

I VARGENS SPÅR

MYNDIGHETERS HANDLINGSUTRYMME I
FÖRVALTNINGEN AV VARG

Serena Cinque

Akademisk avhandling för filosofie doktorsexamen
CEFOS och Förvaltningshögskolan
Göteborgs Universitet

Boken kan beställas hos:
Göteborgs Universitet
CEFOS

Box 720
405 30 Göteborg
www.cefos.gu.se
eller

Förvaltningshögskolan
Box 712
405 30 Göteborg
www.spa.gu.se

© 2008 Serena Cinque
Omslag: Synneve Hagström
(decembersol2000@yahoo.se)
Tryckning: Geson, Göteborg 2008
ISBN 978-91-628-7441-4
Printed in Sweden
serena.cinque@cefos.gu.se

Felicità raggiunta, si cammina
per te sul fil di lama.
Agli occhi sei barlume che vacilla,
al piede, teso ghiaccio che s'incrina;
e dunque non ti tocchi chi più t'ama.

...
(Eugenio Montale, Ossi di seppia)

Nyvunna lycka, du som lätt oss narrar
för din skull gå vi som på knivsegg.
För ögat liknar du ett sken som darrar,
för foten spegelis, på väg att brista.
Du älskas mest av den som skall dig mista.
(Svensk tolkning av Anders Österling)

Tack

Basta! Nu sätter jag punkt. Det har varit en lång resa och det har inte gått en enda dag utan att avhandlingsarbetet har varit närvarande och upptagit mina tankar. Jag ser resan hit, en resa med svåra och glada stunder, ord, upplevelser, berikande möten och samtal. En lång resa och många personer vill jag tacka för att de har hållit mig sällskap under resans gång.

Först och mest av alla vill jag tacka min handledare professor Åsa Boholm som med sina breda kunskaper och sin enorma nyfikenhet stött mig, trott på mig, introducerat mig för forskningsområdet och haft förståelse för mina svaga och starka sidor. Tack Åsa för att du har uppmuntrat mig att tänka själv och för att du har möjliggjort att dörrar har öppnats för mig.

Tack till mina biträdande handledare Vicki Johansson och Lennart Nilsson som har bidragit med skarpa kommentarer och kloka synpunkter. Tack särskilt Lennart för att du välkomnade mig till CEFOS, Centrum för forskning om offentlig sektor och för all varm omtänksamhet under denna period. Ett stort tack också till Sverker C. Jagers och Lena Lindgren för deras goda råd och synpunkter i samband med slutseminariet.

Jag vill också rikta min uppskattning till alla forskare och vänner på CEFOS, där jag har haft min arbetsplats och mitt hem under forskarutbildningen. På CEFOS finns det några personer som betytt speciellt mycket för mig. Annelie Sjölander-Lindqvist har stött denna avhandling. En enastående kollega, en ärlig vän, en kunnig forskare som alltid har stått på min sida. Marcia Grimes har lyssnat i såväl goda och svåra stunder och gett mig styrka och mod. Sanna Johansson har stått ut med mina ibland tillkrånglande resonemang och alltid haft ett gott ord till övers. Mats Bengtsson har stött mig och under den tiden vi delade rum har han visat förståelse för de långa telefonsamtalen från och till Italien. Anna Bohlin har i den slutliga fasen av avhandlingsarbetet bidragit med trevliga samtal och uppiggande skratt. Tack alla cefosianer för den fantastiska arbetsmiljön och det ovärderliga kreativa forskningsklimatet.

Under min tid på forskarutbildningen har jag mött många forskare och kollegor som på olika sätt har gjort att den här avhandlingen har kunnat skrivas. Tack till alla kollegor på Förvaltningshögskolan som har visat intresse för min forskning. Ett stort tack till doktoranderna som har bidragit med frågor, funderingar och tips. Särskilt vill jag tacka Maria Gustavson, Tina Olsson, Kerstin Bartholdsson för alla roliga stunder

tillsammans och för att de har diskuterat med mig om allt annat än avhandlingen. Margareta Lundberg Rodin vill jag tacka för sina kloka och varma ord och sin vänskap som har inspirerat mig under denna resa.

Ett speciellt tack till alla seminariemedlemmar vid Oasen som har läst och kommenterat mina utkast och kapitelversioner. Ni har bidragit med goda synpunkter, gemenskap och glädje.

Avhandlingsprojektet har finansierats av Naturvårdsverket genom Viltvårdsfonden. Ett stort tack för ert stöd. Jag vill även tacka Adlerbertska forskningsstiftelsen, Svenska institutet, Fondazione Lerici i Stockholm och Ministero degli Affari Esteri Italiano vilka har bidragit med stipendier.

Tack till de många och kloka intervjupersonerna för inspirerande samtal, för deras stora engagemang och intresse för min forskning. Alla hjälpsamma tjänstemän, forskare och intresseorganisationsmedlemmar som har svarat på mina frågor och alla som har bidragit till avhandlingens empiri.

Utanför universitetsvärlden finns det några personer jag vill tacka, personer som har betytt mycket för att avhandlingen blev en bok. Lars och Anders Ekelund har, när jag kom till Sverige, hjälpt mig mycket. Min vän Synneve Hagström har tecknat omslaget. Birger Drake, Torkel och Elisabeth Hagström har korrekturläst texten och varit generösa samtalspartners. Tack även till Royden Yates för all hjälp med den engelska sammanfattningen.

Jag vill även tacka mina vänner i Örebrotrakten för att ha visat intresse för detta arbete och för att ha lärt mig mycket om Sverige och på så sätt bidragit till att jag bättre kunnat förstå min forskning.

Jag vill även tacka mina italienska vänner och väninnor i Göteborg som fortfarande frågar hur jag har hamnat här för att forska om vargar. Jag har fortfarande inget bra svar! Tack särskilt Elisa Magnusson för din vänskap, din värme och dina kloka ord. Du har alltid varit där, vid min sida, grazie.

Erik och Stella har bidragit till att jag upptäckte ett annat Sverige utanför universitetens väggar. Tack!

Mina föräldrar Massimo och Enrica, min syster Chiara och hennes pojkvän Timoty har följt mig under resans gång och funnits i nöd och lust även om de inte har kunnat förstå ett enda ord av denna avhandling skriven på ett så konstigt språk. Vi voglio bene!

Och tack ni andra som inte är nämnda. Ni är inte bortglömda.

Nu, låt resan börja. Trevlig läsning!

Innehåll

PROLOG	1
1. FÖRVALTNINGENS HANDLINGSUTRYMME	5
HANDLINGSUTRYMME I OFFENTLIG FÖRVALTNING	9
HANDLINGSUTRYMME I VARGFRÅGAN - PROBLEMFORMULERING.....	11
ATT STUDERA HANDLINGSUTRYMME I VARGFRÅGAN. AVHANDLINGENS ÖVERGRIPANDE SYFTE OCH FORSKNINGSFRÅGOR.....	15
AVHANDLINGENS DISPOSITION.....	17
2. EN POLITIK FÖR VARG	19
VARGSTAMMENS ÅTERKOMST.....	19
VARGSTAMMENS EXPANSION	21
VARGPOLITIKEN PÅ INTERNATIONELLT PLAN	24
<i>Det europeiska samarbetet</i>	27
DEN SVENSKA VARGPOLITIKEN	30
<i>Ändringar i regelverket</i>	33
FÖRVALTNINGEN AV VARGSTAMMEN PÅ NATURVÅRDSVERKET OCH LÄNSSTYRELSEN	35
<i>Förvaltningsorganisationen på länsstyrelsen</i>	37
3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	41
HANDLINGSUTRYMME – TEMA MED VARIATIONER	43
<i>Det legalistiska perspektivet på handlingsutrymmet</i>	44
<i>Det institutionella perspektivet på handlingsutrymmet</i>	49
<i>Det organisationsteoretiska perspektivet på handlingsutrymmet</i>	51
<i>Det demokratiteoretiska perspektivet på handlingsutrymmet</i>	52
<i>Det närbyråkratiska perspektivet på handlingsutrymmet</i>	55
<i>Det systemteoretiska perspektivet på handlingsutrymmet</i>	59
TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER – EN SUMMERING	60
4. METOD	63
EN ANALYSMODELL FÖR ATT STUDERA HANDLINGSUTRYMME	63
KARTLÄGGNING AV FAKTORERNA	66
<i>Föreskrifter</i>	66
<i>Myndighetens organisation</i>	67
<i>Arbetskamrater</i>	67
<i>Arbetsledning</i>	68
<i>Andra myndigheter</i>	68
<i>Berörda intressenter</i>	69

<i>Medborgares förväntningar</i>	70
<i>Individuella kunskaper och omständigheter</i>	70
<i>Massmedia</i>	71
<i>Domstolar</i>	71
ANALYSMODELLEN PRECISERAS	72
METODOLOGISKA ÖVERVÄGANDEN. EN FALLSTUDIE - FEM DELSTUDIER	73
<i>Urval av fallen</i>	75
GENOMFÖRANDE AV FÄLTARBETET	79
<i>Intervjuerna</i>	81
<i>Deltagande observationer på regionala rovdjursgrupper</i>	82
<i>Deltagande observationer på förvaltningsmöten och samrådsmöten</i>	83
BEARBETNING AV DATAMATERIALET UTFRÅN ANALYSMODELLEN	84
ANONYMISERING AV RESPONDENTERNA.....	87
DET SUBJEKTIVA INSLAGET – NÅGRA ÖVERVÄGANDE.....	88
5. DELSTUDIE 1- FÖRVALTNING AV SKADEREGLERINGAR	89
LÄNSSTYRELSENS ORGANISATION KRING ROVDJURSSKADOR PÅ TAMDJUR	89
SKADEREGLERING	92
<i>Förebyggande åtgärder</i>	92
<i>Ersättning för skador på tamdjur</i>	93
FÖRVALTNING AV VILTSKADOR	97
<i>Ersättnings- och bidragsärenden</i>	97
<i>Besiktning av skador</i>	99
HANDLÄGGNING AV ÄRENDEN	102
<i>Att möta berörda intressenter</i>	102
ÅTERKOPPLING TILL ANALYSFAKTORERNA	106
FÖLJSAMHET OCH RÄTTVISAN GENOM HANDLINGSUTRYMMET.....	110
<i>Handlingsutrymmets expansion</i>	112
SUMMERING.....	113
6. DELSTUDIE 2 - INVENTERING OCH MÄRKNING AV VARGSTAMMEN.....	116
INVENTERING AV VARG	116
FÖRVALTNINGSMÄRKNING AV VARG	119
ORGANISATION OCH PLANERING AV ARBETET	121
<i>Planering och genomförande av inventering</i>	124
<i>Rovdjurshandläggare tolkar och sammanställer resultat</i>	126
<i>Arbetet med förvaltningsmärkning</i>	129
ÅTERKOPPLING TILL ANALYSFAKTORERNA	130
<i>Ett formaliserat handlingsutrymme</i>	136
SUMMERING.....	137
7. DELSTUDIE 3 – SKYDD MOT VARG	140
FÖRVALTNING AV VILTSKADOR	141

<i>Akutåtgärder</i>	141
<i>Jakt på rovdjur och skydds jakt på varg efter tillstånd av Naturvårdsverket</i>	141
<i>Skydds jakt på varg utan särskilt tillstånd</i>	143
FÖRVALTNING AV AKUTÅTGÄRDER	144
FÖRVALTNING AV SKYDDSJAKT	146
<i>Att utforma processen</i>	149
<i>Acceptansfrågan</i>	153
<i>Skydds jakt på enskildes initiativ</i>	156
ÅTERKOPPLING TILL ANALYSFAKTORERNA	157
SUMMERING	159
8. DELSTUDIE 4 – DE REGIONALA ROVDJURSGRUPPERNA	163
REGIONALA ROVDJURSGRUPPER	164
RÅDET FÖR ROVDJURSFRÅGOR	166
REGIONALA ROVDJURSGRUPPEN MÖTER LÄNSSTYRELSENS	
ROVDJURSHANDLÄGGARE	168
<i>Mötenas uppläggning</i>	170
<i>Acceptans- och legitimitetsfrågan</i>	174
<i>Uppfattning om konflikter</i>	177
<i>Förhållandet mellan regionala rovdjursgrupper och det nationella Rådet</i>	179
ÅTERKOPPLING TILL ANALYSFAKTORERNA	179
SUMMERING	181
9. DELSTUDIE 5 - REGIONALA FÖRVALTNINGSPLANER FÖR STORA ROVDJUR	188
REGIONALA FÖRVALTNINGSPLANER FÖR STORA ROVDJUR	189
LÄNSSTYRELSEARNAS PLANPROCESS	190
<i>Naturvårdsverkets inställning till planprocessen</i>	193
<i>Handlingsutrymmet skapar nya begrepp</i>	195
<i>Planprocess, rovdjursgrupper och lokala politiker</i>	196
ÅTERKOPPLING TILL ANALYSFAKTORERNA	198
SUMMERING	201
10. STUDIENS RESULTAT OCH SLUTSATSER	204
HANTERING AV HANDLINGSUTRYMMET	205
VARFÖR HANDLINGSUTRYMMET ANVÄNDS	209
HANDLINGSUTRYMMETS PROBLEMATIKER	211
EPILOG	212
SUMMARY	214
APPENDIX	222
LITTERATUR	228

Prolog

I februari 2003 var jag på mitt första sammanträde där myndigheter möter medborgare rörande vargfrågan. Det var på Bohusläns museum i Uddevalla. Projektet som finansierat mitt avhandlingsarbete hade precis börjat och min handledare föreslog att jag skulle sitta i publiken och skriva anteckningar. Efter en snabb titt på vägkartan beslutade jag att fråga en vän om att få låna hans bil för att åka från Göteborg. Min vän visade sig intresserad av att följa med och därför åkte vi båda två till Uddevalla under eftermiddagen.

På resan förklarade min vän att han hade hört talat om mötet eftersom han var medlem i en intresseförening för djurens rätt. Han förklarade att vargfrågan hade varit mycket aktuell i tidningar efter att en varg hade angripit några får utanför Uddevalla. Flera lantbrukarorganisationer skulle vara med på mötet för att kräva utökning av deras rätt att skydda tamdjur mot vargangrepp. Min vän nämnde dessutom att Jägareförbundet och vargmotståndare krävde att staten skulle införa licensjakt på varg, dvs. jakt på en bestämd kvot av vargar i syfte att hålla vargpopulationen på bestämda nivåer. Som djuraktivist tyckte han att förslaget var orimligt eftersom den då aktuella vargstammen var så pass begränsad. Sverige, sa han, skulle ta sitt ansvar för att bevara vargstammen då andra länder, bland annat mitt land, Italien, instiftade lagar för att skydda vargpopulationen. "Det är otroligt", sa han "att folk är rädda för varg. Det visar bara att svenska folket helt och hållet har tappat kontakt med den natur som en gång i tiden var landets stolthet".

Vi kom fram till museet en kvart försenade och vi upptäckte då att det inte fanns lediga parkeringsplatser. På gården framför museet stod flera bilar parkerade med skyltar från både Sverige och Norge. Bredvid parkeringsinfarten hade två bussar stannat och nästan blockerat vägen. När vi försökte komma in i möteslokalen där mötet redan hade börjat, upptäckte vi att flera personer stod framför entrédörren och andra satt på fönsterbrädan. Det fanns inga lediga stolar och många satt på golvet. Framför publiken talade en representant från någon organisation som jag inte kunde uppfatta namnet på. Bredvid honom satt flera andra representanter från myndigheter, forskning och intresseorganisationer.

När jag försökte ta mig fram till entrédörren för att kunna höra bättre på diskussionen som pågick i salen, reagerade en åhörare och knuffade bort mig. Han sa att han hade rest flera mil för att lyssna.

Han ville vara beredd att ställa en fråga till forskarna. Min vän upptäckte dock att en av de andra dörrarna var öppen. Vi kom därför in i konferenslokalen genom denna, och vi satte oss på golvet bredvid andra åhörare. Trots att lokalen kunde rymma flera hundra personer fanns det inga lediga platser kvar.

Det som följer nedan är en kort sammanfattning av mötet baserat på mina egna anteckningar:

Mötet börjar kl. 19.00. Jag kommer fram 19.15. De 200 sittplatserna räcker inte till för alla som vill vara med. Cirka 30-40 personer står framför entrédörren för att försöka höra. Framför publiken står en uppstoppad varg som orsakar kommentarer och kritik. Till vänster om vargen finns sex experter på vargfrågan vilka har blivit inbjudna av arrangörerna för att bidra till diskussionen. Nästan alla deltagarna i salen är män, omkring femtio och sextio år gamla, och de flesta ser ut att vara jägare eller intresserade av jakt. De har skogs- eller fritidskläder på sig. Dessutom finns det ett tiotal kvinnor i medelåldern. Stämningen är spänd och känslorna starka. Många refererar till egen lång erfarenhet av jakt eller boskapsskötsel och några har rent av upplevt möten med varg i skogen eller i det område där de bor. Alla är starkt engagerade i vargfrågan, och ger uttryck för att vara välinformerade om lagstiftningen.

En biolog anställd på museet sammanfattar kort diskussionen runt vargfrågan. Han presenterar de sex inbjudna gästerna och ger dem ordet, en efter en. Företrädarna för Jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund ser situationen som kritisk och dåligt reglerad på grund av en felaktig och oansvarig politik, som underskattar de lokala problemen i små orter på landet, och som prioriterar de nationella målen. Resultatet har blivit en konflikt mellan Stockholm och resten av landet. Dessutom anser representanterna för Jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund att felet ligger på lagstiftningsnivån och argumenterar för att antingen skall vargjakt tillåtas (även i begränsade områden och antal) eller så skall ersättningsbidraget öka för alla som jagar med lösa hundar, då hundar kan bli utsatta för angrepp i vargrevir. Vad gäller vargpopulationen påpekar de vidare att både Rovdjursutredningen¹ och regeringens rovdjurspropositionen² har satt

¹ SOU 1999:146.

² Prop. 2000/01:57.

upp ett mål om 200 vargar för den närmaste framtiden i Skandinavien. Detta skulle betyda en svår situation för jägarna, vilka på så sätt förlorar kontrollen över viltet och skogen. I den aktuella situationen anser Jägareförbundet att lagen skapar förutsättningar för tjuvjakt på varg, med fängelse som påföljd.

Svenska Rovdjursföreningens representant noterar att det i dag finns ett 100-tal exemplar av varg i hela Skandinavien och att vargen är klassificerad som en akut hotad art som behövs för den svenska biologiska mångfalden. Sverige bör bedriva rovdjurspolitik på ett sätt som varken skadar medborgarnas intressen eller vargen. Ersättnings-systemet sägs vara olämpligt för de aktuella behoven och det krävs en reform, inte bara av ersättningsbelopp utan också lagstiftning och ersättningar. Lagstiftningen och regeringens inställning företräds av Länsstyrelsen och polisen. De säger att Jaktförordningen bör reformeras för att underlätta och förbättra viltskadeersättning. Beträffande skyddsjakt förklarar polisen att det med de aktuella paragraferna i jaktförordningen i praktiken är omöjligt att snabbt motverka ett angrepp mot tamdjur från varg, utan att riskera att bryta mot lagen. Länsstyrelsens representant anser att Naturvårdsverket inte har någon nationell plan för närvarande och uttrycker förståelse för alla som drabbats av skador orsakade av rovdjursangrepp. Han medger att en lösning skulle kunna uppnås om regeringen överlät åt länsstyrelserna samt de övriga lokala offentliga aktörerna att på lokal nivå lösa problem som uppstår i samband med vargens närvaro. Ersättningsprocessen skulle kunna bli effektivare om planeringen av jakt och viltförvaltning skedde lokalt. Med anledning av detta förslag anmärker Jägareförbundet att det i den nuvarande situationen verkar som att varken Naturvårdsverket eller regeringen har någon organisatorisk plan för den "biologiska mångfalden".

Efter anförandena ges publiken tillfälle att ställa frågor. Många vill prata samtidigt och då anskaffas en trådlös mikrofon som skickas runt bland deltagarna med hjälp av en diskussionsledare. Flera deltagare uttrycker sitt personliga missnöje med regeringens politik vilken sägs privilegiera huvudstadens intressen. De flesta talar om lång erfarenhet av jakt och starka vänskapsband med sina hundar. Vissa som har drabbats av skador på tamdjur har fått vänta flera månader innan de fått någon ersättning. En del väntar fortfarande på besked. Andra berättar för publiken att de har träffat på varg i skogen och att de då velat skjuta vargen för att skydda hundarna och sitt eget liv. En

man talar om sitt missnöje med jaktlagen som är det enda som hindrar honom från att döda en varg som angriper hans får. Den allmänna meningen kan sammanfattas i form av två positioner: antingen skall det vara tillåtet att jaga ett visst antal vargar eller så bör skyddet öka för medborgarna. Många är missnöjda med de olika skyddssystem som erbjuds – som exempel nämns viltstaketen som upplevs som både ineffektiva och dyra.

Talare refererar till länder där oron har ökat i samband med vargens återkomst. Man vill inte upprepa samma misstag som gjordes i Ryssland, där vargpopulationen ökade utan kontroll tills den började hota den lokala befolkningen. Vargarna där har blivit för många och svåra att kontrollera. För att stödja en förnuftig politik föreslår Jägareförbundet att en ny form av lag-reglerad jakt införs där man tillåter jakt på varg under vissa tidsperioder.

Bland deltagarna finns det också en och annan som vill poängtera vargens rätt att finnas i skogen och att den har betydelse för det skandinaviska ekosystemet. Dessa talare är bekymrade över människors negativa attityd, att naturen behandlas som privat egendom och de vilda djuren betraktas som något som skall kontrolleras och begränsas. Detta sätt att resonera, säger man, hjälper inte till att lösa konflikten utan fortsätter att ställa människan mot djuret istället för att befrämja harmoni och förståelse mellan alla varelser.

En kvinna i publiken ställer frågan om vargen kan vara farlig för människor. Kan vargen attackera människor? Rovdjursföreningens ordförande svarar att det för närvarande inte finns några studier som helt utesluter denna risk men att det samtidigt inte finns några uppgifter som rapporterar om vargar som angripit människor i Skandinavien eller Europa under 1900-talet.

Mötet tar slut efter två timmar trots att många frågor återstår. Arrangörerna ber publiken att skriva ner sina frågor och synpunkter för det framtida möte som planeras hållas på museet nästa år. Jägareförbundets representanter delar ut broschyrer till publiken för att informera om sin verksamhet. De flesta fortsätter att diskutera i smågrupper på vägen mot bussarna som väntar på parkeringsplatsen.

1

Förvaltningens handlingsutrymme

Det övergripande målet för en sammanhållen rovdjurspolitik är att svenska staten skall ta ansvar för att arterna björn, järv, lo, varg och kungsörn skall finnas i så stora antal att de långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och även kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden (Prop. 2000/01:57).

För bara 40 år sedan betraktades vargen som i det närmaste utrotad i Skandinavien. Då vargen fridlystes 1966 i Sverige och 1972 i Norge, var stammen nästan utdöd. Vid fridlysningen fanns troligen färre än 10 djur kvar i hela Skandinavien (Sand, Wabakken & Liberg 2004:219). Sedan dess har populationen återhämtat sig och beräknades vintern 2006/07 uppgå till 112 – 129 vargar i Sverige³ (Aronson & Svensson 2007:4)⁴. Vargens utbredningsområde koncentreras huvudsakligen till norra Sverige där renskötsel bedrivs samt i mellansverige (Karlsson, Andrén & Sand 2004).

Vargens återkomst har inte varit utan konflikter. I takt med att stammen ökat har tamdjursägare erfarit problem med att bedriva sin verksamhet. Många jägare har ställt sig emot vargstammens tillväxt eftersom ett antal jakthundar dödas eller skadas varje år i samband med jakten (Karlsson & Thoresson 2001). Lokalbefolkningen känner oro för sin egen och sina barns säkerhet och upplever att deras möjlighet att vistas i naturen har minskats efter vargens återkomst till den svenska skogen (Sjölander-Lindqvist 2006). Ett flertal organisationer i landet har bildats för att uppmärksamma vargfrågan. Organisationernas medlemmar möter varandra, startar aktionsgrupper och organiserar stora demonstrationer med ibland tusentals deltagare i de mer vargtäta delarna av landet.

Vargens vara eller icke vara väcker således starka känslor. Riksdä-

³ Familjegrupper, revirmarkerade par och övriga stationära vargar (se kapitel 6 för mera information). Fem revir delades vintern 2006/07 med Norge.

⁴ Resultat för inventeringar vintern 2007/08 är ännu ej publicerade.

gen tillsatte 1998 en utredning, då vargstammen bedömdes uppgå till 50 – 72 vargar men förväntades växa i allt snabbare takt. Utredningen lade fram sitt förslag i början av år 2000 och föreslog att Sverige skulle ha livskraftiga och utbreda rovdjurspopulationer (SOU 1999:146:192). Forskargruppen, som samarbetade med utredningskommittén föreslog att den lämpliga nivån på vargstammen var omkring 200 djur i Skandinavien, vilket utredaren bedömde vara en nivå som det gick att få acceptans för (Ibidem:203)⁵. Trots att intressegrupper som medverkade i utredningen inte var överens om att fastställa ett numeriskt mål på stammens utbredning, bedömdes det som nödvändigt för att säkerställa vargstammens framtida existens. Förslaget att fastställa ett etappmål för vargens utbredning togs emot av regeringen, som förvandlade målet till ett etappmål för den svenska delen av den skandinaviska vargstammen⁶. Regeringen föreslog i Prop. 2000/01:57 en svensk vargstam på 200 djur, motsvarande 20 årliga föryngringar, vilket antogs av riksdagen i mars 2001, då vargarnas antal var cirka 73 – 83 djur. Bakom beslutet ställde sig praktiskt taget alla partierna i riksdagen (Strömberg 2004).

Den fråga som vållade mest debatt mellan de politiska blocken var frågan om i vilken utsträckning djurägare eller djurvårdare har rätt att skydda sina tamdjur och hundar mot vargens angrepp. Rovdjursutredningen föreslog att förutsättningarna för skyddsjakt av rovdjur kunde utvidgas. I rovdjurspropositionen, och även i miljöutskottets behandling av propositionen samt motioner i frågan, framkom emellertid att en sådan förändring kunde innebära problem för tamdjursägaren att bevisa att vargen hade dödats för att skydda tamdjuren (Prop. 2000/01:57:57). Majoriteten i riksdagen valde därför, i enlighet med utskottets förslag, att begränsa skyddsjakten på varg. Ett begränsat antal riksdagsledamöter från moderaterna, kristdemokraterna och centerpartiet röstade emot rovdjurspropositionens förslag⁷.

Riksdagen antog utskottets betänkande i mars 2001 med stor majo-

5 Antalet vargar i Skandinavien vid tiden för förslaget var 67 – 81, alltså mindre än hälften av det mål som utredningen satte upp. Man kan dessutom notera att utredningen talar om en miniminivå för vargens utbredning vilket betyder att stammen förväntades överstiga det uppsatta målet inom några år.

6 Etappmål innebär enligt regeringen att när det uppsatta målet är uppnått skall en övergripande utvärdering av situationen genomföras och utifrån den avgöras om det skall sättas upp ett nytt etappmål eller om det skall ses som en miniminivå (se Prop. 2000/01:57:40).

7 Nio ledamöter röstade mot sitt eget partis ståndpunkt i denna fråga där centrum/periferi dimensionen är stark och kan förklara avvikandet från partilinjen.

ritet. När riksdagsbeslutet offentliggjordes våren 2001 var det många röster som restes för att protestera mot beslutet. Flera intresseorganisationer reagerade mot de fastlagda målen för rovdjursutbredningen och var negativa mot beslutet att begränsa skyddsjakten. Forskarna som hade medverkat i utredningskommittén som föregick rovdjurspropositionen blev starkt kritiserade av allmänheten för att ha föreslagit höga utbredningssiffror utan att ha tänkt på vad detta skulle kunna få för konsekvenser. Forskarna blev också anklagade för att inte i större utsträckning ha värderat risken för att den illegala jakten kunde hota vargstammens tillväxt samt dess existens.

Två av de intressegrupper som visade sig vara mest kritiska mot beslutet är jägarna och lantbrukarna. De upplever att de har mycket att förlora på genomförandet av den svenska rovdjurspolitiken⁸. Många vargskeptiker hävdar att vargen i Sverige är "inplanterad" och således inte utgör något "naturligt" element i den svenska faunan och av den anledningen inte har något särskilt bevarandevärde⁹. En annan argumentationslinje är att den statliga förvaltningspolitiken för varg egentligen handlar om att ytterligare marginalisera glesbygdens människor (Skogen, Haaland, Kränge, et al. 2003). Statens rovdjurspolitik uppfattas som en dold form av lokaliseringspolitik som bedrivs i syfte att utarma glesbygden på resurser och livskvalitet. Ett annat framträdande argument är baserat på idéer om risk och upplevelse av utsatthet och osäkerhet. Vargen uppfattas som ett hot mot tamdjur och hundar och ibland också som ett potentiellt hot mot människor (Sjölander-Lindqvist 2006).

Debatten om rovdjursstammens framtid eskalerar i tidningarna under perioden januari – mars 2001, bl.a. i samband med jakten på nio vargar i Norge, som de svenska myndigheterna ansåg stred mot det norsk-svenska samarbetet som riksdagsbeslutet nyligen hade

8 Jägare anser att vargens närvaro utgör en risk för jakthundar under jakt. Lantbrukare menar att det är problematiskt att bedriva verksamhet då vargen medför att de inte kan fullfölja det ansvar som de upplever sig ha för sin tamboskap såsom grundat i djurskyddslagstiftningen men också av moraliska/etiska skäl (Sjölander-Lindqvist 2006).

9 Bland flera proteströrelser spred sig teorin att vargen hade blivit återinplanterad av de svenska myndigheterna. Den så kallade inplanteringsteorin baserades på flera norska och svenska dokumentärer och böcker som publicerades mellan åren 2001 och 2003. Där hävdas att några vargar släpptes fria i naturen efter en överenskommelse mellan svenska myndigheter och svenska djurparker (Norlén 2001; Toverud 2001). Även om analysen om den svenska vargstammens DNA idag har visat att vargstammen vandrade in från Finland, är inplanteringsteorin fortfarande ett argument i debatten kring vargens utbredning (Brainerd, Linnell, Brøseth, et al. 2006).

fastställt (Cinque 2003)¹⁰.

Men det är framförallt svenska myndigheter som efter riksdagsbeslutet hamnar i centrum för debatten om vargstammens framtid. Enligt riksdagsbeslutet skall Naturvårdsverket och länsstyrelsen bidra till att konflikter kring vargens återkomst skall minska, framför allt genom att lämna ekonomiskt bidrag till lantbrukarna för att förebygga rovdjursangrepp på tamdjur. Men myndigheterna skall även skapa acceptans för genomförandet av politiska åtgärder. Länsstyrelsen skall informera, möta allmänheten och sprida kunskap om rovdjurstammens betydelse för den biologiska mångfalden. Naturvårdsverket skriver i sitt åtgärdsprogram för bevarande av varg att "Det behövs ökade informationsinsatser framförallt för att befolkningen i blivande och existerande rovdjurstrakter ska få kunskap om hur man samexisterar med rovdjur i sin hembygd" (Naturvårdsverket 2003:22). Ett ytterligare krav på förvaltningsmyndigheterna är att deltagande i förvaltningen av rovdjurspolitiken skall öka i samma takt som genomförda åtgärder. Det betyder att myndigheterna skall höra olika intressegrupper och väga in deras intressen i de bedömningar som görs när beslut skall fattas i frågor som rör rovdjursförvaltningen (Prop. 2000/01:57:82).

Men uppdraget att främja effektivitet, acceptans och deltagande i förvaltning av rovdjurspolitiken stöter på många hinder. Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för bevarandet av varg, som utarbetades bara ett par år efter riksdagens beslut, lyfter fram att de myndigheter som har i uppdrag att förvalta vargstammen saknar fullständiga regler att implementera, vilket ger utrymme för att egen praxis skapas (Naturvårdsverket 2003). Även i flera regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur efterlyser länsstyrelserna regler och gemensamma rutiner som kan minska osäkerheten i förvaltningen¹¹. Den senaste Rovdjursutredningen påpekar i sitt betänkande till riksdagen att kravet på effektivitet kommer i konflikt med otillräckliga resurser och en bristande organisation som gör att rovdjursfrågan förvaltas av ett fåtal tjänstemän som delas mellan olika enheter som hanterar oli-

10 Sverige delar med Norge två vargrevir och, enligt den senaste inventeringsrapporten, mellan 19 – 25 vargar (Wabakken, Aronson, Strømseth, et al. 2007). Redan 2001 beslutade den svenska riksdagen att Naturvårdsverket skulle förvalta de överskridande stammarna genom överenskommelse med det norska "Direktoratet for naturforvaltning".

11 Regionala förvaltningsplaner för de stora rovdjuren är handlingsplaner som länsstyrelserna med fasta rovdjursstammar har utarbetat tillsammans med Naturvårdsverket i syfte att bl.a. klargöra det regionala ansvaret i rovdjursförvaltningen (se kapitel 9).

ka frågor under varierande arbetsvillkor (SOU 1999:146:427). Även arbetet för att öka acceptansen kolliderar med allmänhetens bristande förtroende för de tjänstemän som förvaltar rovdjurspolitiken. Utredningen visar också att deltagande, ett centralt begrepp i rovdjursförvaltningens tillvägagångssätt, utesluter vissa intressegrupper som inte har någon inflytande på beslut som fattas. Det som är intressant i utredningen är att den särskilt lyfter fram att förvaltningsmyndigheterna skapar egna regler, utformar egen praxis och utvecklar särskilda strategier för att hantera och strukturera sitt arbete för att försöka förvalta olika uppdrag och för att kunna hantera svåra situationer som riskerar äventyra rovdjurspolitikens framtid (Ibidem:447).

Denna studie vill undersöka hur och i vilken grad förvaltningsmyndigheterna använder sig av handlingsutrymmet. Studien vill även undersöka vilka effekter handlingsutrymmets nyttjande har på rovdjurspolitikens utfall. För att kunna besvara dessa frågor är det nödvändigt att först veta något om handlingsutrymmet.

Handlingsutrymme i offentlig förvaltning

I en demokrati existerar den offentliga förvaltningen med det huvudsakliga syftet att se till att de beslut som fattas av folkvalda politiker genomförs. Politikerna skall fatta beslut och ta ansvar inför väljarna och tjänstemän på förvaltningarna skall genomföra de beslut som fattas för att åstadkomma resultat (Lundqvist 1992). Den offentliga förvaltningen har därför i uppdrag att omsätta de styrandes vilja i handling. Genom olika studier vet vi att tjänstemännen inte enbart är neutrala verkställare av politiska beslut utan även inflytelserika experter (Norell 1989; Sannerstedt 1997; Ehn 1998; Bäck & Larsson 2006).

Tjänstemännens arbete spelar en avgörande roll då politiken präglas av omfattande mål som kräver särskild insikt för att implementeringen skall lyckas. Detta medför att tjänstemän ställs inför olika uppmaningar när de agerar. De framstår både som politikernas "förlängda arm" och som representanter för sin egen organisation (Mellbourn 1979; Wiberg 1987). De upplever ofta konflikter mellan olika krav, olika roller och förväntningar som riktas mot dem från olika håll¹². I en sådan komplex miljö blir handlingsfrihet, som i denna

12 Lundqvist kallar denna konflikt för "förvaltningens trilemma" där kraven på en effektiv, legitim och delaktig förvaltning gör att myndigheterna är tvungna att öka sin självständighet med risk att just de tre nämnda principerna drabbas (se Lundqvist 2004).

studie kallas handlingsutrymme, det verktyg som tjänstemän använder sig av för att lyckas med att implementera det politiska beslutet (Lidström 1991; Winter 2002)¹³.

Det är inte helt okontroversiellt att betrakta handlingsutrymmet som ett förvaltningsinstrument. Tjänstemän som arbetar i de statliga förvaltningsmyndigheterna och som har i uppdrag att genomföra politiska åtgärder får genom nyttjandet av handlingsutrymmet stort inflytande när det gäller den förda politiken och hur den förverkligas. Även om detta inflytande kan betraktas som ett nödvändigt ont kvarstår att handlingsutrymmet är en problematisk maktform ur flera perspektiv. Den offentliga förvaltningen är inte representativ för folkets vilja, eftersom tjänstemän inte är förtroendevalda. Tjänstemän anses vara kunniga och kompetenta i just de frågor som de arbetar med men de saknar mandat att representera folkets vilja. De bör därför inte fastställa politiska beslut och bör även avstå från att påverka det politiska utfallet. Handlingsutrymmet är även problematiskt eftersom dess användning innebär att medborgaren kan behandlas partiskt och att förvaltningen därmed blir godtycklig. Handlingsutrymmet är dessutom ett redskap som saknar motvikt i det svenska förvaltningssystemet eftersom Sverige, till skillnad från andra länder, saknar förvaltningsdomstolar som kan granska, begränsa och sanktionera tjänstemäns handlingsutrymme (Petersson 2005)¹⁴. Framförallt är handlingsutrymmet problematiskt för att det skapar förutsättningar för informella regler som kan komma i konflikt med det formella regelverket. Detta kan leda till att medborgarna uppfattar förvaltningsmyndigheterna såsom partiska och maktfullkomliga och att de tappar förtroendet för det politiska systemet. I Demokratiutredningens betänkande påpekas att förvaltningens självständighet har kommit till för att den enskildes situation ska kunna beaktas i tillämpningen av regelverket. Som en effekt har många medborgare vittnat om en påfallande känsla av vanmakt i mötet med den offent-

13 Jag väljer att använda ordet handlingsutrymmet istället än handlingsfrihet eftersom jag anser att ordet handlingsfrihet har en positiv laddning. I denna studie betraktas tjänstemäns handlingsutrymme istället som ett neutralt inslag i förvaltning av vargfrågan.

14 I Sverige har sedan länge funnits en annan uppdelning mellan förvaltning och rättskipning än i andra länder. Överprövning av förvaltningsmyndigheternas beslut (besvär) har hanterats av överordnade myndigheter och i sista hand av regeringen då beslutet handlat om lämplighet eller ändamålsenlighet. Successivt har överordnade myndigheter kommit att utveckla former för besvärsprövningen som mycket liknar domstolarnas.

liga förvaltningen (SOU 2000:01:133)¹⁵.

Frågan om handlingsutrymmet reser frågor om förvaltningens självständiga makt gentemot politiker, medborgare och det demokratiska systemet. Svaren på sådana frågor är kopplade till olika uppfattningar och värderingar om förvaltningens legitima roll och funktion i styrelseskicket. Dessa uppfattningar varierar bland demokrati-teoretiker och förvaltningsinriktade statsvetare. Frågor om handlingsutrymmets legitimitet och acceptans i det politiska systemet är laddade med positiva och negativa värderingar om förvaltningens uppdrag i samhället samt dess förhållande till politiker. Mitt intresse ligger istället i att undersöka och problematisera hur och varför handlingsutrymmet används av tjänstemän, belysa hur förvaltningsmyndigheterna tänker och agerar, och framförallt att diskutera hur politiken långsiktigt kan stödja förvaltningen genom att utforma regler som bättre passar till den verklighet som tjänstemän dagligen möter.

Handlingsutrymmet i vargfrågan - problemformulering

Den svenska riksdagen har bestämt att de stora rovdjuren – lodjur, järv, varg, björn och kungsörn – ska finnas långsiktigt i Sverige (Prop. 2000/01:57). Beslutet innebär att rovdjuren skall få sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden och att åtgärder skall vidtas för att säkerställa stammarnas framtid. För att förverkliga beslutet föreskriver riksdagen miniminivåer och etappmål för respektive antal av rovdjuren samt ökar ansvaret för myndigheterna att verkställa beslutet. Som en konsekvens av det ökade ansvaret har Naturvårdsverket utarbetat ett nationellt åtgärdsprogram för bevarande av varg (Naturvårdsverket 2003), medan länsstyrelserna med fasta rovdjurstammar har färdigställt regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur. Samtliga styrdokument klargör och delar upp myndigheternas ansvar.

Naturvårdsverket, den nationella förvaltningsmyndigheten på miljöområdet, tilldelar ekonomiska resurser till länsstyrelserna för att ersätta förlust av eller skador på tamboskap samt förebygga före-

15 I utredningen kan man dessutom läsa: "Med oro ser vi hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshushållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av vari deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet" (SOU 2000:01:132).

komsten av skador. Förutom att fördela resurser till länen har Naturvårdsverket ansvar för att registrera och uppdatera en central databas om rovdjur med statistik över skador, ersättning och bidrag samt antal revir. För att samla information om rovdjur finansierar Naturvårdsverket forskning samt ger bidrag till organisationer i syfte att studera, bevaka och kartlägga den skandinaviska vargpopulationen, vilket sker i samarbete med Norge. Sedan 2000 har Naturvårdsverket det övergripande ansvaret för beviljande av skyddsjakt på varg och genomförandet av åtgärder mot jaktbrott. På lokal nivå är det länsstyrelsen som svarar för genomförandet av regler som berör varg i länet, samt tillämpar Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd som berör vargförvaltningen. Detta innebär att länsstyrelsen svarar för inventering och eventuell märkning av den lokala vargstammen, ersättning för och förebyggande av skador, utbildning av egen personal, samt information till allmänheten och samråd med intresseorganisationer. Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas uppdrag genomförs av tjänstemän som kallas rovdjursförvaltare. Denna term innefattar både de handläggare som förvaltar rovdjursfrågan enligt jaktlagstiftningen (jakthandläggare) och de handläggare som förvaltar regelverket kring rovdjurstammen (rovdjurshandläggare).

Men trots att reglerna som styr vargfrågan har blivit allt fler, kvarstår möjligheten för svenska förvaltningsmyndigheter att använda sig av ett stort handlingsutrymme för att välja de mest lämpliga åtgärderna i syfte att implementera det politiska beslutet kring varg¹⁶. Naturvårdsverkets viltskadekungörelse (NFS 2002:13) föreskriver att länsstyrelsen skall lämna bidrag till elstängsel för skydd mot vargangepp enbart efter besiktning av uppsatta stängslen. Men föreskriften lämnar utrymme för tjänstemän så att dessa självständigt kan besluta om ersättning i det fall att angreppet sker innan det att den drabbade

16 En diskussion om myndigheternas handlingsutrymme aktualiserades i media när Justitieombudsmannen, våren 2004, kritiserade Naturvårdsverkets beslut från 2001 om skyddsjakt på lodjur utanför renskötselområdet. Justitieombudsmannen ansåg att beslutet bröt mot 7 § jaktlagen 1987:259 som fastställer att jakten beviljas enbart i begränsad omfattning och som undantag för att skydda den allmänna hälsan och säkerheten samt bevara allmänintresset. Justitieombudsmannen noterade att myndigheten har missbrukat sitt handlingsutrymme och äventyrat lodjursstammens framtid (JO 2004/05:329). Naturvårdsverkets chef för viltförvaltningsenheten svarade några dagar senare med ett pressmeddelande där Naturvårdsverket skrev att "Sverige bör ha det större handlingsutrymme som EU:s art- och habitatdirektivet ger till myndigheter i andra länder i syfte att självständigt besluta om rovdjurstammarnas storlek" (Naturvårdsverket 2004).

tog kontakt med en besiktningsman för att besiktiga stängslet¹⁷. Ytterligare ett exempel gäller länsstyrelsernas beslut om den årliga inventeringsverksamheten. Föreskrifterna indikerar vilka kvalifikationer inventeringspersonalen bör ha, men lämnar åt länsstyrelsens tjänstemän att ensamma besluta om vilka och hur många personer som skall rekryteras.

Vi kan alltså se att regelverket som förvaltar vargstammen lämnar utrymme till myndigheternas rovdjurshandläggare om hur reglerna skall tillämpas i konkreta fall. Anledningen till att myndigheterna i realiteten använder sig av handlingsutrymmet är att regelverket lämnar utrymme för tolkningar nödvändiga för att det politiska beslutet skall kunna tillämpas. Principiellt innebär detta att rovdjurshandläggare har relativt stor frihet att fortlöpande påverka enskilda intressenters vardag och levnadsförhållanden. Ändå har förvånansvärt lite kraft ägnats åt att undersöka förvaltarens faktiska genomförande av vargpolitiken. Den senaste Rovdjursutredningen noterar att förvaltningsmyndigheterna följer olika praxis i sin tillämpning av regelverket. Trots detta har utredaren inte fördjupat sig i frågan om handlingsutrymmet. Den samhällsforskning som hittills har bedrivits har istället fokuserats på allmänhetens inställning till rovdjursstammen (Karlsson, Bjärvall & Lundvall 1999; Ericsson & Sandström 2005), människors rädsla för varg (Karlsson, Eriksson & Liberg 2004), konfliktdämpande förvaltningsstrategier och minskning av den illegala jakten (Brainerd 2003; Pyka, Nyqvist, Monstad et al. 2007). Andra studier har vidare fokuserat på partiernas officiella hållning i rovdjursfrågan inför 2006 års val (Sandström & Ericsson 2006).

Denna studie undersöker länsstyrelsens och Naturvårdsverkets arbete i verkställande av svensk rovdjurspolitik beträffande den svenska vargstammen. Studien fokuserar på hur tjänstemän använder sitt handlingsutrymme för att genomföra de politiska beslut som berör vargstammens framtid. Dessa frågor är relevanta av flera skäl. För det första är handlingsutrymmet relevant att studera ur ett demokratiskt perspektiv. Den offentliga politiken får traditionellt sin legitimitet utifrån demokratiska ideal att man som medborgare väljer sina representanter. I frågan om vargförvaltning finns anledning att undersöka legitimitetsfrågan då en stel ansvarsdelning utesluter möj-

17 Se även "Riktlinjer för bidrag och ersättningar från viltskademedel - rovdjur", ett dokument som länsstyrelserna i Uppsala, Värmland, Örebro, Västmanland, Dalarna och Gävleborg har utarbetat i syfte att tillämpa gemensamma kriterier där regelverket lämnar utrymme för tolkning och anpassning av viltskadereglerna (Länsstyrelsen 2006).

ligheten för lokala politiker att fatta beslut i frågan. Vargpolitiken verkställs av Naturvårdsverket och länsstyrelserna där tjänstemän själva bestämmer om sin organisation och verksamhet. Handlingsutrymmet i förvaltningen av vargstammen kan därför tänkas vara särskilt stort då ingen, förutom nationella aktörer, har behörighet att fatta beslut i vargfrågan.

Förutom att handlingsutrymmet är intressant att studera ur ett rent demokratiperspektiv, belyser det också gränser för myndigheters förmåga att hantera komplexa frågor. Denna diskussion tar avstamp i den nutida myndighetsorganisationen där tjänstemäns erfarenhet och kunskap behövs för att ändra den stela byråkratins förmåga att anpassa sig till konkreta problem. Byråkratin har oftast kapacitet att införa förändringar. Även om de beslut som politikerna tar är tagna i samarbete med experter, forskare och vetenskapsmän så finns det behov att effektivt anpassa beslut på ett lokalt plan (Winter 1994; Stigmark & Molander 2005; Grönlund & Modell 2006). Av detta resonemang följer att kunskap om hur myndigheterna använder handlingsutrymmet behövs för att lyfta fram vilka reella verktyg, förutom de formella reglerna, tjänstemän behöver för att uppnå målen (Hovik & Reitan 2004).

Vargförvaltningen är också en fråga som berör många grupper i samhället. Lokala boende, lantbrukare och jägare möts, startar aktionsgrupper och organiserar demonstrationer som samlar tusentals deltagare. Men även de medborgare som är positiva till att leva med vargar upplever att det politiska beslutet bör ta hänsyn till berörda intressen (Sjölander-Lindqvist 2006; Sjölander-Lindqvist, Bentz & Cinque 2008). Protester ställer krav på myndigheterna och deras personal beträffande vilka strategier som väljs för att motverka uppkomst av konflikter. En studie av hur myndigheterna möter de berörda parterna belyser den praxis myndigheterna själva skapar med hjälp av handlingsutrymmet.

Ytterligare en anledning att närmare studera handlingsutrymmet är behovet att belysa vilka faktorer som spelar roll när tjänstemän fattar ett beslut (Vinzant & Crothers 1998). Forskning beträffande tjänstemäns beslutsfattande har ofta nöjt sig med att konstatera att handlingsutrymmet ges av mötet mellan byråkratin och klienten. Lipsky exempelvis identifierar olika strategier tjänstemän använder sig av för att hantera situationer i mötet med klienter i den dagliga förvaltningen (Lipsky 1980). Även Sannerstedt noterar att i kontakt med avnämarna av de offentliga tjänsterna har byråkratin möjlighet att

fullfölja lagen (Sannerstedt 1997). Men varken Lipsky eller Sannerstedt undersöker vilka faktorer som inverkar på valda strategier. Med andra ord har vi kunskap om hur tjänstemän agerar för att fylla ett vakuum som skiljer regel och handling, men vi saknar förståelse för de krafter som gör att handlingsutrymmet används på ett specifikt sätt. Om handlingsutrymmet är en nödvändig förutsättning för att fullgöra olika förvaltningsuppgifter är det viktigt att förstå hur dessa förvaltare resonerar när arbetsuppgifterna genomförs. I vargfrågan blir kunskap om dessa faktorer särskilt intressant eftersom rovdjursförvaltare har stor självständighet men att de, till skillnad från andra tjänstemän, sällan har direkta kontakter med berörda intressenter eller klienter.

Inom forskningsfältet som rör handlingsutrymme i offentlig förvaltning har de flesta studierna fokuserats på kommunala tjänstemän, oftast chefer, och deras handlingsutrymme, särskilt då dessa har i uppdrag att bereda och implementera olika politiska beslut som fattas av kommunfullmäktige, samt då de utför allmänna administrativa handlingar (Norell 1989; Bartholdsson 2006). Dessa studier presenterar kommunala tjänstemän som kunniga experter inom sina respektive förvaltningsområden där handlingsutrymme blir ett nödvändigt och legitimerat verktyg. I denna avhandling vill jag istället fokusera på tjänstemän inom svenska centrala och regionala förvaltningsmyndigheter, då tjänstemän har ett övergripande ansvar att verkställa politiska beslut och där det sällan förekommer någon kontakt mellan politiker och väljarna.

Att studera handlingsutrymmet i vargfrågan. Avhandlingens övergripande syfte och forskningsfrågor

I denna studie är det rovdjursförvaltarnas handlingsutrymme i förvaltningen av vargstammen som studeras¹⁸. Vargförvaltningen representerar ett fall där handlingsutrymmet uppenbaras särskilt klart. I första hand utesluter reglerna kring vargförvaltningen andra aktörer, exempelvis kommuner och andra myndigheter, från möjligheten att förvalta vargfrågan. Detta gör att regelverket lämnar ett stort ansvar till de behöriga förvaltningsmyndigheterna, vilket även innebär att

18 Jag väljer att i denna studie betrakta handlingsutrymmet som ett förekommande inslag inom ramen för myndighetsutövning. Det är med andra ord inte en empirisk fråga om handlingsutrymme finns. Däremot är det en empirisk fråga om vilka faktorer som spelar in när handlingsutrymme tas i anspråk av förvaltningsmyndigheterna.

dessa myndigheter har ensamt prerogativ att genomföra vargpolitiken. Ett annat skäl till att vargfrågan lämpar sig för en studie av handlingsutrymmet är att rovdjurspolitiken ställer stora krav på en effektiv, legitim och demokratisk förvaltningsprocess, vilket gör att handlingsutrymmet blir ett nödvändigt verktyg för att få systemet att samspela med de nämnda kraven¹⁹. Ett tredje skäl till att studera handlingsutrymmet i vargfrågan är metodologiskt. Till skillnad från många andra politiska frågor förvaltas vargfrågan av ett begränsat antal tjänstemän som även styrs av ett begränsat antal regler. Ur ett forskningsperspektiv är det alltså möjligt att med en enda studie få en heltäckande bild av hur handlingsutrymmet används.

En utgångspunkt för min studie är att handlingsutrymme återfinns som ett inslag i all myndighetsutövning. En andra utgångspunkt är att handlingsutrymmet har sitt ursprung i regelverket där dess användning ger upphov till nya regler. Med detta menas att förvaltningsmyndigheternas handlingsutrymme har sitt ursprung i det politiska systemet. En tredje utgångspunkt är att myndigheternas handlingsutrymme inte existerar utan byråkraters handlingar i bred bemärkelse. Handlingsutrymmet kan användas i syfte att fatta beslut men för att förstå hur handlingsutrymmet används i myndighetsutövning blir det nödvändigt att ha kunskap om samtliga handlingar som genomförs i anslutning till förvaltningsprocessen.

Utifrån dessa tre premisser är avhandlingens syfte att undersöka och förstå hur rovdjurshandläggarna på svenska förvaltningsmyndigheter använder handlingsutrymmet för att genomföra vargpolitiken samt på vilket sätt handlingsutrymmet påverkar vargpolitikens utfall. Med andra ord är syftet att undersöka hur, när och varför handlingsutrymmet används för att lyfta fram vilken betydelse handlingsutrymmet har för utfallet. Det är således tre frågor som ställs och är vägledande för denna studie, nämligen:

1. Hur hanterar rovdjurshandläggarna sitt handlingsutrymme då vargpolitiken skall implementeras?
2. Varför och på vilket sätt används handlingsutrymmet?
3. Vilken betydelse har detta för utfallet?

19 Jag har tidigare lyft fram att det finns ett inbyggt dilemma i förvaltningen av vargstammen som även förekommer i andra politiska frågor. Å ena sidan anger staten och myndigheterna styrdokument för att skapa ett effektivt och snabbt verkställande av vargpolitiken, å andra sidan fastställer styrdokument att förvaltningsbeslut skall diskuteras och förankras hos allmänheten, vilket gör att frågebehandlingen förlängs.

I undersökningen står således rovdjurshandläggarnas val och handlingar i fokus och hur dessa val och handlingar möjliggörs i förhållande till handlingsutrymmet. För att uppfylla avhandlingens syfte undersöker jag de fem förvaltningsområden som ingår i rovdjurspolitiken och där länsstyrelsernas rovdjurshandläggare tillämpar regelverket.

Avhandlingens disposition

Avhandlingen består av tio kapitel. I detta första kapitel har studiens syfte och övergripande frågeställningar formulerats samt några teoretiska perspektiv på handlingsutrymme redovisats.

I det andra kapitlet tecknar jag en bakgrund till det politiska beslutet att bevara den svenska vargstammen samt gör en redovisning av de regler som styr förvaltningsmyndigheterna. De uppdrag som dagens vargförvaltning ställs inför sätts i relation till regler och praxis. Upplägget följer tre olika spår i syftet att teckna en bild av hur handlingsutrymmet utformas och används i förvaltningen av vargstammen.

I kapitel tre redogör jag för de teoretiska verktyg jag använder för att förstå och tolka problematiken kring handlingsutrymme.

I kapitel fyra presenteras studiens metodologiska övervägande och där ingår en diskussion om de forskningsmetoder som används.

Från och med det femte kapitlet följer fem empiri- och analyskapitel där fallstudiernas resultat presenteras. I kapitel fem beskrivs hur tjänstemän som implementerar vargpolitiken (rovdjurshandläggare och delvis jakthandläggare) använder sitt handlingsutrymme i frågan om skadeersättning och bidrag till förebyggande åtgärder mot vargangrepp på tamdjur. I kapitel sex undersöks inventering och märkning av vargstammen samt hur dessa verksamheter genomförs med avseende på handlingsutrymmet. I kapitel sju undersöks frågan om skydd mot varg (akuta förebyggande insatser samt skydds jakt på varg som beviljas av Naturvårdsverket) i förhållande till myndighetens handlingsutrymme. I kapitel åtta undersöks länsstyrelsens rådgivande organ, de regionala rovdjursgrupperna, i syfte att belysa när och hur tjänstemännen använder sig av handlingsutrymmet. I det nionde kapitlet undersöks regionala förvaltningsplaners planprocess genom att studera förvaltningsmöten och samrådsmöten mellan länsstyrelserna och mellan länsstyrelserna och andra myndigheter.

I det avslutande kapitlet tio förs en sammanfattande diskussion om studiens resultat och implikationer för vargpolitiken. Där avslutas sedan avhandlingen med några kommentarer, reflektioner och förslag till fortsatt forskning.

2 En politik för varg

Vi har redan noterat att vargfrågan väcker starka känslor och att det i grunden finns olika åsikter bland medborgarna om hur vargstammen bör förvaltas. Som framgår i kapitel ett är dessa olika uppfattningar en faktor som kan påverka hur tjänstemän agerar för att implementera regelverket. För att kunna problematisera och förstå hur tjänstemän som förvaltar vargfrågan på länsstyrelser och på Naturvårdsverket hanterar rovdjurspolitikens genomförande ges i detta kapitel en kort bakgrund till vargens återkomst i Sverige. Denna historik leder fram till politiska beslut kring den svenska vargstammen och Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas ansvar.

Vargstammens återkomst

Vargen har funnits i Sverige sedan inlandsisen försvann för cirka 10 000 år sedan. Från medeltid och fram till 1500-talet finns uppgifter om att vargen hade fasta revir i stora delar av landet. Skottpengar gjorde att antalet vargar minskade under 1600-talet men antalet ökade igen under de kommande 150 åren. För drygt 180 år sedan var den svenska vargstammen uppskattad till att omfatta 1500 individer. Vargen jagades med skjutvapen och gift (Oldhammer & Johansson 2004). Jakt på varg reglerades genom jaktlagstiftningen. Skottpengarna infördes 1647 vilket medförde att medlemmar i jaktlag eller ensamma jägare kunde öka sina inkomster genom att bedriva jakt på varg och andra rovdjur (Persson & Sand 1998). Skottpengar betalades ut eftersom varg betraktades som ett skadedjur, fri att jagas och bekämpas. Ersättningarna gjorde jakten till en lönsam syssla. Under denna period var det mycket ont om rådjur och älgar i skogarna och fåbodbruket hotades. Förföljelsen genomfördes med saxar, åtel och sylvassa störrar som spetsade vargarna i varggropar (Brusewitz 1967). Under perioden 1827 och 1839 uppskattades antalet vargar i hela

Skandinavien uppgå till 2000 individer (Aronson & Sand 2004).

I många sydsvenska landskap sköts de sista vargarna under 1860- eller 1870-talet. I ett protokoll från kommunalstämman med Rättviks och Boda församlingar 1864 berättas om att sju vargar och fem lodjur dödades det året. Året efter höjde kommunen belöningen med femtio riksdaler riksmünt för skjuten björn och femton för varg eller lo (Oldhammer & Johansson 2004). Även samiska berättelser från norra Sverige talar om erfarenheter av jaktmetoder för att fånga och döda vargen och det landskap där vargar levde i stora flockar (Sikku & Torp 2004).

Den officiella avskjutningsstatistiken för Sverige visar att vargen mer eller mindre utrotades i syd- och mellansverige i mitten av 1900-talet. Vid denna tid fanns det fortfarande enstaka vargar i renskötselområdet²⁰. Med fridlysningen i januari 1965 uppskattade man att det fanns ett tiotal vargar kvar i Sverige. Man talar dock om tio individer utan att kunna fastställa säkrare siffror eftersom officiella varginventeringar började genomföras under 1970-talet då en vargflock upptäcktes i trakten av Trysil i Hedmark i Norge året 1976. I Sverige började inventeringsverksamhet att genomföras först i Norrbotten och Värmland (Aronson & Sand 2004) då en tidigare studie om populationsstorleken fastställde att åtta - nio vargar uppehöll sig i Sverige. En av dessa vargar spårades i södra halvan av landet medan alla de övriga registrerades i Norrbottens län (Ibidem).

I början av 1980-talet kom det så småningom in rapporter om varg från helt andra delar av Skandinavien. Vintern 1982/83 konstaterade man att ett par hade etablerat sig i norra Värmland. Sommaren 1983 föddes en vargkull, den första kända föryngringen i sydsandinavien sedan 1918. Såvitt känt har föryngring därefter skett i mellansverige varje år utom 1986. De tre åren före 1986 och de följande fyra åren skedde en föryngring varje år. Från 1991 till 1995 etablerade vargar revir på två ställen i mellansverige. Under perioden 1980-1997 har den skandinaviska vargpopulationen visat hög tillväxttakt genom att öka med tjugo procent per år och under 1990-talet nästan trettio procent per år. Åren 1997-99 hade antalet föryngringar växt till fem - sex kullar per år.

20 I slutet av 1980- talet föddes sju valpar i staden Vittangi, utanför Kiruna, men länsstyrelsen i Norrbotten tillät skyddsjakt trots protester från Naturvårdsverket.

Vargstammens expansion

Vårvintern 1998/99 genomförde forskarna en stor inventering i landet och då upptäcktes att den totala stammen uppgick till 59 - 75 djur. Sex par ingick i familjegrupper medan fyra var revirmarkerande par (Wabakken, Aronson, Sand, et al. 1999). Från och med nu utfördes en årlig systematisk övervakning av vargstammen med finansiering från Naturvårdsverket och det norska Direktoratet for naturforvaltning. Samarbetet ledde i januari 2000 till att det skandinaviska vargforskningsprojektet döptes till "Skandulv". Målet med projektet, som fortfarande pågår, är att samla kunskaper om den skandinaviska vargens ekologi, demografi, dess sociala organisation och påverkan på bytesstammarna. Vargarna förses med radiosändare för att kunna samla in den nödvändiga informationen²¹ samtidigt som det tas prover för genetiska undersökningar. Därefter pejlas de sändarförsedda vargarna regelbundet och via pejlingen får man reda på rörelsemönster, revirstorlekar och vandringsvanor.

Från 1999 till 2000 ökade antalet föryngringar i Skandinavien, från sex till tio kullar vilket innebar en ökning av antalet individer från sjuttiofyra till nittiotvå vargar. Året därpå minskade vargpopulationen för första gången sedan säsongen 1989/90. Antalet föryngringar minskade från tio till nio kullar och antalet vargar från 107 till 91 (Aronson & Sand 2004).

Resultaten från varginventeringen säsongen 2005/06 redovisar att det i Sverige lever mellan 109 och 117 stationära vargar (vargar som lever i ett eget revir) (Aronson 2006). Utbredningsområdet för vargstammen återfinns framför allt i Värmland. Vargar återfinns i angränsande län samt i Gävleborgs län men i mycket begränsad omfattning i Västmanlands och Västernorrlands län. Den senaste varginventeringen ger inga siffror för populationen av kringvandrande vargar, vilken ofta består av unga vargar som vandrar mellan Sverige och Norge. Förra året kunde man dock konstatera att cirka tjugotvå till tjugosex vargar passerade gränsen mellan de två länderna (Wabakken & Strømseth 2005). Inventeringsresultat anger tretton föryngringar (födda valpkullar) under säsongen 2005/2006 i tretton revir. Elva av dessa revir är belägna helt inom Sveriges gränser medan två

21 Systemet har fått benämningen GPS (Global Positioning System). Det handlar om små GPS-enheter som kan monteras på djurens radiohalsband och som själva fastställer sin position och lagrar denna i sändaren på djuret. De lagrade positionerna kan sedan via olika tekniker överföras till forskaren (Sand, Wabakken & Liberg 2004).

revir delas mellan Sverige och Norge (Aronson 2006). Våren 2006 uppskattades stammen totalt till mellan 141 och 171 individer fördelad på femton flockar och femton revirmarkerande par på den skandinaviska halvön (Sand, Liberg, Aronson, et al. 2007) (se figur 1).

Vargarna i Sverige tillhör ett gemensamt svenskt-norskt bestånd med huvudsaklig utbredning på den svenska sidan av riksgränsen. Vargarna inventeras årligen och denna verksamhet utgår från en klassifikation av olika kategorier av varg. Arten lever i familjegrupper också benämnda flockar med sträng social hierarki. Familjegruppen består av föräldrapar med avkomma och i de flesta fall rör det sig om valpar födda under den senaste säsongen. Vanligtvis får bara det dominerande paret i flocken, alfadjuren, ungar. Honan får en till sex ungar efter cirka sextitvå dagars dräktighet. Om ett av alfadjuren förolyckas räknas gruppen fortfarande som en familjegrupp förutsatt att det är minst tre individer totalt. Flocken lever i ett begränsat område som omfattar cirka 1000 – 15000 km² (Persson & Sand 1998:128).

Ett revir är ett avgränsat område som revirmarkeras av en stationär, ensam varg, ett alfapar eller ett revirmarkerande par²². Ett revir kan också bildas av övriga stationära vargar (ensamma vargar som är stationära i ett eget revir) i väntan på en partner²³. Inventeringar av vargens numerär och utbredning sker årligen i både i Sverige och Norge. I Sverige har respektive länsstyrelse ansvar för inventeringen av stora rovdjur. Inventeringens främsta syfte är att fastställa hur många föryngringar av varg som skett under senaste säsongen. Därutöver skall inventeringen omfatta antal familjegrupper (inklusive flockstorlek) antal revirmarkerande par samt alla övriga stationära vargar. Fältarbetet utförs vintertid och baseras på snöspårningar men både radiotelemetri och DNA-analyser är viktiga kompletterande metoder. Resultaten från varginventeringen redovisas först och

22 Varg lever i familjegrupper med sträng social hierarki, där vanligtvis bara det dominerande paret (alfadjuren) får ungar. Ett vargpar, dvs. hane och hona utan valpar som går tillsammans och hävdar ett revir kallas revirmarkerande par. Ofta rör det sig om nybildade par som ännu inte fått sin första kull.

23 I kategorin "övriga stationära vargar" ingår djur som observerats under minst en period av tre månader inom ett begränsat område om max femton kvadratmil. Rester av en familjegrupp, t.ex. ett föräldradjur med en avkomma klassas också som övriga stationära vargar, liksom även en grupp valpar som helt saknar föräldrar. Förutom övriga stationära vargar förekommer också en ytterligare kategori av varg, som inventeringsrapporter kallar för övriga vargar, dvs. de djur som inte uppfyller någon av de ovan nämnda kriterierna. Det kan handla om unga vargar som inte hunnit etablera revir eller som nyligen har vandrat ut från flocken (Aronson 2006).

främst som antalet konstaterade för yngningar (födda valpkullar). Vargar föder valpar en gång per år och detta sker på våren. De för yngningar som redovisas i inventeringsrapporter avser således de valpkullar som fötts under förra våren.

Sedan 1980-talet samarbetar Sverige och Norge när det gäller inventering av varg då det finns vargrevir som sträcker sig in i respektive land. Utgångspunkten för rovdjurspolitik är att rovdjuren skall finnas i livskraftiga stammar samtidigt som det skall vara möjligt att bedriva får- och renskötsel²⁴. Till skillnad från Sverige fastställer Norge att förekomst av rovdjur måste förvaltas med hänsyn till den ekonomiska verksamhet som bedrivs där rovdjuren etablerar sig. Den norska rovdjurspolitiken lämnar olika starkt skydd för rovdjur i olika områden. Våren 2004 beslöt den norska regeringen att vargar endast skall tillåtas etablera sig i ett särskilt förvaltningsområde. Utanför detta område skall vargpopulationen begränsas genom licensjakt. Målet är att den norska vargpopulationen inte skall överstiga tre för yngningar (Miljøverndepartementet 2003-2004:15). Inom förvaltningsområdena skall samer och andra tamdjursägare inte bedriva ekonomisk verksamhet. Rovdjur och annat vilt, får dödas utan särskilt tillstånd om det behövs för att avvärja en fara för personskador. Det är också tillåtet för ägare till tamdjur, eller någon som representerar ägaren, att döda vilt under ett direkt angrepp på tamdjur. Det norska Direktoratet for naturforvaltning kan ge tillstånd till jakt på björn, järv och varg om arterna orsakar betydande skador på tamdjur eller tama renar. På försök har man i Norge inrättat så kallade regionala rovviltnämnder. Det finns två järvnämnder och två lodjursnämnder. I nämnderna sitter representanter för kommuner. Järvnämnderna har till uppgift att fatta de beslut om licensjakt på järv som Direktoratet for naturforvaltning annars har att fatta. Lodjursnämnderna har fått ta över fylkesmannens beslutanderätt om den kvoterade jakten på lo. Nämndernas beslut kan överklagas till direktoratet.

I Norge liksom i Sverige skapar förekomsten av rovdjur konflikter. I syfte att minska konflikterna har man inrättat så kallade "rovdjursutvalg" genom att etablera en central rovdjursgrupp och regionala rovdjursgrupper. Den centrala rovdjursgruppen är rådgivande till

24 Norge bedriver en omfattande fårskötsel med får på fritt skogsbyte.

miljöskydds- och jordbruksmyndigheter på central nivå²⁵. Tanken är att rovdjursgruppen skall skapa kontakter mellan de olika organisationerna och på så sätt bidra till att konflikter kan lösas. De regionala rovdjursgrupperna är knutna till fylkesmännen, dvs. länsstyrelserna. De är rådgivande till myndigheter på länsnivå men de kan även framföra synpunkter till centrala myndigheter. Grupperna skall delta i utarbetandet av regionala förvaltningsplaner. Meningen är också att de skall vara en kanal för informationsutbyte mellan myndigheter och organisationer. I grupperna ingår representanter för bonde-, rennärrings- och naturskyddsorganisationer samt kommuner och länsstyrelsen.

Den norska staten är enligt lag skyldig att betala full ersättning för husdjur och tama renar som skadas eller dödas av björn, järv, lo, varg eller kungsörn. Full ersättning skall också betalas för kostnader som uppstår till följd av skadorna. Fylkesmannen beslutar om ersättningsar. Normalt betalas ersättningar enligt fastställda schablonbelopp, men om den skadelidande begär det skall en individuell prövning göras. När det gäller tamdjur, utom ren, ges bidrag till bl.a. intensivbevakning, användning av vakthundar, tidigare hemtagning av djur från skogsbete, flyttning av tamdjur och övergång till andra tamdjursarter. När det gäller frågor om förebyggande av skador orsakade av rovdjur har de regionala rovdjursgrupperna också en beslutsfunktion. De beslutar om prioriteringar och fördelningen av medel avsedda för skadeförebyggande åtgärder.

Vargpolitiken på internationellt plan

Svensk rovdjurspolitik styrs av ett antal internationella konventioner. Inom den europeiska gemenskapen samarbetar man för att värna inhemska växter och djur samt skydda de naturliga levnadsmiljöerna. Konventionen om biologisk mångfald (CBD) ratificerades av EU 1993 (SÖ 1993:77). Denna konvention är ett av fem dokument som utgick från FN:s konferens om miljö- och utveckling i Rio de Janeiro (UNCED) 1992. Ett viktigt begrepp redan vid denna konferens blev "Hållbar utveckling". Begreppet lanserades 1987 och definieras som "den utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov". Begreppet har under 1990-talet fått omfattande spridning och det

25 I gruppen ingår representanter för bl.a. Direktoratet för naturförvaltning, Sametinget, rennärrings- och naturskyddsorganisationer samt sammanslutningar av kommuner.

råder bred enighet om att en hållbar utveckling måste vara det övergripande målet för samhällsutvecklingen, vilket senare slogs fast i bl.a. handlingsprogrammet "Agenda 21" vid samma konferens²⁶.

Konventionen om biologisk mångfald syftar till att bevara den biologiska mångfalden (rikedom av arter, genetisk variation inom arter samt mångfalden av ekosystem). Begreppet biologisk mångfald lanserades i USA i mitten av 1980-talet och är betydligt bredare än andra begrepp "artrikedom och diversitet" som tidigare användes av internationella konventioner. Främsta skillnaden är att värdet av den genetiska variationen inom varje art sätts i fokus. Konventionen kallas för "ramkonvention" eftersom den består främst av övergripande flexibla principer. De olika länderna har ganska stor frihet att uppfylla konventionens krav utifrån nationella utgångspunkter. Överenskommelserna om övergripande mål kan summeras i tre grundsatser: bevarande av biologisk mångfald, hållbart nyttjande av mångfaldens beståndsdelar och rättvis fördelning av den nytta som kan utvinnas ur genetiska resurser. Huvudregeln är att den biologiska mångfalden skall bevaras genom bevarandet av hela ekosystemet och de naturliga livsmiljöerna. Begreppet innebär bland annat att förbrukningen av naturresurser eller belastning på miljön som kan vara acceptabel, utan att inskränka på framtida generationers möjligheter att försörja sig och bevara den biologiska mångfalden. Rättvis principen innebär att alla har rätt till en lika stor andel av miljöutrymmet. För att göra det möjligt skall de olika parterna som ansluter sig till konventionen utveckla nationella mål i form av strategier, planer eller program för biologisk mångfald. Det innebär att engagera relevanta samhällssektorer i arbetet att utveckla dessa strategier, identifiera, övervaka den biologiska mångfalden och bevara den i naturlig livsmiljö (så kallade "in situ") genom inrättande av skyddade områden. Forskning och utbildning anser som viktiga medel för utveckling av långsiktigt hållbara brukningsmetoder och förbättring av allmän medvetenhet om biologisk mångfald. Konventionen säger vidare att staten skall utarbeta eller bibehålla lagstiftningen eller liknande för att skydda hotade arter och populationer. Om denna sista punkt innehåller konventionen en bestämmelse som talar om att man skall respektera och bevara kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och

26 Begreppet hållbar utveckling kan tolkas på många olika sätt vilket delvis också förklarar dess breda användning. En klar innebörd är dock att råvaru- och energianvändningen måste effektiviseras. En vanlig tolkning är också att fördelningen måste bli mer rättvis, såväl mellan generationer som mellan länder.

lokala samhällen med traditionell livsstil som är relevanta för att bevara och på ett hållbart sätt nyttja den biologiska mångfalden. Lokalbefolkningar skall stödjas i genomförandet av åtgärder som syftar till att återställa den biologiska mångfalden i områden där den minskats.

En ytterligare konvention som inverkar på den svenska vargpolitiken är "Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter", så kallade "Bernkonventionen" som antogs 1979 och ratificerades 1982 av EU (SÖ 1983:30). Syftet med konventionen är att "skydda vilda djur och växter och deras naturliga miljöer, särskilt de arter och slag av miljöer som för att kunna skyddas kräver samarbete mellan ett flertal stater, samt att främja sådant samarbete". Särskild hänsyn skall ägnas "utrotningshotade och sårbara arter, samt sådana flyttande arter som är utrotningshotade och sårbara". De fördragsslutande parterna åtar sig att "vidta nödvändiga åtgärder för att bevara beståndet av vilda djur- och växtarter på eller anpassa dem till en nivå som motsvaras i synnerhet av ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav". Bestämmelser i konventionen är inte lika fria och generella som i Konventionen om biologisk mångfald. Det finns konkreta regler om att vissa miljöer och arter skall ha vissa grader av skydd. Av denna anledning inskrevs i dokumentet ett antal bilagor som skiljer sig åt beroende på vilka krav man ställer på de länder som ratificerade konventionen. Bilaga 2 tar upp djurarter som enligt konventionen är strängt skyddade och bilaga 3 arter som är skyddade. Björn, järv och varg ingår i bilaga 2 medan lodjur ingår i bilaga 3. Varje part som har ratificerat konventionen skall införa den lagstiftning och vidta de administrativa åtgärder som är lämpliga och nödvändiga för att säkerställa ett särskilt skydd av de djurarter som anges i bilaga 2. Konventionen tvingar varje stat att ta sitt ansvar för att skydda eller strängt skydda de arter som lever i staternas livsmiljöer. Parterna kan däremot samarbeta för att tillämpa konventionen i landet, vilket är något annat än att varje stat bara tar ansvar för vissa arter. På grund av sina fasta bestämmelser har några stater som till exempel Finland reserverat sig när det gäller björn och varg och tillämpar alltså inte konventionen på dessa arter. Några bestämmelser i konventionen tillåter några undantag beroende på lokala och särskilda villkor som kan uppstå i varje land. Det gäller skyddsjakten och dess reglering i olika länder. En förutsättning är att det inte skall finnas någon annan tillfredsställande lösning för att uppnå syftet och att den berörda populationens fortbestånd inte påverkas på ett ogynnsamt sätt. Undantag får göras för att skydda vilda djur samt hindra allvarlig skada på

gröda, boskap, skog, fiske, vatten och annan egendom. Vidare får avvikelser göras med hänsyn bland annat till allmänhetens hälsa och säkerhet eller andra övergripande allmänna intressen. Konventionens parter skall rapportera till konventionens kommitté vart fjärde år om sin policy för artskydd och vartannat år om sina åtgärder för att skydda de arter som omfattas av konventionen. Vid internationella möten diskuteras ofta brister i enskilda länders bevarande av arter eller livsmiljöer. Sådana diskussioner leder inte sällan till uppmaningar (rekommendationer) om bättring riktade till berörda länder, som därefter avkrävs redovisningar. Inom ramen för konventionen har olika ideella organisationer en viktig pådrivande roll.

Det finns flera internationella konventioner som är viktiga för Sverige och rovdjurspolitiken. Dessa konventioner tar inte direkt upp rovdjursfrågor och deras hantering. Däremot berör konventionerna vissa ämnen som rennäringen och rättigheter för ursprungsbefolkningen som har stor betydelse för styrningen av rovdjurspolitiken²⁷. Den svenska regeringen beslöt att utreda frågan 1997 i synnerhet med syfte att upplysa om Sverige kunde ratificera konventionen och tillämpa den på samerna. Utredningen (SOU 1999:25) kom 1999 och anförde bl.a. att Sverige borde skriva om en del av sin lagstiftning och på så sätt anpassa den till de principer som ILO ställer fast. Man kan dock säga att vissa frågor som exempelvis renskötsel och samrådsprincipen i rovdjursförvaltning borde följa principerna som fastställas i konventionen. Renbeteskonventionen gäller mellan Sverige och Norge sedan 1972. Denna konvention berör renbetning i vissa områden där renskötsel bedrivs, vilka ligger utanför riksgränsen i den norska respektive svenska delen. Dessutom kan en renägare som uppehåller sig i det andra landet ha rätt till jakt enligt samma bestämmelser och under samma villkor som gäller för det landets egna renskötande samer.

Det europeiska samarbetet

Miljöskydd tillhörde egentligen inte de frågor som uttryckligen omnämndes i EEG-fördraget eftersom miljöfrågan under 50- och 60-talen

²⁷ Dessa konventioner är ILO:s konvention nr. 169 och Renbeteskonventionen. ILO (International Labour Organisation) är ett FN-organ som skall bevaka frågor om arbetsvillkor, diskriminering, minoriteter och mm. Konventionen nr. 169 berör stamfolk, ursprunglig befolkning och dess förvaltning. Den allmänna inriktningen är att se till att förutsättningar finns som är nödvändiga för att bevara grunden för befolkningskultur och traditionella verksamheter.

inte betraktades som en särskild fråga. Gemenskapens första åtgärder på miljöskyddsområdet var egentligen det så kallade "första handlingsprogrammet för miljö", vilket antogs 1973. Åtgärderna var dock framför allt inriktade på avfallshantering samt vatten- och luftföroreningar. Ett handlingsprogram är dessutom inte ett bindande dokument. Det innehåller politiska programförklaringar och riktlinjer för förverkligandet av vissa målsättningar i frågor av betydande intresse för de stater som antagit dokumentet. Handlingsprogrammets betydelse ligger i det faktum att det utgör en formell politisk viljeförklaring.

Gemenskapens politik som avser skyddet av flora och fauna kom igång tämligen sent i jämförelse med andra sektorer av den europeiska politiken. Trots att det finns mycket intresse och uppmärksamhet runt dessa frågor blir själva politiska debatten inom EU verklighet i slutet av 70-talet. Ett skäl till fördröjningen var att flera medlemsstater ifrågasatte gemenskapsreglering inom detta område. Man kan också konstatera att själva bevarandeprogrammet och skyddet av flora och fauna infördes i allt större grad först efter det fjärde miljöhandlingsprogrammet 1987, trots att man tidigare hade tillämpat den europeiska gemensamma politiken om skydd av flora och fauna.

Art- och habitatdirektivet (EEG 92/43) är till för att säkerställa den biologiska mångfalden. Man hade länge känt ett behov av att skapa ett effektivare system för skydd av livsmiljöer. Direktivet om bevarande av naturliga livsmiljöer och vilda fauna och flora (habitatdirektivet), avser att främja bevarandet av den biologiska mångfalden genom att bevara naturliga livsmiljöer och vild fauna och flora inom medlemsstaternas territorium. För att göra det möjligt särskiljer direktivet två olika planer: man skall bevara dels hela livsmiljöer, dels vilda djur- och växtarter med hänsyn till ekonomiska, sociala och lokala situationer. Vad gäller livsmiljöer fastställer direktivet att det kan finnas två olika slag av miljöer. Dels de som kallas naturtyp och är av intresse för gemenskapen som därför skall skyddas med speciella regler och åtgärder. Dessa livsmiljöer består av speciella territorier som innehåller särskilda typer av ekosystem eller omgivningar (sandbankar, naturliga större vattendrag m.m.). Dels de livsmiljöer som består av territorier som är viktiga för vissa djur- och växtarter av gemenskapsintresse. Faktorer som bestämmer behovet av skydd för en arts livsmiljö avser bl.a. om arten är hotad, sårbar eller ovanlig. Vad gäller skydd av arter innehåller direktivet flera artiklar som har mer direkt betydelse för Sveriges möjligheter att utforma rovdjurspo-

litiken. Artiklarna ansluter nära till Bernkonventionens bestämmelser. Bilaga 4a och bilaga 5a innehåller förteckningar över arter som anses vara av gemenskapsintresse och som kräver noggrant skydd samt djur och växter av gemenskapsintresse. Det finns en skillnad i de olika graderna av skydd som arterna kräver. Bilaga 4a innehåller de djurarter som skall ha ett starkt skydd. Där ingår björn, lo och varg. Huvudregeln enligt direktivet är att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införandet av ett strikt skyddssystem som innebär bl. a. ett förbud mot att fånga eller döda exemplar av dessa arter samt förstöra parningsplatser eller rastplatser. Dessutom skall staterna förbjuda förvaring, transport och försäljning eller byte samt utbudande till försäljning av exemplar som insamlats i naturen. Medlemsstaterna skall införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av dessa djurarter. För arterna i bilaga 5a har medlemsstaterna betydligt större eget handlingsutrymme. I princip är det möjligt att tillåta jakt på arterna. Åtgärder skall emellertid vidtas om en medlemsstat anser att detta är nödvändigt för att jakt och annan exploatering av arterna skall vara förenlig med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus.

Det finns dock två viktiga förutsättningar som tillåter staterna att avvika från reglerna i direktivet. Den första är att det inte får finnas någon annan lämplig lösning. Den andra är att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos den berörda arten inte försvåras. Gynnsam bevarandestatus består av tre delar. Artens populationsutveckling skall vara sådan att den på lång sikt kommer att vara en livskraftig del av sin livsmiljö. Artens naturliga utbredningsområde skall inte minska och det skall sannolikt inte heller komma att minska inom en överskådlig tid. Slutligen skall det finnas och i framtiden sannolikt fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att populationer av arten skall bibehållas på lång sikt. Allt detta betyder att undantag i varje fall inte får göras om det kan medföra att artens långsiktiga överlevnad försvåras eller dess utbredningsområde minskar.

Direktivet inrättar ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nätverk av särskilda skyddsområden kallat "Natura 2000". Syftet är att göra det möjligt att bibehålla och i förekommande fall återställa livsmiljöer samt växt- och djurarter. På så sätt har medlemsländerna inom EU för närvarande byggt upp ett nätverk av värdefulla naturområden som är av särskilt intresse från naturvårdssynpunkt. När det gäller djurarter består skyddet inom Natura 2000 av att arternas

så kallade habitat skyddas. De djurarter vilkas habitat skall skyddas genom Natura 2000 finns förtecknade i bilaga 2 där järv, lo och varg ingår. Om EU-kommissionen inte är nöjd med hur medlemsländerna genomför de två direktiven får länderna påpekanden om detta. Om inte förbättringar sker kan kommissionen dra ett land inför EG-domstolen. Flera länder har blivit fällda i domstolen för att inte ha verkställt fågeldirektivet på det sätt som kommissionen anser önskvärt, ibland efter anmälningar från naturvårdsorganisationer.

Under 1980-talet blev det allt mer aktuellt att bevara vilda djur genom en kontroll av importen av vissa produkter till gemenskapen. Import av dessa produkter var underkastad ett krav på licens, vilket inte skulle beviljas för import av produkter i kommersiella syften. Detta behov ledde till "Förordningen om genomförandet inom gemenskapen av konventionen om internationell handel med hotade arter av vilda djur och växter" (mer känd som CITES-förordningen (EEG 97/338). Denna förordning gäller endast handel med tredje stater och påverkar inte den fria rörligheten för varor inom EU. Denna förordning berör handeln med vissa djurarter, bl.a. varg.

Den svenska vargpolitiken

I takt med att vargstammen växte fram under 1990-talet ökade staten ansatserna för att bygga upp ett förvaltningssystem för att reglera den skandinaviska vargpopulationen. Till grund för riksdagsbeslut låg uppfattningen att ökningen av rovdjursstammen krävde ett omfattande regelsystem som Sverige, till skillnad från andra länder, på den tiden inte hade utarbetat. Framför allt noterade riksdagen att rovdjursfrågan berörde internationella undertecknade åtaganden inom faunavården vilka gällde också i Sverige. Riksdagen noterade även att de internationella åtagandena behövde harmoniseras med de svenska reglerna gällande jakt, skyddsjakt och ersättning för rovdjursskador.

Regeringen bemyndigade i januari 1998 Miljödepartementet att tillkalla en särskild utredare för att utforska rovdjursfrågan. I juli 1998 beslutade regeringen att tillsätta en utredning om skyddsjaktfrågan. Utgångspunkten för utredningsarbetet var att naturligt förekommande djurarter skulle ha förutsättningar för att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Beträffande näringarna skulle det vara möjligt att bedriva djurskötsel i de områden där det förekommer rovdjur utan att motsatta intressen skulle komma i

konflikt med varandra. Utredningen ansåg att Sverige skulle ta sitt ansvar för att livskraftiga stammar av björn, järv, lodjur, varg och kungsörn skulle finnas i Skandinavien. Utredningen föreslog därför att miniminivåer skulle slås fast för antalet rovdjur för de olika arterna. Miniminivån för vargstammen föreslogs till 200 vargar. Skyddsjakt skulle tillåtas i begränsad omfattning och då främst i renskötselområdet. Utanför renskötselområdet skulle skyddsjakten tillåtas i de fall där konflikter med näringslivet förekom.

Det föreslagna målet om 200 individer för vargstammen är resultat av en kompromiss mellan olika inlämnade förslag. Ett första förslag kom från forskargruppen som samarbetade med utredningen. Forskarna noterade att en stor ökning av antalet vargar kunde generera konflikter och skapa risker för ett lokalt motstånd. För kortsiktig överlevnad (10-15 år) och för att undvika negativa effekter av inavel föreslog därför forskarna miniminivån 500 vargar. Naturvårdsverket noterade i utredningen att vargens närvaro kunde orsaka protester i olika delar av landet. Uppsatta miniminivåer kunde därför bidra till att öka protesterna då vargstammen snabbt skulle växa över de uppsatta utbredningsnivåerna. Naturvårdsverket noterade dessutom att myndigheterna inte hade någon beredskap för att hantera eventuella konflikter och för att åtgärda problem med en växande stam och verket föreslog därför en miniminivå om 15 par eller 100 individer.

Utredningen noterade att en avgörande faktor för rovdjursstammens överlevnad var att de konflikterna kring rovdjursförekomst skulle minska. Utredaren ansåg vidare att konflikterna berör särskilda grupper i samhället och att dessa grupper skulle ges möjlighet att ha inflytande över beslutsprocessen (SOU 1999:146:18). Utredaren lämnade därför en rad förslag för att hantera konflikterna. Enligt utredaren skulle Naturvårdsverket och länsstyrelsen arbeta för att förbättra dialogen och förståelsen mellan berörda parter. Ett rådgivande organ för samråd i rovdjurfrågor med representanter för rennäringen, den ideella naturvården, jakten, jordbruket och forskning föreslogs för att förbättra dialogen. Syftet med bägge grupperna varierade beroende på gruppernas olika territoriella omfattning. Naturvårdsverkets rådgivande organ skulle diskutera övergripande policyfrågor samt följa inventeringsverksamhet och diskutera om forskningsfinansiering. Länsstyrelsernas grupper skulle istället öka utbyte av information men grupperna.

Utredningen konstaterade också att ändringar i jaktförordningens bestämmelser om skyddsjakt av rovdjur kunde minska konflikter på

lokal nivå. "Nödvärnsparagrafen" föreskrev att ägare eller vårdare av ett tamdjur kunde få döda björn, lo och järv för att freda sina tamdjur. Utredaren ville i första hand att varg återigen skulle omfattas av samma regler som övriga rovdjur efter att en ändring av paragrafen i slutet av 1990-talet tog bort möjligheten. Reglerna för skyddsjakten skulle därefter förenklas. Utredaren ville dock ha kvar kravet på att skyddsjakten skulle äga rum under ett direkt angrepp på tamdjur. Utredningen föreslog dessutom att Naturvårdsverket skulle få möjlighet att delegera till länsstyrelserna att ge tillstånd till skyddsjakt på enskilda djur av björn eller lo som orsakar allvarliga skador eller olägenheter. Ett ytterligare förslag till att underlätta minskning av konflikter är det som berör ersättnings- och bidragssystemet. Samernas ersättningar för rovdjur skall baseras på inventerade rovdjursförekomster och kompensera samerna fullt ut ekonomiskt för deras förluster. För skador som förekommer utanför renskötselområdet skall länsstyrelserna vara skyldiga att lämna ersättning för skador som de aktuella rovdjursarterna förorsakar på tamdjur och annan egendom som ingår i näringsverksamheten. Utredningen föreslår dessutom att Naturvårdsverket skall inrätta en taxa för ersättning avseende de tamdjur som blir skadade och dödade av rovdjur. Men ersättning skall inte betalas där verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att risken för skador onödigtvis ökar som exempelvis i fall av fritt skogsbete.

Den inlämnade utredningen ledde till utarbetandet av en proposition som innehåller en rovdjurspolitik för att säkerställa förekomsten av de fem rovdjursarterna i den svenska faunan. I december 2000 överlämnade dåvarande miljöministern Kjell Larsson en proposition till riksdagen där regeringen motiverar politiken för att förvalta de fem rovdjursarterna björn, järv, lo, varg och kungsörn. Vid en läsning av propositionen är det tydligt att utredningens förslag om antal och utbredning för rovdjurstammarna godkändes av regeringen. I propositionen formulerar regeringen ett övergripande mål som skall nås inom en generation. Svenska staten tar ansvar för att björn, järv, lodjur, varg och kungsörn finns i så stora antal att dessa kan finnas kvar i den svenska faunan. Dessutom skall de nämnda rovdjuren kunna sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Detta övergripande mål är inget nytt för Sverige. Redan utredningen som föregick rovdjurspropositionen ansåg att stammarna kunde bevaras genom en sammanhållen politik. Men till skillnad från utredningen understryker propositionen att stammarna skall förvaltas utifrån ett

nationellt perspektiv. Utbyte med framförallt Norge erkänns men propositionen betonar att ansvaret för stammens förvaltning vilar på Sverige och att gemensamma åtgärder måste utgå från de nationellt fastställda målen.

Björn, lo och kungsörn bedöms ha livskraftiga nivåstammar i den svenska faunan. För björn föreslogs en miniminivå om 100 föryngringar per år (motsvarande 1000 individer) och för lodjur anges tre tusen föryngringar per år (motsvarande 1500 individer). För kungsörn anges 600 häckande par. Relegeringen klargör att begreppet miniminivåer inte skall ses som ett mål om vilka antal individer som är önskvärda. Det genererar dock ett mål i förvaltningen för att arterna skall öka i antal utöver respektive miniminivåer så att stammen kan säkerställas som livskraftig.

Varg och järv bedöms inte ha livskraftiga nivåer på sina respektive stammar. För varg anges etappmålet 20 föryngringar per år, vilket motsvarar 200 individer. För järv anges etappmålet 90 föryngringar per år (motsvarande 400 individer). Etappmål är enligt regeringen ett delmål för stammarnas storlek på väg mot en nivå där artens fortsatta existens kan anses långsiktigt säkrad (Prop. 2000/01:57).

Regeringen preciserar i propositionen att Naturvårdsverket och länsstyrelsen bör bryta ner de nationella miniminivåerna för björn, lodjur och kungsörn och skapa regionala delmål. Genom att ange siffror för antal lokala föryngringar av björn, lodjur och kungsörn skall myndigheterna underlätta arbetet med acceptansen²⁸. Delmål betraktas som nödvändiga där myndigheterna fastställer antal jaktbara lodjursindivider samt tillåter skyddsjakt på björn.

När det gäller varg och järv anser regeringen att det inte är aktuellt att ange några regionala mål. Antalet individer av dessa arter är så litet att skyddsjakten som beslutas av myndigheter måste ske i nationellt perspektiv (Ibidem:29). Regeringen bedömer med andra ord att tiden inte har kommit för att myndigheterna skall fatta beslut om något regionalt delmål och avvisar därför Naturvårdsverket förslag att anta regionala delmål för varg och järv.

Ändringar i regelverket

I Prop. 2000/01:57 föreslår regeringen vissa ändringar av lagparagra-

²⁸ Regeringen uttrycker sig om regionala delmål och regionala miniminivåer istället för "länsnivåer". Ordet "regional" väcker förvirring eftersom det i Sverige inte finns en territoriell och politisk indelning i regioner såsom i andra europeiska länder.

fer. I första hand föreslås ändring av jaktförordningen beträffande skyddsjakt på varg av enskildas initiativ, enligt 28§ (SFS 1987:905). Ändringen innebär att vargen återinförs i texten under förutsättning att den positiva utvecklingen av stammen fortsätter med samma takt. Om trenden bryts talar regeringen om möjlighet att återkalla beslutet och att tillåta enbart skyddsjakt med föregående beslut av naturvårdsverket. Regeringen föreslår till riksdagen att klargöra vissa formuleringar i texten. Regeringen uppmärksammar att det är särskilt svårt att kunna bevisa att djurägaren inte har något annat val än skjuta vargen. Dessutom är det lika svårt att pröva i rättegång att rovdjursangrepp på tamdjur pågår då beslutet att skjuta görs.

Regeringen framhåller att länsstyrelsen får större ansvar på skyddsjakt genom att lämna tillstånd till skyddsjakt på enskilda individer av varg och järv. Däremot anser propositionen inte att det är befogat att utöka jakträtten till att omfatta angripande rovdjur eftersom en sådan ändring skulle medföra stora problem att bevisa om ett jaktbrott har begåtts eller om jakten var en tillåten skyddsjakt.

I propositionen följer regeringen det förslag som utredningen lämnade in om reformering av ersättningssystemet för skador på tamdjur och egendom förorsakade av rovdjursangrepp i renskötselområdet. Systemet medför att myndigheterna inte längre ersätter efter värdering av den ekonomiska skadan, utan ersättning baseras på antalet av vargkullar. Samebyarna får från staten ett fast belopp efter konstaterade föryngringar eller annan förekomst av rovdjur inom byns betesområde. Beloppet fastställs årligen efter inventering i betesområdena.

I frågan om bidrag och ersättning för andra skador av vilt än på ren förekommer inga ändringar. Det allmänna kriteriet som redan då gällde för ersättningsanslaget är att skadorna skulle förebyggas och därför skulle myndigheten, innan beslutet fattas, värdera enskilda fall utifrån denna princip. Länsstyrelsen lämnar ersättning för skador som rovdjur orsakar i mån av tillgång på medel. Men det dåvarande regelverket talade om att länsstyrelserna skulle använda viltskademedel i första hand för att bidra till förebyggande åtgärder (och endast det belopp som vidare skulle användas för ersättningar av viltskador). Dessutom skulle bidrag inte lämnas till åtgärder för skydd av egendom som var särskild exponerad för risk för skador (exempelvis bikupor, fisk i fiskodlingar och tamdjur på fritt skogsbete) samt egendom som inte var avsedd att användas i näringslivet (exempelvis hästar eller hundar). Denna sista punkt väckte redan på

utredningstiden stark kritik. I synnerhet var möjligheten att skydda sin egendom kontroversiell. I propositionen bedömer regeringen att länsstyrelsen kan göra undantag. Regeringen talar i propositionen om att det är en svår situation att balansera mellan reglernas logiska konsekvenser och den acceptans för rovdjur som skulle kräva en ändring i systemet. Dessutom varierar ersättningsbeloppet från län till län beroende på variationer i antalet inträffade skador.

Rovdjurspropositionen behandlar andra centrala frågor där behovet av reformer är starkt. Myndigheterna får ett ökat ansvar för förvaltningen av rovdjur. Intresseorganisationer och forskning får stöd genom finansiering. Propositionen följer utredningens förslag om inrättande av rovdjursgrupper som samrådande organ både på nationell och regional nivå. Grupperna sammanträder regelbundet på Naturvårdsverket och länsstyrelserna för att diskutera rovdjursfrågan i länet dock utan att kunna fatta beslut eller avgöra förvaltningsärenden. Både grupperna skall istället samråda med tjänstemän och samarbeta med informationsspridningen. Regeringen föreslår dessutom att öka resurserna till ett speciellt nationellt "Rovdjursforum" på Naturvårdsverket där myndigheterna skulle sammanfatta och rapportera in alla skador, bidrag, ersättningar och rovdjursförekomster i landet. Rovdjursforum är idag ett dataarkiv där uppgifter och information från forskning, förvaltning och andra aktörer samlas. Arkivet är tillgängligt på nätet och kräver speciellt tillstånd för tillgång. Tanken är att underlätta förvaltningen och snabbt sprida information mellan olika län.

Förvaltningen av vargstammen på Naturvårdsverket och länsstyrelsen

Den svenska vargstammen förvaltas på två territoriella nivåer. På nationell nivå genomför Naturvårdsverket politiskt fattade beslut i Prop. 2000/01:57. På lokal nivå svarar länsstyrelsen för genomförande av de regler som berör varg i länen samt för tillämpning av Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd.

Naturvårdsverket är central förvaltningsmyndighet på miljöområdet vilket gör att verkets arbete utgår från riksdagens fastställda mål om miljö och natur. Naturvårdsverket leds av en generaldirektör som har ansvar för verksamheten inför regeringen. Generaldirektören sitter i verkets styrelse, som bland annat beslutar om Naturvårdsverkets föreskrifter, och i Miljöforskningsnämnden. Naturvårdsverket

har idag cirka 550 medarbetare. Dessa anställda består av naturvetare, ingenjörer, jurister, ekonomer och samhällsvetare. Verket är organiserat i fyra sekretariat och fem avdelningar. Till Naturvårdsverket hör också flera olika råd. Rådsmedlemmarna kommer från olika delar av samhället. Rådets uppgifter består av allt från att fördela pengar till att informera. Rovdjursfrågan förvaltas inom naturvårdsavdelningen vilket ansvarar huvudsakligen för frågor om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av naturresurserna. Naturvårdsavdelningen indelas i sex olika enheter varav viltförvaltningsenheten förvaltar naturligt förekommande populationer av fåglar, däggdjur och rovdjuren. Enheten arbetar också med frågan om artskydd. Myndigheten fungerar dessutom som normgivare, vägledare, samordnare och utvärderare. Andra centrala, regionala och lokala myndigheter får vägledning av Naturvårdsverket i miljö- och tillsynsfrågor. I myndighetens roll ingår att förklara hur lagar skall tolkas och ta fram föreskrifter, allmänna råd och handlingsplanen. Verket kan dessutom driva mål och ärenden i domstolar.

En omfattande del av Naturvårdsverkets verksamhet är att initiera forskning. Genom programfinansiering styr Naturvårdsverket arbetet med skötsel av skyddad natur, kalkning av försurade sjöar och vattendrag, rovdjursinventering, förebyggande av viltskador samt efterbehandling och återställning av förorenad mark. Naturvårdsverket fördelar också pengar till kommunernas klimatinvesteringsprogram. Naturvårdsverket är sektorsmyndighet för förvaltning av vilda däggdjur och fåglar eftersom vilda djur, som naturligt förekommer i Sverige, enligt riksdagens beslut skall bevaras långsiktigt i livskraftiga bestånd. Även jakt ingår som en del av viltförvaltningen. Naturvårdsverket fattar beslut om skydds jakt på de stora rovdjuren varg, lodjur, björn och järv, både i och utanför renskötselområden.

Med anledning av rovdjurspropositionen har Naturvårdsverket av regeringen fått ett antal regeringsuppdrag. I samråd med länsstyrelserna utformar Naturvårdsverket inventeringsverksamheten av stora rovdjur samt uppskattar behovet att finansiera förvaltningsmärkning av varg i vissa län, i samråd med länsstyrelsernas rovdjursförvaltare. Naturvårdsverket inrättade 2002 ett nationellt rådgivande samarbetsorgan, kallade "Nationellt Råd för rovdjursfrågor". I Rådet ingår representanter för jägare, naturorganisationer, djurägare och länsstyrelsen. Därtill bjuds forskare och andra sakkunniga att delta i mötena vid behov. Naturvårdsverket är verksamt med informationsspridning i samarbete med länsstyrelserna. Under 2002 inrättade Naturvårds-

verket en nationell rovdjursdatabas vilken uppdateras med inventeringsresultat, ersättnings- och bidragsbelopp, samt information om revirstorlek och utbredningsområden. Eftersom informationen är känslig krävs ett särskilt tillstånd för tillträde till databasen. Tillsammans med norska och finska myndigheter samarbetar Naturvårdsverket i fråga om inventering, förebyggande av jaktbrott och utveckling av regelverk. I samråd med Sametinget har Naturvårdsverket utformat en differentierad skadeersättning för björn- och kungsörnsskador samt en differentierad ersättning inom åretruntmarkerna respektive vinterbetesområdena.

Förvaltningsorganisationen på länsstyrelsen

Ansvar för den regionala rovdjursförvaltningen ligger numera på länsstyrelsen. Där ligger idag ansvaret för länets rovdjursinventeringar, viltskador på tamdjur, beslut om viss skyddsjakt, informationsinsatser och bekämpning av jaktbrott. De flesta län har utsett en rovdjursansvarig person och byggt upp en organisation med besiktningsmän, och många län har även fast anställd personal som utövar tillsyn och har andra myndighetsuppgifter, bl.a. inventeringarna i renskötselområdet. Län med fasta stammar av rovdjur har bildat regionala rovdjursgrupper. I länsstyrelsens uppdrag ingår att företräda staten genom att samt se till att beslut som fattas av regeringen och riksdagen skall tillämpas i länet. Regeringen styr indirekt länsstyrelsen genom regleringsbrev och instruktioner. Regleringsbrev är tidsbegränsat och ställer upp årliga mål, uppdrag och anger ekonomiska och andra villkor för årets verksamhet. Till skillnad mot regleringsbrevet är instruktionerna mer långsiktiga. Det är en förordning i vilken regeringen definierar myndighetens arbetsuppgifter och det ansvarsområde som den har att bevaka, utveckla eller i något annat avseende hantera. Instruktionen förändras inte nödvändigtvis årligen, vilket gör att den har en annan och mer övergripande funktion än regleringsbrevet.

Länsstyrelsen leds av en landshövding som regeringen utser. Landshövdingens ämbetet tillkom i mitten av 1600-talet. Landshövdingen hade som riksstyrelsens företrädare i uppgift att genomföra statens beslut i länet och att övervaka skatteindrivningen. Regeringen utser också länsråd som är landshövdingarnas ställföreträdare. I storstadslänen är ställföreträdaren en länsöverdirektör. Personalen i övrigt anställs av länsstyrelsen. Det högsta beslutande organet är en styrelse som består av politiker och representanter för olika sam-

hållsområden i länet. I enlighet med regeringens proposition "Regional samverkan och statlig länsförvaltning" (Prop. 2001/02:7) tydliggörs länsstyrelsernas statliga uppdrag genom att samtliga länsstyrelser från och med 2003 har fått styrelser som utses av regeringen och inte, som tidigare, av landstingen.

De tjugo länsstyrelserna har sammanlagt cirka femtusen anställda. Den interna administrativa strukturen varierar numera åtskilligt från det ena till det andra länet. I stora drag leds länsstyrelsen av en politisk styrelse och en länsledning (landshövding och länsöverdirektör). Organisationen delas i administrativa enheter.

I länsstyrelseinstruktionen (SFS 2002:864) sägs att länsstyrelserna skall ägna sig bl.a. åt naturvård, faunavård och miljöskydd samt i förekommande fall rennärlingsfrågor. I regeringens rovdjursproposition 2000/01:57 bestämde regeringen att länsstyrelsen skulle få ett större ansvar beträffande förvaltningen av rovdjuren. Länsstyrelsens uppgift är att förvalta rovdjursstammarna genom att informera, inventera, förebygga jaktbrott, förebygga skador på tamdjur och utbetala ersättningar för skador som kan uppkomma till följd av rovdjursangrepp. Länsstyrelsen ansvarar för att de tillstånd som lämnas för skydds jakt dokumenteras på lämpligt sätt och att den lokala utvecklingen av rovdjurspopulationen övervakas. Slutligen ansvarar länsstyrelserna för användandet av de viltskademedel som länet tilldelas.

I de flesta län förvaltas rovdjursfrågan på naturvårdsenheten och miljövårdsenheten, medan bara en minoritet av länsstyrelserna behandlar frågan vid en särskild jakt- och fiskeriet. Denna variation uppstår eftersom länsstyrelserna självständigt kan ange var ett ärende skall avgöras, dvs. på vilken enhet och på vilken nivå. I en på respektive länsstyrelsen upprättad handlingsordning anges dessutom vem som får avgöra ett ärende samt procedurer för upplysningar eller yttrande i ett ärende. I rovdjursfrågan beslutade länsstyrelserna att lägga ärenden hos en rovdjurshandläggare och hos en jakthandläggare. På några länsstyrelser finns det också en rad policybeslut och rutinbeskrivningar som talar om hur tjänstemännen bör göra i vissa situationer. Beslut eller beskrivningar berör inkomna handlingar och hur tjänstemannen praktiskt skall hantera ärenden. Sådana beslut saknas dock i rovdjursfrågan vilket tyder på att tjänstemän har större handlingsutrymme i rovdjursfrågan än i andra förvaltningsfrågor.

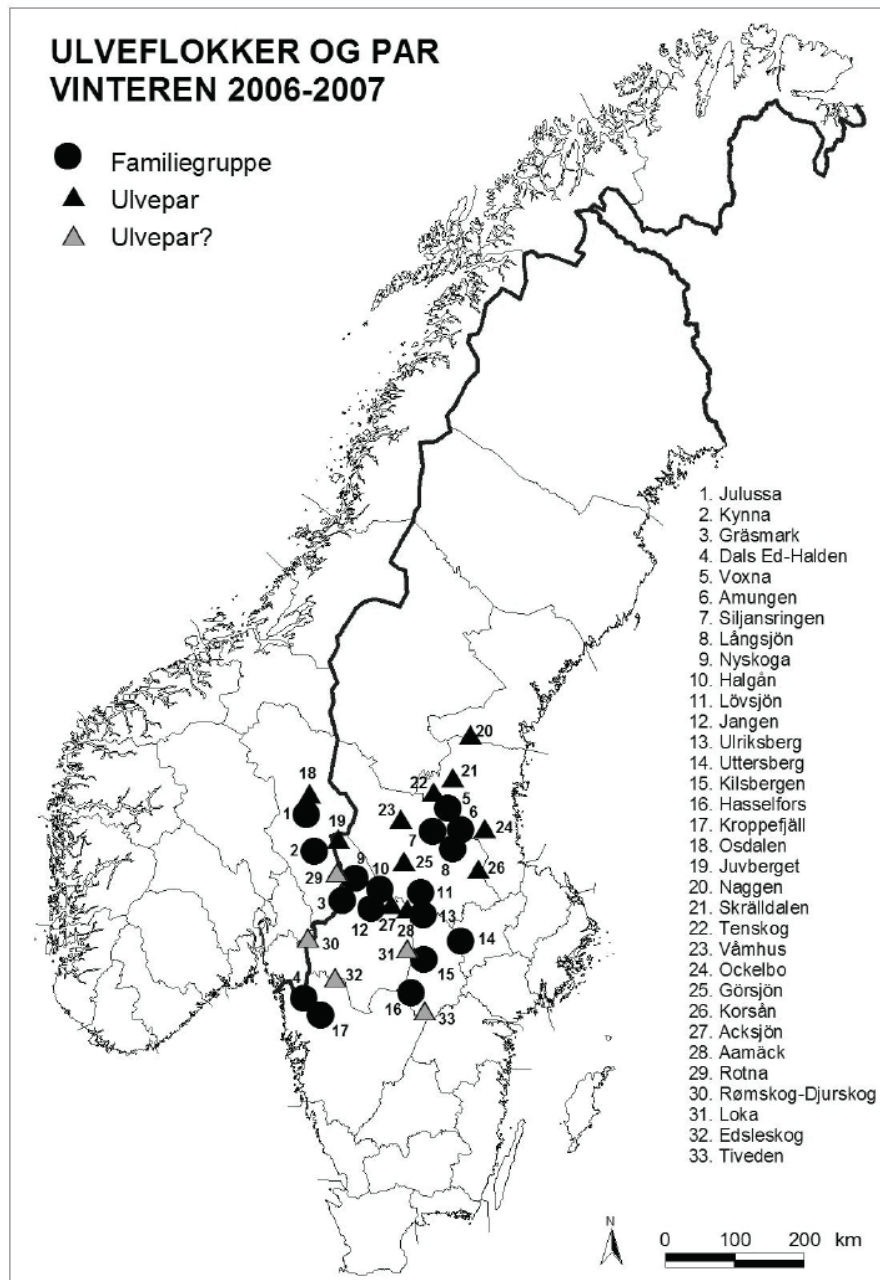
Rovdjurshandläggaren (även kallad rovdjursansvarig och rovdjurs-

förvaltare) sköter inventeringsverksamheten, förebyggande av skador på tamdjur och egendom samt förebyggande av jaktbrott. Rovdjurshandläggaren bestämmer ersättningsnivåer för skador som kan uppstå till följd av rovdjursangrepp. Beträffande lodjur och björn kan rovdjursförvaltaren ge tillstånd till skyddsjakt på enskilda individer enligt 27§ i jaktförordningen (SFS 1987:905). Tillståndet ges av länsstyrelsen och bara i län där det förekommer fasta stammar. I flera län fattar jakthandläggaren beslut om skyddsjakt. Rovdjurshandläggaren har den huvudsakliga uppgiften att klarlägga och koordinera länsstyrelsens informationsarbete i rovdjursfrågan. Detta innebär att hålla kontakter med olika aktörer och att besluta om riktlinjerna för den allmänna policyn som gäller i länet.

Jakthandläggarens arbete består huvudsakligen i att förvalta jaktfrågor i länet. I vissa län arbetade jakthandläggaren med rovdjursfrågan före att rovdjurshandläggartjänsten inrättades. Jakthandläggarna genomförde inventeringsverksamheten i kontakt med jägareorganisationer och forskare. När verksamheten växte under 1990-talet, anställde länsstyrelsen personal med specifika kunskaper om rovdjur. Nuförtiden har jakthandläggarna bara en marginell roll i rovdjursfrågan, och för det mesta deltar de i den regionala rovdjursgruppen i respektive län eller samråder före beslut med rovdjursförvaltarna.

Figur 1

Utbredningen av vargflockar (familjegrupper) och revirmarkerande par i Norge och Sverige under perioden oktober-februari vintern 2006-2007.



Källa: Skandulv 2007.

3

Teoretiska utgångspunkter

When law ends, discretion begins, and the exercise of discretion may mean either beneficence or tyranny, either justice and injustice, either reasonableness or arbitrariness (Davis 1969).

Offentliga tjänstemäns huvuduppgift är att verkställa de beslut som fattas i folkvalda politiska församlingar. Regelverket anger vilka specifika uppgifter förvaltningstjänstemän har och hur de skall agera. Däremot kan regelverket lämna frihet till myndigheterna när det gäller hur resultaten skall uppnås. Förvaltningen, dvs. dess tjänstemän, skall således fungera så effektivt som möjligt samtidigt som medborgarna måste uppleva dess beslut som legitima. Det blir därför betydelsefullt vilka som faktiskt arbetar i förvaltningen och därmed efter vilka principer dessa arbetar (Premfors 2003). Tjänstemän som arbetar inom den offentliga förvaltningen är alla bärare av egen erfarenhet och förväntningar när de förhåller sig till regelverket. Erfarenhet som erhållits i egenskap av myndighetsutövare och erfarenheten de har skaffat sig utanför arbetets ramar. Tjänstemännens bakgrund kan alltså påverka deras myndighetsutövning i varierande utsträckning (Schierenbeck 2003:26). Denna möjlighet att påverka ökar då reglerna upplevs som bristfälliga, svåra eller omöjliga att följa.

Från ett förvaltningsperspektiv kan detta betyda att de verkställande organen själv skapar regler, tillämpar egna regler eller kompletterar de bristfälliga reglerna. De verkställande organen kan använda sig av handlingsutrymme. Byråkratin antas, till följd av detta resonemang, generera nya regler där handlingsutrymmet används som verktyg. Denna process legitimeras ofta med föreställningen att förvaltningsmakten inte har något val.

Förvaltningens handlingsutrymme kan växa fram när det uppstår

oklarheter kring förvaltningens förhållande gentemot både politiker och medborgare²⁹. Handlingsutrymmet stärks dessutom då offentliga tjänstemän upplever att regelverk saknas, är bristfälliga eller svåra att anpassa till verkligheten vilket kräver förvaltningens egna initiativ till anpassning (Winter 2002). Flera studier har fokuserat just på denna spänning (Crozier 1964; Downs 1967; Abrahamsson 1975) men det är med sociologen Max Weber som studierna om byråkratins makt och betydelse i den offentliga förvaltningen egentligen började. För Weber innebär begreppet "byråkrati" ett *corpus* av kunniga individer, en professionell tjänstemannakår som med opartiskhet och neutralitet verkställer politiken. Den centrala legitimitetsgrunden är att reglerna och deras tillämpning är förutsägbara för samhällsmedborgare (Weber 1968:220). Weber anser att byråkratin fungerar som en tekniskt överlägsen form av förvaltning som inte liknar någon annan organisation vad beträffar precision, disciplin och kunskap. Weber har stort förtroende för offentliga tjänstemän. Framförallt tror han på deras förmåga att hantera olika situationer med neutralitet och opartiskhet.

"Bureaucracy develops the more perfectly, the more it is "dehumanized", the more completely it succeeds in eliminating from official business love, hatred, and all purely personal, irrational, and emotional elements which escape calculation" (Weber 1968:975).

Att offentliga tjänstemän agerar som maskiner som lyder order och effektivt genomför politiska beslut som fattas i politiska arenor är det idag ingen som tror på. Istället är en återkommande fråga hur tjänstemännen tillämpar regelverket utan att agera alldeles självständigt. I början av 1970-talet visade Pressman och Wildavsky att implementering av politiska beslut följde en process som kunde delas in i olika etapper där även anställda tjänstemän i de lägre förvaltningshierarkierna hade inflytande (Pressman & Wildavsky 1973:45). Detta resultat initierade olika studier med syfte att lyfta upp förvaltningens för-

29 Det handlar om olika förvaltningssystem: en politiskt oberoende och neutral förvaltning kontra en mer politiskt styrd förvaltning. Frågan tas bl.a. upp i Demokratiutredningens betänkande vilket noterar att förhållandet mellan departement och olika statliga verksamheter behövs klargöras i frågan om självständighet och opartiskhet. Betänkandet påpekar dessutom att verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare och propagerar för det egna områdets expansion eller en viss politisk styrning. Demokratiutredningen talar om ett snävt verksamhetsintresse och en uppenbar värderingsförskjutning som har skett under det senaste decenniet vad gäller synen på myndigheternas opartiskhet (SOU 2000:01:132).

utsättningar att påverka den faktiska politikens utformning i alla led av processen (Aberbach, Rockman & Putnam 1981; Barrett & Fudge 1981; Peters 1999). Synen på offentliga tjänstemän som den kategori av anställda som arbetar inom ett rationellt och slutet system förlorade, tack vare dessa studier, mycket av sin aktualitet. Den tjänsteman som Weber beskrev i sina skrifter var inte längre förenlig med den moderna synen på människan och hennes möjlighet att agera självständigt. Istället blev det allt viktigare att se på tjänstemännens konkreta arbete bakom de formella reglerna som styr verksamheten (Winter 2002).

I syfte att förstå och analysera hur handlingsutrymmet används och de orsaker som ligger bakom användningen är det viktigt att teoretiskt problematisera handlingsutrymmet.

Handlingsutrymme – tema med variationer

Handlingsutrymme är generellt definierat som den möjlighet den offentliga förvaltningen har att välja mellan olika alternativ i syfte att avgöra hur politiska beslut som fattas av de folkvalda i riksdag skall verkställas i ett specifikt ärende (Rouke 1984:36)³⁰. Av tidigare studier vet vi att handlingsutrymmet innehåller ett subjektivt och ett objektiva inslag. Ett subjektivt inslag relateras till den kunskap om erfarenhet tjänstemän använder sig av när han eller hon agerar som myndighetsutövare. Här används handlingsutrymmet för att understryka både tjänstemännens "självständighet i förvaltning av ärenden" (Lidström 1991; Lundqvist 1992) och tjänstemännens "förmåga att agera för att genomföra beslut" (Lindley 1986). Det objektiva inslaget refererar till handlingsutrymmets faktiska funktion i förvaltningsärenden. Här lyfter man ofta fram nödvändigheten att ett icke-detaljreglerat utrymme skall finnas på grund av den särskilda åtgärdens natur (Winter 2002; Schierenbeck 2003:225). Handlingsutrymmet används för att uppnå hög politisk effektivitet och för att förverkliga politiska mål, ofta med politikernas godtycke (Krause 2003:41). Både det subjektiva och det objektiva inslaget visar att det finns en ofrånkomlig länk mellan handlingsutrymmet, regelverket och det konkreta fallet där den enskilda tjänstemannen avgör om regelverket är tillämpligt eller inte och i så fall om handlingsutrymmet skall tas i an-

30 Denna definition används av den positivistiska teorin av byråkratiskt handlingsutrymme (Public Theory of Bureaucracy Discretion - PTBD) som utgår från samband mellan effektivitet - byråkratisk handlingsfrihet.

språk. Men att konstatera att handlingsutrymmet används verkställande av regelverket är bara att berätta halva historien. Lika viktigt är att problematisera hur det faktiskt genomförs och vilka motiv som ligger bakom användningen. I denna studie fokuserar jag på hur tjänstemän förhåller sig till handlingsutrymmet och varför.

Generellt är det svårt att ange en definition av handlingsutrymmet eftersom definitionen utgår från den specifika synen vi väljer för att observera handlingsutrymmet. Man kan exempelvis utgå från regelverkets innehåll och fokusera på tjänstemännens beteende gentemot reglerna. Men man kan även utgå från det förhållande som tjänstemannen har gentemot sina kollegor, sin chef och sina medarbetare, med ett ord gentemot sin arbetsplats. För att kritiskt granska hur handlingsutrymmet används i statlig förvaltning har jag använt mig av en kombination av flera teoretiska perspektiv. Dessa perspektiv representerar de teoretiska verktyg som vägleder mig genom en analys av det insamlade materialet för denna studie. Vi skall nu därför närma oss det legalistiska, det institutionella, det organisatoriska, det demokratiska, det närbyråkratiska och det systemteoretiska perspektivet.

Det legalistiska perspektivet på handlingsutrymmet

Låt oss börja med handlingsutrymmets formella definition från ett legalistiskt perspektiv där den svenska termen "handlingsutrymme" ligger nära det engelska begreppet "discretionality" och det franska motsvarande begreppet "discrétion". Dessa begrepp syftar på individens förmåga att skilja mellan olika alternativ då ett beslut måste fattas³¹. Handlingsutrymmet är exempelvis viktigt för att förklara domstolens förmåga att avgöra ett fall och åstadkomma en dom (Davis 1969)³².

Den legalistiska teoribildningen som senare tillämpas inom den positivistiska rättsteorin, formulerades fullständigt i den tyske juristen Hans Kelsens skrifter i mitten av 1900-talet. Kelsen ansåg att det juridiska systemet inte är en sammansättning av olika juridiska

31 Dessa två begrepp har ursprung från latin "Discernere". Suffix "Dis-" syftar på två val medan "scérnere" betyder skilja, dela upp. Förmågan att hålla isär olika möjligheter, att rationellt genomföra ett val, skiljer ordet från det närliggande ordet "Dividère" som istället syftar på förmågan att separera olika fall (Deli, Cortelazzo & Zolli 1999).

32 Davis skriver "Discretion is not limited to substantive choice but extends to procedures, methods, forms, timing, degrees of emphasis, and many other subsidiary factors" (Davis 1969:4).

lagar av samma hierarki. Det juridiska systemet består istället av olika kategorier av lagar som styr varandra och ligger på olika nivåer (Kelsen 1945). Enligt Kelsen står inte handlingsutrymmet i motsättning till lagar men det berör lagens egen natur (Kelsen 1967; Luzzati 1991). När den offentliga förvaltningen tillämpar en norm, måste denna ha en anknytning till en skriftlig regel. Det finns därför inte någon frihet i tillämpningen av regelverket eftersom det är kunskap om rättssystemet som avgör förvaltarens val. En konsekvens av denna princip är att förvaltaren måste vara specialist på sitt område. I de fall där kunskapen om de juridiska normerna är ofullständig blir beslutet beträffande regelverkets tillämpning också illegitim³³.

Sambandet mellan regler, kunskap och självständighet i förvaltning av politiken, som formulerades av det legalistiska teoriperspektivet i mitten av 1900-talet har lämnat spår i många utländska politiska system, som historiskt påverkades av den legalistiska rättsteorin. I andra länder har parlamentet reglerat handlingsutrymmet i syfte att minska förvaltningsmyndigheternas makt. Italiens juridiska system har exempelvis utvecklat två begrepp för att klargöra förvaltningens handlingsutrymme i förhållande till regelverket. Handlingsutrymmet kan vara "enkelt handlingsutrymme" (*discrezionalità semplice*) eller "kvalificerat handlingsutrymme" (*discrezionalità di merito*) (Giannini 1960). Liknande begrepp har vi i de franska och tyska juridiska systemen (Gualmini 2003; Fraenkel-Haeberle 2004)³⁴. Det enkla handlingsutrymmet innebär att tjänstemännen skall utgå från en generell regel som fastställer allmänna principer då handlingsutrymmet utgör makten att välja mellan olika möjliga alternativ på hur åtgärden skall

33 Kelsen diskuterar i sina skrifter om risken att det parlamentariska systemet blir eliternas egna revir. Kelsen anser att idén om att en exklusiv och kunnig klass av tjänstemän gynnar demokratin döljer sig bakom argumentet att tjänstemän kan förbigå regelverket om detta behövs för att öka effektiviteten. Kelsen anser att det är olämpligt att blanda in kraven på effektivitet i definitionen av ett väl fungerande rättssystem. Effektivitet är en konsekvens av lagens innehåll, inte av dess tillämpning. Det är således centralt att lagen styr förvaltningen eftersom i lagen vilar effektiviteten (Kelsen 1945).

34 Det finns en grundläggande skillnad mellan å ena sidan den franska och den italienska tanken bakom förvaltningens handlingsutrymme och å andra sidan den tyska tanken. Medan de italienska och franska politiska systemen ser på handlingsutrymmet i första hand som en möjlighet för förvaltaren att göra sig fri från politiska beslut, ser det tyska politiska systemet på handlingsutrymmet som möjligheten att anpassa politiska beslut vid specifika fall. Skillnaden är viktig eftersom i det första fallet behöver man ett system som exakt definierar gränserna kring handlingsutrymmet. I det andra fallet har vi istället ett system där kontrollerna görs i efterhand med syfte att verifiera om handlingsutrymmet användes för att effektivisera förvaltningen (Suleiman 1974; Goodnow 2000).

genomföras i relation till målet. Detta handlingsutrymme innebär frihet att välja verktyg för att nå målet, dock inte frihet att välja själva målet. Om vi tar frågan om länsstyrelsens inventeringsverksamhet på vargstammen i länet³⁵ som exempel, kan man tänka sig en rad självständiga val som tjänstemännen kan genomföra inom ramen för uppdraget. Länsstyrelsens tjänstemän avgör självständigt inventeringstiderna, väljer inventeringspersonal samt avsätter medel för verksamheten. Men tjänstemän är, enligt lag, alltid tvungna att genomföra inventering av vargstammen och kan därför inte avstå från att fullfölja uppdraget. Det enkla handlingsutrymmet innebär således att tjänstemän kan bestämma villkoren för uppdraget inom lagens ramar, dock inte uppdragets lämplighet. Det kvalificerade handlingsutrymmet innebär istället större självständighet. Förvaltningsmyndigheterna bestämmer enligt egen bedömning huruvida ett politiskt beslut skall tillämpas eller ej. I bedömningen vägs åtgärder, kostnader och möjliga resultat in. Med andra ord värderar tjänstemännen beslutets lämplighet. Om vi tar frågan om radiomärkning av varg³⁶ ser vi att lagen ger mandat till tjänstemännen att självständigt avgöra behovet att radiomärka enskilda vargar inom länets gränser eller avstå från radiomärkning av vargar. I detta fall väger tjänstemannen behovet att genomföra märknings verksamhet mot ekonomiska kostnader, informations behov, allmänhetens inställning och arbetsinsatser. Senare fattar tjänstemannen beslut och motiverar beslutet.

I juridiska system, såsom exempelvis det tyska, det franska och det italienska, är skillnaden mellan de två typerna av handlingsutrymme viktig för medborgarens möjlighet att överklaga förvaltningsbeslutet. Det beslut som fattas genom det kvalificerade handlingsutrymmets användning innebär en högre frihetsgrad för tjänstemannen i den bemärkelsen att beslutet inte kan överklagas vid förvaltningsdomstolen. Detta innebär alltså att domstolen inte har någon möjlighet att påverka den verkställande makten. Enbart riksdagen kan granska och eventuellt sanktionera den verkställande makten (Huber & Shipan 2002). Det beslut som istället fattas genom det enkla handlings-

35 Vargens utbredning och antal i Sverige följs regelbundet upp med hjälp av inventeringar. Resultatet av inventeringarna utgör underlag för bl.a. uppföljning av mål för rovdjursstammarnas status och utveckling.

36 Märkning av varg innebär att man förser vargen med en radiosändare så att djuret kan spåras och att det blir möjligt att samla in information om vargens beståndsutveckling, genetik samt lokalisera flocken.

utrymmet kan överklagas i domstol och en eventuell dom mot beslutet pekar exakt på vilka ändringar som behövs för att giltiggöra beslutet (Schneider 1991).

I Sverige finner vi en strävan att bibehålla maktbalansen mellan riksdagen, regeringen och förvaltningen. Enligt 1809 års Regeringsform fick förvaltningen uppdraget att balansera makten mellan riksdagen och kungamakten³⁷. Detta uppdrag bevarades även när grundlagen formellt reformerades 1974 då regeringsformen föreskriver att förvaltningsmyndigheterna är självständiga i förvaltningen av ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild, mot kommun eller i tillämpning av lag³⁸. Detta stärks av kravet på kollektivt agerande av regeringen, det vill säga i förbudet mot ministerstyre³⁹. Här finner vi något som gör Sverige unikt. Regeringsformen beskriver å ena sidan förvaltningen som regeringens verktyg och skapar å den andra, ett exklusivt diskretionärt utrymme för de svenska förvaltningsmyndigheterna, fritt till och med från kontrollen av förvaltningsdomstolar. Myndigheters självständighet i förvaltningen av ärenden finner vi dessutom fördelat i olika föreskrifter vilka riktas till myndigheten som sådan och inte direkt till tjänstemännen. De svenska tjänstemännen får instruktioner från den övre styρνivån (nationella myndigheter) men tjänstemän behåller en substantiell frihet, dels i att tolka instruktionerna och dels i att tillämpa dessa i verkligheten (Lundqvist 1992:72; Strömberg 2003). Detta faktum stadfästs i Regeringsformen som bestämmer att det är tjänstemän som självständigt fattar beslut inom lagens ram (SFS 1974:152). Det vi finner är därför att det inte är möjligt i Sverige, då man diskuterar om myndigheters självständighet gentemot den politiska makten, att falla tillbaka på före-

37 Wockelberg diskuterar i sin avhandling det konstitutionella skiftet från maktfördelning till funktionsfördelning i de svenska regeringsformerna. I en jämförelse mellan 1809 och 1974 års regeringsformer finner hon att maktdelningstanken har förlorat mycket av sitt innehåll samt lämnat plats till den ökande självständighet som tillkommit förvaltningsmyndigheterna (Wockelberg 2003:18).

38 1974 års Regeringsformen 11:7 formulerar att "Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag". För en vidare diskussion (se Wockelberg 2003).

39 Ministerstyret, som är en vanlig organiseringsprincip i andra europeiska länder, innebär att en enskild minister fattar beslut i ärenden för de underlydande förvaltningsmyndigheterna. Ministern är därför ansvarig inför parlamentet för förvaltningens beslut. Den svenska Regeringsformen bestämmer istället att myndigheters ministerstyre inte skall få tillämpas i Sverige (För en vidare diskussion se Molander, Schick & Nilsson 2002; Wockelberg 2003).

skrifterna för att definiera förvaltningsmyndigheternas handlingsutrymme. Samtliga föreskrifter slår fast att det är regeringen som styr riket och förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. Hur myndigheterna faktiskt bör handla faller utanför regeringsformen vilket innebär att det blir svårt att upprätthålla en legitim nivå av handlingsfrihet för förvaltningen eftersom Regeringsformen ingenting säger i denna fråga. Trots detta är handlingsutrymmet i svensk förvaltning i flera fall mer bundet av praxis än andra juridiska rättssystem. Förvaltningens frihet att välja, vilket präglas av handlingsutrymmet, relateras alltid till ett politiskt mål eller till en precis regel. Precision lyfts fram i det svenska ordet "utrymme", vilket pekar ut en fysisk plats, eller ett område, där tid och rum är fastställda men förvaltningen kan röra sig fritt. Ett utrymme som emellertid är inramat av reglerna.

En annan tolkning av förhållandet regel - handlingsutrymme anges av Davis som i sin klassiska studie "Discretionary justice: A preliminary inquiry" diskuterar risken för att makten blir illegitim då föreskrifterna inte fastställer specifika villkor till förvaltningsmyndigheterna om hur handlingsutrymmet skall användas (Davis 1969)⁴⁰. Handlingsutrymmet bör inte tänkas som självständigt handlande, enligt Davis, utan som bunden makt.

"A public officer has discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible course of actions or inactions" (Davis 1969:4).

Davis resonemang är intressant eftersom det poängterar att självständig förvaltning är beroende av regler. Beroende på regelns innehåll kan olika valmöjligheter finnas. Fortsatt kvarstår dock problemet där myndigheterna måste förhålla sig till komplexa fall som de facto inte kan föras tillbaka till någon regel och som därför lämnar ett brett utrymme för självständigt handlande. Att bara nöja sig med att identifiera handlingsutrymmets ursprung och att därför fastställa att handlingsutrymmet sitter i regelverket ger inte en heltäckande bild av rådande förvaltningsbeteende.

Det legalistiska perspektivet präglas av en stark normativ karaktär. De implikationer det legalistiska perspektivet får är att handlingsutrymmet avgränsas till en form av praktik som äger rum när

⁴⁰ Davis utgår från the Public Theory of Bureaucracy Discretion (PTBD) som fastställer att handlingsutrymmet är resultatet av lagarna och inte en produkt av byråkratins självständiga agerande.

och om regelverket tillåter det. Men svaret på frågan om hur denna praktik faktiskt genomförs faller utanför teorins gränser såväl som svaret på frågan om hur förvaltningsmyndigheterna agerar ifall reglerna saknas eller är bristfälliga.

Det institutionella perspektivet på handlingsutrymmet

En annan syn på handlingsutrymmet utgår från institutionernas möjlighet att påverka förvaltarnas handlingar⁴¹. Idén om den institutionsstyrda förvaltningen finner vi i Webers teori om byråkratimakten. Weber utgår från tanken att byråkratin ordnas utifrån auktoritetsprincipen. En hierarkisk ordning garanterar byråkratins stabilitet och harmoni där institutionerna ger, genom ordning och regler, varje enskild aktör en specifik uppgift att utföra (Weber 1968). För att förstå hur uppdrag genomförs finner Weber fyra handlingsmönster. Det första handlingsmönstret består av målinriktade handlingar vilka är medel att nå ett visst mål. Handlingen kallas målrationell eller instrumentell eftersom den bygger på en jämförelse mellan alternativa handlingar och en beräkning av vilken av dessa som troligast når målet. Det andra handlingsmönstret består av värderationella handlingar, vilka inte i första hand är instrumentella utan styrda i trohet mot ett ideal, en hedersprincip eller liknande. Den tredje typen av handlingsmönster kallar Weber för traditionella handlingar, vilka är föreskrivna av seder och bruk. Människan handlar på ett visst sätt därför att traditionen så påbjuder. Affektiva handlingar är den fjärde och sista typen av handlingsmönster vilket är betingat av ett psykiskt tillstånd, till exempel en känslomässig reaktion (Weber 1964, 1968). De två sistnämnda handlingsmönstren kännetecknar irrationella beteendemönster till skillnad av de två första handlingsmönstren som anses vara rationell. Vad gäller offentlig byråkrati är det väsentligt för Weber att aktörerna avstår från den egna viljan och lyder auktoriteten då de avgör ett val. Weber fastställer att de rationella handlingarna alltid bör styra förvaltningen (Coser 1977).

Den institutionella teorin utvecklar Webers idéer om auktoritet och makt. De överordnade politiska aktörerna, som riksdagen, kommer överens med de underordnade aktörerna, som myndigheter, om

41 Beteckningen institution avser här den normativa institutionalismen dvs. de normer och regler som strukturerar mänskligt handlande till bestående och återkommande beteendemönster (March & Olsen 1989). Institutioner utgör ett gemensamt regelsystem för individers handlande för att möjliggöra sociala interaktioner som påtvingar individer en gemensam livsform så att ett eventuellt avvikande beteende sanktioneras (Peters 1999:29).

gränserna för handlingsutrymmet. Handlingsutrymmet är därför det utrymme där respektive aktörer kan röra sig fritt, utan formella regler, med syfte att genomföra effektiva beslut. Men hur är detta möjligt om det finns regler som ger ett precist mandat till aktörerna? Webers argument är att reglerna aldrig preciserar gränsen mellan politik och förvaltning. Därför lämnar de överordnade aktörerna det handlingsutrymme som behövs till tjänstemännen. Dock på ett villkor: den strikta hierarkin gäller enbart om tjänstemännen har den kunskap som krävs för att effektivt implementera ett beslut. Vid sidan av denna hierarkiska fördelning av befogenheter måste, enligt Weber, möjligheten finnas att överklaga beslut uppåt i organisationen (Weber 1968). Webers syn på byråkrati inom komplexa institutioner utvecklas i Marchs och Olsens studie om institutionernas inflytande på byråkratin (March & Olsen 1989). March och Olsen anser att institutioner är de främsta aktörerna i det politiska systemet eftersom institutioner formar individers beteendemönster. Skrivna regler, praxis och rutiner medför en viss tröghet när det gäller förändringar. Denna tröghet beror på de rutinmässiga reaktioner och lösningar som institutioner använder sig av i rädsla för andra alternativa tillvägagångssätt som ligger längre från institutionens normer⁴². Detta är även förklaringen till det motstånd institutioner vanligtvis uppvisar när tjänstemän använder sig av handlingsutrymme för att implementera nya lagar (Peters 1999:32).

Det institutionella perspektivet på handlingsutrymmet präglar amerikanska studier om förhållandet mellan politisk makt och förvaltningsmakt där förvaltningens instrumentella karaktär ofta lyfts fram för att visa det komplexa samspelet mellan olika maktformer. Genom att utveckla Marchs och Olsens studie om institutioner visar Meier och Krause att politikernas intresse för kontroll och styrning av förvaltningen neutraliseras av det ännu starkare intresset att åstadkomma politisk framgång (Meier & Krause 2003).

“Administrative agencies regularly provide information to legislators and the White House in the formulation of policies that, in turn, often affect the degree of bureaucratic discretion obtained by the agency. Both politicians and agencies possess a strong incentive to ensure the policy administration is successful” (Meier & Krause 2003:43)

42 March och Olsen använder begreppet "logic of appropriateness" för att beteckna individens förmåga att anpassa sitt beteende till institutionernas normer och regler (March and Olsen 1989:23).

Informationstillgång och lokala kontakter gör att politiker oftast föredrar att lämna ett stort utrymme till förvaltningsmyndigheterna i syfte att uppnå högsta effektivitet (Rouke 1984).

Utifrån det perspektiv som den institutionella teorin uppvisar kan handlingsutrymmet förstås som ett verktyg som politiska institutioner och därför även förvaltningsmyndigheterna, har till sitt förfogande för att systemets stabilitet skall kunna bevaras. Men det institutionella perspektivet förklarar inte hur institutionerna klarar av att implementera den faktiska politiken när politiken kräver radikala förändringar i själva institutionen. Detta är särskilt problematiskt i vargfrågan där nya regler har förändrat förvaltningsmyndigheternas arbetsvillkor. Det institutionella perspektivet tar inte riktig hänsyn till att etablerade rutiner också förändras och att nyttjandet av handlingsutrymmet är ett sätt att anpassa institutionen till förändringarna. En flexibel och individanpassad myndighetsutövning försvinner i det institutionella perspektivet för att istället lämna plats till rutiner och etablerade regler. Av det resonemanget följer att tjänstemäns handlingsutrymme måste undersökas även ur andra perspektiv.

Det organisationsteoretiska perspektivet på handlingsutrymmet

Organisationsteorin belyser att aktörer lyder organisationens fastställda regler för att agera⁴³. Forskning om organisationer noterar att tjänstemannens handlingsutrymme kan styras och kontrolleras genom specifika mål och värderingar. Enligt Herbert A. Simon kan organisationen ange ett välordnat system där riktlinjerna är utgångspunkten för själva handlandet (Simon 1947:308). Simon ser handlingsutrymmet som ett resultat av ett välplanerat politiskt val och att det därför aldrig är ett resultat av slumpen. En analys av moderna organisationer skulle enligt Simon visa att beslutet är en produkt av ett komplext system där individens handlingsutrymme existerar enbart där organisationen har beslutat att individen skall agera mer eller mindre självständigt. Och när detta sker anser Simon att tjänstemännen agerar som politiska varelser eftersom de utövar makt genom att fatta beslut med en politisk styrning. I realiteten innebär situationen att tjänstemän har relativt stor frihet att utforma sina beslut men att denna förmåga inte är ett resultat av deras självständiga ini-

43 Beteckningen organisation avser här ett system av roller, uppdrag och normer som knyts samman med hjälp av kommunikationsvägar och som styr individens handlande (se Perrow 1972; Robbins 1990).

tiativ utan istället ett mandat av organisationen⁴⁴. Enligt Simon kan politikernas riktlinjer sammanfattas i två enkla kategorier: mål och värderingar. Mål refereras till ett grundläggande politiskt syfte. Värderingar refereras istället till etiska och moraliska principer som stödjer målet⁴⁵. Det som är intressant i Simons studier är att han bl.a. visar att politikerna ofta tenderar att fastställa mål och sedan lämna byråkratin fri att konstruera egna värderingar kring målet.

Förutom att identifiera handlingsutrymmets ursprung är det idag viktigt för komplexa organisationer, som den offentliga förvaltningen, att förstå hur tjänstemän använder handlingsutrymme i förvaltning av ärenden. Ledarskapsforskning visar att individuell kapacitet och erfarenhet ändå har stor betydelse för hur politiker och tjänstemän löser praktiska problem (Norell 1989; Hagström 1990; Solli & Källström 1995). Forskningen slår också fast att individens förmåga att uppnå resultat begränsas av konkurrensen mellan motsatta mål på arbetsplatsen (Schein 1985). Tjänstemän upplever nämligen att politiska mål kan krocka med organisationens egna mål. Ofta styrs mål med hjälp av organisationens informella regler. I denna situation används handlingsutrymmet för att möjliggöra organisationens interna mål. Från ett organisatoriskt perspektiv framställs handlingsutrymmet därför som möjligheten att förverkliga organisationens egna mål och i vissa fall avvika från politiskt fastställda mål. Denna möjlighet konkretiseras i organisatoriska rutiner och praxis, vilka oftast ersätter de formella föreskrifterna, som vi även kommer att se lite senare i studien.

Det demokratiteoretiska perspektivet på handlingsutrymmet

Den legalistiska teorin grundas på föreställningen att demokratiskt valda politiker fattar beslut genom majoritetsprincipen och att det administrativa systemet implementerar beslutet i det konkreta fallet. Just denna anpassning är dock problematisk. I sin klassiska studie om förhållandet mellan demokrati och förvaltning skriver Rune Premfors:

44 Se även Giddens och Foucaults studie om individens handlande i komplexa organisationer där handlingsfriheten är en illusion av systemet som ger människan intryck att kunna agera relativt fritt i ett system som istället är stängt (Giddens 1984; Foucault 2003).

45 Simon diskuterar symboler och förebilder som två politiska redskap, vilka tillsammans med retoriken uppfyller den funktionen att hålla politiska mål vid liv (Simon 1947).

"Min allmänna utgångspunkt är att byråkrati i betydelsen tjänstemannastyre är ett hot mot demokratin, samtidigt som byråkrati i betydelse offentlig förvaltning också är ett nödvändigt inslag i det moderna samhället" (Premfors 2000:67).

Liknande utgångspunkt har även andra studier om byråkratins handlingsutrymme. Dessa studier resonerar om vilka mekanismer som skulle kunna skydda demokratin från den byråkratiska makten, en makt som betraktas som ett stort hot för den representativa demokratin och som orsak till expansionen av byråkratin i moderna tider (Dahl 2005; Lukes 2005). Expansionen underminerar i sin tur demokratin genom att orsaka två olika konsekvenser (Premfors 2003). För det första producerar byråkratiexpansionen alltför många tjänstemän som inte kan eller längre vill ha en yrkesroll som stämmer överens med förvaltningens uppdrag. En stor byråkratiapparat behöver en stor organisation som i sin tur innebär svårighet att följa upp förvaltningens resultat (Dunleavy 1991; Premfors 2000). Den andra konsekvensen är att byråkratiexpansionen kostar pengar. Nya myndigheter, växande förvaltningsenheter och större personal belastar finanserna. Både byråkratins expansion och byråkratins höga kostnader är problematiska eftersom de tenderar att utesluta medborgaren (SOU 2000:01:133). Demokratiforskningen för fram att en tänkbar lösning till detta problem är att öka medborgarnas deltagande i förvaltningsbeslut (Berkes, Peter & J. 1991; Tyler 2003; Renn 2006). Det skulle innebära att medborgaren samarbetar med förvaltningsmyndigheterna genom att lämna råd, förslag och synpunkter. Då förvaltningsmakten grundar sina beslut på en process så leder konsultationen med medborgarna, som föregår beslutet, att handlingsutrymmet får den legitimitet som behövs för att kunna ha verkan. Om förvaltningsmyndigheterna istället fattar beslut i ensamhet och i ett klimat där osäkerheten är hög, finns risker för att handlingsutrymmet missbrukas.

Medborgarens deltagande påverkar även hur tjänstemännen utövar makten och därigenom deras handlingsutrymme (Lundquist 1998). När medborgare samarbetar med förvaltningsmyndigheter och har möjlighet att delta i verkställande av politiska beslut, får medborgare insikt i hur enskilda handläggare tänker kring frågan. En följd av detta resonemang är att medborgaren vänder sig till handläggaren för att framföra synpunkter istället för att ta kontakt med politikerna. Ytterligare en anledning till att förvaltningen bör öka samarbetet med medborgare är att tjänstemän befinner sig närmare de berörda intressena, känner väl lokala frågor och anses vara neutrala motparter då politiker oftast betraktas som påverkbara (Sartori

1993:91). Men just denna fråga om byråkratins neutralitet övertygar inte demokratiforskaren Giovanni Sartori, vilken i sin studie om demokratin i det moderna samhället ser handlingsutrymmet som ett hot mot demokratin. Han anser att när byråkratin kan använda sig av handlingsfriheten för att tillämpa innehållet i en juridisk norm kan risker för maktmissbruk uppstå (Ibidem). Även Davis i likhet med Sartori anser att ett välordnat system av lagar och normer kan säkerställa maktdelningsläran, det vill säga den princip som talar om att vad den demokratiskt valda majoriteten beslutar skall byråkratin verkställa (Davis 1969:55ff).

Ytterligare en risk med handlingsutrymmet är att opartiskheten förloras. Medan valda politiker representerar folket har tjänstemännen krav på sig att vara neutrala verkställare i sin yrkesutövning. Tjänstemännen skall allmänt ha en opartisk ställning till politiska frågor med undantag av de frågor som ingår i deras ansvarsområde. Tjänstemännen skall ha en god etik och företräda staten eller kommuner. Polismän bör inte begå brott, tjänstemän på skatteverket skall inte ha någon anmärkning hos kronofogden, miljöförvaltare förväntas engagera sig i miljöfrågor. Föreställningen om kunniga, engagerade och samtidigt opartiska tjänstemän kan krocka med tjänstemäns faktiska möjlighet att fatta självständiga beslut. Olika studier har visat att tjänstemän intar olika roller när konfliktfyllda situationer måste lösas i syfte att skapa acceptans för den fastställda politiken (Harmon & Mayer 1986:11).

Hur bör förvaltningsmyndigheterna agera om beslut skall fattas i konfliktfyllda situationer då förvaltningen inte har någon möjlighet att föra en diskussion med vare sig medborgare och politiker? Ett svar skulle kunna vara att öka handlingsutrymmet för att snabbt avgöra de frågor som kräver resoluta lösningar. Då en fråga ytterligare uppstår. Om handlingsutrymmet utökas, hur väljer tjänstemännen bästa möjliga alternativ utan att hota demokratin? Forskning visar att när sociala konflikter uppstår agerar tjänstemän ofta genom att minska spänningar istället för att lösa frågan (Lipsky 1980:13; Miller 1990:167). När byråkraten fattar beslut har beslutet till syfte att undvika direkt konflikt mellan berörda intressenter. Tjänstemän väljer alltså mellan olika beslutsalternativ med det enda beslutskriteriet att minimera eller undvika strid mellan den administrativa enheten och medborgaren (Galligan 1986). Då sådana beslut avgörs väljer tjänstemän självständigt den lösning som bättre passar till frågan. Dessa val förverkligar handlingsutrymmet.

Det närbyråkratiska perspektivet på handlingsutrymmet

En rad olika studier som publicerades under 1980-talet förde fram tesen att det aldrig är föreskrifter som skapar handlingsutrymmet. Det är istället det konkreta behov, inbyggt i systemet, att anpassa ett beslut till de berörda intressenterna som skapar handlingsutrymmet. Dessa studier fokuserade på tjänstemännens roll och betydelse för verkställandet av politiska beslut, särskilt där tjänstemän arbetar i nära kontakt med medborgarna. Galligan menar att rädslan för en illegitim makt bör vägas mot risken för otillämpbara beslut vilka kan skada det politiska systemet genom att underminera förtroendet för institutionerna (Galligan 1986:30). Enligt Galligan finns föreskrifterna för att legitimera makten men frågan är snarare hur tjänstemän använder sitt handlingsutrymme i relationen till föreskrifterna. Galligans studie svarar att tjänstemän sällan skapar nya regler genom handlingsutrymmets användning. I sin studie av relationen mellan offentligt anställda som i sitt arbete kommer i kontakt med medborgare visar han att tjänstemännen i de flesta fall utfyller regelverket genom att införa egna kompletteringar för att anpassa beslutet till medborgarnas önskemål. På liknande sätt, argumenterar Galligan, kan lärare, läkare eller polismyndigheter anpassa de föreskrivna reglerna på så sätt att det blir lättare för dem att uppfylla sina uppdrag. En lärare kan exempelvis besluta ändra på sitt föreläsningsschema och istället ta studenterna på studiebesök till ett museum. En läkare kan besluta att inte operera en patient utan vänta till nästa dag och se hur sjukdomen utvecklar sig. En polisman kan besluta att inte utreda ett brott efter egen värdering av fallet⁴⁶. Galligan noterar att i alla dessa fall finns det regler som styr tjänstemännens handlande men att dessa regler behöver tolkas för att kunna verkställas (Ibidem:35). Det finns dessutom situationer där tjänstemäns egna kunskaper måste användas för att uppnå resultat och där samtidigt regeln hamnar i skuggan. En kirurg till exempel analyserar symptom och beslutar att en patient skall opereras istället för skickas hem. Detta beslut är konsekvensen av en tolkningsprocess av verkligheten där regeln egentligen spelar ganska liten roll. Det intressanta är, noterar även Lindström, att när det handlar om tjänstemän som arbetar på myndighe-

46 En kritik till Galligans studie är att den inte renodlar begreppet "tjänsteman" utan den studerar offentligt anställda och byråkrater som en enda kategori. Jag anser däremot att Galligans poäng är att belysa medborgarens attityd gentemot expertkunskap och detta perspektiv tar jag med i min studie.

ter förväntas medborgare att reglerna alltid skall följas bokstavligen.

"The doctor and the teacher are given a certain amount of freedom of choice but are expected to perform their task according to accepted professional norms. The bureaucrat, on the other hand, is normally assumed to act in line with standards issued from above" (Lindström 1991:16).

Både Galligans och Lindstöms studier lyfter fram att det finns inbyggda föreställningar som gör att vi inte enbart accepterar utan att vi till och med förväntar oss att professionella personer använder handlingsutrymmet efter bedömning av situationer. Vi har alltså fullt förtroende för läkarens dom och accepterar att läkaren fattar beslut utan att inhämta våra åsikter. När det handlar om tjänstemän däremot är vi redo att anklaga dem om beslutet inte antas i enlighet med föreskrifternas innehåll. Skillnaden, anser Lindström, sitter förmodligen i våra uppfattningar om tjänstemäns uppdrag och deras kapacitet att hantera oväntade situationer. Uppfattningen beror på att människor varken anser att tjänstemän har rätt att tolka föreskrivna regler eller mandat att påverka deras tillvaro.

Några år innan Galligan publicerade sina studier om medborgarnas förhållande till tjänstemäns handlingsutrymme formulerade statsvetaren Lipsky en teori om gräsrotsbyråkrater och deras betydelse för politikens utformning och tillämpning (Lipsky 1980)⁴⁷. Han visade att tjänstemän, som arbetar i direkt kontakt med de berörda intressenterna (även kallade närbyråkrater) är den grupp av offentlig anställda som kan ha mest inflytande på det politiska utfallet.

"I call [these individual in public service] street-level bureaucracies [...] agencies whose workers interacts with and have wide discretion over the dispensation of benefits or allocation of public sanction" (Lipsky 1980:161).

Enligt det som senare döptes till "närbyråkratiteorin" utformas politiken varken av de centrala politiska organen eller av de administrativa lagstiftarna utan istället i mötet med berörda intressenter. Det är i mötet med medborgare som tjänstemän skapar regler, utformar egna rutiner och uppfinner strategier som gör det möjligt att förverkliga politiska mål.

47 I sitt klassiska verk "Street level bureaucracy" studerade Lipsky hur de offentligt anställda i USA arbetar i nära kontakt med människor, samt hur offentliga anställda väljer att lösa de problem som kan förekomma i tillämpning av reglerna (Lipsky 1980:X1).

"I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out" (Lipsky 1980:preface xii).

Tjänstemäns handlingsutrymme är en central komponent för att kunna klara olika uppdrag. Handlingsutrymmet är enligt teorin ett tillvägagångssätt för att lösa konkreta frågor då förvaltningsmyndigheterna möter sina klienter (Lipsky 1980:13; Vinzart och Crothers 1998:36).

"Street-level bureaucrats have discretion because of the nature of the service provision calls for human judgment that cannot be programmed and which machines cannot substitute" (Lipsky 1980:5).

En intressant aspekt som närbyråkratiperspektivet belyser är att handlingsutrymmet skapas i mötet mellan tjänstemän och de berörda intressenterna⁴⁸, vilka Lipsky kallar för klienter. Polismän, skollärare, domare möter sina klienter och använder handlingsutrymmet för att besluta vilket är det mest lämpliga beteendet för att uppnå det resultat som är inskrivet i regelverket. Ett intressant perspektiv är att se verkställandemakten "nerifrån-och-upp". Det är de lokala förhållandena som visar hur förvaltning uppför sig och samtidigt vad förvaltningen behöver för att lyckas med politikens tillämpning. Därför motiverar de lokala förhållandena varför offentliga tjänstemän skiljer sig från andra gräsrotsarbetare.

"Unlike lower-level workers in most organizations, street-level bureaucrats have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agency" (Lipsky 1980:13).

En central utgångspunkt för Lipsky är att handlingsutrymmet frigörs av formella regler. Det finns med andra ord en ofrånkomlig länk mellan handlingsutrymme och regelverk, varigenom närbyråkraten avgör huruvida regelverket är tillämpligt och huruvida handlingsutrymme skall tas i anspråk. Denna process behöver inte stå i konflikt med regelverket utan kan rymmas inom ramen för det handlingsutrymmet som medges i anslutning till regelverket. Däremot kan hand-

48 I denna studie kommer jag ofta att referera till berörda intressenter. Med detta ord avser jag de personer som direkt rörs av förvaltningsbeslutets följder, således inte enbart de personer som kommer i kontakt med förvaltningsmyndigheterna. Mitt begrepp innefattar därför även intresseorganisationer och är något bredare än närbyråkratins konventionella begrepp "klient".

lingsutrymme även användas för att avvika från regeln. Det kan innebära både små val och stora avvikelser från regelverket. Det som är intressant med dessa avvikelser är den individuella förmågan att röra sig relativt fritt inom regelverkets ramar. Lipsky poängterar med andra ord den individuella förmågan att ta avstånd från reglerna. Han anser att i sin myndighetsutövning intar närbyråkraterna olika förhållningssätt till regelverket. Vissa byråkrater möter klienterna och upplever att reglerna stödjer deras arbete. För andra är det istället en stark känsla av att regelverket inte räcker och de brukar komplettera detta med små anpassningar och de anser att klienten avgör om man använder en större eller mindre frihet i bedömning av fall. Den gemensamma faktor som Lipsky lyfter fram är att närbyråkraterna definierar sitt handlingsutrymme i relation till regelverket och i relation till det arbete de genomför. Möjligheten och viljan hos närbyråkrater att använda sig av handlingsutrymmet i myndighetsutövning är med andra ord beroende både av reglerna och uppdraget. Till följd av dessa två faktorer kan tjänstemän utveckla egna beslutsrutiner och utforma egna urvalsprinciper som ofta utarbetas i relation till det övergripande politiska målet och de lagar som gäller för genomförande av politiska beslut. De urvalsprinciper som tjänstemän utvecklar är alltså resultatet av en situationsanpassad analys. Urvalsprinciperna kan samtidigt definieras som praktiska riktlinjer vilka syftar till att lösa förvaltningsärenden. Inom ramen för de kriterier som tjänstemän följer när de fattar beslut hittar vi därför minst två komponenter som samspelar med varandra. För det första hittar vi regelverket som styr mot beslutet. Med i regelverket hittar vi även luckor där handlingsutrymmet används för att fylla vakuumet. För det andra hittar vi klienterna. Närbyråkraterna utvecklar rutiner i mötet med berörda intressenter. Dessa rutiner används för att kontrollera, styra och svara på klienternas åtgärdsbehov. Hur den interaktion som äger rum mellan personer som bär ett intresse i frågan och tjänstemännen ser ut påverkar handläggningen och beslutet.

Närbyråkraterna arbetar i verksamheter vars syfte är att uppnå omfattande och komplexa mål (Johansson 2006:56). Det övergripande målet är ofta svårt att uppnå och i praktiken väldigt omfattande. Närbyråkraterna använder därför handlingsutrymmet som ett verktyg för att försöka närma sig till målet vilket oftast tolkas som vägledande för handlandet. Lipsky tillägger att de flesta val som tjänstemän gör inte är kopplade till tjänstemäns egen vilja men att det istället är andra faktorer som påverkar deras val. Dessa faktorer såsom

organisationens egna mål, klienternas behov och särskilda omständigheter som kan uppkomma i förhållandet till beslutet har inverkan på tjänstemännen sätt att betrakta ärenden.

Vargförvaltare representerar en kategori av tjänstemän som väl liknar den bild Lipsky tecknar av närbyråkrater som löser praktiska problem och undviker konflikter. Trots denna likhet visar vargförvaltare ett drag som skiljer dem från klassiska närbyråkrater: de har sporadisk och oftast diskontinuerlig kontakt med berörda intressenter även om de arbetar med lokala frågor, i nära kontakt med kollegor både på samma enhet och i andra län.

Ett element, som kan antas ha betydelse för hur tjänstemän använder sitt handlingsutrymme när de fattar beslut, är därför hur tjänstemännen tänker och agerar i relation till sina uppdrag och i relation till de konkreta fallen. Lipsky anser att närbyråkrater utvecklar egna strategier, prioriterar vissa val och utvecklar egna arbetsvillkor. Ofta görs detta med mer eller mindre diskretionär makt. I Lipskys studie saknas däremot en fullständig analys av vad tjänstemän tar i anspråk när den diskretionära makten används⁴⁹, dvs. en analys om vilka faktorer påverkar deras beslut.

Det systemteoretiska perspektivet på handlingsutrymmet

Det sjätte och sista teoretiska perspektivet på handlingsutrymmet utgår från den komplexa teorin av sociala system och har utvecklats och förbättrats av den tyske sociologen Niklas Luhmann (Luhmann & Bednarz 1990:73; Luhmann 1995)⁵⁰. Samhället skapas i förhållande till en extern, separerad omgivning⁵¹. Politiken är ett subsystem av samhället liksom det vetenskapliga, det religiösa och det ekonomiska systemet. Dessa subsystem har ett gemensamt drag: de antar beslut och genomför handlingar (Brans & Rossbach 1997:428). Luhmann diskuterar systemet "politik" och han noterar att den klassiska dua-

49 Vinzant och Crothers (1998) visar att det finns "faktorer" som tjänstemän studerar för att komma fram till ett beslut. Med ordet faktorer menar de ett faktum eller en händelse som påverkar ett beslut, exempelvis organisationens finansiella resurser men även föreskrifternas innehåll (Vinzant & Crothers 1998).

50 Teorin tolkar samhället som en sammanhängande helhet, ett självformande system som skapar sig själv, sina egna regler och sina egna beståndsdelar genom en process som kallas för "Autopoiesis". Ordet Autopoiesis kommer från grekiska "αυτός" som betyder "själv" och "ποιέω" som kan översättas med "att göra, att skapa".

51 Enligt teorin kännetecknas alla levande system av att de är slutna. De är autonoma och refererar bara till sig själva. Man kan alltså se strävan att vidmakthålla samhällets struktur genom att impulser från omgivningen tolkas så att de passar in i det nuvarande systemet.

lismen "politiska beslut och administrativa beslut" är en konstruktion av den amerikanska implementeringsforskningen för att underlätta analys av systemets funktion (Ibidem:429). Både det politiska och det administrativa beslutet innehåller en politisk komponent där den viktiga skillnaden handlar om deras olika funktioner. Olika funktioner motiverar existensen av två olika system och deras fortlevnad. På så sätt kan den offentliga förvaltningen implementera ett politiskt program enbart om den politiska majoriteten uppfyller sin funktion att säkerställa grundläggande konsensus och legitimitet för beslutet.

Då politiken misslyckas med att ge beslutet livskraft genom att minimera eller utesluta konflikter måste förvaltningen fylla detta vakuum. Ett sätt är att använda handlingsutrymmet, vilket därför blir en nödvändig komponent av förvaltningsåtgärderna. Handlingsutrymmet är för Luhmann både en kapacitet och en möjlighet att kunna styra politikens följder. Handlingsutrymmet är därför en resurs som det administrativa systemet använder sig av. Åtgärderna som förvaltningsmyndigheterna utför för att försöka öka acceptansen rör oftast konfliktfyllda frågor och motsatta intressen. Sådana beslut kräver hög grad av självständighet, förmåga att söka en kompromiss och duglighet att binda allianser med berörda parter. Därför blir handlingsutrymmet ett element som underlättar myndigheters arbete. Luhmann noterar att förvaltningen, genom handlingsutrymmet, skapar nya regler i form av praxis och vanor. När praxis etableras så skapas också förväntningar gentemot förvaltningen. Medborgare förväntar sig att frågor hanteras enligt etablerad praxis. När praxis upprepas ett antal gånger, kan praxis förvandlas till en regel. När en regel uppstår, kan ny praxis skapas för att ge möjlighet till förvaltningen att genomföra regeln. Detta ger upphov till en händelsekedja som håller ihop samhället och bidrar till att förnya det sociala systemet. Genom nya regler blir det juridiska systemet kapabelt att svara på en allt högre komplexitet (Luhmann 1989).

Teoretiska utgångspunkter - en summering

En rad olika teoretiska perspektiv på förvaltningens handlingsutrymme identifierades i den ovan gjorda genomgången. Det legalistiska perspektivet uppfattar handlingsutrymmet som ett vakuum i föreskrifterna som politiken lämnar till förvaltare i syfte att tillämpa lagen. Perspektivet skiljer mellan "enkelt handlingsutrymme" när för-

valtningsmyndigheterna bestämmer hur lagen skall tillämpas i ett specifikt tillfälle och "kvalificerat handlingsutrymme" när förvaltningsmyndigheterna istället beslutar om lagens lämplighet. Det institutionella perspektivet identifierar handlingsutrymmet istället som möjligheten att agera med relativ självständighet inom ramar för regler som styr handlandet inom varje institution. Det organisatoriska perspektivet ser handlingsutrymmet som förmågan att organisera sitt eget arbete på ett effektivt sätt så att organisationens egna mål kan uppnås. Det demokratiska perspektivet ser handlingsutrymmet som en fara, som illegitim makt, men ibland också som nödvändigt för att systemet skall fungera. Det närbyråkratiska perspektivet handlar istället om att handlingsutrymmet är det mest centrala redskapet som tjänstemän har tillgängligt för att kunna klara mötet med medborgaren. Systemperspektivet, slutligen, ser handlingsutrymmet i ett större sammanhang som ett verktyg förvaltningssystemet använder för att hantera de förändringar som inträffar i samhället. Handlingsutrymmet möjliggör en reduktion av komplexiteten. De sex olika teoretiska perspektiven som presenterades ovan har det gemensamma draget att de uppfattar handlingsutrymmet som makten att bestämma utöver föreskrifterna. Samtliga perspektiv lyfter fram att det administrativa systemet är begränsat i sin utförandemakt och att handlingsutrymmet behövs för att möjliggöra politikens tillämpning. Men perspektiven visar också att handlingsutrymmet måste ses i relation till flera faktorer för att kunna förstås i sin helhet. Att utesluta handlingsutrymmet i myndighetsutövningen kan exempelvis öka sannolikheten för likabehandling och rättssäkerhet för enskilda klienter, samt skydda svaga grupper i samhället, men det kan också generera stelbenthet och rigiditet. Genom att se handlingsutrymmet från flera infallsvinklar har vi möjlighet att bilda oss en uppfattning om tjänstemännens arbetssituation och den myndighetsutövning de representerar⁵². Samtidigt har vi även möjlighet att problematisera handlingsutrymmet utifrån ett mer teoretiskt perspektiv genom att lyfta fram frågor som exempelvis handlingsutrymmets legitima användning i demokratiska system. Jag anser med andra ord att vi kan bättre förstå

52 Att kombinera flera teoretiska perspektiv är samtidigt givande för att undvika det som Knorr-Cetina och Cicourel kallar för metodologisk situationalism där forskaren vill förklara sociala fenomen utifrån avgränsade empiriska fall : "[...]I shall call methodological the principle which demands that descriptively adequate accounts of large-scale social phenomena be grounded in statements about actual social behavior in concrete situations" (Cicourel & Knorr-Cetina 1981:22).

handlingsutrymmet genom att analysera tjänstemännens mandat, deras arbetsvillkor, deras erfarenhet och deras beslut från flera teoretiska infallsvinklar istället för att reducera handlingsutrymmet till ett enda fenomen. Samtidigt vill jag tillägga att handlingsutrymmet bör ses som ett neutralt begrepp, varken bra eller dåligt och att man istället bör lyfta den komplexa kontext där handlingsutrymmet konkretiseras fram.

"[...]In short, discretion is anything but simple. Discretion is constrained choice among competing alternatives; it may involve decisions about what to do, how to do it, or both; and its appropriateness and reasonableness can be evaluated. As such discretion is a neutral concept in that it is neither good or bad in and of itself. Instead, it is the context of its use that establishes its meaning and reasonableness" (Vizant & Crothers 1998:40).

Att handlingsutrymmet är ett nödvändigt inslag i förvaltning av politiken utgör således utgångspunkten för denna studie. En ytterligare utgångspunkt är att handlingsutrymmet har sitt ursprung i regelverket där reglerna har olika precisionsgrader. Det finns ett direkt samband mellan detaljreglering och handlingsutrymme: ju mer regelverket är generellt och oprecist i sitt innehåll, desto högre handlingsutrymme lämnas till förvaltningsmyndigheterna för att fylla det tomrum som har uppstått som en effekt av oprecisa regler. När regelverket istället är detaljerat (dvs. det styr hur tjänstemän skall genomföra politiska beslut) minskar handlingsutrymmet, dock utan att försvinna. Handlingsutrymmet är, enligt min mening, ett *modus operandi*, dvs. ett tillvägagångssätt som konkretiseras i en frihet att bestämma hur det fastlagda målet uppnås⁵³. Av denna anledning anser jag att handlingsutrymmet bör studeras i relation till förvaltningsprocessen istället för i relation till ett politiskt mål. Därför skall vi nu titta närmare på hur denna studie struktureras metodologiskt.

53 Det framhålls här att förvaltningsmyndigheternas verksamhet innefattar inte bara administrativt handlande, som främst tar sig uttryck i ärendehantering, utan också i större eller mindre utsträckning faktiskt handlande.

4

Metod

Handlingsutrymmet är starkt förknippat med mänskligt beteende. Det finns således många sätt att svara på frågan om hur människor använder sitt handlingsutrymme i olika sammanhang. Så är det också för offentliga tjänstemän.

I följande kapitel presenteras den analysmodell som använts för bearbetning av det empiriska materialet samt en diskussion av studiens metodologiska övervägande.

En analysmodell för att studera handlingsutrymmet

I ett politiskt system där förvaltningsmyndigheterna styrs av olika mål måste myndigheter komplettera och anpassa regelverket till konkreta fall⁵⁴. Forskning visar att myndigheter ofta skapar en egen praxis för att kunna verkställa regelverket (Winter 2002; Schierenbeck 2003). Myndigheterna, dvs. tjänstemän som behandlar frågan, rådgör med kollegor, de talar med politiker, de träffar berörda parter och sedan fattar de beslut. När tjänstemän gör detta skapar de ett eget tillvägagångssätt för att ta sig igenom processen. Tjänstemän använder med andra ord handlingsutrymmet i relation till det beslut som skall fattas och därför skapar de olika tillvägagångssätt.

Forskning om implementering av politiska beslut brukar tala om offentliga tjänstemäns handlingsutrymme när regelverket lämnar utrymme för att besluta med relativ hög grad av autonomi och frihet (Lundquist 1987; Lidström 1991). Få studier analyserar däremot hur tjänstemän faktiskt använder detta utrymme i förvaltning av konkreta frågor. Den modell jag har valt har inspirerats av Janet Coble Vin-

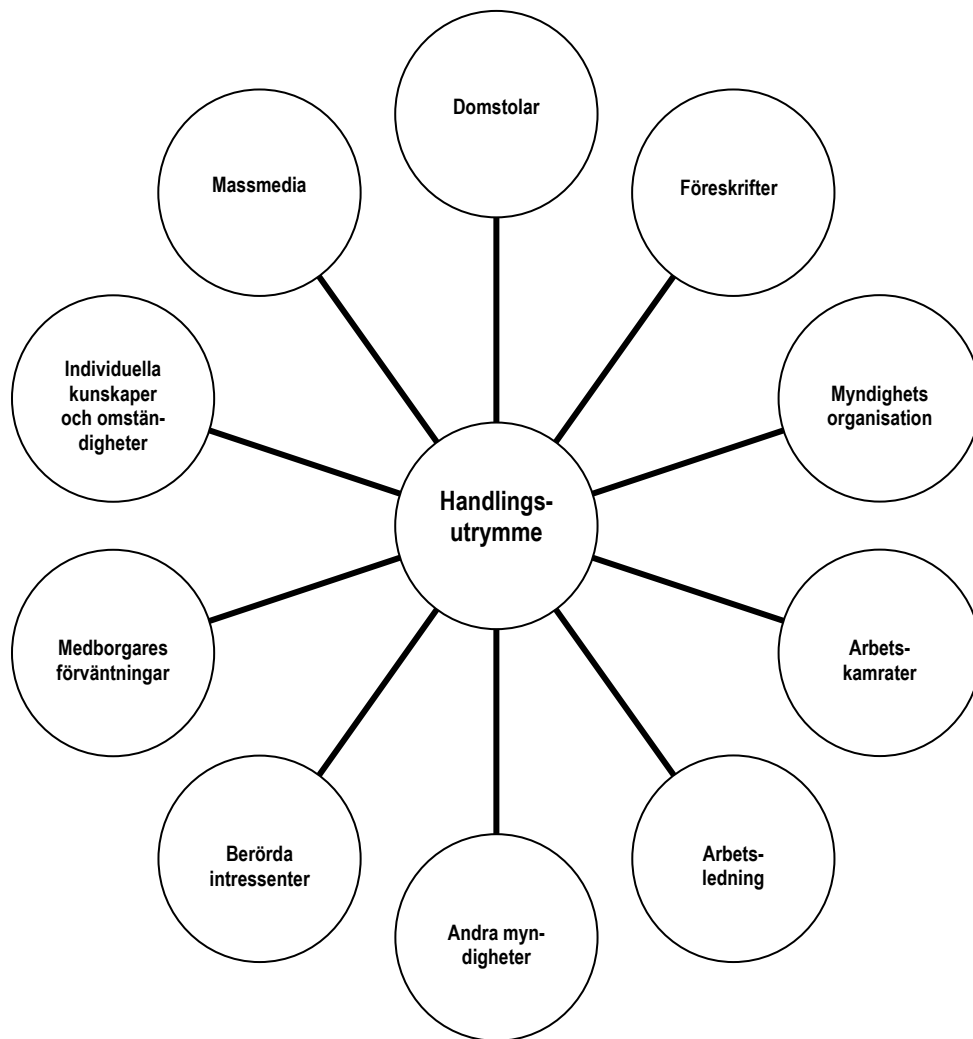
54 Johansson anser att omfattande mål blir svåra att översätta till precisa föreskrifter. Detta orsakar ett tomrum i regelverket vilket tjänstemän idag fyller igen genom att använda handlingsutrymmet (Johansson 2006:75).

zants och Lane Crothers studie om gräsrotsledarskap som utgår från Lipskys närbyråkratiteori och som förklarar hur närbyråkraterna utvecklar en förmåga att styra sin omgivning genom att utarbeta olika handlingsstrategier (Vinzant och Crothers 1998:11)⁵⁵. Modellen innehåller ett antal faktorer som påverkar hur närbyråkraterna förhåller sig när de använder sitt handlingsutrymme. Modellen utgår från de diskretionära handlingar som närbyråkraterna genomför i handläggning av ärenden (exempelvis rådgivning, val av medarbetare, kontakt med intresseorganisationer etc.) och identifierar tio faktorer som påverkar närbyråkraternas handlingsutrymme. Dessa faktorer är: föreskrifterna, myndighetens organisation, arbetskamraterna, arbetsledningen, andra myndigheter, berörda intressenter, medborgares förväntningar, kontexten, massmedia och domstolar (se Figur 2).

⁵⁵ Vinzant och Crothers kallar dessa handlingsstrategier för ledarskapsformer och menar att närbyråkraterna utvecklar fyra olika sätt att uppnå ett beslut och att styra förvaltningsprocessen genom motsvarande fyra olika situationer. Närbyråkraterna anpassar och utformar sitt ledarskap beroende på vilken situation det befinner sig (Vinzant och Crothers 1998:91).

Figur 2

Vinzants och Crothers modell över de faktorer som påverkar närbyråkraternas handlingsutrymme.



Vinzants och Crothers modell har både fördelar och nackdelar. Till dess fördelar hör att den sammanfattar ett antal välbeprövade variabler som har betydelse för hur tjänstemän agerar i förvaltning av politiska beslut. Dess brist är att den inte tar hänsyn till att faktorerna och tjänstemännen kan påverka varandra. Ett exempel kan förklara detta sista resonemang. När en rovdjurshandläggare bokar in ett möte med intresseorganisationernas representanter i syfte att förank-

ra sitt beslut visar det empiriska materialet att rovdjurshandläggaren väljer att kalla in de personer som han eller hon har mest förtroende för. Samtidigt är även personernas deltagande, deras förslag och deras beteende under sammanträdet en komponent som har betydelse för hur rovdjurshandläggaren skall tänka, uppföra sig och besluta. Det som ligger i fokus för denna studie är rovdjurshandläggarnas hantering av handlingsutrymmet då vargpolitiken implementeras och de faktorerna som kan påverka hanteringen. Det jag vill förklara är alltså inte hur påverkan sker utan snarare vilka konsekvenser påverkan har på tjänstemännens hantering av handlingsutrymmet.

Kartläggning av faktorerna

Föreskrifter

Handlingsutrymmet är en betydande faktor som påverkar hur föreskrifterna tillämpas i verkliga fall. Lika viktigt är dock vad föreskrifterna innehåller eftersom innehållet påverkar om och hur tjänstemän använder sitt handlingsutrymme.

Ett första motiv till att inkludera föreskrifterna bland de faktorer som påverkar handlingsutrymmet är att föreskrifterna styr förvaltningsförfarandet. Ur detta perspektiv ger lagen ursprunget till förvaltningsprocessen och legitimerar beslutet. Ur ett annat perspektiv begränsar lagen handlingsutrymmet eftersom lagen bestämmer de kriterier som tjänstemän är tvungna att följa för att genomföra ett politiskt beslut. I dessa fall kan lagen även indikera till tjänstemän när och om handlingsutrymmet skall användas (Vinzant & Crothers 1998).

Förhållandet mellan föreskrifter och handlingsutrymme är ett invecklat tema. Allmänt kan man påstå att när lagen preciserar hur politiska beslut skall implementeras, begränsar lagen tjänstemännens handlingsutrymme. Där istället lagen enbart fastställer några generella principer för att genomföra beslutet så lämnas större frihet till tjänstemännen. Men Page och Goldsmith visar att även i de situationer där det finns en lag kan förvaltaren fortfarande skapa egen praxis. Detta sker särskilt när det finns flera förvaltningsnivåer, en nationell och en lokal nivå samt när lokala aktörer kan inverka på hur centrala regler utformas (Page & Goldsmith 1987)⁵⁶. Men även där reg-

⁵⁶ Page och Goldsmith skriver "Local government may have limited discretion, being subject to the central constrain in the form of law, advice, grants and so on. However if

lerna fastställs centralt så har förvaltningen fortfarande möjlighet att tolka reglerna för att anpassa förvaltningen till lokala förutsättningar (Lipsky 1980; Lundqvist 1992; Hill & Hamm 1997) såsom vi kommer att se lite längre fram i denna studie.

Myndighetens organisation

En ytterligare faktor som påverkar handlingsutrymmet är organisationen där tjänstemännen arbetar. Eftersom den inverkar på handlingsutrymmet genom att påverka tjänstemännens arbetsvillkor och arbetsresultat (Molander, Schick & Nilsson 2002). Påverkan konkretiseras i mål, regler och arbetsvillkor som organisationen både formellt och informellt fastställer och som tillämpas på arbetsplatsen. Det kan handla om att regelbundet rapportera om sitt arbete för kollegorna, om att organisera interna möten eller att samordna arbetet med andra myndigheters avdelningar m.m. (Schein 1985; Franzén 1996).

Även den så kallade myndighetens organisationskultur kan påverka hur enskilda förvaltare genomför ett val (Schein 1985; Czarniawska-Joerges 1992)⁵⁷. På en myndighet kan det exempelvis vara praxis att tjänstemän skall ta vissa beslut i samråd med de anställda på samma enhet. På en annan myndighet kan istället praxis vara att beslut fattas av enskilda tjänstemän utan behov av samråd. Den organisationskultur som gäller på arbetsplatsen inverkar på handlingsutrymmet och där sanktioner kan förekomma när tjänstemän bryter de kulturella mönster som styr verksamheten.

Arbetskamrater

Med termen arbetskamrat eller kollegor menar man här den personal som genomför liknande arbetsuppgifter eller arbetar med liknande frågor. Arbetskamrater är i min studie handläggarnas kollegor. Det som är väsentligt för att definiera denna kategori är att rovdjurs-handläggarna och i viss mån jakthandläggarna vänder sig till arbetskamraterna för att få förslag och stöd innan beslutet tas. Kategorin arbetskamrater innefattar därför inte den personal som handläggarna träffar på arbetsplatsen men som inte bidrar till beslutsprocessen (exempelvis kollegor som arbetar med frågor som inte berör rovdjurs-

local actors themselves have a significant influence on central decisions, they have a greater scope for shaping state service..." (Page & Goldsmith 1987:7).

⁵⁷ Med termen organisationskultur menas normer och värderingar som ger en identitet till organisationen och som påverkar myndigheternas sätt att hantera frågor (Bang 1999).

frågan).

Flera studier visar att kollegorna fungerar som en slags kontrollmekanism genom att förmedla de värderingar och regler som är viktiga inom organisationen (Simon 1947; Vinzant & Crothers 1998; Volti 2008). Deras funktion är att kontrollera och eventuellt sanktionera avvikande beteenden. Konsekvensen på handlingsutrymmet är tydligt. Om tjänstemän är rädda för sanktioner kommer de att försöka använda sitt handlingsutrymme så att de inte bryter mot reglerna eller för att inte bli upptäckta då reglerna bryts. Om tjänstemän istället inte bryr sig om kontrollen skall handlingsutrymmet användas på ett mer offentligt sätt (Sandberg 2006).

Kollegor och arbetskamrater kan även erbjuda stöd till tjänstemän. Kontakter mellan dem kan minska osäkerhet kring ett uppdrag och öka arbetseffektiviteten (Franzén 1996). Där kontakterna istället är sporadiska kan tjänstemannen tappa motivation och förmågan att relatera sitt arbete till andras arbete.

Kollegornas inverkan på handlingsutrymmet varierar mycket. Generellt kan man säga att friheten att genomföra ett val och att använda sitt handlingsutrymme påverkas av relationerna mellan kollegor. En kollega kan påverka beslutet genom att exempelvis uttrycka åsikter, lämna råd och föreslå lösningar, vilket ofta händer om beslutet berör ett ämne som är konfliktfyllt.

Arbetsledning

Inflytandet som chefer har på sina anställda har analyserats i flera studier inom offentlig förvaltning (Hagström 1990; Erikson 2004). Enligt Weber är det inflytandet en form av kontroll som säkerställer en viss effektivitet för förvaltningssystemet (Weber 1968). Den grundläggande anledningen till att förvaltningssystemet mår bra av en stark och kompetent ledning är enligt Weber att kontroll genererar regler och procedurer. Regler och procedurer har en slags pedagogisk funktion inom organisationen och gör att varje anställd känner sig delaktig.

Den inflytande som den högre förvaltningsnivån har på den lägre nivån är en faktor som påverkar hur tjänstemän arbetar och vad tjänstemän väljer att prioritera. Ledningen kan påverka anställda genom kontroll och ledarskap men även genom att ge inspiration och stöd till de anställda.

Andra myndigheter

Merparten av de organisationsstudier som undersöker relationen mellan olika förvaltningsnivåer lyfter fram att påverkan och kontroll förekommer vardagligt mellan olika förvaltningsnivåer. Detta trots svenska myndigheter har av en hög grad av självständighet i arbetet jämfört med andra länder (Grönlund & Kallberg 2006). Relationen mellan olika förvaltningsnivåer konkretiseras ofta i styrande instruktioner om måltillämpning. Påverkan blir mildare då det istället handlar om arbetsvillkor och arbetsrutiner⁵⁸. Naturvårdsverket och länsstyrelserna förvaltar exempelvis vargfrågan på två olika nivåer. Förutom att inverka på länsstyrelsens arbete genom att definiera vilka åtgärder länsstyrelsen skall genomföra för att implementera målet om vargens utbredning i Sverige inverkar Naturvårdsverket även på länsstyrelsens arbetsmetoder, organisation och interna struktur. Men påverkan förekommer även mellan länsstyrelserna. I detta fall handlar det om informella kontakter mellan rovdjursansvariga, ofta med syfte att snabbt lösa frågan, begära ett förslag och samverka.

Berörda intressenter

De som Lipsky kallar för klienter är de berörda intressenter, som direkt påverkas av förvaltningsfrågan och som kan drabbas av effekterna från beslutet (Lipsky 1980). Denna kategori innehåller även de medborgare som kommer i kontakt med tjänstemän i syfte att få en arbetsinsats. Dessa aktörer väljer aldrig frivilligt att komma i kontakt men den tjänsteman som förvaltar frågan. Enligt Lipsky är dessa klienter tvungna att etablera kontakt med förvaltningen eftersom de behöver en tjänst som oftast är oberoende av deras egen vilja (Ibidem:54).

Det som är centralt med klienterna är i första hand deras förmåga att påverka och ibland uppväcka tjänstemännens handlingsutrymme. För att genomföra det politiska beslutet i enlighet med de uppsatta målen kan tjänstemän anpassa, tolka eller avvika från reglerna. Detta sker framförallt när tjänstemän möter sina klienter och skapar sig en uppfattning om klienterna, om deras behov och deras krav.

⁵⁸ Ansvarskommitténs slutbetänkande påpekar risker för att de svenska myndigheterna specialiseras allt mer för att utveckla de offentliga verksamheterna och hantera en alltmer komplex omvärld. Kommittén menar att sektoriseringen har avigsidor, inte minst för individer som har behov av insatser från flera sektorer samtidigt. Myndigheterna bör därför förbättra sitt samarbete och att sektoriseringen måste balanseras med tvärsektoriella, territoriellt baserade arbetssätt och perspektiv (SOU 2007:10:229).

Medborgares förväntningar

Inflytande som individuella förväntningar har på förvaltningsbeslut har beskrivits av tidigare forskning om administration (Pressman & Wildavsky 1973; Goodsell 1981; Fishkin 1997; Habermas 2001). De allmänna slutsatser som dessa studier framför är att medborgarnas förväntningar varierar stort. Luhmann säger att medborgares förväntningar inverkar på förvaltningssystemets förmåga att ta hand om olika frågor eftersom förväntningar tvingar förvaltningssystemet att agera (Luhmann 1995). För Luhmann är det den juridiska regeln som tvingar tjänstemän att avgöra ett ärende men det är medborgarnas förväntningar som påverkar beslutet. Men hur inverkar förväntningarna på beslutet? Luhmann talar om att förväntningar alltid är subjektiva. Kunskap om det medborgaren förväntar sig är omöjligt att fastställa konkret. Den observation Luhmann vill framföra är istället att förvaltningsmyndigheterna ofta "gissar" vad förväntningarna består i (Luhmann 1995:96). Eftersom medborgarnas förväntningar varierar stort och eftersom ett beslut måste tas, väljer förvaltaren att tillfredställa de förväntningar som förvaltningssystemet anser vara lättare att tillmötesgå och som inte ställer till stora problem. Detta gör handlingsutrymmet till ett verktyg för att anpassa beslutet efter medborgarens förväntningar så att det uppfylls utan att samtidigt bryta mot lagen.

*Individuella kunskaper och omständigheter*⁵⁹

Individuella kunskaper och omständigheter representerar en stor faktor som innefattar flera subfaktorer. Individuella kunskaper förknippas med individens erfarenhet och förmåga att hantera förvaltningsfrågan. En tjänsteman, utbildad biolog, som har arbetat i flera år på länsstyrelsens naturvårdsavdelning har större kunskap om lokala miljöfrågor än en tjänsteman som arbetar vid samma myndighet fast med arbetslöshetsfrågan. Detta betyder att den specifika expertkunskap som tjänstemän har när de förvaltar politiska beslut påverkar hur tjänstemän hanterar förvaltningsärenden.

Vargfrågan förvaltas både på länsstyrelserna och Naturvårdsverket av naturvetare och biologer. Av intervjuade rovdjurshandläggare

59 Vinzant och Crothers kallar denna kategori "situational variables". Det handlar om all de faktorer som inte direkt kan inkluderas i de andra kategorierna av faktorer och som samtidigt har att göra med både individens personliga egenskaper och de omständigheter som påverkar förvaltningen (Vinzant och Crothers 1998:16).

och jakthandläggare har en stor majoritet läst naturvetenskapliga ämnen då myndigheterna i första hand rekryterar biologer och naturvetare till naturvårds- och miljöavdelningarna. Som vi kommer att se lite längre fram har detta stor betydelse för utfallet.

Förvaltning av vargstammen påverkas även av olika omständigheter som relateras till den kontext tjänstemännen arbetar i. Omständigheter är exempelvis klimat (snövädret avgör om inventeringspersonal kan genomföra inventeringsarbetet), arbetsbelastning i vissa perioder under året (vår och sommar är de perioder då arbetet med ersättning och förebyggande åtgärder ökar drastiskt) och speciella händelser (exempelvis då incidenter av illegal jakt ökar i ett län och då det krävs nya och utökade resurser för att motverka nya brott). Den legalistiska teorin av handlingsutrymmet säger att omständigheterna, särskilt de omständigheter som relateras till individen, inte bör påverka hur handlingsutrymmet används eftersom handlingsutrymmet alltid utgår från en grundläggande och ledande regel. Men konkret spelar omständigheterna en stor roll såsom jag kommer att lyfta fram ur empirin.

Massmedia

Tv, radio, tidskrifter och dagspress kan också inverka på hur handlingsutrymmet används i förvaltningen. När det gäller varg är relationen mellan media och förvaltning en mycket komplex fråga och intresset för ämnet har växt fram under de senaste fem åren (Cinque 2003; Ednarsson 2005). Det enkla faktum att media intresserar sig för den fråga som tjänstemän skall förvalta eller att insändare i tidningar öppnar debatten kan påverka hur tjänstemän löser frågan. Detta inflytande kan exempelvis uppstå genom att tjänstemannen snabbare på processen som leder till beslut och på så vis ger prioritet till vissa frågor. Massmedias intresse kan också medföra ett ökat arbete för tjänstemannen. I de fall där tidningar kritiserat procedurer som att lämna bidrag till förebyggande åtgärder eller kritiserar de långa tiderna för att få ersättning för skador på tamdjur kan detta medföra ett ökat arbetstempo för tjänstemän.

Domstolar

Domstolsväsendet har två olika funktioner på användningen av handlingsutrymmet. Den första funktionen är kontrollen på förvaltningsbeslutet. Denna kontroll är både en kontroll av innehåll och förfaringsätt. Den andra funktionen domstolsväsendet har på det ad-

ministrativa beslutet är den så kallade ledningsfunktionen (Löfgren 2003), dvs. rättelse och komplettering av beslutsinnehållet. Domstolarna kan med sina uttalanden föreslå vilket mål förvaltningen skall sträva efter då beslutet skall fattas. Denna funktion är viktig och blir förstärkt av prejudikat, speciellt för de system som i likhet med det svenska systemet inspirerats av det brittiska rättsväsendet⁶⁰.

I de fall där domstolen tolkar de juridiska normerna, skapar de samtidigt nya lagar. Lagtolkning innebär därför ett skapande moment i den dömande verksamheten och den kan därför sägas inkräkta på den lagstiftande maktens område. Domarnas tolkning av lagen påverkar lagens framtida tillämpning i rättssystemet. Hur omfattande påverkan är varierar. Det står dock klart att den dömande makten påverkar myndigheternas agerande i konkreta frågor. En fallande dom mot en enskild tamboskapsägare som sköt en varg för att skydda sina djur från angreppet påverkar indirekt länsstyrelsernas beslut om att lämna in eller inte lämna in ansökan till Naturvårdsverket för att snabbt få skyddsjakt beviljad och på så sätt undvika att liknande händelser inträffas.

Analysmodellen preciseras

Jag har nu gått igenom de tio faktorer som utifrån Vinzants och Crothers studie påverkar handlingsutrymmet (Vinzant & Crothers 1998). Dessa faktorer behöver nu inkluderas i en analysmodell för att komma till användning i det studerande fallet. Jag har därför utarbetat en fyrstegsmodell som beskrivs nedan. Analysen tar första steget från de specifika uppdrag som regelverket anger till tjänstemännen (Steg 1). Jag har alltså börjat med att kartlägga tjänstemännens uppdrag utifrån regelverkets innehåll. Inom ramen för uppdraget har jag identifierat tjänstemännens handlingsutrymme (Steg 2) och lyft fram de faktorer som påverkar tjänstemännens handlingsutrymme enligt det empirin visar (Steg 3). Från de funna faktorerna har jag fastställt resultatet, dvs. hur tjänstemännen hanterar sitt handlingsutrymme i förhållande till det specifika uppdraget (Steg 4). I tabell 1 sammanfattas analysens olika moment.

60 Med prejudikat fastställs hur lagen skall tolkas på ett visst sätt och man refererar denna tolkning till det konkreta fallet. Prejudikat är en avgörande princip som träffas av en domstol eller myndighet och som uppfattas som vägledande eller bestämmande (prejudicerande) för senare beslut av samma eller av andra organ (MacCormick & Summers 1997).

Tabell 1

Studiens analytiska modell indelad i fyra steg. Modellen används för att utarbeta det empiriska materialet samt för att strukturera studien.

Steg 1. Förvaltningsuppdraget
Steg 2. Identifiering av handlingsutrymmet
Steg 3. Identifiering av faktorer som påverkar handlingsutrymmet i det studerade uppdraget
Steg 4. Hantering av handlingsutrymmet i förhållande till uppdraget

I nästa del av detta kapitel redovisas för studiens metodologiska tillvägagångssätt i syfte att förklara hur studien är strukturerad samt hur det insamlade materialet har tolkats.

Metodologiska överväganden. En fallstudie - fem delstudier

Vargförvaltningen representerar en fallstudie där jag vill studera hur handläggarna använder sig av handlingsutrymmet. Fallstudier är enligt sociologen Robert K. Yin en forskningsstrategi eller forskningsansats som framförallt lämpar sig för frågor av karaktären "hur" eller "varför" (Yin 2003:37). En fallstudie undersöker något specifikt genom att fokusera på en eller några få undersökningsenheter där urvalet sker utifrån specifikt analytiskt syfte. Ett motiv för att genomföra fallstudier är att resultat kan relateras till annan eller egen forskning eller praktiska situationer⁶¹. I mitt fall har dock ett annat motiv varit avgörande för valet av fallstudier. Förvaltning av vargstammen omfattar stora variationer av regler, åtgärder och aktörer. Förvaltningen sker dessutom på två olika förvaltningsnivåer, en lokal

61 Steiner Kvale framhåller att fallstudier öppnar för möjligheten att utifrån resultatet göra generaliseringar som kan ligga till grund för strukturering och initiering av ny forskning. Ett problem är emellertid att generaliseringar ofta lämnar brett utrymme för tolkning och lägger stort ansvar på läsaren när denne tar del av resultaten (Kvale 1997:127).

och en nationell vilket även innebär att förvaltningsmyndigheterna genomför olika uppdrag. Medan Naturvårdsverket exempelvis har ensamrätt att bevilja skyddsjakt på varg har länsstyrelsen ensamrätt att besluta om ersättning till vargskador på tamdjur. Sammanlagt återfinner vi fem ansvarsområden. Avhandlingen organiseras därför i fem delstudier vilka motsvarar ansvarsområdena:

Delstudie 1. Skadeersättning och bidrag till förebyggande åtgärder mot vargangrepp på tamdjur.

Delstudie 2. Inventering och förvaltningsmärkning av vargstammen.

Delstudie 3. Skyddsjakt på varg.

Delstudie 4. Länsstyrelsens samrådsorgan för rovdjursfrågan (regional rovdjursgrupp).

Delstudie 5. Planering och utarbetning av regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur.

Utgångspunkt för uppdelningen av de nämnda delstudierna är de regler som styr de fem olika ansvarsområdena där Naturvårdsverket och länsstyrelserna genomför vargpolitiken. De olika fallen skiljer sig samtidigt åt genom varierande grad av handlingsutrymme som regelverket lämnar till rovdjurshandläggarna då de implementerar vargpolitiken. Medan viltskaderegleringarna preciserar i detaljerade föreskrifter det handlingsutrymmet länsstyrelserna kan använda sig av då skadeersättningen och bidraget till förebyggande åtgärder mot vargangrepp på tamdjur fastställs, anger Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för bevarande av varg (Naturvårdsverket 2003) endast få riktlinjer för planering och utarbetning av regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur. I detta sista fall, när reglerna är generella, har rovdjurshandläggarna betydligt större frihet att tolka och genomföra sitt uppdrag än när reglerna är mer detaljerade.

De datasamlingsmetoder jag använder i de fem delstudierna varierar från studie till studie. I de första två delstudierna (skadeersättning och bidrag till förebyggande åtgärder mot vargangrepp på tamdjur och inventering och förvaltningsmärkning av vargstammen) genomförde jag intervjuer med rovdjurshandläggare och jakthandläggare på länsstyrelserna i Västra Götalands, Värmlands, Dalarnas, Gävleborg, Örebro och Västmanlands län.

Syftet med delstudie 1 var att studera hur rovdjursförvaltare använder handlingsutrymmet när de genomför viltskaderegleringen, dvs. hur de tillämpar föreskrifter om ersättning och bidrag till före-

byggande åtgärder mot vargangrepp på tamdjur.

Syftet med delstudie 2 var att undersöka hur handläggare på länsstyrelserna använder handlingsutrymmet i syfte att implementera regelverket kring inventeringsverksamhet och förvaltningsmärkning⁶². Särskilt intressant i detta fall är att se hur ett system av expertis, personal, dokumentation, fakta och forskningsresultat påverkar hur handläggarna beslutar kring implementeringen.

I delstudie 3 undersöks frågan av skydd mot varg (akuta förebyggande insatser samt skydds jakt på varg som beviljas av Naturvårdsverket). Studien baseras framförallt på resultat från intervjuer med tre tjänstemän på Naturvårdsverket, närmare bestämt en rovdjurs-handläggare, en jurist och en informatör. Men eftersom syftet med denna tredje studie är att kartlägga hur myndigheterna arbetar med implementering av föreskrifterna om skydd mot varg har också intervjuer med länsstyrelsernas rovdjurshandläggare genomförts.

Delstudie 4 handlar om samverkan och bygger på deltagande observationer av regionala rovdjursgrupper i Västra Götalands, Värmlands, Dalarnas, Örebro och Västmanlands län. Dessa samrådsorgan utgör ett forum där myndigheterna och intresseorganisationerna diskuterar olika förslag till förvaltningen. I båda samrådsgrupperna sitter representanter från intresseorganisationer, kommuner och myndigheter med syftet att samråda med förvaltningens tjänstemän innan beslut fattas.

Delstudie 5 följer utarbetandet av regionala förvaltningsplaner för de stora rovdjuren genom observationer på förvaltningsmöten mellan länsstyrelsens rovdjurshandläggare och på samrådsmöten mellan rovdjurshandläggare och andra involverade aktörer.

De fem genomförda delstudierna ger tillsammans en heltäckande kunskap om tjänstemäns arbete inom ramen för implementering av vargfrågan.

Empirin i avhandlingen bygger således på flera olika typer av kvalitativa data: intervjuer, observationer och dokument studier.

Urval av fallen

I tabellen nedan redovisar jag de valda undersökningsmetoderna. Urvalet i studien av empiriska underlag följde två kriterier. För det första kriteriet identifierade jag de myndigheter som enligt rovdjurs-

62 Att förvaltningsmärka en varg betyder att förse en varg med radiosändare för att kunna följa vargens rörelse framförallt i syfte att förebygga skador.

propositionen fick ansvar för genomförande av vargpolitiken: Naturvårdsverket och länsstyrelserna. På länsstyrelsen förvaltas frågan antingen på jaktenheten eller på natur- och miljöavdelningen⁶³. När det gäller Naturvårdsverket förvaltas rovdjursfrågan på viltförvaltningsenheten⁶⁴. Som andra kriterium valde jag ut de län som hade etablerade vargrevir, enligt de senaste viltbiologiska rapporter som publicerades vid den tiden då fältarbetet genomfördes (Wabakken, Aronson, Sand, et al. 2002). Därför valde jag Västra Götalands, Värmlands, Dalarnas, Gävleborg, Örebro och Västmanlands län.

63 När det gäller länsstyrelsen skiljer sig ansvarsfördelningar från län till län huvudsakligen beroende på den organisation som gällde i länet redan innan rovdjurspropositionen trädde i kraft. I vissa län där vargen kom tillbaka i mitten av 1990-talet, förvaltade jaktenheten rovdjurfrågan. Jaktenheten genomförde besiktning av skador som orsakats av fredat vilt samt skydds jakt på de individer som orsakade allvarliga skador och olägenheter enligt den då gällande jaktförordningen. När rovdjurspropositionen gav större ansvar till länsstyrelserna på att förvalta stammarna flyttades rovdjursfrågan till natur- och miljöavdelningen. Idag är rovdjursfrågan organiserad under miljövårdsenheten i de flesta län där rovdjuren förekommer.

64 Valet av intervjupersonerna på Naturvårdsverket var relativt enkelt eftersom det på viltvårdsenheten arbetade sammanlagt fyra tjänstemän med rovdjursfrågan, varav bara en arbetade på heltid. Jag beslutade att intervjua tre av de fyra tjänstemän.

Tabell 2

I tabellen för de valda undersökningsmetoderna, respondenternas ämbete resp. medlemmar i observerade grupper och urval av respondenterna resp. observerade sammanträden.

Delstudier	Metod	Respondenter Deltagande	Urvalet
1. Skadeersättning och bidrag till skadeförebyggande åtgärder	Intervjuer	Länsstyrelsens rovdjurshandläggare och jakthandläggare	Länsstyrelserna i Värmlands, Dalarnas, Västra Götalands, Västmanlands, Örebro, Gävleborgs län
2. Inventering och förvaltningsmärkning av varg	Intervjuer	Länsstyrelsens rovdjurshandläggare och jakthandläggare	Länsstyrelserna i Värmlands, Dalarnas, Västra Götalands, Västmanlands, Örebro, Gävleborgs län
3. Skydd mot varg	Intervjuer	Naturvårdsverkets tjänstemän Länsstyrelsens rovdjurshandläggare	Naturvårdsverket Länsstyrelserna i Värmlands, Dalarnas, Västra Götalands, Västmanlands, Örebro, Gävleborgs län
4. Myndigheternas samrådsorgan för rovdjursfrågan	Intervjuer och deltagande observationer på regionala rovdjursgruppers sammanträde	Länsstyrelsens rovdjurshandläggare och jakthandläggare, intresseorganisationer, representanter, inbjudna föreläsare (sällan)	Rovdjursgrupper i Värmland, Dalarna, Västra Götaland, Västmanland, Örebro
5. Planering och utarbetning av regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur.	Intervjuer och deltagande observationer på förvaltningsmöten	Länsstyrelsens rovdjurshandläggare och jakthandläggare	Länsstyrelserna i Värmlands, Dalarnas, Västra Götalands, Västmanlands, Örebro, Uppsala och Gävleborgs län
	Intervjuer och deltagande observationer på samrådsmöten	Länsstyrelsens rovdjurshandläggare, Naturvårdsverkets tjänstemän, Viltskadecenters tjänstemän, Skandulvs forskare	Naturvårdsverket Viltskadecenter

Eftersom varg förekom endast i vissa delar av landet, utgick valet av län, som tidigare sagt, från inventeringsrapporterna (Aronson & Sand 2004; Wabakken & Strømseth 2005). När fältarbetet planerades i början av hösten 2003 valde jag ut Västra Götalands, Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs och Örebro län, vilka rapporterade etablerade vargrevir (Wabakken, Aronson, Sand et al. 2002). I början av 2004 beslutade jag att komplettera fältarbetet med ytterligare ett län med ny vargetablering. Jag valde därför ut Västmanlands län. Efter att länen valts ut så planerade jag intervjuer med en rovdjurshandläggare och en jakthandläggare i varje län. Totalt genomfördes tolv intervjuer; två i varje län. Jag kompletterade de ovan nämnda intervjuerna med en intervju med en före detta rovdjurshandläggare på länsstyrelserna i Dalarnas, Värmlands och Örebro län.

I delstudie fyra (myndigheternas samrådsorgan för rovdjursfrågan) och i delstudie fem (planering och utarbetning av regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur) genomfördes också även deltagande observationer. Deltagande observationer på regionala rovdjursgrupper pågick under 2005 i samband med utarbetning av regionala förvaltningsplaner. Observationerna genomfördes i Västra Götalands, Värmlands, Dalarnas och Örebro län. Valet av län motiveras av vargens reviretableringar som då observationerna genomfördes var koncentrerad till Mellansverige. Ett andra kriterium för valet handlade om redan etablerade kontakter med länsstyrelserna där intervjuerna genomfördes. Ett ytterligare urval gjordes när jag bestämde vilka representanter för intresseorganisationer som skulle intervjuas för att komplettera observationerna. Jag valde intervjupersonerna utifrån vilken inställning organisationen hade till frågan. På så sätt försökte jag fånga olika uppfattningar om vargfrågan för att nyansera studien. Jag intervjuade därför två representanter i varje grupp från organisationer som var antingen positiva eller negativa till vargetablering i respektive län. Sammanlagt tio representanter intervjuades inom ramen för delstudien. En deltagande observation på Naturvårdsverkets "Nationella Rådet för rovdjursfrågor" genomfördes framförallt i syfte att undersöka hur rådets medlemmar arbetade med en specifik fråga. Resultat från observationen redovisas kort i kapitlet fyra men ingår inte i analysen för denna studie.

Deltagande observationer på förvaltningsmöten i samband med regionala förvaltningsplanernas utarbetning planerades och genomfördes i fyra fall. På de första två mötena satt rovdjursförvaltare från

Västra Götalands, Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs, Örebro och Uppsala län. På de andra två mötena satt det även med tre rovdjurshandläggare från Naturvårdsverket, tre anställda från Viltskadecenter och fyra forskare från projektet Skandulv. Eftersom sammanträdena hölls regelbundet har det inte varit problematiskt att ta reda på sammanträdenas datum och plats. Även olika dokument såsom planernas olika versioner samlades in för att följa planprocessen.

Genomförande av fältarbetet

Fältarbetet påbörjades på hösten 2003 med intervjuer av rovdjurshandläggare i Värmlands län och avslutades med observationen av rovdjursgruppen Värmlands län under 2006. I tabellen nedan sammanfattar jag det genomförda fältarbetet inom ramen för de fem delstudierna.

Fältarbetet, som kombinerar intervjuer med deltagande observationer, följde ett planeringsschema. Rovdjurshandläggare och jakt-handläggare på länsstyrelserna intervjuades först, sedan följde intervjuer med tjänstemän på Naturvårdsverket, den centrala myndigheten som har i uppdrag att implementera rovdjurspolitiken på nationell nivå. Deltagande observationer genomfördes efter intervjuerna med tjänstemännen. Detta gjordes av strategiska skäl. För att ta sig in i sitt forskningsfält och närma sig dem som skall observeras är det viktigt att forskaren etablerar ett visst förtroende som skapas genom att möta informanterna och att få samtycke (Ohlander 2003). För att genomföra mina observationer frågade jag rovdjurshandläggarna om lov i samband med intervjuerna. När jag hade genomfört cirka hälften av de planerade observationerna på rovdjursgruppens sammanträde påbörjades observationer på förvaltningsmöten och vidare på samrådsmöten.

Inga av de intervjuade tjänstemännen hade något emot att intervjuas. Vid deltagande på förvaltningsmöten uppstod däremot en viss grad av svårighet för att komma in i gruppen, framför allt i början av observationerna. Vid förfrågan om att få sitta med på förvaltningsmöten sade sig tjänstemannen som anordnade möten att han inte hade någonting emot min närvaro men att det kunde störa resten av deltagarna. Reservationen släpptes när jag fick vara med på mötet en första gång och kort presentera min studie. Vad gäller regionala rovdjursgruppens sammanträden, hade jag däremot ingen svårighet att genomföra observationerna beroende på att jag redan hade en etable-

rad kontakt med tjänstemannen vilket räckte för att få samtycke från resten av mötesdeltagarna.

Tabell 3

Översikt på det genomförda fältarbetet inom ramen för de fem delstudierna som avhandlingen består av

Fältarbetet	Antal genomförda intervjuer respektive observationer	Antal respondenter respektive antal observerade grupper
Intervjuer med länsstyrelserna	12 intervjuer	8 rovdjurshandläggare 4 jakthandläggare
Intervjuer med Naturvårdsverket	3 intervjuer	1 rovdjurshandläggare 1 jurist 1 informatöransvarig
Deltagande observationer på regionala rovdjursgrupperna	5 observationer	5 grupper
Deltagande observationer på förvaltningsmöten	3 observationer	3 grupper
Deltagande observationer på samrådsmöten	2 observationer	2 grupper
Intervjuer med regionala rovdjursgruppers medlemmar	10 intervjuer	2 representanter Jägareförbundet 2 representanter Naturskyddsföreningen 1 representant Lantbrukarnas Riksförbund 1 representant Rovdjursföreningen 1 representant Polismyndigheten 3 representanter

Intervjuerna

Innan jag startade med fältarbetet så utformade jag två intervjuplaner: den ena använde jag med länsstyrelsernas tjänstemän och den andra med Naturvårdsverkets tjänstemän⁶⁵. Före intervjun satte jag mig in i det studerade förvaltningsområdet och gick igenom olika handlingsplaner och förvaltningsbeslut som berör ämnet rovdjur. Jag formulerade frågor om de intervjuades handlingsutrymme men även frågor om deras syn på vargpolitiken i allmänhet. Frågorna var relativt allmänt formulerade i början av fältarbetet medan de blev alltmer specifika mot slutet av fältarbetet. Intervjuplanerna delades in i olika sektorer. Tanken var att intervjupersonen först kunde börja med att berätta om sin bakgrund och sin utbildning för att senare berätta om nuvarande arbetsuppgifter och sin egen roll i organisationen. Den andra sektionen av formuläret berörde frågor om tjänstemäns inställning till vargfrågan, vargpolitiken och vargförvaltningen. I den tredje delen av formuläret frågade jag om den intervjuades egen syn på det arbete som genomförs dagligen på myndigheten. I den fjärde sektionen ställde jag frågor om tjänstemännens kontakt med allmänheten och medlemskapet i regionala rovdjursgruppen. Vid slutet av intervjun fick tjänstemannen tillfälle att uttrycka personliga värderingar om vargförvaltningen med eventuella kommentarer om hur genomförandet av vargpolitiken kunde förbättras.

Utförda intervjuer med rovdjursförvaltare och jakthandläggare på länsstyrelsen och Naturvårdsverket har gett sammanlagt 120 timmar intervjutid. Jag intervjuade även tjänstemän som arbetade med rovdjursfrågan före rovdjurspropositionen, (dvs. före 2001) och som idag är pensionerade. Intervjuerna fokuserade kring fastlagda frågeställningar ur en intervjuplan men frågorna har inte i strikt mening varit standardiserade. Intervjupersoner fick möjlighet att styra diskussionen under intervjun. Jag återkom till respondenterna om intervjun avslutades med luckor i frågeformuläret.

Intervjuerna med länsstyrelsernas tjänstemän har inte spelats in på band utan jag antecknade svaren direkt på formuläret. Respondenterna upplevde bandspelare som ett intrång. Några tjänstemän uttryckte också oro för att materialet skulle hamna i fel händer. Vid ett fall frågade en respondent om jag hade dold bandspelare och när jag svarade att jag inte tänkte spela in samtalet så kommenterade han "I så fall får du höra äkta åsikter". Vid ett tillfälle där jag började spela

65 Två intervjuguider bifogas i appendix.

in intervjun bad respondentent mig i mitten av intervjun att stänga av bandspelaren. Intervjun fortsatte i några minuter då plötsligt intervjupersonen bad att få kontrollera själv att bandspelaren var avstängd. När jag visade att bandspelaren inte var på så kommenterade han: "Då kan jag tala om för dig vad jag egentligen tycker". Att inte spela in samtalet innebar att jag var tvungen att snabbt anteckna svaren på frågorna. I de fall där svaren var oklara eller risk fanns att missuppfatta bad jag respondenten att repetera eller omformulera svaret. På så sätt har jag kunnat fånga in kommentarer som jag tyckte var relevanta och vilka jag refererar till i texten. Intervjuerna har senare bearbetats och analyserats i flera steg som jag kommer att redovisa i ett senare avsnitt. Intervjuerna med Naturvårdsverkets tjänstemän spelades in på band i sin helhet. Jag genomförde en gruppintervju vid samma dag. Respondenterna berättade relativt öppet, avspänt och självkritiskt om sitt arbete på länsstyrelsen respektive Naturvårdsverket. Intervjun inleddes med att jag berättade om studien innan jag ställde de första frågorna. Jag berättade lite kort om syftet med min forskning och mig själv och gav anledningen till varför jag forskade just om förvaltning av vargstammen. Jag berättade också att jag eftersträvade anonymitet när jag senare skulle redovisa intervjun.

Intervjupersonernas inställning till mig och min forskning var sammanfattningsvis positiv. Jag upplevde en genuin nyfikenhet för mina kunskaper och mitt forskningsarbete. I något fall upplevde jag en viss grad av tröghet och till och med någon skeptisk kommentar om min studie. Men när intervjun var klar så släppte det och respondenterna uttryckte vänliga synpunkter på intervjufrågorna.

Deltagande observationer på regionala rovdjursgrupper

Deltagande observationer är inte problemfria. För att undersöka samrådsorganens möjlighet att samspela med förvaltningen har jag genomfört deltagande observationer i regionala rovdjursgrupper. Ett omfattande observationsmaterial har på det viset inhämtas från gruppernas möten. Ett passivt förhållningssätt till mötets diskussion har eftersträövats i den mening att jag försökte att observera situationer på avstånd och minimera inflytandet på sammanträdet. Under min närvaro gjorde jag direkta observationer och i samband med det fick jag även möjlighet att intervjua två medlemmar från de regionala rovdjursgrupperna i syfte att komplettera datainsamlingen. I samband med observationerna tog jag del av olika typer av skriftligt material som cirkulerade i gruppen och som jag senare använde för att

komplettera empirin.

När jag träffade representanter från regionala rovdjursgrupper för att komplettera datainsamlingen genom intervju var jag noga med att ställa frågor som kunde hjälpa mig att förbättra min förståelse för gruppen. Frågeformuläret för intervjun delades upp i sju korta sektioner där jag fokuserade enbart på deras deltagande i gruppen. Respondenterna valdes dessutom ut från olika organisationer och jag var noga med att intervjua representanter från alla organisationer som är med i gruppen. Stor betydelse för att komplettera min förståelse av förhållandet mellan länsstyrelsen och gruppens medlemmar har också en studieresa i mitten av september 2005 till "Parco Nazionale della Majella" i Italien⁶⁶.

Deltagande observationer på förvaltningsmöten och samrådsmöten

På uppdrag av Naturvårdsverket har länsstyrelsens rovdjurshandläggare tagit fram regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur. För att utarbeta regionala förvaltningsplaner beslutade länsstyrelser med fasta stammar av rovdjur att inleda en rad möten där rovdjurs- och jakthandläggare skulle träffa varandra och diskutera om planprocessen. De direkta observationerna genomfördes därför i samband med dessa möten. Observationsmetoden liknar det som jag använde för att genomföra observationer i regionala rovdjursgrupper och i det nationella rådet. Men vad gäller förvaltningsplaner kom jag in i gruppen precis när den bildades. Mitt deltagande betraktades därför som självklart under hela processen eftersom jag mer eller mindre "var med när gruppen föddes" såsom en tjänsteman uttryckte det en gång. Det vore orealistiskt att påstå att min närvaro inte spelade någon roll för deltagarna. Speciellt eftersom jag hade observerat deltagarna i tidigare möten. Men jag kan ändå påstå att jag försökte hålla en distans mellan mig och den diskussion som pågick i gruppen genom att placera mig långt bort från bordet och deltagarna. I ett par fall försökte medlemmarna i gruppen att involvera mig i diskussionen genom att notera att en forskare i offentlig förvaltning satt nära bordet och kanske kunde lämna tips till deltagarna om hur planernas

66 Studieresan till nationalparken anordnades av länsstyrelserna i Dalarnas, Värmlands och Gävleborgs län. Tjänstemän och regionala rovdjursgruppers medlemmar från dessa län följde med på resan. Syftet med studieresan var att studera den italienska rovdjursförvaltningen för att öka förståelsen för rovdjursfrågan. Mitt deltagande syftade till att anordna resans praktiska detaljer samt att delta i studiebesök och seminarier som ägde rum under resans gång.

text skulle se ut: "Vi har en forskare från Göteborgs universitet som kan ge oss synpunkter på hur vi skall utarbeta våra planer på så sätt att de skall likna ett professionellt förvaltningsdokument". Jag avböjde att kommentera frågan och tittade ner i mitt anteckningsblock.

Observationer på förvaltningsmöten pågick i ett klimat av osäkerhet från rovdjurshandläggarnas sida avseende textens innehåll. Det var också svårt för länsstyrelserna att förutse hur processen skulle utvecklas och vilken inverkan planerna skulle ha på den regionala förvaltningen. Parterna körde oftast fast i sina resonemang kring framtidens utveckling för rovdjursförvaltningen. Eftersom jag hade träffat Naturvårdsverkets tjänstemän och gruppen visste om det så försökte medlemmarna att involvera mig i gruppen och ställa frågor kring vad Naturvårdsverket tyckte om deras arbete med förvaltningsplanerna: "Kom igen Serena, kan du inte berätta för oss vad de [Naturvårdsverket] tänker göra med våra planer? Du har väl talat med Naturvårdsverket och vet hur de tänker".

Processen att utarbeta förvaltningsplanerna har varit lång och har, som sagt, fastnat flera gånger. När länsstyrelserna hade svårt att fortsätta arbetet anordnade Viltskadecenter och Naturvårdsverket samrådsmöten i syfte att stödja tjänstemännens arbete. Observationerna genomfördes därför även under dessa möten. Resultatet av processen blev att planerna slutligen lämnades till Naturvårdsverket. Denna händelse ser jag som mindre viktig än processen i sig. Observationerna gav mig möjlighet att förstå det sociala samspelet mellan två förvaltningsnivåer och maktförhållandet mellan olika parter. Men lika viktigt är förståelsen för planernas innehåll.

Ytterligare arbetsmaterial består av kartor, förstudier och bilagor som användes som underlag för utarbetande av texten. En stor del av materialet för studierna av planernas innehåll utgörs av skriftliga synpunkter som utväxlades mellan tre aktörer: länsstyrelser, Naturvårdsverket och intresseorganisationer.

Även här använde jag inte bandspelare utan jag antecknade samtalen under observationerna.

Bearbetning av datamaterialet utifrån analysmodellen

Bearbetning av materialet genomfördes allt eftersom material från intervjuer och observationer samlades in. Materialet bearbetades så fort en intervju eller en observation avslutades för att minimera risken att glömma viktiga detaljer. För att bearbeta materialet använde

jag mig av samma teknik i alla fem delstudierna (se tabellen nedan).

Tabell 4

Bearbetning av datamaterialet redovisas i 5 steg. Här anges även operationaliseringen med exempel.

Bearbetningsprocessens olika steg	Operationalisering	Exempel
Steg 1 Transkribering	Transkribering av samlade data från anteckningsblock till dator och markering av dokumentet	Intervju N. 4 Rovdjurshandläggare: Namn Länsstyrelsen: Dalarna Plats: Falun (Länsstyrelsens lokal) Datum: 14 maj 2004 (LR4)
Steg 2 Gruppering	Relevanta påståenden från intervjuer och observationer klipps ut och klistras in i ett nytt dokument under respektive avsnitt	Kategori 1. Ersättning och bidrag "Ibland är man osäker men om man ringer till Naturvårdsverket vet man att man får vänta länge för att få ett svar. Det är bättre tala med en kollega på enheten istället för att sitta i telefonen"
Steg 3 Kodningsprocessen	Varje påståenden tolkas utifrån analysmodellen	Faktor "Arbetskamrater". Samråda frågan med kollegor från samma enhet
Steg 4 Resultat	Koderna ställs mot den övergripande forskningsfrågan och resultat dras ut	R1. Den intervjuade handläggaren föredrar att ställa frågor till kollegor på samma enhet istället än att tala med Naturvårdsverket när frågor om ersättning och bidrag behövs redas ut
Steg 5 Slutsatser	Resultaten sammanfattas och tolkas med hjälp av teorierna. Slutsatserna från studien dras	S1. Ständig kontakt med sin egen organisation avgör hur tjänstemän hanterar handlingsutrymmet

Jag började med transkribering av både intervjuer och observationer från anteckningsblocket till datorn (motsvarande steg 1 i tabellen). När transkriberingen var klar läste jag texterna flera gånger för att upptäcka eventuella fel och misstag i transkriberingsprocessen. Dokumentet märktes med en siffra motsvarande intervjupersonens identitet och datum för intervjun.

Efter denna första fas började jag med grupperingsprocessen. Materialet lästes igenom utifrån den övergripande forskningsfrågan för att upptäcka relevanta påståenden i texten. Påståenden ströks under med en färgad penna. Ett nytt dokument skapades och märktes med samma beteckning. Understrukna påståenden klipptes ut från det elektroniska dokumentet, klistrades in i det nyskapade dokumentet och grupperades i fem kategorier motsvarande delstudiernas fem olika teman. Exempelvis grupperades påståenden som berörde handläggning och beslut om skyddsjakten på varg under ett avsnitt som kallades "skyddsjakt" medan påståenden som berörde frågan om vilt-skador grupperades under avsnittet "ersättning och bidrag" (motsvarande steg 2 i tabellen).

När grupperingsarbetet var klart började jag arbeta med kodningsprocessen. I kodningsprocessen behandlar man data som tänkbara indikatorer på företeelse och begrepp. Dessa indikatorer jämförs sedan med varandra för att bilda begrepp som vidare analyseras med hjälp av teorin⁶⁷. Jag kopplade de fem skapade kategorierna till den analysmodellen jag beskrev tidigare: jag gick igenom varje påstående och lyfte fram de faktorer som, utifrån påståendena, kunde påverka hur handlingsutrymmet hanterades i den specifika situationen. Varje påstående tolkades med andra ord utifrån de tio identifierade faktorerna i den utvecklade analysmodellen för denna studie. Ibland återfann jag flera faktorer, ibland lämnade jag utrymme bredvid påståendet tomt om jag inte kunde upptäcka någon påverkande faktor (se steg 3 i tabellen). När arbetet var klart hade jag framför mig de ursprungliga påståendena och faktorerna i ordning i en tabell.

67 Strauss och Corbin anser att det finns tre olika sorter kodningsprocesser (öppen, axial och selektiv) beroende på en mer eller mindre strukturerad procedur. I en selektiv kodning exempelvis plockar man under analysen bort de koder som inte anses relevanta för forskningsfrågan medan man i en öppen kodning behåller alla koder. I min studie har jag genomfört en selektiv kodningsprocess genom att använda mig bl.a. av tio faktorer för att tolka materialet (Strauss & Corbin 1997).

Då denna fas var klar började jag med kartläggning av resultat från kodningsprocessen (motsvarande steg 4 i tabellen). De upprättade koderna ställdes mot den övergripande forskningsfrågan så att det blev möjligt att se resultat direkt i materialet. Även i denna fas tolkade jag självklart materialet, men denna gång relaterade jag min tolkning direkt till faktorerna och därför till koderna. När processen var klar och alla koder samlade bredvid respektive tolkning blev det betydligt lättare att se de olika resultaten från datainsamlingen.

Med listan kunde jag använda mig av teorierna för att tolka resultaten och dra slutsatserna som presenteras i det sista kapitlet (steg 5).

Anonymisering av respondenterna

För att skydda respondenternas identitet refereras det i det empiriska kapitlet till varje intervju genom en kod. Dessa koder uppges också i anslutning till de citat som återges i texten. Varje intervjuperson inom varje kategori av respondenter har fått beteckning 1, 2, 3 osv. De kategorier av respondenter som undersökningen omfattar är Länsstyrelsernas rovdjurshandläggare (LR), Länsstyrelsernas jakt-handläggare (LJ), Naturvårdsverkets rovdjurshandläggare (NR), Naturvårdsverkets jurist (NJ), Naturvårdsverkets informationsansvarige (NI), Regionala Rovdjursgruppers medlemmar (RRM), Nationella Rådets medlemmar (NRM), Viltskadecenters tjänstemän (VT). En intervju med länsstyrelsens rovdjurshandläggare nr. 1 har fått således beteckning LR1.

Undersökningen omfattar även olika gruppers sammanträden. Till dessa observationer refererar jag med en kod som preciserar vem citatet refererar till och på vilken möten. Ett citat av en representant från en intresseorganisation som är med på en regional rovdjursgrupp (RG) har således följande beteckning: (RRM-RG1). Koden RG pekar på att det handlar om en observation genomförd på den regionala rovdjursgruppens sammanträde medan siffran bredvid betecknar länet vilket inte fullständigt anges för att skydda personens identitet. Ett citat av en representant från en intresseorganisation som är med på den Nationella Rådet (NR) har således följande beteckning: (NRM-NR).

Inom ramen för delstudien 3 om regionala förvaltningsplaner genomförde jag tre deltagande observationer på förvaltningsmöten mellan länsstyrelsernas rovdjurshandläggare samt två deltagande observationer på samrådsmöten mellan länsstyrelsernas rovdjurs-

handläggare, Naturvårdsverkets rovdjurshandläggare, Viltskadecenters tjänstemän och forskare från vargprojektet Skandulv. Till dessa observationer refererar jag med två koder: förvaltningsmötena betecknas med koden FM medan samrådsmötena med koden SM. Ett citat från Länsstyrelsens rovdjurshandläggare vilket hämtades från det första förvaltningsmötet som observerades har således följande beteckning: LR - FM1.

Det subjektiva inslaget – några övervägande

Det är svårt att bestämma var det första steget i tolkningsprocessen började eftersom viktiga val redan gjorts då en första fråga ställs och fokus riktas i viss riktning. Utan tvekan utgör utarbetande av intervjufrågor och observationer viktig del av tolkningen eftersom uppmärksamhet riktas mot särskilda ämnen. Tolkningen innebär samtidigt risk att missuppfatta verkligheten. Detta väcker frågor kring metodens validitet, i synnerhet frågan om och hur tolkningsresultat som genereras på detta sätt påverkas av en viss personlig inställning till frågan.

Bearbetningsprocessen jag beskrev ovan kan betraktas som en kontinuerlig tolkningsprocess. Den filtrerar bort de påståenden som jag inte anser relevanta för min undersökning för att istället lyfta upp de påståenden som jag bedömer värdefulla för studien. Just denna bedömning väcker frågan om det subjektiva inslaget i tolkningsprocessen⁶⁸, dvs. om forskarens sätt att möta och förstå olika situationer.

Jag betraktar inte subjektivitet som ett problem att hantera eller som något att tämja. Forskning är en process under ständig förändring och en komponent i forskningsprocessen är forskaren och dennes subjektivitet.

I denna studie presenterar jag min tolkning av den studerade verkligheten, en som åstadkommit med hjälp av teoretiska redskap. Den förförståelse jag har haft samt den fältkunskap jag skaffat mig under avhandlingsarbetet har varit viktigt för tolkning av materialet. Huruvida min studie präglas av en subjektiv ansats överlåter jag till läsarna att bedöma.

68 För en vidare diskussion om subjektiviteten i forskningsprocessen. Både studierna pekar på att det subjektiva inslaget måste lyftas fram och betraktas som en positiv resurs eftersom subjektiviteten varken går att undvika eller att särskilja från forskarens "jag" (Heshusius 1994:16).

5

Delstudie 1- Förvaltning av skaderegleringar

I detta kapitel presenterar jag de första empiriska resultaten från delstudie 1 som avser tillämpning av skaderegleringarna. Undersökningen följer analysmodellen som beskrevs i föregående kapitel. Jag börjar med att beskriva länsstyrelsens organisation när det gäller skadereglering. Sedan följer en beskrivning av de regler som styr frågan om skadeersättning och bidrag till förebyggande åtgärder mot vargangrepp på tamdjur. Fortsättningsvis undersöks vilket handlingsutrymme reglerna lämnar till rovdjurshandläggarna och jakt-handläggarna på länsstyrelsen. Analysen fortsätter med att lyfta fram hur dessa tjänstemän använder sitt handlingsutrymme i det studerade fallet för att åstadkomma ett beslut genom att identifiera de faktorer som har mest betydelse för att beslutet fattas.

Länsstyrelsens organisation kring rovdjursskador på tamdjur

Två kategorier av tjänstemän arbetar med skadefrågor på länsstyrelsen: rovdjurshandläggare och jakthandläggare. Medan rovdjurshandläggare tillämpar regelverket så att berörda lantbrukare får ersättning för rovdjursskador eller bidrag till förebyggande åtgärder arbetar jakthandläggare med jaktrelaterade frågor som jakttider, jaktkvoter, licenser och jaktmarker.

Länsstyrelsens tjänstemän har huvudansvar för att handlägga ärenden kring ersättning för skador och bidrag till förebyggande åtgärder mot rovdjursangrepp på tamboskap. Förutom handläggare finns fältpersonal och olika intresseorganisationers representanter vilka arbetar med besiktningar av viltskador och stängsel, inventer-

ing, jaktbrottsförebyggande verksamhet, eftersök⁶⁹, information till allmänheten m.m. Intresseorganisationer deltar med egen personal i inventeringsarbetet tillsammans med länsstyrelsens personal. Framförallt bistår intresseorganisationerna länsstyrelsen med informationsspridning av att det finns varg i landskapet till berörda lantbrukare.

Djurägaren har i grunden en skyldighet att förebygga angrepp men om det inte varit möjligt att förutse angrepp från rovdjur lämnar länsstyrelsen ändå ersättning vid eventuella skador. Det är då viktigt att identifiera dödsorsaken hos djuren, vilket görs av utbildade besiktningsmän. Besiktningsmännen är anställda av länsstyrelsen och har fullföljt speciella kurser som ger kunskap om rovdjursskador. Vid misstänkt angrepp av rovdjur skall lantbrukaren tillkalla besiktningsman som efter besiktningen lämnar en rapport till rovdjurshandläggaren eller jakthandläggaren på länsstyrelsen tillsammans med ansökan om skadeersättning. Vid sidan av besiktningspersonal arbetar dessutom annan personal med syfte att underlätta besiktningsgenomförandet.

Fördelningen av viltskadeanslaget till länsstyrelserna görs varje år av Naturvårdsverket⁷⁰. Naturvårdsverket fördelar viltskadeanslaget mot bakgrund av länens uppskattade behov av medel för förebyggande åtgärder, besiktning, information och utbildning samt länens redovisade överskott⁷¹. Totalt fanns år 2007 cirka 87,5 miljoner kronor till ersättning för rovdjursskador.

69 Jägarna genomför eftersök i syfte att återfinna trafikskadat vilt eller påskjutet vilt som inte har fallit på skottplatsen. Vid eftersök används ofta för ändamålet särskilt tränad eftersökshund eller apportrande hund.

70 För att skapa en bredare uppslutning kring viltpolitiken och öka toleransen för fredade arter finns viltskadeanslaget, som regeringen varje år tilldelar Naturvårdsverket och Sametinget. Länsstyrelserna beslutar sedan hur pengarna skall användas. Viltskadeanslaget skall främst användas till bidrag och ersättningar för att förebygga och ersätta skador som orsakats av fredat vilt. En del av medlen ska även användas till utbildning och information.

71 Merparten av ersättning för rovdjursskador, cirka 48,5 miljoner kronor, fördelas till samebyar av Sametinget.

Tabell 5

Första fördelningen av medel ur viltskadeanslaget 2007.

Bidragen är uppdelade på medel för bidrag till förebyggande arbete mot skador av säl på fiske och medel för bidrag och ersättningar för skador av övriga vilda arter. I denna kategori ingår förebyggande åtgärder mot skador av rovdjur, tranor, gäss med flera, samt för besiktningar, information och utbildning.

Län	Medel för ersättning av skador	Medel för förebyggande åtgärder	Medel för besiktningar, information och utbildning
Stockholms län	85 000	30 000	40 000
Uppsala län	1 000 000	550 000	350 000
Södermanlands län	165 500	40 000	61 000
Östergötlands län	375 000	300 000	60 000
Jönköpings län	189 500	7 500	43 000
Kronobergs län	50 000	0	30 000
Kalmar län	200 000	0	50 000
Gotlands län	255 000	-	5 000
Blekinge län	0	-	-
Skåne län	340 000	-	-
Hallands län	0	-	-
Västra Götalands län	1 450 000	1 000 000	200 000
Värmlands län	1 210 000	800 000	225 000
Örebro län	1 825 000	1 000 000	300 000
Västmanlands län	1 070 800	990 800	55 000
Dalarnas län	1 355 000	750 000	475 000
Gävleborgs län	1 570 000	1 000 000	500 000
Västernorrlands län	1 100 000	600 000	450 000
Jämtlands län	700 000	400 000	300 000
Västerbottens län	175 000	-	175 000
Norrbottnens län	0	-	-

Källa: Viltskadecenter 2007.

Länsstyrelsens arbete med rovdjursskador innefattar även att informera intresseorganisationernas representanter i regionala rovdjursgrupper. Grupperna har till syfte att öka förståelsen mellan olika intressegrupper och lämna synpunkter på hur länsstyrelsen genomför arbetet med rovdjursskadorna och förebyggande åtgärder.

Skadereglering

Förebyggande åtgärder

Regeringen fastställer i viltskadeförordningen (SFS 2001:724) att skador på gröda och tamboskap orsakade av fredat vilt (säl, trana, fredade gäss, kungsörn, varg, björn, järv och lo) skall förebyggas. Skadeförebyggande åtgärder omfattar uppsättning av olika typer av rovdjurssäkra stängsel runt betesmarken för att hålla djuren inhägnade. Även boskapsvaktande hundar kan användas som en skadeförebyggande åtgärd mot rovdjursskador på tamdjur. I de delar av landet där fäbodar drivs, stänger fäbodbrukare in sina djur under natten och flocken bevakas dygnet runt⁷².

I Naturvårdsverkets viltskadekungörelse (NFS 2002:13) preciseras hur förvaltningsmyndigheter skall genomföra lagstiftningen gällande viltskador i frågan om bidragsärenden. Kungörelsen fastställer att Naturvårdsverket årligen lämnar medel till länsstyrelserna i syfte att ge ekonomiskt stöd för genomförande av åtgärder med avsikt att förebygga skador av rovdjur. Ansökan om bidrag för genomförande av åtgärder som är avsedda att förebygga viltskador skall anges till länsstyrelsen i det län där åtgärderna skall genomföras. Ansökan skall göras på en särskild blankett och inlämnas på länsstyrelsen och den bör inkomma tre månader före den tidpunkt vid vilken åtgärderna skall påbörjas.

Viltskadekungörelsen fastställer att länsstyrelsen beslutar självständigt om och när bidrag betalas ut samt bidragets storlek. Det enda krav som regelverket ställer till länsstyrelsen är att bidraget lämnas ut för genomförande av åtgärder som har dokumenterad skadeförebyggande effekt samt utveckling av åtgärder som sannolikt bedöms kunna minska skador. Av denna anledning skall besiktningspersonal kontrollera att åtgärderna fungerar på ett korrekt sätt innan bidraget betalas ut. Då länsstyrelsen beslutar att lämna bidrag till skadeförebyggande åtgärder till tamdjursägaren skall han eller hon redovisa till länsstyrelsen, efter en bestämd tid, hur bidraget använts och vilka resultat som erhållits av åtgärderna. Länsstyrelsen får även begära att andra uppgifter skall lämnas.

Viltskaderegleringarna utgår, som tidigare sagt, från att den en-

⁷² En fäbod är en anläggning som under sommarhalvåret används som samlingsplats för betande husdjur vilka fritt eller med vallning får beta på stället. Anläggningen ligger på ett betydande avstånd från djurens hemgård. Fäboddriften var förr i tiden ett nödvändigt komplement till driften på hemgården.

skilde själv har huvudansvaret för att skydda sin egendom mot vilt-skador. Bidrag till åtgärder som syftar till att förebygga skador av rovdjur på tamdjur går oftast till uppsättning av rovdjursstängsel kring beteshagar⁷³. Viltskadeförordningen (SFS 2001:724) fastställer dessutom att alla förebyggande åtgärder skall besiktigas innan ett bidrag betalas ut. Samma förordning specificerar vidare att myndigheterna lämnar bidrag enbart till näringsverksamhet, dvs. inte till verksamhet av mindre omfattning.

Ersättning för skador på tamdjur

Ersättning för rovdjursrivna tamdjur följer två separata kriterier beroende om skadan inträffar inom rennäringen eller om skadan berör andra tamdjur⁷⁴. När skadan berör annat tamdjur än ren beviljar länsstyrelsen ersättning efter besiktning av skadan. Som tidigare påpekats, innan ersättningsärendet behandlas på länsstyrelsen, måste den skadedrabbade lantbrukaren ta kontakt med länets besiktningspersonal för att tillförsäkra att skadan som inträffade orsakades av fredad vilt. Viltskadeförordningen (SFS 2001:724) fastställer dessutom att vid prövningen av ersättningsärendet skall länsstyrelsen särskilt beakta om viltet får jagas, skadans omfattning samt möjligheten att genomföra en effektiv skyddsjakt eller andra skadeförebyggande åtgärder. Länsstyrelsen får efter ansökan även lämna ersättning om en person dödas eller skadas av björn dock enbart om det är uppenbart oskäligt att den skadedrabbade eller anhöriga skall svara för

73 De vanligaste stängseltyperna är fem- eller sextrådiga elstängsel eller fårnät kompletterat med ytterligare två eltrådar.

74 Beträffande rennäringen fastställer regeringen ett årligt belopp till Sametinget i regleringsbrevet. Sametinget fördelar det disponibla beloppet till samebyarna utifrån det antalet föryngringar eller annan förekomst av arterna inom samebyarnas betesområden. I mitten av 1990-talet ändrades ersättningen till rennäringen för rovdjursskador enligt ett förslag som tagits fram av rennäringen och Naturvårdsverket tillsammans. Tidigare ersattes alla renar som hittades och var dödade eller skadade av rovdjur. Samebyarna fick också viss kompensation för den olägenhet som rovdjuren innebar. Idag lämnar Sametinget ersättning för skador på ren som orsakas av varg. Ersättningen varierar mellan rovdjursarterna. Länsstyrelsen undersöker, efter samråd med berörd sameby, hur många föryngringar av varg, järv och lo som förekommer inom varje samebys betesområde samt om arterna förekommer regelbundet eller tillfälligt inom samebyn. Inventeringen görs årligen. Sametinget får dessutom särskilda medel för bidrag till förebyggande åtgärder. Vid fall då rovdjur på kort tid dödar ett stort antal renar inom ett begränsat område lämnar länsstyrelsen ersättning enligt särskilda regler till renägare efter ansökan. Ersättningen får lämnas endast om skadorna har besiktats av länsstyrelsen. Viltskadeförordningen fastställer att ersättning främst bör baseras på de beräknade skador som de respektive arterna kan förorsaka (NFS 2007:10).

de kostnader som skadan föranleder.

I vissa län där fäbodlar utnyttjas, förekommer också skador på fritt fäbodbete. En öppen betesmark ökar risker för angrepp av rovdjur eftersom stängsel inte kan monteras som annars kan ske för tamdjursnäringen. På vissa fäbodbruk kan kreaturen föras in nattetid (nattfålla) eller vaktas av hundar vilket bekostas av bland annat EU:s stödprogram och bidragskompensationer för miljömålspolitik. Länsstyrelsen förutser att en daglig tillsyn av tamdjuren alltid skall ske och detta är en förutsättning för att få ersättning.

Ersättning skall också lämnas för skador på jakthundar, huvudsakligen eftersom det än idag inte finns säkra metoder för att undvika dessa skador. Hundägaren får ersättning med 2 000 kr för skador enligt viltskadekungörelsen (NFS 2002:13). Därutöver får ersättning lämnas med högst 5 000 kr för självrisk i försäkring eller, om hunden är oförsäkrad, för veterinärkostnader eller andra styrkta kostnader som skadan föranlett. Ersättning för hund som döds eller avlivas efter att ha skadats av rovdjur lämnas med 10 000 kr⁷⁵. I dagsläget utbetalas inga ekonomiska bidrag till skadeförebyggande åtgärder för skador av rovdjur på hundar. Men hundar kommer inte heller att ersättas om skadan orsakas av den art som jagas (exempelvis om skadan orsakas av björn under björnjakt) eftersom dessa arter kan jagas efter tillstånd av Naturvårdsverket och i begränsat antal. För att minska risker för angrepp på jakthundar har många län upprättat en vargtelefon. Denna service lämnar ut information till jägare via telefon om vargposition och vargrörelse i jaktområdet. Jägarna har då möjligheten att avbryta eller avstå jakt i det område där varg befinner sig⁷⁶.

Sedan våren 2003 har länsstyrelsens personal tillgång till "Rovdjursforum", en nationell rovdjursdatabas som innehåller statistik om ärenden som rör bidrag till skadeförebyggande åtgärder och ersättningar för skador på tamdjur, hundar och gröda orsakade av fredat vilt. Den höga tillgängligheten gör det möjligt att snabbt registrera uppgifter om skador och uppdatera informationen⁷⁷. Statistiken be-

75 Under år 2007 gavs ersättning för hundar angripna av rovdjur med sammanlagda 399 000 kr av den totala ersättningen beviljad 2007 var 322 000 kr (81%) ersättning för skador orsakade av varg (Viltskadecenter 2007:23).

76 Resultat från intervjustudie visar att jägarna uppskattar vargtelefonen (se Sjölander-Lindqvist 2006)

77 År 2007 beviljade länsstyrelserna totalt 237 ansökningar om bidrag för åtgärder som syftar till att förebygga skador av rovdjur. Bidragen uppgick till 7,6 miljoner kronor. Hu-

träffande antal dödade, skadade eller saknade tamdjur till följd av angrepp av varg per län och i hela landet för året 2007 redovisas i tabellen nedan (Viltskadecenter 2007:18).

vuddelen av bidragen gick till tamdjursägare i mellersta delen av Sverige. Bidragen minskade med 13% jämfört med år 2006. Den sammanlagda ersättningen beviljad av länsstyrelserna för skador orsakade av stora rovdjur på tamdjur 2007 uppgick till 781 000 kronor. Av den totala ersättningen beviljad för skador på tamdjur 2007 var 375 000 kr (48%) för skador av varg (Viltskadecenter 2007:8).

Tabell 6

Antal dödade, skadade eller saknade tamdjur till följd av angrepp av varg per län och i hela landet 2007.

Län	Får	Nöt	Ovrigt	Totalt angripna får i	Totalt angripna nöt	Antal djur angripna av varg
Stockholms län	-	-	-	0	0	0
Uppsala län	3 dödade 1 skadad 1 saknad	-	-	5	0	5
Söderman-lands län	-	-	-	0	0	0
Östergötlands län	-	-	-	0	0	0
Jönköpings län	-	-	-	0	0	0
Kronobergs län	-	-	-	0	0	0
Kalmar län	-	-	-	0	0	0
Gotlands län	-	-	-	0	0	0
Blekinge län	-	-	-	0	0	0
Skåne län	-	-	-	0	0	0
Hallands län	-	-	-	0	0	0
Västra Götalands län	40 dödade 4 skadade 1 saknad	1 dödad	-	45	1	46
Värmlands län	35 dödade 4 skadade 9 saknade	1 skadad	-	48	1	49
Örebro län	-	-	-	0	0	0
Västmanlands län	-	-	-	0	0	0
Dalarnas län	21 dödade 8 skadade 9 saknade	1 dödad 4 skadade	1 dödad ren i hägn 1 skadad ren i hägn	38	5	45
Gävleborgs län	3 dödade 2 skadade	-	-	5	0	5
Väster-norrlands län	-	-	-	0	0	0
Jämtlands län	-	-	-	0	0	0
Västerbottens län	-	-	-	0	0	0
Norrbottnens län	-	-	-	0	0	0
Hela landet	104 dödade 19 skadade 20 saknade	2 dödade 5 skadad	1 dödad 1 saknad	141	7	150

Källa: Länsstyrelserna.

Förvaltning av viltskador

Vi kommer nu att gå igenom det empiriska materialet från de genomförda intervjuerna med rovdjurshandläggarna och jakthandläggarna på länsstyrelserna i Västra Götalands, Värmlands, Dalarnas, Gävleborg, Örebro och Västmanlands län. Materialet delas i två avsnitt och berättar hur tjänstemän hanterar handlingsutrymmet inom ramen för skaderegleringarna.

Ersättnings- och bidragsärenden

Regelverket lämnar ett betydande handlingsutrymme till länsstyrelsens handläggare då de skall fatta beslut om i vilken ordning bidrag till förebyggande åtgärder och utbetalning av ersättning för skada av vilt på annat än ren skall betalas ut. De viltskademedel som länsstyrelserna anvisar skall enligt Naturvårdsverkets viltskadekungörelse (NFS 2002:13) i första hand användas till bidrag för att förebygga viltskador. Endast det belopp som återstår sedan bidragen lämnats får användas till ersättningar för viltskador. I själva verket händer dock tvärtom. Intervjuade personer anser att de brukar prioritera ersättningsärenden före bidragsärenden. Den skadedrabbade lantbrukaren måste snabbt ersätta det förlorade djuret för att kunna fortsätta med verksamheten. En förlust kan innebära att verksamheten stannar, medan väntan på utbetalning av bidrag nästan aldrig innebär någon konsekvens för företagsamheten

"Personligen känner jag att det är väldigt viktigt att betala ut ersättning i god tid. Det har hänt att pengarna inte räckte för att ersätta alla skadedrabbade djurägare och då delade jag antingen upp ersättningen i två utbetalningar så att personen i fråga kunde få lite pengar eller så väntade jag med bidragsärenden tills nya medel från Naturvårdsverket skulle komma in".

(LJ3)

Även frågan om resurser är avgörande. Den intervjuade handläggaren lyfter fram att pengarna kan ta slut och utbetalningar kan dröja. Här säger den intervjuade personen att de ofta ersätter genom att betala i efterskott men att "[...] nu är kontrollen från Naturvårdsverket striktare än tidigare" (LJ3).

Rovdjurshandläggare anser att jaktförordningen bidrar att göra förvaltningen av bidragsärenden ännu mer otydlig. Förordningen fastställer vid 29§ att bidrag och ersättning lämnas i mån av tillgång på medel. Det är således inte föreskrivet i lagen att enskilda har nå-

gon rättighet att få vare sig bidrag eller ersättning utan det är en bedömning som varje tjänsteman själv måste avgöra. Tjänstemän skall i första hand ta hänsyn till att det finns finansiella möjligheter att ersätta skadan. I de fall tjänstemän har beviljat många ansökningar under ett budgetår bör den skadedrabbade djurägaren invänta ett nytt år för att få utbetalningen. Så är det inte för många av de intervjuade tjänstemännen. De tycker att skadedrabbade tamdjursägare har rätt att få ersättning inom en relativ kort tid. Därför brukar intervjupersonerna lösa problemet genom att använda pengar från annan verksamhet. Men intervjupersonerna lyfter också fram att handlingsutrymme finns för att ge förvaltningen möjlighet att välja den smartaste lösningen. De menar att när man fattar beslut väger man pengarna mot lantbrukarnas negativa reaktion i väntan på beslut som gör att förtroendet för myndigheterna minskar

"Det krävs att man verkligen tänker efter när man beslutar att låta skadedrabbade lantbrukare vänta på ersättning. Jag resonerar alltid utifrån de tänkbara konsekvenserna ett sådant beslut kan orsaka".

(LR2)

Vi hittar alltså olika motiv och med olika faktorer som kan påverka tjänstemäns val att avvika från eller komplettera de formella reglerna. Tjänstemän menar att man av rättviseskäl ersätter skadan snabbt även om man brukar fundera på eventuella protester som ett anslag kan orsaka. Detta vägs mot tillgång av resurser. När handläggarna tillfrågas hur de hittar stöd för sina beslut svarar de att "man brukar utforma en egen praxis, kanske testa beslut med kollegor på samma enhet innan man offentliggör beslutet" (LR4).

I analysen av länsstyrelsens rovdjurshandläggares sätt att implementera regelverket kring ersättning av viltskador framgår att de tycker att riksdagen har försett länsstyrelserna med allt fler regler. De markerar att det har skett en förändring från en osäker och förhållandevis oreglerad period från att vargen under 1990-talet kom att alltmer öka i antal fram till idag. Tidigare saknades lämpliga regler, förordningar och lagar. Den ökade regleringen upplever tjänstemännen som mycket positivt. En synpunkt som framkom var att idag finns det stort antal lämpliga och kompletta normer att implementera. Bidrag och ersättningssystem tas ofta upp som exempel. Ansökningsproceduren för att få pengar har förbättrats och tjänstemän anser att den inte längre hindrar berörda lantbrukarna att söka stöd. Möjligheten för länsstyrelserna att söka förhöjt viltskadeanslag (två

gångar per år), har medfört snabbare och mer effektiva handlägningsrutiner, menar tjänstemännen. Att det finns allt fler regler är alltså en fördel enligt rovdjurshandläggarna. Men trots dessa förbättringar anser ett flertal av de intervjuade att man skulle kunna göra de hela ännu bättre genom utökning av personal som jobbar med dessa frågor för att klara av att hantera de perioder när ersättningsärendena ökar.

Besiktning av skador

Samtidigt som intervjupersonerna uppfattar handlingsutrymme som ett positivt verktyg för att genomföra det dagliga arbetet visar intervjumaterialet att tjänstemännen inte alltid behöver använda sitt handlingsutrymme. Detta sker för det mesta när reglerna uppfattas som punktliga. Handläggarna vet att reglerna fortfarande kan tolkas relativt fritt, som i frågan om besiktning av skadedrabbade tamdjur, men de väljer att följa de föreskrivna reglerna i viltskadeförordningen (SFS 2001:724) och viltskadekungörelsen (NFS 2002:13). Länsstyrelsens rovdjurshandläggare har det övergripande ansvaret att handlägga ersättningsanspråk enbart då besiktningsrapporten lämnas in till länsstyrelsen, vilket föranletts av att besiktningsmän inspekterat skadedrabbade djur, talat med djurägaren och efteråt lämnat in en redovisning till länsstyrelsens rovdjurshandläggare som skall fatta beslut om fallet. Sådan redovisning består av en rapport som i praktiken går ut på att ge en bedömning av sannolikheter att det skadade eller dödade djuret utsatts för angrepp av rovdjur. Besiktningsrapporter ligger till grund för ersättning av rovdjursskador. I majoriteten av fall innebär beslutet inte någon användning av handlingsutrymme för tjänstemän eftersom beslutet utgår från besiktningsresult. I vissa fall kräver beslutet en fri bedömning från handläggarna. Detta händer i de fall där besiktningspersonalen inte kunnat fastställa att skadan orsakats av fredat vilt. I sådana fall lämnas en ofullständig rapport till länsstyrelsen där besiktningsmannen föreslår ett beslut. Rovdjurshandläggare avgör senare att bevilja pengar till skadedrabbade lantbrukare eller avslå ansökan. Den allmänna praxisen, som de intervjuade rovdjurshandläggarna följer, är att bevilja ersättning till de skadedrabbade lantbrukarna

"Jag tycker att vägen mot acceptans går genom ersättning av viltskador. Därför ersättar jag alltid, även om besiktningsrapporten drar osäkra slutsatser".
(LR4)

"...det lönar sig alltid att ersätta, det ökar acceptansen för vargstammen".
(LR6)

Ytterligare en faktor påverkar hur tjänstemännen använder sitt handlingsutrymme. När besiktningsrapporten redovisar osäkra resultat, och tjänstemannen alltså är lämnad att fatta beslut på osäkra grunder, brukar han eller hon lita på sin egen intuition, erfarenhet och kunskap. Man använder "sitt eget förnuft" och kanske "kör man till besiktningsplatsen för att titta på skadan[...]man känner på sig när en skada handlar om rovdjur" (LR6). Tjänstemännen tar alltså egna initiativ och försöker därigenom lösa frågan. Tjänstemän besiktigar skadeplatsen, talar med skadedrabbade lantbrukare och vänder sig ibland till besiktningsmän för att skaffa sig en uppfattning "även om detta idag har blivit svårt på grund av mängden arbete" (LR2). Flertal intervjuade visar att personlig initiativkraft kommer fram som faktor för beslutfattande. Ökad arbetsbelasning framförs som orsak till varför personligt initiativ dock har minskat. Det finns helt enkelt inte tid att själv besöka skadedrabbade eller att kontakta flera besiktningsmän.

För att få en tydligare bild av hur rovdjurshandläggare på länsstyrelsen använder handlingsutrymme när de skall fastställa det belopp som skall betalas till dem som drabbats av vargangrepp på tamdjur. I ersättningsbeslutet anger rovdjurshandläggare det belopp som betalas ut till den skadedrabbade lantbrukaren. Före 2005 saknade rovdjuransvariga ersättningsschabloner. För att fastställa ersättningsbeloppet brukade rovdjurshandläggare få stöd från en prislista utarbetad av Viltskadecenter. Prislistan utgick från djurens marknadsvärde. Dokumentet var inte bindande och de intervjuade använde prislistan mer eller mindre diskretionärt. I länsstyrelsernas utarbetade regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur beslutades att varje ersättningsbeslut skulle grundas på gemensamma kriterier. Detta innebar att rovdjurshandläggarnas handlingsutrymme minskade

"Medan vi tidigare beslutade hur mycket pengar lantbrukare kunde få i förhållande till en kvot i Viltskadeanslaget, måste vi nu relatera oss till fasta kriterier. Men jag tycker att det är bra att det finns regler som är tydliga och att man går efter dem för att det är ganska skönt".
(LR2)

Nya dokument uppfattas som ett tecken på att regelverket växer fram. Man påpekar att dessa dokument ger möjlighet att slippa en

mer direkt inblandning i frågan. Det är helt enkelt inte alltid fel att förlora sitt handlingsutrymme om man istället vinner trygghet i arbetet.

För handläggarna tycks det som om det är viktigt att följa regeln då denna finns tillgänglig, framförallt om tillämpning av regeln minskar risken för negativ påföljd. För tjänstemän är det dessutom viktigt att vända sig till kollegor och fältpersonal inom verksamheten i de fall man är osäker på hur ersättningsbeloppet skall fastställas. Samtidigt är rovdjurshandläggare medvetna om att man kan göra frågan ännu mer komplex genom att prata med någon kollega eftersom kollegor kan ha fel

"Om man inte kan lösa problemet själv så får man prata med andra kollegor eller med landshövdingen. Men det finns nackdelar ...att de kan ha fel, så att man måste börja om med allt från början".

(LR12)

Om en rovdjurshandläggare väljer att inte följa rekommendationerna i den nya prislistan måste han eller hon själv hitta en motivering som stödjer beslutet. Det innebär ett tungt arbete att avgöra ett beslut på ett sådant avvikande sätt. Därför avstår de flesta rovdjurshandläggarna från att inte följa rekommendationerna

"Jag gillar inte prislistorna, de visar bara schablonbelopp som bör anpassas från fall till fall men vi orkar inte med så vi brukar hämta beloppet direkt från listorna".

(LR6)

En allmän uppfattning hos rovdjurshandläggarna är att skaderegleringarna lämnar regelverket stort utrymme för diskretionär implementering. Rovdjurshandläggarna förklarar att bidragsärenden bör utgå från en ekonomisk kalkyl som bygger på att ett bidrag skall vara en långsiktig investering. Inom ett område kan exempelvis en viss skada förväntas inträffa så sällan att investeringar genom bidrag inledningsvis kan vara tveksamma. Om kostnaderna för ersättningar förväntas bli lägre än för investeringar genom bidrag, bör länsstyrelsen lämna ersättning till dess att den aktuella viltskadan rimligen kan förväntas bli mer frekvent och investeringen därmed lönsam. Så är det inte i verkligheten eftersom länsstyrelsen föredrar att lämna bidrag i syfte att undvika skadan även om sannolikheten att skadan inträffar är låg. Handläggarna motiverar beslutet med att säga att varje skada kan få stort genomslag i tidningar och därigenom orsaka starka reaktioner

"Varje skada rapporteras nuförtiden till en rovdjursdatabas, vilket gör att skadeincidenterna syns tydligare med konsekvensen att allmänheten uppfattar rovdjursskador som ökande, när det i själva verket är precis tvärtom".
(LR8)

Handläggning av ärenden

I det föregående avsnittet har jag lyft fram hur rovdjurshandläggare på länsstyrelsen använder handlingsutrymmet i förvaltning av vilt-skador både när regelverket lämnar ett betydande handlingsutrymme till implementering och när regelverket begränsar handlingsutrymmet. Här belyses hur rovdjurshandläggare och jakthandläggarna på länsstyrelserna möter de berörda intressenterna när ärenden om vilt-skador handläggs.

Att möta berörda intressenter

Lipsky menar att mötet med de berörda intressenter vid handläggning av förvaltningsärenden är en central faktor som påverkar hur förvaltningen använder handlingsutrymmet (Lipsky 1980). Tjänstemännen utvecklar olika handlingsstrategier för att lösa konkreta problem och nå beslut genom att utnyttja handlingsutrymmet som ett centralt verktyg.

I propositionen "Sammanhållen rovdjurspolitik" noterar regeringen att förvaltningsmyndigheterna i sitt arbete möter flera berörda grupper med olika uppfattningar om rovdjursfrågan. De anser därför att de konflikter som förekommer av rovdjur skapar kan minska genom att öka dessa kontakter (Prop. 2000/01:57:92). I Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för bevarande av varg noteras att kommunikation mellan myndigheter och skadedrabbade lantbrukare kan bidra till att motverka att konflikter uppstår (Naturvårdsverket 2003:17). Kontakt och kommunikation anses därför vara viktiga redskap för att uppnå en sammanhållen rovdjurspolitik.

Förvaltningslagen föreskriver att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Myndigheten skall även vid handläggning av ärenden underlätta för den enskilde att komma i kontakt med myndigheten (SFS 1986:223 :7§)⁷⁸. Man skulle därför tro att rovdjurs-

⁷⁸ Paragrafen lyder: "... Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra", vilket lämnar stort handlingsutrymme till myndigheten om att bestämma hur detta genomförs.

handläggare och jakthandläggare brukar ha kontakt med de intressenter som lämnar in ersättningsansökan. Men kontakterna med den enskilde är istället sällsynta och något som oftast företas hastigt. Ur rovdjurshandläggarnas perspektiv representerar kontakten med de berörda intressenterna en svår fråga att förvalta där handläggarna anser att de inte får tillräcklig tid och resurser för att ägna sig åt frågan

"Det har blivit lättare för dem [skadedrabbade lantbrukare] att fylla i formulären, att träffa besiktningsmän, att förstå hela skadesystemet. Vi har satsat mycket pengar på att snabba på processen. Förhoppningsvis kommer detta även att minska deras behov att ringa oss".

(LR4)

När kontakten äger rum handlar det om skriftlig korrespondens, e-mail och telefonsamtal. De intervjuade handläggarna anser att de tillfälliga kontakterna med berörda intressenter inte är något länsstyrelsen bör ägna sig åt. Istället borde utbildad personal anställas för att sköta kontakterna med allmänheten.

Handläggarna upplever att kontakten med de berörda svår att förhålla sig till då det ofta handlar om klagomål och missnöje "...det känns hela tiden som man blir utsatt för ilskan" (LR6) när intervjupersonen refererar till risken att missnöjet leder till protest. Konsekvensen är att handläggarna försöker undvika eller minimera dessa kontakter.

Ett antal handläggare påpekar också att kontakterna med länets invånare är svåra att hantera. Förvaltningslagen (SFS 1986:223:4§) fastställer att myndigheterna skall lämna information, upplysning och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Lagen säger dessutom att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt men lagen lämnar stor frihet till myndigheterna att bestämma hur och när.

Intervjumaterialet visar att kontakten med länets invånare sker i syfte att informera och uppdatera om vargstammen och dess eventuella utbredning och utveckling. Man publicerar artiklar i lokala tidningar, utger broschyrer och möter allmänheten i offentliga sammanhang. Resultat av sådana initiativ värderas positivt så länge man kan undvika att hamna i direkt konflikt med allmänheten, dvs. när handläggare har full kontroll på mötenas organisation. Men om någon intresseorganisation bjuder in länsstyrelsen till möte avböjer handläggaren inbjudan "om man inte känner att man har full koll på läget"

(LR4) eller "när man vet att stämningen kommer att bli het"(LR3). En jakthandläggare noterar att länsstyrelsen brukar delta i mötet enbart om intresseorganisationen som anordnar mötet är känd för länsstyrelsen

"För några år sedan så var vi alltid ute för att informera, bl.a. om skaderegleringen. Efter ett antal gånger märkte vi, länsstyrelsens personal, att det fick negativa konsekvenser och därför beslutade vi att vara med enbart om vi känner organisatörerna".
(LJ4)

En rovdjurshandläggare anser att "det är jobbigt tala på stora sammanträden" (LR8) men att det kan betyda mycket för hur människor förändrar sitt sätt att tänka kring rovdjur. Ibland upplever handläggarna att de verkligen kan arbeta för att minska fördomar om varg och att deras uppdrag därigenom får en större betydelse. Intervjupersonerna menar att det faktum att folk hör av sig efter mötet, för att ställa frågor, visar att de vill ha någon att tala med eller att de söker stöd för sina åsikter. En gemensam uppfattning hos rovdjurshandläggarna är att allmänheten har en positiv inställning till vargen men tillägger samtidigt att de personer som hör av sig hos länsstyrelsen ofta har andra bakomliggande motiv till klagomålen

"Många av dem har psykiska problem. Man kan känna att den personen lider av depression...den [person] kan ha svårt att lyssna, vill bara tala och jag är ingen psykolog...".
(LR1)

"Igår ringde en tant. Hon sa att hon var tvungen att lägga ner, att skicka får till slakteren. När jag frågade varför svarade hon att hon bor i ett av de nya vargreviren. Jag frågade om hon fick besök av varg. Hon svarade nej men att hon var säker på att det kommer att hända".
(LR2)

"En del människor har reella problem att försona sig med varg. De ser vargar som symbol för politik, det har man svårt att acceptera. Som jag förstått upplever många att beslutet fattades långt bort ifrån deras hus, över deras huvud. De fick ingen möjlighet att påverka".
(LR4)

Både rovdjurshandläggarna och jakthandläggarna säger att de försöker förklara för de drabbade lantbrukarna att de är tvungna att följa regelverket. De har ingen annan möjlighet att ta ett annat beslut än att ersätta skadan eller betala stängslets kostnader. Handläggare anser det viktigt att ta upp frågan om varför regelverket tvingar dem att besluta om ärendet: att Sverige skall sträva efter en livskraftig varg-

stam. Lantbrukarna skall alltså vara medvetna om att handläggarna sköter sitt arbete utifrån den målsättning som ligger bakom riksdagens beslut.

Rovdjurshandläggare säger sig ibland möta en stark "yrkesstolthet" hos vissa lantbrukare. De är medvetna om hur betydelsefull lantbrukarnas identitet är och hur mycket acceptansen för varg betyder. Samtidigt anser de intervjuade att yrkesstolthet gör att människor inte kan anpassa sig till förändringar och inte heller lyssnar på andra människor. I kombination med okunskap om hur ett modernt samhälle skall se ut tycker rovdjurshandläggarna att yrkesstolthet motverkar etappmålet. Därför tycker de att lantbrukarna bör lyssna mer på besiktningsmän, och annan fältpersonal för att lära sig att leva tillsammans med vargstammen. Om lantbrukarna driver näringsverksamhet i närheten av platser där varg etablerar revir så finns det möjlighet att söka bidrag till förebyggande åtgärder. Både rovdjurshandläggarna och jakthandläggarna ser med andra ord att lantbruket kan fortsätta om man lär sig utnyttja möjligheterna som finns idag.

"Det handlar inte om varg. Det handlar om alla dessa människor som tycker sig veta vad som är rätt och vad som är fel för att de har haft tamdjur under många år".
(LJ3)

De intervjuade rovdjurshandläggarna anser att det är mycket enklare att arbeta med lantbrukare än med jägare. Jägare tar ofta kontakt med rovdjurshandläggare och jakthandläggare när de söker ersättning för vargrivna hundar. De är mest arga och besvikna på myndigheterna som de anser bär ansvar för deras lidande. Men rovdjurshandläggare säger att regelverket idag gynnar jägarna. Beträffande regelverket har det skett stora förändringar under bara några år. Tidigare föreskrev regelverket att inte ersätta jakthundar eftersom lagstiftaren ansåg att hunden var särskilt exponerad för skador under jakt. Men idag föreskriver viltskadekungörelsen särskilda regler. Jägare ersätts för hunden som skadats eller dödats av björn, järv, lodjur, varg eller kungsörn, om den skadats eller dödats av annan viltart än den jakten avser. Ersättning utgår, precis som vid skadad eller dödad tamboskap, efter besiktning av länsstyrelsens besiktningsmän enligt viltskadeförordningen (SFS 2001:724) och viltskadekungörelsen (NFS 2002:13). Rovdjurshandläggare säger att de alltid brukar ersätta skadade jakthundar av den enkla anledningen att ersättning har en positiv betydelse för acceptansen. Själva tycker många handläggare att jägarna väljer

att utsätta hunden för risker. Det är hundar som söker sig till vargar och det står därför klart att någon olycka kan inträffa.

"Om jag ska vara ärlig säger jag att det är betydligt enklare att ha att göra med lantbrukare än med jägare. Jägarna är tuffare, argare och springer till tidningsredaktionen och klagar".
(LJ5)

Vilket inflytande har berörda intressen på handläggarnas handlingsutrymme? Resultaten från intervjuerna visar att handläggarnas egen uppfattning av dessa intressen får genomslag i deras sätt att gestalta handlingsutrymmet, vilket i sin tur påverkar vargförvaltningen. När jag ställer frågan om vad som är viktigast: att följa regelverket eller att tillfredsställa de berörda intressen svarar man att det utan tvekan är viktigast att sikta mot etappmålet för stammens utbredning (20 föryngringar per år, motsvarar cirka 200 vargar). De anser att uppfyllelse av etappmålet kommer att betyda stora förändringar i regelverket. När vargstammen uppnår det antal riksdagen har beslutat i propositionen kommer även de berörda intressena att påverkas positivt. Därför tycker handläggarna på länsstyrelsen att den svenska vargpolitiken inte är orättvis gentemot lantbrukarna, även om det är denna kategori som mest belastas idag. Men vargpolitiken kostar samhället stora belopp och staten måste visa att beslut tas på allvar.

Återkoppling till analysfaktorerna

Utifrån de genomförda intervjuerna finns det anledning att lyfta fram de faktorer som påverkar hur handlingsutrymme används av rovdjurshandläggare och jakthandläggare då de implementerar viltskaderegleringarna. I tabellen nedan sammanfattar jag resultaten.

Tabell 7

Identifiering av faktorer som påverkar handlingsutrymmet i förvaltning av skaderegleringarna.

Förvaltnings- uppdraget enligt regelverket	Handlingsutrymmet	Faktorer som påverkar handlingsutrymmet	Hantering av hand- lingsutrymmet
Utbetalning av ersättning och bidrag	Prioritering av ersättnings- eller bidragsärenden	Skadedrabbades intressen Kontakt med kollegor Länsstyrelsens resurser Exceptionella händelser	Ersättning prioriteras före bidragsärenden
Ersättningsbeslut efter skadebesiktning	Besluta om ersättning i osäkra fall	Acceptansfaktorn Mediebevakning Egen intuition och kunskap	Generösa ersättningsbelopp i en majoritet av fallen
Skadebesiktning	Fastställa ersättningsbeloppen	Existerande ersättningsmallar Kollegor i andra län Rekommendationer från besiktningspersonalen	Försöka åstadkomma gemensamma kriterier
Under ärendehandläggning skall kontakt med den skadedrabbade tamdjursägaren underlättas	Val av tillvägagångssätt	Arbetsbelastning Rädslan för protest	Kontakterna sköts mest per telefon, e-post och post
Lämna upplysningar, vägledning och råd till allmänheten Svara på frågor och informera allmänheten	Val av tillvägagångssätt	Risken för negativa följder Rädslan för protest	Full kontroll över informationen

Nödvändigheten att tillämpa ersättnings- och bidragsreglerna på ett sätt som gynnar näringslivet är en faktor som de intervjuade rovdjurshandläggarna lyfter fram. Rovdjurshandläggarna diskuterar de problem som kan uppstå när skadedrabbad tamdjursägare behandlas olika. De anser att lagstiftningen inte kan definieras som bristfällig men att det däremot lämnas stor möjlighet att anpassa regelverket efter de behov som finns i enlighet med principerna som står till

grund för viltskaderegleringarna. Rovdjurshandläggarna anser att detta är positivt på många sätt men att det samtidigt skapar risker för en godtycklig förvaltning. Framförallt kan långa ersättningstider göra att regelverket tillämpas olika och att medborgaren får olika ersättningsbelopp beroende på var näringsverksamheten bedrivs.

En faktor som visar sig ha stor betydelse för beslutet kring vilt-skador är rovdjurshandläggarnas och jakthandläggarnas uppfattning om skadedrabbade lantbrukares och jägares attityd gentemot förvaltningsmyndigheterna. Rovdjurshandläggarna och jakthandläggarna har sällan personliga kontakter med de berörda intressenterna eftersom de tycker att kontakterna kan skapa konflikter. Även om handläggarna tycker att kontakterna kan öka acceptansen när de sker under kontrollerade former, minimeras kontakterna för att undvika eventuella protester.

Intervjumaterialet visar att rovdjurshandläggarna och jakthandläggarna talar med sina arbetskamrater framförallt innan att de skall fatta beslut. Rovdjurshandläggarna saknar formella regler som föreskriver hur kontakterna med arbetskamraterna skall ske. Därför brukar de mötas, visa utkast till beslut eller fråga efter förslag och tips inför ett beslut. Handlingsutrymmet används framförallt för att skapa kontakterna vilket kan innebära att välja bland formerna för att möta den andra. Men eftersom rovdjurshandläggarna söker stöd innan beslutet fattas används handlingsutrymmet alltid i en formell kontext genom att möten bokas i förväg, de sker på arbetsplatsen inom arbetstiden och nästan aldrig utanför myndighetens lokaler.

Bland kollegorna spelar besiktningspersonalen en särskild roll. Förutom besiktning av skadedrabbade eller dödade tamdjur genomför även besiktningspersonalen kontroll av skadeförebyggande åtgärder som lantbrukare tillämpar för att skydda sina djur mot vargangrepp. Intervjumaterialet visar att handlingsutrymmet används av rovdjurshandläggarna för att hämta förslag och minska osäkerheten i samband med ersättningsbeslutet. Rovdjurshandläggarna skapar själva ett utrymme för samtal, följer med på besiktning av skadorna och organiserar möten. Däremot brukar rovdjurshandläggarna sällan använda handlingsutrymmet för att gå emot besiktningsrapporterna vilket tyder på att handläggarna vill uppnå ett beslut och minimera avvikelser. Rovdjurshandläggarna har sporadiska kontakter med Naturvårdsverket när det gäller frågan om viltskador. Den huvudsakliga anledningen till att etablera kontakt med Naturvårdsverket är att få anslag till större belopp än vad Naturvårdsver-

ket tilldelar länsstyrelserna i början av året. Länsstyrelsernas generösa ersättningsrutiner innebär ofta att de ansöker om extra resurser till Naturvårdsverket. Förutom frågan om resursfördelning uppvisar intervjumaterialet att rovdjurshandläggarna sällan har motiv att tala med handläggarna på Naturvårdsverket i frågan om viltskador. Anledningen till att handläggarna använder sitt handlingsutrymme för att öka tillgångarna i ersättningsanslaget är att de försöker förbättra acceptansen för viltskadepolitiken. När handläggarna använder sitt handlingsutrymme för att öka sina ekonomiska tillgångar tolkas reglerna så att handläggarna kan motivera ansökan om ökade anslag från Naturvårdsverket.

När det gäller andra myndigheter, visar intervjuerna att även Viltskadecenter har en viktig plats. Rovdjurshandläggare på länsstyrelserna har nära samarbete med Viltskadecenters tjänstemän i frågan av förebyggande åtgärder mot vargangrepp inom lantbruket, utbildning av egen personal och utarbetning av prislistor för ersättning av skador. Handläggarna anser att samarbetet ökar deras arbetstrygghet. Handlingsutrymmet används därför för att anpassa prislistorna till de konkreta skadeincidenterna i syfte att säkerställa likabehandling och rättssäkerhet för skadedrabbade tamdjursägare.

En faktor som påverkar hur rovdjurshandläggarna förvaltar viltskadorna är den arbetsbelastning som flera rovdjurshandläggare upplever i vissa perioder, framförallt i mars och april, då vargföryngringar sker. Här handlar arbetet om att besiktiga de uppsatta stängslen så snabbt som möjligt. Om skada inträffar måste ersättningsärenden handläggas och beloppet betalas ut utan att drabbade tamdjursägare får vänta. Rovdjurshandläggare säger att de organiserar arbetet så att de skjuter upp andra ärenden och ofta anställer extra-personal för att klara trycket. De motiverar beslutet utifrån behovet att klara uppdraget. Handlingsutrymmet kommer till användning för att välja medarbetarna, för det mesta fältbiologer, och för att prioritera ärenden.

Arbetet med viltskador stöds av att lagstiftningen har blivit mer omfattande och att det finns allt mera regler. Rovdjurshandläggarna använder handlingsutrymmet för att prioritera ersättningsärenden före bidragsärenden men generellt sagt anser handläggarna att de försöker att inte avvika från reglerna. En del handläggare anser att man ibland prioriterar ersättningsärenden före bidragsärenden men att denna praxis verkar tillämpas enbart i län som har tillfällig brist på resurser.

Den massmediala bevakningen av vargfrågan inverkar på handlingsutrymmet, framförallt när exceptionella viltskadeincidenter händer. Massmedierna inverkar på handläggarnas beslut genom att rapportera om särskilda skadeincidenter som händer i länet. Rovdjurshandläggarna anser att detta stör deras arbete och skadar acceptansen för rovdjuren. Handläggarna använder därför sitt handlingsutrymme i syfte att minimera kontakterna med tidningar och tv för att försöka undvika debatter. De ger sällan intervjuer om det inte sker under kontrollerade former. Vid särskilda skadeincidenter (som för det mesta inträffar under vissa perioder av året) ökar länsstyrelsernas beredskap och handläggarna bestämmer självständigt om vilka åtgärder som passar bäst för att undvika ytterligare vargangrepp i samma områden där skadeincidenten inträffat. Handläggarna kan exempelvis besluta om att ansöka om skyddsjakt på varg eller förebygga skadorna genom att anställa fältpersonal som vaktar området under en bestämd tid. Handläggarna använder även sitt handlingsutrymme för att flytta resurser från ersättningsanslaget till bidragsanslaget i syfte att förebygga eventuella skador. Beredskapen ökar tack vare de prioriteringar som rovdjurshandläggarna gör där det förebyggande arbetet förstärks.

Följsamhet och rättvisan genom handlingsutrymmet

Rovdjurshandläggarna använder sitt handlingsutrymme inom ramen för regelverket för att strikt tillämpa lagstiftningen, bevilja bidrag och ersättning och öka acceptansen för rovdjurspolitiken. När rovdjurshandläggarna förvaltar viltskador på tamdjur visar det empiriska materialet att de behöver använda sitt handlingsutrymme i de fall där regelverket är otillräckligt, inte styr förvaltarna mot ett beslut eller, som en rovdjurshandläggare uttryckte det "[regelverket] håller tyst" (LR5). En allmän uppfattning hos rovdjursförvaltarna är att viltskaderegleringarna styr rovdjursförvaltningen i stora drag genom att fastställa principer för viltförvaltningen. Regleringarna är dock bristfälliga när det gäller att styra rovdjursförvaltningen i konkreta fall. Exempelvis fastställer regelverket att ersättningsbeloppet skall reduceras skäligt om besiktning inte entydigt visat att skadan orsakats av fredat vilt. Ett problem är dock att länsstyrelsen saknar gemensamma kriterier för att bedöma entydiga skadehändelser. Resultater blir att rovdjurshandläggarna skapar egna strategier som de tillämpar vid olika skadehändelser.

När rovdjurshandläggarna identifierar en regel att falla tillbaka på avstår de från att använda sig av handlingsutrymmet. Utifrån ett legalistiskt perspektiv skulle detta tolkas som ett tecken på att lagstiftaren har gjort ett bra arbete eftersom föreskrifterna inte lämnar något tomrum som behöver fyllas ut av tjänstemän (Davis 1969; Galligan 1986). Orsaken till att rovdjurshandläggarna avstår från att fatta diskretionära beslut är dock att de vill minska risker för godtyckliga beslut. De tycks se tillämpning i enlighet med regelverket som en viktig legitimitetsgrund. Rovdjurshandläggarna diskuterar vilka problem som uppstår om ansökningar från de skadedrabbade tamdjursägarna behandlas olika. De anser att lagstiftningen lämnar möjlighet till anpassning framförallt när det gäller att fastställa ersättnings storlek. Rovdjurshandläggarna anser att detta är positivt eftersom det ger möjlighet att värdera varje skadehändelse för sig men att det samtidigt skapar risk för en godtycklig förvaltning. Framförallt kan ett dåligt samarbete mellan länsstyrelserna göra att de skadedrabbade får olika ersättningsbelopp beroende på var de är bosatta.

En konsekvens av att förvaltningsmyndigheterna tillämpar lagen godtyckligt är att legitimiteten för deras agerande rubbas och förtroendet för dem som tillämpar lagen minskar (Johansson 2006:185). Flera studier påpekar att likhet inför lagen är en nödvändig förutsättning för att kunna åstadkomma en fungerande demokrati (Held, Jodebrandt, Persson, et al. 1997; Petersson 2005). I den här studien framkommer att handläggarna vill behandla de inlämnade ansökningarna lika men att det samtidigt finns faktorer som vägs in när beslutet fattas (exempelvis länsstyrelsens ekonomiska resurser eller kollegornas åsikter) och som gör att olika län tillämpar regelverket på olika sätt.

Ytterligare en konsekvens av en godtycklig förvaltning är att tjänstemännens arbete blir komplext eftersom staten förväntar sig att förvaltningsmyndigheterna utarbetar reglerna själva (Luhmann & Bednarz 1990). I intervjuerna framkommer att rovdjurshandläggarna önskar större styrning från staten när det handlar om bedömningskriterier för ersättning och bidrag till tamdjursägarna. Flera intervjuersoner önskar, exempelvis formella dokument och gemensamma handlingsplaner. Men eftersom dessa dokument saknas idag säger de sig "vara tvungna" att använda sitt handlingsutrymme för att försöka fatta något beslut. Det upplevs med andra ord inte som en fördel att regelverket lämnar plats för tolkning eftersom detta belastar rov-

djurshandläggarnas arbetsuppdrag och gör beslutet godtyckligt.

Handlingsutrymmets expansion

Handlingsutrymmet används i stor utsträckning när det gäller att motverka negativa uppfattningar om vargpolitiken. Tjänstemännen anser att regelverket lägger stort ansvar på länsstyrelsen när det handlar om att bemöta konflikter och att minska protester. Delstudien har visat att handläggarna tenderar att fatta diskretionära beslut när de beviljar generösa ersättningsbelopp till de skadedrabbade tamdjursägarna även om besiktningsrapporterna inte kan säkerställa att skadan orsakades av rovdjursangrepp. Handläggarna prioriterar även ersättningsärenden före bidragsärenden med motivering att detta kan öka acceptansen för vargpolitiken. Acceptansen återkommer dessutom som ett argument för att tillämpa handlingsutrymmet. Handläggarna anser att vargstammens framtida existens är beroende av befolkningens acceptans för vargpolitiken. Därför är varje beslut inriktat mot målet att bilda en positiv uppfattning om varg vilket, ur demokratiperspektiv, är problematiskt. En myndighet har de uppgifter som regeringen definierar och deras uppgift är inte att propagera för det egna områdets expansion eller ett visst politiskt beslut (SOU 2000:1:134). Forskning visar att myndigheter kan förlora medborgarens tilltro när de uppträder som opinionsbildare (Lundquist 1998; Grimes 2005). Ur både ett systemteoretiskt och ett institutionellt perspektiv är myndigheternas opinionsbildning ett resultat av en politisk miljö som präglas av stora politiska mål och starka intressekonflikter (Luhmann & Bednarz 1990; Brignall & Modell 2000)⁷⁹.

Utbetalning av generösa ersättningsbelopp innebär att handläggarna etablerar nära kontakter med den som lämnar in ansökan. Här används handlingsutrymmet för att slippa möta den skadedrabbade tamdjursägaren. Motivet bakom detta beteende är rädslan för att hamna för nära de berörda intressenterna. Mötet med de skadedrabbade tamdjursägarna sker på ett opersonligt sätt och är oftast förmedlad av besiktningspersonalen. Ibland utvecklas en relation med de berörda intressenterna per telefon eller via e-post. När handläggarna beslutar sig för att ta kontakt med de berörda så är detta på eget initiativ. Allt detta tyder på att tjänstemän har en förutbestämd uppfattning om vad en närmare kontakt med de berörda intressenterna kan ha för konsekvenser, vilket gör att medborgaren har svårt

⁷⁹ För en bredare diskussion se Demokratiutredningens slutbetänkande (SOU 2000:1)

att göra sin röst hörd och istället väljer att protestera offentligt (Van Eeten 1999).

Handläggarna påverkas av samrådet med arbetskamraterna i fråga om viltskador. Länsstyrelsens rovdjurshandläggare har nära samarbete med jakthandläggare och med kollegor på andra enheter. Dessa kontakter verkar ha betydelse för hur handläggarna förvaltar rovdjursskadorna. Länsstyrelsens besiktningsmän, fältpersonalen och intresseorganisationerna är samtalspartners när handläggarna söker stöd före beslutet. De flesta diskussioner om skadeersättning och bidragsärenden sker med kollegor på andra länsstyrelser för att fastställa gemensamma kriterier för ersättning av viltskador. Nätverket mellan länsstyrelsen och andra aktörer spelar därför en betydande roll för förvaltningsutformningen. Ett problem är dock att nätverkskanalerna verkar stängda mot omvärlden vilket gör att det blir svårt för utomstående att påverka beslutsprocessen. Bara delvis har politiker eller medborgare möjlighet att kontrollera processen genom exempelvis föreskriva att beslutet fattas genom samråd och efter remissförfarande (Sannerstedt 1997:24).

Naturvårdsverket och Viltskadecenter är även länsstyrelsernas samtalspartners. Kontakterna tas i olika syfte: från att få större ekonomiska tillgångar för ersättningsärenden eller att skaffa sig ett underlag före beslutet. Handlingsutrymme används därför för att skapa strategier för att underlätta kontakterna mellan parterna som exempelvis arrangera informationsmöten, anordna studiebesök och liknande tillfällen där rovdjurshandläggarna har chans att framföra sina åsikter.

Summering

Den samlade bilden är att svenska rovdjurshandläggare uppfattar viltskadereglerna som väldigt precisa, vilket uppskattas. Men fortfarande upplever vissa handläggare att reglerna innehåller en hel del brister. Bidragsärenden kräver exempelvis fler anställda som genomför besiktning av de antagna förebyggande åtgärderna innan bidraget betalas ut. Regelverket talar inte om hur många som skall arbeta med viltskador på länsstyrelsen. Det återstår för varje handläggare att tilldela resurser så att pengarna räcker till fler anställda. Detta faktum skapar osäkerhet. I vissa län kostar viltskadeförvaltningen mer än i andra eftersom där finns flera rovdjur. Om det inte finns någon ekonomisk möjlighet att anställa flera medarbetare så måste både

rovdjurshandläggarna och jakthandläggarna arbeta hårdare än kollegorna i andra län. En första slutsats är därför att rovdjurshandläggarna upplever ett vakuum i regelverket, vilket fylls genom att fatta diskretionära beslut. När detta sker vänder sig till de kollegor som förvaltar liknande frågor på andra län för att få råd och stöd.

Förutom uppfattningen att regelverket är bristfälligt och behöver kompletteras finns det en rädsla för konflikter. Även om handläggarna påpekar att deras arbete med viltskadeförvaltningen inte handlar om att lyfta fram regelverkets ändamål. Det handlar istället om att effektivt tillämpa föreskrifterna. Handläggarna anser att varje antaget beslut egentligen syftar till att öka acceptansen för rovdjurspolitiken. Detta görs exempelvis när man tolkar ersättningsreglerna generöst eller man beviljar stora bidragsbelopp till förebyggande åtgärder mot rovdjursangrepp på tamdjur. Ytterligare en slutsats är därför att förvaltningen använder handlingsutrymmet för att skapa informell praxis, som gör förvaltningen till en politisk aktör då praxis ersätter de politiskt fastlagda principerna i lagen. Detta är problematiskt framförallt ur ett rättviseperspektiv då förvaltningen bör behandla alla lika inför lagen.

När det gäller beslutsprocessen om viltskadeärenden visar delstudien att handläggarna sällan vänder sig till omgivningen innan beslutet fattas. Det är alltså få tillfällen där handläggarna söker samråd och kontakt utanför myndighetsorganisationen. Trots att regelverket fastställer att kontakt med den skadedrabbade tamdjursägaren bör underlättas under hela ärendebehandlingen tolkas denna princip restriktivt med motivering att det försvårar länsstyrelsernas arbetsuppdrag. Handläggarna vänder sig istället till besiktningsmän och fältpersonal om osäkerhet kring beslutet uppstår. Ett liknande beteende kan observeras även när det gäller att söka kontakt med tamdjursägare för att informera om viltskadereglerna. Ytterligare en slutsats från studien är därför att länsstyrelsernas öppenhet mot de berörda intressena utanför länsstyrelsens organisation är låg, vilket kan orsaka en osynlig och otydlig beslutsprocess (Väntänen & Marttunen 2005; Renn 2006).

Då beslutet fastställs samlar handläggarna in synpunkter från andra expertorganisationer utanför länsstyrelsen. Denna praxis genomförs framförallt när det handlar om att redigera beslutsmotiveringen eller för att förankra beslutet lokalt. Här används handlingsutrymmet för att välja de kontaktvägar som gör att expertorganisationerna kommer in i processen då beslutet är taget. Exempelvis

diskuterar handläggarna de senaste besluten med den regionala rovdjursgruppens representanter för att informera om länsstyrelsens ställningstagande i fråga om viltskador. Likaväl kontakter handläggarna Viltskadecenters tjänstemän för att informera om länsstyrelsens beviljade ekonomiska stöd för genomförande av åtgärder som är avsedda att förebygga viltskada. En annan slutsats är därför att länsstyrelserna på eget initiativ beslutar om och hur andra aktörer utanför länsstyrelsen påverkar beslutet.

6

Delstudie 2 - Inventering och märkning av vargstammen

Vargstammen inventeras årligen i Sverige med det syftet att följa upp målen för rovdjursstammarnas utbredning⁸⁰. För att samla ytterligare information om stammarnas storlek och status kan förvaltningsmyndigheterna även genomföra förvaltningsmärkning av särskilda vargar.

Länsstyrelsens rovdjurshandläggare har sedan år 2002 huvudansvar för planering, organisering och genomförande av inventeringsarbetet och förvaltningsmärkning av de vargar som lever inom länets gränser. Formellt styrs rovdjurshandläggarnas arbete av 13§ i vilt-skadeförordningen (2001:724) samt Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn (NFS 2007:10). Föreskrifterna preciserar mål, metoder och organisation för inventeringsverksamheten.

I detta kapitel kommer vi att se hur rovdjurshandläggarnas faktiska handlingar präglas av ett stort handlingsutrymme framförallt när det gäller deras förhållande till olika aktörer. Jag kommer därför att identifiera hur förvaltningsmyndigheterna tar beslut i fall av inventering och märkning och liksom i de andra kapitlen kommer jag att analysera de faktorer som har inflytande på förvaltarnas handlingsutrymme.

Inventering av varg

Rovdjursmärkning och inventeringsarbete genomförs i Sverige sedan 1970-talet. Medan inventeringar ger information om djurartens biotop eller populationstäthet ger märkning kunskap om enskilda indi-

⁸⁰ Inventeringsverksamheten uppskattar stammarnas storlek genom att räkna antal vargar som befinner sig i vissa områden.

vider och deras fysiska rörelser.

Inventering av varg innebär att djuren spåras i snö under vinterperioden i syfte att få fram uppgifter om det totala antalet vargar som rör sig i området, samt fastställning av antalet årliga föryngringar (antal födda valpar). Fältinventeringar av rovdjur initierades 1974 av Naturvårdsverket tillsammans med länsstyrelsen i Norrbottens län (Aronson & Sand 2004). Dessa inventeringar genomfördes helt av länsstyrelsernas rovdjurshandläggare. År 1996 infördes det nya ersättningssystemet i renskötseområdet och därefter inventeras rovdjursstammarna i hela renskötseområdet, som även omfattar Jämtlands län och delar av Dalarnas och Västernorrlands län.

Det som karakteriserar inventeringen av varg är att arbetet ökade under tre olika perioder samt att reglerna blivit allt mer precisa. I slutet av 1970-talet och början av 1980-talet spårades vargar i Dalarna, Värmland och Nordvärmland (Hedmark)⁸¹. Denna period har begränsad betydelse för inventeringen eftersom de enstaka uppgifterna kom från människor och jägare som sett varg i skogen vilket senare kontrollerades av länsstyrelsens vargspårare. Under hela 1980-talen växte populationen och år 1991 skedde föryngringar både i Värmland och i Jämtland. Detta gjorde att förvaltningen bidrog med periodisk inventering i samarbete med Jägarförbundet. Vargstammen fortsatte växa med en kull per år till sex kullar under 1997 och tio kullar under 2000. Antalet individer steg till 92 vargar och ytterligare ett år senare registrerades 107 individer och tio föryngringar.

Återkommande inventering av varg, björn, lodjur, järv och kungsörn i länen med fasta rovdjursstammar utförs av länsstyrelsens fältpersonal enligt Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventeringsverksamheten (NFS 2007:10). Inventeringsarbetet kräver erfaren personal med kunskap i lokalt anpassad spårningsteknik. Arbetet finansieras och genomförs av länsstyrelsepersonal genom inventeringsfonden. Föreskrifterna ger länsstyrelserna ansvar för val av de personer som deltar i inventeringen men anger de metoder som skall användas för att samla in data som sedan skall rapporteras till allmänheten. Jägarorganisationer har, genom sina respektive jaktkretsar traditionellt deltagit i rovdjursinventeringarna och bidragit med kunskap om områden och revir. Den mänskliga faktorn är en

81 Samtidigt registrerade länsstyrelsen i Norrbottens län ett par, en flock om tre vargar och tre eller två ensamma djur. Den första vargföryngringen skedde då i Nordvärmland under vintern 1982/83 och därefter förekom föryngringar årligen.

viktig komponent i både pejling och inventering där ett gott samarbete i laget påverkar resultatet.

Varg, järv och lodjur inventeras främst genom spårning på snö. Spårarna bedömer vilken art som lämnat spår, hur många djur det är, om det är en hona med ungar och i så fall hur många ungar. Varg spåras idag mest genom en metod kallade "snoking"⁸². Snokingen sker kontinuerligt och kan kombineras med riktad områdesinventering, (yttäckande) inventering av varg och lodjur i samarbete med Jälgareförbundet, enskilda jägare och naturvårdspersonal. Medan yttäckande inventering kräver speciella snöförhållanden och ett mycket stort antal personer som deltar i arbetet kräver snoking mindre resurser eftersom det fokuserar enbart på avgränsade områden.

Nya regler för inventering fastställdes den 5 december 2007 (NFS 2007:10). Länsstyrelsen har fullt ansvar för genomförande av inventeringsverksamheten och dess organisation både inom och utanför renskötselområdet⁸³. Föreskriften fastställer att länsstyrelsen utbildar och avlönar egen inventeringspersonal. Länsstyrelsen väljer även de intresseorganisationer som stödjer inventeringsverksamheten genom att samarbeta med länsstyrelsen. Rovdjurshandläggaren väljer tid och plats för inventeringsverksamhet, koordinerar arbetet och författar årliga inventeringsrapporter. Inventeringsresultat och rovdjursobservationer registreras i en särskild central databas som länsstyrelsens personal kan vända sig till för att få uppgifter om rovdjur i länet. Naturvårdsverket fördelar medel till länsstyrelserna för inventeringar efter samråd med länsstyrelserna, vilka i sin tur redovisar hur inventeringsmedel använts och vilka insatser som genomfördes.

En stor del av arbetet med inventering av vargstammen går ut på att samordna och organisera de olika aktörer som arbetar med länsstyrelsernas egen personal. Med länsstyrelsens egen personal avses utbildade vargspårare, fältpersonal och besiktningsmän, vilka i varje län utses av länsstyrelsen efter att den som deltar har fullföljt en utbildningskurs som avslutas med ett examinationstillfälle. Förutom

82 Metoden innebär leta ("snoka") efter individer, spår eller boplatser av nämnda arter med hjälp av inventeringsslingor som ritats på en karta. Snokingen används för att kontrollera och kvalitetssäkra de rapporter som inkommer från jägare och allmänheten.

83 Före 2007 gällde särskilda föreskrifter för inventering av vargstammen inom renskötselområdet (NFS 2004:17) och utanför renskötselområdet (NFS 2004:18). Naturvårdsverket har nyligen slagit ihop de två föreskrifterna i ett enda dokument (NFS 2007:10) som reglerar inventeringsverksamheten i de båda områdena. Som tidigare preciserat handlar denna studie om förvaltning av vargstammen utanför renskötselområdet varför jag valde att utesluta frågor som berör rennäringen.

specifik kunskap om vargbiologi och god kännedom av området där inventeringen genomförs har personalen ansvaret för att kvalitets-säkra uppgifterna. Kvalitetssäkring betyder att varje observation av vargföryngring måste genomgå en ordentlig evaluering innan att den lämnas in till länsstyrelsen. Varje kvalitetssäkrare skaffar kunskap genom att delta i speciella utbildningsprogram på Viltskadecenter, där man lär sig att spåra i snö och hantera inventeringsuppgifterna.

Vid sidan av personalen samarbetar i inventeringen ett antal representanter från ideella organisationer. Hela inventeringsverksamheten koordineras dessutom av en eller flera rovdjurssamordnare, vilka rovdjurshandläggaren rekryterar i mån av behov. Varje rovdjurssamordnare är huvudansvarig för fältarbetet och följer kvalitets-säkringsprocessen. Eventuellt förekommer också ytterligare en kontaktperson för varje geografisk område.

Andra viktiga regler i föreskrifterna handlar om målen med inventeringsverksamheten. Inventeringen skall utföras årligen i varje län med mål att fastställa antal årliga föryngringar (regelbundna och tillfälliga) samt för varg också antal familjegrupper (inklusive "flockstorlek"), antal revir och antal ensamma stationära individer. Resultatrapporteringarna skall vara direkt jämförbara mellan länen och registreras i den nationella rovdjursdatabasen (Rovdjursforum).

Förvaltningsmärkning av varg

Märkning av varg innebär att man förser vargen med en radiosändare så att det blir möjligt att samla in information om vargens position, revirgränser, samt var den sändarförsädda vargen befinner sig.

Radiomärkning av rovdjur började användas under 1970-talet i renskötselområdet. Telemetrimetoden (pejling) innebär att man följer djurens rörelser med hjälp av signaler som skickas från halsbands-sändaren till mottagaren. Denna metod innebar stora förändringar för ekologiska studier av en mängd arter då den datamängd som genereras bidrar till att öka kunskapen om biotopval, revirstorlekar och dödlighet.

För att tolka signalerna och pricka in dem på kartan krävs utbildad personal. Pejling sker under övervakning av forskare och myndigheter för att man inte skall råka ut för risken att information om vargarnas lokalisering sprids (Sjölander-Lindqvist 2006). Pejlingsarbetet är tidskrävande eftersom det kan röra sig om flera timmars väntetid för att pejla in signaler och förflyttning oftast sker i svår mark

med terränggående bilar. Pejlingsdata användes till en början inom naturvetenskapliga studier för att öka kunskapen om viltekologi. Efter en kort provperiod tillämpades resultaten av förvaltningen i syfte att uppskatta länens revirstorek, byte och rörelser. Det som närmast intresserar förvaltningen är individens reproduktionsförmåga och dödlighet. En sändareförsedd varghona som föder under april - maj, skickar signaler till mottagaren som får reda på om vargför-yngring har skett. Då honan blir mera stationär i samband med valpning. På så sätt kan man få fram fakta om platsen och därmed besiktiga och upptäcka exakt hur många valpar som finns. Genom att följa djuret med sändare kan man även få reda på när individerna dör. När man hittar kadavret kan man även få information om omständigheterna⁸⁴.

Under de senaste åren har telemetrimetoden allt mer kommit att ersättas med satellitsändare vilka använder GPS-teknik (Global Position System) för att visa var de sändarförsedda djuren befinner sig. Positioner från dessa speciella sändare skickas direkt till datorer. Djuren kan därmed följas intensivare under vissa perioder och positioneringen blir allt mer detaljerad eftersom datorn använder sig av programmerade elektroniska kartor. Det nya systemet började användas i Sverige i slutet av januari 2002 för att följa en vuxen vargtik i Tyngsjöflockens revir på gränsen mellan Värmland och Dalarna (Sand 2004). Vargen sövdes och förseddes med halsband med hjälp av helikopter. Informationen överförs senare till en dator som lagrar datan på ett kartprogram.

Utvecklingen av det nya systemet har gjort radiomärkning omodern. Forskningen kan nu använda sig av det mobila telenätet för att införskaffa information nödvändig för att lokalisera vargar och vargflocken. Detta betyder att forskare inte behöver befinna sig några kilometer från djuret för att erhålla information från sändaren. Fysiologiska sensorer och digitala bilder är också en möjlig framtida utveckling som rovdjursmärkningen kan komma att genomgå. Eftersom all information lagras i sändaren och skickas till mottagaren vid vissa

84 Pejling används även för att identifiera och bekämpa illegal jakt i vissa områden. Illegal jakt är ett omfattande problem som förekommer i samband med etablering av vargrevir. Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) uppmärksammande i en rapport från 2007 att rovdjur jagas med grymma metoder, som utsätter djuren för stora plågor samt att det finns en grogrund till hatbrottsliknande gärningar i det starka missnöje med rovdjurspolitiken och den vanmakt som uttrycks inom delar av jägarkåren och rennäringen (se Pyka, Nyqvist, Monstad, et al. 2007:95).

förutbestämda tider har det enda kravet varit att befinna sig några kilometer från vargen vid rätt tidpunkt.

Inventeringsverksamheten idag prioriteras framför märkning. Den nya föreskriften från Naturvårdsverket (NFS 2007:10) reformerar märkningen av varg och kallar det för "förvaltningsmärkning" för att understryka att länsstyrelserna bör förse vargar med radiosändare enbart i syfte att förebygga angrepp på tamdjur och hund där detta behov förekommer. Föreskriften fastställer att förvaltningsmärkning bör genomföras endast vid behov att underlätta inventeringsverksamheten genom att öka kunskapen om varggenetik och eventuella sjukdomar på vargstammen.

Reformen kan ses som ett resultat av de olika intressen som ligger bakom märkning av varg. Medan forskningen intresserar sig för biologiska frågor som till exempel DNA-analys av individerna samt deras ekologi och beteende, prioriterar förvaltningen information om djurens föryngringar och revir vilket kan visa sig vara mer användbart i genomförandet av rovdjurspolitiken. Dessutom har förvaltningen uppmärksammat att det finns risker att informationen från märkning kan användas för att underlätta illegal jakt eftersom signalen från radiosändaren kan avslöja vargens position. En annan orsak till reformen är också den kritik Naturvårdsverket fick för de metoderna som används vid radiomärkning. Djurrättsorganisationer har protesterat mot att sövning av varg inte är tillämplig som metod sett ur ett etiskt perspektiv.

Organisation och planering av arbetet

Utmärkande för inventeringsverksamheten och förvaltningsmärkning av vargar är att rovdjurshandläggare befinner sig i ett nätverk av olika aktörer där reglerna styr handläggarnas arbete. Samtidigt är en god kontakt mellan handläggaren och annan personal avgörande för inventeringsresultatet. Mål och metoder för inventeringsverksamhet står specificerade i föreskrifterna som Naturvårdsverket och länsstyrelsen har utformat för att styra hur inventeringen av stora rovdjur skall genomföras. Syftet med inventeringen är framförallt att söka antalet vargar födda under reproduktionssäsongen⁸⁵. Natur-

85 Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2007:10) fastställer i 2§ att inventeringen skall ingå i länsstyrelsernas regionala förvaltningsansvar för rovdjuren och även vara en del i arbetet med att förhindra faunakriminalitet. Inventeringsresultaten skall vara direkt jämförbara mellan åren och mellan länen samt utgöra underlag för uppföljning av mål för

vårdsverkets allmänna råd (NFS 2007:10) och länsstyrelsernas regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur anger vilka kunskaper fältpersonalen måste ha för att delta i inventeringsverksamheten samt hur den samlade informationen skall användas. Ett viktigt uppdrag för handläggarna är att utse den fältpersonal som skall delta i inventeringsarbetet utifrån principer fastställda i föreskrifterna. Fältpersonalen skall ha genomgått en särskild utbildning och fått godkänt på samtliga kurser innan kan lämna in en anmälan till länsstyrelsen för att delta i inventeringsverksamheten (NFS 2007:10:5§). Föreskrifterna lämnar dock till var och en av länets rovdjurshandläggare ett stort handlingsutrymme när det gäller vilka personer som skall erbjudas möjlighet att genomgå kursen och vilka examinerade personer som sedan skall delta i inventeringsarbetet. Två faktorer tycks avgöra handläggarnas val: tidigare kontakter med den sökande personen och samtal med kollegor. I första hand väljer handläggarna att arbeta med de personer som tidigare har samverkat med länsstyrelsen och som enligt de nya reglerna måste ha formell utbildning. Det handlar ofta om intresseorganisationernas representanter som har deltagit i inventeringsarbetet under de föregående inventeringssäsongerna. Det kan även handla om länsstyrelsens personal som arbetar inom miljöenheten. Den andra faktorn som påverkar valet är kollegornas förslag om vilka personer som tycks lämpa sig för uppdraget

”...man anlitar de personerna som man redan har etablerat kontakt med för att inte riskera bråk medan arbetet genomförs”.
(LR3)

Av intervjuerna framgår att rovdjurshandläggarna anser att de nya reglerna ibland leder till problem gentemot den personal som tidigare deltog i inventeringsarbetet. De berättar att de nya föreskrifterna från Naturvårdsverket fastställer att personalen skall kunna klara spårningsarbetet även under svåra klimatförhållanden och långa arbetsdagar⁸⁶. Föreskrifterna kräver alltså att personalen skall vara vid god hälsa och fysik för att kunna delta i inventeringen. Av intervjuerna framgår att detta skapar en situation där starka konflikter kan

rovdjursstammarnas status och utveckling, vid uppföljning av effekterna av vidtagna skadeförebyggande åtgärder, vid planering av framtida skadeförebyggande åtgärder och vid Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas beslut om skyddsjakt på rovdjur.

⁸⁶ Nya regler trädde i kraft i december 2004. Ändringarna innebär utökat ansvar för länsstyrelserna när det gäller att organisera och styra verksamheten rörande årliga inventeringar av rovdjur i länet.

uppstå eftersom det är upp till varje handläggare att bestämma vad "god hälsa" innebär. Flera anser dessutom att reglerna inte tar hänsyn till den erfarenhet människor har skaffat under åren. Föreskrifterna kräver kunniga, friska och snabba medarbetare vilket skapar en "generationsklyfta" (LJ10). Handläggarna försöker därför lösa frågan genom att välja både gamla och unga rovdjursspårare för att undvika att de äldre skall känna sig överflödiga. En allmän uppfattning hos handläggarna är att låta den gamla rovdjursspåraren sköta arbetet utan licens, vilket betyder en avvikelse från regelverket men att "ingen har klagat än så länge" (LR10).

"Inventeringsverksamheten utesluter idag viktiga medarbetare med mycket erfarenhet på fältet. Föreskriften skapar konflikter även inom de intresseorganisationer som alltid har varit med och stött oss. Sedan reformen har vi arbetat dubbelt så mycket för att lugna ner folket".
(LR10)

Rovdjurshandläggarna anser förhållandet till intresseorganisationernas representanter, som frivilligt deltar i inventeringsarbetet försämrades efter att de nya föreskrifterna trädde i kraft år 2004⁸⁷. Erfarna jägare som har deltagit i många år i vargspårningar känner sig överkörda av yngre och mindre erfarna personer vilket bidrar till att skapa konflikter mellan jägarkåren och länsstyrelsen

"Jag har kanske varit feg men...jag ville ha gamla jägare bland inventerarna även om de inte var klara med kurserna. Man kan alltid motivera det utifrån deras långa erfarenhet och jag gjorde så att jag blandade gamla kunniga jägare med yngre folk...inte lika kunniga".
(LR12)

Den nya föreskriften bidrar alltså till att komplicera relationen mellan myndigheten och ideella organisationer. Handläggaren väljer därför att följa en egen linje och till och med avvika från reglerna.

En annan faktor som påverkar valet av inventeringssamordnare från intresseorganisationerna är handläggarnas uppfattning om intresseorganisationernas inställning i vargfrågan. Även här värderar handläggarna huruvida personer har rätt kunskap och sedan motiverar de beslutet. Rovdjurshandläggare anser att när det handlar om intresseorganisationerna försöker man att kombinera spårare från

⁸⁷ Naturvårdsverkets allmänna råd föreskriver att de ideella organisationerna var och en får utse en inventeringssamordnare för organisationen i länet samt några personer som är kontaktpersoner för olika geografiska områden (NFS 2004:18:6§).

"vargpositiva" och "vargskeptiska" organisationer så att "de kan hålla koll på varandra" (LR6). Handläggarna vänder sig även till den regionala rovdjursgruppen för att plocka ut inventeringspersonal eftersom många representanter från intresseorganisationer sitter i gruppen. Helt avgörande för valet verkar dock inte vara personens kunskap om inventeringsarbetet. Denna kunskap anser rovdjurshandläggarna själva att de har eftersom de flesta rovdjurshandläggare är biologer och har arbetat under många år som rovdjursspårare. Rovdjurshandläggarna tar också stöd från forskare när det handlar om att styra upp inventeringsarbetet. Det är däremot inventeringspersonalens skicklighet att arbeta i grupp, att samarbeta i ett lag som avgör valet

"Man har alltid någon som ligger närmast, någon som man vet passar bra i gruppen. Jag kan välja någon duktig person men risken att skapa konflikter kan vara stor".
(LR12)

Till form och innehåll uppfattas regelverket som omfattande och detaljerat vad gäller planering av arbetet. Handläggarna upplever, precis som i fråga av skadeersättning, att det är positivt att inventeringsverksamheten styrs av specifika regler. Handläggarna påpekar att regelverket stödjer deras arbete och att det bara för några år sedan var omöjligt att skilja regelverket från praxis. Samtidigt pekar handläggarna på att bestämda mål och rigorösa riktlinjer inte utesluter möjlighet till självständiga beslut, vilket de i vissa fall anser ha vuxit fram

"Länsstyrelsen får varje år pengar från Naturvårdsverket för att genomföra inventering av vargföringringar i länet. Över de pengarna bestämmer vi själva. Det innebär stort ansvar eftersom vi måste planera så att pengarna räcker hela säsongen".
(LR4)

En handläggare lyfter fram att som rovdjurshandläggare vill man inte ha stor egen makt eftersom det orsakar problem när det handlar om att motivera sina beslut. Regelverket specificerar inventeringsmetoderna och syftet. Man vet exempelvis att syftet med inventeringen är att säkerställa antalet årliga vargkullar och därför går inventering av rovdjursföringringar före inventering av vargstammen.

Planering och genomförande av inventering

Rovdjurshandläggarna på länsstyrelserna har ansvar för planering och genomförande av inventeringsarbetet. Planeringen innebär att

besluta om inventeringstider, att samordna arbetet med kollegor från gränsöverskridande län, att ta kontakt med de ideella organisationer som samarbetar med länsstyrelsen och att avsätta resurser för att finansiera arbetet. Beträffande varg har länsstyrelsens rovdjurshandläggare betydande ansvar för kvalitetssäkring av inventeringsuppgifterna. Att kvalitetssäkra observationerna betyder att vargobservationerna granskas av utbildad personal för att verifiera deras trovärdighet. Kvalitetssäkring sker ute på fältet av en eller flera av länsstyrelsens kvalitetssäkrare som fastställer art och i förekommande fall, även om föryngring har skett⁸⁸. Uppgiften granskas två gånger innan den registreras. Även de observationer som kvalitetssäkrats av de ideella organisationernas inventeringssamordnare, men inte verifierats av länsstyrelsens kvalitetssäkrare, skall av länsstyrelsen särredovisas i Rovdjursforum. Det gäller särskilt observationer som påverkar den totala rovdjursförekomsten i länet (NFS 2007:10:9§).

Vid en första blick verkar därför inventeringsföreskrifterna inte lämna någon plats för tjänstemännens handlingsutrymme. Men om vi bortser från reglerna och närmar oss det faktiska arbetet upptäcker man att handläggarna tar beslut med betydande självständighet. Av intervjuerna framgår att ett kriterium för att samordna arbetet ute i fält och lösa eventuella konflikter mellan inventeringspersonalen är att "visa att man kan" (LR5) eller att "visa att man är med i laget" (LR1). Rovdjurshandläggarna menar att deras individuella kunskaper i biologi och naturvetenskap samt deras arbetserfarenhet starkt påverkar deras sätt att lösa konflikter och att samordna arbetet ute i fält, även under svåra förhållanden. Det handlar dock inte om att styra en grupp utan snarare om att vinna respekt från medarbetarna. Rovdjurshandläggarna lämnar till kvalitetssäkraren uppdraget att förklara för gruppen de regler som ligger bakom länsstyrelsens tolkning av resultatet. Därför är samtal och kontakter mellan kvalitets-säkrare och fältpersonalen en viktig del av arbetet.

Rovdjurshandläggarnas individuella kunskap men även det personliga intresset i rovdjursfrågan lyfts fram när det handlar om att genomföra sitt arbete på ett bra sätt. Rovdjurens förekomst upplevs vara en mycket viktig bas för en anpassad regional förvaltning som underlag dels vid uppföljning av rovdjursstammarnas status och ut-

⁸⁸ Uppgiften rapporteras vidare till länsstyrelsens rovdjurshandläggare som granskar uppgifterna och registrerar dem i en nationell databas (Rovdjursforum) som innehåller informationer om Sveriges rovdjur.

veckling och dels vid uppföljning och planering av skadeförebyggande åtgärder och beslut om skydds jakt. Flera intervjuade tjänstemän följer därför varginventerare ut i fältet och deltar i arbetet. Det är deras val att delta i inventeringsverksamheten och flera tillägger att det är vid dessa tillfällen "man känner igen sig själv för att äntligen arbetar man ute i fält" (LR4). När handläggarna pratar om alla sina åtagande och sina uppdrag framgår det att de hellre ägnar tid åt inventeringsverksamhet än kontorsarbete. Handläggarna gör tydligt att de ser sitt eget handlande som ett igångsättande. De anser att rovdjurshandläggarnas uppdrag är just att handla så att resten av gruppen kan känna sig motiverad

"Man är ute ibland flera dagar, man vänjer sig vid snön, man lär känna vargspårare. Det är därför jag sökte tjänsten. Jag anade inte att det skulle handla om kontorsarbete".
(LR4)

Fältarbetet är alltså en viktig anledning till att man söker en sådan tjänst medan det administrativa arbetet, det som följer inventeringsverksamheten, upplevs som tråkigt, långt och nästan störande. Att tänka ut och planera inventeringssäsongen, att organisera laget och sedan att gå ut i skogen och spåra i snö upplevs som meningsfullt och motiverande. Flera intervjupersoner menar att de försöker skapa möjligheter att komma från skrivbordet, bort från kontorsarbetet. Trots att regelverket inte föreskriver att rovdjurshandläggarna skall följa med på vargspårning menar flera att de under inventeringssäsongen delegerar arbetsuppgifterna till sina medarbetare för att ha möjlighet följa fältpersonalen ut i skogen.

Rovdjurshandläggare tolkar och sammanställer resultat

Naturvårdsverkets allmänna råd föreskriver att det är länsstyrelsens rovdjurshandläggare tillsammans med kvalitetssäkrare som tolkar och sedan dokumenterar resultat för inventeringssäsongen (NFS 2007:10:13§). Länsstyrelsen skall även informera i de regionala rovdjursgrupperna om rovdjursstammarnas utveckling och om inventeringsverksamheten. Rovdjurshandläggarna skall presentera resultat på nationell och länsnivå.

Intervjuerna visar att det inte finns några riktiga regler för att tolka resultat och att den personliga erfarenheten och kunskapen återigen spelar stor roll när resultaten skall tolkas. Handläggarna berättar att de med åren har skaffat sig vissa rutiner för att bearbeta inventeringsresultaten. När observationerna inkommer från fältpersonalen

måste de bedömas, det vill säga spårningarna måste värderas för att säkerställa att det handlar om varg och också jämföras med varandra för att säkerställa att personalen inte har räknat samma spår två gånger. Detta görs i samarbete med länsstyrelsens kvalitetssäkrare. Det är ett känsligt arbete som kräver kunskap och styrförmåga eftersom det handlar om att bestämma vilka observationer som är trovärdiga och vilka som kan uteslutas. Bedömningen försvåras av att ett djur kan nyttja en spårlopp vid olika tillfällen eller andra individers eller arters spår. Rovdjur kan röra sig långa sträckor på kort tid vilket kan vilseleda en att tro att det finns fler individer i området än det egentligen gör. Osäkerheten förstärks av att djurens spårstämplat kan variera från gång till gång.

Flera handläggare anser att dataverifieringen som följer inventeringen ibland liknar en kamp mellan ideella organisationer och länsstyrelsens personal. De anser att det faller i vissa organisationers intresse att redovisa fler föryngringar än det förekommer i verkligheten för att senare kunna ansöka om skydds jakt. Andra intresseorganisationer vill däremot gärna hålla en låg profil och istället visa att vargföryngringar fortfarande ligger på en nivå som gör att stammens framtid inte ännu är säkrad

"Det gör stor skillnad idag att värdera uppgifterna tillsammans med kunnig personal. Däremot har vi tuffare relationer med vissa intresseorganisationer som gärna vill påverka uppgifterna. Jag försöker komma till en uppgörelse mellan olika parter även om detta inte är det vi borde göra".

(LR2)

En annan intervjuperson säger:

"Jag vet att vissa observationer som vargspårarna lämnar till länsstyrelsen inte är pålitliga. Jag är fältbiolog och kan skilja mellan fakta och påhitt. Men jag vänder mig till våra kvalitetssäkrare och ibland till kollegor som arbetar i andra län, vi kommer till en lösning...ibland sänker man lite, ibland höjer man...".

(LR4)

Enbart de observationer som kontrollerats och godkänts av länsstyrelsens fältpersonal ingår i den samlade utvärderingen av den skandinaviska vargstammen som senare rapporteras i de så kallade statusrapporterna. De senaste åren har genetiska analyser av insamlade prover från vargar blivit ett viktigt stöd i inventeringsarbetet.

Beträffande Rovdjursforum anser rovdjurshandläggarna att det är ett stöd till verksamheten då den bidrar till att man minskar osäker-

heten. Man anser att den dessutom bidrar att man ökar kommunikation mellan länen. De intervjuade handläggarna anser att databasen är ett viktigt komplement i beslutsprocessen även om det tar tid att mata in informationer i systemet. Framförallt noterar handläggarna att deras arbete blev mera synligt för andra länsstyrelser och Naturvårdsverket efter att databasen inrättades. Det gör att varje beslut och varje ärende kan granskas och betraktas av andra kollegor. Därför anser handläggarna att de själva har bidragit till att deras handlingsutrymme har blivit mindre. Databasen gör också att rovdjurs- och jakthandläggarna har lättare att hålla kontakt med varandra och på så sätt minska den osäkerhet som flera intervjupersoner upplever när handlingsutrymmet används

"Vi försöker att resonera på liknande sätt så att vi tillämpar samma kriterier fall efter fall. Jag tycker databasen [Rovdjursforum] är mycket bra eftersom det hjälper oss att se situationen i grannlänet; det minskar även osäkerheten...men jag ringer fortfarande [till kollegan på länsstyrelse] om jag undrar".
(LR12)

Ett annat resultat från intervjuerna är att rovdjurshandläggarna bestämmer huruvida inventeringsresultatet skall tas upp till diskussion med chefen eller med landshövdingen. Flera handläggare anser att de arbetar i nära kontakt med sin chef och att inventeringsresultatet diskuteras med chefen så fort de kommer in. Andra handläggare säger istället att det är deras eget val att ta upp resultat med chefen och att det beror på hur de uppfattar chefens inställning till vargfrågan. Om chefen är positiv till vargstammen så talar man gärna om vargföryngringar under samtalet medan om chefen ställer sig negativ till varg så undviker man ämnet så länge chefen inte frågar efter uppgifter. Liknande beteende uppvisar rovdjurshandläggarna när de nämner landshövdingens intresse för vargfrågan. Det är landshövdingen som vill hålla sig uppdaterad medan rovdjurshandläggarna av eget initiativ sällan bokar in ett möte med landshövdingen för att rapportera om vargstammen. Landshövdingens åsikt om vargstammen har sin roll eftersom det visar sig att rovdjurshandläggarna bokar in möten om de uppfattar att samtalspartnern har intresse att diskutera frågan. Det är också viktigt för rovdjurshandläggarna att visa att de arbetar för rovdjursstammarnas framtid

"...det gör man ibland [att boka in ett möte med landshövdingen] om man vill dra uppmärksamheten till sitt jobb, givetvis om landshövdingen också vill ha vargar (skratt)".
(LR 12)

Handlingsutrymmet används alltså i två situationer. För det första väljer rovdjurshandläggarna huruvida de uppmärksammar arbetsledningen på sitt arbete. Handlingsutrymmet används därför i syfte att lyfta fram sin roll inom organisationen. För det andra visar materialet att rovdjurshandläggarna utgår från en egen uppfattning om ledningens åsikter för att boka in ett möte. Rovdjurshandläggarna kan därför styra när och hur de vill informera ledningen eller minimera antalet möten om man bedömer att frågan kanske kommer att tas upp.

När det gäller uppdraget att informera allmänheten framgår av intervjuerna att rovdjurshandläggaren saknar tydliga strategier. En handläggare berättar exempelvis att han har utformat en egen minneslista där han har antecknat hur han tänker presentera statusrapporterna för allmänheten och vilka intresseorganisationer som kan rekryteras för att sprida resultanten inom respektive organisation. Detta, hoppas han, skall underlätta arbetet i väntan på att Naturvårdsverket skall fastställa klara informationsstrategier.

Arbetet med förvaltningsmärkning

Förvaltningsmärkning av enstaka vargindivider regleras inte direkt i någon föreskrift utan nämns kort i Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för bevarande av varg (Naturvårdsverket 2003) och vidare i de olika länsstyrelsernas förvaltningsplaner. Åtgärdsprogrammet fastställer att invandrade individer kan förvaltningsmärkas och hållas under uppsikt för att minska risken för skador i renskötselområdet och förhindra jaktbrott (Naturvårdsverket 2003:20). Förvaltningsmärkning kan också bli aktuell i förebyggande syfte för att klargöra vilken individ som förorsakar skada. Detta är särskilt viktigt vid eventuella överväganden om skyddsjakt då hänsyn även måste tas till genetiskt värdefulla individer (Sand, Wabakken & Liberg 2004). Beslut om att genomföra märkning antas i så fall av länsstyrelsens rovdjurshandläggare som även avsätter resurser för dess finansiering. Detta innebär att det är upp till var och en rovdjurshandläggare att värdera behovet att genomföra förvaltningsmärkning samt i så fall hur märkningen skall finansieras.

Märkning av varg innebär, som tidigare förklarats, att förse djuren med GPS-sändare. Det intressanta är att de aktörer som deltar i förvaltningsmärkning har olika mål. Förvaltningen vill samla in information som kan användas i förebyggande syfte mot angrepp på tam-

djur och hundar. Forskare prioriterar istället insamling av information kring varggenetik och populationsdynamik. Interesseorganisationer är istället mest intresserade av vargens revirstorlek för att kunna informera sina medlemmar om var vargarna befinner sig

"Förvaltningsmärkningen är ett arbete som tar lång tid och som kostar länsstyrelsen pengar, men framförallt krävs det att vi noga motiverar varför vi vill ha den vargen märkt och det gör att vi ofta prioriterar inventeringar före märkning..."
(LR2)

Länsstyrelserna har ansvar att följa upp, informera om och demontera eventuella sändare efter avslutat projekt. Länsstyrelsen ansvarar även för finansieringen. (Naturvårdsverket 2003:20). De intervjuade handläggarna anser att eftersom det inte finns formella regler för hur de skall agera kan de i teorin bestämma fritt att genomföra märkning av vissa vargar. Detta innebär dock ett arbete som går ut på att marknadsföra initiativet för Naturvårdsverket som i nuläget vill minska märkningen och istället satsa på andra förebyggande åtgärder. Detta gör att handläggarna måste kämpa en hel del när de vill genomföra förvaltningsmärkningen i sitt län. Samma handläggare säger dessutom att märkning av varg kräver en större insats med information till allmänheten eftersom kostnaden är hög och resultatet kan upplevas inte motsvara kostnaderna.

Men kanske ännu större anledning till att rovdjurshandläggarna väljer att avvakta med märkning av varg är att de anser att även om reglerna ger utrymme till radiomärkning saknas specifika föreskrifter som formellt ger rätt till länsstyrelsen att styra verksamheten. Detta gör, enligt intervjupersoner, att märkning av varg genomförs framförallt av forskare från projektet Skandulv som har större erfarenhet av märkning

"Vi vill naturligtvis ha märkning av rovdjur men vi har dålig koll på vad forskarna gör. De gör sina prioriteringar medan vi är mest intresserade av viltskador...konflikt kan uppstå".
(LJ5)

Återkoppling till analysfaktorerna

Materialet från intervjuer med rovdjurshandläggare beträffande inventeringsverksamheten och förvaltningsmärkning av vargstammen visar att ett antal faktorer påverkar hur handläggarna använder sitt handlingsutrymme. I tabellerna nedan sammanfattar jag de faktorer

som påverkar hanteringen av handlingsutrymmet i syfte att förklara hur rovdjurshandläggarna agerar för att implementera inventeringsföreskrifterna.

Tabell 8

Identifiering av faktorer som påverkar handlingsutrymmet i inventeringsverksamheten och förvaltningsmärkning av varg genomförs.

Förvaltningsuppdraget enligt regelverket	Handlingsutrymmet	Faktorer som påverkar handlingsutrymmet	Hantering av handlingsutrymmet
Planera och organisera inventeringsverksamheten	Välja fältpersonal Planera fältarbetet Avsätta resurser Fastställa datum för inventering	Kontakter med intresseorganisationernas representanter Samråd med kollegor	Skapa en bra stämning kring arbetet Undvika konflikter bland medarbetarna
Genomföra inventeringsverksamhet	Samordna personal i fält Lös eventuella konflikter	Rovdjurshandläggarens individuella kunskap Länsstyrelsens medarbetare (kvalitetssäkrare)	Effektivisera arbetet och minimera eventuella konflikter
Behandla inventeringsresultat	Tolka resultat Redovisa och informera	Rovdjurshandläggarens individuella kunskap Länsstyrelsens medarbetare (kvalitetssäkrare) Chef och Landshövding	Uppnå enighet kring resultat
Besluta om förvaltningsmärkning	Evaluera behovet Avsätta resurserna	Arbetskamrater och arbetsledningen Forskning Naturvårdsverket Berörda intressenter Massmedia	Styra förvaltningsmärkning mot länsstyrelsens egna mål

Arbetskamraterna har stor betydelse för hur handläggarna driver inventeringsarbetet. Det gäller såväl kollegor som arbetar nära handläggarna (inventeringspersonal, intresseorganisationer, kvalitetssäkrare) som kollegor som tillhör andra länsstyrelserns organisation (rovdjurshandläggare men även inventeringspersonal som länsstyrelserna lånar av varandra). Handläggarna använder sitt handlingsutrymme för att bestämma vilka medarbetare som skall delta i inventeringsarbetet samt besluta om hur arbetet skall organiseras. I synnerhet väljer rovdjurshandläggarna vilka representanter från intresseorganisationerna som skall följa vargspårare och kvalitetssäkrarna ute på fältet. Syftet med dessa val är framförallt att skapa en bra stämning kring arbetet och undvika att konflikter uppstår under inventeringen. Handläggarna organiserar möten med personalen och träffar medarbetare på lunch eller fika. Ett favoritsätt att möta och lära känna varandra är att mötas i skogen och jaga tillsammans. Handläggarna förklarar också att de försöker rekrytera både nya och gamla medarbetare. De anser att föreskrifterna ställer stora krav på länsstyrelsens medarbetares formella kompetens och att det inte finns så stort utrymme för att välja äldre personal med stor erfarenhet. Lagen exkluderar medarbetare som inte har genomfört kurserna på Viltskadecenter och därför saknar intyg på sin kunskap.

Vi kan även se från intervjumaterialet att handläggarna lägger stora förväntningar på personalens förmåga att hantera svåra situationen på ett självständigt sätt. Handläggarna anser att det är en investering att utbilda personal som klarar utmaningar, och därför väljer de att finansiera kurser för de vargspårare som handläggarna uppskattar kunna arbeta under svåra förhållanden.

När det handlar om inventeringsuppgifterna som rapporteras från olika vargspårare men som måste värderas och granskas innan statusrapporten skall publiceras, anser rovdjurshandläggarna att de försöker jämka ihop uppfattningar när konflikter kan uppstå mellan inventeringsorganisationer, länsstyrelsens personal och kvalitetssäkrare kring tolkning av uppgifterna. Handläggarna bokar in ett möte med parterna och diskuterar uppgifterna. Om detta inte hjälper parterna att komma överens beslutar de tillsammans med kvalitetssäkrarna. Rovdjurshandläggare arbetar med andra ord som en förmedlare mellan parterna.

Naturvårdsverket, Viltskadecenter och andra i länsstyrelsens personal deltar ibland tillsammans med länsstyrelsens egen personal och ibland själva i inventeringsverksamheten. Alla dessa parter har bety-

delse när det gäller hur handläggarna använder sitt handlingsutrymme. Empirin visar att rovdjurshandläggarna beslutar om att fördela resurserna som Naturvårdsverket avsätter för inventeringsarbetet till både inventering och förvaltningsmärkning av vargstammen. De genomför valet utifrån de tillgängliga resurserna men de värderar också in huruvida Naturvårdsverket och Viltskadecenter ger stöd till förvaltningsmärkningen. Rovdjurshandläggarna kontrollerar även genomförandet av arbetet genom att följa Skandulvsforskarna ut i fält. Gemensamma rutiner styr verksamheten i olika län. När det handlar om Naturvårdsverket, Viltskadecenter och andra i länsstyrelsernas personal inleder handläggarna samarbetet i syfte att effektivisera inventeringsverksamheten. Vad gäller Skandulv försöker länsstyrelsernas handläggare att vara med och påverka verksamheten i syfte att styra förvaltningsmärkningen för att få fram som resultat det länsstyrelserna är mest intresserade av.

Materialet visar att rovdjurshandläggarna bokar in möten för att informera om inventeringsresultat och för att rapportera in arbetet med rovdjursfrågan inför länsstyrelsens landshövding endast om de uppfattar att ledningen har en positiv inställning till vargfrågan. Om rovdjurshandläggarna tror att ledningen är skeptisk till vargstammen eller om rovdjurshandläggarna tror att ledningen har ett svagt intresse i vargfrågan tar de ett informellt och kort samtal om ämnet.

Även faktorer som vädret kan påverka handläggarnas agerande. I denna sistnämnda kategori inräknas snö och oväder som inte tillåter genomförandet av inventeringsverksamheten. Rovdjurshandläggarna beslutar i dessa fall om att genomföra förvaltningsmärkning eller om man skall invänta bättre väder. Deras handlingsutrymme används därför för att välja mellan risken att bli utan resultat för året eller att investera pengar i förvaltningsmärkning.

En sista faktor som intervjupersonerna redovisar och som kan ha betydelse för hur deras handlingsutrymme används är kontakterna med massmedierna. Precis som i fallet av ersättning för vargangrepp på tamdjur och bidrag till skadeförebyggande åtgärder anser handläggarna att massmedierna bevakar inventeringsverksamheten men framförallt förvaltningsmärkningen av vargstammen vilket innebär att sätta upp halsband på djuret. Handläggarna avhåller sig från kontakter med pressen och istället informerar genom att använda länsstyrelsens hemsida och inventeringsrapporterna.

Rovdjurshandläggarna använder sitt handlingsutrymme framförallt för att skapa lugn arbetsstämning kring inventeringsarbetet och

för att försöka öka acceptansen för vargstammen. Det förekommer också att rovdjurshandläggarna strävar efter att effektivisera sitt arbete, att lösa konflikter mellan parterna och att uppnå enighet kring verksamheten.

Ett viktigt sätt för rovdjurshandläggarna att uppnå effektivitet i förvaltning av ärenden är att dämpa konflikterna inom arbetsgruppen genom att övertala motparterna och, ibland, påverka motparternas beteende. Johansson påpekar att övertalningsförmågan hos tjänstemän handlar om att inverka på människors beteendemönster för att styra deras handlingar (Johansson 2006:65). Att övertala innebär att använda sin maktposition för att påverka någon annans åsikt i syfte att åstadkomma en förändring. När det gäller rovdjurshandläggarna talar materialet för att deras arbete handlar om att skapa en bra stämning då inventeringsverksamheten genomförs så att konflikter som kan uppstå under arbetet undviks. Men hur lyckas tjänstemän att skapa lugnt arbetsklimat? Empirin visar två resultat. Ett första resultat är att rovdjurshandläggarna, med hjälp av vissa argument försöker få medarbetarna att gå med på visst handlande. De använder exempelvis begreppet "ansvar" för att lyfta fram medarbetarnas moraliska skyldighet gentemot rovdjursstammens framtid i syfte att se till att verksamheten fungerar effektivt. Ett andra resultat är att rovdjurshandläggarnas övertalningsförmåga grundas på en genuin positiv uppfattning om rovdjurspolitikens grundläggande mål, vilket alla intervjuade handläggare tycks dela. Eftersom övertalningsprocessen är både interpersonell och intrapersonell övertygar människor sig själva samtidigt som de förmedlar budskapet, med hjälp av den kunskap eller information människor redan besitter (Palm 1994). Övertalningsprocessen blir en handling som har till avsikt att bilda, omforma eller stärka människornas föreställningar, åsikter och värderingar, både hos dem själva och hos andra (Reardon 1981).

Ett viktigt element är att rovdjurshandläggarna till viss del själva skapar situationer som gör att övertalningsförmågan kan användas. Handläggarna organiserar möten, träffar sina medarbetare ute i fält, redovisar forskningsresultat och framförallt strävar de efter att förklara de biologiska förutsättningar som ligger bakom de politiska målen. En förutsättning som blir central för att övertalningsprocessen skall lyckas är att rovdjurshandläggarna kan styra dessa möten, bestämma om vilka rapporter som skall redovisas och ha kontroll på målgruppen. Därför tackar de ofta nej till att delta i de möten där de inte kan styra uppläggningsprogrammet. De föredrar också mö-

ten med en specifik målgrupp, antingen med kvalitetssäkrare eller med intresseorganisationer. Handlingsutrymmet används även för att välja mötens tema. Rovdjurshandläggarna undviker exempelvis att redovisa kostnader i samband med förvaltningsmärkning. Istället lyfter de fram och argumenterar för behovet att genomföra märkningen som komplement till inventeringen. Lipsky noterar att valet av de argument som byråkraterna tar upp under samtalet med medarbetarna görs diskretionärt eftersom ingen regel kan sanktionera hur byråkraterna väljer samtalsämnen (Lipsky 1980:90)⁸⁹. Men det är samspelet mellan olika aktörer som deltar i inventeringsarbetet som motiverar tjänstemännen att ägna en stor del av sin tid åt samtal och förhandlingar. Från ett organisationsteoretiskt perspektiv kan förhandlingar och övertalningsstrategier tolkas som ett försök att effektivisera implementeringsprocesserna genom att organisera och styra nätverket mellan dessa olika aktörer (Beckman & Carling 1989; Brunsson & Olsen 1990). Eftersom de olika aktörerna har delvis sammanfallande, delvis motstridliga intressen, kan vi i organisationen se mönster av förhandlingsprocesser där både konfliktlösning och gemensamt problemlösande blir väsentliga inslag i genomförandeprocessen. Från ett annat perspektiv däremot är det möjligt att tolka övertalningstrategierna som ett försök att reducera den komplexitet som är inbyggd i det politiska beslutet utanför organisationens egna ramar. Det som närbyråkratiteorin noterar är att handlingsutrymmet kan användas för att välja olika strategier som exemplifierar genomförandet av svåra politiska beslut där valet alltid har ett subjektivt inslag och där aktörerna påverkar valet i stor utsträckning (Winter 2002). Detta betyder med andra ord att tjänstemän kan ta ett steg tillbaka och fatta beslut oberoende av organisationens interna mål, vilket sker exempelvis där organisationens mål uppfattas stå i konflikt med klientens behov och önskemål, varför tjänstemän solidariserar sig med klienten (Schierenbeck 2003:219). I fallet med vargförvaltningen används dock övertalningsstrategierna och handlingsutrymmet som verktyg för att förverkliga rovdjurspolitikens mål. Handlingsutrymmet är med andra ord inte ett verktyg för att anpassa

89 Lipsky noterar att det finns flera sätt att styra informationen som byråkraterna ger till sina medarbetare. Byråkraterna kan använda svårbegripligt språk, de kan försvåra innehållet i den information de redovisar eller besluta om att lyfta enbart fram vissa uppgifter. Det intressanta med resonemanget är att byråkraterna kontrollerar informationen eftersom de ser medarbetarna som en kategori som kan, bör och skall uppfostras av förvaltningsmyndigheterna, ett motiv vi återfinner även inom övertalningsteorierna.

regelverket till aktörernas behov utan snarare ett verktyg för att styra mot ett förbestämt mål. Detta visas klart när det handlar om valet av de argument som rovdjurshandläggarna lägger fram för att övertyga motparterna. Exempelvis spelar inventeringsverksamhet en avgörande roll för rovdjurspolitikens framtid och konflikter som berör arbetsorganisationen kan inverka negativt på resultat och skada rovdjurstammen. Bakom valet av argument ligger aktörernas engagemang i den politiska sak som gör att övertalningsstrategierna fungerar så länge aktörerna känner ansvar för politikens genomförande.

Ett formaliserat handlingsutrymme

Ett annat fall där rovdjurshandläggarna använder handlingsutrymmet är när de väljer sina medarbetare. Empirin visar att rovdjurshandläggarna väljer i stort sätt fritt då regelverket endast fastställer att rovdjurshandläggarna skall anlita personer som innehar relevanta kunskaper och att antalet personer som ges behörighet att kvalitets-säkra skall begränsas med hänsyn till rovdjursstammarnas storlek i länet (NFS 2007:10:5-6§§). Men sådana generella krav lämnar utrymme för val av vilka personer som skall erbjudas genomgå den inventeringsutbildning som finansieras av länsstyrelsen. Dessutom lämnar reglerna utrymme för valet av de utbildade personer som skall delta i arbetet under inventeringssäsongen⁹⁰. För att redovisa sitt val har rovdjurshandläggarna utarbetat och offentliggjort en lista med namn på de utvalda medarbetarna, något de flesta länsstyrelserna har lagt ut på nätet. Dessa listor ger intryck av öppenhet och tillgänglighet men mekanismerna bakom valet fortsätter att vara okända. Detta initiativ är intressant från flera perspektiv, inte minst för att rovdjurshandläggarna verkar uppvisa en vilja att spontant redovisa användningen av sitt handlingsutrymme. Lipsky förklarar att detta fenomen är knutet till närbyråkraternas uppfattning om risken att skada sin trovärdighet. Närbyråkraterna kan i vissa situationer tycka att de har för stort handlingsutrymme och uppfatta detta som en nackdel framförallt i ett läge där risk för protester uppstår. En mekanism för att minimera risken är att formalisera en strategi för att hantera handlingsutrymme vilket gör att människor utanför förvaltningen uppfattar förvaltningsförfarandet som legitimt (Lipsky 1980:96). Närbyrå-

90 Det enda kriteriet för valet av utbildad personal återfinns i Naturvårdsverkets Allmänna Råd som fastställer att länsstyrelsen bör eftersträva att risk för partintresse inte uppkommer vid val av länsstyrelsens fältpersonal och personer som ges rätt att kvalitets-säkra.

kraterna kan utarbeta ett eget schema eller en egen lista med namn på alla intressenter som vill komma i kontakt med förvaltningsmyndigheten. Listan ger intryck av att processen sker på ett formaliserat sätt och att handlingsutrymmet ligger lågt.

Ett slags formalisering av handlingsutrymmet sker även i andra fall. Rovdjurshandläggarna har stort ansvar att tolka inventeringsresultaten samt att besluta hur inventeringsresultaten skall redovisas. Tjänstemännen utarbetar gemensam praxis och gemensamma rutiner i syfte att formalisera de två nämnda processerna vilket redovisas i respektive regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur. När det handlar om att tolka inventeringsresultat för att senare fastställa formella data att redovisa i en särskilt inventeringsrapport stödjer sig rovdjurshandläggarna på länsstyrelsens kvalitetssäkrare. Detta innebär att andra aktörer utesluts från processen. Rovdjurshandläggarna väljer att redovisa inför regionala rovdjursgrupper under gruppens möte. Även här utesluts andra viktiga aktörer såsom intresseorganisationer som inte deltar i rovdjursgruppen och också allmänheten i stort. Vi har dessutom noterat att rovdjurshandläggarna minimerar kontakter med journalister genom att hänvisa till pressmeddelanden på länsstyrelsens hemsida. Det som är intressant med rovdjurshandläggarnas agerande är att deras handlingsutrymme används i syfte att minimera eventuella oenigheter kring inventeringsresultaten, vilket skulle kunna försena genomförandet av de åtgärderna som följer inventeringsverksamheten (ex. öka ersättningsanslag eller bidra till flera förebyggande ansatser). Detta kan tyda på att handläggarna försöker legitimera de utvalda strategierna och rutiner (använda sig av kvalitetssäkrare resp. regionala rovdjursgrupper) inför allmänheten.

Summering

Länsstyrelsens handläggare arbetar med många olika aktörer och detta gör att handläggarna agerar i en komplex miljö av intressen och förväntningar. Komplexiteten gör att rovdjurshandläggarna använder sitt handlingsutrymme för att försöka uppnå sammanhållning kring genomförandet av verksamheten där även föreskrifterna tillämpas i syfte att skapa överenskommelse mellan parterna.

När det handlar om föreskrifterna har intervjuerna visat att reglerna lämnar utrymme för diskretionär implementering men att rovdjurshandläggarna försöker tillämpa lagen så pass i enlighet med

föreskrifterna innehåll. Handläggarna försöker utarbeta en egen praxis som delvis avviker från regelverket vilket görs i syfte att hålla inventeringsgrupperna enade kring samma mål. I fall av förvaltningsmärkning prioriterar handläggarna inventeringsverksamhet framför märkning av varg. Prioriteringen motiveras på olika sätt. Handläggarna anser annars att det finns gott om föreskrifter som styr verksamheten och att man därför inte behöver skapa egna regler. Undantag görs i det fall inventeringsmedarbetarna kommer i konflikt med varandra och riskerar äventyra inventeringsresultatet. Där visar materialet att rovdjurshandläggarna utesluter de medarbetare som kan skapa problem och väljer istället att rekrytera de personerna som rovdjurshandläggarna tycker kan samarbeta bra med varandra. En faktor som verkar spela stor roll är om de valda personerna ställer sig positiva eller negativa till vargpolitiken. Rovdjurshandläggarna anser att detta gynnar effektiviteten, ökar acceptansen och undviker protester. Men samtidigt påverkas vargpolitiken när de vill effektivisera verksamheten. De utesluter de parter som kan ställa till problem för genomförandet av åtgärder. På liknande sätt väljer rovdjurshandläggarna att minimera kontakterna med massmedierna när dessa kontakter bedöms kunna äventyra verksamheten. En konsekvens av sådant agerande är att rovdjurshandläggarna kan exkludera vissa grupper vilket i sin tur kan orsaka starka protester gentemot vargpolitiken. De exkluderade parterna kan finna alternativa vägar för att göra sin röst hörd, framförallt genom att göra intryck på politiker. I flera fall leder detta till att protestorganisationer skapas (Sjölander-Lindqvist 2006).

En annan konsekvens av rovdjurshandläggarnas diskretionära val är att förvaltningen tappar trovärdighet, vilket visas i flera studier (Rothstein & Pierre 2003; Schierenbeck 2003; Tyler 2003). Berörda medborgare misstänker att informationen är manipulerad eller att förvaltningsmyndigheterna döljer sanningen för allmänheten slutar medborgaren att lyssna på myndigheterna. Istället söker medborgare som berörs av vargpolitiken information från andra källor eller skapar sig en egen uppfattning (Sjölander-Lindqvist 2006). Den överhängande risken är alltså att bristande förtroende kan leda medborgaren till felaktiga uppfattningar både om vargstammen och regelverket som styr förvaltningen.

En tredje konsekvens av förvaltningsmyndigheternas val av vissa organisationer istället för andra är att perspektivet på vargfrågan blir snävt. Förvaltningsmyndigheterna använder handlingsutrymmet för

att effektivisera arbetet kring inventeringsverksamheten men samtidigt sållar de bort sådana medarbetare som kan bidra till att nyansera förvaltningsåtgärderna.

Resultaten från denna delstudie visar att länsstyrelsernas rovdjurshandläggare använder handlingsutrymmet för att effektivisera sitt arbete och för att öka acceptansen för politiken. Detta görs inom regelverkets ramar även om lagen lämnar brett utrymme till diskretionära beslut.

Byråkraterna agerar inom lagens ramar när lagarna finns men skapar sin egen praxis där regelverket medger. Det är inte en mer flexibel myndighetsutövning och större makt som byråkraterna önskar sig utan istället tydligare och klarare regler att implementera. Politiken kan inte kontrollera byråkratins uppfattningar och värderingar, vilket också är tydligt i denna delstudie. Inte heller kan den faktiska myndighetsutövningen styras när det handlar om att genomföra specifika val i ett område som politiker har dålig kunskap om. Men politiker kan förse förvaltningsmyndigheterna med tydligare regler som minskar risker för godtycklig implementering.

I nästa kapitel kommer jag att analysera hur förvaltningsmyndigheterna använder sitt handlingsutrymme inom ramen för reglerna om skydd mot varg.

7

Delstudie 3 – Skydd mot varg

Alla stora rovdjur är i dag fredade men Naturvårdsverket och länsstyrelsen kan med stöd av jaktlagstiftningen besluta om skydds jakt för att förebygga och minska skador som rovdjuren orsakar på tamdjur. Detta gäller björn, järv, lo, varg och kungsörn⁹¹. Sådan jakt bygger på att enstaka individer av rovdjur orsakar oproportionerligt mycket skada och att det inte finns någon annan lämplig lösning. Villkor för skydds jakt är också att artens fortlevnad inte hotas.

Enligt riksdagens beslut (Prop. 2000/01:57) är det stränga begränsningar för skydds jakt på varg⁹². Jakten är bara tillåten i enstaka fall och Naturvårdsverket och länsstyrelserna har övergripande ansvar att värdera om och när skydds jakten skall beviljas och vilka jägare som skall genomföra jakten⁹³.

I detta kapitel undersöks hur Naturvårdsverkets tjänstemän⁹⁴ och länsstyrelsens rovdjurshandläggare använder handlingsutrymmet för att handlägga ärenden gällande skydds jakt på varg⁹⁵.

91 Det är viktigt precisera att Naturvårdsverket tar beslut också om mer omfattande skydds jakt på björn under en period av året för att minska risken för skador. Naturvårdsverket delar ut jaktkvoter för län eller delar av län. När det gäller lodjur tillåts skydds jakt inom renskötselområdet för att minska skador på rennäringen men utanför renskötselområdet kan Naturvårdsverket bedöma att en begränsad och kontrollerad jakt på lodjur tillåts för att öka acceptansen.

92 Naturvårdsverket har beviljat skydds jakt på varg sju gånger sedan rovdjurspropositionen 2000/01:57 trädde i kraft.

93 Länets jaktpersonal samarbetar med Naturvårdsverket och länsstyrelsen i syfte att genomföra skydds jakten.

94 I den löpande texten använder jag ordet tjänsteman eller handläggare trots att jag även refererar till intervjuade jurister och informationsansvariga. Detta görs för att säkra informanternas anonymitet. I citat anger jag istället deras akronym.

95 Fältarbete inom delstudie 3 omfattar en lång intervju med en rovdjurshandläggare (NR), en jurist (NJ) och en informationsansvarig (NI) som arbetar på Naturvårdsverket.

Förvaltning av viltskador

Akutåtgärder

Allvarliga skador förorsakade av enskilda rovdjur eller familjegrupper skall i första hand förhindras genom förebyggande åtgärder.

I det femte kapitel som handlar om förvaltning av skaderegleringar har vi sett hur bidrag till förebyggande åtgärder för skador vid behov kan beviljas av länsstyrelsen. Förutom bidrag till förebyggande åtgärder har länsstyrelsen, på eget initiativ, eller Naturvårdsverket med stöd av länsstyrelsens personal, även möjlighet att finansiera akuta förebyggande åtgärder mot rovdjursangrepp på tamdjur. Akutåtgärder vidtas med kort varsel och helst i anslutning till ett rovdjursangrepp. Åtgärderna är provisoriska och används oftast som ett sista försök före skydds jakt.

Det är flera typer av åtgärder som används i akuta fall. Skrämsel, dvs. att med rop, skrik, stenkastning, knallskott eller liknande försöka åtgärda i ett akut skede. Tyglappar som sätts upp på en lång lina runt tamdjuren, på utsidan av det ordinarie stängslet, skyddar under en begränsad tid. Stängsel, i form av nät eller som provisoriskt elstängsel med tråd, är en enkel, effektiv och billig åtgärd som kan användas temporärt. Ljud- och ljusskrämmor finns i många olika utföranden, från vanlig radio med timer till solcellsladdade ljus med rörelsesensor.

I Dalarnas och i Värmlands län har länsstyrelserna bildat "rovdjursakutgrupper" som finansieras av Naturvårdsverket. Dessa grupper arbetar under ledning av rovdjurshandläggarna på länsstyrelsen och har i uppdrag att omgående vidta åtgärder för att minimera skadeverkningar i samband med förekomst av stora rovdjur. Grupperna upprättar även effektiva kontaktvägar till Naturvårdsverket och verkställer beslut om skydds jakt eller bortdrivande av stora rovdjur.

Varken länsstyrelsen eller Naturvårdsverket har utarbetat tydliga kriterier för när olika former av akutåtgärder kan vara aktuella. Olika län tillämpar olika strategier och väljer olika åtgärder. Strategierna redovisas inte i någon handbok eller arbetordning.

Jakt på rovdjur och skydds jakt på varg efter tillstånd av Naturvårdsverket

Jakt på stora rovdjur är tillåten i Sverige efter beslut av Naturvårds-

Delstudien omfattar även material från intervjuer med länsstyrelsernas rovdjurshandläggare i den mån de berörde frågan om skydds jakt på varg.

verket⁹⁶. Det handlar om jakt på björn och lodjur och tillämpas med stöd av jaktförordningen (SFS 1987:905). Länsstyrelsen övervakar jakten i jaktområden under de bestämda jaktperioderna. En förutsättning för tillstånd, enligt jaktförordningen, är att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Licensjakten som inte gäller för varg, måste vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden.

Naturvårdsverket och i vissa fall även länsstyrelser, kan med stöd av jaktlagen (SFS 1987:259:7-8§§) och jaktförordningen (SFS 1987:905) besluta om skyddsjakt för att förebygga eller minska skador orsakade av varg⁹⁷. Med skyddsjakt avses jakt som bedrivs med det enda syftet att förebygga skador av vilt. Förutsättning för att bevilja skyddsjakt är att det på grund av ett viltbestånds storlek finns påtagliga risker för allvarliga skador eller att förekomsten av en viss viltart innebär betydande skaderisker för tamdjur och människor. Skyddsjakt efter björn, lo, järv, varg och kungsörn beviljas av Naturvårdsverket medan länsstyrelsen kan fatta beslut om skyddsjakt på enskilda skadegörande individer av björn och lodjur.

Skyddsjakt på varg beviljas av Naturvårdsverket som utreder frågan av eget initiativ (SFS 1987:905:6§ samt 24-25§§)⁹⁸ eller efter ansökan från enskilda medborgare (SFS 1987:905:27§). Jakten bedrivs av jägare som länsstyrelsen utser samt bevakas av myndigheterna.

Utöver de förutsättningar som står i jaktlagen (SFS 1987:259:7-8§§) måste dock ytterligare villkor vara uppfyllda för att Naturvårdsverket skall kunna tillåta jakt efter varg. Det skall inte finnas någon annan lämplig lösning och jakten skall inte försvåra upprätthållande av gynnsam bevarandestatus hos arters bestånd i deras naturliga ut-

96 Som licensjakt, även kallad avlysningsjakt, benämns jakt som genomförs under en särskild jakttid på ett bestämt antal individer. Enligt jaktförordningen kan Naturvårdsverket i området där det finns fasta rovdjursstammar, efter samråd med länsstyrelsen, bevilja licensjakt på ett visst antal djur eller speciella exemplar (SFS 1987:905:6§). År 2007 beviljade Naturvårdsverket licensjakt på 46 lodjur utanför renskötselområdet.

97 Skyddsjakten gäller även för de andra stora rovdjuren. Med skyddsjakt avses jakt som bedrivs med det enda syftet att förebygga skador av vilt. Bestämmelser ändrades efter rovdjurspropositionen 2000/01:57 som bl.a. återförde skyddsjakt på varg i jaktförordningen.

98 Denna skyddsjakt har en mycket liten omfattning, eftersom myndigheterna brukar vänta på att enskilda lämnar in ansökan innan skyddsjakten beviljas.

bredningsområde. Eftersom varg ännu inte har en gynnsam bevarandestatus i landet, tolkar Naturvårdsverket villkoren på ett restriktivt sätt.

Om beslutet fattas efter ansökan från enskilda skall Naturvårdsverkets rovdjurshandläggare värdera ansökningar bl.a. om varg hotar allmän hälsa och säkerhet eller kan skada tamdjur och människor. Eftersom varg befinner sig under nivåerna för livskraftiga stammar, tar Naturvårdsverket hänsyn till nationella inventeringsresultat innan ett beslut fattas.

När det gäller varg har länsstyrelsens rovdjurshandläggare, i fråga om skydds jakt efter myndighetens tillstånd, som enda roll att förbereda jakten i det område som anges i beslutet. Länsstyrelsen har även ansvar för så kallad eftersöks jakt. Den jakten sker i syfte att återfinna ett påskjutet vilt som inte har fallit på skottplatsen. Jakten innebär spårning med eftersökshundar där särskilt utbildad personal från länsstyrelsen, polisen och jägareförbundet deltar i eftersöket. Länsstyrelsen ger riktlinjer och indikationer till jägarna om hur spårningen skall bedrivas.

Skydds jakt på varg utan särskilt tillstånd

Förutom skydds jakt på myndighetens initiativ finns det utrymme för enskilda berörda att skydda sina djur när vargen angriper tamdjur. Paragraf 28 i jaktförordningen (SFS 1987:905) föreskriver att om en varg angriper tamdjur eller om det finns skälig anledning att befara ett sådant angrepp, får varg under bestämda villkor dödas av tamdjursägare eller vårdare⁹⁹. Lagparagrafen ändrades efter att flera intresseorganisationer och partier krävde sänkta villkor för jakten. Lagtexten bedömdes svår för enskilda tamdjursägare att använda och blev särskilt utsatt för olika tolkningar¹⁰⁰. Den reformerade lagtexten

⁹⁹ Jaktförordningens 28§ (SFS 1987:905) ändrades den 1 mars 2006 (SFS 2006:14).

¹⁰⁰ Kritik har riktats mot den gamla lagparagrafen som senare reformerades. För det första gav paragrafen ingen annan än markinnehavaren rätt att med skrämselåtgärder förhindra ett angrepp av rovdjur mot tamdjur. För det andra gavs tamdjursägaren möjlighet att skydda sina djur vid angrepp av rovdjur enbart genom att döda rovdjuret om tamdjur först skadades eller dödades och det fanns skälig anledning befara nytt angrepp. Det innebar för tamdjursägaren att vänta på det andra anfallet innan får skjutas varg. Den tredje kritiken berörde möjligheten att ompröva skadeincidenten vid en eventuell rättegång. Tamdjursägaren ställdes inför problemet att behöva bevisa att dödandet av rovdjuret föregick angreppet, vilket krävde att tamdjursägaren exakt kunde bedöma rovdjurens intention att genomföra det andra angreppet. Även begreppet "tamdjur" värderades generellt eftersom var inte klart om begreppet omfattade även mindre djur som husdjur.

föreskriver att om något av rovdjuren björn, varg, järv eller lo angriper tamdjur får tamdjurets ägare eller vårdare döda det rovdjuret som angriper. Två krav måste dock uppfyllas: det skall finnas skälig anledning att befara ett angrepp på tamdjuret och rovdjuret måste befinna sig inom inhägnat område avsett för skötsel av tamdjuret.

Regeringen har föreskrivit att Naturvårdsverket fortlöpande skall bedöma om möjligheten att döda rovdjur med stöd av jaktförordningen 28§ försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Om Naturvårdsverket bedömer att så är fallet skall verket genast anmäla detta till regeringen.

Utöver vad som sägs i jaktförordningen (SFS 1987:905:28§) har regeringen även beslutat att varg får dödas av en tamdjursägare eller tamdjursvårdare om det är uppenbart att ett sådant angrepp är omedelbart förestående och det inte går att avbryta eller avvärja angreppet genom att skrämma bort rovdjuret eller på annat lämpligt sätt¹⁰¹.

Förvaltning av akutåtgärder

Förutom skyddsjakt kan enskilda djurhållare ansöka om förebyggande akutåtgärder från länsstyrelsen. Akuta åtgärder regleras inte i någon föreskrift utan förvaltas av länsstyrelsens rovdjurshandläggare i samarbete med länsstyrelsens personal och Viltskadecenter. När skadan inträffar skall djurhållaren ta kontakt med länsstyrelsens rovdjurshandläggare eller besiktningsman för att begära akutåtgärder. Länsstyrelsen kan bevilja akutåtgärder på eget initiativ eller efter förslag från Naturvårdsverket. Länsstyrelsens personal installerar och ser till att åtgärderna fungerar effektivt under en begränsad tid, medan mer permanenta åtgärder ordnas.

En allmän uppfattning som framkom under intervjuerna är att trots att länsstyrelserna saknar formell reglering av akutåtgärder har rutiner ändå skapats av personalen och rovdjurshandläggarna. De stora frågorna när det gäller att vidta akutåtgärder är tid och kunskap eftersom åtgärderna behöver utföras snabbt och av kunnig personal. Det handlar om att ha ett antal tillgängliga personer vilka kan skickas ut i fält vid akutbehov. Länsstyrelsen började anställa egen personal i samband med de ökade skadorna men för några år sedan började länsstyrelsen anlita Viltskadecenters personal för att installe-

101 Denna senaste bestämmelse gäller vid sidan om 28 § andra stycket i jaktförordningen under tiden 1 maj 2007 – 1 maj 2009 (SFS 2007:127).

ra akutstängsel. Detta var problematiskt eftersom det ofta innebar många timmars resor för Viltskadecenters personal och höga kostnader. Rovdjurshandläggarna berättar även att länsstyrelserna började skaffa eget material till stängsel (exempelvis eltrådar) och till tyglappar (såsom linor med lätta tygremsor) först för några år sedan. Innan dess var djurhållaren tvungen att köpa in materialet på egen hand och vänta några månader för att få ersättning för kostnaden.

Det är rovdjurshandläggarna som har ansvar för akutåtgärderna och som därför väljer och rekryterar fältpersonalen. Ett problem som handläggarna identifierade när akutåtgärderna inrättades i början av 2000-talet var att länsstyrelserna inte hade gemensamma kriterier för att anställa akutpersonalen utan att varje länsstyrelse utarbetade egna regler och anlidade personer som senare visade sig sakna rätt kunskap för att utföra arbetet. Detta gjorde även att flera aktörer blev utstängda från processen vilket orsakade protester

"Anledningen till att vi samarbetade med vissa organisationer och inte med andra är att vi var tvungna att snabbt anlita personer som vi kunde skicka ut efter en skada. Vi valde då de organisationer som hade bra kunskap om området och bra kunskap om djurhållning".

(LR3)

"Idag använder vi oss av väl utbildad personal som även arbetar med långsiktiga förebyggande åtgärder. Men när vi inte hade pengar brukade jag ringa till de personer som hjälpte oss med inventering av rovdjur. De ställde upp gratis, oavsett om det handlade om att sätta upp stängsel eller att pejla varg".

(LR5)

Ur ett handläggarperspektiv är tillgång till pengar en viktig fråga som Naturvårdsverket löst enbart under den senaste tiden. En synpunkt från intervjuade var att Naturvårdsverket väntade för länge med finansiering av länsstyrelsernas insatser med akutåtgärderna

"Jag brukade flytta pengar från inventering till skadebidrag för att betala akutstängsel trots att detta inte bör göras. Men det var inte acceptabelt att människor skulle arbeta utan någon ersättning".

(LR6)

Resursfrågan handlar även om möjlighet att kunna styra insatserna så att både personalen och djurhållaren kan känna sig trygga. Efter en skadehändelse måste snabba beslut fattas för att undvika att ytterligare skador inträffar. Det handlar om beslut om vilken åtgärd som

skall vidtas, vilket material som skall beställas (om det inte finns tillgängligt på länsstyrelsen), vilket område som skall stängslas och framförallt vilka personer som skall medverka i utförandet av åtgärderna. Ett problem som handläggarna identifierar är att de måste fatta egna beslut, som inverkar på länsstyrelsernas ekonomi. Ytterligare ett problem är att besluten även berör acceptansfrågan. Akutpersonalen, men även rovdjurshandläggarna, hinner sällan kommunicera med djurhållarna och informera om det som kommer att ske de närmaste timmarna efter angreppet. Ur ett handläggarperspektiv saknas det resurser och personal för att informera de berörda intressenterna och lyssna på deras synpunkter samtidigt som åtgärder vidtas

"När personalen skickas ut finns det enbart tid för att sätta igång med åtgärderna så fort som möjligt[...] När jag kommer fram så är området oftast redan instängslat".
(LR3)

En allmän uppfattning är att skyddsjakt bör tillåtas i större utsträckning framförallt i syfte att öka människors trygghet och för att återupprätta förtroendet för myndigheterna. Men länsstyrelsernas rovdjurshandläggare anser att Naturvårdsverket har en felaktig bild av verkligheten då det förväntar sig att akutåtgärderna kan lösa krissituationer där tamdjur och människor är i fara. Rovdjurshandläggare tycker att det finns en risk att akutåtgärderna misslyckas eller visar sig vara otillräckliga, med negativa effekter för allmänhetens uppfattning om vargstammen. Enligt rovdjurshandläggarna är det klokt att istället ta bort enskilda problemindivider av varg än att skadestatistiken ökar.

Förvaltning av skyddsjakt

Hur fattar rovdjurshandläggarna på Naturvårdsverket beslut om skyddsjakt? Hur motiverar de beslutet? I vilken utsträckning använder de sig av handlingsutrymmet?

Generellt anser samtliga intervjuade personer att de, beträffande skyddsjakt på varg "... följer [vi] reglerna och väljer endast i begränsad utsträckning att handla själva" (NR). I första hand betonar man att regelverket avgör vad Naturvårdsverket kan göra och inte göra samt i vilka fall skyddsjakt på varg bör beviljas. Beslutet, anser man, utgår

från de villkor som anges i jaktförordningen (SFS 1987:905)¹⁰², vilket tycks vara både en trygghet för medborgaren och för myndigheten själv.

Rovdjurshandläggarna säger att lagformuleringar lämnar utrymme till egen tolkning och anpassning, men de anser att detta inte behövs eftersom det finns andra föreskrifter som en handläggare kan titta i om man är osäker. Det räcker exempelvis med att läsa i rovdjurspropositionen där regeringen fastställer att skyddsjakt på varg skall begränsas för att istället prioritera andra förebyggande åtgärder

"Staten ger med andra ord, stöd till förvaltningsmyndigheterna genom att styra myndigheterna med olika bestämmelser. Därför finns egentligen inget skäl för att besluta utanför lagens ram".

(NJ)

En annan förklaring till varför tjänstemän följer reglerna istället för att använda sitt handlingsutrymme är att regelverket minskar risken att ta felaktiga beslut. Att besluta utanför de fastställda reglerna tar tid och resurser men framför allt väcks frågan om man har fattat ett beslut som faller i linje med rovdjurspolitiken

"Tidigare fanns det inga regler, vi arbetade efter egen bedömning, vi löste problem gång på gång...efter rovdjurspropositionen är vi mycket lugnare, inte längre rädda för att avslå en ansökan".

(NJ)

Citatet ovan visar att Naturvårdsverket ger uttryck för en viss frustation när det gäller berörda intressenternas önskan om att öka skyddsjakt på varg. Samtliga tjänstemän anser att det saknas möjligheter att uppnå en kompromiss med allmänheten eftersom besluten upplevs som intrång i folks liv. Människor upplever att "Naturvårdsverket kommer hem till dem och börja läxa upp dem" (NI). Samma tjänsteman anser därför att det är en fördel med regler och att det är bättre att falla tillbaka på dem än att öppna för risken att utgå från sin egen

102 Jaktförordningen (SFS 1987:905:6-23a§§) föreskriver att fem villkor skall uppfyllas när Naturvårdsverket beslutar om jakten på eget initiativ. Jakten skall avse vissa exemplar, den skall avse att begränsat antal djur, den skall bedrivas i område med fast vargstam, den skall vara lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden. Om beslut fattas efter inlämning av ansökan till Naturvårdsverket enligt jaktförordningen 24§, 25§ eller 27§, tillkommer villkoret ur 23a§ dvs. att jakten är nödvändig för att bevara allmän hälsa och säkerhet, flygsäkerhet, förhindra allvarlig skada på egendom, skydda vilda djur och växter.

värdering och göra fel.

En annan förklaring till varför Naturvårdsverkets handläggare säger att de hellre följer reglerna än att använda handlingsutrymmet är att tror att ett diskretionärt beslut kan skapa protester. Skydds jakt på varg, förklarar handläggarna, är en fråga som väcker intresse hos den stora allmänheten och där uppmärksamheten är hög. Skydds jakt på varg har särskild betydelse för massmedia och för intresseorganisationerna och Naturvårdsverket upplever ett visst tryck när det handlar om att fatta beslut och att meddela beslutet för allmänheten. Av denna anledning väljer man bort eller minimerar sin handlingsfrihet

”Vi kan känna oss lite ensamma här på Naturvårdsverket, särskilt när man inte har stöd från folket. Men vi har bestämt oss för att utgå från de föreskrifter vi har idag”.
(NI)

Rovdjurshandläggarna på Naturvårdsverket påpekar att det inte finns någon regel som föreskriver hur Naturvårdsverket skall behandla en ansökan. Detta, säger de, styrs av en utarbetad praxis. Man brukar exempelvis titta på forskningsrapporter som handlar om beståndstatus för vargstammen eller på viltskadestatistiken från Viltskadecenter. Dessa dokument ger information om hur många vargar som lever i det området där skydds jakten kan vara aktuell samt information om vilka skador som förekom i samband med angreppet. En annan viktig information Naturvårdsverket behöver för att lämna besked är om vargens död kan påverka stammens framtid. Forskar rapporter om vargarnas DNA samt vargarnas status och kön ligger till grund för beslutet. En intressant aspekt är dock att när handläggarna resonerar kring ärendehantering kan de inte själva tolka detta som att de fattar självständiga val och använder sig av handlingsutrymmet. Handläggarna ser istället handlingsutrymmet som en komponent i lagen.

Jag återanknyter till resonemanget ovan för att se vad tjänstemännen tycker om allmänhetens inflytande på skydds jaktfrågan och hur detta inflytande har betydelse för handlingsutrymmet. Två intervju personer uttrycker sin frustration över att ha dåliga eller inga kontakter med allmänheten

”Det är nästan omöjligt att skaffa sig en uppfattning om vad folk i område där varg angriper djur har för inställning eftersom man enbart möter rädsla och negativa förväntningar. Det är mycket frustrerande för oss här på verket, att inte kunna tala direkt med folket”.

(NI)

"Då jag tog beslutet hade jag kanske talat med ett tiotal journalister, radio, tidningar, med länsstyrelsens rovdjurshandläggare, med besiktningsmannen, forskare och alla möjliga representanter från intresseföreningar. Alla lämnar sina åsikter. Men jag hade fortfarande inte hunnit prata med den lantbrukare som förlorade sitt djur".

(NR)

I en komplex miljö av olika intressen, förväntningar och uppfattningar skapas osäkerhet hos tjänstemännen. Att ha flera röster runt om sig gör att tjänstemän måste välja vilken röst de skall höra. De hör de närmaste rösterna, dvs. medarbetarens och kollegornas röster. Det finns således anledning att anta att Naturvårdsverket inte är särskild lyhört för berörda intressenternas åsikter eftersom det är så svårt att skaffa sig en uppfattning om vad intressenterna tycker. Detta kan i sin tur inverka på i vilken utsträckning de berörda intressenterna kan påverka beslutet och hur detta får betydelse för acceptansen av den förda politiken.

Att utforma processen

Hur fattar de intervjuade tjänstemännen på Naturvårdsverket beslut i frågan om skyddsjakt? Föreskrifterna fastställer att Naturvårdsverket beviljar skyddsjakt antingen på eget initiativ eller efter ansökan från enskilda. Naturvårdsverket fattar beslut efter en samlad bedömning i varje enskilt fall. Verket bedömer skadornas omfattning och möjligheten att genomföra skadeförebyggande åtgärder dvs. möjlighet till annan lämplig lösning än skyddsjakt. Verket beaktar också vargens revir i länet samt vargarnas genetiska ursprung. Föreskrifterna lämnar även utrymme för Naturvårdsverket att utforma den process som leder fram till beslutet där Naturvårdsverket även har fullt ansvar för organisationen av arbetet som genomförs under processen. I arbetet ingår att genomföra vargspårning i området där skadan har inträffat. Inventeringspersonalen kallas in av länsstyrelsen för att genomföra spårningen, forskare kontaktas på plats för att hjälpa inventeringspersonalen och i fall det behövs samla in prover för DNA-analys. Viltskadecenters personal kommer till skadeplatsen och föreslår alternativa åtgärder till skyddsjakt. Allt detta initieras av Naturvårdsverkets tjänstemän men samordnas framförallt av länsstyrelsernas rovdjurshandläggare. Det är dessa sistnämnda tjänstemän som koordinerar och organiserar det praktiska arbetet runt skyddsjakten medan Naturvårdsverket brukar styra processen och ta ansvar för resul-

taten

"Länsstyrelserna är vår verktygslåda. Vi har dem för att de skall stödja vårt arbete; det är ett utrymme som regelverket ge oss och vi använder det".

(NR)

Det finns en uppfattning att regelverket lämnar utrymme till Naturvårdsverket att styra länsstyrelsernas arbete med att genomföra skyddsjakten. Handläggarna talar om "förtroende" och "pedagogisk uppgift" när de refererar till varför länsstyrelserna har i uppdrag att organisera arbetet rörande skyddsjakten

"Vi ger vårt förtroende till länsstyrelsernas personal när vi delegerar arbetet till dem".

(NR)

"Jag ser arbetet rörande skyddsjakten som ett experiment, en sorts pedagogisk uppgift i likhet med de regionala förvaltningsplanernas process".

(NJ)

Naturvårdsverkets handläggare betraktar länsstyrelserna för medarbetare även när det handlar om att ventilerar idéer och att samla förslag före beslut. De vänder sig inte till regeringen eftersom de påpekar att "det är mycket politik där", vilket tolkas som att tjänstemännen inte uppfattar regeringen som en allierad partner. Även risken att bli kontrollerad av regeringen är avgörande för intervjupersonerna, som enbart i begränsad utsträckning vänder sig till politikerna. Det är istället länsstyrelsernas handläggare och särskilt de rovdjursförvaltare som arbetar i det länet där vargangreppet har skett som representerar de valda samtalspartnerna för Naturvårdsverkets tjänstemän. Men även forskare och Viltskadecenters tjänstemän utgör viktiga kontaktpersoner

"Om det är en särskild händelse, om jag är tveksam eller undrar något då måste jag diskutera detta med rovdjursförvaltarna på länsstyrelserna. För det är viktigt att man tar rätt beslut utifrån förutsättningarna i länet. Även om det inte finns någon regional förvaltning finns det möjlighet att göra saker för att vårt beslut skall fattas individuellt för varje problemindivid"¹⁰³.

(NR)

103 Ordet "problemindivid" används i forskningen och betecknar en individ av ett rovdjur som orsakar oproportionerligt mycket skada och olägenhet i det område där den vistas. Definitionen av problemindivid är inte fastställd i någon föreskrift utan ordet skapades av Viltskadecenters personal och har senare blivit använt av myndigheterna i de regionala förvaltningsplanerna för stora rovdjur.

Handläggaren verkar falla tillbaka på länsstyrelserna där regelverket lämnar utrymme för individuella beslut. Citatet visar också att intervjupersonen anser att "det finns möjlighet att göra saker", vilket kan tolkas som ett tecken på en medvetenhet om att regelverket lämnar utrymme för relativt fritt agerande från reglerna. Budskapet är alltså att varje beslut om skyddsjakt tas efter granskning av fallet. Ett fall kan med andra ord inte fungera som prejudikat och därför blir det viktigt att kartlägga vilka omständigheter som präglar fallet.

Möjligheten att använda sig av länsstyrelsernas rovdjurshandläggare är begränsad till det faktum att beslutet tas på ett nationellt plan och inte på regionalt plan. De menar att länsstyrelsen har ett ganska begränsat ansvar. Det är Naturvårdsverket som drar slutsatserna och fattar beslut

"Rovdjurspolitiken kan vi inte bortse ifrån och den talar om att vi [på Naturvårdsverket] skall förvalta skyddsjakten i ett större perspektiv än länen".
(NR)

Men på vilket sätt skulle länsstyrelsen kunna ha inflytande över Naturvårdsverkets beslut? Tjänstemännen på Naturvårdsverket ser länsstyrelsens personal som medarbetare, en partner som stödjer deras verksamhet. De vänder sig till handläggarna för att hämta information, för att rådgöra i frågor och för att ventilera olika lösningar. När det handlar om att ta bort en varg som orsakar skador menar Naturvårdsverket att länsstyrelsen tar större hänsyn till länets intresse än till nationens intresse. Handläggarna på Naturvårdsverket utgår ifrån att länsstyrelsernas handläggare skulle bevilja skyddsjakt även i de fall där det finns möjlighet att vänta med jakten för att istället tillämpa andra åtgärder

"Inte alla länsstyrelser men, vi säger, majoriteten har en mer generös attityd till skyddsjakten än Naturvårdsverket, vilket vi bör vara medvetna om när vi ber om hjälp".
(NR)

"...På länsstyrelserna inverkar flera aktörer. Rovdjurshandläggare måste redovisa för sina landshövdingar om hur de jobbar och varför beslutet fattas, därför är de mer utsatta för påverkan än vi".
(NI)

Naturvårdsverket saknar stöd från föreskrifterna om hur inlämnade ansökningar om skyddsjakt skall behandlas. Det finns som tidigare

påpekat inga fasta kriterier för när skydds jakt kan tillämpas. Intervjuade tjänstemän berättar att när Naturvårdsverket får in en ansökan om skydds jakt skickas den på remiss till länsstyrelsen, vargforskarna på Skandulv och Viltskadecenter. Ibland är det en ansökan om att enbart minska stammen i landet eller på en viss plats. Sådana ansökningar avslås utan närmare granskning eftersom föreskrifterna inte ger rätt att besluta om sådan jakt. Länsstyrelsens personal kan också ha försett tamdjursägaren med akutstängsel¹⁰⁴ och informerat om möjligheterna att få stöd för permanenta rovdjursavvisande stängsel. Om det är möjligt spåras hur vargen har rört sig i området. Länsstyrelsen lämnar till slut ett remissvar där man tar ställning till om skydds jakt bör tillåtas eller ej. Därefter samlar Naturvårdsverket in remissvar från andra intressenter, bedömer skadebild och det rättsliga läget och beslutar om fallet. Den intervjuade tjänstemannen berättar, efter att ha gett en beskrivning av den praxis myndigheten följer, att man har en "personlig strategi". Strategin tar hänsyn till vargens status i beståndet

"När ansökan lämnas in tittar jag först på hur många vargar det finns i området, om det finns revir, om det handlar om alfavarg¹⁰⁵, om vargen är en hane eller hona, sedan fattar jag beslut om att bevilja skydds jakt eller inte. Det är min personliga strategi".
(NR)

Praxis verkar aldrig gå emot de grundläggande principerna i regelverket. Tjänstemännen anser att reglerna är ofullständiga samtidigt som de poängterar reglernas principiella rättvishet. En annan intervjuperson berättar att regelverket är ett viktigt styrmedel där det samtidigt måste finnas "frihet" att tolka verkligheten och anpassa beslutet

"Det jag tycker händer idag är att vi har skapat vårt sätt att hantera problem utifrån fasta mål och att beslutet kan fattas snabbare. Detta kräver tid och resurser men ger oss större frihet".
(NI)

Tjänstemännen uppfattar regelverket som noggrant samtidigt som de lyfter fram att det finns utrymme för att utveckla ett eget sätt att han-

104 Länsstyrelsen har så kallade akutstängsel som kan sättas upp inom ett dygn när rovdjur hotar en tamdjursbesättning. Dessa stängsel lånar länsstyrelsen ut till tamdjursägaren efter besiktning av platsen.

105 Varg lever i familjegrupper med sträng social hierarki, där vanligtvis bara det dominerande paret (alfadjuren) får ungar.

tera frågan. Detta kan möjligtvis tolkas som ett tecken på att handlingsutrymmet anses ha en plats i den faktiska tillämpningen av regelverket, platsen som varje tjänsteman skapar själv medan regelverket representerar någonting fastställt. Handlingsutrymmet betraktas med andra ord som någonting man själv skaffar sig och inte någonting man förväntar sig få från reglerna.

Acceptansfrågan

Naturvårdsverket skriver i åtgärdsprogrammet för bevarande av varg att "...den låga acceptansen hos tamdjursägare hamnar ofta i fokus eftersom de upplever att de inte kan skydda sina djur mot vargangrepp...Acceptansen för varg bygger på att man upplever att man kan skydda sig mot angrepp" (Naturvårdsverket 2003:9). För att öka acceptansen för rovdjurstammen har Naturvårdsverket investerat i en rad olika åtgärder som syftar till att informera de berörda tamdjursägarna om hur de stora rovdjuren lever och reglerna som styr beslut om skydds jakt.

Naturvårdsverkets tjänstemän förklarar att rovdjurspolitiken fastställer att skydds jakt på varg endast skall medges i begränsad omfattning innan etappmålet är nått. Därefter skall skydds jakt kunna tillämpas i större utsträckning främst i renskötseområdet som anses olämpligt till att hysa varg. Naturvårdsverkets tjänstemän tycker att föreskrifterna är för restriktiva. De anser att konflikten är större utanför renskötseområdet än innanför. Handläggarna är noga med att påpeka att det är föreskrifterna som begränsar Naturvårdsverkets möjlighet att bevilja skydds jakt. Det är alltså inte tjänstemännens personliga inställning som förklarar varför Naturvårdsverket beviljade så få ansökningar

"Om det är mot reglerna kan jag inte göra något. Det finns föreskrifter som uppger gränserna. Om det exempelvis finns någon annan lämplig lösning på problemet är vi tvungna att tillämpa den".

(NJ)

Handläggarna betonar att regelverket avgör vad de kan och skall göra när olika situationer föreligger. Däremot tillägger de även att regelverket inte tar någon direkt hänsyn till acceptansfrågan. De anser därför att det är deras eget uppdrag att väva in detta element när beslutet skall fattas

"När jag tänker på acceptansfrågan då tänker jag på en situation där Naturvårdsverket använder sin frihet när regelverket inte fungerar. En del av reglerna tycker jag inte alls fungerar bra, och därför bör vi inte nöja oss med att följa reglerna".
(NI)

Handläggarna sätter alltså själva handlingsutrymmet inom myndighetsutövningens ramar. De är noga med att påpeka att regelverket inte anger handlingsutrymme i någon lagparagraf utan det utgår från förvaltningens egen handlingskraft. Om syftet är att öka acceptansen för rovdjurspolitiken tycker handläggarna att det är var handläggares ansvar att finna på ett lämpligt sätt att minska protesterna utan att öka skyddsjakten. Det förblir dock oklart på vilket sätt detta skulle genomföras.

I likhet med länsstyrelsen tycker Naturvårdsverket också att acceptansfrågan är starkt förknippad med bristande kunskap om rovdjurens liv och beteende. Handläggarna på Naturvårdsverket är övertygade om att frågan går att lösa genom bättre kommunikation och information till den breda allmänheten. En konsultfirma har anlåtats för att arbeta med kommunikationen

"I samarbete med en konsultfirma gjorde vi en checklista om vilka punkter och arbetsstrategier verket skall ha i konflikthantering och vi märkte att människor måste informeras både om rovdjur och om vilka vi är på Naturvårdsverket".
(NJ)

"Acceptans och inte tolerans är det man vill få tillbaka från folk. Acceptans betyder att aktivt leva med rovdjur medan tolerans är mer... att man tycker att vargar kan väl finnas någonstans i skogen...men tolerans kräver inget ansvar".
(NI)

Detta sista citat visar att handläggaren ser på den låga acceptansen som ett allvarligt problem som äventyrar arbetet och fördärvar relationerna med medborgarna. Lite senare under intervjun säger samma tjänsteman att regelverket inte kommer att ändras inom en snar framtid. Därför är det bättre att försöka arbeta med att övertyga de vargskeptiska om att "rovdjur har kommit för att stanna" (NR). Samma handläggare fortsätter och talar om "olika verkligheter". Denna person menar att skyddsjaktbeslut inverkar på en specifik plats och utförs i en konkret situation som berör människor. De anser att myndigheterna så gott det går bör försöka närma sig de berörda situation. Samtidigt måste det fattas ett beslut med hänsyn till "hela Sveriges bästa" (NR).

Intressant nog hittar vi även en skillnad mellan Naturvårdsverkets och länsstyrelsens uppfattning om på vilket sätt acceptansen skall ökas. Medan rovdjurshandläggare på länsstyrelsen noterar att acceptansen ökar mest genom samtal med dem som drabbas, anser Naturvårdsverkets handläggare att acceptans i första hand handlar om att leverera rätt kunskap om rovdjur utan att ha någon inblandning i specifika konflikter. Handläggarna på Naturvårdsverket anser att när samtal "sjunker" till en politisk nivå, när det handlar om principiella frågor, brukar de hänvisa folk till de lokala politikerna

"Oftast känns det som att vi jobbar som psykologer. Det ringer folk som ställer konstiga frågor...jag får känslan att Naturvårdsverket är en slags symbol för rovdjurspolitiken och att folk i Sverige är vana att ringa till myndigheterna när de har ett problem".
(NJ)

"De flesta samtal liknar varandra ...jag kan inte leva längre med rädslan eller jag kan inte jaga i fred nu längre ...Och så pratar man lite grann med den personen, man förklarar varför vi fattar beslut, att vi måste välja... sedan talar jag om att vi förvaltar lagen på nationell nivå och att personliga åsikter skall framföras till politikerna".
(NR)

Ur Naturvårdsverkets handläggares perspektiv bär politiken ansvar för att konflikten är så stark i fråga om skyddsjakt och att vissa förändringar i jaktlagstiftningen skulle kunna dämpa konflikten. Villkoren för skyddsjakt skall sänkas och länsstyrelsernas rätt att besluta om skyddsjakt skall gälla även för varg. De intervjuade handläggarna uttrycker sin frustration med politiken som kunde ha visat större hänsyn till den lokala kontexten då målet fastställdes. Ur ett handläggarperspektiv handlar det om att politiker inte förstår i vilket svårt läge förvaltningen sitter när ett skyddsjaktsbeslut fattas. Förvaltningens roll anser man är att implementera beslut, inte att fatta beslut. Dessutom skall förvaltningen uppträda som opartiskt. Enligt rovdjursförvaltarna är ointresse från riksdagen och avståndet till de konsekvenser beslutet kan orsaka ett problem som kan äventyrar rovdjurspolitikens framtid.

Denna kritik av politikerna fokuserar även på ett upplevt avstånd från verkligheten, vilket gör att politiker bedöms sakna förståelse för vargfrågan. Politikerna sitter i Stockholm och fattar beslut många mil från verkligheten där problemet uppstår. Antingen saknar dem kunskap som krävs för att utforma ett beslut eller hämtar de information från sina lokala partikretsar.

"Riksdagen sitter långt ifrån problemet och få människor bestämmer över så många. Frågan är inte bara principiell. Det rör sig om praktiska ärenden där förtroendevalda politiker inte anar alls den mängd arbete och ansvar som krävs när man förvaltar vargfrågan".
(NJ).

Skyddsjakt på enskildes initiativ

När det gäller skyddsjakt på enskildas initiativ berör de flesta frågorna jag ställde under intervjuerna vilken uppfattning rovdjurs-handläggarna har om de reglerna som styr skyddsjakten¹⁰⁶. En allmän uppfattning bland handläggarna är att skyddsjakten på enskildas initiativ kan missbrukas om regeringen tar bort de krav som gör att skyddsjakten inte kan tillämpas utanför inhägnade områden. Handläggarna anser därför att innan Naturvårdsverket lämnar beslut om skyddsjakt på varg bör man även titta på hur många vargar som fälldes av tamdjursägare eller vårdare i Sverige under samma period

"Jag tycker att lagändringen är bara positiv i dagsläget men om det blir lättare för den enskilde att skjuta måste man kanske minska antalet (skyddsjakts) tillstånd".
(NR)

Någon handläggare anser att rovdjuren bör skjutas även utanför vargstängslade områden och att samtidigt jakten innebär högre beredskap från myndigheternas organisation, framförallt från polisen

"Jag tycker att regelverket bör öppna för möjligheten att skydda sina djur utanför stängslade områden. Men detta kräver större beredskap, framförallt från polisen och åklagaren".
(NI)

För att öka acceptansen anser handläggarna att Naturvårdsverket även bör klargöra vilka riktlinjer handläggarna har under processen som leder till ett beslut om skyddsjakt

R: *"Det finns inga offentliga handlingsplaner som visar hur vi beslutar utan vi följer en egen linje som utgår från en tolkning av rovdjurspolitiken"*

¹⁰⁶ Det är viktigt att påpeka att mina frågor ställdes före jaktförordningens reform som inträffade 2006 och att tjänstemän därför ventilerade flera versioner av paragrafens nya innehåll i intervjuerna. Naturvårdsverket hade dock den 18 mars 2004 lämnat en skrift till regeringen där Verket uttryckte sig positivt kring ändringar i jaktlagstiftningen. Ändringarna omfattade en ökad möjlighet att skydda sina djur även i anslutning till ett pågående första angrepp. Skriften lämnades innan intervjun genomfördes, därför refererar intervjupersonen ofta till dokumentet.

I: *"Vad för linje?"*

R: *"Det handlar om att inte bevilja ansökningar som berör mer än en varg, att inte bevilja ansökningar som alltid kommer från samma intresseorganisation och framförallt att bevilja skydds jakt när andra förebyggande åtgärder misslyckades".*

Även rädslan för varg orsakar flera kommentarer bland handläggarna. En allmän uppfattning är att rädslan inte är ett argument som regeringen bör ta i anspråk för att motivera lagändringar i jaktlagstiftningen. Man menar att det finns en rent psykologisk dimension i rädslan som regelverket inte kan ta hänsyn till eftersom människor är rädda för olika saker. Staten måste prioritera och majoriteten av svenskar vill ha vargen kvar. Även de senaste domarna mot lantbrukare och jägare visar att debatten kring skydds jakten är hetsig. Därför skall myndigheterna försöka återföra diskussionen till det som står i lagen

"Risken är att om regeringen underlättar skydds jakten så kan folk börja skjuta i skogen utan motiv...bara för att de är rädda".
(NR)

Återkoppling till analysfaktorerna

Utifrån de genomförda intervjuerna finner vi ett visst antal faktorer som påverkar hur tjänstemän på Naturvårdsverket hanterar handlingsutrymmet i frågan om skydds jakt på varg såsom sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 9

Identifiering av faktorer som påverkar handlingsutrymmet i förvaltning av regleringarna om skydd mot varg.

<i>Förvaltnings- uppgiften enligt regelverket</i>	<i>Handlingsutrymmet</i>	<i>Faktorer som påverkar handlingsutrymmet</i>	<i>Hantering av hand- lingsutrymmet</i>
Förebygga skador genom akutåtgärder	Välja bland olika förebyggande åtgärder	Länsstyrelsens egna medarbetare Tid Resurser Allmänhetens bevakning	Anlita egen personal Skapa egen praxis Öka allmänhetens acceptans
Beslut om skyddsjakt	Behandla inlämnade ansökningar Bevilja skyddsjakt eller avslå ansökan Bevilja skyddsjakt på eget initiativ	Forskare Villkor i föreskrifterna Kollegor på enheten Länsstyrelsernas rovdjurshandläggare Remissvar från berörda intressenter Uppfattning om allmänhetens acceptans	Utarbeta en egen praxis inom ramen för lagen för att effektivisera behandling av ärendet Göra egna prioriteringar
Genomföra beviljad skyddsjakt	Organisation och uppföljning av jakten	Länsstyrelsernas rovdjurshandläggare och jaktpersonal Massmedia	Styra och övervaka arbetet

Materialet visar vidare att Naturvårdsverkets handläggare har få kontakter med andra enheter inom sin organisation. Handläggarna menar att varje enhet arbetar självständigt under sin arbetsledning och att inte finns någon anledning att knyta kontakt med varandra. Annorlunda är istället situationen för kontakterna mellan kollegor inom samma enhet. Handläggarna träffar sina medarbetare både på formella och informella möten i syfte att rådgöra med varandra och

förankra beslutet inom enheten.

Naturvårdsverkets handläggare har även kontakter med Jordbruksdepartementet och Miljödepartementet. Det handlar mest om formella kontakter där handlingsutrymmet används för att försöka påverka tjänstemännen. Dessutom försöker man att åstadkomma ändringar i regelverket eftersom det anses att ändringar skulle effektivisera Naturvårdsverkets verksamhet. Kontakterna mellan dessa två olika förvaltningsnivåer sker mer sällan men handläggarna försöker ta initiativ till samtal i syfte att anpassa lagarna till verksamheten. Forskare och länsstyrelsernas rovdjurshandläggare används istället för att skaffa information, rådgöra i frågor eller ventilera olika lösningar. Här konkretiseras handlingsutrymmet när tjänstemän väljer vilka rovdjurshandläggare och vilka forskare som skall ha tillträde till samtalet.

Handläggarna sammanställer och beaktar remissvar från berörda intressenter innan beslutet fattas. Däremot möter handläggarna sällan denna berörda kategori. Mötena har för det mesta det specifika syftet att informera om regelverket.

Handläggarna har betydande handlingsutrymme i frågan om att utforma processen som leder fram till beslut om skyddsjakt. De har full handlingsfrihet vad gäller hur ansökan skall behandlas och hur information skall inhämtas. Handläggarna har dessutom stort utrymme vid beslut om hur skyddsjakten skall bedrivas och inom vilken tidsramar. Jag noterar att handläggarna använder sitt handlingsutrymme för att skapa en egen praxis och egna strategier. Handläggarna anser själva att de har relativt stor frihet när det handlar om att motivera beslutet vilket fattas mot bakgrunden att det inte skall äventyra vargstammens framtid.

Summering

I denna tredje delstudie har jag gått igenom hur länsstyrelsernas rovdjurshandläggare förvaltar akutåtgärderna samt hur Naturvårdsverkets handläggare bedriver arbetet med skyddsjaktsfrågor. Båda myndigheterna utvecklar och tillämpar egen praxis när det handlar om att välja bland olika åtgärder för att akut förebygga skador och att behandling ansökningar om skyddsjakt för att till slut fatta beslut. En möjlig förklaring till detta är att båda myndigheterna saknar skriftliga, formella riktlinjer som styr arbetsvillkoren, vilket gör att handläggarna utformar en egen praxis.

Ett annat resultat är att de olika myndigheterna bemöter förväntningar från aktörer med olika intressen och behov. Förslag från forskare och kollegor samt remissvar från berörda intressenter har stor möjlighet att påverka beslutet. Men alla förslag har inte samma möjlighet att nå tjänstemännen. Naturvårdsverkets handläggare väljer exempelvis själva de förslag som skall föras in i beslutsprocessen medan rovdjurshandläggarna gör egna prioriteringar framförallt för att effektivisera behandlingen av akutåtgärder. Val och prioriteringar översätts till rutiner och praxis.

Naturvårdsverkets tjänstemän använder arbetsrutinerna även för att förebygga situationer där de kan hamna i konflikt med berörda intressen. Samma beteende hittar vi hos länsstyrelsernas rovdjurshandläggare när det handlar om att vidta akutåtgärder. Rutinerna anger tillvägagångssätten för att besluta om skyddsjakt, genomföra jakten och bevilja bidrag i förebyggande syfte. För Naturvårdsverket handlar det om att styra länsstyrelsernas personal, utforma beslutet och kommunicera beslutet till allmänheten. För länsstyrelsen handlar det istället om att kontakta intresseorganisationerna, samla in information kring skadorna och kommunicera med de berörda intressenterna. Både för länsstyrelsen och Naturvårdsverket är det viktigt att rutinerna skall återspegla de grundläggande principerna inskrivna i rovdjurspolitiken (exempelvis att jakt på varg skall beviljas enbart i undantagsfall med hänsyn till de skador som varg kan förorsaka det lokala samhället). Dessa villkor ställer samtidigt tjänstemännen inför ett svårt val, nämligen att välja mellan nationella och lokala intressen. Tjänstemän bearbetar arbetsrutinerna för att formalisera beslutsprocessen som på så sätt ger ett intryck av legitim process (Davis 1969). Arbetsrutinerna fyller även funktionen att effektivisera och kontrollera arbetet för att skapa en reservtid som kan användas som buffert (Johansson 2006:206).

En viktig och återkommande faktor som påverkar hur tjänstemän på Naturvårdsverket använder handlingsutrymmet när de fattar beslut om skyddsjakt är tjänstemännens uppfattning om allmänhetens acceptans för vargpolitiken. Av intervjumaterialet framkommer tydligt att framförallt Naturvårdsverket har svårt att förstå medborgarnas oro för vargstammen. Länsstyrelsens handläggare visar en större förståelse för ängslan i samband med vargangrepp. Naturvårdsverket uppfattar att den breda allmänhetens acceptans för förekomst av varg är hög och de hänvisar även till de senaste attitydundersökningarna om människors inställning till rovdjur (Ericsson & Sandström 2005).

Det är istället den bristande acceptansen för vargpolitiken som Naturvårdsverket anser ställa till stora problem för förvaltningsmyndigheterna. Denna situation gör, enligt Naturvårdsverket, att det förekommer olika uppfattningar i samhället om hur skyddsjakten bör användas. För en del människor är skyddsjakt en åtgärd för att kontrollera och minska rovdjursstammen medan andra ser skyddsjakten som ett sätt att förebygga skador på tamdjur. Det är därför nödvändigt enligt Naturvårdsverket att ha en klar bild av skadehändelserna innan beslutet fattas, vilket bara kan möjliggöras om myndigheterna har personal på plats. Ett problem är dock att de arbetsrutiner som myndigheterna har utformat för att fatta beslut fyller funktionen att minimera just kontakterna med allmänheten i syfte att effektivisera det egna arbetet. Naturvårdsverket skaffar sig information genom kontakt med forskare och delegerar uppdraget att genomföra besiktning av skadeplatsen till länsstyrelsernas personal. På så sätt är det svårt för Naturvårdsverket att skaffa sig en precis kunskap om händelserna.

Naturvårdsverkets handläggare är tämligen kritiska när det gäller vargpolitikens budskap. Å ena sidan anser de att budskapet handlar om att säkerställa vargstammens överlevnad. Å andra sidan handlar förvaltningen om att förhindra skador på enskilda intressen. Lagen ställer med andra ord byråkraterna inför ett val utan att förse dem med något formellt kriterium för att genomföra valet. Detta dilemma är utifrån ett närbyråkratiperspektiv en vanlig företeelse. Dilemmat handlar alltså om att bemöta motsatta intressen och att genomföra ett val där reglerna som styr valet framför olika lösningar. En intressant slutsats är att de flesta tjänstemännen brukar välja det alternativ som förknippas med majoritetens vilja. Tjänstemän skaffar sig en egen bild av vilket beslut medborgarna tycker skall fattas och låter denna bild styra genomförandet av det politiska beslutet (Lipsky 1980:99). Lipsky motiverar denna praxis utifrån byråkraternas grundläggande rädsla att hamna i konflikt med de medborgare som vänder sig till förvaltningsmyndigheterna för att erhålla tjänster. När närbyråkrater upplever att det blir omöjligt att tillfredsställa motsatta intresse i ett och samma beslut, väljer byråkraterna den lösning de tror ger minst besvär.

En sista slutsats är att tjänstemän både på Naturvårdsverket och på länsstyrelserna har stark uppfattning om att en majoritet av svenskarna inte vill tillämpa skyddsjakt i någon större utsträckning. Även om materialet visar skillnader mellan Naturvårdsverkets och

länsstyrelsernas inställning till skyddsjakt är ett resultat från studien att myndigheterna prioriterar det nationella intresset över det lokala intresset därför att denna prioritering ses i linje med det nationella målet att bevara vargstammen för framtiden.

I nästa kapitel kommer jag att analysera hur Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas rovdjurshandläggare använder sitt handlingsutrymme när de träffar intresseorganisationernas representanter på rådgörande möten.

8

Delstudie 4 – De regionala rovdjursgrupperna

För att fullfölja en hållbar förvaltning av vargstammen i Sverige beslutade riksdagen i Prop. 2000/01:57 att alla län med fasta vargstammar skall inrätta samrådsgrupper med rådgivande funktion till förvaltningsmyndigheterna. Dessa regionala rovdjursgrupper uppstod så småningom i allt fler län. Deras uppdrag handlar framförallt om att bistå de länsstyrelsernas rovdjurshandläggare med informationsspridning, faktainsamling och kommunikation med representanternas organisationer. På nationell nivå inrättade Naturvårdsverket det nationella Rådet för rovdjursfrågor (även kallat Rovdjursrådet). Dess övergripande ansvar är att förankra den nationella politiken rörande rovdjur hos olika nationella intresseorganisationer samt att underlätta dialogen mellan Naturvårdsverket och olika intressegrupper.

Detta kapitel fokuserar på hur länsstyrelsens rovdjurshandläggare möter representanterna från respektive intresseorganisationer. Jag vill lyfta fram hur rovdjurshandläggarna använder handlingsutrymmet under sammanträdena och vilka faktorer som påverkar handlingsutrymmets användning. Materialet som ligger till grund för delstudien kommer från fem deltagandeobservationer vilka genomfördes på regionala rovdjursgruppers sammanträden i fem län (Värmlands, Dalarnas, Västmanlands, Västra Götalands och Örebro län) under perioden 2004 - 2005. Förutom materialet från rovdjursgruppens möten redovisas resultat från en deltagande observation på ett av det nationella Rådets möten. Detta gjordes i syfte att lyfta fram och jämföra gruppernas organisation och arbetsvillkor. Observationerna har kompletterats med intervjuer (tio intervjuer) med organisationernas representanter i regionala rovdjursgrupper. Intervjuerna genomfördes direkt efter att mötena hade avslutats. I kapitlet an-

vänds dessutom material från intervjuer med rovdjurs- och jakthandläggare.

Regionala rovdjursgrupper

Regionala rovdjursgrupper för stora rovdjur bildades ursprungligen i många län redan före rovdjurspropositionen 2000/01:57. Grupperna kallades då för "rovviltgrupper" och hade i uppdrag att underlätta samarbetet mellan länsstyrelserna och intresseorganisationer för att sprida information och fakta om de förekommande rovdjuren i länet. Före rovviltgruppernas tid arrangerade länsstyrelserna möten med allmänheten i syfte att öppna en dialog mellan myndigheter och länets befolkning i frågan om förvaltning av rovdjur. Sådana möten visade, som en intervjuad handläggare uttryckte det, "ett tydligt behov att korrekt informera om rovdjurstammen eftersom folk hade felaktiga uppfattningar om arterna" (LR4). Ett problem var då att samordna informationen mellan län med förekomst av rovdjur eftersom antalet rovdjur kunde variera stort från län till län. Vissa län hade inte något etablerat rovdjursrevir medan andra län hade lodjur och björnstammar etablerade sedan många år tillbaka. Frågan handlade därför om att finna ett lämpligt sätt att ge samma information till många människor i olika delar av landet.

Före 2001 hade varg etablerat revir i Värmlands och Dalarnas län. Vissa revir delades med Norge. Från Norge fick länsstyrelserna idén att införa egna förvaltningsgrupper i syfte att samarbeta med andra länsstyrelser. De svenska länsstyrelserna knöt därför kontakter med organisationer och föreningar som hade intressen i frågan och som ville delta i uppbyggandet av ett nätverk kring rovdjursfrågor. Intresseorganisationerna som accepterade uppdraget riktade sig till allmänheten genom att anordna symposiet, dela ut tidskrifter och organisera allmänna möten mellan myndigheter och befolkning. Vissa organisationer gav också finansiellt stöd till rovdjursforskningen som före rovdjurspropositionen finansierades enbart genom statligt anslag. I vissa kommuner publicerades broschyrer och det anordnades även seminarier för att underlätta mötet mellan berörda lantbrukare och politiker.

Svenska Jägareförbundet har, när det gäller informationsspridning, varit den mest aktiva intresseorganisationen. Jägareförbundet blev tidigt en viktig samtalspartner för staten i frågan om jakt- och viltförvaltning. Redan i jaktlagen 1938 beslutade riksdagen att för-

bundet skulle få det så kallade "allmänna uppdraget", ett uppdrag som går ut på att samordna och styra jaktfrågor och viltvård i Sverige. Eftersom rovdjursfrågan engagerade många medlemmar inom de olika jaktvårdskretsarna tog organisationen initiativet till att bilda egna jägargrupper för att diskutera rovdjursfrågor. Rovviltgrupper som bildades i början av 1990-talet knöts på ett informellt sätt till länsstyrelsen som rådgivande organ några år efter att de inrättats. Länsstyrelserna hade på den tiden egna rådgivande organ, så kallade "viltvårdsnämnder", vilka hade formellt uppdrag att diskutera jakt- och viltvårdsfrågor. Viltvårdsnämnderna bestämde bl.a. hur stor den årliga avskjutningen av älg och kronhjort skulle vara men hade inte direkt erfarenhet av rovdjursfrågor.

Förutom Svenska Jägarförbundets jaktvårdskretsar och länsstyrelsens viltvårdsnämnder hade andra nya grupper uppstått i flera län där rovdjursfrågorna krävde samordning mellan ekonomiska intressen, intresseorganisationer och myndigheter. Med insyn till inventeringsarbetet som utfördes av länsstyrelserna i samarbete med svenska jägar- och naturskyddsorganisationer, beslutade länsstyrelserna att utforma en regional rovdjursgrupp där också andra intresserepresentanter skulle delta. Representanter från länsstyrelsen, kommuner, polis, åklagare, jägarorganisationer, ideella naturvårdsorganisationer, tamdjursägare, samebyar, markägare och forskare skulle erbjudas möjlighet att delta i mötena. I rovdjursgruppen skulle de aktörer som på olika sätt berördes av rovdjursfrågan vara med och lämna förslag till förvaltningen.

En viktig bakgrund till varför rovdjurgrupperna bildades nästan samtidigt i flera län är att konflikten runt rovdjur ökade drastiskt i mitten av 90-talet (Cinque 2003). Genom att låta intresseorganisationerna delta i förvaltningsprocessen hoppades staten att konflikten skulle minska. I Rovdjursutredningen, som lämnade sina slutsatser 1999, påpekades att informationsutbyte mellan olika intresseorganisationer kunde öka kunskapsspridningen till allmänheten (SOU 1999:146:22). Samarbetet mellan myndigheterna och berörda bedömdes som ett centralt instrument för att öka acceptansen för rovdjurspolitiken. Rovdjursutredningen föreslog att rovdjursfrågan skulle diskuteras i en regional grupp och att gruppen skulle lämna in förslag till förvaltningen i form av muntliga och skriftliga råd. Hur grupperna skulle se ut organisatoriskt var upp till varje län att utforma.

Utredningskommittén värderade också vilka konsekvenser kon-

sultationen med intresseorganisationen skulle medföra (SOU 1999:146:215). En möjlig risk kunde vara att intresseorganisationerna tappade förtroende för tjänstemännen. Detta kunde leda allmänheten att ifrågasätta beslutet. Därför ställde rovdjurspropositionen, vilken följde rovdjursutredningen, kravet att gruppen inte skulle fatta några beslut. Gruppen skulle istället fungera som arena för diskussion och initiera dialogen mellan olika intressegrupper. Liknande krav gällde för en nationell grupp för rovdjursfrågor, senare kallat Rådet för rovdjursfrågor.

Rådet för rovdjursfrågor

Riksdagen har genom antagande av rovdjurspropositionen "Sammanhållen rovdjurspolitik" beslutat att det till Naturvårdsverket skall knytas ett rådgivande organ för samråd i rovdjursfrågor med representanter för olika intressen. Rådet arbetar med övergripande policyfrågor, inventeringsverksamhet och rovdjursstammarnas utveckling vad berör Sverige. Även generella beslut om jakt diskuteras i gruppen. I likhet med regionala rovdjursgrupper förväntas rådet att genom dialog öka acceptansen för politiken genom kommunikation med intresseorganisationerna. Mötena mellan representanterna har till syfte att öka förståelsen mellan olika myndigheter och intressegrupper samt mellan olika intressegrupper. Medlemmarna skall föra tillbaka information till sina organisationer om Naturvårdsverkets arbete.

Det nuvarande Rovdjursrådet inrättades 2002 av Naturvårdsverket och består av representanter från Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund, Svenska Rovdjursförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden, Gävleborgs fåbodförening, Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Lantbrukarnas Riksförbund, Viltskadecenter och länsstyrelsen i Dalarna¹⁰⁷. De i Rovdjursrådet ingående organisationerna har valts ut av Naturvårdsverket. Rovdjursrådet bjuder emellanåt in forskare, jurister, utredare och media för att öka information om jakt på rovdjur,

¹⁰⁷ Rådet sammanträder i Naturvårdsverkets lokaler i Stockholm. Vid några tillfällen anordnar gruppen studiebesök till renskötselområden och sammanträdet sker då på en konferensanläggning. Mötena hålls cirka tre gånger om året och de brukar pågå under hela dagen. Medlemmarna får kallelse tre veckor före mötet och har möjlighet att lyfta upp ytterligare frågor som inte ingår i programmet genom att anmäla en vecka före mötet. Medlemmarna kan dessutom lämna bilagor och underlag. Ersättning utgår till representanterna för resor och den missade arbetsdagen.

inventeringsarbete, stammarnas utveckling samt uppföljning av den allmänna opinionen. Inte alla organisationer som är med i rovdjursgruppen sitter i rådet. Medan de stora föreningarna är med i båda grupperna är representanter för turismnäring, andra djurarter och friluftslivet inte företrädde. Polisen, åklagarmyndigheten och landsbygdföreningar inte heller är representerade. Antalet kvinnor som sitter i Rådet är högre än antalet i rovdjursgruppen (cirka hälften av medlemmarna) eftersom Rådet garanterar ett antal platser till kvinnliga representanter.

Till skillnad från de regionala rovdjursgrupper har medlemmarna i Rovdjursrådet större möjlighet att inverka på förvaltningsbeslut som berör vargstammen på en nationell nivå eftersom Naturvårdsverket brukar samråda med rådet innan viktiga beslut fattas. Rådets representanter har alltså en kortare väg till den nationella beslutsnivån. Samrådet inom grupperna ger inte någon formell rättighet att påverka förvaltningsprocessen men intervjuerna visar att grupperna skickar synpunkter direkt till regeringen. Precis som i regionala rovdjursgruppen finns det inom det nationella Rådet medlemmar som önskar att Rådet skall få en mer aktiv roll och en större möjlighet att påverka själva rovdjurspolitiken. Detta uttrycks främst av representanter för de organisationer som är mest kritiska mot den aktuella rovdjurspolitiken. De menar att en större möjlighet att påverka har betydelse för hur lokala boende ser på Rådets funktion.

I december 2004 genomfördes en deltagande observation vid ett av Rådet möten i Stockholm. Sammanlagt närvarade tolv ledamöter på mötet. Då observationen genomfördes var skyddsjaktfrågan gällande Ringvattnetvargen på dagordningen. Vargen, en ung individ som kom in från öster, vandrade till Jämtland under november 2004. Vargen stannade i byn Ringvatten där han attackerade en hund som senare dog av skadorna. Den fällde även ett antal renar. Vargens DNA-analys fastställde att den kom från öster och att den hade stor betydelse för skandinaviska vargstammens genetiska utbyte då stammen bedöms vara hårt drabbad av inavel. Naturvårdsverket gav i början av december 2004 tillstånd till skyddsjakt. Tillståndet var förbundet med villkor om både DNA-test och att vargen först skulle försöka skrämmas iväg. Under samma tid ökade protesterna från den lokala befolkningen eftersom vargen vandrade genom byarna och visade ett oskyggt beteende. Försöken att skrämma bort vargen från byn misslyckades och Naturvårdsverket granskade alternativet att flytta vargen till ett annat område. Efter några dagar beviljade dock Natur-

vårdsverket skydds jakt på vargen. Den sköts kort därefter.

Uppmärksamhet i media, den stora polariseringen hos intressegrupperna samt Naturvårdsverkets otydliga förvaltningsstrategi i samband med händelsen diskuterades på Rådets sammanträde. Där framgick bland annat att två viktiga faktorer påverkade Naturvårdsverkets beslut om att bevilja skydds jakt på vargen. En viktig faktor var att protester från intressegrupperna blev så starka att Naturvårdsverkets rovdjurshandläggare riskerade att tappa kontrollen över situationen. En av gruppens representanter som hade deltagit tillsammans med länsstyrelsen i arbetet att försöka skrämja vargen, beskrev klimatet på plats som "allvarligt för både vargen och människor" (NRM-NR). En annan viktig anledning till att Naturvårdsverket beviljade skydds jakten berodde på att regeringen hade påpekat för Naturvårdsverkets handläggare att det var dags för Naturvårdsverket att bestämma sig. Naturvårdsverkets rovdjurshandläggare som satt i gruppen berättade för de andra att "...Miljödepartementet undrar vad väntar vi på" (NR-NR). En tredje faktor som fick betydelse för beslutet att jaga vargen var att en majoritet av medlemmarna i Rådet var positiva till att bevilja skydds jakten. Forskare från Skandulv, som vid detta tillfälle satt med på sammanträdet, rapporterade att vargens friska gener kunde betyda mycket för en djupt inavlad stam. Skandulvs representant föreslog därför att vargen skulle förflyttas till ett annat län. En majoritet av ledamöterna beslöt att inte stödja förslaget om att flytta vargen.

Frågan hur gruppen kunde etablera en kommunikationskanal till berörda grupper behandlades också. En representant i gruppen föreslog att Naturvårdsverket kunde försöka använda sitt inflytande på länsstyrelsernas rovdjurshandläggare och kräva att de regionala rovdjursgrupperna tog ett större ansvar för sitt uppdrag att informera om rovdjurspolitiken i länet. Men rovdjurshandläggaren svarade att Naturvårdsverket enligt regelverket endast indirekt kunde styra rovdjursgrupperna. Handläggaren ansåg därefter att Naturvårdsverket ständigt skickar signaler till rovdjursgrupperna om hur rovdjurspolitiken skall förvaltas men att det sällan resulterade i konkreta förslag.

Regionala rovdjursgruppen möter länsstyrelsens rovdjurshandläggare

Som tidigare nämnts är rovdjursgruppernas mandat och funktion preciserat i rovdjurspropositionen "Sammanhållen rovdjurspolitik" (Prop. 2000/01:57). Gruppernas organisation och struktur saknar

dock föreskrifter. En intressant fråga blir därför hur rovdjurshandläggarna väljer de representanter från intresseorganisationerna som skall sitta i grupperna.

I Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för bevarande av varg står att rovdjursgruppen har rådgivande funktion för förvaltning av rovdjurstammarna i länet och att länsstyrelsernas rovdjurshandläggare ansvarar för gruppernas etablerande samt deras koordination (Naturvårdsverket 2003:17). Var och en av länsstyrelsens rovdjurshandläggare har därför utarbetat en egen praxis för att implementera uppdraget. Praxis samordnas med kollegorna från andra län vilket gör att rovdjurshandläggarna tillämpar liknande strategi för att medlemsrekrytering och för organisation av möten. Efter förfrågan från rovdjurshandläggaren utser intresseorganisationen en egen representant samt en eller två suppleanter. Mandatet är tidsbundet men kan förnyas. I alla län fastställer rovdjurshandläggarna dessutom antal medlemmar, antal sammanträden per år, mötenas plats och tid samt de övergripande frågorna gruppen som skall diskuteras

När handläggaren ovan berättar att alla länsstyrelserna tillämpar liknande strategier för att rekrytera intresseorganisationerna nämner handläggaren även att "[...]en tyst överenskommelse förekommer bland länsstyrelserna om vilka intresseorganisationer som skall vara med och vilka som inte skall med i gruppen" (LR2).

En allmän uppfattning är att det finns flera organisationer som känner sig uteslutna från grupperna och vill vara med men att prioriteringar måste göras. Det handlar om att hela tiden uppnå en kompromiss mellan en stor grupp där alla intressen är representerade och en mindre grupp där arbetet anses bli mer effektivt. Gruppen bör därför arbeta för att ha kontakt med allmänheten. Att rekrytera ännu fler representanter skulle innebära att minska tiden för diskussion, vilket i sin tur skulle minska medlemmarnas möjlighet att göra sina röster hörda. Att länsstyrelsens rovdjurshandläggare bestämmer över organisationernas tillträde till gruppen bekräftas av rovdjursförvaltarna själva. Motiveringen är att de behöver kunna kontrollera vad som sker under sammanträdet. Det förekommer därför att de löser upp gruppen om handläggaren bedömer att det inte längre pågår "ett konstruktivt samtal"

"Det kom in en ny kille från Dalarna, han ställde till massa problem så att gruppen havererade...jag meddelade att jag ville lösa upp gruppen...vissa tog illa upp men så är det med livet...några bestämmer och andra rättar sig där efter".
(LR2)

Ytterligare en etablerad praxis på länsstyrelsen gäller för mötenas tid och plats. Materialet visar att här lämnar regelverket stort utrymme till gruppernas medlemmar att strukturera mötena. Strukturen handlar om när och var grupperna skall träffas, hur grupperna skall diskutera och medlemmarnas skyldigheter gentemot varandra. Intervjuer med både rovdjurshandläggarna och intresseorganisationers representanter visar att det är rovdjurshandläggarna som strukturerar mötena. Endast i undantagsfall kritiseras strukturen. Gruppens medlemmar inte lägger så stor möda på att ifrågasätta strukturen.

De regionala rovdjursgrupperna håller sammanträde tre eller fyra gånger om året, ofta i länsstyrelsens egna lokaler. Mötena kan även anordnas på konferensanläggning eller i samband med studiebesök. Mötena brukar pågå under en halv dag men ibland behöver frågorna diskuteras längre och då kan mötena uppta hela dagen. I alla de fem län där observationer genomfördes förekommer dessutom praxis att inte ersätta medlemmarnas deltagande med pengar utan att endast ersätta resekostnader. Rovdjurshandläggarna förklarar att denna praxis kom efter några år och grundas på principen att deltagandet skall ses som ett frivilligt uppdrag, ett uppdrag som representanterna tar från sin respektive organisation och inte från länsstyrelsen. Det är därför intresseorganisationerna som idag tillsätter representanterna. I Värmlands och Örebro län beslutade dock rovdjurshandläggare tillsammans med gruppen att ersätta de ledamöter som deltar i möten för så kallad "förlorad arbetsdag", vilket är ett rent diskretionärt beslut. Detta beslut kritiserar av andra länsstyrelser som ser medlemskapet som ett ideellt uppdrag och som inte bör arvoderas.

Mötenas uppläggning

I alla län där observationer genomförts styrs mötena av en i förväg fastställa dagordning som utarbetas av länsstyrelsens rovdjurshandläggare. Dagordning skickas hem via brev eller e-post till representanterna. Medlemmarna anmäler de frågor de vill diskutera på sammanträdet. Frågorna skall inkomma till länsstyrelsen några veckor före mötet. I mån av tid sätts övriga frågor upp på dagordningen. Förutom dagordningen är mötena inte styrda av något annat dokument. Ett möte brukar börja med att ordföranden hälsar alla välkomna medlemmarna och ropar upp deras namn. Ordföranden utser den medlem som skall föra protokoll och anmäler de medlemmar som inte är närvarande på mötet. Sedan kan mötet börja. Sammanträdet

följer punkterna på dagordningen. Oftast bryts mötet för en kort paus då länsstyrelsen bjuder på fika och i vissa enstaka fall på lunch.

I alla fem studerade rovdjursgrupper började mötena med rapportering av det så kallade rovdjursläget. Med rovdjursläget menar man en uppdatering från länsstyrelsen om rovdjurstammarnas utbredning och lokalisering. Länsstyrelsen informerar om förekomst av föryngringar, redovisar inventeringsresultat, anmäler eventuella angrepp på tamdjur och sammanfattar det antagna beslutet om ersättning och bidrag till rovdjursskador. Information ges dessutom om forskningsinsatser och resultat från förvaltningsmärkning. De intresseorganisationer som genomför eget inventeringsarbete har möjlighet att begära ordet och berätta om sina resultat, vilka kan avvika från länsstyrelsens officiella resultat. Detta orsakar ofta debatt i gruppen och handläggaren försöker styra samtalet, framförallt genom att hålla tiden för resultatredovisning och den följande diskussionen. Efter uppdateringen från länsstyrelsen brukar intresserepresentanter informera från sina respektive organisationer. Detta varierar från län till län men i alla fem observerade grupper är det Jägareförbundets, Naturskyddsföreningens och Rovdjursföreningens representanter som oftast begär ordet. Anledningen till att det nästan alltid är samma intresseorganisationer som redovisar inventeringsresultat är att just dessa föreningar deltar tillsammans med länsstyrelsernas personal i inventeringsverksamheten. Dessa intresseorganisationer är alltså närmare länsstyrelsen än andra eftersom de samverkar mer än andra organisationer med länsstyrelsens rovdjurshandläggare. En intervjuad medlem från en intresseorganisation ger sin uppfattning om varför vissa intresseorganisationer alltid tar ordet

"Jag tycker att det handlar om att försöka påverka oss andra i gruppen. Jägareförbundet är bäst på det, förbundets representanter är rena lobbyister och den killen sitter med för att vi skall stödja förbundets inventeringssiffror, men vi andra medlemmar vet detta...".
(RRM5)

De regionala rovdjursgrupperna skall vara en arena för samtal. Medlemmarna i gruppen knyter kontakt med varandra, träffas på sammanträden, byter erfarenheter om rovdjur och kontakten fortsätter ofta utanför gruppen med anordnande av föreläsningar och workshops. Gruppen representerar också en av statens utvalda strategier för att utöka den lokala acceptansen för vargstammen. Under sammanträdet säger medlemmarna att de är angelägna om att öppna en dialog med allmänheten för att informera om vad det innebär att leva

i närheten av rovdjursstammar. Men lite senare, under intervjun som följde sammanträdet, anser de flesta att i verkligheten sker kontakt mellan gruppens medlemmar och den lokala befolkningen ytterst sällan.

För att styra informationsutbytet utanför gruppen brukar rovdjurshandläggarna öppna varje sammanträde med en kort rapportering från varje representant om hur var och en har arbetat med informationsutbyte under den tid som har gått sedan det senaste mötet. Sedan får representanterna förslag från gruppen om hur arbetet kan förbättras. Denna praxis som rovdjurshandläggarna skapade för att följa upp var och ens arbete med information tillämpas i tre av de fem observerade grupperna. Men denna praxis orsakar kritik från gruppens medlemmar. Representanterna anser att det inte finns något formellt krav att de skall redovisa för sina organisationer. Flera medlemmar noterar att det inte finns utrymme och intresse för rovdjursfrågor inom respektive organisation och dessutom betraktar organisationen inte rovdjursfrågan som en intressant fråga. Andra representanter säger att de gärna skulle redovisa för sina medlemmar om rovdjursgruppens sammanträden, men representanterna har svårt att förstå vad gruppen har kommit fram till i slutet av varje möte. Länsstyrelsen skickar ett kort och summariskt protokoll från mötet några veckor efter sammanträdet och det blir därför svårt och arbetskrävande att sammanfatta diskussionen själv. Representanternas redovisning för intresseorganisationen grundas därför framförallt på deras egna anteckningar, från mötet

"Myndigheten bryr sig inte särskilt mycket om sammanträdet. De skickar protokollet [till oss] efter flera veckor, om det över huvudtaget skickas...".
(RRM2)

Länsstyrelsens rovdjurshandläggare säger att det föreligger ett generellt krav att sammanfatta mötet i ett protokoll men att det inte i någon föreskrift finns fastställt att protokollet skall skickas till medlemmarna. I två av fem observerade län berättar handläggarna att de brukar skicka ut protokollet efter varje möte men att de inte har bestämda tidsgränser för när protokollet skall levereras.

Rovdjurspropositionen 2000/01:57 fastställer att länsstyrelsen har ansvar för att dialogen skall ske i ett klimat där alla medlemmar skall ha möjlighet att uttrycka sina åsikter. För att underlätta detta har länsstyrelsens tjänstemän ordförandeskapet i gruppen. Tjänstemännen uppfyller därvid funktionen av moderator för samtalet. Men

länsstyrelsens rovdjurshandläggare spelar kanske den allra viktigaste rollen då gruppens förslag skall förvandlas till beslut. Handläggarna är fullständigt självständiga när det gäller att välja de förslag de själva tycker kan användas i förvaltningen av rovdjurspolitiken. Av denna anledning är det intressant att undersöka om handläggarna uppfattar att rovdjursgruppen kan stödja länsstyrelsen med arbetet kring rovdjursfrågan. Frågan är alltså om gruppens inlämnade förslag av handläggaren betraktas som ett konkret underlag inför beslutet eller om de inlämnade förslagen anses vara synpunkter från gruppen, vilka handläggare inte behöver ta särskild hänsyn till? Handläggarna delar uppfattningen att rovdjursgruppen representerar ett forum där diverse intressen kan mötas för att uppnå en intern kompromiss om hur rovdjurspolitiken skall förvaltas i länet. Rovdjurshandläggarna nämner att rovdjursgruppen är en arena för att uttrycka olika meningar. En allmän uppfattning är att det finns plats för att diskutera och att det är bra att länsstyrelsen ställer upp och lyssnar på gruppens synpunkter. Handläggarna preciserar dock att gruppens viktigaste funktion är att minska konflikter mellan de olika intresseorganisationer som ingår i gruppen och att gruppens inflytande på beslutsprocessen inte bör överdrivas

"Man måste tro på att rovdjursgruppen ger oss någonting användbart för att vi skall fatta beslut men jag tycker att vi har fasta riktlinjer från regeringen och Naturvårdsverket så det räcker".

(LR12)

Citatet ovan visar att handläggaren ser gruppen som ett verktyg för att föra en dialog med intresseorganisationerna. Detta bekräftas av att rovdjurshandläggarna aldrig inför gruppen redovisar hur de inlämnade förslagen från representanterna används under beslutsprocessen. Detta har även noterats av flera medlemmar i grupperna. Tjänstemännen själva berättar att de måste ta hänsyn till många olika faktorer som spelar större roll än gruppen. Bland dessa faktorer nämns Naturvårdsverket och landshövdingen vilka kan ha synpunkter på hur rovdjurshandläggarna sköter arbetet med rovdjursfrågan.

När det gäller diskussionsklimatet så uppfattar handläggarna att myndigheten skall föra en dialog med allmänheten men ibland kan diskussionen bli personlig när man försöker styra samtalet

"Vi ger intrycket av att länsstyrelsen vill styra sammanträdet och förhindra dialog eftersom det står redan i kallelsen vad gruppen skall diskutera...det finns alltid en speciell representant som tycker att länsstyrelsen styr...men jag kan inte sitta här i flera timmar".

(LR4)

Flera rovdjurshandläggare berättar att rovdjursgruppens sammanträden tar tid från andra ärenden och att det blir svårt att avsluta mötena när representanterna vill fortsätta diskutera frågan. Handläggarna säger att de gärna försöker samla in synpunkter som eventuellt kan komma till användning men att diskussionen kan bli så intensiv att det blir omöjligt att förstå varandra

"Det känns som om de pressar sig på...och då slutar jag lyssna, för att risken är att den som talar högst trampar på de andra" .

(LR10)

Acceptans- och legitimitetsfrågan

Mötena visar att länsstyrelsens handläggare är mycket angelägna att representanter från de olika intresseorganisationerna informerar sina respektive organisationer om vad som sker på mötena. I flera län börjar rovdjursgruppens sammanträde med en påminnelse från rovdjurshandläggaren till medlemmarna om uppdraget att informera sina organisationer. Rovdjurshandläggarna understryker att rovdjursgruppen har en viktig "pedagogisk" funktion som bygger på att representanterna rapporterar tillbaka information som de fått i gruppen till sina respektive organisationer. Från handläggarnas perspektiv handlar rovdjursgruppen om att minska konflikter kring rovdjursfrågan genom att förstå hur andra i gruppen resonerar och hur rovdjursfrågan kan hanteras från olika synvinklar. Handläggarna anser att denna funktion uppfylls redan idag då det interna diskussionsklimatet har blivit lugnare och medlemmarna har större förståelse för varandra. Handläggarna påpekar att det är viktigt att medlemmarna diskuterar med sina organisationer om det arbetet som pågår inom rovdjursgruppen

"Ni medlemmar måste berätta om mötena för era kretsar, ni måste gå ut och visa att vi här pratar om rovdjursförvaltning tillsammans. Jag är övertygad om att folk kommer att lyssna " .

(LR-RG3)

Uppfattningen att acceptansen för vargen ökar genom dialog är så starkt inrotad hos länsstyrelsens handläggare att flera vill införa en formell rapportering om hur varje medlem i gruppen har refererat till sin organisation efter sammanträdet. Att konflikten inte minskar tror

många handläggare beror på just att representanterna slarvar med rapporteringen. Men den uppfattningen delar inte representanterna i gruppen. Under en observation påpekar en representant från Naturskyddsföreningen att rapporteringskravet är meningslöst, att det är länsstyrelsen som hittar på detta krav och att det inte finns i någon föreskrift som säger att representanterna skall rapportera till sina organisationer eftersom uppdraget styrs av de olika organisationerna

"Jag svarar för min organisation och kan inte gå mot organisationens riktlinjer. Om min organisation inte vill höra min rapportering så får jag helt enkelt hålla käften. Jag kan inte och vill inte tvinga andra medlemmar att lyssna på mig...".
(RRM-RG1)

När jag efter sammanträdet talar med rovdjurshandläggaren berättar handläggaren att det i början fanns stora förväntningar om att gruppens medlemmar skulle diskutera rovdjurspolitiken och lämna in förslag om lagändringar. Förväntningarna försvann då Naturvårdsverket påpekade för handläggarna att rovdjursgrupperna endast skulle stödja länsstyrelsens arbete med rovdjursförvaltningen och inte ge sig in i politiken

"Än idag dyker frågan om målsättning upp. Jag brukar påpeka att det inte finns någon möjlighet att diskutera de [politiska] målen. Om gruppen inte lyssnar så får man stå ut med en massa gnäll tills att det lugnar sig".
(LR4)

Två av de intervjuade handläggarna berättar att det fanns ledamöter som i början lämnade skriftliga förslag till länsstyrelsen som krävde revideringar av rovdjurspropositionen eller ändringar av lagparagraferna. De understryker att detta störde gruppens arbete. Idag säger handläggarna att de flesta medlemmarna inser att det inte går att ändra beslutet genom länsstyrelsen och att kritiken mot regelverket bör drivas på den politiska arenan

"De har lärt sig en läxa...att inte driva politiska frågor i gruppen...än idag finns det fortfarande någon som tar upp frågan men det är ett undantag".
(LR2)

"Det finns fortfarande en eller två [medlemmar] som försöker tala rovdjurspolitik men jag tycker att de andra har förstått att jag inte är intresserad av att höra en massa gnäll...".
(LR10)

Etappmålet för varg är fortfarande ett ämne som gruppen gärna vill diskutera även om majoriteten är medveten om att det inte finns någon reell möjlighet att ändra det politiska beslutet. Frågan dyker ofta upp i samband med att inventeringsresultat diskuteras. Även paragraf 28 i jaktförordningen (SFS 1987:905) och de nya reglerna kring inventeringsverksamheten orsakar debatt kring gruppens möjlighet att inverka på lokala beslut. Representanterna i gruppen anser att det är felaktigt att inte kunna diskutera politik eftersom om man vill ändra på vargförvaltningen måste man vända sig mot politiken. Det är inte ovanligt att rovdjursgruppens medlemmar uttalar sig i frågan om makt och inflytande på beslutet

"Gruppen bör lyckas påverka de politiker som sitter på den högsta nivån. Detta är ganska svårt...det tar tid, resurser och energi. [...]Detta är ett problem med den svenska demokratin, att politiker sitter långt från verkligheten".
(RRM-RG5)

Handläggarna känner också frustration över att vara "den lägsta nivån" i maktkedjan. I samband med förvaltningsplanernas utformande var ofta rovdjurshandläggarna kritiska till Naturvårdsverket. Det som upprörde handläggarna var att Naturvårdsverket indirekt ställde krav på planernas innehåll och utformande

"Jag håller med gruppen...vad är gruppens roll i frågan om förvaltningsplanernas utformning? Naturvårdsverket har inte förklarat det än. Det verkar som Naturvårdsverket vill ha fram ett underlag för att senare ändra innehållet utan att informera gruppen".
(LR12)

Vad gäller klimat för samtalet mellan medlemmarna i gruppen bör påpekas att detta varierar mycket från län till län. I vissa län uppstår specifika konflikter mellan medlemmar från olika intresseorganisationer medan det i andra län förekommer motsättningar kring särskilda frågor som exempelvis jaktfrågor

"Jägarnas intressen och naturvännernas intressen står i kontrast till varandra både i samhället och här i rovdjursgruppen...oftast är det de som kan mest om rovdjur och därför kommer de i strid med varandra".
(RRM3)

Ett flertal intervjuade representanter menar att Svenska Jägarförbundet, Naturskyddsföreningen och Svenska Rovdjursföreningen är de aktörer som talar mest i grupperna. När dessa representanter hamnar i debatt med varandra så finns inte längre någon plats för de

andra, säger flera representanter

"Nu har du talat i cirka tjugo minuter, skall du inte lämna ordet till de andra som vinkar?"

(RRM5)

Uppfattning om konflikter

Att diskutera och ta hänsyn till konflikter om varg ingår i regionala rovdjursgruppernas uppdrag. Enligt flera medlemmar har lokala konflikter ökat kraftigt. Intervjuade rovdjurshandläggare berättar att medan för några år sedan var konflikten mest organiserad på nationell nivå är den idag starkt oerhört förankrad lokalt. Även flera medlemmar påpekar att det i dagstidningarnas debattartiklar allt oftare förekommer att det finns två motsatta perspektiv på förekomsten av varg. Ett perspektiv handlar om att vargen inte uppfyller någon funktion i ekosystemet eller att vargen skadar näringsidkare genom att angripa tamdjur och minskar älgstammen. Det andra perspektivet handlar om att vargfrågan bör förvaltas på ett radikalt annorlunda sätt (Cinque 2003)

"De som drabbas måste få sin röst hörd. Men konflikten handlar inte om skador, det handlar om olika syn på beslutet. Folket känner sig överkört, klagar över att de tappar frihet och kontroll över marken...Många tjänstemän förstår problemen - men kan inte göra något för att riksdagen säger nej".

(RRM-RG1)

Den allmänna uppfattningen att vargkonflikten handlar mer om politik än djur är övervägande i gruppen. Alla intervjuade personer berättar att de nya proteströrelserna riktar sig på en protest mot rovdjurspolitiken och inte mot vargen. Rovdjursgruppens medlemmar är medvetna om att riksdagsbeslutet framkallar konflikt och att rovdjurshandläggarna på länsstyrelsen har i uppdrag att minska konflikten. Samtidigt anser de att det finns en risk att förvaltningsmyndigheterna påverkas för mycket av ambitionen att lösa konflikten istället att fullfölja uppdraget att förvalta vargstammen.

Rovdjursgruppens medlemmar tror inte att proteströrelserna någonsin kan komma att inverka på politiska beslut. Man ser en risk att kommunpolitiker kommer i kontakt med vissa lokala personer för att profilera sig inför kommunalvalet. Det finns en uttalad oro att vargfrågan kan förvandlas till en politisk fråga på kommunnivå där vissa politiker kan styra mer än andra

"Det kan lätt blir så att en jägare eller en lantbrukare som sitter med i [kommun]styrelsen blir expert på vargfrågan och därför får i uppdrag att ta hand om frågan...Då blir frågan hans sak".
(RRM-RG2)

"Vi kan inte påverka vargpolitiken men om det kommer in politiker då blir det värre än idag. De kommer att utnyttja vargfrågan precis som de gör med andra frågor i samhället...för att samla in röster".
(RRM-RG5)

Flera organisationer känner till proteströrelserna och stödjer dem. Det fanns de som berättade att deras organisation hade kontakter med extrema vargmotståndare men att de inte visste mer om det. Vissa sade att de kände motståndarna eftersom de bodde i samma område och ibland träffades i mataffären eller på posten. Det finns en uttalad förståelse för protesterna som drivs av lokala personer vilka har nära kontakter med lokalbefolkningen och kan lantbruks- och jaktfrågor. Framförallt anses dessa opinionsbildare ha bättre kontakter i det lokala samhället

"Dessa människor vet vad folk känner och de kan vara förespråkare för dem. De tvekar inte inför journalister, de talar gärna med tv...på så sätt blir de synliga och folk följer dem".
(RRM3)

Intervjuerna visar att flera representanter i gruppen träffar eller känner vargmotståndarna. Flera har kontakt med medlemmar i proteströrelser och anser att detta inte krockar med rovdjursgruppens uppdrag. Länsstyrelsernas rovdjurshandläggare gillar inte denna situation. Under ett av gruppens sammanträden påminde länsstyrelsens tjänsteman gruppen att "rovdjursgruppens funktion är att arbeta för att förebygga konflikter som kan uppstå lokalt och inte arbeta för att skapa konflikter" (LR-RG2). Länsstyrelsens linje är att medlemskapet i gruppen bör innebära att man inte motarbetar politiska beslut som fattats på demokratiska grunder. Om man nu vill bojkotta beslut så bör man avstå från att delta i rovdjursgrupps arbete. Det ovan citerade uttalandet framkallade reaktioner från flera parter. En synpunkt som framkom är att det finns en klar frustration över att länsstyrelsen kräver samförstånd. Andra medlemmar framhöll människors rättighet att uttrycka missnöje på ett demokratiskt sätt och att länsstyrelsen inte bör försöka förhindra protester

*"Länsstyrelsen undrar varför vi [organisationen] ibland kan vara så kritiska mot myndigheterna...där har du svaret. De behandlar oss som barn, stygga barn...".
(LR-RG5)*

Förhållandet mellan regionala rovdjursgrupper och det nationella Rådet

Flera medlemmar i rovdjursgrupperna nämner att de inte har någon uppfattning om vad som händer på den nationella nivån och att deras organisation inte informerar dem om det. En åsikt är att den nationella Rådet och de regionala rovdjursgrupperna diskuterar liknande frågor men på olika förvaltningsnivåer och därför är det inte väsentligt att föra en dialog med varandra. De två grupperna möts årligen vilket uppskattas trots att en del representanter säger att detta möte inte har konkreta effekter på dialogen mellan grupperna. Deras uppfattning är att myndigheterna sköter kontakterna mellan dessa två förvaltningsnivåer och sällan refererar till grupperna.

Vad beträffar möjligheten för de regionala rovdjursgrupperna att ha inflytande på det arbete som genomförs inom det nationella Rådet anser representanter att de inte har någon chans att samordna förslag med varandra eftersom alla kontakter sker genom rovdjursförvaltaren. Samma förklaring gäller för rapportering av vad som sker i Rådet. Länsstyrelsernas rovdjursansvariga kan lämna information om vad som pågår i rådet samt uppdatera om kommande frågor. Handläggarna anser att medlemmarna sällan vill ha information om Rådet. Tjänstemännen antar att detta kan bero på att representanterna får denna information direkt via sina respektive organisationer. Motsatt uppfattning har rovdjursgruppens representanter. De noterar att länsstyrelsen inte har intresse av att informera om Rådet eftersom det då finns risker att representanterna kan ta kontakt med varandra vilket skulle försvaga länsstyrelsens bemanningsfunktion. Det finns också de som anser att kontakter mellan de två organen inte kan etableras på grund av tidsbrist.

Återkoppling till analysfaktorerna

Utifrån de genomförda intervjuerna återfinner jag ett antal faktorer som relateras till hur handläggarna på de studerade rovdjursgrupperna använder handlingsutrymmet i förhållande till sammanträdena.

Tabell 10

Identifiering av faktorer som påverkar handlingsutrymmet i förvaltning av regionala rovdjursgruppernas sammanträden.

Förvaltningsuppdraget enligt regelverket	Handlingsutrymmet	Faktorer som påverkar handlingsutrymmet	Hantering av handlingsutrymmet
Rekrytera medlemmar till Rovdjursgruppen	Välja bland olika intresseorganisationer	Egen uppfattning Enhetschef och Landshövding Andra länsstyrelser rovdjurshandläggare	Uppnå en kompromiss mellan att representera många intressen och att effektivisera arbetet
Organisera gruppens arbete	Införa praxis och rutiner	Andra länsstyrelser rovdjurshandläggare Enhetschef och Landshövding Starka intresseorganisationer	Styra gruppens sammanträden och bevaka diskussionen
Bevaka och säkerställa dialogen Insamla synpunkter från gruppen i förvaltningssyfte Förankra antagna förvaltningsbeslut	Välja diskussionsämnen	Andra länsstyrelser rovdjurshandläggare Intresseorganisationer Egen uppfattning om vilka frågor är bra att diskutera för att minska vargkonflikten	Förebygga protester Öka acceptansen för varg Påverka intresseorganisationernas inställning till vargförvaltningen

Den första faktorn, rovdjurshandläggarnas kontakt med de andra länsstyrelsernas rovdjurshandläggare, handlar om att de utformar gemensamma arbetsstrategier i samtliga rovdjursgrupper. Materialet visar att handläggarna har kontakter med varandra och att detta påverkar deras arbetsstrategier och insatser, framförallt i frågan om rekrytering av intresseorganisationers medlemmar och utformning av arbetspraxis. Även rekrytering av ledamöterna sker nästan utan något inflytande från handläggaren eftersom ledamöterna är utnämnda av i sina respektive organisationer. Handläggaren har därmed stor möjlighet att påverka arbetsordningen genom att föreslå diskussionsteman för gruppen. En faktor som påverkar handläggarna

nas val av diskussionsfrågor är förekomsten av särskilda händelser, framförallt det som de bedömer kan skada medborgares acceptans för varg.

Den andra faktorn är att rovdjurshandläggarnas arbete påverkas av förhållandet till enhetschefen och landshövdingen. Materialet visar dessutom att enhetschefer och landshövdingar får information om gruppens arbete och ibland genom korta redovisningar om vilket ämne gruppen behandlar under sammanträdet, trots att det inte finns någon regel som fastställer att länsstyrelsens ledning skall hållas uppdaterad.

En tredje faktor som har betydelse för hur handlingsutrymmet används av rovdjurshandläggarna är deras uppfattning om intresseorganisationers åsikter kring vargfrågan. I regionala rovdjursgrupper har rovdjurshandläggaren särskilt handlingsutrymme för att rekrytera ledamöterna samt för att fastställa mötenas tid och rum.

När det gäller att övervaka och styra sammanträdena visar materialet att handläggarna har full frihet att behandla de inlämnade synpunkterna från gruppen. Länsstyrelsernas rovdjurshandläggare använder handlingsutrymmet för att undvika att hamna i situationer där gruppernas medlemmar kan lämna in förslag inför beslutet. Detta eftersom handläggarna i rovdjursgrupperna tenderar att använda handlingsutrymmet för att kontrollera och övervaka diskussionen. I det nationella Rådet vill rovdjurshandläggaren istället skapa utrymme för att diskutera rovdjurspolitikens mål och utveckling. En möjlig förklaring till detta ligger i gruppernas tillsättning. I de regionala rovdjursgrupperna sitter representanter som inte direkt kan bestämma över organisationernas politiska linje. I det nationella Rådet sitter istället representanter som kan styra sin egen organisations interna politik.

Summering

I denna fjärde delstudie har jag undersökt hur rovdjurshandläggarna på länsstyrelserna och Naturvårdsverket använder sitt handlingsutrymme när de möter grupper med rådgivande funktion.

Ett första resultat från studien är att länsstyrelsens rovdjurshandläggare använder handlingsutrymmet framförallt för att styra gruppernas arbete. Rovdjurshandläggarna i både regionala rovdjursgrupper och nationella Rådet bestämmer diskretionärt dagordningen och liksom tid och rum för mötena. Dessa handlingar är delvis styrda av

behovet att skapa gemensamma och informella rutiner som styr och säkerställer diskussionen. Men det som är intressant här är inte vad reglerna innehåller utan snarare rovdjurshandläggarnas syn på sin befogenhet att skapa rutiner. Rovdjurshandläggarna ser det som en självklarhet att skapa självständiga och kontrollfria arbetsrutiner och de motiverar detta med behovet att effektivt styra gruppernas sammanträden. Rovdjurshandläggarna betraktar alltså deras handlingsutrymme som en förutsättning för att klara ett uppdrag som de bedömer som svårt och påfrestande.

Rovdjursgruppernas interna organisation varierar mycket från län till län, men det är vanligt att länsstyrelsens rovdjurshandläggare innehar både ordförandefunktion och sekreterarfunktion. Detta har stor betydelse för hur rovdjurshandläggarna styr gruppens organisation samt hur diskussionen övervakas. Det är däremot inte vanligt att Naturvårdsverkets rovdjurshandläggare innehar ordförandeskaps-posten, om inte som ersättare, vilket innebär att Naturvårdsverkets rovdjurshandläggare har svagare kontroll över gruppens arbete.

Handläggarna avbryter diskussionen när rovdjursgrupperna tar upp frågor som till exempel vargstammens etappmål med motivering att gruppen överskrider sitt ursprungliga mandat. Theodorsson har i sin avhandling klassificerat olika beteenden som genomförs under ett samtal i syfte att förhandla, försvara eller styra samtalspartnern (Theodorsson 2003:34). Hon anser att ett användbart sätt att tolka störande handlingar är att relatera dem till de olika maktrelationer som finns inom gruppen¹⁰⁸. Eftersom det finns en asymmetrisk makt i sammanhang där människor möts, används störningsförsök som ett redskap för en individ med större makt mot en annan individ med mindre makt. Maktrelationen mellan gruppernas medlemmar och rovdjurshandläggaren är inte på något sätt balanserat utan kan snarare beskrivas som asymmetrisk. Detta är intressant med tanke på att regelverket föreskriver att gruppen skall samarbeta i syfte att samförvalta rovdjursfrågan.

Det finns olika sätt att kontrollera ett samtal som pågår inom en grupp. Ett samtal mellan individer kontrolleras mest effektivt när en av individerna har den exklusiva makten att bestämma över samtalsämnet (Ellinor & Glenna 1998; Van Eeten 1999). Alla medlemmar har

108 Om ämnet "maktrelation" har utförts många studier. Jag använder begreppet för att understryka att det förekommer ett ojämnt maktförhållande mellan myndigheter och medborgare redan innan samtalet påbörjas. Det ojämna maktförhållandet orsakas av myndigheternas uppdrag att styra samtalet mot fastlagda mål.

därför inte samma chans att vara med och fastställa agendan. Liknande effekter visar också de fall där medlemmarna har rätt att föreslå samtalsämnen som inte skall behandla överenskomna frågor. Det är inte bara en rättighet att föra fram frågorna utan också en skyldighet hos varje medlem.

Ett annat sätt att kontrollera gruppen är att inte distribuera protokollet efter mötena. Om ledamöterna i en grupp får protokollen från mötena har de möjlighet att se till att det som diskuterats på ett möte verkligen blir av. Genom protokollen får dessutom medlemmarna möjlighet att informera sina intresseorganisationer, medborgare och även de medlemmar som inte deltog i sammanträdet. Observationerna visar att vissa rovdjurshandläggare inte tycker att protokollet skall skickas till medlemmarna eftersom gruppen inte har någon beslutsfattande roll. Intervjuerna har även visat att i dessa grupper tar medlemmarna själva initiativ till protokollet genom att utnämna en egen sekreterare och en justeringsperson före varje möte vilken senare skickar protokollet till medlemmarna. Både dagordningen och protokollet ger medlemmarna möjlighet att aktivt delta i mötena. Att inte dela ut vare sig dagordningen och protokollet återspeglar därför rovdjurshandläggarnas dominans över gruppen. Cobb och Ross har studerat hur politiker kan handla för att förhindra vissa grupper att föra upp frågorna på dagordningen (Cobb & Ross 1997). Ett intressant resultat är att makthavarna utvecklar konkreta strategier för att undvika att oönskade och obekväma frågor tas upp. Cobb och Ross påpekar att politiker använder en diskretionär makt när de genomför strategierna. De anser att politikerna bestämmer vid sidan om fastlagda regler genom att skapa sina egna regler som delas med gruppen och som sällan ifrågasätts av denna.

Förutom fastställande av dagordning finns det en rad andra strategier som tillämpas för att kontrollera samtal som sker inom en grupp. Det handlar om olika sätt att strukturera myndigheternas förhållande till de människor som möter myndigheterna och förväntar sig någon prestation. Lipsky menar att just under dessa möten skapar tjänstemännen sina klienter (Lipsky 1980). Han kallar företeelsen "the social construction of a client" och menar att människor blir till berörda intressenter enbart när de kommer i kontakt med myndigheten¹⁰⁹. Det som är intressant med Lipskys resonemang är att klienter-

109 Lipsky skriver "People come to street-level bureaucracies as unique individuals with different life experiences, personalities, and current circumstances. In their encounters

na inte existerar utanför myndigheternas värld. Individerna blir klienter när de närmar sig myndigheterna och kräver myndigheternas uppmärksamhet. I samband med den första kontakten försöker tjänstemän ta kontroll över klienterna beteende genom att använda sig av handlingsutrymmet på fyra olika sätt. Tjänstemän tilldelar förmåner och utför sanktioner, de strukturerar kontexten där mötena äger rum, de lär klienterna hur de skall uppföra sig och vilka deras rättighet respektive skyldighet är samt försöker utöva inflytande. Av dessa fyra kontrollstrategier överensstämmer den sist nämnda med rovdjurshandläggarnas beteende gentemot intresseorganisationernas representanter.

Kontroll har syftet att visa klienterna vad organisationen förväntar sig av dem när dessa kräver en prestation från organisationen (Lipsky 1980:61). Det handlar exempelvis om vilka regler som gäller för att lämna in en ansökan och hur ansökan behandlas, men också om regler som föreskriver hur klienten skall uppföra sig inför myndigheten (så kallade "proper client behavior"). Att undervisa klienterna har förutom funktionen att styra deras handlingar även en pedagogisk funktion, nämligen att visa hur myndighetens egen organisation fungerar. Klienten lär sig exempelvis vilken enhet som behandlar ansökningar, hur ärendehandläggning går till eller till vilken instans klienten kan vända sig för att överklaga beslutet. En konsekvens är att klienten som en respons kan börja utarbeta egna strategier för att komma undan reglerna. Det vanligaste är att klienten intensifierar kontakten med den tjänsteman som behandlar ärendet och försöker övertyga tjänstemannen om att bevilja ansökan. På liknande sätt lär intresseorganisationernas representanter sig olika sätta att öka kontakten med rovdjurshandläggaren, exempelvis genom att frivilligt delta i inventeringsarbetet.

Närbyråkraterna använder handlingsutrymmet även för att inverka på klienternas moraliska värderingar. Denna aspekt liknar mycket den lärandeprocess jag diskuterade ovan med en skillnad: i detta fall lär närbyråkraterna sina klienter vilka moraliska värderingar som ligger bakom deras arbete. Rodjurshandläggarna förmedlar till intresseorganisationernas representanter att länsstyrelsen arbetar för att upprätthålla människors grundläggande ansvar att bevara natu-

with bureaucracies they are transformed into clients, identifiably located in a very small number of categories, treated as if, and treating themselves as if, they fit standardized definitions of units consigned to specific bureaucratic slots" (Lipsky 1980:59).

ren och skydda miljön. Genom att förmedla dessa värderingar påverkar rovdjurshandläggarna även klienternas allmänna inställning till rovdjursfrågan genom att försöka få förståelse för hur myndigheten resonerar. Klienten kan därför anpassa sitt beteende eller behålla en linje som strider mot myndighetens grundläggande värdering. Men en anpassning av klientens beteende krävs om klienten skall kunna erhålla en prestation från myndigheten eller, som denna studie visar, för att kunna få tillträde till gruppen. Huruvida tjänstemännen kan förmedla dessa värderingar till gruppen eller inte beror på tjänstemannens möjlighet att kunna styra samtalet, vilket tar oss tillbaka till handlingsutrymmet.

Att lära sig diskutera frågor, interagera och förstå andras resonemang tycks vara den grundläggande funktionen för de regionala rovdjursgrupperna. Ett brett deltagande förutsätts ge bättre beslut och ge positiva effekter för implementering av rovdjurspolitiken. Denna vision stämmer överens med ett flertal studier om deltagardemokrati som genomförts de senaste 40 åren där en gemensam utgångspunkt är att alla medborgare bör få möjlighet att ha inflytande på politiken (Pateman 1970; Barber 1984; Eckerberg 1994; Premfors 2000). Ett argument som stödjer deltagande är att när människor fattar beslut tillsammans skapas en gemensam förståelse för beslutsföljderna som gör att de bättre accepterar politikens utfall samt att tillit till andra människor ökar (Habermas 1979; Putnam 1996). Dessa studier fokuserar bland annat på den deliberativa demokratimodellen där samtalet med människor leder fram till lösning av problem. Deliberationen handlar både om att lyssna på andras argument och att bidra med egna synpunkter. På samma linje placeras även den statliga Demokratiutredningen som tar ställning för deliberation och deltagande genom att föreslå politiker och myndigheter olika satsningar för att involvera medborgaren i den politiska processen (SOU 2000:1). Även den första statliga rovdjursutredningen delar uppfattningen att deltagande kan bidra till att acceptansen för rovdjurstammen i Sverige ökar (SOU 1999:146). Samtidigt poängterar utredningen att tjänstemän skall ha en nyckelposition genom att inte tillåta grupperna ta makten och besluta över den förda politiken. I en sådan kontext kan rovdjurshandläggarna diskretionärt välja vilka intresseorganisationer som skall ha tillträde till gruppen och hur inlämnade förslag skall tolkas och föras till beslutsprocessen. Men kanske den mest intressanta aspekten är att rovdjurshandläggarna använder handlingsutrymmet för att kontrollera gruppernas samtalsämne men däremot inte för

att tysta ner samtalet inom gruppen. Detta kan förklaras utifrån rovdjurshandläggarnas eget mål i förhållande till gruppen, nämligen att använda gruppsamtalet för att öka acceptansen för den förda politiken, vilket även bekräftas av medlemmarna själva. Flera medlemmar berättar att deras förståelse för rovdjurspolitiken ökade sedan de började sitta med på mötena. De påpekar också att deras egen uppfattning måste vägas mot de uppfattningar som finns ute bland berörda, organisationernas medlemmar och hos de människorna som inte representeras av någon organisation i gruppen.

Inrättandet av de regionala rovdjursgrupperna och det nationella Rådet för rovdjursfrågor är ett försök att skapa en kontakt mellan det lokala samhället och förvaltningsmyndigheterna för att integrera det lokala perspektivet i förvaltning av vargstammen. Men både intervjuerna med intresseorganisationernas representanter och de deltagande observationerna genomförda i grupperna visar att representanterna delar uppfattningen att grupperna har begränsad möjlighet att fylla denna funktion. Gruppmedlemmarna anser att samtalet har stor betydelse för att vinna förståelse för tillämpning av riksdagsbeslutet men deras roll begränsas av gruppens svaga maktposition i förhållande till förvaltningsmyndigheterna och till nationella politiker. Regelverket har gjort både rovdjursgrupperna och det nationella Rådet till slutna och begränsade system. Regelverket styr inte rovdjurshandläggarna i fråga om vilka organisationer som får tillträdet till samrådsgruppen utan valet lämnas helt till rovdjurshandläggarnas självständiga beslut. Även frågan om vilka av de förslag som representanterna lämnar till rovdjurshandläggaren som skall tas med i beslutsprocessen är ett självständigt val som lämnas till handläggarna.

En första slutsats är att gruppen upplever att rovdjurshandläggarna har stor makt att styra gruppens arbete, att påverka representanterna och att besluta om hur deras inlämnade förslag skall användas. En viktig komponent av denna makt är handlingsutrymmet som grupperna tolkar som möjligheten att fatta självständiga beslut utan regelverkets styrning. Flera representanter tycker att rovdjurshandläggaren fungerar som "grindvakt" (gatekeeper) då rovdjurshandläggaren väljer att höra vissa medlemmar och inte andra.

En andra slutsats från denna delstudie är att rovdjurshandläggarna använder sitt handlingsutrymme för att utesluta vissa organisationer från mötena och istället inkorporera andra. I alla län verkar samma organisationer få tillträde till grupperna och att få undantag

förekommer¹¹⁰.

En tredje slutsats berör konsekvenserna av rovdjurshandläggarnas diskretionära makt på vargpolitiken. Medlemmarna anser att handläggarna förvaltar vargfrågan utifrån sina egna åsikter om vargstammen istället än att utgå från fastställda regler. Detta gör, enligt medlemmarna, att medborgarna upplever myndigheterna som partiska. Men även inom gruppen delar många uppfattningen att myndigheternas lojalitet gentemot regeringsbeslutet inte lämnar något utrymme för förändring. Det som nästan alla medlemmar kritiserar är att länsstyrelsen har nästan total kontroll på hur de inlämnade förslagen från gruppen skall användas. Framförallt riktas kritiken mot det sätt länsstyrelsens tjänstemän behandlar varje förslag som diskuteras under sammanträdet. En slutsats är därför att rovdjurshandläggarna bör få tydligare regler från riksdagen för att aktivt arbeta för ett ökat förtroende för myndigheterna och förbättra acceptansen för vargpolitiken.

110 Simon refererar till förvaltningens auktoritativa beteende när förvaltningen styr sociala grupper handlande genom att allieras med varandra och skapa gemensamma kriterier för styrningen. Alliansen legitimerar förvaltningens auktoritativa beteenden. En intressant aspekt som Simon lyfter fram är att förvaltningens auktoritativa beteende presenteras för medborgaren som nödvändigt för att förverkliga en effektiv förvaltning medan det i själva verket innebär att beteendet i det långa loppet medför komplikationer för myndigheterna som måste hantera medborgarens missnöje (Simon 1947:177).

9 Delstudie 5 - Regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur

Regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur är åtgärdsprogram som länsstyrelser med fasta rovdjursstammar utformade mellan åren 2004 och 2005 i syfte att klarlägga de riktlinjer länsstyrelserna skall följa i den regionala förvaltningen av rovdjuren. För att styra länsstyrelserna mot utformning av de regionala förvaltningsplanerna publicerade Naturvårdsverket Åtgärdsprogrammet för bevarande av varg. Åtgärdsprogrammet anger allmänna riktlinjer för planernas innehåll (Naturvårdsverket 2003:11). För att utarbeta de regionala förvaltningsplanerna planerade länsstyrelsernas rovdjurs- och jakthandläggare i flera län att möta varandra och på så sätt genomföra planprocessen tillsammans. Vid sidan av dessa möten anordnade Naturvårdsverket och Viltskadecenter tre workshops i syfte att vägleda länsstyrelsernas handläggare.

Denna femte delstudie handlar om hur länsstyrelsernas rovdjurshandläggare har utformat planprocessen som ledde till att färdigställa de regionala förvaltningsplanerna. I synnerhet handlar delstudien om hur länsstyrelsens rovdjurshandläggare och jakthandläggarna mötte varandra och använde sitt handlingsutrymme för att utarbeta färdiga textdokument. För att kunna analysera och förstå förvaltningsplanernas utarbetningsprocess har material samlats in genom deltagande observationer och intervjuer. Antalet observationer uppgår till tre möten där rovdjurshandläggare från olika län¹¹¹ träffades, diskuterade planernas innehåll och till slut kom fram till färdiga texter. Dessa möten kallar jag för "förvaltningsmöten". Delstudien

111 Handläggarna som deltog i dessa möten var rovdjurshandläggare och jakthandläggare från länsstyrelserna i Dalarna, Värmland, Gävleborg, Västra Götaland, Örebro, Uppsala och Västmanland län.

kompletteras även med material från två deltagande observationer genomförda på möten där länsstyrelsernas rovdjurshandläggare träffade Naturvårdsverkets rovdjurshandläggare och Viltskadecenters tjänstemän i syfte att hämta förslag om planernas innehåll. Dessa möten kallar jag för "samordningsmöten". Den andra typen av material kommer från intervjuer med länsstyrelsernas rovdjurs- och jakthandläggare från de län som medverkade i mötena.

Regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur

I regionala förvaltningsplaner redovisar länsstyrelsen regionala delmål för de fyra rovdjursarternas antal och utbredning¹¹². Delmålen bör ange vilka miniminivåer som skall finnas inom respektive län i antal årliga föryngringar" (Naturvårdsverket 2003:9)¹¹³. Länsstyrelsernas uppdrag definieras i Naturvårdsverkets viltskadekungörelse som specificerar att fredade och skadegörande arter skall kartläggas med avseende på beståndsstorlek och geografisk utbredning, dock utan att nämna någon plan. Initiativet till redigering av länsspecifika planer togs av Naturvårdsverket i Åtgärdsprogrammet för bevarande av varg. Åtgärdsprogrammet fastställer att planerna skall innehålla ett förslag från länsstyrelserna till Naturvårdsverket om hur länsstyrelserna vill utforma den nationella rovdjurspolitiken lokalt. I synnerhet skall de län med fasta etableringar av rovdjur i en regional förvaltningsplan redovisa vilka åtgärder myndigheterna vill ta för att genomföra rovdjurspolitiken. Planerna skall även belysa vilka åtgärder länsstyrelsen avtagit för att genomföra rovdjurspolitiken under de gångna åren.

Planerna skall samordnas med angränsade län och uppdateras efter några år. Enligt Åtgärdsprogrammet skall etappmålet om årliga föryngringar för vargstammen brytas ner och delas mellan länen.

En oklar fråga i åtgärdsprogrammet är på vilket sätt länsstyrelserna skall identifiera sina egna delmål. Naturvårdsverket föreskrev att länsstyrelserna kunde utgå från biologiska och ekologiska förutsättningar för rovdjuren i länet (Naturvårdsverket 2003:12). Förvalt-

112 De fem rovdjursarterna är varg, björn, lodjur, järv och kungsörn. Alla fem rovdjursarterna finns inte i alla län, därför handlar förvaltningsplanerna enbart om de arter som befinner sig inom länets gränser. Detta är även anledningen till att i mötena deltog de län med liknande rovdjursarter.

113 Med ordet föryngringar menar Naturvårdsverket de varghonor som fött ungar under året och inte det antal valpar som föddes under reproduktionssäsongen.

ningsstrategierna kan variera från län till län, beroende på hur rovdjuren etablerat sig geografiskt och hur antalet individer varierar i förhållande till tamdjurshållning, jakt och utvecklingen av den totala rovdjursstammen. Men Naturvårdsverket påpekade i åtgärdsprogrammet att förvaltningsstrategierna skulle värdera de möjliga konflikter som kunde uppstå i de områden där rovdjur förekom och utveckla förvaltningsstrategierna med hänsyn till eventuellt lokalt motstånd.

Förutom att ange delmål för rovdjursetableringen i länet skall förvaltningsplanerna även behandla den nuvarande utbredningen av björn, järv, lo, varg och kungsörn och redovisa de biologiska och ekologiska förutsättningarna för rovdjursarterna i länet. Dessutom skall planerna klarlägga vilka konflikter som finns i länet med hänsyn till ren- och fårnäringen då dessa tamdjur intar en särställning i skadebilden. Planerna skall slutligen utvärdera effekterna av utbetalda bidrag och ersättningar. Men kanske det viktigaste uppdraget var att kartlägga och detaljerat redovisa om myndigheternas ansvarsfördelning.

Naturvårdsverket fastställde att de regionala förvaltningsplanerna skulle lämnas in till Naturvårdsverket senast i november 2004. Processen tog dock längre tid än väntat. Planerna lämnades slutligen i maj 2005.

Länsstyrelsernas planprocess

De föreslagna planerna skulle redogöra för den nuvarande och historiska utbredningen av stammarna samt föreslå lösningar till möjliga konflikter som kunde uppstå mellan tamdjursägare och rovdjur. Länsstyrelsen skall i planerna även utvärdera effekterna av utbetalda bidrag och ersättningar samt precisera myndigheternas ansvarsfördelning i frågan om förvaltning av vargstammen. Eftersom planerna enbart representerade ett förslag och inte ett färdigt dokument, framhöll Naturvårdsverket att länsstyrelsernas handläggare skulle utforma planprocessen i stor frihet. Några län beslutade därför att möta varandra och samordna arbetet. Förvaltningsmötena påbörjades hösten 2004 och avslutades våren 2005 med inlämning av planerna till Naturvårdsverket. Sammanlagt höll länsstyrelsernas rovdjurs- och

jakthandläggare sex möten¹¹⁴. Vid sidan av förvaltningsmötena anordnade Viltskadecenter fyra workshops (samordningsmöten) i syfte att stödja länsstyrelsernas planprocess. Rovdjurshandläggarna träffade på dessa samordningsmöten Naturvårdsverkets tjänstemän, rovdjursforskare och representanter från intresseorganisationer.

Ett första resultat från observationerna vid samordningsmöten är att Naturvårdsverket lämnade stort handlingsutrymme till länsstyrelsens handläggare med motiveringen att *"ett stort handlingsutrymme ger större möjlighet till länsstyrelserna att utarbeta planer som bättre stämmer med de lokala förutsättningarna"* (NR - SM1). Frågan är därför hur rovdjurshandläggarna hanterade den utmaningen? Resultaten visar att handläggarna upplevde mandatet att redigera förvaltningsplanerna med stor oro, tveksamhet och till och med ilska. Att utarbeta en text till förvaltningsplanerna upplevdes som slöseri med tid och som ett ingrepp i rovdjurshandläggarnas arbetsuppgifter. En övervägande majoritet av handläggarna ansåg alltså att planernas utarbetsprocess gick utöver deras ämbete. En synpunkt som framkom var även att Naturvårdsverket fattade beslut över tjänstemännens huvuden, utan att ta hänsyn till organisationens faktiska förmåga att hantera uppdraget

"Vi har svaga riktlinjer, inga regler alls. Om vi någonsin kommer att klara detta så skall vi tacka oss själva".
(LR-FM2)

Ett problem som handläggarna identifierade var den stora oklarheten beträffande planernas innehåll. Handläggarna saknade exempelvis information om hur planerna skulle struktureras, hur långa planerna skulle vara och vilka åtgärder som skulle redovisas. De pekade även på bristande möjligheter till förberedelser och strikta avrapporteringsdatum. Planerna innebar för länsstyrelsernas handläggare den första skriftliga handlingsplan som publicerades sedan rovdjuren återkom till Sverige. Flera rovdjurshandläggare var inte vana att skriva sådana texter. Dessa svårigheter förvandlades så småningom till osäkerhet och rovdjurshandläggarna började utarbeta gemensamma strategier för att minska osäkerheten.

Planprocessen inledande samordningsmöte i vilket länsstyrelser-

114 Det kan vara bra att påpeka att länsstyrelsernas rovdjurshandläggare deltog i mötena i sällskap av sina respektive nyanställda medarbetare. I enstaka fall deltog även jakthandläggarna. Deltagandet i mötena sjönk under tiden fram till inlämningsdatum.

na, Viltskadecenter och Naturvårdsverket deltog, var präglad av stor osäkerhet. Mötet som pågick i två dagar, skedde i form av ett öppet samtal och handlade framför allt om vad planerna skulle innehålla. Osäkerheten kring innehållet var så stor att vissa län under mötet föreslog att man istället för att skriva en förvaltningsplan skulle utarbeta en enkel utvärdering om de redan genomförda åtgärderna. Detta förslag orsakade starka reaktioner från Naturvårdsverkets tjänstemän som anklagade länsstyrelserna för lathet

"Nu är det bestämt att ni skall leverera en plan. Det är lika bra att vakna till liv och sätt igång".
(NR-SM1)

Under de möten som ägde rum i slutet av 2004 försökte Viltskadecenters tjänstemän, tillsammans med Skandulvs forskare, att lämna förslag och framföra synpunkter om planernas innehåll. Rovdjurshandläggarna upplevde dessa försök som ett obehagligt intrång vilket ledde till att länsstyrelserna valde att mötas på förvaltningsmöten

"Jag satt med från första början och fanns med på alla samordningsmöten. I början trodde jag att vi skulle få hjälp. Men de hjälpte oss aldrig. De kom istället med massa krav, att vi skulle skriva si och så... Tur att vi har oss själva och tur att vi insåg att vi faktiskt kan arbeta tillsammans".
(LR-FM3)

Valet om att träffa andra handläggare kan ses som en strategi för att minska osäkerheten. Handläggarna blev även tryggare i sin roll allteftersom planerna började ta form. Det är också intressant att notera hur rovdjurshandläggarna har olika uppfattningar om mötena, beroende på om det handlar om förvaltningsmöten eller samordningsmöten. Medan rovdjurshandläggarna upplevde förvaltningsmöten som en hjälp för att komma överens om en gemensam mall för förvaltningsplanernas innehåll, uppfattades samordningsmöten som att Naturvårdsverket, Skandulv och Viltskadecenter försökte kontrollera och styra processen. Oro och bekymmer blev framträdande inslag i samordningsmöten

"[Samordningsmötena] är gjorda för att andra skall kunna bevaka hur vi arbetar. Men arbetet görs någon annanstans, på våra kontor eller på förvaltningsmötena som vi ordnar på länsstyrelsen".
(LR - FM3)

Det är dock viktigt att inte underskatta Viltskadecenters och Skan-

dulvs roll i planprocessen. Observationerna visar att handläggarna i ett senare skeende beslutade att utarbeta gemensamma strategier och använda sig av handlingsutrymmet. Men i ett första moment sökte rovdjurshandläggarna stöd utanför länsstyrelsens organisation. Då etablerade de kontakter med andra aktörer än kollegor. Senare upplevde de att kontakterna utanför länsstyrelserna bara ställde större krav på arbetet. De beslutade därför att avgöra frågan mer självständigt och lösa frågan om förvaltningsplanerna genom att möta varandra och hitta gemensamma tillvägagångssätt.

En annan förklaring till varför handläggare tar avstånd från aktörer som vill delta i planprocessen är att de upplever en viss svårighet att ta hänsyn till så många åsikter. En synpunkt som framkom var att

"[...]man kan ligga vaken hela natten och fundera på alla förslag som folk lämnar på mötena. Det är inte så att länsstyrelsen inte vill ha hjälp men jag blir förvirrad när folk överskattar vår förmåga att hantera synpunkter".
(LR - FM3)

När handläggarna samarbetar med varandra i syfte att minska osäkerheten som berör frågan om hur planerna skall struktureras, visar materialet klart och tydligt att handläggarna använder sig av handlingsutrymmet för att klara uppdraget. Lika intressant är det att påpeka att handläggarnas samarbete tonas ner när de upplever att det finns regler som talar om vad texten skall innehålla, vilket exempelvis sker då handläggarna redovisar för skadestatistiken i sina respektive planer. Det är alltså regeln som minskar handlingsutrymmet och inte tvärtom.

Naturvårdsverkets inställning till planprocessen

Att rovdjurshandläggarna anklagade Naturvårdsverket för att undvika samarbetet med länsstyrelserna i frågan om planernas innehåll indikerar som nämnts ovan att rovdjurshandläggarna kände sig hjälplösa. Men vilken inställning hade Naturvårdsverket gentemot planprocessen och hur påverkade inställningen rovdjurshandläggarnas arbete?

Observationer och intervjuer visar att Naturvårdsverket hade två olika förhållningssätt till planprocessen: ett i början av processen och ett annat i slutet. När processen började bestämde Naturvårdsverket att de inte skulle styra länsstyrelsernas tjänstemän utan istället lämna dem fria att avgöra vad planerna skulle innehålla. Naturvårdsverkets rovdjurshandläggare definierade detta som "en pedagogisk process".

När processen rullade igång sökte länsstyrelsernas rovdjurshandläggare stöd från Naturvårdsverket. De ställde konkreta frågor till Naturvårdsverkets handläggare och försökte ta upp frågan om planernas innehåll under samordningsmötena. Enligt länsstyrelsernas rovdjurshandläggare fick de aldrig några svar. När den första versionen av planerna lämnades in på Naturvårdsverket visar observationerna att Naturvårdsverkets handläggare försökte återta kommandot. Förklaringen är att planernas innehåll inte uppfyllde Naturvårdsverkets förväntningar. Länsstyrelsernas rovdjurshandläggare hade samtidigt blivit säkrare i sin roll. De berättade att Naturvårdsverket plötsligt började ta kontakt med länsstyrelsen men nu tolkades detta som ett intrång

"Jag tycker att Naturvårdsverket uppför sig barnsligt. Först tog de ett steg bakåt och lade hela ansvaret på oss. De satt med armarna i kors och väntade att få se om vi klarade uppgiften. Nu är de tillbaka och vill styra oss".
(LR - FM3)

Även Viltskadecenters tjänstemän berättade under en kort paus på ett samordningsmöte att de upplevde att Naturvårdsverkets tjänstemän visade svagt intresse att träffa länsstyrelsernas handläggare för att diskutera regionala förvaltningsplaner, men att intresset kom tillbaka när länsstyrelserna lämnade in den första versionen av planerna

"Jag tror att Naturvårdsverket inser att rovdjurshandläggarna inte är mogna för uppdraget. Jag tror även att Naturvårdsverket vill minska handläggarnas handlingsutrymme men det blir svårt när handläggarna har vant sig att arbeta på det sättet".
(VT - SM2).

En anledning till att Naturvårdsverket ville styra processen i den fasen var att verket tyckte att länsstyrelserna inte tog förvaltningsplanerna tillräckligt på allvar, vilket även orsakade stora förseningar med inlämningarna. Som citatet nedan visar ändrade Naturvårdsverket sin inställning gentemot rovdjurshandläggarnas handlingsutrymme för att denna gång försöka styra planerna med precisa riktlinjer

"Ni har gjort ett bra jobb men vi ska se nu vad ni kan göra ännu bättre. Jag är en snäll kontrollant (skratt)...Flera av er har inte kartlagt effekterna av skadeförebyggande åtgärder i planen trots jag tjötade rätt länge på förra mötet om att ni skulle skriva något om det...ni fick flera månader och jag kan inte hitta en enda rad...ni får fixa det".
(NR - SM2)

Citatet ovan, som hämtas från den andra observationen på samordningsmötet, avslöjar tre viktiga saker. Den första är att Naturvårdsverket betraktar länsstyrelserna som ett eget verktyg för att uppnå ett mål och att det finns en tydlig hierarki mellan myndigheterna. Det andra inslaget i citatet ovan är att Naturvårdsverket har en klar bild över vad planerna skall innehålla vilket dock inte förmedlas till länsstyrelserna. Naturvårdsverket anser att länsstyrelserna måste klara att skriva planerna framförallt nu när rovdjursstammarna växer. Därför ställer Naturvårdsverket större krav på att de lokala myndigheterna skall kunna förvalta frågan på ett självständigt sätt. Den tredje viktiga faktorn i citatet är att Naturvårdsverket uppträder som en slags granskare. Planerna kontrolleras och skickas tillbaka för rättning i de fall där Naturvårdsverkets tjänstemän anser att planerna inte håller måttet, vilket går emot myndigheternas självständighet.

Handlingsutrymmet skapar nya begrepp

Ett resultat av det handlingsutrymme länsstyrelserna använde sig av under planprocessen är inrättandet av det nya begreppet "mellansvenska förvaltningsområdet" (även kallat så i planerna med beteckningen MF). På ett av de observerade förvaltningsmötena beslutade länsstyrelsernas handläggare att betrakta de centrala länen som ett enda stort förvaltningsområde som skulle omfatta Västra Götalands, Värmlands, Västmanland, Dalarnas, Gävleborgs, Örebro och Uppsala län. I dessa län föreslog respektive länsstyrelses rovdjurshandläggare att förvalta vargstammen med exakt samma strategi eftersom, som en rovdjurshandläggare förklarade

"... kommer föryngringar av varg sannolikt att förekomma i stort sätt i det mellansvenska förvaltningsområdet där etappmålets framtid kommer att avgöras".
(LR - FM2)

Det mellansvenska förvaltningsområdet som ett kärnområde där ett gemensamt delmål, kallat regional miniminivå för varg, skulle eftersträvas och där liknande belopp för skadeersättningar skulle utbetalas. Det som är intressant med detta nya begrepp är att rovdjurshandläggarna skapade detta helt självständigt och bortkopplat från regelverket där det formella mandatet för att skapa ett sådant begrepp aldrig har funnits. Ett problem som handläggarna identifierade var att varg kunde etablera nya revir och följa andra beteendemönster än de som var förutsedda i planerna. Handläggarna valde dock att skapa förvaltningsområdet framförallt med syfte att dämpa de lokala

konflikterna som en ökad vargstam kunde intensifiera. Rovdjurs-handläggarna var övertygade om att en geografisk fördelning av för-ynggringar kunde ge den lokala befolkningen större trygghet.

Processen som leder fram till att skapa begreppet mellansvenska förvaltningsområdet är även intressant när det gäller handlingsut-rymmet eftersom den visar hur handläggarna, förmodligen för första gången, tar initiativ för att utarbeta en egen förvaltningsstrategi ut-över det lagen bestämmer.

Planprocess, rovdjursgrupper och lokala politiker

I Åtgärdsprogram för bevarande av varg (Naturvårdsverket 2003) står att förvaltningsplanernas innehåll skall förankras lokalt genom att öppna upp för en diskussion i de regionala rovdjursgrupperna. Det är därför intressant att se hur rovdjurshandläggarna förankrade förvaltningsplanernas innehåll i de regionala rovdjursgrupperna och vilken inverkan grupperna hade på utarbetandet av förvaltningsplan-erna.

Observationerna visar att alla handläggare diskuterade planernas innehåll med respektive regionala rovdjursgrupper. Flera handläggare upplevde att de förslag som grupperna lämnade till länsstyrelsen störde deras arbete. Frågan om lokala delmål gav länsstyrelsernas handläggare särskilt bekymmer eftersom organisationernas represen-tanter tog tillfälle att försöka föreslå olika kvoter för rovdjur utifrån organisationernas ställning i vargfrågan. En synpunkt som framkom var att det mellansvenska förvaltningsområdet ifrågasattes av intres-seorganisationer för att istället föreslå speciella utbredningsområden där varg kunde stängas in "som i nationalparker" (LR-FM2). Hand-läggarna uttryckte i klartext sin frustration under förvaltningsmöte-na. Citatet nedan visar hur en rovdjurshandläggare berättar för Na-turvårdsverkets tjänsteman vad som händer inom rovdjursgruppen där handläggaren sitter som ordförande

"Där sitter många dårar som vill styra processen. Du [Naturvårdsverkets tjänsteman] säger hela tiden att vi skall samarbeta med dessa dårar men du vet inte vad det betyder att ha att göra med sådana typer".
(LR -FM2)

Liknade synpunkter kommer även från andra rovdjurshandläggare och visar en systematisk attityd gentemot vissa medlemmar i de regi-onala rovdjursgrupperna. Handläggarna redovisar dessutom rov-djursgruppernas ökande försök att påverka planernas innehåll då

processen så småningom leder fram till sitt slut. Observationer visar att rovdjurshandläggarna försöker tala med varandra om vilka strategier de kan skapa för att hantera rovdjursgruppernas förslag. En gemensam linje är exempelvis att avbryta diskussionen om gruppen ifrågasätter de nationella etappmålen eller när gruppen vill fatta ett beslut om planernas innehåll. En annan strategi är att ta förslagen med sig till förvaltningsmötena för att sedan samla in råd om hur förslaget kan förkastas med rimliga motiveringar

"Från början var diskussionen i gruppen ganska lugn men när man väl kom till nivåerna [för vargstammens utbredning] ändrades stämningen och det blev ett stort liv; folk skrek åt varandra, det är ofattbart. Jag fick kämpa för att förklara att rovdjursgruppen inte kan fatta något beslut".
(LR - FM2)

Trots att tjänstemännen föredrar ett självständigt arbete och vill minimera kontakterna med allmänheten visar förvaltningsplanernas utarbetningsprocess att flera förslag lämnats in i samband med planernas kartläggning. Det är framförallt handläggarnas kollegor på samma enhet samt politiker och forskare som lämnar in synpunkter om planernas innehåll. En rovdjurshandläggare kommenterar under förvaltningsmötet viltvårdsnämndernas¹¹⁵ försök att delta i planprocessen med följande uttalande:

"Viltvårdsnämnden tyckte att de skulle få vara med och skriva planen och undrade varför det bara blev en diskussion i rovdjursgruppen".
(LR-FM3)

Hur hanterar tjänstemännen dessa situationer? Deltagande observationer visar att förslag som kommer utifrån filtreras och granskas mer än de förslag som uppstår inom gruppen, från rovdjursgrupperna. Då ett förslag kommer från en kollega är det lättare att ta det med sig i sin egen förvaltningsplan. Samma förslag eller samma formulering används dessutom i flera förvaltningsplaner.

Materialet visar även att andra aktörer har haft stort inflytande på planprocessen. Flera handläggare berättade att respektive landshöv-

115 Viltvårdsnämnden är länsstyrelsens rådgivande organ i frågor om älgjakt, tilldelning och tider, bidrag ur älgvårdsfonden för bl.a. flyginventering, björnjakt och lojakt. Nämnden består av ledamöter med personliga suppleanter. Två politiska företrädare utses efter förslag från landstinget. Länsstyrelsen utser ledamöterna för högst fyra år. En av de politiska företrädarna utses till ordförande och den andre till vice ordförande. Viltvårdsnämnden sammanträder 2-3 gånger per år.

ding delvis försökte göra om planernas innehåll efter att planernas text var färdigställd och diskuterad i regionala rovdjursgrupper. Handläggarna frågade återigen efter hjälp från Naturvårdsverket som svarade att det inte ingick i deras uppdrag att lägga sig i och att länsstyrelserna skulle vända sig till regeringen och framföra sina klagomål

"Det är regeringen som har full koll på landshövdingarnas handlingar. Att ha en dialog med landshövdingarna är inte lätt alls och det ingår inte i Naturvårdsverkets ansvarsområde".

(NR - SM2)

När rovdjurshandläggarna upplevde ett intrång i länsstyrelsens arbete med planerna försökte de tona ner processen och göra den nästan osynlig för allmänheten. Enbart när processen närmade sig sitt slut började tjänstemännen tänka på hur planerna kunde presenteras. Planerna skickades på remiss till flera intressenter och sedan publicerades de och lades ut på hemsidan.

Återkoppling till analysfaktorerna

Handlingsutrymmet i planprocessen används på olika sätt av länsstyrelsernas rovdjurshandläggare. De genomförda observationerna visar att det förekommer ett antal faktorer som inverkar på hur rovdjurshandläggarna genomför planprocessen, vilket redovisas i tabellen nedan.

Tabell 11

Identifiering av faktorer som påverkar handlingsutrymmet i förvaltning av planprocessen till regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur.

Förvaltnings- uppdraget enligt regelverket	Handlingsutrymmet	Faktorer som påverkar handlingsutrymmet	Hantering av hand- lingsutrymmet
Mandat att redigera regionala förvaltningsplaner	Strukturera planernas innehåll	Andra länsstyrelser rovdjurshandläggare Viltskadecenter och Skandulvs forskare Naturvårdsverket	Skapa gemensamma strategier och minska osäkerheten
Behandla frågor om: 1. Konflikthantering 2. Bidrag och ersättning 3. Ansvarsfördelning	Välja vilka uppgifter som skall redovisas och planera nya insatser	Andra länsstyrelser rovdjurshandläggare Kontroll och styrning från Naturvårdsverket angående planernas innehåll	Utarbeta en gemensam text med liknande innehåll
Förankra rovdjursförvaltningen lokalt	Fastställa regionala delmål	Andra länsstyrelser rovdjurshandläggare Lokala konflikter	Skapandet av Mellansvenska förvaltningsområdet
Förankra regionala förvaltningsplanernas innehåll i regionala rovdjursgrupper	Förankra planernas innehåll i gruppen	Andra länsstyrelser rovdjurshandläggare Rovdjursgruppens medlemmar Landshövdingen	Legitimera processen Testa planernas innehåll Hålla diskussionen inom fastställda ramar

Två faktorer inverkar framförallt på rovdjurshandläggarnas handlingsutrymme när det handlar om att fatta beslut om planernas innehåll. Dessa faktorer är andra länsstyrelser och rovdjurshandläggare och Naturvårdsverket. Det föreligger ett nära samarbete med framförallt kollegorna på andra länsstyrelser vilket är nödvändigt för att minska osäkerheten kring planernas innehåll samt för att försäkra sig om att planerna inte strider mot andra av länsstyrelsens styrdokument. Men även andra faktorer kan påverka hur handlingsutrymmet används av rovdjurshandläggarna. Det handlar i första hand om personer som

arbetar med rovdjursfrågan på nära håll såsom Skandulvs forskare och Viltskadecenters tjänstemän. Samtidigt hittar rovdjurshandläggarna olika vägar för att minimera kontakterna med de två nämnda aktörerna då de anar att det pågår ett försök att påverka planprocessen. Resultatet bekräftas även av de andra delstudierna och visar att rovdjurshandläggarna vill bevara sitt handlingsutrymme.

Rovdjurshandläggarna söker samstämmighet med landshövdingen när det handlar om att definiera innehållet på förvaltningsplanerna mest av allt för att försäkra sig om att de åtgärderna som ventileras i planen inte generellt strider mot landshövdingens uppfattning om vargförvaltningen. Det kan exempelvis handla om att gå igenom frågan om hur förvaltningsmärkning kan hanteras i länet. Som tidigare påpekats, är det en känslig fråga som brukar väcka mediernas uppmärksamhet. Man kan notera även att rovdjurshandläggarnas handlingsutrymme används mest för att hitta de strategier som inte strider mot landshövdingens inställning.

Förhållandet till Naturvårdsverkets tjänstemän är också en faktor som inverkar på hur handlingsutrymmet kommer till användning. Jag har visat att rovdjurshandläggarna på ett tidigt stadium försöker fråga Naturvårdsverkets tjänstemän om tydliga riktlinjer både vad gäller uppdraget och planernas innehåll. I ett senare stadium, när det blev klart att Naturvårdsverket inte tänker ange de efterfrågade förklaringarna, tar rovdjurshandläggarna avstånd och börjar lösa frågorna på egen hand.

Ytterligare en faktor som påverkar handlingsutrymmet är diskussionen som pågick i de regionala rovdjursgrupperna angående planernas innehåll. Rovdjursgruppernas medlemmar och deras interaktion med rovdjurshandläggarna under planprocessen gör att handlingsutrymmet visas tydligt när det handlar om att fastställa gruppernas arbetsordning och diskutera planernas innehåll. Rovdjurshandläggarna refererar och informerar om planernas innehåll men framförallt använder de sitt handlingsutrymme för att testa olika lösningar när det gäller planinnehållet. Detta agerande legitimerar planprocessen för rovdjursgruppernas medlemmar då planernas innehåll tas upp under mötena och varje medlem informeras om processen. Från rovdjurshandläggarnas sida finns det samtidigt den uppfattningen att möten med rovdjursgrupperna kan påverka planernas innehåll, vilket inte anses vara positivt. Rovdjurshandläggarna reagerar då genom att använda sitt handlingsutrymme för att strikt reglera mötena, besluta exempelvis om och när mötena skall

äga rum och vilka frågor som skall diskuteras på mötena.

Summering

Denna femte delstudie visar till skillnad från de fyra tidigare presenterade delstudierna att rovdjurshandläggarna genomför ett uppdrag i en situation där föreskrifter och riktlinjer saknas nästan helt och hållet. Detta gör att deras handlingsutrymme kraftigt expanderas, bl.a. i syfte att komma överens om gemensamma strategier för att utforma planerna och deras innehåll. Det faktiska uppdraget att upprätta en plan har inneburit att även nya begrepp och delmål formulerats. På grund av det ofullständiga regelverket har rovdjurshandläggarna dock känt en stor samhörighet med varandra beträffande sitt mandat, sitt arbete och sin funktion i förvaltningen av vargstammen.

Rovdjurshandläggarna försöker minimera andra aktörers deltagande i planprocessen. Regionala rovdjursgruppers medlemmar, forskare och massmedia upplevdes som motståndare eller motparter av flera rovdjurshandläggare vars förslag riskerar att fördröja processen. För att hantera denna situation skapade tjänstemännen informella, gemensamma strategier. Det handlade om vilka organisationer eller personer som informellt var legitimerade att lämna in förslag samt hur dessa förslag skulle hanteras. Gemensamma strategier skapar distans mellan allmänheten och denne när förvaltaren upplever andra aktörer som främmande och tolkar deras förslag med en viss grad av misstänksamhet (Lipsky 1980:133).

Vilken funktion spelade förvaltningsmötena och hur inverkade dessa på handlingsutrymmet? De regionala förvaltningsmötena minskade osäkerheten om planernas innehåll men fungerade också som en mötesplats där ledamöterna kunde träffas, byta erfarenheter och skaffa sig en uppfattning om det som hände i andra län. Förvaltningsmötena var alltså ett tillfälle då tjänstemän kunde gå från ett ämne till ett annat, tala öppet inför kollegor och kommentera sitt uppdrag. Mötena hade den funktionen att de skapade gemenskap, minskade prestationsångest och anpassade förväntningarna efter omständigheterna.

Varje politiskt beslut om att upprätta en plan grundas på en uppfattning om den funktion planen kommer att uppfylla. Förutom att minska en strukturell komplexitet genom att ange riktlinjer kring hur organisationen skall uppföra sig för att förverkliga målet har planen ytterligare en funktion som en form av "state-initiated social enginee-

ring" (Scott 1998). Enligt Scott genererar planerna en tyst konsensus kring målen då individerna uppfattar en plan som ett konkret beslut. Individer tenderar att bli mer receptiva mot manifesta program och handlingsplaner eftersom dessa dokument kommer ifrån etablerade strukturer och innehåller tekniska, specifika uppgifter som är svåra att ifrågasätta för gemene man. Scott talar om "[...]a prostate civil society that lacks the capacity to resist these plans" då han ser att planer styr vårt samhälle med eller utan medborgarens konsensus eftersom planer är ett nödvändigt verktyg (Ibidem:181). Planer ökar systemets egen trygghet genom att ordna och säkerställa de regler som gäller för organisationen (Luhmann 1999).

Ur ett förvaltningsperspektiv kan planeringsprocessen tolkas som ett sätt att decentralisera politiska mål. Decentralisering innebär en förskjutning av ansvar från centrum till periferin då det finns en uppfattning att lokala aktörer lättare kan uppfylla målet genom att lokalförankra besluten. I detta fall innebär decentralisering att övergripande mål bryts ner till delmål. Ansvar för att uppfylla delmål gör sig ännu påtagligare då förvaltningsmyndigheterna upprättar en plan som innehåller självfastställda lokala mål. Men decentralisering genom förvaltningsplaner gör att eventuella problem kring uppfyllelse av målet också flyttas ner till lokala förvaltningsmyndigheterna. Med decentralisering av mål följer, med andra ord, decentralisering av de problem som målet orsakar i första hand dvs. konflikten. Enligt Lipsky är decentralisering en strategi för centrala politiska aktörer som används för att hantera de konflikter vilka uppstår när det lokala samhället motsätter sig beslutet. Såsom Lipsky säger i en betraktelse av planeringsprocessen i moderna förvaltningssystem:

"...Agency goals may be ambiguous because the conflicts that existed when programs were originally developed were submerged. A typical mechanism of legislative conflict resolution is to pass on intractable conflicts for resolution (or continued irresolution) at the administrative level" (Lipsky 1980:45).

Decentralisering genom utformning av planer är både ett sätt att förflytta ansvaret lokalt och ett sätt att göra sig av med de problemen som uppstår då ett beslut saknar acceptans. En sådan strategi har flera konsekvenser. Den mest övergripande konsekvensen är att de lokala myndigheterna, i vårt fall länsstyrelserna, ändrar sitt sätt att förhålla sig till vargfrågan. Vargstammen är inte längre den huvudsakliga frågan att förvalta utan den ställs i bakgrunden och förlorar sin ursprungliga betydelse då myndigheterna måste klara av att

skriftligt utforma en plan. Förvaltningsmyndigheterna måste initiera processen som leder till planer, de måste finna nya rutiner för att samarbeta med varandra och de måste tillämpa nya sätt att tänka kring gemensamma mål. Från och med den dag då de lokala förvaltningsmyndigheterna får ansvar för att utforma en plan blir frågan i första hand att förvalta planeringsprocessen istället för vargstammen.

Resultat från delstudien visar att rovdjurshandläggarna upplevde sitt handlingsutrymme som en resurs för att minska den stora osäkerheten kring planprocessen. Rovdjurshandläggare på länsstyrelsen från Naturvårdsverket fick frihet att använda sig av handlingsutrymmet för att bestämma vad planerna skulle innehålla men att en av de starka faktorer som avgjorde hur planerna utarbetades var det djupa samarbetet mellan rovdjurshandläggare från de involverade länen.

Det förekommer även faktorer som inte spelar särskild roll eller någon roll alls för hur handläggarna använder sitt handlingsutrymme. Kollegor som sitter på andra enheter är exempelvis en komponent som enligt observationerna inte påverkar hur handläggarna fattar beslut kring planerna. Den grundläggande förklaringen verkar vara, såsom en handläggare uttryckte det, att "rovdjur inte är någon stor fråga för länsstyrelsen". Allmänheten och även intresseorganisationer som inte har tillträde till rovdjursgruppen inverkar på hur handläggarna löser frågan om de regionala förvaltningsplanernas innehåll. Rovdjurshandläggarna har den bestämda uppfattningen att allmänheten kan komplicera och förlänga processen. Handläggarna tenderar därför att minimera kontakten utanför länsstyrelsen och att skicka den sista visionen av planerna på remiss. Intresseorganisationer som inte är med i rovdjursgruppen har även begränsad roll i processen. Dessa organisationer betraktas som mindre viktiga eftersom handläggarna anser att det inte är möjligt att integrera alla synpunkter i processen. Viltforskningen har också få kontakter med länsstyrelsen under hela processen. Ett undantag representeras av Viltskadecenters tjänstemän vilka initierade en rad möten under år 2004 men som senare övergav processen.

10

Studiens resultat och slutsatser

Den nuvarande svenska rovdjurspolitiken lanserades i början av 2001 som en sammanhållen politik för att långsiktigt säkerställa de fem stora rovdjuren björn, järv, lo, varg och kungsörn i den svenska faunan (Prop. 2000/01:57)¹¹⁶. Politiken innebar att fastställa mål för rovdjursutbredningen och en rad olika åtgärder för att uppnå dessa mål. För att genomföra politiken inrättade riksdagen ett komplext förvaltningssystem med olika aktörer, skilda uppdrag och varierande ansvar. Ett sådant system ställer krav på förvaltningsmyndigheternas arbetsvillkor och agerande, men ger samtidigt möjlighet för myndigheterna att anpassa regelverket till enskildas behov och förutsättningar. Förvaltningspraktiken sker genom anpassning och tolkning och genom användning av ett brett handlingsutrymme vilket har skapat informell praxis och särskilda prioriteringar.

Avhandlingens syfte är att undersöka, förstå och förklara hur och varför handlingsutrymmet används samt att värdera dess konsekvenser. Svensk rovdjurspolitik utgör en speciell fond för studier om handlingsutrymmet. Rovdjurspolitiken utesluter andra aktörer, exempelvis kommuner och andra myndigheter, från möjligheten att förvalta frågan. Detta gör att regelverket lämnar ett stort ansvar till behöriga förvaltningsmyndigheter, vilket även innebär att dessa myndigheter har ensamt prerogativ att genomföra politiken. Ett annat skäl till att rovdjursfrågan lämpar sig för en studie av handlingsutrymmet är att den ställer stora krav på en effektiv, legitim och demokratisk förvaltningsprocess samtidigt som den lämnar frihet att bestämma hur dessa krav skall uppfyllas (Johansson 1992; Wockelberg 2003). Handlingsutrymmet blir därför ett nödvändigt verktyg för att få systemet att klara den politiska utmaningen. Ytterligare ett

¹¹⁶ Propositionen grundade sig bl.a. på Utredningen Skyddsjakt på varg (SOU 1999:50) och Rovdjursutredningens slutbetänkande (SOU 1999:146).

skäl att studera handlingsutrymmet i rovdjursfrågan är att förvaltningen genomförs av ett mycket begränsat antal tjänstemän. Ur ett metodologiskt perspektiv är det alltså möjligt att med en enda studie täcka alla sätt enligt vilka handlingsutrymmet används av tjänstemännen. Avhandlingen har valt att fokusera på ett av de fem stora rovdjuren, nämligen vargen.

Denna studie bygger på intervjuer med rovdjurshandläggare och jakthandläggare i sex län (Dalarna, Gävleborg, Värmland, Västmanland, Västra Götaland och Örebro) samt intervjuer med Naturvårdsverkets tjänstemän som arbetar med rovdjursfrågan. Studien innefattar dessutom deltagande observationer av möten där regionala rovdjursgrupper träffas, också detta i fem län (Dalarna, Värmland, Västmanland, Västra Götaland och Örebro). En observation genomfördes vid möte för nationella Rådet för rovdjursfrågor. De tre huvudfrågor som studien söker svar på är hur rovdjurshandläggarna hanterar sitt handlingsutrymme då vargpolitiken implementeras, varför handlingsutrymmet används och vilken betydelse detta har för utfallet av politiken.

Hantering av handlingsutrymmet

Resultaten från den första delstudien om skadeersättning och bidrag till förebyggande åtgärder mot vargangrepp på tamdjur (kapitel 5) visar att handläggarna uppfattar skaderegleringarna som väldigt precisa. De anser att lagstiftningen är ett bra verktyg för att implementera viltskaderegleringarna. Trots detta anser de att det fortfarande lämnas möjlighet att anpassa regelverket efter de behov som finns. Anpassningen sker för det mesta om handläggarna upplever att regelverket inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser de skadedrabbade tamdjursägarnas intressen. Detta gör att ersättningsreglerna tolkas generöst eller att bidragsärenden prioriteras före ersättningsärenden. Resultaten indikerar även att handlingsutrymmet expanderas när handläggarna befارar att konflikter kan uppstå efter ett beslut, vilket kan ske eftersom det saknas klara kriterier och en entydig strategi avseende ersättning och bidrag till dem som har drabbats av rovdjursattacker och skador.

Ett centralt resultat från delstudien om inventering och märkning av vargstammen (kapitel 6) visar att kontakt och kommunikation med inventeringspersonalen och intresseorganisationernas representanter som deltar i inventeringsarbetet spelar stor roll. Handlingsut-

rymmet används för att skapa arbetsstrategier som gynnar sammanhållning kring genomförandet av verksamheten där även föreskrifterna tillämpas i syfte att skapa överenskommelse mellan parterna. Materialet visar att rovdjurshandläggarna utesluter de medarbetare som skapar problem och istället väljer att rekrytera personer som rovdjurshandläggarna tycker kan samarbeta bra med varandra. En faktor som verkar spela stor roll är om de valda personerna ställer sig positiva eller negativa till vargpolitiken. Ett resultat är därför att inkludering och exkludering av vissa aktörer är ett diskretionärt beslut.

Delstudien om skydd mot varg (akuta förebyggande insatser samt skyddsjakt på varg som beviljas av Naturvårdsverket) (kapitel 7) visar att rovdjurshandläggarna har stort handlingsutrymme som konsekvens av obefintliga föreskrifter som indikerar när akuta förebyggande insatser och skyddsjakt skall beviljas. En viktig och återkommande faktor som påverkar beslutet är handläggarnas uppfattning om de berörda intressenternas acceptans för vargpolitiken. Rovdjurshandläggarna har svårt att förstå intressenternas rädsla för varg. De anser att sådan oro gör att förvaltningsprocessen tar längre tid. De försöker därför att minimera kontakterna med berörda intressenter, bland annat genom att delegera dessa kontakter till besiktnings- och inventeringspersonalen. Materialet visar även att det finns en skillnad i hur Naturvårdsverkets- och länsstyrelsernas handläggare ser på handlingsutrymmet. Naturvårdsverkets handläggare säger att de följer reglerna precist och att de inte behöver använda handlingsutrymmet. Länsstyrelsernas rovdjurshandläggare säger istället att de fattar beslut utifrån egen praxis när de inte kan falla tillbaka på regelverket.

Den fjärde studien om de regionala rovdjursgrupperna och den nationella Rådet för rovdjursfrågor (kapitel 8) visar att tjänstemännen upplever att det saknas klara kriterier och en entydig strategi avseende hur deltagande och delaktigheten skall förvaltas. De regionala rovdjursgruppernas sammansättning uppvisar också stora skillnader mellan länen. Det föreligger olika regler om sammanträdesersättning till medlemmarna, mötesförekoster och tider samt antal medlemmar som skall sitta i gruppen. Olikheterna skapar osäkerhet som rovdjurshandläggarna försöker hantera genom att använda egna strategier. En faktor som påverkar utformning av dessa strategier är rovdjurshandläggarnas uppfattningar om vad medlemmarna i gruppen tycker om vargpolitiken. Kritiska åsikter har svårt att passa in i grupperna.

Den femte och sista delstudien handlar om de regionala förvaltningsplanerna och deras utformning (kapitel 9). Här har studien visat att planeringsprocessen genomförs utan någon styrning från föreskrifterna. Utformning av planerna, deras innehåll och deras förankring i regionala rovdjursgrupper har skett på initiativ av enskilda rovdjurshandläggare på länsstyrelsen. Då varken regelverket eller Naturvårdsverket styrde processen gjorde rovdjurshandläggarnas egna initiativ att uppdraget slutligen kunde slutföras. Ofullständig och otydlig information kring planernas framtida funktion för rovdjursförvaltningen skapade stor osäkerhet. Däremot har utarbetandet av förvaltningsplanerna gett upphov till ökade kontakter mellan landets länsstyrelser, vilket av handläggarna uppfattades som mycket positivt då en tätare kontakt dem emellan upplevs kunna gynna förvaltningen.

De genomförda fem delstudierna visar att rovdjurshandläggarna, både på Naturvårdsverket och länsstyrelserna, ser på regelverket som det grundläggande verktyget för att förverkliga rovdjurspolitikens intentioner och ändamål. Däremot finner vi att de svenska rovdjurshandläggarna uppfattar regelverket som bristfälligt och otillräckligt. I synnerhet är roller och ansvarsfördelning i rovdjursförvaltningen oklara, vilket gör att handläggarna både på Naturvårdsverket och länsstyrelserna upplever stor osäkerhet när beslut skall fattas. Osäkerheten gör att handläggarna har svårt att klara sitt uppdrag utan att använda sig av handlingsutrymmet för att komplettera, fullständiggöra och anpassa reglerna som anges i olika föreskrifter.

De fem delstudierna visar även att det finns en korrelation mellan bristfälliga regler, osäkerhet och användning av handlingsutrymmet. När rovdjurshandläggarna bedömer reglerna som bristfälliga eller otillämpbara, växer deras osäkerhet vilket i sin tur gör att de behöver använda en högre grad av handlingsutrymme. Ju mer osäkerheten präglar förvaltningsprocessen, desto mer handlingsutrymme behövs för att implementera vargpolitiken. Här finns dock gradskillnader mellan Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas handläggare. Naturvårdsverkets rovdjurshandläggare tar ställning för att beslutet bör kompletteras av politiska organ eller, som alternativ, delegeras till regeringen. Länsstyrelsernas rovdjurshandläggare är istället relativt obekymrade om den roll myndigheterna spelar i normgivningen och argumenterar för att en komplettering av reglerna är nödvändig.

Komplettering och tolkning av regelverket följer en bestämd stra-

tegi. Studien visar att rovdjurshandläggarna faller tillbaka på rovdjurspropositionen och på existerande föreskrifter samt utarbetar egna rutiner. Rutinerna skapas inte i ett vakuum utan tar avstamp i lagen. Ytterligare en strategi som rovdjurshandläggarna använder för att komplettera regelverket är att vända sig till sina kollegor (både på andra länsstyrelser och på Naturvårdsverket) för att samla in synpunkter och råd före beslutsfattande. Exempel på detta är tillämpning av föreskrifterna kring inventeringsverksamheten där varje rovdjurshandläggare väljer de medarbetare som förordnas att kvalitets-säkra rovdjursobservationerna (NFS 2007:10:10§). Även om lagen fastställer att kvalitetssäkrarna skall ha genomgått relevant utbildning lämnar lagen stort handlingsutrymme till rovdjurshandläggaren att välja bland olika personer som har gått samma utbildning. Rovdjurshandläggarna vänder sig därför till kollegorna på andra länsstyrelser för att hitta gemensamma kriterier för att fatta beslut. Ett annat fall som visar att samrådet med kollegorna avgör förvaltningens strategier är planprocessen som ledde till förvaltningsplanerna. Här saknade rovdjurshandläggarna formella riktlinjer men stödde sig på hur andra löste uppgiften. Egna rutiner utarbetades i samband med förvaltningsmötena. Experter och forskare integreras i förvaltningsprocessen framförallt när lagen och samråd med kollegor inte kan stödja arbetet med vargfrågan. Undersökningen visar att experternas inflytande på vargförvaltningen är reellt och ökar i samband med lagens vaghet.

Avhandlingen visar att de tre faktorerna lagstiftning, kollegor och experter inte räcker till för att beskriva hur rovdjurshandläggarna löser problem med vad de uppfattar som bristande regelverk. Det finns ytterligare en faktor som inverkar på hur handlingsutrymmet används när vargpolitiken skall förvaltas, nämligen rovdjurshandläggarnas uppfattning om de berörda intressenternas inställning till vargfrågan. Även om ansatser har gjorts för att öka medborgarnas delaktighet i rovdjurspolitiken genom framförallt inrättande av såväl ett nationellt Rovdjursråd som regionala rovdjursgrupper, visar studien att delaktigheten styrs av rovdjurshandläggarnas egen uppfattning om vilka grupper som skall ges tillträde och vilka som skall exkluderas. En sådan situation uppstår eftersom rovdjurshandläggarna upplever att osäkerheten inte minskar och ibland till och med ökar, då man vänder sig till berörda intressenter för att inhämta förslag och synpunkter.

Varför handlingsutrymmet används

Den andra frågeställningen som har lett denna studie är varför handlingsutrymmet används. Studien visar fyra centrala motiv till att handlingsutrymmet används i förvaltning av vargfrågan.

Ett första resultat av studien är att handlingsutrymmet används för att regelverket uppfattas som bristfälligt. Samtidigt uppfattas regelverket som att det ställer stora krav på styrning och resultat. För att klara denna balansgång använder rovdjurshandläggarna sig av handlingsutrymmet. Detta skapar rutiner och genererar praxis för att hantera regelverkets frånvaro. Ur ett förvaltningsperspektiv är resultatet intressant för identifiering av vad som kan orsaka handlingsutrymmet i ett förvaltningssystem. Avhandlingen visar att förvaltningens tolknings- och handlingsutrymme förstärks av lagens vaghet. Detta ligger i linje med vad den legalistiska teoribildningen framför, nämligen att det är precisionen i lagen som oftast avgör graden av handlingsutrymme (Kelsen 1967; Jowell 1975; Hawkins 1994).

Studien visar att samtliga rovdjurshandläggare eftersträvar att effektivisera sitt arbete och att minska risken att protester uppstår när de implementerar regelverket. Gemensamt för de rovdjurshandläggare som studerats är att olika och ibland motstridliga handlingsmönster kan förstås mot bakgrund av en vilja att förverkliga rovdjurspolitikens uppsatta mål på effektivt sätt. Manning har analyserat förhållandet mellan handlingsutrymmet och politikens förverkligande och noterar att handlingsutrymmet genereras som en konsekvens av de stora krav, som politiker ställer på byråkrater i politiska målformuleringar (Manning 2003). Därför, menar Manning, har lagens innehåll egentligen inte så stor betydelse för hur tjänstemän handlar som det legalistiska perspektivet påstår. Det är istället hur de politiska målen konstrueras och formuleras, samt hur målen framträder i olika politiska dokument som avgör hur tjänstemän kommer att handla (Meidinger 1987). Kravet på en snabb och effektiv förvaltning har implikationer för hur rovdjurshandläggarna relaterar sig till medborgarna. Handläggarna använder handlingsutrymmet för att exkludera vissa medborgare från förvaltningsprocessen och istället inkludera experterna. När handläggarna upplever att medborgaren kan äventyra eller fördröja förvaltningsprocessen tenderar de att vända sig till experter för att skaffa underlag för beslut. Vargfrågan förvaltas av biologer både på nationell och på regional nivå vilket gör att vissa kategorier av experter, framförallt biologer och andra naturvetare kontak-

tas medan andra inte får tillträde till processen. Studien visar igen att detta orsakas av bristfälliga och oprecisa regler vilka lämnar stort handlingsutrymme till rovdjurshandläggarna att bestämma vilka grupper som får tillträde till förvaltningsprocessen.

Rovdjurshandläggarna är medvetna om att regelverket kräver en viss tolkning och en viss anpassning för att kunna komma fram till ett beslut. Ordet "handlingsutrymme" används däremot inte direkt då rovdjurshandläggarna beskriver hur föreskrifterna tillämpas i praktiken. Istället använder de andra ord såsom "arbetsfrihet" och "anpassning av reglerna" då de försöker förklara hur de löser praktiska frågor i förvaltningen.

En tredje aspekt av handlingsutrymmets användning berör den bristande kommunikation som präglar kontakten mellan de två förvaltningsnivåerna. Studien visar att både Naturvårdsverket och länsstyrelserna vill ha tydligare ansvarsfördelning, klarare arbetsvillkor och en öppnare dialog mellan nivåerna. Det som framträder tydligt i undersökningen är att kontakten mellan nivåerna bör riktas till samarbete och inte till styrning. Om detta inte sker används handlingsutrymmet för att skapa olika strategier för kommunikationen. Ur ett organisatoriskt perspektiv betyder detta att enskilda tjänstemän etablerar informell praxis för att komma i kontakt med varandra. En effekt av denna situation är att den enskildes initiativ och kapacitet får stor betydelse för hur politiska frågor implementeras (Simon 1947; March & Olsen 1976).

En fjärde aspekt av handlingsutrymmets användande är att myndigheternas interna struktur och organisation kräver ett mått frihet och självständighet för att kunna klara uppdraget. Studien visar att vargförvaltningen administreras av begränsad personal med bristande resurser, vilket gör att handläggarna prioriterar de frågor som skall förvaltas. Organisationsfrågan handlar även om vilken kunskap myndigheternas skall ha för att klara förvaltningsuppdraget. Här signalerar studien att rovdjurshandläggarna bör kombinera samhällsvetenskapliga kunskaper med naturvetenskapliga för att skaffa sig bättre förståelse för de problematiker som präglar vargfrågan.

De olika motiveringarna till varför handlingsutrymmet används kan sammanfattas i följande resultat: rovdjurshandläggarna använder sig av handlingsutrymmet för att minimera osäkerheten kring såväl förvaltningsprocessen som resultat. Osäkerheten skapar situationer där handläggarna använder handlingsutrymmet som ett verktyg i förvaltning av vargfrågan.

Handlingsutrymmets problematiker

Idén om förvaltningen som en maskin eller ett verktyg som neutralt implementerar politiken har i denna studie problematiserats. Istället har studien lyft fram att förvaltningen har utrymme för innehållsligt diskretionärt handlande. Den sista frågeställningen som avhandlingen försöker ge svar på är därför vilka problematiker handlingsutrymmet och dess användning innebär.

En första problematik berör medborgarens uppfattning om sin plats i förvaltningsprocessen vilket i sin tur påverkar acceptansen för själva processen. I en demokrati skall besluten ha fattats efter en offentlig debatt genom majoritetsbeslut av parlamentariska församlingar där ledamöterna skall kunna ställas till ansvar inför medborgarna och där processen skall kunna granskas och sanktioneras (Dahl 2002). Där besluten inte tillkommer i demokratisk ordning kan detta ha negativa konsekvenser för medborgarnas förtroende för det politiska systemet (Tyler 1990, 2003; Grimes 2005). Studien har visat att när handlingsutrymmet används blir det svårt för allmänheten att delta i förvaltningsprocessen samt att granska hur förvaltningsmyndigheterna har agerat. Det saknas dessutom fastställda regler som styr agerandet och som kan kontrolleras i efterhand. Förvaltningens agerande blir svårt att övervaka och eventuellt sanktionera, eftersom det utgår från informella rutiner och oskrivna regler. En konsekvens av detta är att allmänheten i stort och berörda grupper i synnerhet kan uppfatta vargpolitiken och förvaltningen som uteslutande, vilket kan bidra till att acceptansen för vargpolitiken minskar.

En andra problematik rör medborgarens uppfattningar om förvaltningsmyndigheterna som den verkliga beslutsfattaren. Detta gör att medborgarna vänder sig till förvaltningsmyndigheterna för att kräva ändringar i den fastställda politiken, vilket skapar protester då myndigheterna inte genomför ändringarna. Medborgaren försöker påverka förvaltningen istället för att driva frågorna politiskt. I det långa loppet kan det skada dialogen mellan politikerna och medborgaren och istället öka förvaltningens makt över politiken.

En tredje problematik berör rättvisa. En viktig slutsats är att reglerna som styr vargförvaltningen tillämpas olika från tjänsteman till tjänsteman, vilket har implikationer ur ett rättviseperspektiv eftersom medborgares likhet inför lagen hotas. Studien har lyft fram att rovdjurshandläggarna hittar egna rutiner och utvecklar egna strategier vid sidan av regelverket. Detta gör att medborgaren löper stor

risk att behandlas olika beroende på de rutiner som rovdjurshandläggarna skapar och utvecklar i syfte att tillämpa reglerna.

En fjärde problematik berör den professionella förvaltningen och dess konsekvenser för deltagandet. Rovdjurshandläggarna befinner sig i en position som gör att de tvingas förhålla sig till och svara på styrningssignaler från den politiska och organisatoriska ledningen. Samtidigt måste de komplettera regelverket och i flera fall skapa egna regler och rutiner för att deras arbete lämnar ett tomrum som ger dem handlingsfrihet. Ur ett legitimitets- och demokratiperspektiv är detta problematiskt eftersom förvaltningsmyndigheterna saknar demokratiskt mandat att instifta lagen (Down 1967; Davis 1969). Vargpolitiken förvaltas av handläggare med hög expertkunskap inom sitt område vilket gör att medborgarna uppfattar besluten som legitima eftersom besluten vilar på kunskap. Samtidigt har det empiriska materialet visat att expertförvaltningen begränsar medborgarens möjlighet att påverka och delta i förvaltningsprocessen. Problemet är därför att en professionell förvaltning förhindrar de berörda gruppernas möjlighet att delta i förvaltningsprocessen vilket skapar misstro mot myndigheterna.

Det är i ljuset av dessa problematiker som studien lämna frågan öppen om hur den framtida vargförvaltningen bör utvecklas. Om staten vill fokusera på effektivitet och styrning är mer precisa regler, klar ansvarsfördelning och bättre kommunikation med de berörda intressenterna att föredra. Om staten istället vill prioritera delaktighet och samförvaltning är en mer delegerad och decentraliserad förvaltningsstruktur att föredra, vilket dock tar längre tid och kräver att staten satsar större resurser och ger bättre verktyg till förvaltningsmyndigheterna.

Epilog

Idag visar inventeringsrapporterna att vargstammen sprider sig söderut vilket ökar sannolikheten att nya revir kommer att etableras¹¹⁷. Inventeringsrapporterna visar också att vargstammen växer med betydligt långsammare takt än väntat, framförallt på grund av illegal jakt (Pyka, Nyqvist, Monstad et al. 2007; Wabakken, Aronson, Strømseth et al. 2007). Vargen är svår att skydda och övervaka samti-

¹¹⁷ Göteborgs Posten rapporterade i slutet av januari 2008 att två vargar observerades i gränstrakterna mellan de tre länen Halland, Småland och Västra Götaland, vilket bekräftades av länsstyrelsernas vargspårare några dagar senare observationen (GP 2008-01-28).

digt som den orsakar problem för grupper i samhället som berörs.

I samband med valet 2006 tog både vänster- och högerblock upp frågan i respektive partiprogram. Statsminister Fredrik Reinfeldt, vid denna tid moderaternas partiordförande sa under en intervju i Sveriges Radio att: "Det var lite olyckligt att fastställa ett nationellt mål eftersom vargstammen är koncentrerad till Dalarna och Värmland och man måste därför börja där människorna upplever problemet" (Sveriges Radio 2 september 2006). Reinfeldt lovade stora ändringar i skyddsjaktslagstiftningen med ökade möjligheter att skydda sina tamdjur.

I december 2007 levererades till regeringen en ny rovdjursutredning som föreslår stora förändringar framförallt på hur rovdjursförvaltningen bör struktureras (SOU 2007:89). Utredningen vill se större delegering av makt till de regionala förvaltningsmyndigheterna samtidigt som regelverket skall tydliggöras. Utredningen föreslår att regeringen skall utforma en ny rovdjursproposition och idag väntar man på reaktionerna.

Vargförvaltningen har liksom vargen kommit för att stanna och endast framtiden kan utvisa hur detta politikområde kommer att utformas och vilka förvaltningsformer som kommer att utvecklas eller omformas.

Summary

In the tracks of the wolf: The use of discretion by public officials in the management of Swedish wolf policy

Implementation is a critical phase for any policy decision. During this phase authorities struggle with a fundamental challenge to translate decisions into reality and thereby provide a tangible outcome. In doing so, civil servants will use a substantial amount of their own discretion to reach the goals set by policy makers.

This study explores the use of administrative discretion in the management of the Swedish wolf policy. The theoretical assumption that guides the study is that bureaucratic discretion is a crucial instrument for the implementation of political decisions. In the case of Sweden, a unique model of administration formally ensures that administrative agencies have a high degree of autonomy. This constitutes an interesting context for an exploration of the general problem of administrative discretion in policy implementation. By studying how in practice national and regional government agencies use discretion, we can better understand the nature and meaning of discretion in policy outcomes and its role in public administration.

Background

Sweden had a population of wolves of around 1 500 individuals in the mid 19th century, despite the animals having been hunted systematically for centuries. Better equipped and more organized hunting however resulted subsequently in the extermination of the larger part of the wolf population and at the promulgation of the preservation act in 1965, there were only ten individuals left. In the years following the preservation act, the number of now protected wolves started to grow slowly such that in 30-years the number of individu-

als rose to approximately 85.

The Swedish Parliament decided in the spring of 2001 to ensure the long-term survival of the wolf population and enacted the *Coherent Predator Policy Bill* (Bill 2000/01:57). This legislation specified an interim target for the size of the wolf population expressed¹¹⁸. Parliament also decided that the interim objectives should be re-evaluated as soon as the target population was reached.

The parliament decision has acknowledge that the future of the wolf population in Scandinavia depended upon on the effective implementation of the political decision and that a central issue of predator policy is the management of damage by wolves to farming animals, hunting dogs and other stakeholder assets. The predator policy (which also embraces other big carnivores such as bear, lynx, wolverine and eagle) has created a extensive administrative program that includes predator surveys, grants to stakeholders in order to prevent and compensate for damage, controlled hunting, delegated decision making, research on predators (their biology, habitat, behaviour, population statics, and health status), enforcement of hunting legislation and dialogue and communication with stakeholders. The Swedish Environmental Protection Agency (EPA) and county administrative boards (CAB) are jointly responsible for implementing the policy program.

The increasing number of wolves in Sweden (in 2007 estimated to number between 117 - 146 individual animals concentrated to 21 territories) (Wabakken, Aronson, Strømseth, et al. 2007). The increasing number of wolves in Sweden faces substantial local opposition in several Swedish rural communities with wolf habitats in their neighborhood. The main arguments against the wolf and the protective wolf policy, is that the wolf is a threat to live stock, hunting dogs and that they threaten the safety of a traditional rural life style where hunting and free access to the beauty of the forest and assets such as berries and mushrooms are important values. The position of local interest groups and politicians that wolves are detrimental to the sound development of the Swedish countryside is in contrast to the decided support for the protective measures to save the wolves from

118 The interim objective for wolf is 20 reproductions, which represents approximately 200 animals. In 2006 was estimated about 15 reproductions in Sweden and 2 in Norway. There are around 150 animals in total.

extermination shown by the authorities, nature organizations and the general public (Ericsson & Sandström 2005; Sjölander-Lindqvist, Bentz & Cinque 2008).

Effective management, dissemination of information and dialogue with stakeholders exist as key concepts for the administration of the wolf (SOU 1999:146). Prior to the bill on a coherent predator policy in 2001 authorities had already made an effort to establish a network of interested organizations in order to stimulate the accumulation of knowledge on predatory animals. Although somewhat differently composed to the successor Regional Predator Groups (RPG), the aim of these initial groups was both to facilitate cooperation between the county administration and stakeholders and to disseminate information on wolf related matters to interested parties.

In order to manage the complexities inherent in the regulation of wolf policy and in order to reach the goals provided by law, the use of discretion has become a crucial instrument used by authorities to meet the challenges.

Theoretical and methodological approaches

The exercise of bureaucratic discretion has been a central and enduring issue in the field of public administration (Davis 1969; Galligan 1986; Hawkins 1994). Questions about the scope of bureaucratic discretion, how, and to what extent it should be controlled, and how it can be reconciled with the values of democratic governance have been extensively debated (Davis 1969; Dworkin 1977; Goodin 1986). In most cases, the issue of bureaucratic discretion has been approached from a perspective focusing on the role of executive agencies in the political system and the balance of power. One of the primary concerns here has been the lack of control over the behavior of civil servants in the absence of clear-cut formal rules and sanctions, or direct supervision by elected officials. This concern stems from the belief that without constraints the autonomy of the administration from democratic governance would be absolute. Whilst some argue that administrative discretion should be avoided as much as possible (Davis 1969) most scholars and observers of contemporary government argue that administrative discretion simply cannot be eliminated (Vinzant & Crothers 1998; Winter 2002).

The present study, which adopts a multi-theoretical approach, singles out six different theoretical perspectives on bureaucratic discre-

tion for discussion.

The *legalistic perspective* presents discretion as a means by which the law – the most consequential normative system in a society – is translated into action (Dworkin 1977; Rouke 1984). Discretion here is understood practically, as a space or a vacuum contained in the law, which legislators purposefully leave to bureaucrats to fill out in order to make the implementation easier. What is called “weak discretion” occurs when decision-makers are granted discretionary authority on the grounds in the belief that they will develop better rules with the help of their practical experience. This form of discretion does not permit the creation or redefinition of political goals which has been already set by politicians. What is called “strong discretion” is found in policy cases where legislators cannot agree on appropriate rules and thus pass decision-making capacity over to bureaucrats.

The *institutional perspective* focuses attention on the role of institutional arrangements in policy implementation. Particular attention is paid to official’s power to interpret the law and to make adaptations to practical circumstances.

The *organizational perspective* suggests that the organizational context where the bureaucrats work is capable of controlling and directing discretionary behaviours such that political goals will be reinterpreted and re-adapted by the organizational goals.

The *democratic perspective* regards discretion as illegitimate power. Administrative agencies which effectively possess policy-making power through the exercise of discretion will inevitably become the targets of individuals and groups trying to influence policy outcomes. In this view, discretion threatens the legitimacy of public administration, which runs the risks of becoming an arena for political struggle.

The *street-level perspective* argues that state employees such as the police or social workers should be seen as part of the “policy-making community” (Lipsky 1980). Street-level bureaucrats represent an administration directly in their contacts with clients and use discretion in making judgments as to how policy should be implemented in individual cases. Discretion thus creates politics at the local administrative level.

Finally, the *social system perspective* considers bureaucratic discretion as a tool for adaptation. The administrative system, as a social system, requires discretion to analyze and understand certain social processes and to reduce social complexity.

The present study is structured by five empirical cases, each corresponding to a specific measure of the wolf regulations policy. The components are grants to prevent and compensate for damage, predator surveys, controlled hunting, the council for predator issues and the regional predator groups, and the regional management plans. Each empirical study identifies a range of factors which influence the discretion of the civil servants. Data has been collected during a period of two and a half years by means of a combination of several social science methods: participant observation at meetings, formal and informal interviews with administrative officials, and document studies.

In-depth interviews have been carried out with administrative officials responsible for wildlife issues at the Swedish Environmental Protection Agency (EPA) and county administrative board (CAB)¹¹⁹. Participant observations were carried out at Regional Predators Group (RPG) meetings in four counties with residential wolf populations¹²⁰. Observations were followed up with individual interviews with a selection of the members from these groups. The interview plans consisted of general questions as well as follow-ups on issues raised by the respondent during the interview.

Detailed notes were taken in all cases and later transcribed and elaborated. A tape recorder was not used during the interviews since the Swedish wolf issue is rather controversial and in some instances officials have been under threat of violence. Notes are a far better guarantor of anonymity than would be the case of a voice recording¹²¹.

119 Sweden is divided into 21 counties. Each county has its own County Administration and Governor. As a representative of the state, the Administration shall function as a link between the inhabitants, the municipal authorities, the Government, the Swedish Parliament and other central state authorities. The interviews had been conducted in the counties of Dalarna, Värmland, Gävleborg, Västra Götaland, Västmanland and Örebro.

120 The tasks of the RPGs are to increase information exchange, facilitate multi-directional communication and act as advisor to the county administrative boards on issues such as regional management plans and regional interim predator targets. Participant observation has been carried out in the counties of Dalarna, Värmland, Västra Götaland, Västmanland och Örebro.

121 Some argue that interviews should be tape-recorded since the interviewer cannot remember or take notes on all that is said during the interview (Bernard 1994). Others assert that the recording of the interview can make the informant feel suspicious and nervous since they might fear that any information given will get into 'wrong hands' (Thompson 1988 [1978]).

Main findings

The aim of this dissertation is to analyze how and why officers both at the Swedish EPA and at the CAB use discretion to implement the wolf policy. The study also discusses some implications of the use of discretion for the outcome of the policy in particular and the practice of public administration in general.

As a result of discretionary decisions, the officers create their own rules and routines to manage different administrative tasks in what they refer to as a “democratically decided policy”. The results from the case studies presented here indicate that the main reason why authorities exercise discretion is to add to the effectiveness of what they see as insufficient and incomplete law. Supporting this conclusion is evidence that instances of more positive evaluation of the regulatory framework are associated with less exercise of discretion.

The second main result from the study is that officials use discretion to regulate communication with stakeholders and contacts between authorities and citizens. Despite the political decision to increase public participation and involvement in the implementation of the wolf policy, officers exercise discretion to select the interests and the organizations which have admission to the administrative process. Discretion is also used as an instrument to influence which questions are held as vital to discuss with the public.

A further result is that the collaboration and the dialogue between the regional/local and the national administrative levels, needs to be structured and redefined by rules. At the present, the CAB operates largely independently and there is little collaboration with EPA. The study indicates that ideally, officers at the CAB require more contact with the EPA in order to carry out their tasks effectively.

The study also indicates that officers use discretion to organize their work in order to cope with pressure and attempts to influence from community groups and other stakeholders. The administrative agencies have a heavy workload and officers experience a discrepancy between the demands made of them and the resources given to fulfil these goals. In such circumstances they use discretion in deciding what tasks to pursue.

The study points out several factors that influence officers in their use of discretionary power: the law and collegial and expert opinions play a central role in this respect. Another factor effecting decisions is the administrators understanding of clients: who they are, what they

think and feel, and what motivates them.

This study covers civil servants from five regional county boards and an important conclusion is that despite the different contexts, the use of discretionary powers is similar. That officers act more or less in the same way irrespective of region can be explained by their similar working conditions, and similar education. According to the results, individual differences due to ideology, policy preference or social background do not seem to be relevant in explaining administrative behaviour.

Concluding remarks and further study

What then are the consequences of the use of discretionary power in implementing the management of Swedish wolf policy? The present study points to three broad implications that would be worthy of further study.

A first implication is that the form of citizen participation in the administrative process that has arisen due to the application of discretionary powers creates an exclusion that is counter-productive to a general acceptance of the current wolf policy. Citizens thus perceive that the implementation process is devoid of meaningful participation and the dialogue between the interested parties. In their view, there are few possibilities to control and follow up the administrative procedures and mechanisms, a conclusion shared by other studies (Renn 2006; Sjölander-Lindqvist 2006).

Secondly, the role of the law as an instrument giving confidence and guidance to administrative agencies needs to be reinforced by presenting more specific rules and instruments to the officers. The study indicates that officers prefer strong and unambiguous rules in managing the implementation of policy. A lack of effective rules creates an uncertain environment that the officers must shape and prioritize with their own discretionary rule set.

Finally, the division of roles and functions between politicians and administrative agencies needs to be re-evaluated. Generally speaking, democratic theory assumes that administrative agencies are tools in the hands of politicians. In reality, the Swedish model of administration is characterized by agencies with a high degree of autonomy from the politicians and a relatively large degree of freedom to shape the implementation of policy. In effect, these administrative agencies exercise political power. One consequence of citizens viewing the

administrative agencies as political actors is that they in turn try to influence these agencies to change the effective outcome of legislation.

Appendix

Bilaga A. Intervjuguide med Naturvårdsverket

1. Bakgrund

- Vill du berätta lite om dig själv?
- Var bor du någonstans? I vilken kommun eller ort? Hur länge har du bott där?
- Bor du i ett hus eller en lägenhet? Äger eller hyr det?
- Vad har du för utbildning?
- Vilka har du för fritidsintresse?
- Varför jobbar du med rovdjursfrågor?
- Hur kommer det sig att du började arbeta på denna enhet?
- Arbetade du med rovdjursfrågor innan Rovdjursutredningen (SOU 1999:146)?

2. Vargpolitik och vargförvaltning

- Vad tycker du om beslutet att ha varg i Sverige?
- Vad betyder ordet "vargpolitik" för dig?
- Vad tycker du om reglerna kring:
 - Ersättning för skador orsakade av vargangrepp
 - Bidrag till förebyggande åtgärder
 - Skyddsjakten
- Om du skulle ändra på regelverket, vad skulle du ändra på?
- Begreppet "regionalism" drogs allt mer in i diskussionen kring en annorlunda struktur för vargförvaltningen. Vilka är dina åsikter?
- Idag delegerar Naturvårdsverket många uppdrag till länsstyrelserna. Vad tycker du om delegeringsprocessen?
- Tycker du att länsstyrelsen skall ha mera makt över vargpolititi-

ken? Eller kommunerna?

3. Arbete och uppdrag

- Hur är att arbeta med vargfrågan? Tycker du att uppdraget passar dig? Tycker du att idag lägger man för mycket ansvar på den enskilda rovdjursförvaltaren?
- Vad tycker du om länsstyrelsernas arbete med de regionala förvaltningsplanerna för stora rovdjur?
- Skulle du vilja ändra på något? (ex. tider, lön, arbetsvillkor, kollegor)?
- Hur är klimatet på din enhet? Hur är förhållande bland kollegorna? Tycker att din arbetsplats är stimulerande?
- Har du fel någon gång?

4a. Allmänheten

- Hur skulle du beskriva kontaktytorna mellan Naturvårdsverket (er tjänstemän) och allmänheten?
- Händer det att du som tjänsteman tar kontakt med medborgaren? I så fall, med dem tar du kontakt? I vilket syfte?
- Hur uppfattar du allmänhetens intresse för vargfrågan?
- Har du deltagit i något diskussionsforum, seminarier, offentlig debatt mm.? I så fall vad tycker du om dessa möten?
- Enligt din uppfattning är det många människor som sitter i dessa möten och inte vågar tala ut sina åsikter?
- Är tystnaden ett problem i vargfrågan?
- Idag pratar man väldigt mycket om att öka acceptansen för vargstammen. Vad tycker du om ordet "acceptans"?

4b. Nationella Rovdjursrådet

- Hur många gånger håller Rovdjursrådet sina möten? Deltar du i mötena och i så fall sedan hur länge?
- Saknar du någon aktör i gruppen?
- Har du saknat någon funktion/egenskap i gruppen?
- Jag skulle vilja veta lite mer om resultatet av diskussionen i gruppen, fattar man något beslut i gruppen?
- Skulle det kunna finnas andra möjliga vägar som skulle kunna representera ett alternativ till Rovdjursrådet?

5. Personliga uppfattningar

- Tycker du att det är viktigt att ha vargen i Sverige? Varför?
- Är vargfrågan viktigt för dig personligen?
- Varför framkallar vargen så stora konflikter i Sverige?
- Diskuterar du ofta om varg med andra människor utanför myndigheternas väggar? På vilket sätt?
- Upplever du att frågan om rädsla för vargen är uppförstorat?
- Vilket är nästa steg i vargförvaltningen? Vilka åtgärder kommer att genomföras?

Bilaga B. Intervjuguide med länsstyrelserna

1. Bakgrund

- Vill du berätta lite om dig själv?
- Var bor du någonstans? I vilken kommun eller ort? Hur länge har du bott där?
- Bor du i ett hus eller en lägenhet? Äger eller hyr det?
- Vad har du för utbildning?
- Vilka har du för fritidsintresse?
- Hur länge har du jobbat med rovdjursfrågor?
- Varför jobbar du med rovdjursfrågor?

2. Vargpolitik och vargförvaltning

- Vad tycker du om att ha varg i Sverige?
- Vad betyder ordet "vargpolitik" för dig?
- Vad tycker du om etappmål för varg?
- Om man förflyttar sig till själva politiken, varför tror du att så många säger vargpolitiken har havererat?
- Om du skulle kunna ändra på regelverket vilka delar skulle du vilja ändra på och på vilket sätt?

3a. Arbete och uppdrag

- Hur är det att arbeta med förvaltningen av varg? Tycker du att uppdraget passar dig?
- Tycker du att idag lägger man för mycket ansvar på länsstyrelsen och i så fall på den enskilda förvaltare som jobbar med dessa frågor?
- Tycker du att det skulle hjälpa med att ha mer personal som jobbar på din enhet?

3b. Ersättning och bidrag

- Hur fattar du beslut kring bidrag till förebyggande åtgärder?
- Har länet haft problem med finansiering av förebyggande åtgärder?
- Följer du någon praxis när du fastställer ersättning för skador på tamdjur?
- Om vi tittar på processen kring ärendehandläggning, kan du berätta för mig hur det går till? Vilka kriterier följer du för att betala ut ersättning eller avslår en ansökan?
- Om vi talar om både ersättnings- och bidragssystemet, tycker du att själva systemet förhindrar många att söka ersättning respektive bidrag?
- Vem pratar du med om du är osäkert över det beslut som skall fattas?

3c. Inventeringsverksamhet

- Hur värderar din roll i inventeringsverksamheten?
- Hur väljer du ut dina medarbetare? Vad är den viktigaste egenskap du tittar på?
- När det gäller förvaltningsmärkning av varg, vilka kriterier följer du för att värdera behovet att radiomärka vargar i ditt län?

3d. Skydd mot varg

- Tycker du att acceptansen skulle öka om makten att fatta beslut om skydds jakt på varg delegeras till länsstyrelserna?
- Vilka akuta insatser finansierar länsstyrelsen?
- Har ni inrättat vargtelefonen i länet? Sedan hur länge?
- Kan du förklara för mig vad Rovdjursforum är för något?

3e. Regionala rovdjursgrupper

- När inrättade länsstyrelsen rovdjursgruppen i länet?
- Fanns det tidigare någon samrådsgrupp om rovdjursfrågor på länsstyrelsen eller inom någon förening? (ex. rovviltgrupp på länsstyrelsen)?
- Hur många gånger håller rovdjurgruppen möte? (En gång om månad? En gång varannan tre månader?)
- Var håller rovdjursgruppen sina möten? I vilken lokal? I vilken stad?

- Vilka representanter sitter i gruppen? Är dessa personer utvalda av de respektive organisationerna?
- Hur många bland dem som sitter i gruppen har invandrarebakgrund? Hur många är kvinnor?
- Hur fungerar det med gruppens interna organisation? Vem sätter upp agendan?
- Saknar du någon aktör i gruppen?
- Vad gäller medlemmarna i gruppen, märker du att de förbereder sig inför mötet med till ex. några skriftliga underlag och förslag?
- Tycker du att det finns en förståelse i rovdjursgruppen för vad du och andra ser på vargfrågan?
- Jag skulle vilja veta lite mer om resultatet av diskussionen i gruppen, lämnar gruppen något förslag till länsstyrelsen och i så fall vilka konsekvenser har får det?
- Skulle det kunna finnas andra möjliga vägar, enligt din åsikt, som skulle kunna representera ett alternativ till rovdjursgruppen?

3f. Regionala förvaltningsplaner för stora rovdjur

- När började planprocessen?
- Har du deltagit i förvaltningsmötena och i samrådsmötena?
- Vilken är din uppfattning om dessa möten?
- Vad gäller planernas innehåll, hur har du strukturerat det?
- Vilken är din uppfattning om Naturvårdsverkets roll i planprocessen?

4. Personliga uppfattningar

- Tycker du att det är viktigt att ha vargen i Sverige? Varför? Är vargfrågan viktigt för dig personligen?
- Diskuterar du ofta vargpolitiken utanför länsstyrelsens väggar? Med vem?
- Hur upplever du att medborgarna i länet diskuterar vargfrågan?
- Varför framkallar vargen så stora konflikter?
- Upplever du att frågan om rädsla för vargen är uppförstorat?
- Tycker du att länsstyrelsen skulle kunna få mera makt över vargpolitiken? Eller kommunerna?
- Hur upplever du kontakter med massmedia?
- Om du skulle nämna det största problemet som vargen orsakar i ditt län, vad skulle du nämna?

Litteratur

- Aberbach, J. D., Rockman, B. A. & Putnam, R. D. (1981) Bureaucrats and politicians in western democracies. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Abrahamsson, B. (1975) Organisationsteori. Om byråkrati, administration och självstyre. Stockholm: AWE/Gebbers.
- Aronson, Å. & Sand, H. (2004) Om vargens utveckling i Skandinavien under de senaste 30 åren, i Jansson, G., Seiler, C. & Andrén, H. (red), *Vilt och landskap i förändring*. Riddarhyttan: Grimsö forskningsstation: Sveriges Lantbruksuniversitet (Skogsvilt III).
- Aronson, Å. (2006) Varg i Sverige: statusrapport för vintern 2005/2006. Riddarhyttan: Grimsö forskningsstation.
- Aronson, Å. & Svensson, L. (2007) Varg i Sverige: statusrapport för vintern 2006/2007. Preliminära resultat. Riddarhyttan: Grimsö forskningsstation.
- Bang, H. (1999) Organisationskultur. Lund: Studentlitteratur.
- Barber, B. R. (1984) Strong democracy. Participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press.
- Barrett, S. & Fudge, C. (1981) Policy and action. Essays on the implementation of public policy. London: Methuen.
- Bartholdsson, K. (2006) Tre nyanser av grönt : om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön. Göteborg: Förvaltningshögskolan (Förvaltningshögskolans rapporter 79).
- Beckman, B. & Carling, A. (1989) Förhandlingsekonomin i regionalpolitiken. Stockholm: Allmänna förlag.
- Berkes, F., Peter, G. & Preston, J. R. (1991) Co-management. The Evolution in Theory and Practice of the Joint Administration of Living Resources. *Alternatives*. 18 (2).
- Bernard, H. R. (1994) Research Methods in Anthropology. Qualitative and Quantitative Approaches. Thousands Oaks: Sage Publications.
- Brainerd, S. M. (2003) Konfliktdempande tiltak i rovviltförvaltningen - Utredningen i förbindelse med den ny rovviltmedling. NINA Fagrapport.
- Brainerd, S. M., Linnell, J., Brøseth, H., Solberg, E., Pedersen, H., Liberg, O.,

- Sand, H. & Wabakken, P. (2006) Den skandinaviske ulven: utsetting eller innvandring? *Villmarksliv*. 4:82-85.
- Brans, M. & Rossbach, S. (1997) The Autopoiesis of the administrative systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy. *Public Administration*. 75: 417-439.
- Brignall, S. & Modell, S. (2000) An institutional perspective on performance measurement and management in the "new public sector". *Management Accounting Research*. 11: 281-306.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1990) Kan organisasjonsformer velges? Oslo: Notat.
- Brusewitz, G. (1967) Jakt. Jägare, villebråd, vapen och jaktmetoder från äldsta tider till våra dagar. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Bäck, H. & Larsson, T. (2006) Den svenska politiken: struktur, processer och resultat. Malmö: Liber.
- Cicourel, A. V. & Knorr-Cetina, K. D. (1981) Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro- and macro-sociologies. Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Cinque, S. (2003) Vargens utbredning och lokalisering: En orientering. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet (arbetsrapport 30).
- Cobb, R. & Ross, M. H. (1997) Denying agenda access: strategic considerations, i Cobb, R. & H., R. M. (red), *Cultural Strategies of agenda denial. Avoidance, attack and redefinition*. The University Press of Kansas.
- Coser, L. A. (1977) Masters of Sociological Thought: Ideas in Historical and Social Context. New York: HBJ College & School Division.
- Crozier, M. (1964) The Bureaucratic phenomenon. Chicago: The University of Chicago Press.
- Czarniawska-Joerges, B. (1992) Exploring Complex Organizations. A Cultural Perspective. London: Sage.
- Dahl, R. A. (2002) Demokratin och dess antagonister. Stockholm: Ordfront i samarbete med Demokratiakademien.
- (2005) Who governs?. Democracy and power in an American city. New Haven, Conn ; London: Yale University Press.
- Davis, K. C. (1969) Discretionary justice: A preliminary inquiry. Baton Rouge, La: Louisiana State University Press.
- Deli, P., Cortelazzo, M. & Zolli, P. (1999) Dizionario Etimologico della Lingua Italiana. Bologna: Zanichelli.
- Downs, A. (1967) Inside Bureaucracy. New York: Harper-Collins.
- Dunleavy, P. (1991) Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science. New York; London: Harvester Wheatsheaf.
- Dworkin, R. M. (1977) The philosophy of law. Oxford: Oxford U.P.
- Eckerberg, K. (1994) Consensus, Conflict or Compromise: The Swedish Case, i Eckerberg, K., Mydske, P. K., Niemi-Lilahti, A. & Hilmer Pedersen, K. (red), *Comparing Nordic and Baltic Countries - environmental problems and policies in agriculture and forestry*. TemaNord 1994:572. Köpenhamn: Nordic Council of Ministers.

- Ednarsson, M. (2005) Platser för rovdjursturism? : vargar, människor och utveckling i norra Värmland. Karlstad: Karlstad University Press. Avdelning för kulturgeografi. Institution för samhällsvetenskap.
- EEG 92/43 Art- och habitatdirektivet. Rådets direktiv.
- 97/338 Förordningen om genomförandet inom gemenskapen av konventionen om internationell handel med hotade arter av vilda djur och växter.
- Ehn, P. (1998) Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikers syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv. Stockholm: Stockholms universitet.
- Ellinor, L. & Glenna, G. (1998) Dialogue: rediscover the transforming power of conversation. New York: Wiley.
- Ericsson, G. & Sandström, C. (2005) Delrapport om svenskars inställning till rovdjurspolitik och -förvaltning. Umeå: SLU Umeå/FjällMistra & Umeå.
- Erikson, M. (2004) Lokala politiska ledare: ett kollage av diskurser. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Fishkin, J. S. (1997) The voice of the people. Public opinion and democracy. New Haven: Yale University Press.
- Foucault, M. (2003) Övervakning och straff: fängelsets födelse. Lund: Arkiv.
- Fraenkel-Haeblerle, C. (2004) Giurisdizione sul silenzio e discrezionalità amministrativa. Germania - Austria - Italia. Trento: Università di Trento.
- Franzén, H. (1996) Ledarskap genom ledningskvalitet: delaktighet, effektivitet, kompetens, arbetsklimat, kvalitetssträvan, förändringsförmåga, samarbete. Lund: Studentlitteratur.
- Galligan, D. J. (1986) Discretionary powers: a legal study of official discretion. Oxford: Clarendon.
- Giannini, M. S. (1960) Discrezionalità, i VV. AA. (red), *Enciclopedia del diritto*. Milano: Giuffrè.
- Giddens, A. (1984) The constitution of society: outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press.
- Goodin, R. E. (1986) Welfare, Rights and Discretion. *Oxford Journal of Legal Studies*. 6 (3):232-261.
- Goodnow, F. J. (2000) Comparative administrative law: an analysis of the administrative systems, national and local, of the United States, England, France and Germany. Washington, D.C.: Beard.
- Goodsell, C. T. (1981) The public encounter: where state and citizen meet. Bloomington: Indiana University Press.
- GP (2008-01-28) Flera vargar siktade i helgen.
- Grimes, M. (2005) Democracy's infrastructure. The role of Procedural Fairness in Fostering Consent. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Grönlund, A. & Kallberg, J. (2006) Att ta ansvar för effekter - en fallstudie av Naturvårdsverket, i Grönlund, A. & Modell, S. (red), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Grönlund, A. & Modell, S. (2006) Effektivitet och styrning i statliga myndigheter. Lund: Studentlitteratur.

- Gualmini, E. (2003) *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari: Laterza.
- Habermas, J. (1979) *Communication and the Evolution of Society*. London: Heinemann.
- (2001) *On the pragmatics of social interaction: preliminary studies in the theory of communicative action*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hagström, B. (1990) *Chef i offentlig verksamhet. Forskning kring offentligt ledarskap*, i (red), Lund: Studentlitteratur.
- Harmon, M. M. & Mayer, R. T. (1986) *Organization theory for public administration*. Burke, VA: Chatelaine Press.
- Hawkins, K. (1994) *The Uses of Legal Discretion: Perspective from Law and Social Science*, i Hawkins, K. (red), *The uses of discretion*. Oxford: Clarendon.
- Held, D., Jodebrandt, S., Persson, A. & Winqvist, T. (1997) *Demokratimodeller: från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.
- Heshusius, L. (1994) *Freeing Ourselves From Objectivity: Managing Subjectivity or Turning Toward a Participatory Mode of Consciousness?* *Educational Researcher*. 23 (3):15-22.
- Hill, M. & Hamm, C. (1997) *The policy process in the modern state*. London: Prentice Hall.
- Hovik, S. & Reitan, M. (2004) *National Environmental Goals in Search of Local Institutions*. *Environmental and Planning C, government and policy*. 22: 687-699.
- Huber, J. D. & Shipan, C. R. (2002) *Deliberate Discretion? The institutional foundation of bureaucratic autonomy*. Cambridge: University Press.
- JO 2004/05 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse. Redogörelsen. Justitieombudsmannen. Stockholm.
- Johansson, R. (1992) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihets organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv.
- Johansson, V. (2006) *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Umeå: Boréa.
- Jowell, J. L. (1975) *Law and bureaucracy. Administrative discretion and the limits of legal action*. New York: Dunellen.
- Karlsson, J., Bjärvall, A. & Lundvall, A. (1999) *Svenskarnas inställning till varg: en intervjuundersökning*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Karlsson, J. & Thoresson, S. (2001) *Jakthundar i vargrevir. En jämförelse av jakthundsanvändningen i fem olika vargrevir, samt statistik över vargangrepp på hundar 1999/2000*. Grimsö: Viltskadecenter.
- Karlsson, J., Andrén, H. & Sand, H. (2004) *Vad bestämmer antalet vargar och deras utbredning i framtiden?*, i Jansson, G., Seiler, C. & Andrén, H. (red), *Skogsvilt III: Vilt och landskap i förändring*. Lindesberg: Grimsö forskningsstation.
- Karlsson, J., Eriksson, M. & Liberg, O. (2004) *Hur rädda är vargar för människor?*, i Jansson, G., Christiane, S. & Andrén, H. (red), *Skogsvilt III - Vilt och landskap i förändring*. Riddarhyttan: Grimsö forskningsstation: Sverige.

- Kelsen, H. (1945) General Theory of Law and State. Cambridge: Clarendon.
- (1967) Pure theory of law. Berkeley: University of California Press.
- Krause, G. A. (2003) Agency Risk Propensities Involving the Demand for Bureaucratic Discretion., i Meier, K. J. & Krause, G. A. (red), *Politics, policy, and organizations: frontiers in the scientific study of bureaucracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kvale, S. (1997) Den kvalitativa forskningsintervjun. Lund: Studentlitteratur.
- Lidström, A. (1991) Discretion: an Art of the Possible. Education committees in the Swedish system of government. Umeå: Umeå universitet.
- Lindley, R. (1986) Autonomy. Basingstoke: Macmillan.
- Lipsky, M. (1980) Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.
- Luhmann, N. (1989) Ecological Communication. Cambridge: Polity Press.
- (1995) Social Systems. Stanford CA: Stanford University Press.
- (1999) The Concept of Society, i Elliott, A. (red), *Contemporary Social Theory*. Oxford: Blackwell.
- Luhmann, N. & Bednarz, J. (1990) Political theory in the welfare state. Berlin: Gruyter.
- Lukes, S. (2005) Power: a radical view. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lundquist, L. (1987) Implementation steering. An actor-structure approach. Lund; Bromley: Studentlitteratur.
- (1998) Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, L. (1992) Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur.
- 2004 Integrating Swedish Water Resource Management: a multi-level governance trilemma. *Local Environment*, 9 (October) (5): 413-424.
- Luzzati, C. (1991) Dinamicità e certezza del diritto in Kelsen., i Gianformaggio, L. (red), *Sistemi statici e dinamici*. Torino: Giappichelli.
- Länsstyrelsen (2006) Riktlinjer för bidrag och ersättningar från viltskade-medlen. Örebro: Länsstyrelsen i Örebro län.
- Löfgren, C. (2003) "A work of art that works": design i domstol.
- MacCormick, N. & Summers, R. S. (1997) Interpreting precedents: a comparative study. Aldershot: Dartmouth.
- Manning, P. K. (2003) Policing contingencies. Chicago: University of Chicago Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976) Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsförlaget.
- (1989) Rediscovering institutions. The organizational basis of politics. New York: Free Press.
- Meidinger, E. (1987) Regulatory Culture. A Theoretical Outline. *Law and Policy*. 9 (October): 355-386.
- Meier, K. J. & Krause, G. A. (2003) Politics, policy, and organizations: frontiers in the scientific study of bureaucracy. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mellbourn, A. (1979) Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska

- högre statstjänstemän. Stockholm: Liber.
- Miljöverndepartementet (2003-2004) Rovvilt i norsk natur - St.meld. nr. 15. Miljöverndepartementet.
- Miller, C. R. (1990) The Rhetoric of Decision Science, or Herbert A. Simon says', i Simons, H. W. (red), *The Rhetorical Turn: Invention and Persuasion in Conduct of Inquiry*. Chicago: University of Chicago Press.
- Molander, P., Schick, A. & Nilsson, J. E. (2002) Vem styr?. Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna. Stockholm: SNS förlag.
- Naturvårdsverket (2003) Åtgärdsprogram för bevarande av varg. Stockholm: Naturvårdsverket.
- (2004) Ändra jaktlagstiftningen efter JO-kritik mot lodjursjakt (Pressmeddelande). Stockholm.
- NFS 2002:13 Naturvårdsverkets föreskrifter och Allmänna råd om bidrag och ersättningar för viltskador enligt 11 och 12 §§ viltskadeförordningen (2001:724) [Viltskadekungörelse]. Stockholm: Naturvårdsverket.
- 2004:17 Naturvårdsverkets föreskrifter och Allmänna råd om inventering samt bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar. Stockholm: Naturvårdsverket.
- 2004:18 Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av rovdjursförekomst utanför samebyar. Stockholm: Naturvårdsverket.
- 2007:10 Naturvårdsverkets föreskrifter och Allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Norell, P. O. (1989) De kommunala administratörerna: en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik. Lund: Studentlitteratur.
- Norlén, N. (2001) Vargmannens testamente och andra bitar i pusslet om vargens återkomst. Nyköping: Parthenon.
- Ohlander, A. S. (2003) Varför inte fråga dem själva. Etiska reflexioner kring deltagande observation, i Meeuwisse, A. S., Hans (red), *Den o censurerade verkligheten i reportage, bild och undersökningar*. Stockholm: Carlssons.
- Oldhammer, B. & Johansson, P. (2004) I vargens spår : vandringar i Furudalsreviret. Rättvik: Rättviks naturskyddsförening.
- Page, E. & Goldsmith, M. (1987) Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states. London: Sage.
- Palm, L. (1994) Övertalningsstrategier. Att välja budskap efter utgångsläget. Lund: Lund University Press.
- Pateman, C. (1970) Participation and democratic theory. London: Cambridge University Press.
- Perrow, C. (1972) Complex Organizations: A Critical Essay. Glenview: Scott Foresman.
- Persson, J. & Sand, H. (1998) Vargen: viltet, ekologin och människan. Spånga: Svenska Jägareförbundet.
- Peters, B. G. (1999) Institutional theory in political science: the "new institu-

- tionalism". London: Pinter.
- Petersson, O. (2005) Rättsstaten - Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Premfors, R. (2000) Den starka demokratin. Stockholm: Atlas.
- (2003) Demokrati och byråkrati. Lund: Studentlitteratur.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973) Implementation. Berkeley: University of California Press.
- Prop. (2000/01:57) Sammanhållen Rovdjurspolitik.
- (2001/02:7) Regional samverkan och statlig länsförvaltning.
- Putnam, R. D. (1996) Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien. Stockholm: SNS (Studieförbundet Näringsliv och samhälle).
- Pyka, M., Nyqvist, A., Monstad, T., Hagstedt, J. & Korsell, L. (2007) Illegal jakt på stora rovdjur. Konflikt i laglöst land? Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå) (Rapport 2007:22).
- Reardon, K. K. (1981) Persuasion. Theory and context. Beverly Hills CA: Sage.
- Renn, O. (2006) Participatory processes for designing environmental policies. *Land Use Policy*. 23: 34-43.
- Robbins, S. P. (1990) Organization theory: Structure designs and applications. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall Inc.
- Rothstein, B. & Pierre, J. (2003) Välfärdsstat i otakt : om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter. Malmö: Liber ekonomi.
- Rouke, F. (1984) Bureaucracy, Politics and Public Policy. Boston: Little Brown.
- Sand, H., Wabakken, P. & Liberg, O. (2004) Vargens biologi: karaktärer och konsekvenser för små populationer, i Jansson, C. S. G. & Andrén, H. (red), *Skogsvilt III. Vilt och landskap i förändring*. Riddarhyttan: Grimsö forskningsstation & Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Sand, H., Ahlqvist, P. & Liberg, O. (2004) GPS-sändare: en ny era för studier av beteendekologi hos vilda djur, i G. Jansson, C. S., & H. Andrén (red), *Vilt och landskap i förändring*. Riddarhyttan: Grimsö forskningsstation: Sveriges Lantbruksuniversitet (Skogsvilt III).
- Sand, H., Liberg, O., Aronson, Å., Forslund, P., Pedersen, H. C., Wabakken, P., Brainerd, S., Bensch, S., Karlsson, J. & Ahlqvist, P. (2007) Vargen - Artfakta en sammanställning av data från det skandinaviska vargforskningssprojektet SKANDULV 2007 på uppdrag av utredningen om de stora rovdjuren. Grimsö.
- Sandberg, H. (2006) Det goda teamet: Om teamarbete, arbetsklimat och samarbetshälsa. Lund: Studentlitteratur.
- Sandström, C. & Ericsson, G. (2006) Rovdjursfrågan ingen traditionell höger-vänsterfråga - partier går i otakt med sina anhängare. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå/Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU.
- Sannerstedt, A. (1997) Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken., i Rothstein, B. (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: Nordstedts AB.
- Sartori, G. (1993) Democrazia: cosa è. Milano: Rizzoli.

- Schein, E. H. (1985) *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Schierenbeck, I. (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa.
- Schneider, C. E. (1991) *Discretion and Rules: A Lawyer's View.*, i Hawkins, K. (red), *The Uses of Discretion*. Oxford: Clarendon Press.
- Scott, J. C. (1998) *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press.
- SFS 1974:152 Regeringsformen.
- 1986:223 Förvaltningslag.
 - 1987:259 Jaktlag.
 - 1987:905 Jaktförordningen.
 - 2001:724 Viltskadeförordning.
 - 2002:864 Förordning med länsstyrelseinstruktion.
 - 2006:14 Förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905).
 - 2007:127 Förordning med särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder vid rovdjursangrepp.
- Sikku, O. J. & Torp, E. (2004) *Vargen är värst : traditionell samisk kunskap om rovdjur*. Östersund: Jamtli förlag.
- Simon, H. A. (1947) *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organizations*. New York; London: Free Press.
- Sjölander-Lindqvist, A. (2006) "Den är ju inte i fårhagen på studiebesök". Om lokala perspektiv och uppfattningar om varg och svensk rovdjurspolitik. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet (Rapport 2006:1).
- Sjölander-Lindqvist, A., Bentz, A. & Cinque, S. (2008) *Rör inte mitt får!*, i Nilsson, L. & Johansson, S. (red), *Regionen och flernivådemokrati*. Kungälv: Livréna AB.
- Skogen, K., Haaland, H., Krange, O., Brainerd, S. M. & Hustad, H. (2003) *Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding*. Trondheim: NINA (Fagrapport 70).
- Solli, R. & Källström, A. (1995) *Kommundirektören. En studie av kommunens högsta tjänsteman*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- SOU (1999:25) *Samerna - ett ursprungsfolk i Sverige*. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- 1999:50 Skyddsjakt på varg. Miljödepartementet. Stockholm.
 - 1999:146 Sammanhållen rovdjurspolitik. Slutbetänkande av Rovdjursutredningen. Miljödepartementet. Stockholm: Fritzes.
 - 2000:01 Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Remissammanställning av Demokratiutredningens slutbetänkande. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
 - 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén. Finansdepartementet.
 - 2007:89 Rovdjuren och deras förvaltning. Stockholm: Miljödepartementet.
- Stigmark, K. & Molander, P. (2005) *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Stockholm: Riksbankens jubile-

- leumsfond i samarbete med Gidlund.
- Strauss, A. L. & Corbin, J. (1997) Grounded theory in practice. Thousand Oaks: SAGE.
- Strömberg, D. (2004) Sammanhållning i rovdjurspolitiken? En policyanalys av partiernas och intresseorganisationernas inställning till rovdjur. Umeå: FjällMistra.
- Strömberg, H. (2003) Allmän förvaltningsrätt. Liber ekonomi.
- Suleiman, E. N. (1974) Politics, Power, and Bureaucracy in France. The Administrative Elite. Princeton: University Press.
- SÖ 1983:30 Bernkonventionen. Stockholm: Utrikesdepartement.
- 1993:77 Konventionen om biologisk mångfald. Stockholm: Utrikesdepartement.
- Thompson, P. (1988 [1978]) The Voice of the Past. Oxford: Oxford University Press.
- Toverud, L. I. (2001) Utsetting av ulv i Norge og Sverige 1976-2001. Oslo: Lars I. Toverud.
- Tyler, T. R. (1990) Why people obey the law. New Haven Conn ; London: Yale University Press.
- (2003) Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law.
- Wabakken, P., Aronson, Å., Sand, H., Steinset, O. K. & I., Kojola (1999) Ulv i Skandinavia: Statusrapport for vinteren 1998-99. Elverum: Høgskolan i Hedmark (Rapport n. 18-1999).
- (2002) Ulv i Skandinavia: Statusrapport for vinteren 2001-2002. Elverum: Høgskolen i Hedmark (Rapport n. 2-2002).
- Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T. H., Sand, H.. & Kojola, I. (2005) Ulv i skandinavia: statusrapport for vinteren 2004-2005. Elverum: Høgskolen i Hedmark (Rapport n. 6-2005).
- Wabakken, P., Aronson, Å., Strømseth, T. H., Sand, H., Svensson, L. & Kojola, I (2007) Ulv i Skandinavia. Statusrapport for vinteren 2006-2007. Elverum: Høgskolen i Hedmark (Rapport n. 6-2007).
- Van Eeten, M. (1999) Dialogue of the Deaf. Defining New Agendas for Environment Deadlock. Delft: Eburon.
- Weber, M. (1964) L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme: suivi de Les sectes protestantes et l'esprit du capitalisme. Paris: Plon.
- (1968) Economy and Society, i Roth, G. & Wittich, C. (red), *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Wiberg, S. (1987) På jakt efter en roll. Tjänstemäns bilder av planering och politik. Lund: Doga.
- Viltskadecenter (2007) Viltskadestatistik. Riddarhyttan: Grimsö forskningsstation.
- Winter, S. (1994) Implementering og effektivitet. Herning: Systime.
- (2002) Explaining street-level bureaucratic behaviour in social and regulatory policies. Boston 29 augusti-1 september 2002: Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Vinzant, J. C. & Crothers, L. (1998) Street-level leadership: discretion and legitimacy in front-line public service. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- Wockelberg, H. (2003) Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket. Uppsala: Elanders Gotab.
- Volti, R. (2008) An introduction to the sociology of work and occupations. Los Angeles: Pine Forge Press.
- Väntänen, A. & Marttunen, M. (2005) Public involvement in multi-objective water level regulation development projects - evaluating the applicability of public involvement methods. *Environmental Impact Assessment Review*. 25: 281-304.
- Yin, R. K. (2003) Case study research: design and methods. Thousand Oaks: Sage Publications.

Avhandlingar vid förvaltningshögskolan

ISSN: 1653-8358

23. Cinque Serena, 2008. I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 240). ISBN: 978-91-628-7441-4
22. Gustafsson Anette, 2008. Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.260) ISBN: 978-91-628-7442-1
21. Tedros Adiam, 2008. Utanför storstaden. Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.205). ISBN: 978-91-628-7399-8
20. Andersson-Felé Lena, 2008. Leda lagom många. – Om struktur, kontrollspann och organisationsideal. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 238). ISBN: 978-91-628-7352-3
19. Johansson Susanne, 2007. Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 278). ISBN: 978-91-628-7053-9
18. Berlin Johan, 2006. Beställarstyrning av hälso- och sjukvård. - Om människor, marginaler och miljoner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 382). ISBN: 91-628-6817-9
17. Johansson Tobias, 2006. Förvaltningens gräns mot marknaden. Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 208). ISBN: 91-628-6929-9
16. Kastberg Gustaf, 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 211). ISBN: 91-628-6650-8
15. Carlström Eric, 2005. I Skuggan av Ädel. Integrering i kommunal vård och omsorg. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 283). ISBN: 91-628-6588-9
14. Eriksson Nomie, 2005. Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 222). ISBN: 91-628-6568-4

13. Rodrigo Blomqvist Paula, 2005. Närvarons politik och det mångetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN: 91-628-6502-1
12. Fihn Glenn, 2005. Normer och reformer. Den landskommunala och statskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN: 91-628-6400-9
11. Johansson Patrik, 2004. I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 252). ISBN: 91-628-5983-8
10. Erikson Malgorzata, 2004. Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 201). ISBN: 91-628-6087-9
9. Mühlenbock Ylva, 2004. Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 196). ISBN: 91-628-6057-7
8. Karlsson David, 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 328). ISBN: 91-628-5803-3
7. Malmer Stellan, 2003. Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus Förlag. (s. 348). ISBN: 91-89449-53-3
6. Theodorsson Annika, 2003. Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 248). ISBN: 91-628-5629-4
5. Siverbo Sven, 2001. Reformen och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN: 91-628-4705-8
4. Cregård Anna, 2000. Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 231). ISBN: 91-631-0453-9
3. Nilsson Viveka, 1999. Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 215). ISBN: 91-628-3529-7
2. Pauli Stefan, 1999. Politiker och kassaflödesrapportering. En studie av kommunpolitikernas val av redovisningsinformation. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 277). ISBN: 91-628-3357-x

1. Falkman Pär, 1997. Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 198). ISBN: 91-628-2678-6