

# Beslutsfattande inom svensk viltförvaltning

*Slutrapport*

Författare Carina Lundmark & Jens Nilsson

NATURVÅRDSVERKET

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

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

Internet: [www.naturvardsverket.se/publikationer](http://www.naturvardsverket.se/publikationer)

**Naturvårdsverket**

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99

E-post: [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 978-91-620-0000-0

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2000

Tryck: CM Gruppen AB, Bromma 2000

Omslag: bild / illustration

# Förord

Rapporten redovisar resultat från forskningsprojektet *Beslutsfattande inom svensk viltförvaltning*, med finansiering från Naturvårdsverket och Viltvårdsfonden. Vi är mycket tacksamma för att vi har getts möjlighet att genomföra projektet och hoppas att resultaten bidrar till fortsatt dialog om viltförvaltningens möjligheter och utmaningar.

Vi vill också tacka de viltförvaltningsdelegationsledamöter som delat med sig av sina erfarenheter i samband med datainsamlingen och de tjänstemän vid länsstyrelserna som har hjälpt oss i vårt arbete.

Luleå 28 mars 2018

Carina Lundmark

Jens Nilsson

# Innehåll

<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
1. Sammanfattning	5
2. Summary	6
3. Studiens syfte och genomförande	7
4. Resultat	9
5. Slutsatser	14
6. Spridning av forskningsresultaten	15
7. Källförteckning	16

# 1. Sammanfattning

Svensk viltförvaltning är en form av samförvaltning där statliga företrädare och privata intressen tar gemensamt ansvar för rovdjur och vilt. Tidigare forskning visar att beslutanderätten är en av de största fördelarna med förvaltningsformen, men samförvaltning kan också ge redan starka intressen ett ännu större inflytande. För att balansera intressena i viltförvaltningsdelegationerna medverkar även folkvalda representanter. Detta projekt har studerat vad som styr beslutsfattandet i viltförvaltningsdelegationerna med fokus på dessa två grupper – politiker och företrädare för andra intresseorganisationer. Resultaten visar att intresseorganisationsrepresentanterna är trognare de organisationer de representerar vid beslut, och har ett närmare arbete med dessa organisationer, än politikerna har med sina respektive partier. Politikerna tolkar sitt mandat friare och med större variation. Forskningsresultaten visar också att beslut rörande rovdjur genererar en större andel avvikande meningar i viltförvaltningsdelegationernas beslutsfattande än frågor rörande andra arter. Detta tyder på att frågan har en högre konfliktnivå jämfört med till exempel frågor rörande älgstammens förvaltning, vilket även tidigare forskning visat. Benägenheten att följa sin organisations eller sitt partis åsikt är dock inte högre för rovdjursfrågan än för frågan rörande älgstammen, vilket kontrasterar tidigare forskning.

## 2. Summary

Swedish wildlife management is governed through a co-management system consisting of both public and private actors (stakeholders representing various interest organizations). Earlier research has shown that delegation of decision-making responsibility to co-management systems has positive implications for the management of wildlife, but may also empower already strong interests. To reduce the risk of empowering already strong interests, regional politicians are also included in the decision-making setting of Wildlife Conservation Committees (in Swedish, viltförvaltningsdelegationer). This project has studied the decision-making in these committees by scrutinizing the two major groups involved: interest organization representatives and politicians. The results show that the interest organization representatives are more true to, and have closer contact with, the organization they represent when they make decisions than is the case for the politicians. The politicians view their mandate to make decisions in the wildlife conservation committees more freely; they are less consistent in their views considering their mandate, their roles and who they represent, compared to the interest organization representatives. The results also show that decisions regarding carnivores lead to more dissent in meeting minutes than decisions regarding other species. This implies that carnivore issues have a higher degree of conflict compared to, for example, management of the Swedish moose population. This is in line with results from earlier research. However, contrary to earlier research, the tendency to follow the will of the organization or party you represent when making decisions is not higher in the conflicted carnivore issue than in policy issues regarding the management of the moose population, which is not as characterized by conflict.

### 3. Studiens syfte och genomförande

För att stärka legitimiteten för svensk rovdjurspolitik beslutade Regeringen i december 2009 att utöka det regionala beslutsfattandet genom införandet av viltförvaltningsdelegationer (VFD) som ansvarar för viltförvaltningen inom respektive län och beslutar bland annat om godkännande av miniminivåer av björn och lodjur, utifrån förslag av länsstyrelsen, samt även förslag till regionala förvaltningsplaner för t.ex. älgstammen. Representanterna som sitter i VFD är antingen politiker som företräder allmänheten eller intresseorganisationsrepresentanter som företräder många olika intressen, exempelvis jakt och viltvård, naturvård, friluftsliv, ägare och brukare av jordbruksmark, turism, skogsnäring samt (i förekommande fall) rennäring, fäbodbruk och yrkesfiske (SOU2012:22).

Den ändrade förvaltningsstrukturen innebar att beslut om viltförvaltningen fattas närmare människorna som är berörda. Tidigare forskning inom naturresursförvaltning ger stöd för att samförvaltning av detta slag kan stärka legitimiteten inom konfliktfyllda policyområden (se t ex Ostrom 1990, 2005, Pomeroy et al. 2001, Persson, Zachrisson, Sandström & Ericsson 2004).

Forskare vid Luleå tekniska universitet har följt viltförvaltningsdelegationernas arbete sedan starten 2010 (Lundmark et al. 2014, Lundmark & Matti 2015, Lundmark & Sandström 2016, Matti & Sandström 2011). Resultaten visar bland annat att viltförvaltningens största utmaning är att hitta nivåer på rovdjursstammarna som kan tillgodose många och delvis motstridiga intressen. Bristen på inflytande över beslutsprocesserna i rovdjursfrågor lyfts särskilt i dessa tidigare studier av viltförvaltningsdelegationerna. Bristen på upplevt inflytande är anmärkningsvärd då medborgerligt inflytande över rovdjurspolitiken, i kombination med ökningen av antalet rovdjur, angavs som skäl till reformeringen av förvaltningen och instiftandet av viltförvaltningsdelegationerna (se Prop. 2008/09:210).

I jämförelse med frågor rörande andra arter har rovdjursfrågor sedan en tid tillbaka varit märkbart präglade av konflikter (se Prop. 2008/09:210). Den heterogena sammansättningen av aktörer i viltförvaltningsdelegationerna, med skilda uppfattningar i rovdjursfrågor, gör det intressant att studera såväl hur representanterna tar beslut i rovdjursfrågor kontra frågor rörande andra arter, samt utforska vilken relation de har/hur styrda de är av det intresse som de representerar. Syftet med detta forskningsprojekt är därför att utforska och förklara beslutsfattandet inom svenska viltförvaltningsdelegationer.

- *Hur skiljer sig beslut åt mellan rovdjursfrågor och frågor rörande andra arter?*

- *Vid frågor där representanterna och de organisationer/partier de representerar har olika uppfattning, beslutar de mer i linje med vad organisationerna/partierna vill eller mer utifrån deras egna åsikter?*

Redan vid start hade projektet tillgång till en omfattande databas med kvantitativa data som genererats inom tidigare forskningsprojekt vid Luleå tekniska universitet (t.ex. projektet *Institutioner för en legitim rovdjursförvaltning: En studie av lärande och legitimitet i tre viltförvaltningsdelegationer 2011 – 2013*, finansierat av Naturvårdsverket). Databasen består av enkätsvar från delegaterna vid samtliga svenska viltförvaltningsdelegationer. Nya data har även samlats in i form av beslutsprotokoll från viltförvaltningsdelegationerna från 2010 till 2014. Intervjuer har även genomförts med ett strategiskt urval av ledamöter från tre viltförvaltningsdelegationer, baserat på att de visat ett jämförelsevis stort antal avvikande meningar i beslutsprotokollen.



## 4. Resultat

Beslutsfattande kan studeras på många olika sätt. I det här forskningsprojektet har vi valt att fokusera på det handlingsutrymme som beslutsfattarna i viltförvaltningsdelegationerna upplever sig ha. Det kan vara svårt att ta beslut i forum som inrymmer många olika åsikter och relationen mellan beslutsfattarna (VFD-medlemmarna) och de organisationer/intressen som de representerar kan såväl skilja sig åt som ha implikationer för de beslut som tas.

Studiens två forskningsfrågor motiveras av viltförvaltningsdelegationernas heterogena sammansättning av aktörer, med olika syn på rovdjursfrågor, samt rovdjursfrågornas prioritet hos både medborgare och intresseorganisationer jämfört med frågor rörande andra arter:

- *Hur skiljer sig beslut åt mellan rovdjursfrågor och frågor rörande andra arter?*
- *Vid frågor där representanterna och de organisationer/partier de representerar har olika uppfattning, beslutar de mer i linje med vad organisationerna/partierna vill eller mer utifrån deras egna åsikter?*

För att besvara forskningsfrågorna utgick vi från tidigare forskning rörande vilka regler representanter använder sig av vid beslutsfattande (se exempelvis Esaiasson & Holmberg 1996, Mattson 2005, Karlsson & Gilljam 2014). Två av de mest framträdande reglerna är att antingen följa åsikten hos den organisation eller det parti som representanten företräder, eller att fatta beslut baserat på egna åsikter (dvs. oavsett vad organisationen eller partiet tycker, se Skoog 2011). Vi har studerat dessa reglers betydelse för beslut i rovdjursfrågor och icke-rovdjursfrågor inom viltförvaltningsdelegationerna. Vi har också undersökt om det finns skillnader mellan politikernas och andra intresseorganisationsrepresentanters beslutsfattande. Nedan följer en beskrivning av hur vi gick tillväga för att besvara de två forskningsfrågorna, samt de resultat vi fann.

*Fråga 1: Hur skiljer sig beslut åt mellan rovdjursfrågor och frågor rörande andra arter?*

För att besvara denna fråga gick vi inledningsvis igenom och sammanställde vilka frågor som resulterat i avvikande meningar vid beslutsprotokollen inom svenska VFD. De frågor som genererade flest avvikande meningar var relaterade till rovdjur (ca 72 procent av samtliga avvikande meningar), där flertalet rörde beslut om antalet föryngringar av de stora rovdjuren inom de intervall som presenterats vid de olika länsstyrelserna (se Nilsson, 2018; Nilsson & Sandström, *kommande*). Detta indikerar att rovdjursfrågorna är mer konfliktfyllda än frågor som rör andra arter (exempelvis älgstammen), vilket är i linje med vad som uttrycks av såväl tidigare forskning (se

exempelvis Sandström & Eriksson 2009, Matti et al. 2014, von Essen & Allen 2017) som av andra instanser (exempelvis slutbetänkandet av rovdjursutredningen, SOU 2012:22).

Tidigare forskning har betonat betydelsen av en frågas konfliktgrad för beslutsfattande (t.ex. Downs 1957, North 1990, Nilsson 2015), vilket motiverade oss att använda oss av frågor till VFD rörande beslut inom policyområden med varierande grad av konflikt och arter.

Tre frågor, vilka var del av en enkät som skickades ut till samtliga VFD, användes. Svarsfrekvensen var cirka 59 procent. VFD-medlemmarna fick ta ställning till om de följde sitt parti/organisation eller sin egen åsikt när beslut tas i dessa frågor, vid tillfällen där representanten och den organisation eller parti denne representerar har olika uppfattningar. Svaren angavs på en sex-gradig skala från ett ("Jag följer uppfattningen som råder inom den organisation jag representerar, även när den strider mot min egen uppfattning") till sex ("Jag följer min egen uppfattning, även när den strider mot uppfattningen som råder inom den organisation jag representerar"). De tre frågorna som ställdes var hur representanten tar beslut rörande a) föryngringar av något av de stora rovdjuren (hög konfliktgrad enligt analysen av rapporterade avvikande meningar i beslutsprotokollen), b) vid områdesindelning av rovdjursjakt (låg konfliktgrad enligt avsaknad av rapporterade avvikande meningar), samt c) riktlinjer för skötsel av älgstammen (låg konfliktgrad enligt avsaknad av rapporterade avvikande meningar). Svarsfrekvenser med procentandelar visas i Tabell 1 på nästa sida.

Till synes verkade medlemmarna i VFD rapportera en högre grad av att följa sin organisations eller sitt partis åsikt, snarare än sin egen i frågan om beslut rörande föryngringar av de stora rovdjuren än i de två andra frågorna (50,5 procent jämfört med 47,5 och 46,9 procent), vilket också är i linje med tidigare nämnda forskning om frågans betydelse för beslutsfattandet. För att se om detta verkligen var fallet beräknades statistiska så kallade *t-test* mellan frågorna, vilka matematiskt prövar hur sannolikt det är att det är en reell skillnad mellan frågorna. Inget av dessa test kunde styrka att det fanns en signifikant skillnad i beslutsfattandet mellan frågorna beroende på skillnad av art (rovdjur kontra älgstam).

*Fråga 2: Vid frågor där representanterna och de organisationer/partier de representerar har olika uppfattning, beslutar de mer i linje med vad organisationerna/partierna vill eller mer utifrån deras egna åsikter?*

För att besvara denna fråga utgick vi, som i frågan ovan, från forskning rörande vilka regler representanter använder sig av vid beslutsfattande. Frågorna från enkäten kombinerades med intervjuer av ett strategiskt urval av VFD. Eftersom politikerna och intresseorganisationsrepresentanterna skiljer sig åt i vad de representerar skilde vi dessa grupper åt vid analysen (se Nilsson 2018, Nilsson & Sandström, *kommande*).

TABELL 1. Svarsfrekvenser för tre frågor rörande förvaltning av rovdjur och älgstammen.

<i>Antal föryngringar av något av Sveriges stora rovdjur</i>									
	1	2	3	4	5	6	n	saknas	total
Frekvens	24	38	31	42	27	22	184	121	305
Procent	13,0	20,7	16,8	22,8	14,7	12,0			
Kumulativ procent	13,0	33,7	50,5	73,4	88,0	100,0			

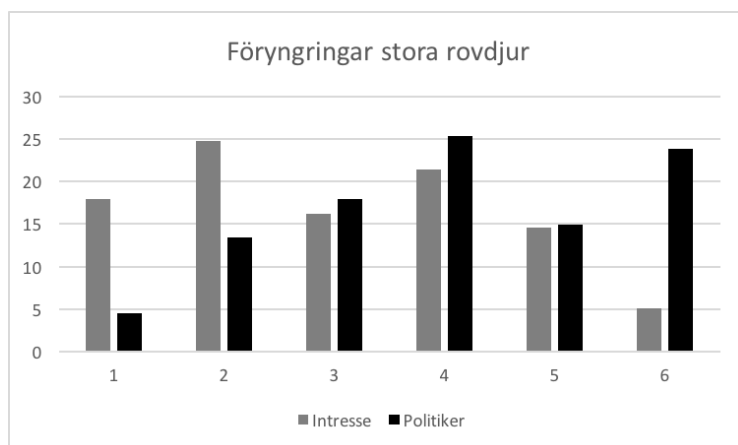
<i>Områdesindelning för rovdjursjakt</i>									
	1	2	3	4	5	6	n	saknas	total
Frekvens	25	32	28	40	35	19	179	126	305
Procent	14,0	17,9	15,6	22,3	19,6	10,6			
Kumulativ procent	14,0	31,8	47,5	69,8	89,4	100,0			

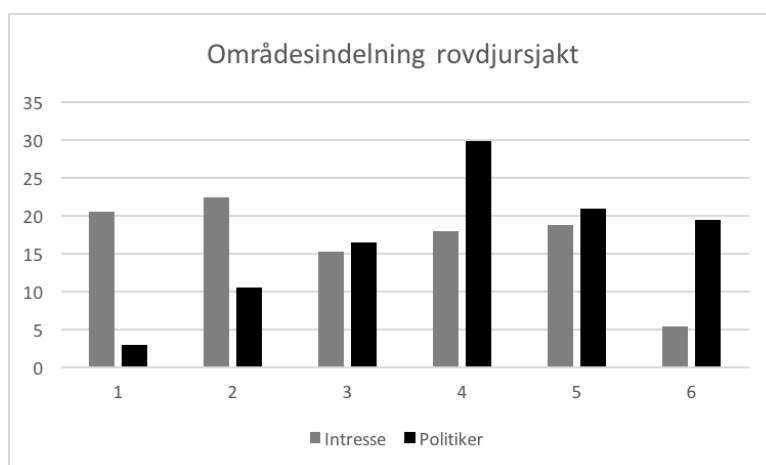
<i>Riktlinjer för skötsel av älgstammen</i>									
	1	2	3	4	5	6	n	saknas	total
Frekvens	24	31	29	40	29	26	179	126	305
Procent	13,4	17,3	16,2	22,3	16,2	14,5			
Kumulativ procent	13,4	30,7	46,9	69,3	85,5	100,0			

Tidigare forskning har belyst att regeln att följa organisationens eller partiets åsikt vid beslut är särskilt stark hos svenska politiker (se Skoog 2011, Karlsson & Gilljam 2014, Nilsson 2015). De var därför intressant att se ifall dessa i högre utsträckning följde denna regel vid beslut i VFD än vad intresseorganisationsrepresentanterna gjorde. Resultatet, redovisat i procent av svaren på y-axeln och svar på x-axeln, för de tre frågorna visas i figurerna ett, två och tre på nästa sida.

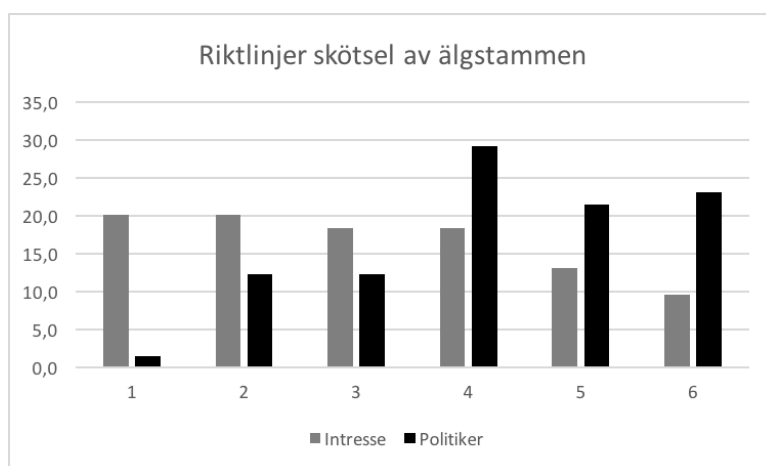
Som diagrammen illustrerar följer majoriteten av intresseorganisationsrepresentanterna synen hos de organisationer de representerar, medan politikerna oftare följer den egna åsikten. Detta gäller i samtliga frågor. De sistnämnda är särskilt intressant med tanke på att tidigare forskning pekat åt motsatt håll för politiker, dvs. att de tenderar att följa partiet snarare än den egna åsikten vid beslut. För att säkerställa att det rörde sig om en reell skillnad mellan grupperna, utfördes statistiska *t-test* även här. Resultatet visar att skillnaden avseende vilken regel de använder sig av är påtaglig med hög statistisk sannolikhetsgrad. Intervjuerna med medlemmar inom strategiskt utvalda VFD stärkte dessa resultat (se Nilsson 2018, Nilsson & Sandström kommande).



Figur 1. *Intrasseorganisationsrepresentanterns och politikernas svar rörande beslutsförslag om antal föryngringar av något av Sveriges stora rovdjur.*



Figur 2. *Intrasseorganisationsrepresentanterns och politikernas svar rörande beslutsförslag om områdesindelning för rovdjursjakt.*



Figur 3. *Intrasseorganisationsrepresentanterns och politikernas svar rörande beslutsförslag om riktlinjer för skötsel av älgstammen*

Intresseorganisationsrepresentanter angav oftare än politikerna att de hade diskuterat både sin roll och sitt mandat. Den dominerande uppfattningen var att de skulle representera det intresse och de organisationer som gett dem mandat att sitta i VFD. Politikerna var inte lika konsekventa i sin syn på vem eller vilka de representerade. Vissa såg sig som representanter för sitt parti, medan andra såg sig som representanter för ett brett allmänintresse eller medborgarna i viltförvaltningsdelegationens aktuella region. Flertalet av intresseorganisationsrepresentanterna uppgav även att deras organisationer hade tydliga åsikter rörande viltfrågor, vilket relaterades till deras mandat, medan politikerna inte tyckte att deras partier var lika tydliga med ställningstaganden i dessa frågor. Detta stärker bilden av att intresseorganisationsrepresentanterna har en närmare relation med de organisationer som de representerar än vad politikerna har med sina respektive partier.

## 5. Slutsatser

Forskningsprojektet visar att beslut rörande rovdjur genererar en större andel avvikande meningar i viltförvaltningsdelegationernas beslutsfattande än frågor rörande andra arter. Detta tyder på att frågan har en högre konfliktnivå jämfört med till exempel frågor rörande älgstammens förvaltning. Benägenheten att följa sin egen åsikt snarare än de organisationer eller partier som VFD-medlemmen representerar, vid tillfällen då dessa skiljer sig åt, är dock inte högre för rovdjursfrågan än för frågan rörande älgstammen. Detta kontrasterar resultat från tidigare forskning, där beslutsfattande i frågor präglade av konflikt vanligtvis skiljer sig åt från frågor som inte är lika laddade, främst i graden av hur de som tar besluten styrs av sina egna åsikter snarare än åsikten hos de organisationer/partier som denne representerar.

VFD-medlemmarnas relation till den organisation/parti som denne representerar visade också intressanta skillnader mellan de två studerade grupperna (intresseorganisationsrepresentanter och politiker), vilket delvis avviker från tidigare forskningsresultat. Vid beslut följer representanter för intresseorganisationer i större utsträckning den organisation som de representerar än politiker. Politikerna, å andra sidan, följer i högre grad sin egen åsikt. I detta avseende agerar politikerna i viltförvaltningsdelegationerna annorlunda än den gängse uppfattningen om svenska politikers agerande. Enligt tidigare forskning följer svenska politiker i allmänhet partiets ställningstaganden vid beslutsfattande, snarare än sin egen uppfattning, de gånger dessa föreställningar skiljer sig åt.

Vår studie visar att intresseorganisationsrepresentanterna i VFD är trognare de organisationer de representerar i samband med beslutsfattandet, men även att de har ett närmare samarbete med dessa organisationer, än vad politikerna i VFD har med sina respektive partier. Kunskap om hur VFD-medlemmarna förhåller sig till de organisationer/partier de representerar är av stor betydelse för att förstå framtida beslut inom dessa förvaltningsorgan.

## 6. Spridning av forskningsresultaten

I linje med projektets kommunikationsplan har forskargruppen presenterat studien och preliminära resultat i sammanhang där berörda intressen samlats, till exempel vid Naturvårdsverkets Workshop för utvärdering av viltforskning 2018. Forskningsrapporten kommer att distribueras till våra kontakter i de studerade viltförvaltningsdelegationerna med erbjudande om fortsatt dialog kring resultaten.

Studiens analytiska ramverk har publicerats i en respekterad vetenskaplig tidskrift (*Local Government Studies*). Ytterligare två artiklar från studien ingår i den nyligen försvarade doktorsavhandlingen *What Logics Drive the Choices of Public Decision-Makers* (Nilsson 2018). Dessa artiklar är inskickade till relevanta internationella tidskrifter. Artikelutkast har presenterats för andra forskare vid seminarier och workshops.

Resultaten från studien kan användas för att förstå vilken roll relationen till organisationen eller partiet som VFD-medlemmarna tillhör spelar i viltförvaltningsbeslut, samt även för att illustrera att aktörer inom samma samförvaltning kan skilja sig åt väsentligt i såväl relation till de som representeras som vilka regler de använder vid beslut. Detta bör tas i beaktande ifall lärande och konsensus är målet för förvaltningsformen, eftersom det både är viktigt att studera representanterna som beslutar i dessa organ och deras relation till de organisationer/partier som de representerar.

## 7. Källförteckning

Downs, A. 1957. An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy* 65(2): 135-150.

Esiasson, P., & Holmberg, S. 1996. *Representation from Above – Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth.

Karlsson, D. & Gilljam, M. 2014. *Svenska Politiker*. Stockholm: Santérus Förlag.

Lundmark, C. & Matti, S. 2015. Exploring the prospects for deliberative practices as a conflict-reducing and legitimacy-enhancing tool: the case of Swedish carnivore management. *Wildlife Biology* 21(3): 147–156.

Lundmark, C., Matti, S. & Sandström, S. 2014. Adaptive co-management: How social networks, deliberation and learning affect legitimacy in carnivore management. *European Journal of Wildlife Research* 60(4): 637–644.

Matti, S., Lundmark, C., & Sandström, S. 2014. Institutioner för en legitim rovdjursförvaltning. En studie av lärande och legitimitet i tre viltförvaltningsdelegationer 2011 – 2013. Projektrapport, Naturvårdsverket.

Mattson, I. 2005. Vad gör partier i staten? I Erlingsson, G. Ó. et al. (reds) *Politiska partier*. Lund: Studentlitteratur.

Nilsson, J. & Lundmark, C. Kommande. The effect of values on decision-making logics: a case of natural resource governance.

Nilsson, J. & Sandström, A. Kommande. Personal preferences or organizational standpoint? Exploring how participants in collaborative management relate to their role as representatives.

Nilsson, J. 2018. *What Logics Drive the Choices of Public Decision-Makers?* PhD dissertation, Luleå University of Technology.

Nilsson, J. 2015. Local Political Decision-Making: A Case of Rationality or Appropriateness? *Local Government Studies* 41(6): 917–936.

North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.



Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge, New York & Melbourne: Cambridge University Press.

Ostrom, E. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.

Persson, J., Zachrisson, A., Sandström, C. & Ericsson, G. 2004. *Lokal förvaltning av stora rovdjur: En kunskapssammanställning*. FjällMistra-rapport nr. 3, Umeå.

Pomeroy, R. S., Katon, B. M. & Harkes, I. 2001. Conditions affecting the success of fisheries co-management: Lessons from Asia. *Marine Policy* 25:197–208.

Proposition 2008/09:210. En ny rovdjursförvaltning. Miljö- och energidepartementet.

Sandström, C., & Eriksson, G. 2009. *Om svenskars inställning till rovdjur*. Rapport 2009:1, SLU, Umeå.

Sandström, A. & Lundmark, C. 2016. Network structure and perceived legitimacy in wildlife collaborative management. *Review of Policy Research* 33(4) 442-462.

Skoog, L. 2011. *Alla följer partilinjen - en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

SOU 2012:22. *Mål för rovdjuren*. Official Reports of the Swedish Government, Department of the Environment, Stockholm, Sweden.

von Essen, E., & Allen, M. P. (2017). From obstructionism to communication: Local, national and transnational dimensions of contestations on the Swedish wolf cull controversy. *Environmental Communication*, 11(5), 654-666.