

# Adaptiva, effektiva och legitima förvaltningssystem?

En syntes av aktuell forskning om  
viltförvaltningen i Fennoskandia

Jens Nilsson, Annica Sandström,  
Camilla Sandström

RAPPORT 7118 | DECEMBER 2023



# Adaptiva, effektiva och legitima förvaltningssystem?

En syntes av aktuell forskning om viltförvaltningen  
i Fennoskandia

av Jens Nilsson, Annica Sandström och Camilla Sandström

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

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

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

**Naturvårdsverket**

Tel: 010-698 10 00

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

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

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

ISBN 978-91-620-7118-9

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2023

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2023

Omslagsillustration: Elsa Wikander/Azote



# Förord

I den här rapporten presenteras resultaten från forskningsprojektet *Adaptiva, effektiva och legitima förvaltningssystem? – En syntes av aktuell forskning om viltförvaltningen i Fennoskandia*. Projektet har finansierats inom ramen för Naturvårdsverkets medel för forskningsfinansiering ur Viltvårdsfonden.

Syftet med den forskning som finansieras med medel ur Viltvårdsfonden är att utveckla vetenskapligt baserad kunskap för hållbar förvaltning av vilt som naturresurs. Den kunskapen är ett viktigt stöd för Naturvårdsverket som nationellt ansvarig myndighet för vilt och jakt, för Länsstyrelserna i den regionaliserade viltförvaltningen och för Svenska Jägarförbundet i uppdraget att leda den praktiska jakt- och viltvården i Sverige.

Svensk viltförvaltning har varit föremål för ett antal förändringar under de senaste årtiondena och det här forskningsprojektet möter ett behov av att sammanställa aktuell forskning om viltförvaltningens organisation och dess förmåga att hantera ekologiska och sociala utmaningar. Rapportens författare konstaterar att även om viltförvaltningen i Sverige sker i olika system, beroende på om det handlar om gäss, klövvilt eller rovdjur, så finns gemensamma utmaningar. Några nyckelord i skapandet av en lärande organisation, och för en fortsatt utveckling av svensk viltförvaltning, är samverkan, regional och lokal anpassning samt en ökad kunskap om flernivåstyrning.

Rapporten är författad av Jens Nilsson, Luleå tekniska universitet, Annica Sandström, Luleå tekniska universitet och Camilla Sandström, Umeå universitet. Författarna ansvarar för innehållet i rapporten.

Stockholm, december 2023

Marie Uhrwing  
Avdelningschef, Hållbarhetsavdelningen

# Författarnas förord

Vi vill särskilt uppmärksamma och tacka alla deltagare vid våra workshops och seminarier som så generöst och konstruktivt delat med sig av sin kunskap och erfarenhet. Tack också till Elsa Wikander och hennes kollegor på Azote AB för ett fantastiskt fint arbete med de illustrationer som presenteras i rapporten och, slutligen, tack till Naturvårdsverket och Viltvårdsfonden som finansierat och därmed möjliggjort projektets genomförande.

Jens Nilsson  
Luleå tekniska universitet

Annica Sandström  
Luleå tekniska universitet

Camilla Sandström  
Umeå universitet

# Innehåll

|  |    |
|--|----|
| <b>Förord</b>                                  | 3  |
| <b>Författarnas förord</b>                     | 4  |
| <b>Sammanfattning</b>                          | 7  |
| Bakgrund och syfte                             | 7  |
| Metod  | 7  |
| Tre förvaltningssystem med olika resultat      | 8  |
| Gemensamma utmaningar                          | 9  |
| Kunskapsgap och rekommendationer               | 10 |
| <b>Summary</b>                                 | 11 |
| Background and purpose                         | 11 |
| Method   | 11 |
| Three systems with different results           | 12 |
| Shared challenges                              | 13 |
| Knowledge gaps and recommendations             | 14 |
| <b>Ordlista</b>                                | 15 |
| <b>1. Introduktion</b>                         | 16 |
| 1.1 Syfte och avgränsningar                    | 18 |
| 1.2 Analysram                                  | 19 |
| 1.2.1 Institutionella egenskaper               | 19 |
| 1.2.2 Processens egenskaper                    | 19 |
| 1.2.3 Förvaltningens resultat                  | 20 |
| 1.3 Disposition                                | 20 |
| <b>2. Metod</b>                                | 21 |
| <b>3. Resultat</b>                             | 24 |
| 3.1 En översikt av studierna i urvalet         | 24 |
| 3.2 Förvaltningen av gäss                      | 25 |
| 3.2.1 Sammanfattning av gåsförvaltningen       | 27 |
| 3.3 Förvaltningen av stora rovdjur             | 27 |
| 3.3.1 Förvaltningsnivåer och aktörer           | 28 |
| 3.3.2 Förvaltningsprocesserna                  | 29 |
| 3.3.3 Förvaltningens resultat                  | 32 |
| 3.3.4 Sammanfattning av rovdjursförvaltningen  | 33 |
| 3.4 Förvaltningen av klövvilt                  | 33 |
| 3.4.1 Förvaltningsnivåer och aktörer           | 34 |
| 3.4.2 Förvaltningsprocesser och resultat       | 35 |
| 3.4.3 Sammanfattning av klövviltsförvaltningen | 37 |

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| <b>4.</b> | <b>Diskussion</b>                                   | 38 |
| 4.1       | Likheter och skillnader mellan arternas förvaltning | 38 |
| 4.2       | Gemensamma utmaningar och potentiella lösningar     | 43 |
|           | 4.2.1 Flernivåstyrning                              | 43 |
|           | 4.2.2 Samverkansprocesser                           | 46 |
|           | 4.2.3 Socio-ekologiska system                       | 47 |
| 4.3       | Kunskapsgap   | 48 |
| 4.4       | Avslutande kommentarer och förslag                  | 50 |
| <b>5.</b> | <b>Källhänvisning</b>                               | 52 |
| 5.1       | Källor i litteraturstudien                          | 52 |
| 5.2       | Övriga källor                                       | 55 |
| 5.3       | Illustrationer                                      | 57 |
| 5.4       | Elektronisk bilaga                                  | 57 |

# Sammanfattning

Hur bör viltförvaltningen organiseras för att vi ska få en adaptiv och effektiv skötsel av våra viltpopulationer som även upplevs som legitim? Denna rapport svarar mot ett behov att syntetisera den senaste tidens forskning om hur viltförvaltningens styrning och organisering påverkar dess kapacitet att hantera olika ekologiska och sociala utmaningar.

## Bakgrund och syfte

Den svenska förvaltningen av vilt har varit föremål för en rad institutionella förändringar under de senaste årtiondena. Utvecklingen har gått hand i hand med ratificeringen av internationella miljökonventioner, till exempel Konventionen om biologisk mångfald och Århuskonventionen, som föreskriver ett ökat deltagande i förvaltningen av vår miljö och naturresurser. Införandet av regionala viltförvaltningsdelegationer kan nämnas som en av de mest påtagliga reformerna. Dessa förändringar har medfört förskjutningar av makt och inflytande, både vertikalt och horisontellt, i sökandet efter en mer effektiv, adaptiv och legitim förvaltning. Medan en *effektiv* förvaltning når uppsatta mål kännetecknas en *adaptiv* förvaltning av kontinuerliga lärandeprocesser. *Legitimitet* speglar berörda aktörers stöd och acceptans för förvaltningsprocessen och dess utfall. Syftet med rapporten är att undersöka hur dagens viltförvaltningssystem påverkar dess förmåga att hantera olika sociala och ekologiska utmaningar och åstadkomma en adaptiv, effektiv och legitim förvaltning. Detta görs genom en systematisk litteraturstudie i en svensk och nordisk kontext.

## Metod

Även om bakgrunden till studien framför allt handlar om att generera lärdomar för den svenska viltförvaltningen har den empiriska undersökningen en bredare ansats och omfattar svenska, norska och finska vetenskapliga studier av förvaltningen av landbaserade viltarter publicerade mellan åren 2010–2021.

Den första litteratursökningen resulterade i 998 artiklar. 41 av dessa uppfyllde de uppställda kriterierna och utgör studiens underlag. En översiktlig analys visar att intresset för de aktuella forskningsfrågorna har ökat markant över tid hos såväl forskare som forskningsfinansiärer. En majoritet av studierna fokuserar på en svensk kontext medan en tredjedel omfattar Norge och en fjärdedel Finland. Ungefär hälften av studierna i urvalet har en interdisciplinär ansats och en övervägande majoritet utgörs av fallstudier. Kvalitativa metoder, ibland i kombination med kvantitativa, är allra vanligast förekommande.

Den genomförda forskningen kan organiseras i grupper baserat på vilken art som är i fokus: rovdjur, klövvilt eller gäss. Studier av rovdjursförvaltningen dominerar stort, följt av klövvilt och gäss. Studieobjekten varierar men de flesta av artiklarna inriktar sig på vissa aktörer eller organisatoriska enheter inom viltförvaltningen och forskning om olika typer av samförvaltning är vanligt förekommande. Det stora intresset för de svenska samverkansorganen, exempelvis viltförvaltnings-



organisationer och älgförvaltningsgrupper, avspeglas även i att många studier riktar sin uppmärksamhet mot den regionala nivån, belyser dialog, samverkan och samarbete, och undersöker olika aspekter av legitimitet. Forskningen har även fokuserat på olika utmaningar. Förvaltningens effektivitet och uppfyllandet av populationsmål har varit centrala frågor för studier av gåsförvaltningen, medan forskningen om rovdjur framför allt har fokuserat på process och legitimitetsproblematik, och flernivåstyrning och adaptiv kapacitet har varit nyckelbegrepp i studierna av klövvilt.

## Tre förvaltningssystem med olika resultat

Förvaltningen av gäss sker i ett flernivåsystem där formella beslutsstrukturer samverkar med informella arenor. Institutionella förändringar har resulterat i en ökad adaptiv kapacitet och en bättre anpassning mellan de sociala och ekologiska systemen. Förvaltningen har effektivt genomfört olika förvaltningsåtgärder medan resultaten från studierna går isär när det gäller dess faktiska effekter på populationsmålen. Den sammantagna bilden är att förändringarna inom gåsförvaltningen har bidragit till minskade konflikter och att legitimiteten är genomgående hög. Antalet studier av gåsförvaltningen är emellertid än så länge begränsat varför resultaten ska tolkas med viss försiktighet.

Även förvaltningen av rovdjur äger rum i flernivåsystem, som utformats olika i de tre länderna avseende både decentralisering och medverkan av organiserade intressen såsom jakt och naturvård. Det svenska systemet utmärker sig från de övriga genom att de organiserade intressena har tillträde till formella beslutsorgan. Trots institutionella olikheter visar litteraturen på liknande utmaningar relaterade till polarisering och målkonflikter samt samverkansorganens funktion. Resultaten går isär det gäller förvaltningssystemens förmåga att vara adaptiv och effektiv. Legitimiteten varierar beroende av vilken aspekt (process, resultat eller systemet som sådant) som är i fokus, vilken art som avses och vilken aktör som tillfrågas. Antalet artiklar ger stöd till slutsatserna, även om variationen av frågeställningar, teorier och metoder gör att studierna inte ger helt entydiga svar på våra frågeställningar.

Klövviltets förvaltning, slutligen, sker även den i flernivåsystem, med utgångspunkt i den kommunala (Norge) och/eller regionala (Sverige) nivån. Förvaltningen kännetecknas av betydande medverkan från berörda intressegrupper och förekomsten av olika samverkansorgan med ett relativt stort inflytande. Även om den adaptiva kapaciteten i systemet liksom legitimiteten för process och system är relativt hög, och samvarierar, råder det delade meningar om förvaltningens effektivitet i termer av måluppfyllelsen som i huvudsak utmanas av rådande sociala och ekologiska variationer i olika delar av landet. Även här är antalet artiklar relativt få, men enhetlighet när det gäller val av teorier och kombinationen av metoder, ger en relativt stabil grund för resultaten.

## Gemensamma utmaningar

Flernivåstyrning, samverkan, och ambitionen att etablera lärande organisationer genom att stärka kopplingarna mellan de sociala och ekologiska systemen är gemensamma för alla tre förvaltningssystem. De utmaningar som systemen för gäss, rovdjur och klövvilt har att hantera skiljer sig dock åt. Förvaltningen karaktäriseras av delvis olika ekologiska förutsättningar, exempelvis avseende arternas mobilitet (gässen) och samspel med andra arter (klövviltet). Den brottas även med olika typer av sociala konflikter där den skarpare skiljelinjen mellan bevarande och brukande inom rovdjursförvaltningen utmärker sig från gås- och klövviltsförvaltningen.

*Flernivåstyrning* är lika svår som den är nödvändig för att åstadkomma en effektiv, adaptiv och legitim viltförvaltning. Flernivåförvaltning möjliggör lokal anpassning och utgör en lösning på dilemmat att en och samma förvaltningsmodell inte passar i alla delar av landet. Men det gäller att skapa förutsättningar och incitament för en bra samverkan mellan nivåerna för att förvaltningens effektivitet och legitimitet inte ska påverkas negativt samt att tydliggöra roller, ansvar och relationer inom flernivåsystemen. Det är även viktigt att verka för en ökad samordning mellan olika mål och perspektiv på samtliga nivåer i förvaltningssystemet för att undvika spänningar och målkonflikter mellan aktörer på olika nivåer.

*Samverkan* är även den helt avgörande för att nå en effektiv, adaptiv och legitim viltförvaltning. Den genomförda forskningen visar på både möjligheter och utmaningar med samförvaltning, samt identifierar en rad faktorer som bör beaktas i utformningen av samverkansorgan. Det är viktigt att fundera kring hur arbetet ska bedrivas och hur beslut ska fattas. Detsamma gäller utformningen av deltagarnas roller, exempelvis vem de representerar och varför, samt samverkansorganets funktion och beslutsutrymme i relation till andra beslutsorgan på andra nivåer inom systemen. De val som görs sätter ramarna för samverkan och påverkar möjligheten att hantera, i stället för att förstärka och befästa, underliggande konflikter. Men även arbetet inom samverkansorganen är viktigt att beakta. Ledarskapet måste finnas på plats liksom en rad praktiska förutsättningar såsom tid, resurser och kunskap. Bristfälligt utformade samverkansprocesser i dag riskerar att leda till ett minskat engagemang och bristande förtroende för förvaltningen på längre sikt.

För att skapa en adaptiv, effektiv och legitim viltförvaltning behövs även ett bredare perspektiv på de *sociala och ekologiska systemen* och samspelet däremellan. Forskningen visar på motsättningar och anpassningsproblem inom det sociala systemet samt mellan det sociala och ekologiska. Förvaltningen är mer eller mindre väl utformad för att adressera underliggande sociala konflikter och spegla komplexiteten i de ekosystem som ska förvaltas. En ökad medvetenhet kring dessa svåra avvägningar, transparens i prioriteringar, samt en ökad flexibilitet i regelverket är absolut nödvändig för att lyckas.

Avslutningsvis, den aktuella forskningen visar hur de tre värdena – effektivitet, adaptivitet och legitimitet – i allra högsta grad samverkar och att utformningen förvaltningssystemen är en svår balansgång om man vill uppnå de tre värdena samtidigt.

## Kunskapsgap och rekommendationer

Som studieobjekt kan viltförvaltningen lära oss mycket om hur miljö och naturresurser, kringgärdade av omfattande social och ekologisk komplexitet, kan förvaltas på ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart sätt. Trots att den samhällsvetenskapliga forskningen om viltförvaltning är på uppgång visar studien att den fortfarande är i sin linda. De svar som den ger oss i dag är delvis, och framför allt för vissa arter, att betrakta som preliminära och som underlag för kommande studier. Några centrala kunskapsgap kan särskilt lyftas fram. För det *första*, bristen på kunskap om policyprocessen inom EU och samspelet mellan myndigheter på olika nivåer och mellan olika sektorer är stor. För det *andra*, behöver vi fler studier som belyser hur den ekologiska måluppfyllelsen påverkas av olika institutionella lösningar och, för det *tredje*, mer kunskap om hur olika aspekter av legitimitet samverkar och påverkar varandra. En *fjärde* uppgift för framtida forskning är att utvärdera hur konflikterna kring den svenska viltförvaltningspolitiken relaterar till andra politiska frågor och samhällsdebatten om klyftan mellan stad och landsbygd.

Studiens resultat identifierar både utmaningar och potentiella lösningar i det fortsatta arbetet med att modifiera och utveckla styrningen och förvaltningen på samtliga nivåer. Även om vår rapport inte ger några entydiga svar om hur en effektiv, adaptiv och legitim viltförvaltning i Sverige bör organiseras kan vi, baserat på den genomförda forskningen, visa på några aspekter som är särskilt viktiga att adressera inom dagens viltförvaltningssystem:

- Verka för en ökad samordning av mål och intressen, i samtliga beslutsorgan och på samtliga förvaltningsnivåer.
- Öka kunskapen om flernivåstyrning, dess utmaningar och möjligheter, för att viltförvaltningens aktörer ska kunna anpassa såväl förväntningar som agerande utifrån de komplexa system inom vilka de verkar.
- Se över samverkansorganens konstruktion avseende deras funktion, beslutanderätt, sammansättning, rollfördelning, samt relation till andra beslutsorgan i viltförvaltningssystemet.
- Öka medvetenheten om, och säkerställa förutsättningarna för en kontinuerlig diskussion, kring roller och rollkonflikter, mandat, och diskussionsklimat, inom ramen för samverkansorganens arbete.
- Möjliggör regional och lokal anpassning av mål, förvaltningsmodeller, kvalitets-säkrade inventeringsmetoder och uppföljning genom att öppna upp för olika lösningar i olika delar av landet.
- Realisera den ekosystembaserade förvaltningen genom att introducera adaptiv sam- och flerartsförvaltning av ex. klövvilt i de delar av landet där det är relevant, för att kunna ta mer hänsyn till varierande ekologiska och sociala förutsättningar.
- Verka för ett en ökad synergi mellan ekologiska och sociala mål, samt i de fall dessa står i konflikt klargöra vilket mål som bör prioriteras.

# Summary

How should wildlife management be organized for us to have an adaptive and effective management of our wildlife populations that is also perceived as legitimate? This report responds to the need to synthesize recent research on how wildlife governance systems affect its capacity to deal with various ecological and social challenges.

## Background and purpose

The Swedish management of wildlife has been subject to several institutional changes in recent decades. This development has gone hand in hand with the ratification of international environmental conventions, such as the Convention on Biological Diversity and the Aarhus Convention, which provide for increased participation in the management of our environment and natural resources. The introduction of regional wildlife management delegations can be mentioned as one of the most distinguished reforms. These changes have brought about shifts of power and influence, both vertically and horizontally, in the search for more efficient, adaptive, and legitimate management. While effective management achieves set goals, adaptive management is characterized by continuous learning processes. Legitimacy reflects stakeholders' support and acceptance of the management process and its outcomes. The report investigates how today's wildlife management system affects its ability to address various social and ecological challenges and achieve adaptive, effective, and legitimate management. This is done through a systematic literature study in a Swedish and Nordic context.

## Method

Although the background to the study is primarily about generating lessons for the Swedish wildlife management, the empirical study has a broader approach and includes Swedish, Norwegian, and Finnish scientific studies of the management of land-based game species published between the years 2010–2021.

The first literature search resulted in 998 articles. 41 of these met the set criteria and formed the basis of the study. A general analysis shows that interest in the above research questions has increased significantly over time among both researchers and research funders. Most of the studies focus on a Swedish context, while a third cover Norway and a quarter Finland. About half of the sample's studies are interdisciplinary, and an overwhelming majority are case studies. Qualitative methods, sometimes in combination with quantitative ones, are most common.

The conducted research can be organized into groups based on which species is in focus: carnivores, ungulates and geese. Studies of carnivores management dominate, followed by ungulates and geese. The study objects vary, but most articles focus on certain actors or organizational units within the systems and research on different types of co-management is common. The great interest in the Swedish collaboration bodies, such as wildlife management committees, is also reflected in the fact that many studies focus their attention on the regional level, dealing with dialogue, collaboration

and cooperation, and investigating different aspects of legitimacy. The research has also focused on different challenges. The effectiveness of management and the achievement of population targets have been central issues for goose management studies. Research on carnivores has focused primarily on process and legitimacy issues while multi-level governance and adaptive capacity have been key concepts in the studies of ungulates.

## Three systems with different results

The management of geese takes place in a multi-level system in which formal decision-making structures interact with informal arenas. Institutional changes have resulted in an increased adaptive capacity and a better alignment between the social and ecological systems. Management has effectively implemented various management measures, while the results of the studies differ in their actual impact on population objectives. The overall picture is that the changes in goose management have contributed to reduced conflicts and that legitimacy is consistently high. However, the number of studies of goose management is so far limited, which is why the results should be interpreted with some caution.

The management of carnivores also takes place in multi-level systems, which are designed differently in the three countries in terms of both decentralization and the involvement of organized interests such as hunting and nature conservation. The Swedish system distinguishes itself from the others in that organized interests have access to formal decision-making bodies. Despite institutional differences, the literature shows similar challenges related to polarization and goal conflicts and the functioning of collaborative bodies. The results differ in the ability of management systems to be adaptive and efficient. Legitimacy varies depending on the aspect (process, results, or system as such) in focus, the species concerned, and the actor consulted. The number of articles supports the conclusions, although the variety of questions, theories and methods means that the studies do not provide completely unambiguous answers to our questions.

Finally, ungulates management also takes place in multi-level systems, based on the municipal (Norway) and/or regional level (Sweden). The administration is characterized by significant involvement of relevant interest groups and the existence of various cooperation bodies with an important level of influence. Although the adaptive capacity of the system as well as the legitimacy of process and system are high, and covary, there are divided opinions about the efficiency of the administration in terms of goal fulfillment, which is challenged by prevailing social and ecological variations in various parts of the country. Here, too, the number of articles is few, but uniformity in the choice of theories and the combination of methods provides a stable basis for the results.

## Shared challenges

Multi-level governance, collaboration, and the ambition to establish learning organizations by strengthening the links between the social and ecological systems are common to all three management systems. However, the challenges the systems for geese, carnivores and ungulates must deal with diverge. Management is characterized by partly different ecological conditions, for example regarding the mobility of the species (geese) and interaction with other species (ungulates). It also struggles with several types of social conflicts where the sharper dividing line between conservation and use in carnivore management distinguishes itself from the management of goose and ungulates.

Multi-level governance is as difficult as it is necessary to achieve effective, adaptive, and legitimate wildlife management. Multilevel management enables local adaptation and addresses the dilemma that a single management model does not fit in all parts of the country. But it is important to create conditions and incentives for good collaboration between the levels so that the efficiency and legitimacy of the administration are not adversely affected and to clarify roles, responsibilities, and relationships within the multi-level systems. It is also important to work for increased coordination between different goals and perspectives at all levels of the administrative system to avoid tensions and goal conflicts between actors at various levels.

Collaboration is also crucial to achieving effective, adaptive, and legitimate wildlife management. The research shows both opportunities and challenges with co-management and identifies factors that should be considered in the design of collaborative bodies. It is important to think about how the work will be conducted and how decisions will be made. The same applies to the design of the participants' roles, such as who they represent and why, as well as the function and decision-making space of the collaboration body in relation to other decision-making bodies at other levels within the systems. The choices made set the framework for collaboration and affect the ability to manage, instead of reinforcing and consolidating, underlying conflicts. But it is also important to consider the work of the collaborative bodies. Leadership must be in place as well as several practical conditions such as time, resources, and knowledge. Poorly designed collaboration processes today risk leading to reduced commitment and lack of confidence in the administration in the longer term.

Creating adaptive, effective, and legitimate wildlife management also requires a broader perspective on the social and ecological systems and the interactions between them. The research shows contradictions and adaptation problems within the social system and between the social and ecological. Management is more or less well designed to address underlying social conflicts and to reflect the complexity of the ecosystems to be managed. Increased awareness of these difficult trade-offs, transparency in priorities, and increased flexibility in the regulatory framework are necessary to succeed.

Finally, the current research shows how the three values – efficiency, adaptivity and legitimacy – interact and that designing management systems is a difficult balancing act if you want to achieve the three values at the same time.

## Knowledge gaps and recommendations

Wildlife management can teach us a lot about how the environment and natural resources, surrounded by extensive social and ecological complexity, can be managed in an ecologically, economically, and socially sustainable way. Although social science research on wildlife management is on the rise, the study shows that it is still in its infancy. The answers it gives us today are in part, and especially for certain species, to be regarded as preliminary and as a basis for future studies. Some key knowledge gaps can be highlighted. Firstly, there is a great lack of knowledge about the policy process within the EU (European Union) and the interaction between government authorities at various levels and between different sectors. Secondly, we need more studies that highlight how the achievement of ecological objectives is affected by different institutional solutions and, thirdly, more knowledge about how various aspects of legitimacy interact and affect each other. A fourth task for future research is to investigate how the conflicts surrounding Swedish wildlife management policy relate to other political issues and the societal debate about the gap between urban and rural areas.

The results of the study identify both challenges and potential solutions in the continued work of modifying and developing governance and administration at all levels. Although our report does not provide any clear answers on how effective, adaptive, and legitimate wildlife management in Sweden should be organized, we can, based on the conducted research, show some aspects that are particularly important to address in today's wildlife management system:

- Promote greater coordination of objectives and interests, in all decision-making bodies and at all levels of government.
- Increase the knowledge about multi-level governance, its challenges, and opportunities, so that wildlife management actors can adapt both expectations and actions based on the complex systems in which they operate.
- Reconsider the structure of the collaborative bodies regarding their function, decision-making power, composition, division of roles, and relations to other decision-making bodies in the wildlife management system.
- Increase awareness of, and ensure the conditions for a continuous discussion, about roles and role conflicts, mandates, and discussion climate, within the collaboration bodies.
- Enable regional and local adaptation of goals, management models, quality-assured inventory methods and evaluations by opening for different solutions in various parts of the country.
- Realize ecosystem-based management by introducing adaptive co- and multi-species management of e.g., ungulates in the parts of the country where it is relevant, to take more account of varying ecological and social conditions.
- Work for an increased synergy between ecological and social goals, and where these conflict, clarify which goal should be prioritized.

# Ordlista

*Ordlistan beskriver hur centrala begrepp förstås och används inom ramen för denna rapport.*

**Adaptiv förvaltning** Förvaltning som präglas av kontinuerliga lärandeprocesser och som ständigt anpassar sig till förändringar i de ekologiska och sociala systemen.

**Deliberation** En form av dialog som kännetecknas av informerade och konstruktiva samtal där olika infallsvinklar ges lika stort utrymme och argument vägs mot varandra i en öppen, jämlik och transparent process.

**Devil shift** Beskrivning av hur meningsmotståndare tenderar att misstro och överdriva den andra sidans makt och inflytande i konfliktfyllda frågor.

**Effektiv förvaltning** Förvaltning som når uppsatta förvaltningsmål relaterade till den population som förvaltas.

**Förvaltning** Åtgärder som genomförs för att påverka populationens tillstånd, exempelvis avseende storlek och utbredning, och därmed uppfylla övergripande mål.

**Förvaltningssystem** System av organisatoriska enheter, såsom politiska beslutsorgan och myndigheter, inklusive berörda intressenter, vilka fastställer förvaltningens mål och sätter ramarna för dess genomförande.

**Flernivåstyrning** Styrning inom förvaltningssystem som spänner över flera politisk-administrativa nivåer, exempelvis internationell nivå, EU-nivå och nationell nivå.

**Institutionella egenskaper** Uppsättning regler som definierar fördelningen av makt och ansvar mellan organisatoriska enheter och nivåer inom ett förvaltningssystem.

**Legitim förvaltning** Förvaltning som åtnjuter berörda aktörers stöd och acceptans för förvaltningsprocessen, dess utfall och/eller förvaltningssystemet som sådant.

**Makt** Används synonymt med inflytande och avser aktörers, formella och reella, möjlighet att påverka förvaltningens mål och genomförande.

**Samförvaltning** Förvaltning som involverar såväl offentliga som privata aktörer, brukare och intressenter, i processer som ges mer eller mindre formell makt.

**Sociala och ekologiska system.** Avser interaktionen mellan sociala, inbegripet ekonomiska, och ekologiska system.



# 1. Introduktion

Hur bör viltförvaltningen organiseras för att vi ska få en adaptiv och effektiv skötsel av våra viltpopulationer som även upplevs som legitim? Denna rapport svarar mot ett behov att syntetisera den senaste tidens forskning om hur viltförvaltningens styrning och organisering påverkar dess kapacitet att hantera olika ekologiska och sociala utmaningar.

Den svenska förvaltningen av vilt har varit föremål för en rad institutionella reformer – det vill säga förändringar i regelverk och hur förvaltningen organiseras – under de senaste årtiondena (Proposition 2000/01:57; 2008/09:210; 2012/13:191; 2009/10:239; Förordning 2009:1263; 2009:1474). Det handlar exempelvis om reformen för en sammanhållen rovdjurspolitik (Proposition 2000/01:57), införandet av viltförvaltningsdelegationer och en stärkt regionalisering (SFS 2009:1474) samt en ny organisation för en ekosystembaserad och lokal älgförvaltning (2009/10:239). Dessa förändringar har medfört förskjutningar av makt och inflytande i sökandet efter en mer effektiv, adaptiv och legitim förvaltning. En *effektiv* förvaltning når uppsatta mål medan en *adaptiv* förvaltning, baserad på lärande, innebär en förvaltning i ständig förändring och som anpassar sig till de sociala, ekonomiska och ekologiska system inom vilka den verkar. *Legitimitet*, slutligen, handlar om berörda aktörers stöd och acceptans för förvaltningssystemet, processen och dess utfall. Alla tre är lika viktiga för att lösa de utmaningar som dagens viltförvaltning brottas med.

Maktförskjutningen inom den svenska viltförvaltningen beskrivs som både *vertikal* och *horisontell*. Den vertikala maktskjutningen visar sig i att den europeiska och regionala nivån har givits ökade befogenheter på bekostnad av den nationella nivån medan den horisontella visar sig i att politiskt valda beslutsfattare och offentliga tjänstemän har överlåtit en del av sitt inflytande till olika typer av samverkansorgan, exempelvis viltförvaltningsdelegationer och älgskötselområden, som involverar civilsamhällets intresseorganisationer och privata aktörer. Även om förvaltningssystemen för de olika grupperna av vilda djur – rovdjur, klövvilt och gäss – ser olika ut så bär de vissa gemensamma drag. Den dagliga förvaltningen och arternas utveckling påverkas i dag av beslut som fattas på flera politiska och administrativa nivåer (till exempel EU, riksdagen, länsstyrelser) och förvaltningsprocessen involverar en mångfald av olika aktörer (jmf. Dressel m.fl.<sup>b</sup> 2020; Duit och Löf 2009). En liknande utveckling har pågått i Finland och Norge vilket gör att vi kan urskilja konturerna av en nordisk modell för förvaltning av vilt. En modell som karaktäriseras av *fjernivåstyrning*, *deltagande* och *samverkan* samt influeras av ett utbyte av *kunskap* mellan ansvariga myndigheter, forskare och intresseorganisationer.

De bakomliggande orsakerna till dessa reformer handlade om att upprätthålla viktiga sociala och ekologiska värden genom att skapa mer adaptiva, effektiva och legitima sätt att styra. Förändringarna har gått hand i hand med synen på offentlig styrning i allmänhet och styrningen av miljöområdet i synnerhet (Pierre och Peters 2000; Pierre och Sundström 2009). De genomförda förändringarna är även i allra högsta grad uttryck för de idéer om styrning, och vikten av en ekosystemansats, som genomsyrar internationella konventioner inom miljöområdet. I konventionen

för biologisk mångfald (CBD 1990) och Malawiprinciperna, där ekosystemansatsens principer anges, framgår det att ”förvaltningen bör vara decentraliserad till den lägsta tillämpbara nivån och engagera alla för att kunna balansera lokala och allmänna intressen” (Naturvårdsverket 2007; Malawi Principles 1998). Det motiveras ofta av att en decentraliserad förvaltning ”kan ge större effektivitet, starkare effekt” baserat på antagandet att ju ”närmare förvaltningen ligger ekosystemet, desto större är ansvaret, ägandet, redovisningsskyldigheten, deltagandet och användandet av lokal kunskap” (Naturvårdsverket 2007: 32; Malawi Principles 1998). Detta kan också sägas ligga väl i linje med den tysk/nordeuropeiska viltförvaltningsmodell som under lång tid legat till grund för viltvården i Norden (Putman 2010). Förutsättningarna för att fatta beslut på lokal nivå begränsas emellertid ofta av ekologiska, sociala eller politiska processer som ligger utanför den lokala nivåns mandat och möjlighet att påverka. Därför är det viktigt att etablera ”mekanismer för att samordna beslut och förvaltningsåtgärder på olika organisationsnivåer” (Naturvårdsverket 2007:33; se även Ostrom 2005 för en diskussion om sammankopplade system). Det finns alltså en tydlig politisk förhoppning om att viltförvaltningens kapacitet att lösa samtidigt, och framtidens, utmaningar rörande vilt och jakt ska öka med flernivåstyrning, deltagande och samverkan.

Huruvida dessa system med riktning mot flernivåstyrning, deltagande och samverkan är ändamålsenliga eller inte är emellertid en fråga som behöver undersökas empiriskt. Litteraturen som redovisas i denna rapport innehåller exempel på att dagens viltförvaltning, till skillnad från den tidigare, bygger på ett bredare kunskapsunderlag, mer experimentella ansatser och ökad inkludering, samtidigt som andra studier pekar på bristande koordinering mellan mål och beslutsnivåer samt avsaknad av reell makt för de aktörer som bjudits in att medverka. De nya idéerna om styrning genomförs inte heller alltid fullt ut i praktiken, delvis på grund av att de inte når förvaltningen, delvis på grund av bristen på kapacitet i förvaltningen eller berörda organisationer att ta till sig de föreslagna lösningarna på de identifierade problemen. Det kan också handla om så kallad institutionell tröghet, det vill säga att de nya principerna är svåra att införliva i sedan länge etablerade förvaltningsstrukturer eller mönster. Denna rapport belyser den kritiska relationen mellan de reformerade systemen för viltförvaltning och de önskvärda resultaten av styrningen. Hur detta görs utvecklas vidare i den analytiska ramen och metodavsnittet (kapitel 1.2 och 2).

Viltförvaltning har rönt ett ökat intresse inom den samhällsvetenskapliga forskningen. Antalet vetenskapliga studier, inom ämnesområden som antropologi, ekonomi, statsvetenskap och sociologi, ökade snabbt i antal under perioden 2000–2010 (Ednarsson 2010). Forskningsprogrammet Adaptiv förvaltning av vilt och fisk, som finansierades av Naturvårdsverket 2004–2009 har också pekats ut som en viktig språngbräda i denna process (Seather m.fl. 2019). Betoningen av forskningsbehov kring samhällsvetenskapliga aspekter i Naturvårdsverkets forskningsstrategier för Viltvårdsfonden har sannolikt varit en bidragande orsak till att etablera forskningen (se 3.1 för en genomgång av viltforskningens finansierare).

De institutionella reformerna och viltförvaltningens utmaningar har sporrat ett särskilt intresse bland forskare som intresserar sig för frågor om styrning i relation till naturresursförvaltningens komplexitet. Dessa studier har hanterat ett brett spektrum av olika ämnen från dialog och samverkan i rovdjursfrågan (von Essen och Hansen 2015), till älgförvaltningens kapacitet att nå uppställda mål (Dressel m.fl.<sup>a</sup> 2020) och nya samverkansformer för att hantera de spänningar som en ökning av

gåspopulationer medfört (Tuvendhal och Elmberg 2015). En mer allmän översikt över viltforskning med ett samhällsvetenskapligt perspektiv gjordes för drygt ett decennium sedan (Ednardsson 2010). I ett specialnummer i tidskriften *Wildlife Biologi* några år senare belystes den svenska rovdjursförvaltningen av forskare med olika samhällsvetenskapligas bakgrunder (Sandström m.fl. 2015). Dessa översikter till trots saknas en samlad och uppdaterad bild över den genomförda forskningen och dess huvudsakliga resultat. Eftersom utformningen av förvaltningssystem är en delikat uppgift förknippad med en rad svåra överväganden och kompromisser mellan centrala, och ibland konkurrerande, värden såsom effektivitet, adaptivitet och legitimitet (t.ex. Lange m.fl 2013, Lundqvist 2004) är det viktigt att öka vår kunskap om resultaten av de reformerade viltförvaltningssystemen. Denna rapport har som ambition att adressera detta behov av ny och fördjupad kunskap.

## 1.1 Syfte och avgränsningar

Syftet med rapporten är att undersöka hur dagens viltförvaltningssystem påverkar dess förmåga att hantera olika sociala och ekologiska utmaningar och åstadkomma en adaptiv, effektiv och legitim förvaltning.

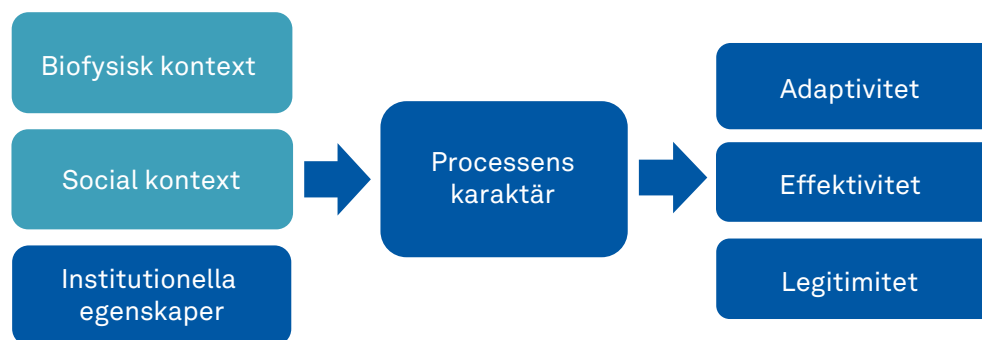
*Vilka utmaningar har viltförvaltningen att hantera, vilka institutionella lösningar har implementerats och hur påverkar dessa förvaltningens effektivitet, adaptivitet och legitimitet?*

Frågan undersöks genom en systematisk litteraturstudie i en nordisk kontext. Även om bakgrunden till studien framför allt handlar om att generera lärdomar för den svenska viltförvaltningen har den empiriska studien en bredare ansats och omfattar samtliga nordiska länder. Studien fokuserar vidare på förvaltningens institutionella egenskaper, det vill säga de regler som villkorar förvaltningen av vilt, samt undersöker dess påverkan på förvaltningens process och resultat i termer av effektivitet, adaptivitet och legitimitet. Denna avgränsning mot ett institutionellt fokus motiveras av ambitionen att urskilja och syntetisera centrala lärdomar för just förvaltningssystemet, snarare än att presentera en bred och mer allmän översikt över genomförda samhällsvetenskapliga studier inom området. Avgränsningen gör dock att studier som enbart behandlar attityder, beteenden eller olika förvaltningsåtgärder, utan att relatera dessa till förvaltningssystemets institutionella egenskaper, inte omfattas av undersökningen.

Studien är vidare avgränsad i tid. Eftersom de stora reformerna inom viltförvaltningen (som diskuterades i kapitel 1) har genomförts från och med år 2010 och framåt kommer analysen att omfatta litteratur som publicerats mellan åren 2010–2021. Även om många studier finns inom vetenskapliga discipliner som statsvetenskap och offentlig förvaltning så begränsar vi inte vår översikt till dessa vetenskapliga områden. Kartläggningen omfattar nordiska vetenskapliga studier av förvaltningen av landlevande viltarter. Vi vet att många studier har handlat om stora rovdjur och älg men kommer inte att utesluta studier av andra arter som exempelvis betande fåglar. Det innebär att den litteratur som inkluderas i analysen valts ut baserat på forskningsfrågorna och inte deras disciplinära tillhörighet eller de arter som står i fokus.

## 1.2 Analysram

Analysramen som presenteras i figur 1 nedan används för att kategorisera innehållet i de vetenskapliga studier som ingår i litteraturstudien samt för att strukturera den efterkommande analysen. Den är inspirerad av institutionell teori (Ostrom 2005) och omfattar tre breda huvudkategorier, kontext, process och utfall, samt bygger på ett antagande om att dessa kategorier påverkar varandra. Kontexten innefattar naturgivna och sociala variationer, såsom ekosystemens egenskaper och människors tillit till samhällets institutioner, och betraktas som bakgrundsfaktorer i denna studie som framför allt belyser förvaltningens institutionella egenskaper, förvaltningsprocessens egenskaper samt sociala och ekologiska resultat. Dessa beskrivs och definieras nedan.



Figur 1. Analysram med fokus på förvaltningssystemets institutionella egenskaper, processens egenskaper och förvaltningens resultat i termer av adaptivitet, effektivitet och legitimitet.

### 1.2.1 Institutionella egenskaper

Vår studie undersöker förvaltningssystemets *institutionella egenskaper* vilka i denna rapport definieras som de regler som villkorar förvaltningen av vilt – det vill säga fördelningen av makt och ansvar mellan nivåer och organisatoriska enheter i förvaltningssystemen (jmf. med policy/kollektiv nivå, Ostrom 2005). Två system kan exempelvis skilja sig åt när det gäller graden av centralisering respektive decentralisering och i vilken utsträckning experter eller berörda intressegrupper är involverade i beslutsfattandet.

### 1.2.2 Processens egenskaper

Den mittersta rutan i analysramen i Figur 1 benämns *processens karaktär* och syftar till den aktörssamverkan som uppstår inom ramen för förvaltningssystemets institutionella ramar (jmf. Ostrom 2005). Med processens egenskaper omfattas exempelvis samverkan och dialog, utbyte av kunskap och förekomst av lärande men det kan även handla om studier av förekomsten och hanteringen av målkonflikter inom systemet. Processerna är centrala då vi antar att de påverkas av fördelningen av makt och ansvar samt inverkar på förvaltningens resultat.

### 1.2.3 Förvaltningens resultat

Adaptivitet, effektivitet och legitimitet användas i vår studie som tre breda kategorier för att fånga förvaltningens sociala och ekologiska resultat.

Med *adaptivitet* avses förvaltningens förmåga att lära och anpassa sig till de ekologiska och sociala systemen (Allen m.fl. 2011; Brunner m.fl. 2005, Walters och Hollings 1990, Williams 2011). Inom denna kategori samlar vi empiriska studier som undersöker hur förvaltningen förmår att anpassa sig till de ekologiska och sociala problemen, om ny kunskap fångas upp av beslutsfattare, samt hur lärprocesser omsätts i praktik eller resulterar i innovationer för att till exempel hantera målkonflikter inom förvaltningen.

*Effektivitet* adresserar systemets genomförande av åtgärder och uppfyllande av förvaltningsmålen (Vedung 2009). Även om måluppfyllelse kan relatera till både sociala och ekologiska aspekter fokuserar vi enbart på de senare under denna kategori. De sociala mål som uttrycks inom viltförvaltningen handlar i huvudsak om processens egenskaper (ovanstående kategori) eller om att nå en ökad acceptans och faller därför inom nedanstående kategori. Inom denna kategori hamnar därför empiriska studier som handlar om genomförandet av åtgärder för uppfyllandet av populationsmålen som kan handla om antal individer och dess utbredning men även genetisk status, tillväxttakt och dödlighet.

*Legitimitet* är ett centralt tema för all offentlig styrning (Beetham 1991; Matti 2009) och särskilt inom konfliktfyllda politikområden, och samverkansstrukturer, där berörda intressenter drivs av starka och motstridiga intressen (Jentoft 2000). Legitimitet handlar om styrningens rättmätighet och berörda aktörers acceptans och stöd och kan referera till såväl process och resultat som systemet som sådant (Scharpf, 1999; Skogstad 2003, även Dietz m.f 2003). Inom ramen för denna kategori hanterar vi empiriska studier om aktörers uppfattningar om processens riktighet, acceptans och uttryckligt stöd för förvaltningsregler och uppfattningar om statens agerande.

Det är viktigt att notera att det finns överlappningar mellan rutorna process och resultat samt att vi i vår analys kommer att tolka och kategorisera artiklarna med utgångspunkt i de ovanstående begreppen även om de enskilda studierna använder sig av annan terminologi för att studera adaptivitet, effektivitet och legitimitet.

## 1.3 Disposition

Rapportens fortsatta innehåll är disponerat på följande sätt. I nästkommande kapitel presenteras den metod som tillämpats för den systematiska litteraturstudien. Därpå följer resultatredovisningen som inleds med en översiktlig beskrivning av den genomförda forskningen avseende exempelvis studieobjekt och forskningsdesign. Därefter analyseras resultaten baserat på de huvudsakliga grupperna av viltarter – gäss, rovdjur och klövvilt – följt av en analys av centrala och genomgående teman. I den avslutande diskussionen reflekterar vi kring de resultat som forskningen producerat, diskuterar skillnader och likheter mellan förvaltningen av olika artgrupper och länder samt omsätter resultaten i en rad slutsatser och identifierar behov för framtida forskning.

## 2. Metod

En litteraturstudie genomfördes för att kartlägga och möjliggöra en syntes av den senaste tidens viltforskning. Baserat på denna ambition och utgångspunkten i analysramen ovan valde vi att genomföra en så kallad *scoping review* (Arksey och O'Malley 2005; Colquhoun m.fl. 2014). Denna typ av litteraturstudie är särskilt passande för metaanalyser och kunskapssynteser med kortare tidsspann som syftar till att identifiera kunskapsgap och informera beslutsfattare och praktiker. Jämfört med en traditionell systematisk litteraturstudie är denna metod mer tematiskt inriktad. Den fokuserar på särskilda teman och nyckelbegrepp (som de i Figur 1) och är i jämförelse med en traditionell systematisk litteraturstudie inte lika utvärderande avseende de ingående studiernas evidens (Arksey och O'Malley 2005).

Följande resonemang låg till grund för litteratursökningen: valda studier skulle a) omfatta art(er) som är föremål för konflikt mellan olika värden och intressen i samhället<sup>1</sup> b) relatera till aspekter av förvaltningen som omfattas av den tidigare beskrivna analysramen, c) behandla viltförvaltning i något eller några av de nordiska länderna, samt d) ha ett empiriskt fokus<sup>2</sup>. Detta innebär att artiklar utanför dessa ramar, vilka inte har ett direkt fokus på att studera viltförvaltningssystemet, inte behandlas i denna rapport. Vi är medvetna om att artiklar med ett mer psykologiskt eller ekonomiskt fokus ger värdefulla insikter om förvaltningen och rekommenderar intresserade läsare att ta del av exempelvis Eklund m.fl. (2020) och Widman och Elofsson (2018).

Val av nyckelord att inkludera i söksträngen diskuterades först inom forskarlaget som även tog fram en valideringslista med artiklar för att i ett senare skede kunna kontrollera söksträngens validitet. Denna lista bestod av 15 artiklar relaterade till ämnet och publicerade mellan åren 2011 och 2021. Ytterligare söksträngsord extraherades från artiklarna i denna lista och samråd med bibliotekarie vid Luleå tekniska universitet genomfördes för att säkra det bibliometriska verktyget. Allt sammantaget resulterade processen i följande söksträng:

(carnivore\* OR predator\* OR moose OR wolf OR wolves OR deer OR geese OR crane\* OR wildlife) AND (management OR co-management OR governance OR policy OR conservation) AND (Swed\* OR Norw\* OR Finland OR finnish OR Denmark OR danish OR Scandinavia\* OR Nordic OR Fennoscandia\*)

Urvalet baserades på vetenskapliga artiklar i internationella tidskrifter. Av skäl som framgår i introduktionen så omfattar analysen perioden mellan 2010 och 2021 och mer precist till och med 2021-10-10. Som sökmotorer valdes initialt Web of Science och SCOPUS. Google Scholar har utmaningar att producera stringenta, reproducerbara sökresultat över tid och inkluderas därför inte som sökmotor i studien (se resonemang i Gusenbauer 2018). För att utvärdera träffsäkerheten i söksträngen

<sup>1</sup> Sökningen omfattade inte vildsvin eftersom dessa ännu inte studerats i någon större omfattning och enbart finns och förvaltas i delar av länderna. Dessutom är populationerna av vildsvin väldigt små i övriga nordiska länder, så relevanta jämförelser försvåras.

<sup>2</sup> En studie (Sjöländer-Lindqvist, Johansson & Sandström, 2015) är en syntes men inkluderades likväl i analysen eftersom den sammanfattar och analyserar empiriska studier i ett specialnummer.

och sökmotorerna analyserades och vägdes sökningar i respektive sökmotor mot den ovan nämnda valideringslistan av 15 vetenskapliga artiklar. Web of Science fann samtliga artiklar medan SCOPUS misslyckades att identifiera två av dem. Utifrån detta valde vi att använda Web of Science som huvudsaklig sökmotor. I samråd med bibliotekarie vid Luleå Tekniska Universitet fokuserades sökningen på Web of Science core collection, då denna ger mer precision och fokuserar på vetenskapliga artiklar (vilket är fokuset för denna studie). Så kallad grå litteratur (vetenskaplig kunskap som har publicerats i andra format än de traditionellt vetenskapliga) innefattas därför inte i denna sökning.

Den första sökningen resulterade i 998 artiklar (med exact search i Web of Science aktiverat). För att validera söksträngen ytterligare jämfördes resultatet med utökade söksträngar som även inkluderade vetenskapliga artnamn, ordet conflict, samt varianter av management, såsom co-management. Jämförelsen visade endast marginella skillnader och de artiklar som tillkom med de utökade sökorden var inte relevanta utifrån ovan nämnda sökkriterier vilket gjorde att den initiala söksträngen behölls intakt. För att ytterligare validera urvalet och kontrollera att inte väsentliga artiklar saknades jämförde vi resultaten från Web of Science med sökningar i SCOPUS (för åren 2019 och 2020). Web of Science gav signifikant fler träffar än SCOPUS men SCOPUS identifierade tio artiklar som inte återfanns i web of Science. Efter en granskning av abstrakt och fulltext fann forskargruppen dock att inga av dessa artiklar uppfyllde kraven a-d ovan. Baserat på detta drogs slutsatsen att ytterligare sökningar i SCOPUS inte var nödvändiga och att sökningarna i Web of Science var tillräckliga.

Därefter gick vi igenom sammanfattningarna för de 998 artiklar som identifierats. De texter som inte uppfyllde urvalskriterierna a–d ovan exkluderas vilket medförde att 117 artiklar fanns kvar att ta ställning till. Efter en fullständig genomläsning av dessa exkluderades 76 artiklar och ett urval av totalt 41 vetenskapliga artiklar återstod. Dessa artiklar listas i kapitel 5.1.

Därefter genomfördes en kvalitativ innehållsanalys av artiklarna och innehållet tematiserades med utgångspunkt i analysramens kategorier och teoretiska begrepp, i linje med rekommendationer för denna typ av litteraturstudier (Arksey och O'Malley 2005). Innehållet kondenserades och kategoriserades i en gemensam datafil. Forskargruppen delade under denna analysfas upp artiklarna sinsemellan men hade kontinuerliga möten för diskussion av kodning och resultat för att säkerställa studiens reliabilitet och validitet. En förenklad version av datafilen finns som elektronisk bilaga till rapporten (se kapitel 5.4).

Efter att en första analys var genomförd inom forskargruppen anordnades en workshop för forskare i december 2021. Syftet med sammankomsten var att presentera projektet, tillvägagångsättet och preliminära resultat för att kunna fånga upp synpunkter på vad som gjorts och även validera de resultat som ditintills framkommit. Tio forskare deltog vid workshopen. De inbjudna forskningskollegorna hade synpunkter på studiens fokus och metod vilka beaktades och delvis förändrade det fortsatta arbetet. Det ovan beskrivna tillvägagångsättet, för att urskilja skillnader mellan Web of Science och SCOPUS, var ett resultat av de diskussioner som fördes under workshopen. Det något snäva fokuserandet på institutionella aspekter ifrågasattes av vissa deltagare men uppskattades av andra och efter noggrant övervägande höll vi fast vid avgränsningen. Deltagarna vid workshopen bekräftade även den

beskrivning av förvaltningssystemen som vuxit fram under analysen, med reservationen att gåsförvaltningen beskrivs med en slagsida mot förvaltningens positiva effekter och att genomförda studier inte tillräckligt belyst de utmaningar som finns. Denna invändning noteras och adresseras i den avslutande diskussionen. Resultatredovisningen i rapporten är dock uteslutande baserad på det som faktiskt undersöks, och de resultat som presenteras, i den litteratur som studerats.

Ytterligare en workshop med gruppen forskare anordnades i oktober 2022 med syftet att diskutera rapportens analys, slutsatser och implikationer. Tretton forskare deltog vid det tillfället och ytterligare någon lämnade skriftlig respons på rapportens innehåll. Vid sidan av dialogen med forskarsamhället har studiens resultat presenterats, och diskuterats, med allmänhet, intresseorganisationer, beslutsfattare och förvaltare. I oktober 2022 anordnades ett öppet lunchseminarium på Vetenskapens Hus i Luleå, vilket samlade omkring 80 personer på plats och via länk. I november 2022 bjöds representanter för centrala intresseorganisationer, beslutsfattare och förvaltare in till en workshop för att diskutera rapportens slutsatser med särskilt fokus på policy och praktik. Sexton personer deltog i den diskussionen. Dialogerna som beskrivs ovan har varit mycket värdefulla och helt avgörande för arbetets slutresultat – genom att verifiera resultat men även genom att sätta ljuset på ofullständiga resonemang, centrala kunskapsgap, samt vidareutveckla rapportens resonemang och slutsatser.



## 3. Resultat

### 3.1 En översikt av studierna i urvalet

Av de utvalda artiklarna är de allra flesta publicerade inom den senare delen av det fastställda tidsspannet. Intresset för att forska om dessa frågor har därmed ökat över tid. Endast nio artiklar är publicerade mellan 2010 och 2014, medan 18 är publicerade mellan 2018 och 2021. Av samtliga studier fokuserar en majoritet på Sverige medan en tredjedel omfattar Norge och en fjärdedel Finland. Det är värt att notera att ingen studie av viltförvaltningen i Danmark uppfyllde kriterierna ställda för slutligt urval. Bland de svenska forskningsfinansiärerna dominerar forskningsrådet Formas och Naturvårdsverket. Den norska forskningen har framför allt finansierats av Norges forskningsråd och Miljødirektoratet, tillsammans med de norska regionerna medan Finlands Akademi står bakom de finska studierna.

Av de utvalda studierna är ungefär hälften inomdisciplinära och hälften interdisciplinära samarbeten. Här bör det dock noteras att en del interdisciplinära arbeten innefattar samarbeten mellan forskare tillhörande olika samhällsvetenskapliga discipliner såsom antropologi och statsvetenskap. En betydande majoritet är fallstudier av enskilda fall medan jämförande fallstudier, och framför allt jämförelser mellan länder, är färre. Kvalitativa studier och studier som kombinerar dessa med kvantitativa metoder dominerar på bekostnad av rent kvantitativa analyser. Forskningen bygger på intervjudata, surveydata, dokumentdata, officiell statistik, deltagande observationsdata och workshopdata. Några få studier är longitudinella och följer förvaltningen över tid.

Länderna i urvalet har olika förvaltningssystem för olika arter och forskningen i vårt urval domineras av studier av rovdjursförvaltning (29 artiklar), följt av system riktade mot klövvilt (sju artiklar) och gäss (fem artiklar). Studieobjekten inom förvaltningssystemen varierar. Det finns studier som anlägger ett systemperspektiv, och vissa undersöker en policy eller implementeringen av denna, men de alla flesta artiklar inriktar sig på vissa aktörer eller organisatoriska enheter inom systemen såsom samverkansorganen. Bland de senare återfinns studierna av de svenska viltförvaltningsdelegationerna och älgförvaltningsområdena/-grupperna. Dessa utgör nästan hälften av de utvalda artiklarna. Givet detta kan vi konstatera att den regionala nivån, eller samspelet mellan nivåer, varit i fokus för den genomförda forskningen. Endast ett fåtal studier omfattar den nationella eller lokal nivån enbart. Myndighetsaktörer, politiska representanter och intressegrupper kopplade till förvaltningen på regional nivå förekommer ofta i studierna. Forskningen uppmärksammar den betydelsefulla roll som EU:s aktörer och den gemensamma europeiska lagstiftningen har för förvaltningen av vilt men få studerar eller analyserar djupare aspekter kopplade mot dessa aktörer, detsamma gäller aktörsgruppen experter och forskare. Det stora intresset för de svenska samverkansorganen avspeglas även i att mer än hälften av artiklarna handlar om dialog, samverkan och samarbete.

Den adaptiva kapaciteten behandlas i 16 studier och mer än hälften adresserar explicit kopplingen mellan de sociala och ekologiska systemen. Förvaltningens effektivitet och måluppfyllelse diskuteras och utvärderas i 14 studier och ungefär lika många diskuterar de målkonflikter som utmanar viltförvaltningen medan

någon aspekt av förvaltningens legitimitet hanteras i 26 artiklar. Den kommande resultatredovisningen är organiserad efter tre artgrupper: gäss, rovdjur och klövvilt.

## 3.2 Förvaltningen av gäss

Fem studier handlar om förvaltningen av gäss (även tranor berörs i en) varav en studie är utförd i Sverige och övriga i Norge. Studierna är interdisciplinära och fokuserar uteslutande på analyser av enskilda fall. Jämförande ansatser saknas helt. Flertalet studier använder sig av en kombination av olika metoder och flera analyser bygger på data som beskriver förvaltningen under flera olika tidpunkter.

Förvaltningen av gäss karaktäriseras i artiklarna som en konflikt mellan exempelvis naturskyddsorganisationer och ornitologer med ett bevarandeperspektiv och jordbrukare, markägare och jägare som företräder ett mer brukarorienterat perspektiv (Tuvedal och Elmberg 2015). Studierna indikerar dock att det finns skäl att tro att konflikten omtolkats, av de berörda aktörerna, och att kraven på bevarande tonas ned, i takt med populationernas snabba ökning och de skador som uppstår på jordbruksmark, men även på andra delar av ekosystemet.

Samtliga studier fokuserar på den subnationella nivån. De norska studierna behandlar implementeringsprocesser och belyser hur förvaltningsmål omsätts i praktik på lägre nivåer. De undersöker organiseringen av jakt och pekar på en ökad adaptiv kapacitet (Tombre m.fl. 2021) och jägares deltagande i processen (Holmgård m.fl. 2018) samt studerar och utvärderar utvecklingen och användningen av ekonomiska bidragssystem för att balansera olika förvaltningsmål (Eythorsson m.fl. 2017; Tombre m.fl. 2013). Den svenska studien beskriver den historiska framväxten av ett samförvaltningsorgan i nordvästra Skåne och analyserar dess betydelse och konsekvenser för gäsförvaltningen ur såväl sociala som ekologiska perspektiv (Tuvendal och Elmberg 2015).

Förvaltningen av gäss sker i ett flernivåsystem och är en angelägenhet för såväl offentliga som privata aktörer. Myndigheter inom både naturvård och jordbruk är involverade och de centrala intressegrupperna utgörs av jordbrukare, markägare, jägare, ornitologer och förespråkare för ett ökat naturskydd (Tombre m.fl. 2021; Tuvedal och Elmberg 2015). Informella överenskommelser och arenor samverkar med det formella politiska- och administrativa systemet på olika nivåer. Internationella överenskommelser (African-Eurasian Waterbird Agreement (AEWA 1995, 2018) och specifika förvaltningsplaner som Species Management Plan for the Svalbard-breding pink-footed goose (ISMP 2012) anger gemensamma populationsmål som utgör centrala utgångspunkter för förvaltningen på de nationella och regionala nivåerna. Det formella mandatet ligger hos myndigheter på olika nivåer men samtliga studier, och inte minst analysen av den svenska samverkansgruppen, visar på ett brett deltagande från och en omfattande dialog och kunskapsutbyte med berörda aktörer och/eller deras intresseorganisationer (Tuvendal och Elmberg 2015). Även expertkunskap har en tydlig och framträdande roll i några av studierna (Holmgård m.fl. 2018; Tuvendal och Elmberg 2015) och gruppen jägare identifieras som en viktig aktör genom sitt bidrag till kunskap och medverkan i konkreta förvaltningsaktiviteter för att hantera populationen (Holmgård m.fl. 2018). Det samverkansorgan som studeras i det svenska fallet skapades med en tidigare samverkansgrupp som bas (Trangruppen) och utgör en viktig arena för diskussioner och jämkning av olika perspektiv och åsikter. Den har däremot inget eget mandat utan är ett rådgivande

organ till Länsstyrelsen (Tuvendal och Elmberg 2015). Studierna visar på en institutionell förändring avseende kompensationsystemen och ökad samverkan mellan offentliga och privata aktörer över tid.

Även om studierna visar på uppenbara målkonflikter relaterade till bevarandet av populationer och dess effekter på jordbruket och omgivande miljön (Tombre 2013; Tuvendal och Elmberg 2015) så beskrivs förvaltningssystemet i väldigt positiva ordalag. De studerade processerna omnämns i termer av lyckosamma förhandlingar i framtagandet av bidragssystem för ersättning av skador (Tombre 2013) och med ett genomgående brett deltagande från olika samhällsgrupper (Homgard m.fl. 2018; Tombre 2013; Tombre 2021; Tuvendal och Elmberg 2015). De studier som genomförts pekar också på en positiv utveckling över tid.

De institutionella och organisatoriska förändringar som genomförts inom gås-förvaltningen tycks även delvis ha resulterat i tillfredställande resultat och måloppfyllelse. Eythorsson m.fl. 2017 utvärderar det ersättningsystem som används för att ersätta jordbrukare för de grödoskador som gässen orsakar, och tillhandahållandet av speciella områden (avledningsåkrar) med god födotillgång för att skydda annan jordbruksmark, och finner att det har fått önskad effekt. Tuvendal och Elmberg (2015) beskriver den svenska samverkansgruppen som mycket framgångsrik för att få till stånd olika förvaltningsaktiviteter (exempelvis skrämtekniker och prickning av ägg). Samtidigt konstaterar författarna av studien att det fortfarande råder oenigheter kring jakten och kompensationsnivåer, samt att förvaltningen inte haft önskad effekt på själva populationsstorleken och dess negativa effekt på jordbruksmark och vatten drag. Insatserna har inte givit önskade effekter hos populationen eller det omgivande ekologiska systemet (Tuvendal och Elmberg 2015). En senare studie av Tombre mfl (2021) visar dock hur samverkan kring populationsmålen, och jakten, minskat den tilltagande ökningen av antalet gäss.

Stödet för förvaltningsprocessen, besluten och förvaltningssystemet som sådant är stort när det handlar om gäss. Eythorsson m.fl. (2017) beskriver ett ökat stöd för kompensationsystemet och pekar på systemets transparens och en rättvis fördelning, där skada och ersättning går hand i hand, som centrala förklaringsfaktorer till en minskad konfliktnivå. Holmgard m.fl. (2018) visar att gruppen jägare står bakom, och arbetar för, förvaltningsmålen, Tombre m.fl. (2013, 2021) beskriver ett brett stöd från markägare och berörda aktörer, och Tuvendal och Elmbergs (2015) understryker berörda aktörers stöd för samverkansgruppen och argumenterar för att gruppens breda sammansättning minskar konflikt och skapar legitimitet för förvaltningssystemet och de beslut som tas.

Samma positiva omdömen gäller förvaltningens adaptiva kapacitet som adresseras av flera studier i urvalet. Förmågan till anpassning har ökat väsentligt till följd av ökad kunskap och bättre övervakning (Tombre 2013; Tombre 2021) och mer precisa modeller över populationernas utveckling har möjliggjort en bättre planering av dedikerade avledningsåkrar (Tuvendal och Elmberg 2015). Studierna är även positiva till förvaltningssystemets organisering i relation till de problem som behöver lösas. De förändringar som gjorts har resulterat i en ökad matchning mellan ekologi och förvaltning samt ökad adaptiv förmåga (Tombre 2021). Tuvendal och Elmberg (2015) illustrerar detta genom att peka på hur organiseringen av samverkansorganet möjliggjort förvaltningsaktiviteter på landskapsnivå och därmed medfört en anpassning av förvaltningssystemet i relation till det ekologiska systemet.

### 3.2.1 Sammanfattning av gåsförvaltningen

Förvaltningen av gåss sker i ett flernivåsystem, där formella beslutsstrukturer samverkar med informella arenor, för kunskapsutbyte och dialog. Studierna pekar på en ökad adaptiv kapacitet och på institutionella förändringar som har medfört en bättre anpassning mellan de sociala och ekologiska systemen. Förvaltningen har varit effektiv när det gäller att få till stånd olika förvaltningsåtgärder medan resultaten går i sär när det kommer till förvaltningens effekt på populationsmålen och det ekologiska systemet. Den sammantagna bilden, som förvisso baseras på ett relativt litet antal studier, är att förvaltningsprocesserna upplevs som fungerande och inkluderande. Att institutionella förändringar har bidragit till minskade konflikter och en ökad förståelse samt att det finns ett utbrett stöd för processen, besluten och förvaltningssystemet som sådant – vilka utgör viktiga indikatorer av dess legitimitet.

## 3.3 Förvaltningen av stora rovdjur

Hela 29 studier behandlar förvaltningen av stora rovdjur och den svenska kontexten dominerar. 21 artiklar belyser svenska fall medan sju artiklar involverar Finland och Norge. Två tredjedelar av studierna är inomdisciplinära medan en tredjedel genomförs av forskare från olika vetenskapliga discipliner. Studier av enskilda fall utgör två tredjedelar medan jämförande ansatser används i en tredjedel av artiklarna. Dessa inbegriper i huvudsak jämförelser inom ett och samma land. Fyra studier bygger på jämförelser mellan länder. Forskningen baseras i huvudsak på kvalitativa metoder, som i en tredjedel av studierna kompletteras med kvantitativa metoder. Endast fyra artiklar baseras enbart på kvantitativa metoder och i urvalet återfinns studier som baseras på longitudinella data.

De sociala skiljelinjerna inom rovdjursförvaltningen går i huvudsak mellan intressegrupper som förespråkar ett starkt naturskydd och intressegrupper som värnar jakt, rennäring och jordbruk – och utgörs av olika syn på rovdjurens värde i relation till andra värden och en konflikt mellan bevarande- och brukandeperspektiv.

Studier av den regionala nivån, och studier av hur olika nivåer samspelar, dominerar på bekostnad av analyser av förvaltningsprocesser på nationell och europeisk nivå. Vi noterar även att två tredjedelar av artiklarna hanterar rovdjursförvaltningen som sådan, och därmed omfattar mer än en art, medan förvaltningen av varg är föremål för sex studier, björn två och lodjur en. Mer än hälften av artiklarna i urvalet behandlar samverkansprocesser medan flera studier berör flernivåstyrning och något färre fokuserar på policy eller implementering. Studierna av björn (Christiernsson 2019; Swenson 2017) och lodjur (Lindell m.fl. 2019) är exempel på de senare. Bland vargstudierna återfinns analyser av samverkansprocesser (Von Essen och Hansen 2015), offentliga tjänstemäns agerande (Cinque 2015) och samspelet mellan de europeiska och nationella nivåerna (Hiedanpää och Bromely 2011). Samverkansorgan, och i synnerhet analyser av svenska viltförvaltningsdelegationer, är föremål för analys i en stor del av de artiklar som behandlar rovdjursförvaltningen som sådan.

### 3.3.1 Förvaltningsnivåer och aktörer

Den sammantagna bilden är att rovdjuren förvaltas i ett flernivåsystem där formella mål och regler skapas på såväl europeisk som nationell- och subnationell nivå. Betydelsen av den europeiska nivån, och även den nationella nivån, varierar beroende på EU-medlemskap och vilken art som avses, eftersom artens bevarandestatus påverkar det regionala beslutsutrymmet. Det stora inflytande som EU har över nationell policy och kraven på dess implementering visar sig inte minst när det gäller den finska vargen vars mindre gynnsamma bevarandestatus ger arten ett starkt skydd i enlighet med EU:s Habitatdirektiv och sätter ramarna för tillåtna förvaltningsåtgärder i medlemslandet (Hiedanpää och Bromely 2011). För arter eller populationer med gynnsam bevarandestatus blir den faktiska påverkan från EU på medlemsländernas agerande mindre påtaglig.

Det är som regel offentliga aktörer som besitter den direkta och formella makten över förvaltningen av rovdjur i de nordiska länderna. En förskjutning mot EU kan skönjas över tid och i Finland har makten över vargförvaltningen även centraliserats från den regionala till den nationella nivån (Hiedanpää 2013; Hiedanpää m.fl. 2015). Detta institutionella förhållande avspelar sig inte i den genomförda forskningen eftersom enbart sex artiklar omfattar den europeiska nivån och ännu färre undersöker den empiriskt. En övervägande majoritet av studierna fokuserar i stället på förvaltningsprocesser i skärningspunkten mellan regionala myndigheter och centrala intressegrupper. Forskningens stora intresse för deltagande och samverkan på regional nivå kan säkerligen hänföras till de många studier som har genomförts av svenska forskare och i den svenska kontexten, vilken skiljer sig från Norge och Finland, när det gäller intressegruppernas institutionaliserade medverkan (utvecklas nedan).

Även om de offentliga aktörerna sitter på den huvudsakliga beslutsmakten finns ambitionen att involvera samhällets intressegrupper i rovdjursförvaltningen i såväl Sverige som Norge och Finland. Konflikterna kring rovdjur handlar ytterst om målkonflikten mellan arternas bevarande och rennäringens, lantbrukets och lokal-samhällets villkor (Heikkinen m.fl. 2011). Intresseorganisationer och representanter för sakägare involveras därför på olika sätt i förvaltningen. Vilka som involveras, hur och med vilket mandat varierar dock mellan de studerade länderna. Tre av studierna i vårt underlag genomför empiriska analyser av intressemedverkan på regional nivå i olika länder. Genomgången visar att länderna har valt olika modeller och vi kan även notera institutionella förändringar över tid. Det norska systemet bygger i huvudsak på en representativ modell medan systemen i Sverige och Finland har mer korporativa inslag (Sandström m.fl. 2009; Hansson-Forman m.f. 2018). Detta illustreras genom att de regionala Rovviltmyndigheterna i Norge endast inkluderar politiska representanter och samiska representanter från Sametinget, medan de svenska Viltförvaltningsdelegationerna vid sidan av dessa även omfattar representanter för berörda intressegrupper (exempelvis jakt, naturvård, jordbruk, skogsbruk och näringsliv). Båda samverkansorgan har ett visst formellt beslutsmandat som delegerats och även villkorats från nationell nivå, och i det svenska fallet även via EU-lagstiftning. Dess motsvarigheter i det finska systemet, de Regionala viltråden/Alueelliset riistanneuvostot, involverar berörda intressen och utgör tillsammans med lokala jaktvårdföreningar/Riistanhoitoyhdistykset arenor för diskussion och konsultation på regional nivå. Dessa finska grupper har inget formellt beslutsmandat (Hansson-Forman m.fl. 2018) då systemet varit föremål för en återcentralisering som flyttat beslutsmandat från den regionala till den nationella nivån.

En jämförelse mellan länderna måste därför beakta såväl intressegruppernas involvering som den regionala nivåns mandat i relation till högre nivåer. Allt sammantaget är både det norska och det svenska systemet mer decentraliserade i sitt beslutsfattande om rovdjursförvaltningen än det finska systemet, medan det finska och svenska systemet bygger på en bredare intressemedverkan. Det svenska systemet med viltförvaltningsdelegationer skiljer sig från övriga länders system genom att det ger samhällets intressegrupper ett direkt tillträde till en formell beslutsarena, i vilken de delar ansvaret för övergripande beslut med offentliga aktörer. Delegationerna beslutar om de övergripande riktlinjerna för viltförvaltningen inom det län de verkar, skötseln av älgstammen, tar beslut om licensjakt och skydds jakt samt bidrag och ersättningar för viltskador. Vid sidan av detta ska delegationerna pröva frågor om godkännande av miniminivåer och rovdjursförvaltningsplanen.

### 3.3.2 Förvaltningsprocesserna

Studierna belyser olika aspekter av förvaltningsprocessens kvalitet och resultat. Två studier handlar om implementering relaterade till björn i Sverige. Christiernsson (2019) undersöker implementeringen av EU:s habitatdirektiv och konstaterar att Sveriges tolkning av direktivet och innebörden av en gynnsam bevarandestatus är felaktigt. Swenson m.fl. (2017) studie av björnförvaltningen i sex län i Sverige visar att den adaptiva kapaciteten, mätt i termer av effektivitet, brister samt att enbart två län uppfyller eller delvis uppfyller uppsatta förvaltningsmål. Tre studier tar upp implementeringen av vargpolicy i Finland och då med ett särskilt fokus på samspelet mellan olika administrativa nivåer. Hiedanpää m.fl. (2011) studerar konflikten och rättsprocessen mellan EU och den finska regeringen i samband med vargjakten och konstaterar att parterna gör olika tolkningar av vad direktivet innebär och menar att EU inte beaktar den lokala kontexten. På samma tema argumenterar författaren med kollegor (Hiedanpää 2013; Hiedanpää m.fl. 2015) för att bristen på förståelse, tillsammans med lokalsamhällets marginella inflytande, resulterat i svagt stöd för förvaltningen. De formella politiska institutionerna krockar med de informella och den sociala praktiken. Författarna ser en koppling mellan bristande legitimitet, sämre regelefterlevnad och därmed minskad måluppfyllelse. Även Risvoll m.fl. (2016) pekar på utmaningar med asymmetriska maktrelationer och identifierar en svag regional nivå som får negativa konsekvenser för acceptansen i fallet norska rovdjur. En longitudinell studie av den norska lodjursförvaltningen över en 160 års period (Linnell m.fl. 2010) visar hur förvaltningssystemet, i vilket nationella och regionala myndigheter utövar makt i konsultation med berörda intressen, har ökat den adaptiva kapaciteten, samt resulterat i en ökad legitimitet och måluppfyllelse i form av en ökad population.

Flernivåproblematiken är återkommande i rovdjursstudierna. En studie av det svenska förvaltningssystemet visar att involverade aktörer upplever betydande målkonflikter och regelkrockar, både mellan förvaltningsnivåerna och i relation till andra förvaltningssystem. Dessutom bedöms kapaciteten att hantera dessa som bristfällig (Sandström m. fl.<sup>b</sup> 2019). Liknande resultat påvisas i en jämförande analys av rovdjurspolicy med fokus på den så kallade policymixen, det vill säga kombinationen av policy och olika styrmedel, samt beslutsprocesser i sex olika länder inbegripet Sverige, Norge och Finland. Författarna bakom studien (de Boon m.fl. 2020) pekar på en svag överstämmelse mellan förvaltningsmål och styrmedel

såväl vertikalt mellan nivåer som horisontellt mellan sektorer och intressen. Däremot upplevs det svenska flernivåsystemet besitta en relativt god adaptiv förmåga eftersom besluten anses bygga på en bred kunskapsbas, som anammar ett prövande förhållnings-sätt och resulterar i ett lärande (Sandström m.fl.<sup>a</sup> 2020). Studierna menar att förvaltningssystemet, trots införandet av samordnande funktioner på meta-regional nivå (såsom de svenska rovdjursförvaltningsområdena), fortfarande brister i koordinering mellan nivåer och inte fullt ut matchar det ekologiska systemet då populationerna korsar administrativa gränser och ser olika ut i olika delar av landet.

Länken mellan det formella politiska systemet och arenorna för intressesamverkan och samförvaltning är komplicerad. Intressegrupper och offentliga beslutsfattare har skilda kunskaper och perspektiv. Ibland saknas det ömsesidiga förtroendet och legitimitetsproblem uppstår (Heikkinen m.fl. 2011). Cinque (2015) sätter ljuset på de regionala tjänstemännens dilemman i samverkan med gruppen jägare och i annan studie (Cinque m.fl. 2021) undersöks de offentliga tjänstemännens strategier i relation till viltförvaltningsdelegationerna. Resultaten visar att det finns en tydlig konflikt i avvägningen mellan att arbeta för en mer effektiv förvaltning, som premierar en god ekologisk måluppfyllelse, och en förvaltning som är lyhörd inför intressegruppernas åsikter.

En stor del av artiklarna handlar om vikten av och svårigheterna med samverkan. Baserat på en syntes av flera artiklar lyfter Sjölander-Lindqvist m.fl. (2015) fram fem aspekter som särskilt centrala för framgångsrika samverkansprocesser: förtroendet mellan olika grupper, en rättvis representation av intressegrupper, erkännandet av olika typer av kunskaper, kommunikation och dialog samt ledarskap. Även Jacobsen och Linnell (2016) understryker vikten av att förvaltningsprocessen upplevs som rättvis av berörda aktörer vars ståndpunkter i rovdjursfrågan baseras på skilda värderingar. Även om konsensus kring utfall inte är möjliga är det viktigt att processen upplevs som rätt och riktig. Flera av de aspekter som behandlas i ovanstående studier är föremål för analys i forskningen om regionala processer för samverkan och samförvaltning. Dessa visar att förvaltningen i de nordiska länderna, trots de institutionella olikheter som diskuterats ovan, brottas med likande utmaningar och problem. Sjölander-Lindqvist och kollegors (2020) analys av Norge och Sverige illustrerar detta. De grundläggande målkonflikterna, politikens uppdelning i olika policyområden/sektorer och förvaltningens bristande förmåga att ta tillvara olika typer av kunskap (vetenskaplig och traditionell och lokal kunskap) ger upphov till konflikter mellan olika förvaltningsnivåer i båda systemen. Internationella bevarandemål krockar med lokalsamhällets mål. Författarna menar att förvaltningen av rovdjur tenderar att prioritera, eller fokusera på, de ekologiska målen mer än de sociala och ekonomiska (Sjölander-Lindqvist med flera 2020).

Den regionala nivån upplevs även sakna det beslutsutrymme som krävs för att hantera olika kunskapsanspråk och skapa en gemensam förståelse för att minska målkonflikterna. Även om förvaltningen når populationsmålen om livskraftiga rovdjurspopulationer är det en bit kvar tills de sociala målen är uppnådda. Författarna pekar även på en bristande adaptiv kapacitet som bottnar i spänningen mellan förvaltningsnivåer och menar att förvaltningens organisering, med förvaltningsgränser som följer den regional indelningen, är mindre väl anpassad till de problem den försöker lösa. Liknande slutsatser dras i Pellikka och Sandström (2011) som jämför förvaltningens legitimitet i Finland och Sverige. Vid sidan av att stödet för processen – vid tidpunkten för studien – är något högre i Finland än Sverige är aktörerna lika nöjda med förvaltningen. En intressant skillnad de tre länderna emellan redovisas i Hanson-Forman

m.fl. (2018). Studien visar att det finns ett gap mellan aktörers förväntningar av sin medverkan, avseende möjlighet till delaktighet och inflytande, å ena sidan och de institutionella arrangemang som villkorar deltagandet å andra sidan i både Finland och Sverige, medan så inte är fallet i Norge, vars system inte har samma korporativa karaktär som de övriga. I Norge återfinns missnöjet däremot bland de intressenter, rovdjursförespråkare och skeptiker som inte har tillgång till rovvilt-nemnderna. En utvärdering av den norska rovdjursförvaltningen har föreslagit att Norge borde anamma den svenska modellen motsvarande Viltförvaltningsdelegationer och inkludera även intressenter i rovvilt-nemnderna (Krange m.fl. 2016).

När det gäller studierna av samverkan är det de svenska viltförvaltningsdelegationerna som utgör den vanligaste analysenheten. Kopplat till frågan om intressegruppernas förväntningar och faktiska inflytande som nämndes ovan, finns det några studier som fokuserar på delegationernas institutionella spelregler och förutsättningar för en bra samverkan. I samband med inrättandet upplevdes delegationernas roll och funktion som otydlig av ledamöterna (Lundmark och Matti 2015). Det finns även studier som menar att viltförvaltningsdelegationerna reproducerar de grundläggande konflikterna i rovdjursfrågan (von Essen och Hansen 2015) och att introduktionen av delegationerna i själva verket försämrade förutsättningarna för konfliktlösning (Duit och Löf 2018). En försvarande omständighet är att berörda aktörers åsikter är starkt polariserade och att ledamöterna i delegationerna är mer eller mindre bundna till de organisationer de representerar (Lundmark och Matti 2015). Det senare gäller framför allt de ledamöter som representerar de organiserade intressena (Nilsson och Lundmark 2020). Vid sidan av att aktörerna ser sig som representanter för ett specifikt intresse så kan specifika aktörskoalitioner urskiljas inom viltförvaltningsdelegationerna (Matti och Sandström 2011; 2013). Delegationernas medlemmar samordnar sitt agerande med andra medlemmar som delar deras grundläggande inställning till rovdjur. Koalitionerna överskattar dessutom den 'andra sidans' makt över rovdjursförvaltningen (Nilsson m.fl. 2020). Studierna visar att den rovdjursskeptiska koalitionen dominerar inom de svenska delegationerna och att jägarintresset har en central position i samverkansstrukturerna. Detta kan sannolikt härledas till att de politiska representanter som uttrycker intresse för att delta i delegationerna många gånger själva har ett intresse av jakt (Matti m.fl. 2013). Bundna mandat och ojämlika koalitioner kan avsevärt försvåra uppkomsten av konstruktiva samtal där olika infallsvinklar ges lika utrymme och argument vägs mot varandra och omprövas i en öppen process – det vi inom forskningen kallar för deliberativa dialoger. Studien av Nilsson med kollegor (2020) visar dessutom att, trots samverkan inom viltförvaltningsdelegationen, så ändras inte deltagarnas uppfattning om den rivaliserade koalitionen stora inflytande över förvaltningen. Ett annat spännande resultat från samma studie visar att delegationernas medlemmar skattar Naturvårdsverkets inflytande som högre allt eftersom tiden går.

Men beskrivningen av processerna och den deliberativa kvaliteten, samt i vilken mån dialogen inom delegationerna bidrar till ökad förståelse mellan aktörer, går delvis isär i den litteratur som analyserats. von Essen och Hansens (2015) studie om vargfrågan pekar på avsaknad av deliberativa dialoger just på grund av lojalitet med den egna gruppen, en teknokratisk process och brist på verkligt inflytande över besluten. Även Duit och Löf (2018) skriver om avsaknad av deliberativa och förtroendeskapande processer. I Lundmark och Matti (2015) däremot beskrivs processerna i positiva ordalag och Söderberg m.fl. (2020) redovisar resultat från en



enkät som visar att ledamöterna faktiskt upplever processen som ganska deliberativ och att den skapar förutsättningar för gemensamma överenskommelser. Liknande slutsatser dras i Sandström och Lundmark (2016) som i studien av tre viltförvaltningsdelegationer visar att aktörerna upplever den deliberativa nivån som varierande men generellt hög. Den senare studien visar även positiva resultat när det kommer till en ökad förståelse för andra intressens perspektiv till följd av arbetet inom delegationerna vilket stöds av Söderberg m.fl. (2020). En tänkbar förklaring till de skilda upplevelserna av processen är de olika ansatser och metoder som används i forskningen. Det är rimligt att tro att upplevelsen varierar beroende på vilken aktörsgrupp och koalition en aktör tillhör. Då den rovdjursvänliga gruppen är betydligt mindre i antal får den inte genomslag i studier som bygger på statistiska analyser.

Det finns ett teoretiskt antagande om att samverkan och deliberation, och ett socialt lärande, även ska leda till lärande i form av åsiktsförändring och minskade (miss)uppfattningar om meningssmotståndarnas motiv och makt relativt den egna gruppen. Longitudinella studier av aktörskoalitionerna i viltförvaltningsdelegationerna visar att, trots evidens som tyder på deliberation, medlemmarnas inställning till rovdjursfrågan endast har förändrats marginellt (Lundmark m.fl. 2018) och att den rovdjurskeptiska koalitionen förfarande anser att den rovdjursvänliga koalitionen har mer makt och vice versa (Nilsson m.fl. 2020). Åsikter och koalitioner är alltså stabila över tid. Graden av deliberation inom delegationerna kan dock kopplas till aktörernas nöjdhet med förvaltningen (Pellikka och Sandström 2011; Sandström och Lundmark 2016). Men även om det finns indikatorer på att dialogen har varit relativt deliberativ, och dessutom bidragit till en ökad förståelse mellan aktörer, har medlemmarna nödvändigtvis inte reviderat sin syn på förvaltningen eller den andra koalitions tänkta övertag.

### 3.3.3 Förvaltningens resultat

Studierna av de svenska viltförvaltningsdelegationerna har fokuserat mycket på förutsättningar och processer, sociala mål, och betydligt mindre på resultaten. Ingen av studierna adresserar explicit hur delegationerna bidrar till förvaltningens effektivitet i termer av olika populationsmål. Däremot undersöks frågor om förvaltningens legitimitet på olika sätt och även på denna punkt går berättelserna delvis i sår. Bristande processlegitimitet identifieras i studierna av von Essen och Hansen (2015) och Lundmark och Matti (2015). Studierna identifierar försvårande omständigheter, som starkt polariserade intressen, och pekar på risken att dessa konflikter reproduceras inom samverkansorganen.

Beslutens legitimitet adresseras i tre studier. Resultaten i Sandström och Lundmark (2016) visar att en stor andel av medlemmarna står bakom viltförvaltningsdelegationernas beslut men att nivån på stödet varierar mellan olika delegationer. Söderberg m.fl. (2020) stödjer bilden av en generellt hög legitimitet genom att medlemmarna uppger sig stå bakom delegationens beslut även om besluten avviker från den egna åsikten. Här finns det således en generell indikation (variationer mellan regioner kan fortfarande finnas) på att aktörerna inom delegationerna godtar besluten som tas, även om de inte får sin vilja igenom.

Vad gäller stödet för viltförvaltningsdelegationerna som sådana pekar resultaten åt olika håll. Studierna av von Essen och Hansen (2015) och Duit och Löf (2018) understryker systemets låga legitimitet. Vissa studier visar att stödet varierar mellan olika grupper. Naturvårdsintresset ifrågasätter delegationerna och argumenterar

för en återcentralisering beslutet (Sjölander-Lindqvist m.fl. 2020) medan andra studier visar att övriga aktörer ställer sig positiva till de regionala samverkansorganen (Lundmark och Matti 2015; Matti och Sandström 2011). Söderberg m.fl. (2020) visar att delegationernas medlemmar upplever att förvaltningssystemet är inkluderande men att det egna inflytandet över förvaltningens mål och förvaltningsplaner är lågt. Det senare kan kanske förklara upplevelsen av och stödet för systemet. Sandström och Lundmark (2016) visar att stödet för viltförvaltningsdelegationerna är generellt hög men lägre i den undersökta delegationen som hanterar etablerade vargrevir. Precis som med upplevelsen av processen är det sannolikt så att en del av skillnaderna mellan studierna ovan kan förklaras av den metodologiska ansats som använts. Det är rimligt att tro att upplevt stöd för samverkansorganet varierar beroende på kontext, till exempel förekomst av varg, och vilken koalition som den tillfrågade aktören tillhör eftersom den rovdjursvänliga gruppen (som är mindre i antal) inte framträder i aggregeringen av data.

### 3.3.4 Sammanfattning av rovdjursförvaltningen

Förvaltningen av rovdjur äger rum i flernivåsystem med lite olika utformning. Systemen i Norge och Sverige är mer decentraliserade än det finska systemet. Finland och Sverige har en bredare inkludering av organiserade intressegrupper än Norge, och det svenska systemet utmärker sig genom att de organiserade intressena även har tillträde till formella beslutsorgan på regional nivå. Trots institutionella olikheter visar litteraturen på en rad likheter vad gäller processens egenskaper: spänningar mellan mål och förvaltningsnivåer, upplevelser om centralstyrning och otillräckligt inflytande för samhällets intressegrupper, samt skilda åsikter i synen på vilken typ av kunskap som är tillförlitlig och som bör användas i förvaltningen. Rovdjursfrågans polarisering och intressegruppernas organisering, tillsammans med samverkansorganens utformning, påverkar förutsättningarna för deliberativa dialoger och lärande. Vad gäller förvaltningens adaptiva kapacitet går resultaten i sär och detsamma gäller dess effektivitet och legitimitet. Det tycks finnas en spänning mellan uppfyllandet av populationsmålen och berörda aktörers stöd för förvaltningen. Förvaltningen kan sägas åtnjuta olika grad av legitimitet beroende på vilken aspekt av begreppet som avses (process, resultat och/eller system), vilken art som är i fokus och vilken aktör som tillfrågas.

## 3.4 Förvaltningen av klövvilt

Sju artiklar studerar förvaltningen av klövvilt varav en studie handlar om kronhjort och övriga om älg. Bland älgstudierna dominerar den svenska kontexten då fem studier omfattar Sverige och en Norge. Frånsett artikeln om den norska älgförvaltningen är studierna av klövviltet resultaten av interdisciplinära samarbeten. Tre av studierna är kvalitativa och baseras primärt på intervjuer medan de övriga primärt baseras på attitydundersökningar, men kan ha inslag av kvalitativa metoder som till exempel textanalys eller intervjuer. Två av de kvalitativa studierna är fallstudier med fokus på en region eller en kommun, medan de kvantitativa studierna antingen studerar förvaltningen i ett land (älgförvaltningen i Sverige) eller utbredningen av en art (kronhjort i Norge). En av studierna är en typ av jämförande fallstudie där ett urval av fall (identifierade som framgångsrika fall) jämförs med varandra för att identifiera framgångsfaktorer.

Samtliga studier i urvalet kretsar kring en förestående eller nyligen genomförd institutionell förändring och behovet av att, inom ett och samma förvaltningssystem, matcha sociala och ekologiska aspekter i förvaltningen av djur som rör sig över stora områden. Även om studierna har sin tyngdpunkt i subnationella nivåer undersöks dessa i relation till övriga nivåer i förvaltningssystemet. Det är tydligt att forskningen om klövvilt utgår från ett flernivåperspektiv och att samspelet mellan aktörer och organisatoriska enheter har en central roll i studierna (Dressel m.fl.<sup>a</sup> 2020). De sociala konflikterna inom förvaltningen av klövvilt uppstår i huvudsak mellan två olika intressegrupper: markägare å ena sidan och jägare å andra sidan. Det handlar alltså om olika perspektiv på naturresursernas användning då marken, skogen och viltet samverkar och i allra högsta grad påverkar de andra resursernas ekologiska, sociala och ekonomiska värden.

Den äldsta studien i urvalet (Sandström m.fl. 2013) är en fallstudie av förvaltningen i Kronobergs län som fokuserar på de utmaningar som förknippas med implementeringen av en ekosystembaserad förvaltning och undersöker i vilken mån en sådan förvaltning kan bidra till att hantera konflikter mellan markägare/skogsägare och jägare. Studien konstaterar att införandet av ekosystembaserad förvaltning har potential att hantera de problem som förknippas med en bristande överensstämmelse mellan det ekologiska och sociala systemet. Det finns emellertid fortfarande en rad utmaningar förknippade med förutsättningarna att etablera robusta partnerskap mellan de involverade aktörerna det vill säga jägare och markägare. Samspelet mellan nivåer, och mer specifikt förmågan att adressera behov på både lokal och landskapsnivå, undersöks i studien av den norska älgförvaltningen (Hoffman och Flø 2017).

De övriga fyra studierna ingår i en och samma avhandling (Dressel 2021) och härrör från ett forskningsprojekt finansierat av Naturvårdsverket (Governance 2015–2022). Avhandlingsprojektet tar sin utgångspunkt i frågan om hur man kan förvalta social-ekologiska system på ett sätt som balanserar olika intressen, minimerar konflikter, och möjliggör ett långsiktigt hållbart nyttjande av vilt och andra naturresurser. Mer specifikt analyseras hur utformningen av det nya älgförvaltningssystemet, den maktförskjutning som den medförde (stärkt roll för markägarna) och hur de varierande förutsättningar som råder i olika delar av landet, påverkar möjligheterna att nå sociala och ekologiska mål. Även samverkansprocesser mellan olika intressen och aktörer i olika samverkansorgan undersöktes.

### 3.4.1 Förvaltningsnivåer och aktörer

Förvaltningen av klövvilt i Norge och Sverige uppvisar både likheter och skillnader. De är lika på så sätt att de båda utgör flernivåsystem som inkluderar aktörer och organisatoriska enheter från den lokala jaktlagsnivån till naturvårdande myndigheter på nationell nivå. Förvaltningen i de båda länderna baseras även på principen om en ekosystembaserad förvaltning. En väsentlig skillnad är att förvaltningen i Norge tar sin utgångspunkt i kommunerna, medan det är länsstyrelserna som har det huvudsakliga ansvaret i Sverige. Studierna visar att introduktionen av ekosystembaserad förvaltning, som skedde något tidigare i Norge jämfört med i Sverige, byggde vidare på redan etablerade institutionella strukturer och normer i de båda länderna. I Norge stärktes det etablerade lokala och kommunala ansvar som förvaltningen vilade på sedan tidigare i och med att man uppmuntrade lokala jaktlag till samarbeten över större områden (Hoffman & Flø 2017, se även Prager m.fl.

2018). I Sverige stärktes länsstyrelsens roll som viltförvaltande myndighet samtidigt som det etablerades en ny nivå på ekosystemnivå: Älgförvaltningsområden (ÄFO). Dessa områden fick i uppdrag att samordna jakten mellan Älgskötselområdena (ÄSO) inom förvaltningsområdets gränser (Dressel 2021). I både Sverige och Norge har det således skett en viss omfördelning av makt och inflytande inom förvaltningen. I huvudsak innebar introduktionen av ekosystembaserad förvaltning en förstärkning av den roll och det ansvar som myndigheter respektive kommuner redan innehade, men med komplettering av en ny koordinerande förvaltningsnivå i Sverige och uppmaning om samverkan på kommunal nivå i Norge. Länderna tolkar således den territoriella aspekten av ekosystem något olika.

Älgförvaltningen i de båda länderna involverar markägare av olika kategorier som till exempel företrädare för skogsbolag eller enskilda markägare samt jägare som också kan vara markägare, alternativt jägare som till exempel arrenderar mark. I båda länderna är det dessa aktörer som, inom ramen för olika organisatoriska enheter (jaktvald/ÄSO/ÄFO), ansvarar för förvaltningen av älg på basis av insamlade data och förvaltningsplan. En utmärkande egenskap i det svenska systemet, som introducerades 2012, är att markägarna har utslagsröst på ekosystemnivå. I vilken utsträckning detta utnyttjas har emellertid inte studerats ännu. Så snart förvaltningsplanen har godkänts av överordnad nivå, det vill säga av länsstyrelsen i Sverige, kan förvaltningen implementeras och därefter utvärderas. Förvaltningen i de båda länderna karaktäriseras av principerna om lärande och adaptiv förvaltning. I båda länderna finns, åtminstone formellt sett, ett relativt stort handlingsutrymme för de involverade parterna på lokal och ekosystemnivå att planera förvaltningen och fastställa mål över till exempel en treårsperiod. Det är emellertid länsstyrelsen i respektive län i Sverige och kommunerna i Norge som formellt fastställer planerna. De genomförda undersökningarna i både Norge och Sverige visar att det råder delade meningar bland de berörda aktörerna om hur mycket makt och inflytande de egentligen har över förvaltningen. Denna variation kan bland annat hänföras till hur eniga de berörda aktörerna är över målen för förvaltningen, men även till otydliga lagar och föreskrifter.

### 3.4.2 Förvaltningsprocesser och resultat

Om vi tittar närmare på resultaten från de olika studierna, visar Hoffman och Flø (2017) att det är möjligt att decentralisera fler förvaltningsuppgifter till den lokala nivån samtidigt som den skala där förvaltningen sker vidgas för att bättre ta tillvara ekologiska förutsättningar. Författarna konstaterar att detta kan ske genom att de olika nivåerna länkas samman (jmf. Ostrom 2005) och incitament introduceras för att olika aktörer på olika nivåer ska samarbeta. På den lokala nivån handlar dessa incitament om ökat inflytande över resursen (klövviltet) men också om att man redan förvaltar en resurs gemensamt (norska utmarken). Myndigheterna bidrar genom att underlätta utbyte av information och skapa förutsättningar för samverkan när den inte uppstår av sig själv. Även om ambitionen med studien inte var att mäta utfallet av den institutionella förändringen konstaterar författarna att det råder stor uppslutning bakom målen och att de tillfrågade är nöjda med hur systemet fungerar. Författarna menar även att det finns starka indikationer på att tillit och informella mekanismer som social kontroll är viktiga faktorer för att förklara det norska klövviltssystemets framgång.

En systemanalys av den svenska förvaltningen av älg (Dressel 2018) visar att det är svårt att applicera älgförvaltningssystemet på landet i dess helhet på grund av rådande ekologiska och sociala variationer. Detta påverkar i sin tur förvaltningens effektivitet genom möjligheterna att nå de fastställda målen. I norra Sverige är ÄFOn stora för att kunna matcha älgpopulationens vandringsmönster. Storleken gör att ledamöterna måste avsätta betydligt mer tid och resurser för att samverka och samordna förvaltningen i jämförelse med de mindre förvaltningsområdena i södra delen av landet. Eftersom älgtätheten och fodertillgången kan variera betydligt inom dessa stora områden förutsätter en framgångsrik förvaltning även en ökad grad av flexibilitet för att kunna anpassa avskjutningen till lokala förhållanden och nå målen. I södra Sverige däremot påverkas förutsättningarna att nå förvaltningsmålen i stor utsträckning av förekomsten av andra klövviltarter och en större variation i markanvändning, till exempel mer jordbruksmark (Dressel m.fl.<sup>a</sup> 2020).

Även i studien av kronviltförvaltningen i Norge (Prager m.fl. 2017) identifierades ett antal sociala begränsningar, såsom olika intressen och mål för förvaltning, markägande, svaga länkar mellan aktörer på olika nivåer, informationsasymmetri, olika uppfattningar om fördelar och kostnader med samarbete samt mer missnöje förknippat med den kommunala förvaltningsnivån jämfört med den lokala jaktlagsnivån.

Eftersom en adaptiv förvaltning förutsätter att de involverade aktörerna också har adaptiv kapacitet att hantera förändring undersöktes detta med stöd av två enkäter (Dressel m.fl.<sup>b</sup> 2020). Resultaten visar att uppfattningen om systemets och den egna adaptiva kapaciteten varierar beroende på socialt kapital, det vill säga, om det finns sociala nätverk och etablerade normer för ömsesidighet och tillit. De involverade aktörerna känner sig mer beredda att hantera framtida utmaningar inom älgförvaltningen när det finns ett utvecklat samarbete, samt tillit till myndigheter och förvaltningsnivåerna ovan den egna nivån. Dessutom identifierades rättvisa som ett avgörande element för aktörernas upplevda anpassningsförmåga på den lokala nivån. Slutligen undersöktes vad som utmärker så kallade goda exempel i förvaltningen, det vill säga, ÄFOn som når sina ekologiska och sociala mål (Dressel m.fl. 2021). Faktorer som visade sig spela roll var ledarskap, sociala relationer, och innovation. Dessa skapade förutsättningar för inkluderande samverkansprocesser och koordinering mellan lokala och regionala mål vilket i sin tur bidrog till att skapa förtroende mellan de berörda aktörerna och lokalt fungerande och accepterade förvaltningsstrategier.

Resultaten av de fyra studierna av älgförvaltningen i Sverige (Dressel 2020) visar att aktörernas förmåga att anpassa sig till lokala förhållanden är avgörande för att uppnå goda resultat. Aktörernas upplevda förmåga att hantera utmaningarna i förvaltningen är större om de har förtroende för förvaltningsnivåerna ovan den egna samt god samverkan med lokala aktörer. Tillräckligt med kunskap och resurser är också viktiga faktorer för att förklara framgång i samverkansprocesserna. I jämförelse över tid har implementeringen av ekosystemförvaltning bidragit till att avskjutningsmålen nås i högre utsträckning, med delvis minskade konflikter, men att det återstår att öka den regionala och lokala anpassningen av förvaltningen samt att fortsätta att utveckla samverkan mellan olika nivåer för att nå en bättre överensstämmelse mellan det sociala och ekologiska systemet.

### 3.4.3 Sammanfattning av klövviltsförvaltningen

Klövviltet i de undersökta länderna förvaltas i flernivåsystem med utgångspunkt från den kommunala (i Norge) och regionala/ekosystemnivån (i Sverige) samt kännetecknas av betydande medverkan av berörda intressegrupper: markägare och jägare. Även om det är myndigheterna som fastställer förvaltningsplanerna har samverkansorganen ett relativt stort inflytande förutsatt att de berörda aktörerna är överens om målen och de åtgärder som behöver vidtas. Man kan säga att de berörda aktörerna förhandlar i skuggan av hierarkier. Om de berörda aktörerna inte lyckas komma överens på lokal eller ekosystemnivå överförs beslutsmakten till den kommunala (Norge) eller regionala länsstyrelsenivån (Sverige). Även om den adaptiva kapaciteten i systemet liksom legitimiteten för process och system är relativt hög och samvarierar råder det delade meningar om effektiviteten, det vill säga, om man når de fastställda målen. I båda Norge och Sverige utmanas förvaltningens effektivitet av rådande sociala och ekologiska variationer. Studierna av klövviltsförvaltningen visar inte minst hur de tre värdena – effektivitet, adaptivitet och legitimitet, i allra högsta grad samverkar och påverkar varandra.

## 4. Diskussion

Vilka utmaningar har viltförvaltningen att hantera, vilka institutionella lösningar har implementerats och hur påverkar dessa förvaltningens effektivitet, adaptivitet och legitimitet? I detta avslutande kapitel syntetiserar vi forskningen och diskuterar vilka lärdomar som vi kan dra baserat på dess resultat.

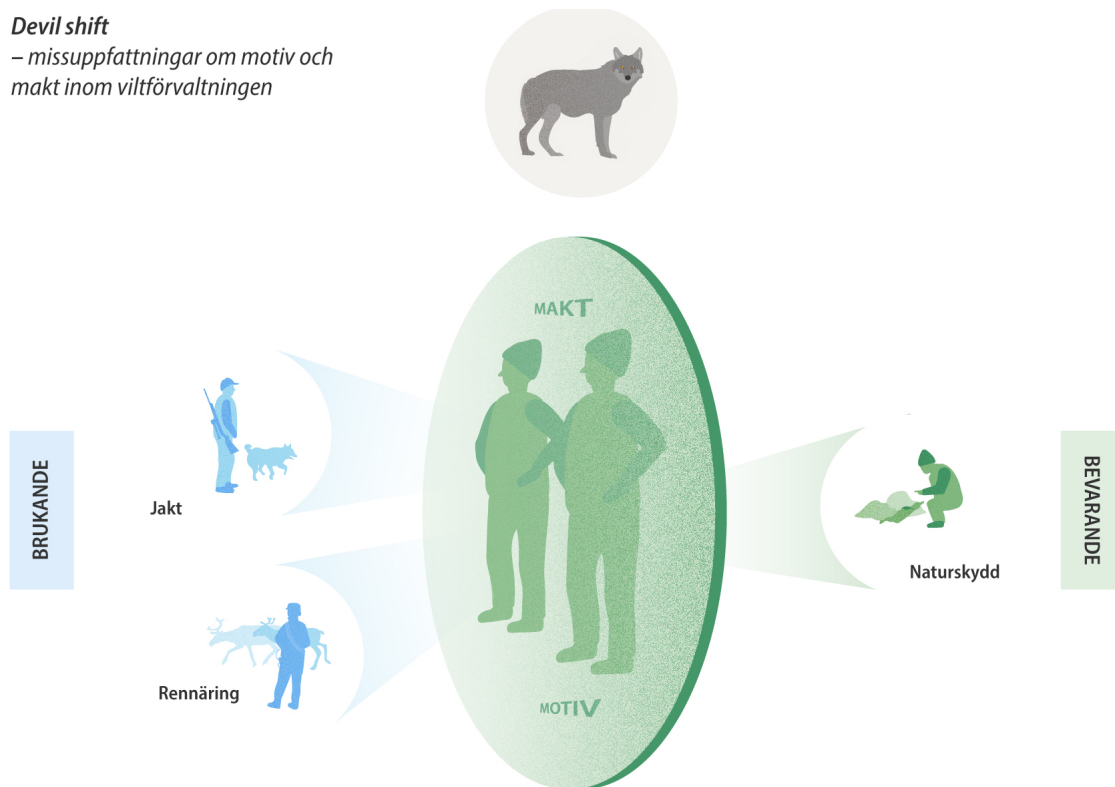
### 4.1 Likheter och skillnader mellan arternas förvaltning

Den genomförda analysen identifierar likheter och skillnader baserade på både artgrupp och land. Flernivåstyrning, samverkan, försök att etablera lärande organisationer och stärka kopplingarna mellan de sociala och ekologiska systemen är kännetecknade för alla förvaltningssystem. De utmaningar som systemen för de olika arterna har att hantera skiljer sig dock åt när det kommer till sociala skiljelinjer, ekologiska faktorer och institutionell komplexitet. Dessa faktorer påverkar sannolikt, enskilt och tillsammans, möjligheten att nå förvaltningsmålen, en förvaltning i ständig förändring och en styrning som åtnjuter förtroende och stöd hos berörda samhällsaktörer.

Vad gäller sociala skiljelinjer är konflikten kring rovdjur särskilt utmanande för förvaltningen att hantera då den bottnar i skilda värderingar mellan bevarandesidan (olika naturvårdsorganisationer) och brukarsidan (såsom jägare, rennärings- och jordbruk) vilka företräds av starka och organiserade intressen. De skilda synsätten brukar idealtypiskt definieras som ekocentriska vs. antropocentriska värderingar, där det förra begreppet anger att naturen har ett egenvärde och därför bör skyddas från människan. Det senare sätter däremot människan i centrum och ger naturen ett instrumentellt värde vilket innebär att den bör skyddas för att människan till exempel ska kunna bruka den för olika ädammål. Istället för att betraktas som ömsesidigt utslutande finns det emellertid mycket som talar för att de olika värderingarna ska ses som enheter längs ett kontinuum och att skiljelinjen mellan olika aktörer inte alltid är så skarp, framförallt inte på lokal nivå. Förekomsten av vad som inom policyforskningen kallas för 'devil shift' – då koalitioner (miss)uppfattar den andra sidans makt och motiv, komplicerar emellertid dialogen och möjligheten till lärande (Figur 2). Detta 'devil shift' förekommer hos samtliga koalitioner av aktörer och det indikerar att misstron och synen på den andra koalitions makt är etablerad hos aktörerna, oavsett koalitionsstillhörighet. Förvaltningen av klövvilt och gäss är konfliktfyllda men de präglas inte av samma skarpa motsättning i synen på resursen som rovdjursförvaltningen. Konflikterna rörande klövvilt handlar mer om konflikter mellan olika aktörer på brukarsidan som delvis överlappar (såsom jägare och skogsägare). När det gäller förvaltningen av gäss återfinns konflikten mellan bevarande och brukande men denna har delvis tonats ned på grund av den snabba ökningen av vissa gåspopulationer, att de stannar i till exempel Skåne under snöfria vintrar, vilket har haft en negativ inverkan på såväl ekonomiska som ekologiska värden (genom att gässen påverkar naturen i området).

**Devil shift**

– missuppfattningar om motiv och makt inom viltförvaltningen



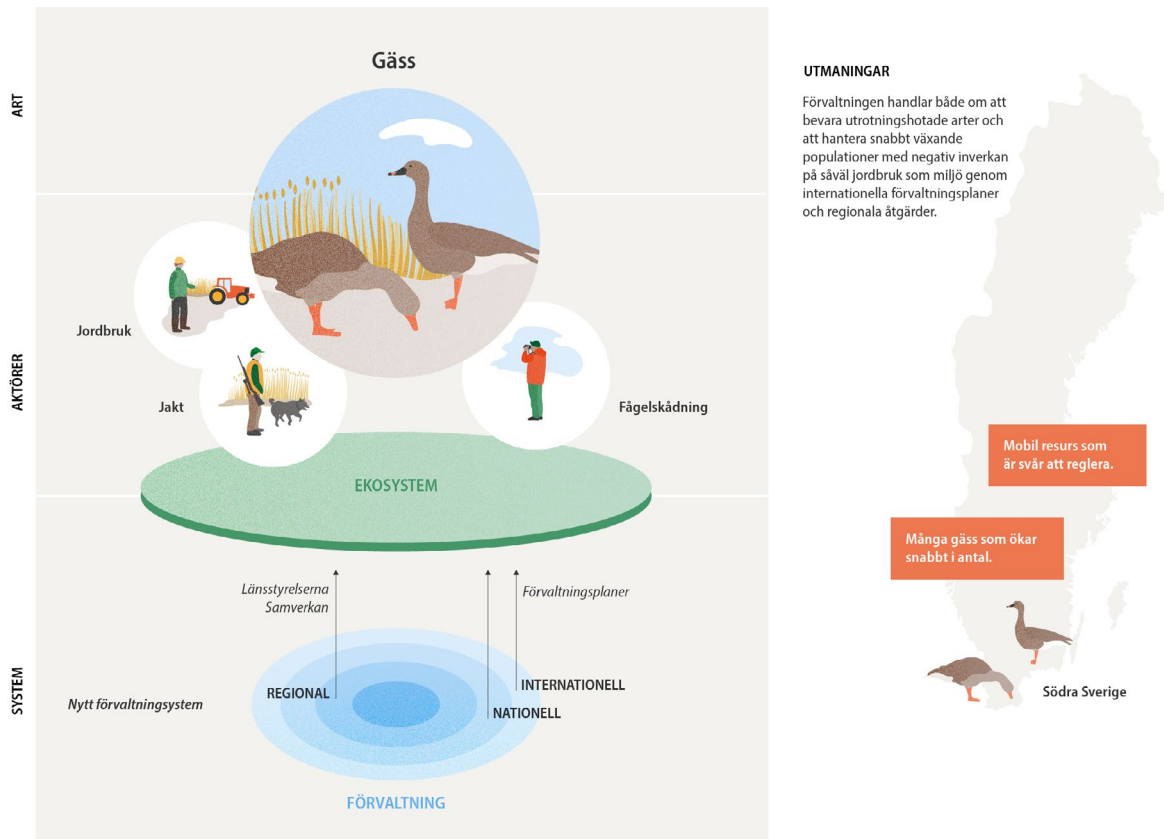
Överskattar den andra sidans makt  
Överskattar avståndet mellan den egna och  
andra sidans motiv och åsikter

Figur 2. Koalitionernas syn på 'den andra sidans' makt och motiv. Illustration: Elsa Wikander/Azote.

Graden av ekologisk och institutionell komplexitet skiljer sig mellan de studerade förvaltningssystemen. Alla typer av vilt interagerar med andra arter och ekosystem, samt korsar administrativa gränser inom och mellan länder. Gässens mobilitet utmärker sig i detta avseende, bland annat genom att resursen delas mellan ett stort antal länder. Klövviltet genom att de interagerar och i vissa fall konkurrerar om till exempel föda inom artgruppen, men även med de stora rovdjuren.

Förvaltningen av gäss är en relativt ny företeelse och betydligt mindre institutionaliserad än förvaltningen av övriga artgrupper i studien (Figur 3). Resursen förvaltas genom internationella överenskommelser, myndigheter och informella arenor där konsultation och samverkan mellan berörda intressegrupper, och expertkunskap, sker. Avsaknad av historiskt givna institutionella ramar kan skapa oklara spelregler men även möjliggöra flexibilitet och ge upphov till institutionell diversitet genom att olika förvaltningslösningar prövas. Än så länge är det enbart ett par av de tioalet förekommande gåsararterna i de nordiska länderna som har en förvaltningsplan. Några tydliga skillnader länderna emellan framkommer inte i det studerade materialet. Däremot framträder bilden av en adaptiv förvaltning och en förvaltning som är effektiv i termer av implementerade åtgärder men inte fullt ut så framgångsrik när det gäller att nå populationsmålen. Det senare kan kanske förklaras av den komplexitet som kringgärdar gässen och gör det svårt att kontrollera populationens storlek. Trots detta ger litteraturen visst stöd för att gåsförvaltningen upplevs som legitim. Det blir därför intressant att följa den institutionella utvecklingen inom gåsförvaltningen framöver.

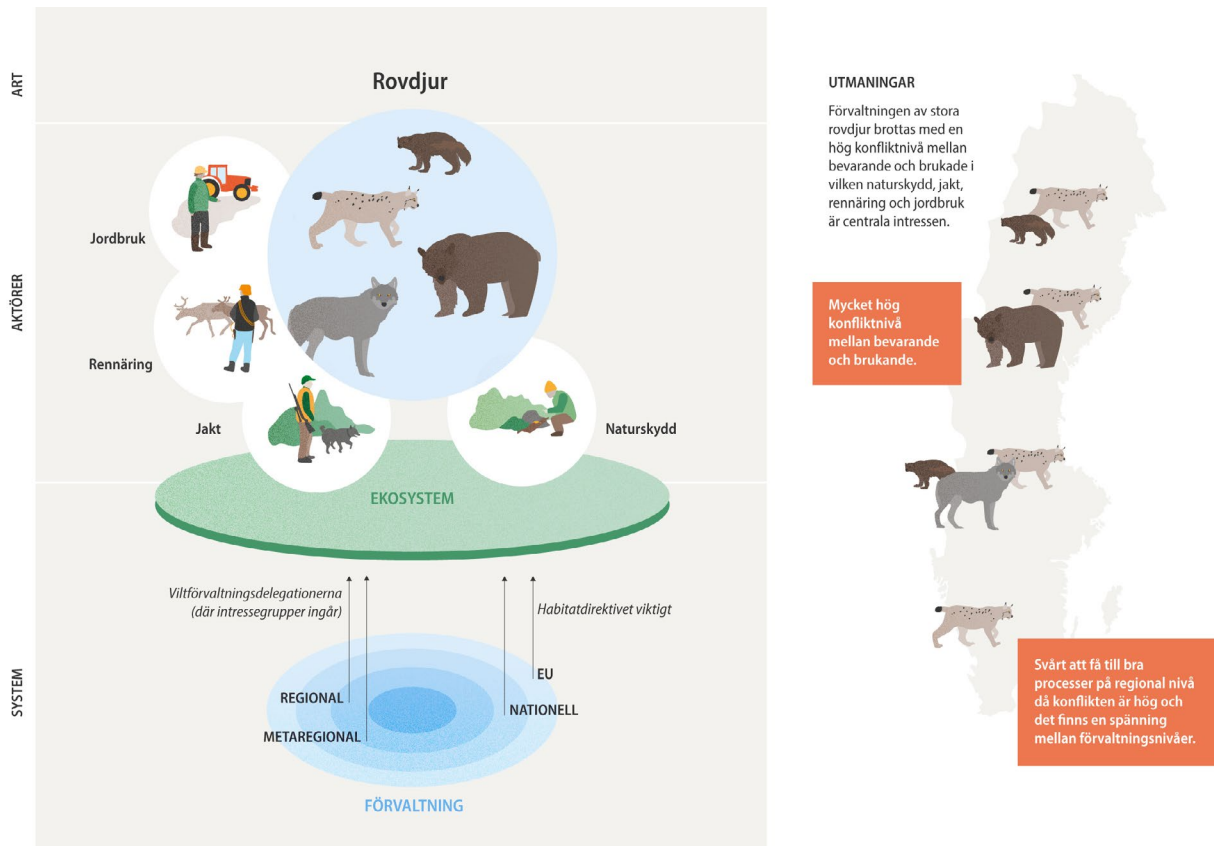




Figur 3. Förvaltning av gäss i Sverige. Illustration: Elsa Wikander/Azote.

Förvaltningen av rovdjur är betydligt mer studerad än både gäss och klövvilt. Det gör att vi vet mer om förvaltningens grundläggande problem men också har tillgång till fler studier om hur förvaltningsprocessen fungerar. Resultaten kan därmed också sägas ha en högre grad av evidens jämfört med till exempel gåsförvaltningen där vår analys enbart baserar sig på ett fåtal studier. Flernivåstyrning och intressemedverkan förenar förvaltningen av rovdjur i de tre länderna, men det finns också skillnader som härrör från medlemskap i EU, graden av decentralisering och former för intressemedverkan (Figur 4). Sverige har gått längst när det gäller att involvera intresseorganisationer i beslutande organ. Experter eller företrädare från forskningen ingår dock inte på dessa arenor på samma sätt som i gåsförvaltningen och det gäller även klövviltsförvaltningen. Trots institutionella olikheter brottas förvaltningen i de tre länderna med liknande problem: målkonflikter, spänningar mellan förvaltningsnivåer och bristande inflytande för den regionala nivån samt en upplevelse av bristande inflytande bland berörda intressegrupper. I Finland är uppfyllandet av populationsmålen för varg bristfällig medan måluppfyllelsen i Norge anses god, vilket delvis kan förstås utifrån hur målen fastställts och är utformade. I Finland fastställs målen med utgångspunkt från den gemensamma EU-lagstiftningen, medan Norge har större nationell rådighet över målen. Det råder delade meningar om förvaltningens adaptiva kapacitet och det finns en tydlig spänning mellan förvaltningens effektivitet (att populationsmålen nås) och förvaltningens legitimitet vilket sannolikt kan förklaras av den underliggande konflikten mellan bevarande och brukande som genomsyrar politikområdet som sådant. Berörda aktörers syn på förvaltningens deliberativa kvalitet, i bemärkelsen

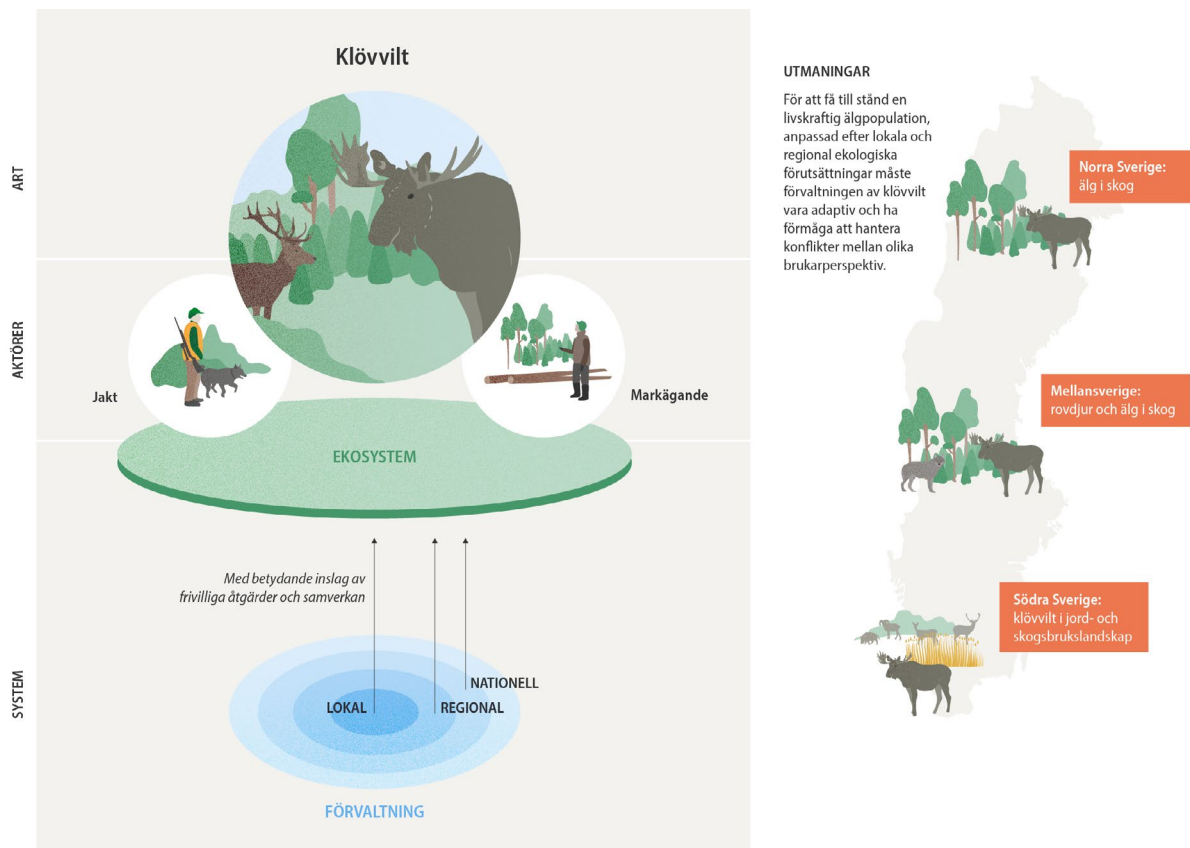
inkluderande, jämlika och konstruktiva samtal, och stödet för förvaltningen ser olika ut beroende på vilken art och intressegrupp som studeras och sätts i fokus. Framgångsrik deliberation förutsätter, vid sidan av detta, att arenan har mandat och att inbjudna aktörers förväntningar om inflytande kan infrå. Detta blir problematiskt i en rovdjurskontext då en stor del av politiken villkoras från EU och området består av starka intressen som konkurrerar om inflytande över politiken. Den bild av rovdjursförvaltningen som framträder i studien är komplex och långt ifrån entydig.



Figur 4. Förvaltning av stora rovdjur i Sverige. Illustration: Elsa Wikander/Azote.

Förvaltningen av klövvilt bygger på ett system som utvecklats och förfinats över en längre tidsperiod (Figur 5). Även här är flernivåstyrning och intressemedverkan central även om det till skillnad från gås- och rovdjursförvaltningen primärt är en nationell förvaltning. Den är således mer decentraliserad, och den underliggande konflikten inte fullt lika skarp och involverar färre nyckelaktörer än rovdjursförvaltningen. En utmaning i förvaltningen är att makten fördelas mellan formellt etablerade (tvingande) organ såsom länsstyrelser på regional nivå och älgförvaltningsområden på ekosystemnivå och frivilliga organ såsom älgskötselområden och jaktlag på lokal nivå. Eftersom det i stort sett saknas sanktioner i systemet bygger dynamiken mellan de tvingande och frivilliga organen på att man är överens om målen men även om hur målen ska nås. Studierna visar att tillit, ömsesidigt förtroende, god kommunikation och samarbete är avgörande faktorer för att förvaltningen av klövvilt ska fungera som avsett.

Den stora utmaningen som skrivs fram i studierna om klövvilt härrör från den flernivåproblematik som uppstår när älgen ska förvaltas, över stora ytor och i länder med betydande regionala skillnader, och den adaptiva kapaciteten har därför givits ett stort utrymme inom forskningen. Även resultaten från klövviltsförvaltningen visar hur effektiviteten, adaptiviteten och legitimiteten samverkar och kan ge upphov till negativa eller, i det här fallet, positiva spiraler. Trots att centrala utmaningar kvarstår upplevs älgförvaltningen som i huvudsak effektiv, legitim och med en ökande grad av adaptiv kapacitet. Koordinering av planer från älgskötselnivå, ledarskap, innovation av inventeringsmetoder, samverkansprocesser och tillitsbyggande åtgärder samt sociala nätverk är några förklaringar till detta.



Figur 5. Förvaltning av klövvilt i Sverige. Illustration: Elsa Wikander/Azote.

Avslutningsvis kan konstateras att förvaltningen av de tre artgrupperna karaktäriseras av skilda ekologiska utmaningar, exempelvis avseende arternas mobilitet och samspel med andra arter i ekosystemet. Förvaltningarna har även att hantera olika typer av sociala konflikter där den tydliga skiljelinjen mellan bevarande och brukande inom rovdjursförvaltningen utmärker sig från gås- och klövviltsförvaltningen. Vi noterar även att den genomförda forskningen har fokuserat på olika utmaningar i de olika systemen. Förvaltningens effektivitet och uppfyllandet av populationsmål har varit fokus i gåsförvaltningen, forskningen om rovdjur har framför allt fokuserat på processer och legitimitetsproblematik medan flernivåstyrning och adaptiv kapacitet har varit centrala begrepp i studierna av klövvilt.

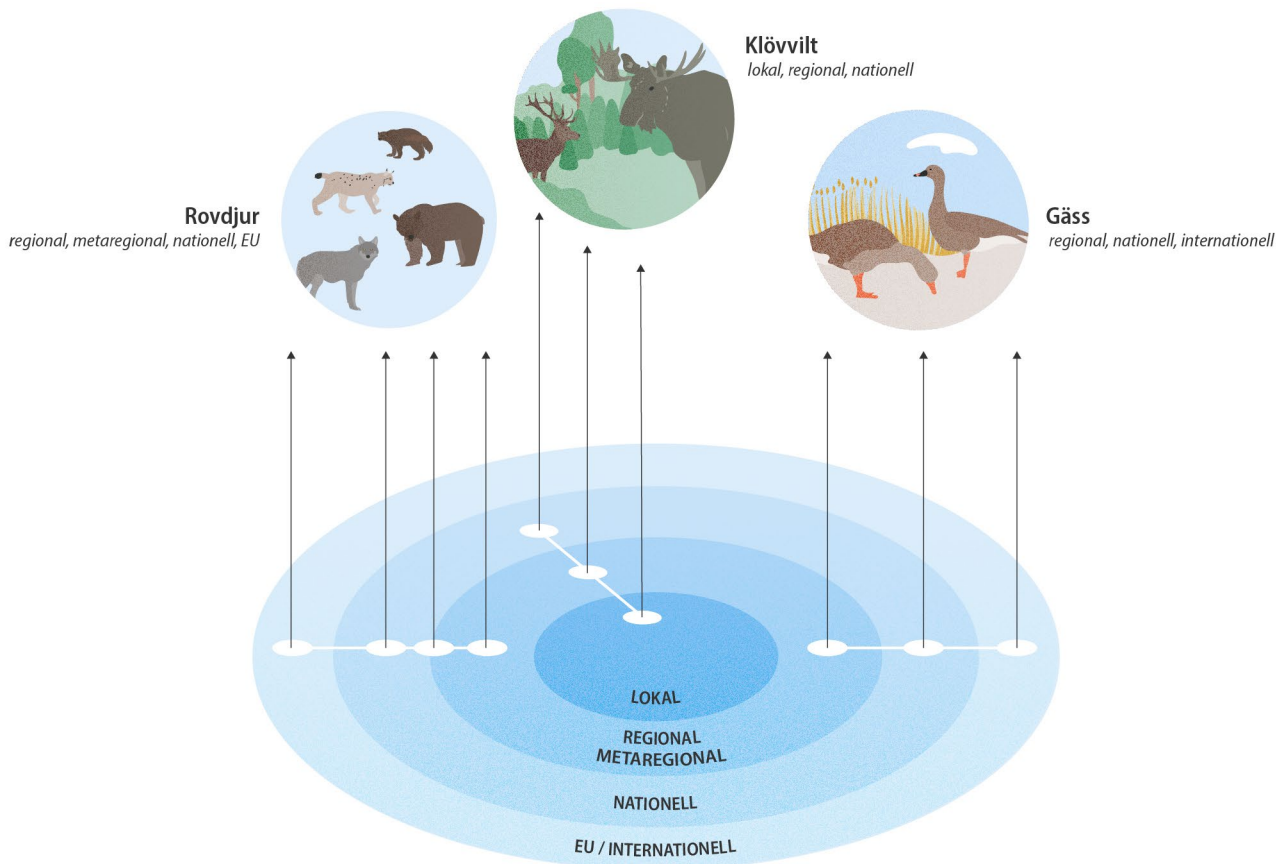
## 4.2 Gemensamma utmaningar och potentiella lösningar

Avsnittet ovan beskriver studiens resultat när forskningslitteraturen organiseras utefter de tre artgrupperna. En sådan analys kan lära oss mycket om de specifika utmaningar som respektive system brottas med samt visa hur de institutionella förändringarna påverkat förvaltningens resultat. I kommande avsnitt sätter vi ljuset på viltförvaltningen som sådan och låter i stället tre centrala teman i litteraturen styra analysen, nämligen: flernivåstyrning, samverkansprocesser och kopplingen mellan sociala och ekologiska system.

### 4.2.1 Flernivåstyrning

Viltförvaltningen som ett flernivåsystem är ett återkommande tema i den genomförda forskningen och diskussionen i avsnitt 4.1 identifierar såväl likheter som skillnader mellan de tre artgrupperna. Vid sidan av detta kan vi skönja vissa institutionella skillnader länderna emellan. I den svenska kontexten är det formella beslutsfattandet i huvudsak fördelat mellan EU, nationella myndigheter (som exempelvis Naturvårdsverket) och länsstyrelser samt även (för vissa arter) koordinerande organ på meta-regional nivå och berörda intressen via olika samförvaltningsorgan, såsom viltförvaltningsdelegationer på regional nivå och älgförvaltningsgrupper på ekosystemnivå. I den finska kontexten ligger det formella beslutsfattandet främst hos EU och nationella myndigheter, medan det i Norge är myndigheter på nationell och regional nivå som har mandat att fatta beslut.

Viltförvaltningen innefattar betydande intressemedverkan men deras inflytande, vilket vi diskuterat ovan och återkommer till nedan, varierar avsevärt mellan de tre nordiska länderna. Inflytandet påverkas inte minst av arternas eller artgruppernas status, det vill säga hur de når upp till en gynnsam bevarandestatus och huruvida de är fredade från jakt eller inte. Men graden av inflytande påverkas även av i vilken grad arterna är föremål för gemensamma överenskommelser, som EU:s lagstiftning (rovdjuren) och internationella planer (gässen), eller om förvaltningen i huvudsak är en nationell, regional eller lokal angelägenhet som är fallet när det kommer till klövviltet. Figur 6 identifierar de huvudsakliga förvaltningsnivåerna för respektive artgrupp.



Figur 6. Flernivåstyrning av de svenska viltpopulationerna. Illustration: Elsa Wikander/Azote.

De spänningar som uppstår i de vertikala relationerna mellan nivåerna, vad som orsakar dessa och vilka konsekvenser det får har belysts i relation till samtliga arter i avsnitt 4.1. Studierna av vargförvaltningen i Finland är ett illustrativt exempel på hur mål på högre nivåer kommer i konflikt med målen på längre nivåer i systemet samt de negativa konsekvenser detta får både för måluppfyllelse och medborgarnas stöd och acceptans för politiken.

En annan, men ändå liknande, problematik uppstår när den lokala nivån, och överenskommelser som fattas där, krockar med beslut och i vissa fall en policy/ sektorsindeldad myndighetsstruktur på högre nivåer. Viltförvaltning handlar ytterst om att hantera konflikter mellan olika sektors mål och som redogörelsen ovan visar har den lokala/regional nivån fått en samordnande roll i och med introducerandet av samverkansorgan som samlar skilda samhällsintressen. En aspekt som studierna i urvalet pekar på är att de ekologiska målen ges företräde på bekostnad av de sociala och ekonomiska i den konfliktfyllda rovdjursförvaltningen. Det kan ske direkt genom att ansvaret tillfaller naturvårdande myndigheter vilka genom till exempel regleringsbrev eller den expertis som finns på myndigheterna har ett annat fokus och annan kompetens än att implementera socioekonomiska mål som är relaterade till lantbruk eller rennäring, eller indirekt genom att förvaltningen lägger resurser på att bygga upp kunskap rörande rovdjuren och samtidigt underlåta att göra detsamma när det näringarnas praktik eller de målkonflikter som ger upphov till sociala konflikter. Bristen på helhetssyn på samtliga nivåer, orsakad av en uppdelning i sektorer,

kan medföra svårigheter att hantera avvägningar mellan de olika målen som upplevs som legitima. Ett exempel på denna problematik är att i både Norge och Sverige har det visat sig att försök att jämka mellan olika intressen på regional nivå har överprövats av den nationella myndigheten vilket skapat spänningar och även resulterat i bristande stöd inom flernivåförvaltningen (Sjölander-Lindqvist m.fl. 2020). För att flernivåsystemet ska fungera är det nödvändigt att de olika nivåerna kompletterar, i stället för att konkurrera med, varandra. Att på allvar inkludera den lokala nivån, och samtidigt åstadkomma en helhetssyn på högre nivåer, skulle kunna medföra en förstärkning eller kanske snarare en realisering av flernivåförvaltning av rovdjur.

I försöken att etablera en väl sammanhållen flernivåförvaltning har Sverige till exempel etablerat samverkansorgan mellan länen för att på så sätt samordna förvaltningen över tre större förvaltningsområden. Det har å ena sidan öppnat upp för samverkan mellan länen rörande till exempel licensjakten på varg och fördelningen av licenser mellan länen. Å andra sidan finns det stöd i litteraturen för att det har skapat inlåsningseffekter, genom att beslut på dessa mellannivåer minskat spelutrymmet ytterligare och därmed försvårat möjligheterna att jämka och hantera konflikter på lägre nivåer (Sjölander-Lindqvist m.fl. 2020; Dressel 2020). Även denna situation illustrerar utmaningarna med flernivåstyrning.

En tredje problematik handlar om att incitamenten för samverkan mellan förvaltningsnivåer kan variera i styrka. Det visar inte minst studierna av den svenska älgförvaltningen där samverkan mellan den lokala respektive ekosystemnivån baseras på frivillighet. Här kan det vara nödvändigt att anpassa systemet till de sociala och ekologiska förutsättningar som råder i olika delar av landet, eftersom förekomsten av rovdjur, eller annat klövvilt än älg påverkar incitamentsstrukturerna för att delta i förvaltningen. Det handlar om anpassning av målsättningar, förvaltningsmodeller, inventeringsmetoder samt uppföljning och utbildning. Förvaltningen skulle med andra ord då bli än mer adaptiv och inkluderande.

Sammanfattningsvis, flernivåstyrning är lika svår som den är nödvändig för att åstadkomma en effektiv, adaptiv och legitim viltförvaltning. Flernivåförvaltningens styrka ligger i dess möjlighet till lokal anpassning och utgör en lösning på dilemmat att en och samma förvaltningsmodell inte passar i alla delar av landet. Men det gäller att skapa förutsättningar och incitament för en bra samverkan mellan nivåerna för att förvaltningens effektivitet och legitimitet inte ska påverkas negativt. Antalet nivåer och beslutsorgan i förvaltningssystemet adderar komplexitet och villkorar möjligheter till samverkan på andra nivåer och i andra forum vilket kan påverka effektiviteten negativt. Det är därför av yttersta vikt att tydliggöra roller, ansvar och relationer inom flernivåsystemen. Det gäller inte minst rovdjursförvaltningen där mandatet för den regionala nivån är oklart och politiken på de olika nivåerna konkurrerar i stället för att komplettera varandra. Det är även viktigt att verka för en ökad helhetssyn och koordinering mellan olika förvaltningsmål på samtliga nivåer i systemet för att undvika spänningar mellan nivåerna. I Sverige har vi exempelvis behov av att förbättra samordningen mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen när det gäller klövviltförvaltningen. Det kan också vara idé att samordna förvaltningen av de olika artgrupperna, inte minst på nationell nivå. Nu sker samordningen i stor utsträckning på lokal nivå bland jägare och markägare.

Vi behöver även öka beredskapen för att hantera förändringar genom att stimulera till flexibilitet och lärande mellan de olika förvaltningsnivåerna och i detta arbete kan de nationella myndigheterna utgöra viktiga noder för att knyta samman det internationella med det regionala och det lokala. Flernivåstyrningens utmaningar sätter ljuset på svårigheten att utforma förvaltningssystem som är såväl effektiva som adaptiva och legitima.

#### 4.2.2 Samverkansprocesser

Särskilda samverkansorgan som Gåsförvaltningsgruppen, Viltförvaltningsdelegationer, och Älgförvaltningsgrupper har varit i fokus för forskningen om samverkan. Vissa har ett delat beslutsmandat medan andra baseras på dialog och konsultation mellan myndigheter och intressegrupper. Ur ett jämförande perspektiv kan vi konstatera att Sverige har gått längst när det kommer till att institutionalisera intressemedverkan. Studier av Norge och Finland efterlyser inte sällan införandet av modeller som liknar den svenska. Inga direkta mönster kan dock urskiljas när samverkansorganens mandat relateras till förvaltningens process eller resultat. Det tycks däremot vara så att de olika förvaltningssystemen presterar olika och av allt att döma avviker rovdjursförvaltningen på ett negativt sätt från både gås- och klövviltsförvaltningen. Det gäller framför allt systemens adaptivitet och olika aspekter av legitimitet. De studier som är gjorda visar på negativa omdömen gällande processlegitimitet medan resultaten går isär när det gäller aktörernas stöd för besluten och systemet som sådant. Samtidigt som positiva indikatorer, vid sidan av negativa, gällande alla tre aspekter går att finna i studierna av gäss och klövvilt. Det finns också ett visst stöd för att säga att den adaptiva kapaciteten förbättrats till följd av samverkan i dessa system.

Flera studier uppmärksammar olika utmaningar relaterade till aktörernas roller; hur dessa roller fördelas, upplevs och kommer till uttryck i de studerade samverkansprocesserna. Länsstyrelsens tjänstemän upplever en rollkonflikt när det kommer till övervakning och beviljandet av jakt. Vi konstaterar att institutionaliserad samverkan gör att gränssytan mellan myndigheter och berörda intressen suddas ut med följden att ansvariga tjänstemän hamnar i ett korstryck mellan olika logiker och styrningspraktiker. Studierna visar även att de politiskt valda ledamöterna i viltförvaltningsdelegationerna agerar annorlunda vid beslutsfattande än vad de gör i mer traditionella forum, som region- eller kommunfullmäktige, där de ofta följer partilinjen. Ledamöterna som tillhör ett specifikt intresse däremot agerar mer i linje med vad som är brukligt inom politiken och företräder sin organisations ståndpunkt. Oklarheter i rollerna riskerar att medföra svåra rollkonflikter för den enskilda individen att hantera och kan även leda till att denne tar sig an en annan roll än den som förväntas av andra (politiker blir tjänstemän och vice versa).

Studierna av viltförvaltningsdelegationerna adresserar även ett grundläggande problem som bottenar i att olika demokratimodeller krockar med varandra. Det handlar inte minst om ledamöternas roller och deras relation till de organisationer de tillhör (se ovan) men även om synen på processen och det förväntade resultatet. Medan det representativa idealet bygger på representation, beslut och ansvarsutkrävande fokuserar den deliberativa modellen på vikten av att åstadkomma inkluderande, jämlika och konstruktiva dialoger. Studierna pekar på att det råder



oklarhet, i både regelverk och aktörernas egna föreställningar, om vilken funktion delegationerna egentligen har och att möten leds och planeras på ett sådant sätt att det knappast finns något utrymme för deliberation. Användningen av omröstningsinstrumentet är inte heller optimalt i en situation då en majoritet av ledamöterna ser sig som representanter för specifika intressen. Det leder tvärt om till att vissa intressen upplever sig som underrepresenterade i delegationens arbete. Forskningen som har problematiserat samverkansorganens konstruktion har genererat en rad frågor om deras funktion, beslutanderätt, sammansättning, medlemmarnas rösträtt samt reella förutsättningar för deliberativa dialoger.

Relaterat till det ovanstående är det viktigt att samverkansprocesserna involverar berörda aktörer utan att bidra till att segmentera de underliggande konflikterna i politikområdet. Beslutsutrymme för samverkansorganen är mycket viktigt och flera studier visar att de medverkande aktörerna upplever mandatet som otydligt eller alltför begränsat. Trots att länderna har valt att organisera samverkan på lite olika sätt är detta ett återkommande tema i forskningen. Resultaten understryker att de grundläggande konflikter som finns inom viltförvaltningen inte har några slutgiltiga institutionella lösningar. Olika organisatoriska arrangemang, som deltagande och samverkan, kan däremot vara olika bra på att hantera dem. Det finns tecken på att den korporativa modell som tillämpas i Sverige och Finland kan ge upphov till ett gap mellan förväntningar och faktiskt inflytande bland de berörda intressena i situationer när rollerna och mandatet är otydligt formulerade. Relaterat till detta bör vi påminna oss om att den korporativa modell som historiskt varit så framgångsrik i det svenska systemet bygger på ett ömsesidigt beroende mellan berörda parter – särskilt inom klövvilt och gåsförvaltningen – som gör att de har något att vinna på att samverka. Sådana 'win-win' situationer är svåra att utkristallisera i situationer då brukande- och bevarandevärden står i stark konflikt som den gör i rovdjursfrågan. Samtidigt som det är angeläget att diskutera hur olika institutionella arrangemang påverkar förmågan att hantera viltförvaltningens utmaningar är det viktigt att beakta andra sätt att påverka själva konflikten genom att utjämna balansen mellan vinnare och förlorare. Här handlar det exempelvis om utformningen av nya innovativa förvaltningsåtgärder och om hur ersättningsystem kan utformas för att öka acceptansen för politiken.

Sammanfattningsvis, samverkan och inkludering av berörda intressen är helt avgörande för att nå en effektiv, adaptiv och legitim viltförvaltning. Den genomförda forskningen visar på både framgångar och utmaningar som bör beaktas i utformningen av samverkansorgan. Spänningen mellan en representativ och deliberativ logik är viktigt att utreda eftersom de val som görs sätter ramarna för samverkan och möjligheten att hantera, i stället för att segmentera, de underliggande konflikterna. Detsamma gäller klargörandet av deltagarnas roller samt samverkansorganets funktion och beslutsutrymme i relation till andra beslutsorgan på andra nivåer inom förvaltningssystemen. Men även arbetet inom samverkansorganen är viktigt att beakta. Ledarskapet måste finnas på plats liksom en rad praktiska förutsättningar såsom tid, resurser och kunskap. Bristfälligt utformade samverkansprocesser i dag riskerar att leda till ett minskat engagemang och bristande förtroende för förvaltningen på längre sikt.



### 4.2.3 Socio-ekologiska system

Ett tredje tema som återkommer i forskningen är svårigheten att matcha de sociala och ekologiska systemen. Frågan berörs framför allt i relation till förvaltningens adaptiva förmåga och den genomförda forskningen visar upp flera goda exempel på framgångsrika institutionella förändringar – även om merparten av studierna lyfter fram exempel på felmatchningar mellan de sociala, institutionella och ekologiska aspekterna. Vi kan notera två olika typer av utmaningar: brist på rumslig anpassning och brist på funktionell anpassning (*eng. spatial misfit/functional misfit*, Dressel 2020).

För det första råder det en bristande överensstämmelse mellan förvaltningssystemens utformning och de rådande ekologiska förutsättningarna (rumslig anpassning). Detta förhållande pekas ut i studier av samtliga tre artgrupper. Här krockar behovet av att skapa likhet inför lagen med behovet av att anpassa styrningen till de specifika lokala och regionala, ekologiska och sociala, förutsättningar som råder i olika delar av landet. Denna anpassning är allt annat än enkel att åstadkomma. Inom älgförvaltningen tar det sig exempelvis uttryck i att älgförvaltningsgrupperna är betydligt större i norr för att matcha älgarnas rörelsemönster. Men detta medför samtidigt andra utmaningar, som att hålla samman älgförvaltningsgrupperna, vilket skapar merarbete i form av till exempel resor och andra transaktionskostnader. Förvaltningen har också att förhålla sig till olika former av markägande, större markägare i norr (exempelvis skogsbolag) och många små fastigheter i söder inklusive jordbruk vilket utmanar förutsättningarna att styra inom ramen för en enhetligt utformad förvaltning. Inom rovdjursförvaltningen har tre förvaltningsområden inrättats för att bättre matcha de sociala och ekologiska systemen men redogörelsen ovan visar att införandet av en ny nivå kan ge upphov till andra typer av problem (4.2.1). Studierna i urvalet pekar inte bara på bristen av en koppling mellan det sociala och ekologiska utan även på problem när det ena perspektivet prioriteras över det andra.

För det andra noteras bristande överensstämmelse mellan vad det är som ska förvaltas och vad som de facto förvaltas (funktionell anpassning). Förvaltningen av älg är till exempel primärt utformad för att förvalta just älgen. Det fungerar väl i de delar av landet där älgen dominerar bland det jaktbara klövviltet, det vill säga i norra Sverige. I södra Sverige där andra klövvilt, som till exempelvis kron- och dovhjort, dominerar är älgförvaltningssystemet mindre funktionellt för att kunna hantera flera arter samtidigt. Det medför behov av parallella förvaltningssystem vilket i sin tur skapar onödig byråkrati och risk för bristande samordning.

Sammanfattningsvis, för att skapa en adaptiv, effektiv och legitim viltförvaltning behöver vi ett bredare perspektiv på de sociala och ekologiska systemen och samspelen däremellan. Forskningen visar på motsättningar och anpassningsproblem inom det sociala systemet samt mellan det sociala och ekologiska. Förvaltningen är mer eller mindre väl utformad för att adressera underliggande sociala konflikter och hur det tar sig uttryck i den sociala praktiken samt att spegla komplexiteten i de ekosystem som ska förvaltas. En ökad medvetenhet kring dessa svåra avvägningar samt en ökad flexibilitet i regelverket är absolut nödvändig för att lyckas.

## 4.3 Kunskapsgap

Trots att den samhällsvetenskapliga forskningen om viltförvaltning är på stark uppgång så visar vår studie att den fortfarande är i sin linda. De svar som den ger oss i dag är delvis, och framför allt för några arter, att betrakta som preliminära och som underlag för framtida studier.

Genomgången visar även att det finns vissa forskningsfrågor som ännu inte undersökts i någon större omfattning. En central fråga är interaktionen mellan arter och de institutionella ramverk som styr exempelvis rovdjurs- och klövviltsförvaltningen. En annan handlar om den vertikala maktdelningen och de vertikala processerna inom viltförvaltningen. Inom detta område saknas bland annat kunskap om policyprocessen inom EU, hur styrningen från den europeiska nivån påverkar legitimiteten samt interaktionen mellan myndigheter på olika nivåer och mellan olika sektorer, såsom skogsbruk, jordbruk och viltvård. Sådana studier är nödvändiga för att bättre kunna adressera hur politikens målkonflikter hanteras inom de studerade förvaltningssystemen. En annan fråga som fortfarande är relativt outforskad handlar om den roll som experter, forskare och ny vetenskaplig kunskap har i förvaltningsprocessen. Vi efterlyser även fler studier som handlar om hur den ekologiska måluppfyllelsen, förmågan att nå uppsatta populationsmål, påverkas av olika institutionella lösningar och efterfrågar fler jämförande och experimentella ansatser. Även om flera studier av viltförvaltningen handlar om legitimitet är vår kunskap om hur olika aspekter av legitimitet samverkar och påverkar varandra alltför begränsad. Frågor om hur aktörernas stöd för processen påverkar deras stöd för besluten och systemet som sådant, och vice versa, är viktiga att belysa i framtida studier.

Den här kunskapsöversikten baseras på studier genomförda inom ett visst tids-  
spann. Just nu pågår ett omfattande gåsförvaltningsprojekt, där även institutionella aspekter belyses. Dessa resultat har inte kunnat inkluderas i rapporten. I samband med de presentationer och workshops som genomförts inom projektet har det efterlysts studier om förvaltningen av säl och vildsvin. Vi instämmer i det behovet och konstaterar att det även här har påbörjats studier men där det ännu saknas publicerade resultat.

Även frågor om makt och hur maktens olika ansikten (Lukes 1986) det vill säga beslutsfattande makt, icke-beslutsfattande makt och ideologisk makt påverkar förvaltningen av vilt saknas. Vår kunskap om eller vilka samhällsgrupper som påverkar problemformuleringen och avgör vilka frågor som kommer upp på agendan och ges utrymme i den offentliga debatten är begränsad. Vargens uppmärksamhet i relation till björn är ett intressant objekt för en sådan studie. Till detta kan också läggas hur språk och interaktionsstrukturer men också kunskapssyner, både explicit och implicit, reglerar och sätter ramarna för samverkan och kunskapshantering och bestämmer vad som får och inte får sägas i olika sammanhang (se till exempel Hallgren m.fl. 2018). Normkritisk forskning som inkluderar genusaspekter pågår men hade vid den här rapportens färdigställande ännu inte publicerat några resultat.

Ytterligare en aspekt som inte berörs i de studier som identifierats inom ramen för den här sammanställningen är den rationalisering, byråkratisering och digitalisering som alltmer kommit att prägla viltförvaltningen, samtidigt som medborgarforskning och att få medborgare att bidra till övervakningen av vilt lyfts fram som

viktig för att demokratisera och legitimera förvaltningen. Detta öppnar upp för en spänning rörande vilken typ av kunskap som kan antas vara giltig och robust, men även hur tillförlitligt övervakningssystem som baseras på frivillighet är i längden (Singh m.fl. 2014; von Essen m.fl. 2021). Engagemang och delaktighet är viktigt och de samverkansorgan som instiftas kan upplevas som otillräckliga då stegen mellan berörda medborgare, intresseorganisationerna och delegationens medlemmar är stora. Den forskning som syntesen omfattar har enbart berört förvaltningens legitimitet i ljuset av medverkande aktörer medan den externa legitimiteten, ur medborgarnas direkta perspektiv (och inte bara indirekt via politiska representanter), inte har berörts.

Avslutningsvis, konflikterna och mobiliseringen kring den svenska viltförvaltningspolitiken kan även sättas i ett större sammanhang och relateras till andra politiska frågor och debatten om klyftan mellan stad och landsbygd (jmf. Eriksson 2016). Denna sammankoppling av pågående politiska strömningar – och hur dessa relaterar till viltet – är intressant och bör undersökas vidare.

## 4.4 Avslutande kommentarer och förslag

Syftet med rapporten har varit att undersöka hur dagens viltförvaltningssystem påverkar dess förmåga att hantera olika sociala och ekologiska utmaningar och åstadkomma en adaptiv, effektiv och legitim förvaltning. Genom att sammanställa aktuell kunskap kan vi identifiera relevanta problem och möjligheter för morgondagen. Antalet vetenskapliga publikationer som adresserar olika institutionella aspekter av dagens viltförvaltning har snabbt ökat i antal de senaste decennierna. Den svenska kontexten, och förvaltningen av rovdjur, har rönt störst uppmärksamhet, men en hel del forskning har även belyst den norska och finska kontexten samt förvaltningen av andra arter som klövvilt och gäss. Vi vet en hel del om viltförvaltningen som kan tillämpas redan nu. För praktiker är dessa lärdomar av vikt för att lära känna de system de verkar inom, vilka är komplexa system, och på så vis anpassa förväntningar och arbetssätt utifrån detta.

De frågor som hanteras i studierna är långt från besvarade och vissa delar av förvaltningen är i princip helt outforskade. Vål medvetna om att all forskning tenderar att landa i behovet av mer forskning vill vi verkligen understryka att så här är fallet och att fältet ligger öppet för framtida studier. Vår förhoppning är att denna rapport kan utgöra en bas att stå på när nya forskningsfrågor och innovativa ansatser ska formuleras och implementeras. På så sätt kan forskningen snabbt komma vidare och kunskapsutvecklingen drivas på i en högre takt. Som studieobjekt kan viltförvaltningen lära oss mycket om hur naturresurser – omgärdade av stor social och ekologisk komplexitet – kan förvaltas på ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart sätt. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att medan olika institutionella arrangemang kan vara mer eller mindre lämpliga för att *hantera* oenighet och konflikt kring vilt kan vi inte förvänta oss att institutionella reformer kan få intressekonflikterna att försvinna.

Men vi hoppas framför allt att rapportens resultat kan vara användbara för styrningen och förvaltningen av viltarterna i Sverige och realiseringen av en ekosystem-baserad förvaltning. Studiens resultat kan användas för att identifiera utmaningar och lösningar i det fortsatta arbetet med att modifiera och utveckla styrningen och förvaltningen på samtliga nivåer. Trots uppenbara olikheter kan viktiga lärdomar framträda då de artspecifika förvaltningssystemen jämförs och detsamma gäller

ländernas institutionella lösningar. Om forskare, beslutsfattare och förvaltare gör gemensam sak finns det goda förutsättningar för att det vi vet i dag kan påverka styrning och praktik i morgon. På så sätt når vi en mer anpassningsbar, effektiv och legitim förvaltning. Även om vår rapport inte ger några entydiga svar om hur en effektiv, adaptiv och legitim förvaltning bör organiseras kan vi, baserat på tidigare forskning, lyfta fram några saker som är särskilt angelägna att adressera för att öka kapaciteten i dagens förvaltningssystem:

- Verka för en ökad samordning av mål och intressen, i samtliga beslutsorgan och på samtliga förvaltningsnivåer.
- Öka kunskapen om flernivåstyrning, dess utmaningar och möjligheter, för att viltförvaltningens aktörer ska kunna anpassa såväl förväntningar som agerande utifrån de komplexa system inom vilka de verkar.
- Se över samverkansorganens konstruktion avseende deras funktion, beslutanderätt, sammansättning, rollfördelning, samt relation till andra beslutsorgan i viltförvaltningssystemet.
- Öka medvetenheten om, och säkerställa förutsättningarna för en kontinuerlig diskussion kring roller och rollkonflikter, mandat, och diskussionsklimat, inom ramen för samverkansorganens arbete.
- Möjliggör regional och lokal anpassning av mål, förvaltningsmodeller, kvalitets-säkrade inventeringsmetoder och uppföljning genom att öppna upp för olika lösningar i olika delar av landet.
- Realisera den ekosystembaserade förvaltningen genom att introducera adaptiv sam- och flerartsförvaltning av exempelvis klövvilt i de delar av landet där det är relevant, för att kunna ta mer hänsyn till varierande ekologiska och sociala förutsättningar.
- Verka för ett en ökad synergi mellan ekologiska och sociala mål, samt i de fall dessa står i konflikt klargöra vilket mål som bör prioriteras.

# 5. Källhänvisning

## 5.1 Källor i litteraturstudien

- Christiernsson, A. (2019). Is the Swedish Brown Bear Management in Compliance with EU Biodiversity Law? *Journal for European Environmental & Planning Law*, 16(3), 237–261.
- Cinque, S. (2015). Collaborative management in wolf licensed hunting: the dilemmas of public managers in moving collaboration forward. *Wildlife Biology*, 21(3), 157–164.
- Cinque, S., Sjölander-Lindqvist, A., & Sandström, C. (2022). Frontline bureaucrats in wildlife management: Caught in the dilemma between effectiveness and responsiveness. *Environmental Policy and Governance*, 32(1), 17–28. (Published online 2021).
- De Boon, A., Sandström, C., Arbieu, U., Hansen, I., Lehnen, L., Marino, A., ... & Rønningen, K. (2021). Governing dual objectives within single policy mixes: an empirical analysis of large carnivore policies in six European countries. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 23(4), 399–413. (Published online 2020).
- Dressel, S., Ericsson, G., & Sandström, C. (2018). Mapping social-ecological systems to understand the challenges underlying wildlife management. *Environmental Science & Policy*, 84, 105–112.
- Dressel<sup>a</sup>, S., Ericsson, G., Johansson, M., Kalén, C., Pfeffer, S. E., & Sandström, C. (2020). Evaluating the outcomes of collaborative wildlife governance: The role of social-ecological system context and collaboration dynamics. *Land Use Policy*, 99, 105028.
- Dressel<sup>b</sup>, S., Johansson, M., Ericsson, G., & Sandström, C. (2020). Perceived adaptive capacity within a multi-level governance setting: The role of bonding, bridging, and linking social capital. *Environmental Science & Policy*, 104, 88–97.
- Dressel, S., Sjölander-Lindqvist, A., Johansson, M., Ericsson, G., & Sandström, C. (2021). Achieving social and ecological outcomes in collaborative environmental governance: Good examples from Swedish moose management. *Sustainability*, 13(4), 2329.
- Duit, A., & Löf, A. (2018). Dealing with a wicked problem? A dark tale of carnivore management in Sweden 2007–2011. *Administration & Society*, 50(8), 1072–1096.
- Eythorsson, E., Tombre, I.M., & Madsen, J. (2017). Goose management schemes to resolve conflicts with agriculture: Theory, practice and effects. *Ambio*, 46, 231–240.
- Hansson-Forman, K., Reimerson, E., Sjölander-Lindqvist, A., & Sandström, C. (2018). Governing large carnivores—Comparative insights from three different countries. *Society & Natural Resources*, 31(7), 837–852.
- Heidanpaa, J. (2013). Institutional Misfits: Law and Habits in Finnish Wolf Policy. *Ecology and Society*, 18(1), 24.
- Heidanpaa, J., & Bromely, D.W. (2011). The Harmonization Game: Reasons and Rules in the European Biodiversity Policy. *Environmental Policy and Governance*, 21, 99–111.

- Heindanpaa, J., Salo M., & Kotilainen, J. (2015). Teleodynamics and institutional change: The hardship of protecting the Amur tiger, big-leaf mahogany, and gray wolf. *Journal for Nature Conservation*, 26, 36–44.
- Heikkinen, H. I., Moilanen, O., Nuttall, M., & Sarkki, S. (2011). Managing predators, managing reindeer: contested conceptions of predator policies i' Finland's southeast reindeer herding area. *Polar record*, 47(3), 218–230.
- Hoffman, M., & Flø, B. E. (2017). Reconciling local control with appropriate scale in Norwegian moose management. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(2), 183–196.
- Holmgaard, S.B., Eythorsson, E., & Tombre, I.M. (2018). Hunter opimanagememangementte management of migratory geese: a case of stakeholder involvement in adaptive harvest management. *Human Dimensions of Wildlife*, 23(3), 284–292.
- Jacobsen, K. S., & Linnell, J. D. (2016). Perceptions of environmental justice and the conflict surrounding large carnivore management in Norway—Implications for conflict management. *Biological Conservation*, 203, 197–206.
- Linnell, J. D., Broseth, H., Odden, J., & Nilssen, E. B. (2010). Sustainably harvesting a large carnivore? Development of Eurasian lynx populations in Norway during 160 years of shifting policy. *Environmental management*, 45(5), 1142–1154.
- Lundmark, C., & Matti, S. (2015). Exploring the prospects for deliberative practices as a conflict-reducing and legitimacy-enhancing tool: the case of Swedish carnivore management. *Wildlife Biology*, 21(3), 147–156.
- Lundmark, C., Matti, S., & Sandström, A. (2018). The transforming capacity of collaborative institutions: Belief change and coalition reformation in conflicted wildlife management. *Journal of Environmental Management*, 226, 226–240.
- Matti, S., & Sandström A. (2011), The Rationale Determining Advocacy Coalitions: Examining Coordination Networks and Corresponding Beliefs. *Policy Studies Journal* 39(3), 385–410.
- Matti, S., & Sandström, A. (2013). The defining elements of advocacy coalitions: continuing the search for explanations for coordination and coalition structures. *Review of Policy Research*, 30(2), 240–257.
- Nilsson, J., & Lundmark, C. (2020). The effect of personal values and the roles on representational principles in natural resource management decision-making. *Heliyon*, 6(5), e04032.
- Nilsson, J., Sandström, A., & Nohrstedt, D. (2020). Beliefs, social identity, and the view of opponents in Swedish carnivore management policy. *Policy sciences*, 53(3), 453–472.
- Pellikka, J., & Sandström, C. (2011). The role of large carnivore committees in legitimising large carnivore management in Finland and Sweden. *Environmental Management*, 48(1), 212–228.
- Prager, K., Lorenzo-Arribas, A., Bull, H., Kvernstuen, M. S., Loe, L. E., & Mysterud, A. (2018). Social constraints in cross-boundary collaborative deer management. *Ecology and Society*, 23(4).

Risvoll, C., Fedreheim, G. E., & Galafassi, D. (2016). Trade-offs in pastoral governance in Norway: Challenges for biodiversity and adaptation. *Pastoralism*, 6(1), 1–15.

Sandström, A., & Lundmark, C. (2016). Network Structure and Perceived Legitimacy in Collaborative Wildlife Management. *Review of Policy Research*, 33(4), 442–462

Sandström<sup>a</sup>, A., Söderberg, C., & Nilsson, J. (2020). Adaptive capacity in different multi-level governance models: a comparative analysis of Swedish water and large carnivore management. *Journal of Environmental Management*, 270, 110890.

Sandström<sup>b</sup>, A., Söderberg, C., Lundmark, C., Nilsson, J & Fjellborg, D. (2020). Assessing and explaining policy coherence: A comparative study of water governance and large carnivore governance in Sweden. *Environmental Policy and Governance*, 30(3), 3–13.

Sandström, C., Di Gasper, S. W., & Öhman, K. (2013). Conflict resolution through ecosystem-based management: the case of Swedish moose management. *International Journal of the Commons*, 7(2).

Sandström, C., Johansson, M., & Sjölander-Lindqvist, A. (2015). The management of large carnivores in Sweden—challenges and opportunities. *Wildlife Biology*, 21(3), 120–121.

Sjölander-Lindqvist, A., Risvoll, C., Kaarhus, R., Lundberg, A. K., & Sandström, C. (2020). Knowledge claims and struggles in decentralized large carnivore governance: Insights from Norway and Sweden. *Frontiers in Ecology and Evolution*, 8, 120.

Stokland, H. B. (2016). How many wolves does it take to protect the population? Minimum viable population size as a technology of government in endangered species management (Norway, 1970s-2000s). *Environment and History*, 22(2), 191–227.

Swenson, J. E., Schneider, M., Zedrosser, A., Söderberg, A., Franzén, R., & Kindberg, J. (2017). Challenges of managing a European brown bear population; lessons from Sweden, 1943–2013. *Wildlife Biology*, 2017(1), 1–13

Söderberg, C., Sandström, A., Lundmark, C., & Nilsson, J. (2021). The link between collaborative governance design and markers of legitimacy: Comparing Swedish water-and large carnivore management. *Environmental Policy and Governance*, 31(6), 563–579.

Tombre, I. M., Eythórsson, E., & Madsen, J. (2013). Towards a solution to the goose-agriculture conflict in North Norway, 1988–2012: the interplay between policy, stakeholder influence and goose population dynamics. *PloS one*, 8(8), e71912.

Tombre, I. M., Fredriksen, F., Jerpstad, O., Østnes, J. E., & Eythórsson, E. (2021). Population control by means of organised hunting effort: Experiences from a voluntary goose hunting arrangement. *Ambio*, 1–15.

Tuvendal, M., & Elmberg, J. (2015). A Handshake between Markets and Hierarchies: Geese as an Example of Successful Collaborative Management of Ecosystem Services. *Sustainability*, 7(12), 15937–15954.

Von Essen, E., & Hansen, H. P. (2015). How stakeholder co-management reproduces conservation conflicts: revealing rationality problems in Swedish wolf conservation. *Conservation and Society*, 13(4), 332–344.

## 5.2 Övriga källor

Allen, C. R., Fontaine, J.J., Pope, K.L., & Garmestani, A.S. (2011). Adaptive management for a turbulent future. *Journal of Environmental Management*, 92, 1339–1345.

Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping Studies: Towards a Methodological Framework. *International Journal of Social Research Methodology: Theory & Practice*, 8(1), 19–32.

Beetham D. (1991). *The legitimation of power*. Macmillan Press, London

Brunner, R. D., Steelman, T. A., Coe-Juell, L., Cromley, C.M., Edwards C. M., & Tucker, D.W. (2005). *Adaptive governance: integrating science, policy, and decision making*. Columbia University Press, New York, US.

CBD. (1992). Convention on biological diversity. Rio de Janeiro, 5 June. United Nations, Treaty Series, vol 1760, 1-30619. Into force 29 December 1993. <https://www.cbd.int/convention/text/>. Accessed 13 Oct 2015

Colquhoun, H.L., Levac, D., O'Brien, K.K., Straus, S., Tricco, A.C., Perrier, L., Kastner, M., & Moher, D. (2014). Scoping reviews: time for clarity in definition, methods, and reporting. *Journal of Clinical Epidemiology*, 67(12), 1291–1294.

Dietz, T., Ostrom, E., & Stern, P.C. (2003). The struggle to govern the commons. *Science*, 302, 1907–1912.

Ednarsson, M. (2010). Svensk samhällsvetenskaplig viltforskning, en kunskapsöversikt. Umeå: Kulturgeografiska institutionen, Umeå universitet. 58 p. (PDF).

Eklund, A., Flykt, A., Frank, J., & Johansson, M. (2020). Animal owners' appraisal of large carnivore presence and use of interventions to prevent carnivore attacks on domestic animals in Sweden. *European journal of wildlife research*, 66(2), 1–13.

Eriksson, M. (2016). *Changing attitudes to Swedish wolf policy: Wolf return, rural areas, and political alienation*. Doktorsavhandling. Umeå: Umeå Universitet.

Hallgren, L., Bergeå, H., & Westberg, L. (2018). Communication problems when participants disagree (or avoid disagreeing) in dialogues in Swedish natural resource management—Challenges to agonism in practice. *Frontiers in Communication*, 3, 56.

Jentoft, S. (2000). Legitimacy and disappointment in fisheries management. *Marine Policy*, 24(2), 141–148.

Krange, O., Odden, J., Skogen, K., Linnell, J. D. C., Stokland, H. B., Vang, S., & Mattisson, J. (2016). Evaluering av regional rovviltförvaltning, NINA Report 1268. *Norwegian Institute for Nature Research*, Oslo.

Lange, P., Driessen, P. P., Sauer, A., Bornemann, B., & Burger, P. (2013). Governing towards sustainability—conceptualizing modes of governance. *Journal of environmental policy & planning*, 15(3), 403–425.

Lukes, S. (Ed.). (1986). *Power* (Vol. 2). NYU Press.

Lundqvist, L. J. (2004). Integrating Swedish Water Resource Management: A Multi-level Governance Trilemma. *Local Environment* 9(5), 413–424.



Malawi Principles for the Ecosystem Approach. (1998). Annex 1. Fourth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (Bratislava, Slovakia, 4-15 May 1998, UNEP/CBD/ COP/4/Inf.9)

Matti, S., Lundmark C., & Sandström, A. (2013). Institutioner för en legitim rovdjursförvaltning. En studie av lärande och legitimitet i tre viltförvaltningsdelegationer 2011 – 2013. *Research Report to the Swedish Environmental Protection Agency*. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1235644/FULLTEXT01.pdf>

Matti, S. (2009). *Exploring public policy legitimacy: A study of belief-system correspondence in Swedish environmental policy*. Doktorsavhandling. Luleå University of Technology, Luleå: Luleå University Press.

Naturvårdsverket. (2007). Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser. <https://www.naturvardsverket.se/globalassets/media/publikationer-pdf/ovriga-pub/978-91-620-5782-4.pdf>

Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.

Pierre, J. & Sundström, G. (2009). *Samhällstyrning i förändring*. Liber. Malmö.

Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan.

Proposition 2000/01:57. Sammanhållen rovdjurspolitik.

Proposition 2008/09:210. En ny rovdjursförvaltning.

Proposition 2009/10:239. Älgförvaltningen.

Proposition 2012/13:191. En hållbar rovdjurspolitik.

Putman, R. (2010). A review of the various legal and administrative systems governing management of large herbivores in Europe. *Ungulate management in Europe: problems and practices*, 54–79.

Sæther, B-E., Boyce, M. S., Hovelsrud, G. K., Lundhede, T., Merilä, J., Nudds, T. D. (2019). International evaluation of Swedish Wildlife Research 2003–2014 – funded by the Swedish Environmental Protection Agency through the Wildlife Management Fund. Naturvårdsverket rapport 6852. ISBN 978-91-620-6852-3.

Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.

SFS 2009:1263. Förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

SFS 2009:1474. Förordning om viltförvaltningsdelegationer.

Singh, N. J., Danell, K., Edenius, L., & Ericsson, G. (2014). Tackling the motivation to monitor: success and sustainability of a participatory monitoring program. *Ecology and Society*, 19(4), 7.

Sjölander-Lindqvist, A., Johansson, M. & Sandström, C. (2015). Individual and collective responses to large carnivore management: the roles of trust, representation, knowledge spheres, communication and leadership. *Wildlife Biology*, 21(3), 175–185.

Skogstad, G. (2003) Legitimacy and/or policy effectiveness?: network governance and GMO regulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 10(3), 321–338.

- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur. Lund.
- Von Essen, E., Turnbull, J., Searle, A., Jørgensen, F. A., Hofmeester, T. R., & van der Wal, R. (2023). Wildlife in the Digital Anthropocene: Examining human-animal relations through surveillance technologies. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 6(1), 679–699.
- Walters, C. J., & Holling, C. S. (1990). Large-scale management experiments and learning by doing. *Ecology* 71, 2060–2068.
- Widman, M., & Elofsson, K. (2018). Costs of livestock depredation by large carnivores in Sweden 2001 to 2013. *Ecological Economics*, 143, 188–198.
- Williams, B. K. (2011). Adaptive management of natural resources—framework and issues. *Journal of Environmental Management* 92(5), 1346–135.

## 5.3 Illustrationer

Elsa Wikander/Azote. <https://www.azote.se/>

## 5.4 Elektronisk bilaga

Bilaga 1: Nilsson, J., Sandström A., & Sandström C. (2023). Databas: Adaptiva, effektiva och legitima förvaltningssystem? En inventering av aktuell kunskap om viltförvaltningen i Norden (Version 1) [Data set]. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:ltu:diva-95445>

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

# Adaptiva, effektiva och legitima förvaltningssystem?

## En syntes av aktuell forskning om viltförvaltningen i Fennoskandia

Hur bör viltförvaltningen organiseras för att vi ska få en adaptiv och effektiv skötsel av våra viltpopulationer som även upplevs som legitim? Den svenska förvaltningen av vilt varit föremål för en rad institutionella förändringar under de senaste årtiondena. Rapporten *Adaptiva, effektiva och legitima förvaltningssystem?* svarar mot ett behov att syntetisera den senaste tidens forskning om hur viltförvaltningens styrning och organisering påverkar dess kapacitet att hantera olika ekologiska och sociala utmaningar.

Rapportens författare identifierar tre förvaltningssystem med olika resultat: gåsförvaltning, rovdjursförvaltning och klövviltsförvaltning. Det är tre områden med olika ekologiska förutsättningar, till exempel vad gäller arternas mobilitet och samverkan med andra arter, men även sociala konflikter och beslutsstrukturer skiljer sig åt. I rapporten lyfter författarna fram några frågor som forskningen har visat är viktiga att adressera i dagens viltförvaltningssystem, bland annat en ökad samordning av mål och intressen, en ökad kunskap om flernivåstyrning och en geografisk anpassning av mål och förvaltningsmodeller.