



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och
jordbruksvetenskap

Governance i älgförvaltningen

– En skildring av hur olika intressen representeras inom älgförvaltningen i Uppsala Län

Governance in Swedish Moose Management

– A study of how different interests are represented within Swedish Moose Management in Uppsala County

Jennifer Botos

Governance i älgförvaltningen

- En skildring av hur olika intressen representeras inom älgförvaltningen i Uppsala län.

Governance in Swedish Moose Management

- A study of how different interests are represented within Swedish Moose Management in Uppsala County

Jennifer Botos

Handledare: Malin Beckman, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

Examinator: Kjell Hansen, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

Omfattning: 30 hp

Nivå: Avancerad nivå, A1E

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0797

Kursansvarig institution: Institutionen för stad och land

Program/Utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Publiceringsår: 2019

Upphovsrätt: Samtliga bilder i arbetet publiceras med tillstånd från upphovsrättsinnehavaren

Elektronisk publicering: <https://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: Älgförvaltning, governance, ansvarsutkrävande, tillit, kronhjortsförvaltning, samråd, samförvaltning, lokal förankring

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Sammanfattning

År 2012 införde den svenska staten en ny ansvarsnivå i älgförvaltningen. I dagens älgförvaltning finns flera samhällsintressen representerade och i förvaltningen deltar flertalet inblandade aktörer i en så kallad samförvaltning.

I varje län upprättas en länsplan för att kunna förvalta älgen på ett regionalt plan, denna förvaltningsplan bearbetas sedan på lokal nivå genom samråd mellan markägare och jägare i så kallade älgförvaltningsområden. De breda spektra av inblandade aktörer och förvaltningens uppbyggnad på samråd, inkluderat olika samhällsintressen gör att förvaltningssystemet är intressant att undersöka. Älgförvaltningens komplexitet samt brister och fördelar har även uppmärksammats i tidigare forskning (se Bjärstig et.al, 2014 & Wennberg DiGasper, Sandström, 2010) och i utvärderingar från ansvariga myndigheter (se Naturvårdsverket, 2015c). Älgförvaltningens utformning har justerats över tid och sedan år 2012 har förvaltningen dels genomgått en förändring jämfört med den tidigare förvaltningen då den lokala nivån endast var representerad av *älgskötselområden*. Den nya nivån, älgförvaltningsområden, har inneburit en decentralisering av planeringen då flera lokala aktörer numera involveras utöver länsstyrelsen. I den nya förvaltningen kan även ses som en centralisering eftersom de tidigare älgskötselområdena var relativt självstyrande (Ibid.).

Studien undersöker hur älgförvaltningen fungerar i Uppsala län. Studien inbegriper vilka förtjänster och nackdelar som uppfattas i det nuvarande förvaltningssystemet enligt de inblandade aktörerna. En kortfattad redogörelse kring vilka önskade förändringar som borde göras angående en samförvaltning av kronhjort och älg kommer även att framföras.

Analysen kommer att samlas i begreppet *Governance* som relaterar till de flernivåstyren som återfinns i förvaltningssystemet. *Flernivåstyren* kommer att användas tillsammans med begreppet *governance*. I förvaltningssystemet ses beslutsfattande på olika nivåer såsom i älgskötselområden, i älgförvaltningsgrupper, i intresseorganisationer, viltförvaltningsdelegationer och länsstyrelser. Båda begreppen kommer att användas i analysen för att diskutera den komplexitet som finns inom förvaltningssystemet i och med flertalet inblandade aktörer.

I uppsatsen så blir jägarnas och markägarnas ståndpunkter centrala, men hur de olika myndigheterna och intresseorganisationerna ser på frågan kommer också att föras fram i resonemanget. Hur de olika aktörerna använder sitt inflytande för att få igenom sina önskemål inom ramverket kommer också att belysas.

För att kunna undersöka hur markägare, jägare, länsstyrelsen och intresseorganisationer upplevde förvaltningssystemet så genomfördes intervjuer. De flesta av intervjuerna har genomförts via telefon. Informanterna har varit styrelseledamöter från Älgförvaltningsgrupperna i Uppsala län, representanter från intresseorganisationer och från Länsstyrelsen i Uppsala. Den generella slutsatsen som kan dras från min studie är att uppfattningen kring hur älgförvaltningen och dess organisation är uppbyggd idag är att den fungerar bra i grunden men att det finns brister som också bör justeras för att öka förvaltningens legitimitet och dess måluppfyllelse. Det råder även en brist i ansvarsutkrävande och tydlighet då det är tvetydigt vad de olika begreppen som finns i riktlinjerna såsom *lokalt förankrad*,

ekosystembaserad och *adaptiv förvaltning* i praktiken innebär. Det framkommer i intervjuerna att föreskrifterna anses vara alltför intrikata för att behålla stringens kring vad de olika inblandade har för inflytande, ansvar samt hur detta ska uppfyllas. Förvaltningens brister visar sig även i hur vissa av de uppsatta målbilderna inte lyckas uppnås.

Genom intervjuerna så framgår det att det finns olika önskemål om regelverksförändringar för att kunna förbättra förvaltningen. I de flesta av fallen så framkommer det att samma ståndpunkt delas av aktörer med samma intressen, exempelvis delas samma uppfattning av markägare sinsemellan men skiljer sig åt mellan jägare och markägare.

Nyckelord: Älgförvaltning, governance, ansvarsutkrävande, tillit, kronhjortsförvaltning, samråd, samförvaltning, lokal förankring

Innehållsförteckning

1 Inledning	4
1.1 Bakgrund- En historisk tillbakablick.....	6
1.2 Problemformulering	11
1.3 Syfte och frågeställning.....	13
1.4 Avgränsning och fokus	14
2. Teoretiskt sammanhang	16
2.1 Governance	16
3. Metod.....	17
3.1 Tillvägagångssätt	17
3.2 Reabilitet, validitet och generaliserbarhet.....	20
3.3 Forskningsetik och anonymitet	20
4. Empiriskt sammanhang och analys	21
4.1 Områdesindelning; Lösningar och målbilder.....	21
4.2 Finansieringens legitimitet.....	24
4.3 Kontakt, tillit och förväntningar	27
4.4 Inflytande	29
4.5 Måluppfyllelser.....	31
4.6 Ansvarsutkrävande.....	36
4.7 Professionalisering av älgförvaltningen.....	37
4.8 Viltförvaltningsdelegationen.....	39
4.9 Riktlinjer i förvaltningen.....	41
4.10 Samförvaltning.....	42
5. Diskussion	43
6. Slutsats	46
Tryckta referenser	48
Internetreferenser	49

1. Inledning

Älgförvaltningen är en viktig fråga då älgjakten innebär rekreation och inkomster för flera berörda i hela Sverige. Älgen har ett stort inflytande på flertalet socio-ekonomiska variabler, bland annat det ekonomiska värdet för älgkött som uppskattas till cirka 500 miljoner kronor. Älgstammen påverkar även negativt, främst i skogsbruket, men också i gröda för lantbrukare genom betesskador. Detta medför varje år stora ekonomiska förluster i det svenska lantbruket. Älgen är dessutom ett viktigt bytesdjur för landets största rovdjur, varg och björn, samt orsakar flera trafikolyckor per år (Sveriges regering, 2010:17-19).

År 2012 ändrade den svenska regeringen älgförvaltningens utformning. I den nya förvaltningsformen har bland annat Naturvårdsverket givit förslag på hur älgförvaltningen kan skötas mer lokalt genom samförvaltning. Samförvaltningen innebär att viltförvaltningen delvis har decentraliserats till en lokal nivå och att flera aktörer blir delaktiga i beslutsprocessen. Inom de olika älgförvaltningsområdena ges möjlighet att samla aktörer som företräder olika intressen inom olika nivåer. I förvaltningen ingår länsstyrelsen, länets viltförvaltningsdelegation, länets älgförvaltningsgrupper samt älgskötselområdena som tillsammans hjälps åt att förvalta älgen (Naturvårdsverket, 2018).

Den svenska älgstammen har under det senaste seklet genomgått stora förändringar. I takt med att skogsbruket förändrades under 1950-1960 talet och blev mer industrialiserat skapades även framträdande kalhyggen. Dessa nya planteringsytor skapade stora älgbetesmarker och gjorde så att älgstammen ökade radikalt (Ekelund & Hamilton, 2001). Historiskt sett har älgförvaltningen varit starkt inriktad på att försöka öka älgstammen. Den senare delen av 1960-talet sågs ytterligare en markant ökning av älgstammen då strategin var att spara kor och öka kalvskytten. Detta ledde till en stor älgstamsökning under 1970-talet som resulterade i att det sköts cirka 174 000 älgar under år 1983. Jämförelsevis så skjuts drygt 82 000 älgar per år i dagens älgförvaltning (Skogsstyrelsen, 2018).

Efter förslag i propositionen år 2009 om en jaktlagsändring (prop. 1986/87:58) ska älgjakten vara produktionsanpassad. Med produktionsanpassad menas att älgstammens storlek ska anpassas till fodertillgången, de areella näringarna och till trafiksäkerheten. En produktionsanpassad älgjakt anses kräva att jakten huvudsakligen sker genom licensjakt inom särskilt registrerade områden som är lämpliga för en sådan utbredning av jakt och med en bestämd avskjutning (Sveriges regering, 2010). Naturvårdsverket (ansvarig myndighet för viltvårdsfrågor) refererar till viltstammar som en förnybar och viktig resurs som bidrar till jakt, viltkött och naturupplevelser. Det är en resurs som har stor potential för att bidra till utveckling regionalt och för att förbättra människors livskvalité (Naturvårdsverket, 2015a). Viltförvaltningen och hur den utformas utgör därför en betydande roll i samhällsstyrningen.

Älg och kronhjort tillsammans åstadkommer stora skador på skog och grödor och detta försvårar för landsbygdsföretag (Ibid). Eftersom att älg och kronhjort berör olika människor beroende på deras intressen så anser olika aktörer, såsom jägare och markägare, att viltet ska förvaltas på olika sätt. Det finns också de som menar att dessa viltslag kan samförvaltas med fördel då det i so mliga fall redan sker i dagsläget och att det fungerar bra.

Samverkan mellan det lokala samhället och ansvariga myndigheter blir därför extra viktig i denna fråga. Samförvaltningen inom detta område blir därför ett föremål för den komplexa beslutsprocess som definieras som *governance* (Hedlund & Montin 2009:7ff). Begreppet har visat sig vara

applicerbart på älgförvaltningen då komplexiteten i att olika aktörer, med både privata och offentliga samhällsintressen, ska samsas i ett och samma system.

Inom olika politiska områden har ett ökat fokus på *governance* skett. Begreppet innefattar en specifik typ av styrning där en större helhetssyn finns på hur förvaltningen av resurser organiseras i samhället. Detta skiljer sig från begreppet government som endast inkluderar de statliga aktörerna inom politisk förvaltning (Pierre, et.al.2014). Älgförvaltningen är ett intressant exempel på hur förvaltningen har förändrats på detta sätt, från statlig styrning till flernivåstyrning.

Governance används som en analytisk benämning för att i denna uppsats förstå hur människor och samhället agerar tillsammans i ett komplext system. *Governance* användas också för att förstå hur nya former av politisk styrning har utformats. För att lösa komplexa problem på ett demokratiskt och effektivt sätt, med hjälp av olika former av samråd och samarbete, så har governancestyning använts i en allt större utsträckning i förvaltning av nutida samhällsfrågor. Genom det utökade samarbetet, där brukare liksom medborgare inkluderas, så ökar även legitimiteten och hållbarheten i de politiska besluten (Hedlund & Montin 2009:26 ff.).

Förändringen i älgförvaltningssystemet har dels skett genom att flera aktörer numera är inblandade i styrningen. Genom samråd mellan de olika inblandade, då aktörer från både civilsamhället, intresseorganisationer, den privata och den offentliga sektorn samarbetar inom förvaltningen, så bidrar detta med att vi kan tala om en kollaborativ förvaltning. I denna uppsats används begreppet *governance* för att undersöka hur de olika aktörernas förhållningssätt, inflytande och ansvarsutkrävande upprätthålls inom förvaltningssystemet. Fokus ligger även på vilka förvaltningens fördelar och nackdelar upplevs att vara. De olika åtgärderna som de inblandade har föreslagit för att förbättra förvaltningen kommer även att presenteras. Kortfattat så förs ett resonemang om det kan vara möjligt att skapa en gemensam klövviltsförvaltning utifrån det system som finns för älg idag.

1.1 Bakgrund

En historisk tillbakablick

Älgstammens storlek har över tid varierat i Sverige och skulle kunna, i en historisk överblick, kunna kopplas samman med Hardin's teori; *tragedy of the commons* (Hardin, 1968; Ekman, 1993; Sandström, Wennberg DiGasper, & Öhman, 2013). Kortfattat menar Hardin med denna teori att det oundvikligen kommer att ske allvarliga konsekvenser när en grupp människor eller en hel befolkning ska dela på en begränsad resurs. Det behövs därmed gränser för hur den enskilda användningen av resursen får ske, annars kommer resursen att bli utarmad. Älgförvaltningen kopplas till denna teori genom att älgpopulationen har fluktuerat beroende på olika ägandeskap och med olika förvaltningsätt som därmed har skapat olika förutsättningar för den enskilda användningen av resursen. Exempelvis var alla hjortdjur under medeltiden monarkernas vilt och parallellt under denna tid så var den illegala jakten utbredd och ledde inom kort tid till att populationen sjönk i antal (Ekman, 1993; Liberg, Bergström, Kindberg, & Von Essen, 2010). År 1789 ändrades lagen rörande älgjakt och jakträtten tillföll den som ägde marken istället för att vara kopplad till social status (Ibid.). Jakten på älg utökades under den här tiden då lantbrukarna, som också ägde den största markarealen, började ta tillvara på sin rätt att jaga hjortdjur på sin mark (Ibid.). Den stora nedgången i antalet älgar ledde till ett jaktförbud på tio år men när detta förbud upphävdes så fortsatte den extensiva jakten (Ekman, 1993).

År 1938 kom jaktreformen som möjliggjorde att mindre markägare kunde slå ihop sin mark med andra enheter för att skapa större areal att förvalta älgarna på. Detta möjliggjordes med de licenssystem som tilldelade markägare olika antal älgar beroende på markens arealstorlek. Många markägare, framförallt markägare med mindre markareal, valde att slå sig samman med andra markägare för att få ihop större jaktmarker (Liberg, Bergström, Kindberg, & Von Essen, 2010). Under 1950 - 1960 talen så började det svenska skogsbruket bli allt mer produktionsinriktat och användningen av de så kallade föryngringsytorna tog snabbt fart i det svenska skogsbruket (Ekelund & Hamilton, 2001). De nya metoderna inom skogsproduktionen gav stora ytor med nyplanteringar som ledde till överflödiga betestillgångar, något som gjorde att älgstammens antal kunde öka kraftigt. De stora fodertillgångarna i kombination med att regleringen av älgavskjutningen ändrades till att godkänna avskjutning av kalv, istället för ko, ledde till att älgstammen hade förutsättningar till att utökas (Ekman, 1993).

Att förvalta älgstammen och styra dess storlek innebär dels att ta hänsyn till olika omständigheter såsom inom jordbruksproduktion och skogsbruksproduktion, betestillgång, predation och flertalet andra faktorer som kan ge upphov till en ökning eller minskning av stammen. Från år 1939 användes främst avskjutningsdata för att läsa av hur älgstammen utvecklades inom olika älgförvaltningsområden. Efter andra världskriget så ökade behovet av att ha en bättre kontroll över älgpopulationen. Därför startade ett omfattande metodutvecklingsarbete under 1960-talet vars metoder användas än idag. Metoderna som utvecklades innefattade uppföljning av avskjutningssiffror. Men älgstammen fortsatte att öka och detta ledde till större jaktuttag, fler trafikolyckor och en större påverkan på de areella näringarna. Metoder vidareutvecklades i takt med att möta det ökade behovet av att följa upp älgstammens utveckling. Nya metoder som utvecklades var bland annat flyginventeringar, älgobservationsmetoden och metodik för att mäta älgarnas påverkan på den omgivande miljön som därmed gav en mer helomfattande bild kring älgstammens utveckling. Metoderna vidareutvecklas under åren 1980 - 1990 då allt fler kom överens om att det fanns ett samlat

behov av att även mäta älgtäthet, reproduktionsnivåer, populationssammansättning, fodertillgång samt älgens påverkan på skogsbruket (SLU, 2011).

År 2008 tillsatte regeringen en utredning för att undersöka hur en ekosystembaserad och lokal älgförvaltning skulle kunna utformas. Utredningen resulterade i ett betänkande som i juni 2009 utgavs som "Uthållig älgförvaltning i samverkan" (SOU 2009:54). Den 1 december 2010 beslutade riksdagen om en ny älgförvaltning som möjliggjorde jakt inom större älgförvaltningsområden och införde en ny ansvarsnivå i det som nu kallas älgförvaltningsområden. Älgförvaltningsområdena ska vara områden som i stort sett ska förvalta en egen älgstam. År 2012 trädde den nya lagändringen i kraft (jmf. Jaktlagen 1987:259).

Jakten efter älg regleras alltså i jaktlagen, 33 § (1987:259), 3–3 b §§ jaktförordningen (1987:905) samt i Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om administration av jakt efter älg, kronhjort och stora rovdjur m.m. (NFS 2002:19).

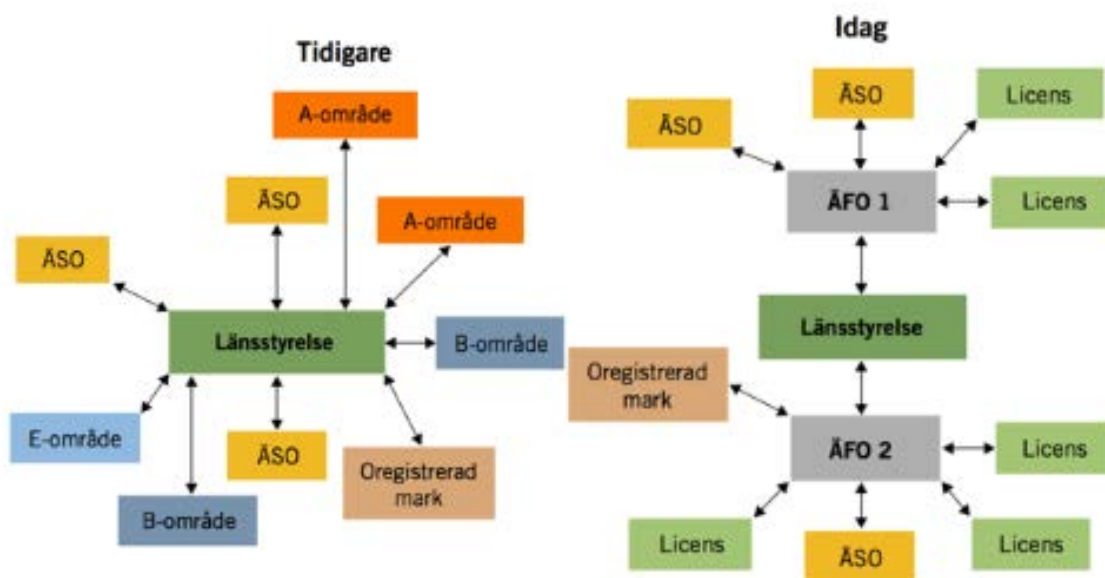
Länsstyrelsen har i uppdrag att administrera förvaltningen av älgstammarna och kronhjortsstammarna i respektive län. Detta medför även ansvaret att leda den regionala förvaltningen av de stora rovdjuret, att i vissa fall lämna tillstånd till skydds jakt, ge bidrag till skadeförebyggande åtgärder, ersätta skador av vilt samt att informera om vilt och jaktregler. Tillsammans med länets viltförvaltningsdelegation så ansvarar länsstyrelsen för viltförvaltningen. Varje län har en viltförvaltningsdelegation som på regional nivå samverkar för att besluta om övergripande frågor som berör jakt-, viltvårds- och rovdjursfrågor.

Uppsalas Viltförvaltningsdelegation består av Landshövdingen som är ordförande, fjorton ledamöter som representerar olika grupper exempelvis såsom jakt- och viltvård, friluftsliv, natur- och ekoturism, naturvård, jord- och skogsnäringen, yrkesfiskare och näringsliv. Dessutom ingår fem politiker som Region Uppsala utsett och därtill en representant med kunskaper om illegal jakt och trafiksäkerhet (Länsstyrelsen, 2018).

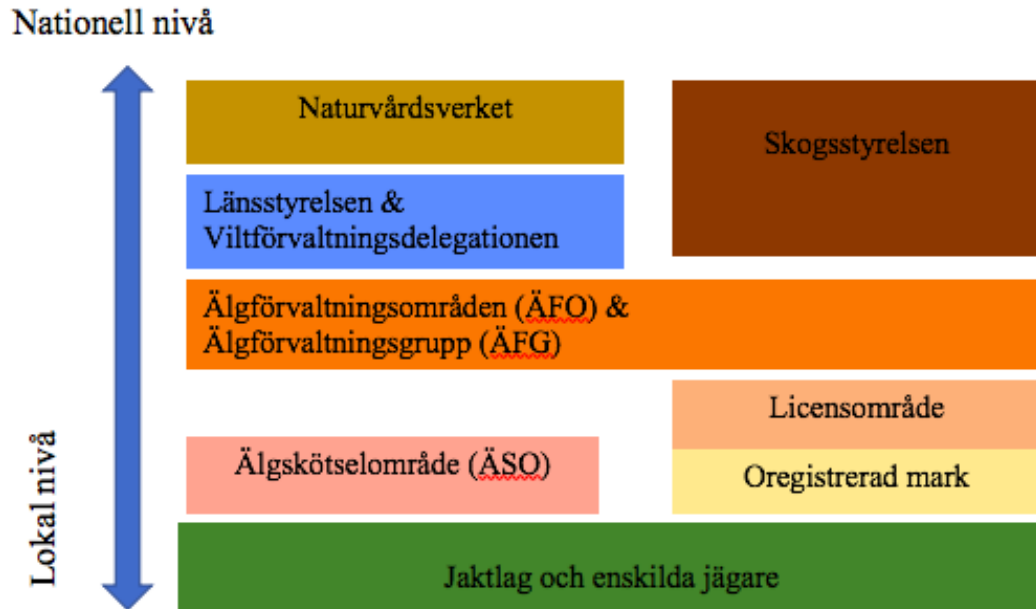
I Sverige har fastighetsägaren rätten att jaga på den mark som tillhör fastigheten men det är också tillåtet att arrendera ut jakten (Ibid.). Länsstyrelsen beslutar om indelning av länets olika älgförvaltningsområden och tillförordnar ledamöter till älgförvaltningsgrupperna. Varje älgförvaltningsgrupp består av sex ledamöter, vanligtvis tre representanter för markägare och tre för jägarintresset. Ledamöterna väljs av länsstyrelsen genom inkomna motiveringar från både markägare- och jägarorganisationer. Om ett älgförvaltningsområde berör fler än ett län, ska älgförvaltningsgruppen inrättas av den länsstyrelse där huvuddelen av området är beläget. Älgförvaltningsområdet ska vara stort nog för att rymma en egen älgstam (ca. 50 000 ha i södra Sverige och 100 000 hektar i norra Sverige) och ska vara indelat så att det tas hänsyn till älgens rörelsemönster. Till ordförande i älgförvaltningsgruppen väljer länsstyrelsen en utav de ledamöter som företräder markägarintresset (Jaktförordningen, 1987:905). Ordföranden i älgförvaltningsgruppen har rätten att använda utslagsrösten vid oenighet. Älgförvaltningsgruppen har som uppgift att se över skötselplanerna som skickas in från älgskötselområdena (Naturvårdsverket, 2015c). Efter samråd med älgförvaltningsområdets lokala jaktområden, där både älgskötselområden och licensområden kan ingå, tas det fram en förvaltningsplan för älgförvaltningsområdet. I älgförvaltningsplanen ska det bland annat tas hänsyn till fodertillgång och skadenivåer på skog och lantbruk, viltolyckor samt predation från rovdjur. Slutligen är det älgförvaltningsgruppens uppgift att belysa eventuella skillnader mellan det samlade utfallet av älgskötselplaner och älgförvaltningsplanen. Efter att älgförvaltningsgruppen

har kommenterat och godkänt denna plan så ges den vidare till länsstyrelsen som därefter ser över planen och ratificerar den så att den överensstämmer med länsplanen.

Den väsentliga skillnaden mellan det nya älgförvaltningssystemet jämfört med det tidigare är att en ny nivå, så kallade älgförvaltningsområden, lades till från att det tidigare systemet endast hade indelningen; älgskötselområden. Älgskötselområdena är frivilliga sammanslutningar och kan därmed se väldigt olika ut. Områdena har oftast en styrelse och ska efter samråd med markägare, jaktträtthavare samt med älgförvaltningsgruppen ta fram en skötselplan för älgskötselområdet och jakten sker därför utan licens. Älgskötselområdena är av sådan arrondering att det medger en årlig avskjutning på minst tio stycken vuxna älgar, även om undantag medges. Inom ett älgförvaltningsområde så kan det, utöver älgskötselområdena, även finnas licensområden som består av allt från en jägare till flera jaktlag. Ett licensområde får tilldelat jakträtten till ett antal älgar i sitt område av länsstyrelsen vilket innebär minst en älgkalv årligen men kan även innefatta vuxna djur. Licensområdena behöver därför ej upprätta egna skötselplaner då länsstyrelsen meddelar antalet älgar som får fällas. Länsstyrelsen får vägra att registrera ett område som licensområde eller besluta om avregistrering, om områdets beskaffenhet inte medger avskjutning av minst en älgkalv om året. Inom ett älgförvaltningsområde finns även så kallad oregistrerad mark där det får fällas obesgränsat antal kalvar under den tid som länsstyrelsen bestämmer, dock högst under fem dagar (Naturvårdsverket, 2015c). För att få en större förståelse för hur förvaltningssystemet ser ut idag jämfört med den tidigare förvaltningen, se figur 1 nedan, där illustreras både den föregående och den nuvarande förvaltningen. ÄSO är en förkortning av älgskötselområden, ÄFO är en förkortning av älgförvaltningsområden (här innefattas älgförvaltningsgrupperna) och A-, B- och E-områden är den tidigare förvaltningsformens benämning på områden som motsvarar dagens licensområden (Ibid.).



Figur 1. Figurerna visar det nuvarande och tidigare älgförvaltningssystemet. Används med tillstånd från Naturvårdsverket (2015c). Återfinns i Rapport 6659, *En ny ekosystembaserad älgförvaltning i sikte*.



Figur 2. Egen illustration. Visar de huvudsakliga aktörerna som samverkar inom älgförvaltningen. En liknande figur finns i Bjärstig et al (2014). Bilden är publicerad med tillåtelse av Umeå universitet.

Andra aktörer som på olika sätt är delaktiga och engagerade på nationell nivå är dels markägares intresseorganisationer, Svenska Jägareförbundet, Jägarnas riksförbund, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Nationella viltolycksrådet samt Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Organisationer som dessa och flera andra ingår sedan år 2014 i ett Nationellt klövviltsråd. Funktionen med detta råd är att underlätta och ta fram delar i underlaget för länsstyrelsernas beslut, i länsövergripande och särskilt komplicerade frågor (Naturvårdsverket, 2015c). Ett viktigt mål i den nya förvaltningen var att det skulle skapas utrymme för samråd och att samverkan skulle användas som en metod för att lyckas få samsyn i älgförvaltningens problem och målstyrning (Ibid.).

Kronhjortförvaltningen fungerar idag på ett annat sätt än älgförvaltningen. Det finns fyra olika förvaltningssätt för kronhjort. På samma sätt som för älg så finns det nationella riktlinjer som sätts upp av Naturvårdsverket, sedermera har länsstyrelsen det praktiska ansvaret för att skötselplaner upprättas på länsnivå. På samma sätt som i älgförvaltningen så finns det kronhjortsskötselområden i hela Sverige, med undantag för Skåne (Jägarnas Riksförbund, 2018b). Sammanslutningen i dessa områden är frivilliga men är en förutsättning för att jakträttsinnehavaren ska få jaga vuxen kronhjort. Ett kronhjortsskötselområde registreras hos respektive länsstyrelse och kravet för att bilda dessa områden är att det upprättas en skötselplan. Områden utanför kronhjortsskötselområdena får endast skjuta kalv under begränsade jakttider. Den svenska kronhjorten, den så kallade nominatrasen, anses värd att bevara och finns i de södra delarna av Skåne. I dessa områden så bedrivs därför jakten som licensjakt och områdena kallas för kronhjortsområden. Licensområdenas tilldelning av kronhjort beslutas av Länsstyrelsen. I resten av Skåne så bedrivs jakten efter kronhjort som allmän jakt som även görs på exempelvis rådjur och dovhjort (Ibid.). Kronhjortförvaltningen bedrivs alltså på fyra olika sätt, i licensområden (gäller i södra Skåne och går under benämningen kronhjortsområden), som allmän jakt (gäller i resten av Skåne), i kronhjortsskötselområden (gäller i resten av Sverige) och i områden utanför kronhjortsskötselområden (endast kalvavskjutning, gäller ej i Skåne). Därför finns likheter mellan älgförvaltningen men älgen förvaltas genom tre olika sätt, istället för fyra.

Älgförvaltningen sker i tre typer av jaktområden som är; i älgskötselområden, i licensområden och på oregistrerad mark. Ett område som är oregistrerat som älgjaktområde får under den tid som länsstyrelsen beslutar fälla ett obegränsat antal kalvar (dock högst under fem dagar). Alla fällda kalvar skall inrapporteras till länsstyrelsen och den fastställda fällavgiften i länet skall erläggas (Jägarnas Riksförbund, 2018a). För kronhjortsförvaltningen så finns idag inga tydliga förvaltningsformer med lika strikta skötselplaner och inventeringsmetoder som det finns för älg. Det saknas nästan helt data för populationsstorlek och statistik på skador beträffande kronhjort. Detsamma gäller brist på kunskap kring inventeringsmetoder samt vilka effekter som ges av skadeförebyggande åtgärder. Det finns inte någon motsvarande älgförvaltningsgrupp för kronhjorten men i flera län så har kronhjortsförvaltningen ingått i samma konstellation vad gäller styrelse och områdesindelning som inom älgskötselområdena. (Naturvårdsverket, 2015d).

Naturvårdsverkets utvärdering pekar på att en större samordning med älgskötselområden är önskvärt för att förhindra att förekomsten av kronhjort leder till en högre koncentration av skador, vilket idag är ett problem. Utvärderingen finner även att kronhjortsförvaltningen inte har tillräcklig helhetssyn och styrning och att detta försvårar möjligheterna att kontrollera kronhjortstammen. I utvärderingen så uppmärksammas det att det finns olika ekologiska förutsättningar mellan älg och kronhjort men att de flesta av de intervjuade i utvärderingen ändå menar att samma regelverk och administrativa enheter som finns för älgförvaltningen (älgskötsel- och älgförvaltningsområden) skulle kunna användas för kronhjort (ibid.).

Utvärderingens slutsats är att, med viss modifiering, kunna använda samma förvaltningsform som för älg ifall "lokal förankring" är en lika viktig målsättning som det är inom älgförvaltningen. I intervjuerna har det framgått att vissa menar att det inte är lika viktigt med lokal förankring för kronhjort som för älg vilket eventuellt skulle kunna tyda på att det går att ha en kronhjortsförvaltning som är mer separerad från älgförvaltningen (Naturvårdsverket. (2015d).

1.2 Problemformulering

Älgförvaltningen har genomgått en strukturell omvandling i och med att regeringen gav Naturvårdsverket i uppdrag att ändra regelverket kring förvaltningssystemet av älg. Det nya systemet syftar till att få besluten mer lokalt förankrade, ekosystembaserade och adaptiva. Det efterlyses även mer inflytande till just markägare. I exempelvis den proposition som gavs ut och som konkretiserade den nya älgförvaltningen (Prop. 2009/10:239) framgick det tydligt att samråd skulle ske för att skapa en verkningsfull förvaltning. I den statliga utredning som föregick propositionen så skrev utredaren bland annat att:

Statens/samhällets roll ska inte sträcka sig längre än vad som krävs. Mark-ägarnas och jägarnas roller och ansvar ska preciseras så att balansen avvägs bättre i förhållande till deras respektive ansvar, rättigheter och skyldigheter. Att förvalta en älgstam är ett ansvarsfullt uppdrag som genomförs av ett stort antal intresserade markägare och jägare. Samverkan och samråd bör då vara utgångspunkten och väljas före lagstiftning och tvång (SOU 2009:54).

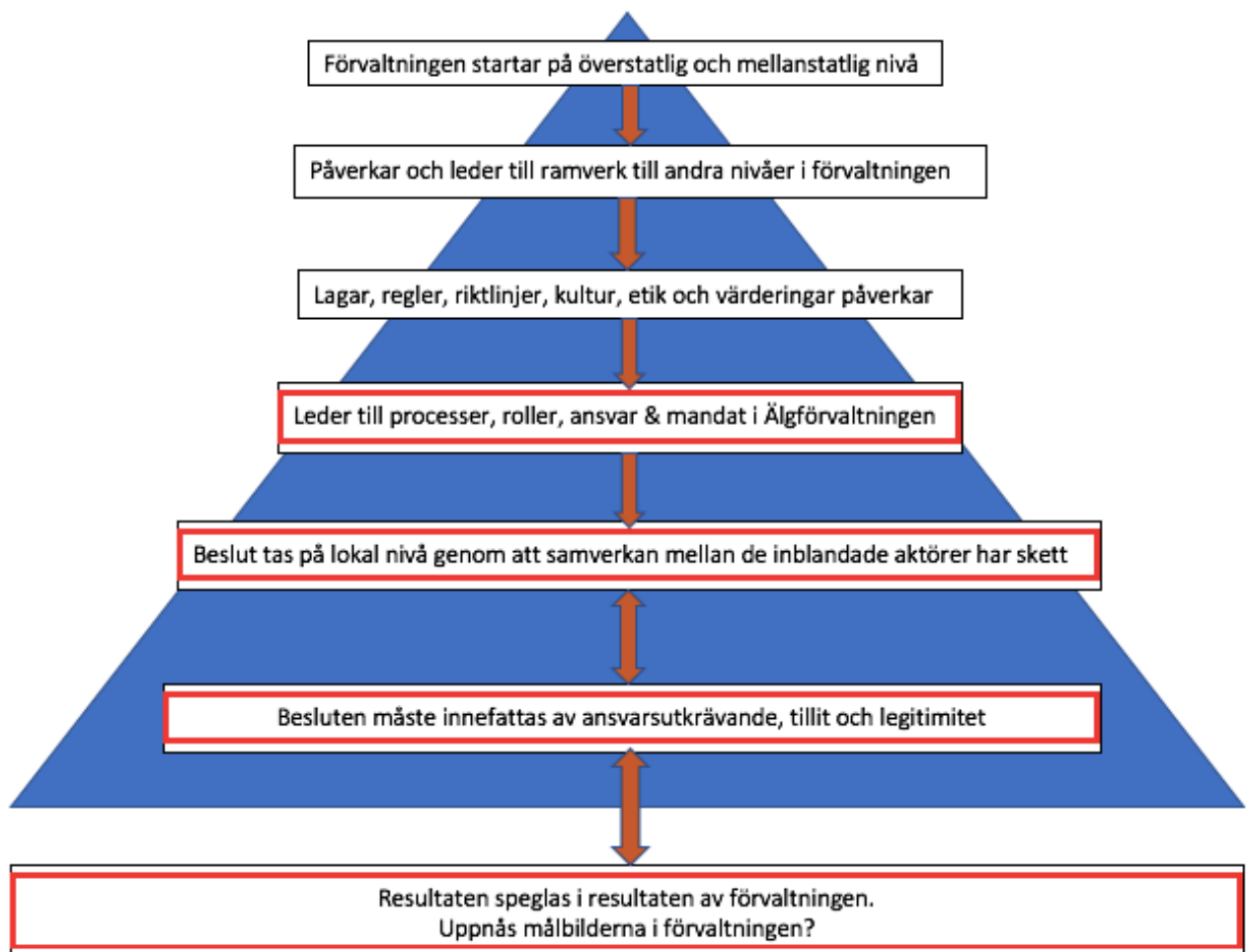
I modellen för förvaltningssystemet finns även viltförvaltningsdelegationen och länsstyrelsen med i beslutsprocessen. Samtliga aktörer ska alltså samarbeta för att förvalta älgstammen på ett ansvarsfullt sätt. Detta ska göras i konsensus trots att samtliga aktörer representerar olika intressen och har olika bakgrund (Naturvårdsverket, 2015c).

Naturvårdsverket fick i regeringsuppdrag år 2015 att undersöka möjligheten av att samordna älg-och kronhjortsförvaltningen på grund av det ökade betetrycket (Naturvårdsverket, 2015d). Utvärderingen har legat till grund för en diskussion angående en framtida samförvaltning av dessa viltarter. Denna uppsats undersöker vad de olika inblandade aktörerna anser om den nuvarande älgförvaltningen och om den skulle behöva förändras för att kunna förbättras samt om en gemensam samförvaltning av klövvilt skulle vara önskvärd eller inte. I min empiri så framgår det att jägarnas och markägarnas uppfattning kring hur stor älgstammen bör vara skiljer sig åt. Majoriteten av jägarna vill se att stammen växer och menar att älgstammens välmående är delvis hotat på grund av en minskad population. Det generella utlåtandet från markägarna är istället att stammen bör minskas då betesskadorna anses öka. Det finns alltså en motsättning mellan dessa aktörer angående hur älgen ska förvaltas.

Syftet är att ta reda på hur de inblandade aktörerna, jägare, markägare och länsstyrelsen, upplever följande delar inom förvaltningen:

- Systemets uppbyggnad
- Förtjänster och nackdelar med förvaltningen
- Hur samarbetet sker
- Hur aktörerna uppfattar legitimiteten i beslutsfattandet
- Hur de olika ansvarsrollerna är utformade
- Om målbilder följs upp
- Om riktlinjerna är tydliga eller inte

Här belyses även hur de olika aktörerna ser på finansieringen i älgförvaltningen och kortfattat hur en möjlig gemensam klövviltförvaltning skulle kunna utformas. Begreppet *Governance* används i det här sammanhanget då älgförvaltningsfrågorna behandlas av flera olika aktörer som befinner sig på olika nivåer och som därefter ska enas om hur ett område (älgförvaltningen) ska skötas.



Figur 3. Egen illustration. Governance skildrat i älgförvaltningens styrning, organisation och struktur. Delarna av förvaltningen som analyseras är de som är markerade med en röd ram.

Governance som begrepp har använts för att kunna förklara vilka utmaningar som finns inom älgförvaltningen. De nyckelord som har använts för att undersöka styrning, organisation och struktur i älgförvaltningen är legitimitet, tillit, ansvarsutkrävande, beslutsfattande, riktlinjernas tydlighet, inflytande och roller. Dessa nyckelord används för att kunna strukturera det empiriska materialet och koppla samman det med det teoretiska ramverket.

Viltvårdsfrågorna och dess regelverk styrs i synnerhet av en så kallad *Governancestyrning* då området ingår i en komplex beslutsprocess med flertalet intressenter som ska enas om en och samma fråga. Undersökningen av denna komplexitet har både inomvetenskaplig och utomvetenskaplig relevans då *Governancestyrning* har kommit att bli ett allt vanligare sätt att utforma beslutsfattandet inom flera olika politiska områden. I detta arbete blir det därför av prioritet att synliggöra vad den typen av styrning och beslutsfattande möjliggör för de inblandade samt att föra fram dess fördelar och nackdelar.

Oavsett regelverk och styrning så påverkas många människor av hur älg och kronhjortsförvaltningen utformas. Många utav de berörda människorna lever på landsbygden, men det finns också flera företag, organisationer, myndigheter och inte minst vår omgivning som påverkas av vilka beslut som tas inom området.

1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med studien är att undersöka hur de olika aktörerna förhåller sig till hur förvaltningssystemet för älg är uppbyggt, både organisatoriskt och institutionellt. Här belyses hur de inblandade upplever systemets uppbyggnad, dess förtjänster och nackdelar, hur samarbetet sker mellan de olika aktörerna samt hur deras inflytande är i förvaltningen. Legitimiteten i beslutsfattandet, ansvarsutkrävande, måluppfyllelser och om riktlinjerna är tydliga är också delar som kommer att diskuteras.

Till hjälp för att analysera materialet så används begreppet *Governance*.

Följande frågor kommer att besvaras i denna uppsats:

- Vilket inflytande upplever de olika aktörerna att de har, i dagens förvaltningssystem?
- Motsvarar rollfördelning och inflytande det som står i föreskrifterna?
- Hur upplevs legitimiteten i beslutsfattandet?
- Hur upplever de olika aktörerna att målbilderna i förvaltningen har uppnåtts?

I analysen kommer begreppet *governance* och *flernivåstyren* att användas. Båda begreppen syftar till att undersöka hur aktörerna på olika nivåer, inom ett förvaltningssystem, samarbetar för att nå mål och nya beslut.

1.4 Avgränsning och fokus

Uppsatsens omfattning var till en början svår att avgränsa till älgförvaltningsgrupperna i Uppsala län då även den nationella förvaltningen är intressant att undersöka. Älgförvaltningen har nämligen visat sig skilja sig från län till län. Dels finns skillnader i att områdesindelningarna ser olika ut, generellt är det större områden i norra Sverige jämfört med i de södra delarna. Det finns även en stor lokal variation av antalet älgar inom varje län, antalet älgar påverkar areella näringar och därmed närmiljön som får en påverkan på de människorna som bor och lever där. Olika län kan ha olika stora administrativa kostnader inom respektive länsstyrelse beroende på olika omständigheter (Naturvårdsverket, 2015b). Det kan därför vara intressant att i framtida studier jämföra älgförvaltningen mellan olika län och se hur förvaltningen skiljer sig åt.

Denna studie har avgränsats till att endast omfatta älgförvaltningsområdena och älgförvaltningsgrupperna i Uppsala län. Förståelsen av hur älgförvaltningen är uppbyggd generellt kan lättare förstås om de skillnaderna som finns mellan länen belyses. Storleksskillnader mellan de olika älgförvaltningsområdena i olika län är en väsentlig åtskillnad. De olika områdena är indelade och beroende av olika förhållanden som påverkar förvaltningen. Exempelvis i norra delar av Sverige, där säsongsvandringar sker, så kan områdena vara flera tusen hektar i omfång för att fånga in älgarnas vandringar. Älgarna vandrar i stora områden eftersom att det är glest med betestillgångar och detta gör att älgförvaltningsområdena är större än i exempelvis Uppsala län. I norra Sverige ska även, från skillnad till resten av landet, en rennäringsrepresentant ersätta en av jägarrepresentanterna, vilket också utgör en skillnad i förvaltningen. Landskapets utformning har även påverkan, områden med tydliga gränser, där till exempel ett hav eller en stor stängslad väg finns så blir områdena generellt mindre (Svenska Jägarförbundet, 2010). Uppsalas avskjutning ligger relativt lågt i jämförelse med de län som skjuter flest älgar per år. Under jaktåret 2017-2018 såg antalet avskjutningar ut enligt följande i samtliga av Sveriges län:

- Jämtlands län: 14.020 st.
- Norrbottens län: 13.357 st.
- Västerbottens län: 13.064 st.
- Dalarnas län: 6.792 st.
- Västra Götalands län: 6.020 st.
- Gävleborgs län: 5.789 st.
- Västernorrlands län: 3.802 st.
- Värmlands län: 3.335 st.
- Jönköpings län: 2.934 st.
- Kalmars län: 2.436 st.
- Kronobergs län: 2.419 st.
- Uppsala län: 2.290 st.
- Östergötlands län: 1.918 st.
- Hallands län: 1.161 st.
- Örebros län: 1.823 st.
- Västmanlands län: 950 st.
- Södermanlands län: 893 st.
- Stockholms län: 871 st.
- Skåne län: 464 st.
- Blekinges län: 411 st.
- Gotlands län: 0st.

(Viltdata.se, Svenska Jägarförbundet, 2018).

Flera av informanterna i Älgförvaltningsområdena har även en koppling till eller är verksamma inom kronhjortsförvaltningen i länet och har därför intervjuats angående både älg- och kronhjortsförvaltningen. För att undersöka vilka fördelar och nackdelar som finns i älgförvaltningen idag och hur en eventuell samförvaltning av klövvilt skulle kunna utformas så underlättades detta genom att centrera studien till ett område. Att älg och kronhjort valdes som viltslag beror på att båda arterna orsakar stora betesskador på skog samt i jordbruksmark och för att strategierna för viltslagens förvaltning har flera likheter såväl som skillnader vilka är intressanta att belysa. Kronhjortsförvaltningen har även föreslagits i Naturvårdsverkets utvärdering att kunna ingå i dagens älgförvaltningssystem (Naturvårdsverket, 2015d).

Älgförvaltningssystemet i Sverige är ett tydligt uttryck för *governancestyrning* där flera olika aktörer samsas om förvaltningen men från olika nivåer av styrningen (Hedlund, Gun, 2009). Den komplexa *governancestyrningen* karaktäriseras av att flera olika aktörer är sammankopplade i ett regelverk vars början är i EU som är den högsta nivån (överstatlig nivå), som sedan ses på nationell nivå, där myndigheter och länsstyrelser har sitt ansvar, som sedan sammanlänkas med den lokala nivån där markägare och jägarrepresentanter ingår i beslutsfattandet.

Avgränsningen i detta arbete har utförts till Uppsala län. Det är en avgränsning som har valts för att kunna överblicka de aktörer som finns i älgförvaltningsgruppen och kunna se vilka interaktioner de har i systemet, både till den lokala nivån, i älgskötselområdena, samt till Länsstyrelsen och Viltförvaltningsdelegationen.

En större undersökning där flera områden skulle ha involverats, med möjligen en nationell överblick, hade även varit intressant och önskvärt eftersom det hade bidragit till en större helhetsbild av situationen och medfört flera övergripande slutsatser. I denna uppsats har dock en avgränsning gjorts till fokusområdet; Uppsala län. Förhoppningen är att avgränsningen kommer att kunna underlätta för läsarens uppfattning om just älgförvaltningen inom ett område.

2. Teoretiskt sammanhang

2.1 Governance

Här finns en redogörelse kring hur definitionen av begreppet *Governance* använts i detta arbete. Begreppet har använts som ett analytiskt verktyg för att förstå hur människor verkar tillsammans i samhället, i det här fallet i hur älgförvaltningsgrupperna agerar med andra aktörer såsom länsstyrelsen, viltförvaltningsdelegationen, andra myndigheter, skogsföretag, intresseorganisationer och på lokal nivå med älgskötselområden.

Governance som begrepp handlar om att det har skett en förändring i samhällsstyrningen. I internationell forskning så benämns denna förändring som att gå från "government to governance". Som Hedlund & Montin (2009) uttrycker det så är det översatt till svenska en förändring som innebär "från centralstyrning till interaktiv styrning". Den interaktiva styrningen innebär att en utökad aktivitet och samarbete sker mellan olika aktörer från civilsamhället, intresseorganisationer, den privata och den offentliga sektorn (Hedlund & Montin 2009:7ff). För att lösa komplexa problem på ett demokratiskt och verkningfullt sätt så blir i många fall den offentliga politikens sätt att hantera nutida samhällsfrågor genom att gå mot *governance*styrning i en allt större utsträckning. Denna interaktion mellan flera aktörer som samarbetar ingår i den beskrivning av begreppet *governance* som används i denna uppsats. Den politiska styrningen har även setts gå mer mot en *governance*styrning i och med Sveriges inträde i EU. EU-inträdet har inneburit att en majoritet av de beslut som tas på nationell nivå måste förenas med EU:s reglemente. Begreppet *governance* kan användas på många olika sätt. Det kan dels syfta till att styrningen blir mer transnationell men det kan också innebära att politiska beslut fattas närmare de så kallade brukare och medborgarna och att dessa får en starkare roll. Det sistnämnda är även kallat *local governance* (Hedlund & Montin 2009:26 ff.). Till viss del kan en mer lokal och interaktiv styrning leda till att större politisk legitimitet skapas i besluten men det kan också skapa en förtroendeminskning från allmänhetens sida till demokratiska beslutsprocesser. Detta beror på att möjligheterna till ansvarsutkrävande blir begränsat i ett system där flera aktörer samarbetar. Den här styrningen kan också minska legitimiteten i beslutsfattandet om en ökad inblandning av intresseorganisationer leder till att vissa av organisationernas intressen får majoritet i besluten (ibid.). Det finns ytterligare en nackdel med att flera aktörer ska blandas in i beslutsfattandet och det är att det oftast tar längre tid att genomföra de politiska förslagen, något som också kan leda till ett minskat förtroende. fördelarna med att flera intressen samordnas i olika beslutsprocesser är att det kan arbetas fram mer hållbara lösningar med stor förankring och legitimitet samt med lokala variationer där medborgare och brukare har chansen att vara med och påverka. Hedlund & Montin skriver även att för att alla ska känna sig delaktiga i besluten så förutsätts det att ett samarbete mellan offentliga och privata aktörer samt mellan organisationer skapas och att förvaltningssystemet ger utrymme för detta (Hedlund & Montin 2009:27 ff.).

Governance teori handlar om hur nya former av politisk styrning har utformats. I exempelvis älgförvaltningen så har en förändring i förvaltningen skett då det har tillkommit flera aktörer från olika sektorer som är inblandade i styrningen. Det som har förespråkats i och med den nya älgförvaltningen är just samråd mellan olika parter. Detta har skapats för att kunna tillgodose alla de involverades intressen, såsom de offentliga som de privata.

Blackmore et al. refererar till Franks and Cleaver's förklaring (Se Blackmore et al., 2016:291) till att *Governance* konceptualiserar de olika nätverken av relationer som finns mellan flera olika involverade

sektorer och intressen i samhället. Detta gör det möjligt för oss att analysera hur regeringar, offentliga och privata sektorer, det civila samhället, medborgargrupper och enskilda medborgare skapar nätverk och kopplingar för att skapa nya sätt i samhället att organisera sig på och hantera sina angelägenheter. Governance som begrepp sätter fokus på nya nätverk och kopplingar samt belyser den dynamiska karaktären av styrelseformer och dess sammanhang. (Egen översättning).

I den här uppsatsen används *Governance* för att kunna analysera hur de olika aktörerna, från olika sektorer, interagerar och hur väl detta fungerar för att älgförvaltningen ska bli så effektiv som möjligt. Begreppet *governance* har använts för att analysera det som framkommit i intervjuerna med informanterna och deras uppfattningar angående det regelverk som har skapats för älgförvaltningen.

3. Metod

3.1 Tillvägagångssätt

Undersökningen har till syfte att förstå hur förvaltningen och styrningen för älgförvaltningen fungerar i praktiken. Därför är en kvalitativ studie det bästa sättet att undersöka hur informanterna själva upplevt arbetet med älgförvaltningens system (jfr Teorell och Svensson 2007:10).

De beskrivningar, analyser, diskussioner och slutsatser om viltförvaltning som presenteras i denna uppsats är mestadels baserade på de fjorton intervjuer som har genomförts med markägare, jägare samt en representant från Länsstyrelsen i Uppsala. Intervjuer har dessutom genomförts med representanter från Jägarnas Riksförbund, Jägarförbundet och med en LRF representant. Under processens gång så har även ett övervägande gjorts för att tillägga två andra informanter, detta trots att dessa inte är lokaliserade i Uppsala. Detta har valts att utföras på grund av att dessa representanter har lång kunskap inom ämnet, stor erfarenhet av älgförvaltningsgrupperna och med anledning av att rekommendationer har inkommit för att intervjua dessa representanter. Rekommendationerna har inkommit från andra informanter i Uppsalaområdet. Den ena av dessa informanter har representerat en annan älgförvaltningsgrupp från ett annat län, denne representant har även suttit som ordförande under lång tid i den älgförvaltningsgruppen. Den andra informanten har varit en representant från en jägarorganisation, anknuten till ett annat län än Uppsala.

Personerna som har intervjuats valdes ut utifrån deras områdesplacering, kompetens och olika positioner samt utifrån kriteriet att antingen ingå i en älgförvaltningsgrupp, älgskötselområde eller genom att på annat vis vara involverad i beslutsprocessen för älgförvaltningen. Uppsatsen bygger även på tidigare forskning inom ämnet, litteraturstudier inom viltförvaltning, naturresurshantering samt governancestyning. Material såsom författningssamlingar, propositioner, lagrådsremisser, betänkanden, debattartiklar, regelverk och utvärderingar tillhörande det nuvarande älgförvaltningssystemet samt kronhjortsförvaltningens system har även inkluderats.

Innan påbörjandet av intervjuerna och litteraturgenomgången så utfördes en förstudie på hur älgförvaltningen har sett ut och ser ut idag. Sedan gjordes en avstämning om detta med Naturvårdsverket genom ett telefonsamtal. Detta utfördes för att en fördjupning i bakgrunden kring hur utformningen av älgförvaltningen har sett ut över tid. Denna förstudie var även väsentlig för att kunna försöka förstå dagens utgångsläge i älgförvaltningen. Efter denna historieöverblick så arbetades en frågeguide med temaindelade frågor fram. Frågorna berörde governancestyning, exempelvis hur

de inblandade ser på förvaltningen idag, vad som fungerar och inte fungerar, hur tilliten ser ut till Länsstyrelsen och Naturvårdsverket, arbetssätt, om det önskas mer eller mindre inflytande, hur ansvarsutkrävandet ser ut, hur de inblandade ser på finansieringen i systemet och hur man förhåller sig till en gemensam klövviltförvaltning. Frågeguiden utformades för att i intervjuerna kunna täcka alla frågeställningar samtidigt som den skulle kunna ge utrymme för en semi-strukturerad och flexibel intervju. I en kvalitativ studie är detta att föredra då det ger utrymme för att täcka de frågeställningar som man vill ha svar på samtidigt som de intervjuade kan uppge hur de upplever situationen på ett anpassningsbart vis (se Bryman & Bell, 2011:482-483).

Ibland har även följdfrågor ställts om vissa svar behövdes förtydligas eller fördjupas ytterligare. Frågorna ställdes med öppna svar då det har ansetts vara viktigt att svaren inte ska riskeras att styras och påverkas genom olika svarsalternativ.

Informanterna har valts ut för att representera olika aktörer såsom lokala röster i form av markägare och jägare, intresseorganisationer och myndighetspersoner, samtliga med intresse för älgförvaltningen och med ansvar för frågan i Uppsala.

De intervjuade från älgförvaltningsområdena har i regel en uppfattning om kronhjortsförvaltningen trots att dess utbredning är väldigt lokalt varierande och flera av informanterna är även engagerade i kronhjortsförvaltningen. I intervjuerna har de inblandade i älgförvaltningen även kommenterat kring deras uppfattning av dagens aktuella kronhjortsförvaltning och om hur en eventuell samordning skulle kunna se ut.

De intervjuade valdes ut utifrån samtliga av de fyra älgförvaltningsgrupperna i länet. Ur dessa grupper så har samtliga representanter tillfrågats. I älgförvaltningsgrupperna finns det tre markägare och tre jägare representerade i vardera grupp. Valet av informanter har baserats på att försöka få en så jämn fördelning som möjligt mellan antalet markägare och jägarrepresentanter. Urvalet resulterade i att sju personer intervjuades från jägarkåren och sex stycken markägarrepresentanter. En informant från Uppsalas Länsstyrelse har också intervjuats samt två andra informanter som inte har haft direkt koppling till Uppsala län men som har rekommenderats från de andra informanterna på grund av deras stora kunskap och långa erfarenhet inom älgförvaltningssystemet. Informanter från älgförvaltningsgrupperna har valts då dessa informanter har stor kontakt med både Älgskötselområdena, som kan anses representera den lokala nivån i förvaltningen, samt med Länsstyrelsen som har huvudansvaret för upprättandet av länsplanen. I älgförvaltningsgrupperna har det även funnits representanter från intresseorganisationer såsom Jägarförbundet och LRF representerade samt från skogsbolag som har intervjuats. Vissa av styrelsemedlemmarna i älgförvaltningsgrupperna är även invalda delegater i länets Viltförvaltningsdelegation, det är därför inte ovanligt att de som har intervjuats har företrätt olika aktörer såsom att exempelvis både vara företrädande markägare samt LRF representant. Genom att välja informanter från älgförvaltningsgrupperna så gavs utrymme åt ett stort urval av representanter från olika intresseområden.

Studien syftar till att undersöka hur de olika aktörerna inom de olika nivåerna förhåller sig till varandra samt hur de olika aktörernas inflytande har utformats. Studien fokuserar dock på representanterna från älgförvaltningsgrupperna. Fokus har lagts på denna grupp eftersom att denna grupp har en unik roll i denna förvaltning genom att de har kontakt både till Länsstyrelsen och till Viltförvaltningsdelegationen samt till Älgskötselområdena på lokal nivå. Det är även

älgförvaltningsgrupperna och älgförvaltningsområdena som är den nya tillförda nivån i det senaste älgförvaltningsystemet.

Frågorna i intervjuerna var även utformade för att kunna täcka de områden och teman som studien syftade att undersöka samtidigt som att frågorna var anpassade för de intervjuades perspektiv och bakgrund. Innan intervjuerna påbörjades så ställdes därför noggranna frågor för att kunna förstå personens bakgrund och för att kunna sätta in den intervjuades svar i ett sammanhang och i dennes perspektiv.

En majoritet av intervjuerna genomfördes via telefon samt en intervju genomfördes genom ett fysiskt möte.

Telefonintervjuer valdes för att kunna hinna med att intervjua så många representanter som möjligt under den period som utarbetandet av uppsatsen har fortgått. Ett större antal deltagande informanter har också bidragit till en större förståelse av hur älgförvaltningsgruppernas syn på förvaltningen ser ut i Uppsala län.

Intervjuerna valdes även att genomföras på detta sätt eftersom att det i de flesta av fallen har passat bättre för de flesta av informanterna. Det finns också fördelar med telefonintervjuer som vägdes in för att öka studiens trovärdighet. Exempelvis så framhålls det att telefonintervjuer oftast gör det lättare för informanter att svara på känsliga frågor i jämförelse med fysiska möten (Se Bryman & Bell, 2011:482-483).

Transkriberingen har skett direkt efter att intervjuerna har genomförts och har organiserats efter tema och kontext, samt efter vilken aktör som har sagt vad genom att lyssna på de inspelade intervjuerna. Detta har utförts i syfte till att underlätta upptäckter av gemensamma nämnare och begrepp som till exempel: "Lokal förankring", "adaptivitet" och "ansvarsutkrävande".

I början av intervjuerna har ett godkännande från samtliga informanter givits till att spela in samtalen. Alla som har intervjuats har anonymiserats.

Det som har framgått i intervjuerna har sedan använts som material och kopplats till det som är relevant för det teoretiska angreppssättet, för forskningsfrågorna och för uppsatsens syfte.

Analysen har verkställts genom att lyssna igenom intervjuerna, transkribera dessa och därefter låtit materialet blivit kopplat till det teoretiska ramverket. Det som har framgått i intervjuerna har delats in i olika avsnitt.

3.2 Reliabilitet, validitet och generaliserbarhet

I denna studie är reliabilitet uppnått genom att empirin bygger på intervjuer där intervjufrågor samt syftet med studien har varit transparent i ett tidigt skede. Detta medför att resultaten med stor sannolikhet går att replikera eftersom att svaren är personbundna eller har givits i egenskap av den organisation som de intervjuade representerar (Teorell & Svensson, 2016:Kap. 3).

Enligt Carlsson (2005) påverkas validiteten i hur väl presentationen görs i såväl beskrivningar, analysmetoder samt i hur olika kategoriseringar i arbetet sker (Carlsson, citerad i Larsson et.al, 2005). Validitet innebär även att det som ska avses mätas även utförs i studien. Validiteten i detta arbete upprättas genom att syfte och frågeställning hänger samman med metodvalet, det som är tänkt att studeras är det som faktiskt blir studerat (Teorell & Svensson, 2016:Kap. 3).

Generaliserbarhet betyder att forskaren kan dra slutsatser om ett större sammanhang än det som är resultatet i studien. I denna uppsats ses en generaliserbarhet med hjälp av urval och teori som kan kopplas till ett större sammanhang i några av resultaten från studien. Framförallt så kan resultaten troligen vara relevanta för län med liknande förutsättningar som Uppsala län men inte till samtliga. Detta beror på att älgförvaltningen i landet skiljer sig på grund utav skilda förutsättningar som ger olikheter i älgförvaltningen. Resultaten är intressanta för älgförvaltningen i stort eftersom att det är en analys av hur det relativt nya förvaltningssystemet uppfattas. Resultaten är också intressanta som en förståelse kring hur governancestyruing och flernivåstyrningssystem kan fungera och ej fungera.

Genom att intervjuerna i denna uppsats utförts med berörda personer, exempelvis jägare, markägare samt länsstyrelsen, så går det troligen att generalisera utifrån denna empiri hur älgförvaltningen hanterar legitimitet i beslutsfattandet, ansvarsutkrävande och måluppfyllelser (Teorell & Svensson, 2016:Kap. 3).

3.3 Forskningsetik och anonymitet

Innan intervjuerna påbörjades så tillfrågades de tilltänkta informanterna och ombads ge ett skriftligt godkännande till att delta i studien.

I den skriftliga förfrågan som skickades ut till informanterna så framkom vilket syftet var med studien, under vilka förutsättningar som intervjun skulle ske på, vem som är studiens huvudman och vilka ungefärliga frågor som skulle ställas under intervjun. Det framgick även att informationen kring informanterna skulle anonymiseras i uppsatsen.

Alla deltagare i studien har givit ett skriftligt godkännande av den utskickade informationen angående studiens syfte och medgivit samtycke att ingå i intervjuerna under de uttalade förutsättningarna.

4. Empiriskt sammanhang och analys

Under detta kapitel kommer de empiriska upptäckterna från de utförda intervjuerna att framföras tillsammans med det material som har hämtats från regeringens propositioner, betänkanden och lagar. I avsnitten presenteras olika problem och lösningar, därefter diskuteras olika demokratiaspekter inom förvaltningen i avsnitt 5. *Diskussion*. De slutsatser som dras har utförts utifrån det empiriska materialet som har inhämtats. Slutsatserna redovisas i avsnitt 6. *Slutsats*.

4.1 Områdesindelning; Lösningar och målbilder

Områdesindelningarna i älgskötselområdena är, enligt både medverkande jägare och markägare, för små. Indelningen av områdena har i de flesta av fallen skett genom att tillämpa gamla sockengränsar eller kartor från det tidigare älgskötselområdena eller med tidigare länsgränsdragningar som referens. Detta har gjort att många av de intervjuade har framfört att områdenas indelning försvårar arbetet för att kunna förvalta älgen på ett legitimt sätt. Förvaltningens legitimitet påverkas genom att områdenas storlek och gränsdragningar inte har anpassats till de biologiska gränserna som älgen följer. Detta skapar därför svårigheter för att kunna basera tillräckligt tillförlitligt underlag för älgskötselområdet, exempelvis för att skapa tillräckligt underbyggt inventeringsunderlag. Många av de intervjuade från älgförvaltningsgrupperna har vittnat om att områdena är för små för att även klara av att resursmässigt kunna upprätta tillräckligt tillförlitliga skötselplaner. I slutändan så leder detta ofta till att älgförvaltningsgruppen får omarbeta planen. Det är också svårt att både ta hänsyn till lokala variationer och att ta hänsyn till stora vägar samt annan infrastruktur när indelningen av områdena har grundats i tidigare älgskötselområdenas indelning, länsgränser och tidigare sockengränsar.

I förlängningen så tappar även älgförvaltningen sin grund i att vara lokalt förankrad, adaptiv och ekosystembaserad då älgförvaltningsgrupperna upplever att älgskötselområdena inte har tillräckligt mycket resurser eller kunskap för att utöva exempelvis inventeringar för att underbygga sina skötselplaner. Bristen på detta har i vissa områden lett till att skötselplanerna har fått omarbetas av älgförvaltningsgruppen. I förlängningen kan detta leda till att en del av den lokala förankringen i besluten kring skötselplanen går förlorad. I en lokalt förankrad förvaltning så kan ofta utmaningar som detta ses. I lokal förvaltning, även i ett teoretiskt sammanhang kallat för *local governance*, så kan en utmaning skapas i att det inte råder samma legitimitet i den lokalt förankrade beslutsprocessen som uppnås till stor del i det representativa idealet enligt förespråkare för det representativa demokratiska idealet. (Ref. till Rhodes 1997; Elander 1999 i Hedlund & Montin 2009:27).

Flera av de intervjuade från älgförvaltningsgrupperna har bidragit med förslag under intervjuerna som skulle kunna bidra till olika lösningar för att kunna lösa utmaningar som ses i älgförvaltningen. Flera uttalanden har varit kopplade till att flera vill se att älgskötselområdena ska utvidgas för att klara av att inventeringar och skötselplanerna ska bli mer effektivt utförda. Genom att utöka områdena så skulle man kunna garantisäkra skötselplanerna men även effektivisera förvaltningen då större områden även innefattar fler människor som kan bidra till inventeringens insats. För att tolka detta resonemang med ett teoretiskt angreppssätt men på ett så rättvist vis som möjligt så måste detta det påpekas att detta förslag även kan ge oönskade effekter. Genom att vidga områdena kan det leda till ett mindre lokalt förankrat förvaltningssystem. Men det kan likväl leda till att förvaltningen rationaliseras betydligt i och med de utvidgade områdesindelningarna. Majoriteten av de intervjuade har nämligen uttryckt att den lokala förankringen finns närvarande genom älgskötselområdena och att

både jägare och markägare finns representerade. Den nuvarande förvaltningen uppnår därmed målet med en "lokal förankring" i stor utsträckning.

De områden som är skapade genom att till största del ta hänsyn till olika länsgränser och i vissa fall ha indelats efter gamla älgskötselområdeskartor och sockengränser är något som däremot inte går att förena med andra tydliga målbilder som en adaptiv, lokal förankrad och ekosystembaserad förvaltning då gränserna inte har baserats på hur älgen rör sig, det vill säga de biologiska gränserna. Många av jägarrepresentanterna anser att det föregående systemet, där endast älgskötselområdena ingick, var ett mer fungerande system som främjande den lokala förankringen i beslut jämfört med det nuvarande systemet. Oavsett föregående eller nuvarande system så anger majoriteten att områdenas storlek utgör ett av problemen för att förvaltningens chanser till att bli tillräckligt rationellt och legitimt ska kunna öka.

Områdesindelningen gör även att målbilderna i älgförvaltningen är svåra att uppnå. Dels handlar det om att målbilden inom inventeringen är försvårande. Det andra exemplet är kopplat till hur olika strategier inom de lokala områdena kan ha en påverkan på hela förvaltningens långsiktiga målsättning. Följande är en illustration kring hur man behöver samråda och att älgskötselområdena inte endast behövs. Exemplet demonstrerar hur det kan se ut när olika målbilder inom olika grannområden påverkar helheten inom förvaltningen. I det här fallet så hade detta område en strategi där deras förvaltningsplan var utformad efter att spara älgdjur i större utsträckning. Grannområdet hade inte samma målbild och prioriterade därför motsatsen. Då älgen inte följer dessa områdesgränser som aktörerna har satt upp så kommer djur att sprida sig inom båda områdena. Eftersom att inte samma målbild finns inom de olika områdena följer de därför inte samma avskjutningsplan och får olika resultat. Varken det ena eller det andra specifika området kommer därför att uppnå önskade effekter eftersom att olika målsättningar och strategier är uppsatta. I det här exemplet så hade samråd mellan de olika älgskötselområdena möjligtvis ha hjälpt, eller att älgförvaltningsområdena tar ett större ansvar för att samordna samtliga parter. Vid ett större samarbete och vidare dialog mellan dessa områden så hade man kunnat få reda på vilka aspirationer som fanns inom respektive område och kunnat ha chansen till att skapa fungerande planer som tog hänsyn till hela älgförvaltningsområdet i stort. Samverkan och samråd har dessutom varit en utav grundbultarna redan från förvaltningens början och har angivits som den arbetsform som slutligen ska leda till måluppfyllelse. Bland annat så uttrycktes detta redan i tidigt i den statliga utredning som föregick propositionen 2009/10:239 (Naturvårdsverket, 2015c). Exempel som detta ska även kunna motverkas genom att länsstyrelsen ska ratificera skötselplanerna i enlighet med länsplanen. Däremot kan detta anses vara svårt då planerna utgår från de olika inventeringsunderlagen som inte alltid är lätt att kontrollera om de överensstämmer med verkligheten.

Att ändra områdesindelningen av älgskötselområdenas gränsdragningar är helt frivilligt så länge som föreskrifterna följs och de riktlinjer som finns för hur ett älgskötselområde ska vara utformat. Många vittnar däremot om att det är en omständig och komplicerad process som innebär stor byråkratisk bearbetning men att flera av de inblandade ändå har övervägt en ombildning av deras områdes gränsdragning på grund av dess fördelar.

Målbilden för älgstammarnas livskraft har heller inte uppfyllts, delvis för att områdesindelningen har brister menar flera av de intervjuade från älgförvaltningsgrupperna. Flera av jägarrepresentanterna och markägarrepresentanterna har också återberättat om flera älgskötselområden som har ändrat storlek då de har slagits samman flera mindre enheter till större områden och att resultaten av detta har varit positiva. Informanterna menar att det i samtliga fall av dessa omgrupperingar har resulterat i ett bättre

samarbete i det nya älgskötselområdet och att detta har bidragit till att arbetet har blivit mer harmoniskt genom en bättre dialog inom området. I exempelvis ett utav fallen så har man slagit samman fjorton tidigare små älgskötselområden så att den totala siffran har gått ner till åtta stycken områden inom ett älgförvaltningsområde. Anledningen till detta skulle då ha varit att det inte hade varit tillräckligt effektivt att förvalta viltet på ett rationellt sätt i för små och i för många olika områdesindelningar. Även om viljan är stor till att upplåta rätten till varje älgskötselområde att upprätta skötselplaner så finns inte resurserna inom olika områden. Vissa områden är för små för att kunna bistå med tillräcklig kapacitet för att kunna upprätta planer som kan baseras på ett tillräckligt inventeringsunderlag och sedan kunna bearbetas på ett tillförlitligt sätt. Då det är en återkommande kommentar i flertalet av intervjuerna att det finns en diskrepans i kunskapsnivå inom framförallt olika älgskötselområden så ställs även frågan till Länsstyrelsen om vad man anser om denna dynamik. Tjänstemannen medger att de kan se lite olika ut i olika grupper, det vill säga att det finns olika förutsättningar i grupperna och att detta kan skapa onödiga spänningar i grupperna. Trots att det medges att det finns en diskrepans i kunskapsnivåerna så säger tjänstemannen att i Uppsala län så finns ändå en fungerande förvaltning. Det fungerar bra med deltagandet på de årliga mötena, utbildning och ger de inblandade rätten att påverka.

En markägarerepresentant sittandes i en älgförvaltningsgrupp, även företrädande i ett skogsbolag, påpekar i intervjun att en ytterligare nackdel med att dagens älgskötselområden är för små enheter är att det skapar bekymmer för älgförvaltningsgruppen då det blir för många olika planer att hinna att granska. Även i älgförvaltningsgruppen finns det därför brister i dess resurser med tanke på vad som förväntas utföras. Utöver att det kan förekomma att älgförvaltningsgruppen måste gå igenom flera skötselplaner i områden där det finns många och små områden så kan planerna, av samma anledning, behövas omarbetas på grund av för lite resurser i älgskötselområdena. Detta ger alltså dubbel negativ effekt i slutändan. Den här intervjuade representanten menar att de i området har jobbat för att få större skötselområden men då det inte varit möjligt så har de istället valt att försöka bjuda in en huvudrepresentant från älgskötselområdet som är med på älgförvaltningsgruppens möten. Älgförvaltningsgruppen har försökt att skapa en ökad dialog och ett ökat samråd i större utsträckning för att kunna lösa svårigheterna med att områdesindelningen har varit för små för att kunna skapa ett mer effektivt förvaltningssystem. En sammanslagning av flera områden och ett ökat samarbete mellan älgskötselområden samt älgförvaltningsgrupperna har därför uttryckligen varit ett exempel på en inbringande lösning.

Andra informanter har uttryckt att det är en bra strategi att kunna öka samarbetet i större utsträckning men att det i praktiken skulle bli svårt. Det är ont om tid att hinna med möten i den egna förvaltningsgruppen och även på älgskötselområdesnivå. Det har också framförts en önskan om en utökad dialog mellan å ena sidan Länsstyrelsen och Viltförvaltningsdelegationen, och å andra sidan Älgskötselområdena och älgförvaltningsgrupperna. Inom Älgskötselområdena, älgförvaltningsgrupperna och Länsstyrelsen samt Viltförvaltningsdelegationen har det visat sig finnas olika åsikter då det finns många representerade aktörer och intressen. De olika åsikterna på dessa olika nivåer utbyts inte i så stor utsträckning som många av de intervjuade har uttryckt skulle behövas. Här skulle, liksom tidigare utvärderingar har visat på, tydligare riktlinjer behövas för att interaktionen mellan aktörerna ska genom dialog och konsensus kunna verkställas i realiteten (Naturvårdsverket, 2015).

Bristen på kommunikation verkar mestadels bero på att resurser och tid för fler möten inte finns tillgängligt för tillfället. Länsstyrelsens representant uttrycker också att tidsbristen är en anledning till att de inte hinner med att, utöver att träffa älgförvaltningsgrupperna, även hinna med att möta alla i

Älgskötselområdena och deras medlemmar. Flera möten mellan Länsstyrelsen och med Viltförvaltningsdelegationen har efterfrågats av styrelsemedlemmar i älgförvaltningsgruppen som påpekar att de deltagande på älgskötselområdesnivå skulle behöva större dialog med Länsstyrelsens och med Viltförvaltningsdelegationens representanter för att utöka nätverket i styrningen.

Det finns uttryckligen ett glapp mellan åsikter och uppfattningen av förvaltningen mellan representanter på Älgskötselområdesnivå, alltså den mest lokala nivån, och på länsnivå som Länsstyrelsen och Viltförvaltningsdelegationen befinner sig på. Älgförvaltningsgruppen befinner sig på en mellannivå som möjligen hade kunnat vara den aktör som skulle ha kunnat förmedla information likväl uppåt som nedåt i detta flernivåstyre. I dagens förvaltning finns inget formellt krav på denna kontakt men utförs idag i några av områden.

För att få ihop en mer sammanhållen strategi och tankesätt kring älgförvaltningen skulle en ökad kommunikation vara att föredra. Denna kommunikation skulle behövas mellan de olika nivåerna inom förvaltningen. Det är dock svårt att sammanlänka alla nivåer och att få samtliga att samordnas, utmaningen är att få resurser till att åstadkomma flera möten och framförallt att samtliga ska få tid över för att skapa en bredare dialog i förvaltningen. Vissa av de intervjuade jägarna har menat att det därför skulle vara mer rationellt med det tidigare systemet då det endast återfanns dagens motsvarande älgskötselområden i den tidigare förvaltningsformen. Flera av jägarrepresentanterna har menat att den föregående förvaltningen var ett bättre system då det blev en kortare beslutsprocess och ett mindre byråkratiskt förlopp. Andra menar att det nya systemet faktiskt leder till en ökad dialog mellan olika intressen och att det skapar mer utrymme, speciellt för markägare, att framföra sina åsikter.

4.2 Finansieringens legitimitet

Finansieringen i älgförvaltningen är idag tänkt att fungera genom ett självfinansierat system. Detta sker genom att Länsstyrelsen tar ut fällavgifter för de fällda älgarna i länet som betalas av de jägare som skjuter viltet. De avgifter som betalas in för de fällda älgarna går tillbaka för att täcka förvaltningens omkostnader. Fällavgifterna på vuxen älg samt på kalv varierar beroende på förvaltningens kostnader. De kostnader som uppstår inom älgförvaltningen är bland annat arvode och ersättning för det arbete som ledamöterna i älgförvaltningsgrupperna ålägger sig samt den administrativa kostnaden som finns hos länsstyrelsen. Förvaltningssystemets administrationskostnader hos länsstyrelsen är den största posten i sammanhanget.

I Naturvårdsverkets utvärdering av regeringsuppdraget kring älgförvaltning, som utgavs 2015, så framkommer det även att mycket tyder på att propositionens målsättning om en enkel, kostnadseffektiv och rättssäker förvaltning inte har uppfyllts. Framförallt så har målsättningen misslyckats i att uppnå självfinansiering. Naturvårdsverket skriver även i utvärderingen att kostnaderna för länsstyrelserna har ökat i och med införandet av den nya förvaltningen. Och att;

Det är lätt att få intrycket att förvaltningens administration har förenklats då länsstyrelsernas registreringsarbete har minskat, men samtidigt har andra arbetsuppgifter på länsstyrelserna ökat i och med den nya förvaltningen. I sin helhet verkar administration inom systemet ha ökat om man ser till den totala mängden arbete inom hela förvaltningen. (Naturvårdsverket, 2015b:4).

Många av de inblandade som har intervjuats i denna studie, som talar i sin position inom älgförvaltningsgruppen, anser att finansieringen inte fungerar tillräckligt bra då en för liten andel av de monetära medlen går tillbaka till älgförvaltningssystemet. Resurserna hade exempelvis behövts gå direkt till det lokala arbetet som utförs inom Älgskötselområdena. Flera av de inblandade markägarna och jägarna från älgförvaltningsgrupperna anser att älgskötselområdena skulle behöva mer utav fällavgifternas medel för att dels klara av att utföra inventeringarna bättre, dels utöka utbildningstillfällena, som ges bland annat från Svenska Jägarförbundet, och dessutom så skulle resurser behövas för att kunna öka motivationen till att lyckas engagera flera i älgförvaltningen. Det finns en stor oro kring att alltför få engagerar sig i älgförvaltningsfrågorna och att detta på sikt kommer att bli ett problem inom älgförvaltningen generellt.

Fällavgifterna har även höjts i takt med att de administrativa kostnaderna samt andra omkostnader har ökat inom förvaltningen. När fällavgifterna höjs skapar detta även en oro hos markägarna då avskjutningen kan tänkas komma att påverkas negativt. Många markägare menar att när fällavgifterna höjs så skapas en motvilja till att skjuta älg i området. Detta anses som ett problem eftersom att flera av de intervjuade markägare vill att avskjutningen ska öka då betesskadorna är höga. En av markägarna anser att det läggs väldigt mycket tid och pengar på en alltför osäker förvaltning och syftar då på att länsstyrelsens administration är för kostsam. Enligt de som är skeptiska kring det nya älgförvaltningssystemet, och i synnerhet då till det tillhörande finansieringssystemet, menar att det tidigare systemet hade en större legitimitet och lokal förankring. Det tidigare systemet involverade endast nivån av älgskötselområden, detta menar många jägare och markägare från älgförvaltningsgrupperna gjorde att älgförvaltningen blev mindre byråkratisk. En del i det legitimitetsproblemet som kan förnimmas i förvaltningen kan därmed vara kopplat till finansieringssystemet och var resurserna placeras. Vissa i älgförvaltningsgruppen vill avreglera förvaltningssystemet kring älgen totalt, andra menar att om staten har valt att göra älgen till ett reglerat vilt så ska även rimligen staten ta ansvar för kostnaderna och ta på sig ansvarsutkrävandet för viltet. När frågan om fällavgifternas storlek och dess rimlighet ställs så blir svaret av flertalet jägarrepresentanter från älgförvaltningsgrupperna att det inte skulle finnas motiv till att ha fällavgifter i en billig administration. Med detta syftar informanterna på att den föregående förvaltningen var mindre administrativt krävande och därmed mer kostnadseffektiv. En informant från älgförvaltningsgruppen som representerar markägarna säger följande; *I ett avreglerat system så skulle vi inte behöva arvoden och det skulle inte bli så kostsamt att förvalta älgen.* Med ett avreglerat system så menar alltså markägaren att jakten på älg skulle kunna bedrivas på samma sätt som för bland annat rådjur som innebär allmän jakt. Ett annat alternativ skulle kunna vara att exempelvis Länsstyrelsen tog det ansvaret som numera tas av älgförvaltningsgrupperna. I dagens förvaltning så finns delvis ett ansvar från Länsstyrelsen vad framförallt gäller det administrativa arbetet. Enligt några av de intervjuade från älgförvaltningsgruppen så hade däremot ännu mer ansvar behövts att tas med tanke på hur stor del av fällavgifterna som går tillbaka till Länsstyrelsens arbete. De höga kostnaderna hos Länsstyrelsen i förvaltningen samt en trend av ökande fällavgifter har bidragit till att intresset för det ideella arbetet har sjunkit inom länet. Enligt de intervjuade så har legitimitetsproblem skapats i och med att transparensen i finansieringen är låg och att det till viss del minskat förtroendet till staten och till Länsstyrelsens arbete. För att systemet ska få en ökad legitimitet så hade alltså en mer transparent redovisning av Länsstyrelsens kostnader varit önskvärt, det är ett önskemål som har framkommit från flera av de intervjuade från älgförvaltningsgruppen. Tre stycken av informanterna nämner även att det har efterfrågats underlag från Länsstyrelsen men att det har varit svårt att få ta del av detta. Frågan ställs även till några av både markägare och jägarrepresentanterna om dessa har fått tagit del av hur stor andel av fällavgifterna som gick till finansieringen av Länsstyrelsens administrativa kostnader och det är flera som uppger att det inte är något som dem har fått vetskap om. En annan markägare i

ett annat område påpekar att Länsstyrelsens redovisning kring hur utgifterna har sett ut har bestått av knapphändiga siffror. Denna markägare menar att;

Vilken förening kan göra så? Bara redovisa ut- och inkomster i form siffror och inga tydligare specifikationer kring vad dessa siffror kommer från? Det finns en klumpsumma för den totala administrationskostnaden för Länsstyrelsen som redovisas kunna vara mellan 600-700 000 kr per år. Vilken annan förening skulle kunna göra på en revision på ett liknande sätt?

Länsstyrelsen medger dock att administrationen är kostsam och kräver mycket resurser, speciellt i en uppstartningsfas då det på sistone har utförts flera omfattande omarbetningar i administrationen kring älgförvaltningen. De utökade kostnaderna som har skapats på senaste tiden kan även förklaras av Länsstyrelsens representant genom att bero på att nya gränsdragningar i länet har reviderats och att detta har medfört högre kostnader för administrationskostnader. Länsstyrelsen förklarar enligt följande;

Jag tror inte att någon inser hur mycket jobb det egentligen är att hålla koll på alla registreringar, det är ett väldigt stort arbete. Men att pengarna ska komma tillbaka och gå till utbildning, det tycker jag är självklart och här får älgförvaltningsområdena chans att påverka och ta upp om de vill ha speciella föreläsare och så vidare. Men sen måste dom förstå att fällavgifterna finns för att det är den enda chansen att få in pengar till finansiering av det här systemet, så en låg fällavgift minskar möjligheterna till utbildning. Men här i länet har vi sänkt fällavgifterna då vi såg att vi samlade pengarna på hög. Men nu är frågan om vi måste höja igen beroende på hur omkostnaderna ser ut.

Man reglerar även fällavgifterna kontinuerligt för att balansera utgifterna och inkomsterna så att pengar inte läggs på hög. Utbildning prioriteras högt och detta anses vara viktigt i förvaltningen. Att de som ingår i förvaltningen får vara med och bestämma kring hur utbildningen ska utformas anses även det vara fundamentalt för att kunna åstadkomma ett bra förvaltningsarbete, menar Länsstyrelsens representant.

Det finns även andra representanter från älgförvaltningsgruppen som menar att det är ett rimligt system med de fällavgifter som finns idag och att det i dagsläget fungerar för att kunna förvalta älgen på ett adekvat vis. Vissa menar att det även krävs att de som arbetar som tjänstemän inom Länsstyrelsen med dessa frågor har ett tillräckligt engagemang i dessa frågor. Utöver tjänstemännens engagemang i förvaltningen så är det givetvis viktigt att detta genomsyrar hela förvaltningen. Arbetar man i älgförvaltningsgruppen så kan man inte göra det för pengarna, därför anses det av samma informanter att även arvodet är lagom stort. Förvaltningens arbete är i stort sett ett ideellt engagemang som krävs av de som arbetar inom både Älgskötselområdena samt i älgförvaltningsgrupperna. Det har även framkommit en motsatt åsikt, nämligen att flera av medlemmarna i älgförvaltningsgruppen har medgett att arvodet generellt är väldigt lågt i relation till det arbete som läggs ner. Dock påpekar majoriteten att det inte är i huvudsak pengarna som är viktiga i sammanhanget, många brinner för älgjakten och älgförvaltningen och engagerar sig frivilligt även i kronhjortsförvaltningen, men arvodet måste kunna täcka utgifter och delvis det arbete och den tid som läggs ner i förvaltningen. Arvodet är väldigt lågt om man ser till det grundliga arbetet och dess tidsåtgång. Den tid som läggs ner i älgförvaltningsgrupperna förses med ett arvode per person (5 000 kr per år som efter skatt blir cirka 3 000 kr). Detta ses som sagt som en klar nackdel av vissa och av andra inte. En jägarrepresentant anser att fällavgiften och arvodet är ideellt baserat eftersom att förvaltningen ska bedrivas med hjälp av fällavgifterna. Hen anser också att arvodet är baserat på den tid som mötena hålls på och att det är och

ska vara en verksamhet som ska baseras på ideellt engagemang. Från samma informant så framgår det även som ett förslag att man skulle behöva effektivisera förvaltningen genom att ge älgförvaltningsgruppen i uppdrag att upprätta en översiktsplan som då skulle gälla för hela Älgförvaltningsområdet. Flera har frågat sig; *Hur länge har vi folk som kan jobba så mycket ideellt? Det är något som måste tänkas igenom för att förvaltningen ska bli långsiktigt hållbar.* Därtill har det uppdagats att det även tillkommer andra arbetsuppgifter såsom att omarbete älgskötselplanerna från vissa Älgskötselområden som inte har tillräcklig med resurser, tid eller kunskap för att klara av att utföra tillförlitliga planer.

När frågan ställs till en annan inblandad person som representerar en jaktlig intresseorganisation om vad som anses vara det som är mindre fungerande i systemet gällande finansieringen så framkommer följande svar;

Det som fungerar mindre bra är att det är ett dyrt system, det kostar mycket. På det sättet så förlorar man legitimitet från myndigheter och att det är ett för byråkratiskt sätt att förvalta älgen på.

Legitimiteten skulle alltså förloras genom att förvaltningen blir dyrare för att Länsstyrelsens administrativa kostnader höjs. Istället skulle fällavgifterna ha varit lägre och de byråkratiska processerna skulle behöva vara färre enligt de informanter som har visat sig skeptiska till just dagens höga fällavgifter.

En annan markägare anser även att hen är tveksam till att använda fällavgifter till att finansiera det älgförvaltningssystemet. Denne informant menar istället att om staten har valt att göra älgen till ett reglerat vilt så ska även staten ta dessa kostnader, hen medger följande; *Jag kan absolut tänka mig att fällavgifterna finns kvar men att dom är lägre, det ska absolut vara som så att det ska finnas ett system.*

4.3 Kontakt, tillit och förväntningar

I samtliga av intervjuerna så har frågan ställts - Hur upplever du relationen mellan älgförvaltningsgruppen och Länsstyrelsen? Frågan har lett vidare till följdfrågor och en vidare diskussion till hur ansvar och tillit finns inom förvaltningen. Det blev också tydligt, efter att ha talat med en representant från Länsstyrelsen, att i och med det nya förvaltningssystemet så har förväntningarna från de olika inblandade grupperna varit högre än vad deras faktiska inflytande resulterade i. Enligt de flesta av de intervjuade så fungerar kontakten i dagsläget bra med Länsstyrelsen. Några har känt att kontakten har fluktuerat över tid och att samarbetet i väldigt stor utsträckning beror på vem som arbetar med viltvårdsfrågorna i länet just vid den tidpunkten. Det är viktigt att Länsstyrelsens tjänstemän som arbetar med dessa frågor har ett intresse för frågorna, detta anses vara avgörande för hur frågorna bemöts. Det är en viktig ingrediens för att skapa både kontakt, tillit och positiva förväntningar. Ibland har det förekommit, uppger de intervjuade från älgförvaltningsgrupperna, att flera av de som behandlar viltvårdsfrågorna hos Länsstyrelsen har haft ett bristande engagemang och kompetens inom viltvårdsfrågorna och det har även ingivit ett bristande förtroende för förvaltningen. Vissa av de tjänstemän som har haft ansvaret har, enligt en intervjuad markägare, fått agerat "allkonstnärer" då ingen annan varit mer lämplig för det uppdraget just då. Intresset för frågorna hos Länsstyrelsens tjänstemän anses vara väldigt viktiga, om inte engagemang finns hos de inblandade tjänstemännen så minskar framförallt kontakten och tilliten.

Det sammantagna intrycket som har givits genom intervjuerna är att den upplevda förvaltningen är väldigt varierande beroende på vilket län och på hur tjänstemännen i olika län väljer att agera. Detta har framkommit då representanterna har varit, eller är engagerade i andra läns älgförvaltning. Det framkommer även att förvaltningens effektivitet beror till stor del på hur personkemin ser ut i de olika gruppkonstellationerna i älgförvaltningsgrupperna samt inom Älgskötselområdena, det har stor betydelse för förvaltningen vilka som sitter i grupperna och vilken hänsyn som tas samt vilken slags dialog man kan förvänta sig.

Vissa av informanterna har även påpekat att flera av vilthandläggarna som har varit anställda av Länsstyrelsen har ett förflutet antingen hos Naturvårdsverket eller inom Jägarförbundet. Detta har upplevts av vissa i älgförvaltningsgruppen som ett problem då de har varit oroliga för att tjänstemännens bakgrund ska påverka deras inställning och hänsyn till markägarperspektivet. Flera av markägarna har nämligen upplevt att markägarsidans perspektiv har blivit negligerat och att deras intressen har blivit åsidosatta då tjänstemännens tidigare yrkesroller har speglat andra intressen i huvudsak. Markägarnas uppfattning är generellt att deras intressen blir nedprioriterade och att andra intressen såsom friluftsliv, jakt och rekreation ges förtur. En markägare som har intervjuats nämner att förtroendet gentemot Länsstyrelsen numera är ganska lågt eftersom att hen menar att Jägarförbundet har tjänstemän som har som huvudsaklig uppgift att ha en dialog med flera länsstyrelser och myndigheter för att försöka påverka dessa. Detta uttalande tyder dessvärre på att det finns en bristande tillit hos vissa av markägarna gentemot länsstyrelsen. Det har också framförts att det finns en del andra brister i förtroendet mellan markägare och länsstyrelsen. Ett exempel kommer från en informant som inte är från Uppsala län men som kan illustrera andra brister i förvaltningen överlag då hen har lång erfarenhet av älgförvaltningen och bland annat suttit i älgförvaltningsgruppen som ordförande i hens län under lång tid. Exemplet gällde ett tillfälle där markägarna i älgförvaltningsområdet hade upplevt att de inte blivit lyssnade på. Deras önskemål angående en förändring i älgförvaltningen hade inte tagits i beaktande av länsstyrelsens tjänstemän. Älgförvaltningsgruppen hade i detta fall sett att målen för avskjutningen av kalv inte hade uppfyllts och ville därför föreslå en förändring som skulle öka måluppfyllelsen. Förslaget var att sänka arealuppfyllelsen för kalv i licensområdena. I älgskötselområdena, som ingick i detta älgförvaltningsområde, så protesterade jägarna för att förslaget låg under arealkravet i området och oron väcktes för att mindre jaktlag i älgskötselområdena skulle börja söka licens och därmed få en hel kalv tilldelat i sitt område varje år. På så sätt så skulle flera ta sig ut ur älgskötselområdet och istället bilda fler licensområden, något som i så fall skulle generera fler tillåtna kalvar för avskjutning än tidigare tilldelning tillät. I det här exemplet så blev områdena tilldelade en kalv per två hundra hektar och en kalv vart annat år om man innehar ett hundra hektar. Där detta skedde så blev det stora protester från många jägare. En sänkning av arealkravet för kalv var jägarkåren emot medan markägarrepresentanterna var för. Ordförande i älgförvaltningsgruppen använde sin utslagsröst för att förslaget skulle gå igenom. Användandet av utslagsrösten bidrog enligt den markägaren som berättade om exemplet till "ett fasligt liv". Det ledde även till en extra översyn från länsstyrelsen i området. Tyvärr skapades inte någon kompromiss i beslutet och det resulterade istället i att flertalet av markägarna i området inte ville vara kvar. Att markägarna inte ville vara kvar i älgskötselområdet ledde dock inte till något annat än att länsstyrelsen motsatte sig beslutet. Enligt den markägarens återberättande historia så har intressekonflikten inte löst sig och det här området uppnår fortfarande inte full kalvavskjutning. Markägarna upplever att det är ett problem med att avskjutningen inte följs enligt plan, och samtidigt menar jägarkåren att älgpopulationen går nedåt allt för mycket. Jägarrepresentanterna ville tvärtom mot markägarna höja arealkraven för kalvtilldelningen och än en gång så visas de olika intressena hos de olika aktörerna i förvaltningen. I grunden kan det även vara ideologiska skillnader som gör att åsikterna ofta går isär. Frågan har även ställts till hur

Länsstyrelsens representant uppfattade kontakten mellan både älgförvaltningsgrupperna och Älgskötselområdena och denne anser att kontakten fungerar väl och att dialog sker kontinuerligt med älgförvaltningsgrupperna. Däremot är det svårt att ha en regelbunden kontakt med just Älgskötselområdena då representanten menar att det är så många områden och så mycket folk som dessutom har en varierande kunskapsnivå kring älgförvaltning. Länsstyrelsens representant har däremot påpekat att deras roll är att kunna stötta på den här nivån av förvaltningen och här finns även en överlåten del av kontaktuppdraget till Jägarförbundet som har en stor roll i att just sköta utbildning och kontakt med älgskötselområdena.

4.4 Inflytande

I intervjuerna så har det framkommit att olika åsikter rörande olika aktörers inflytande oftast skiljer sig åt beroende på vem eller vilken aktör som intervjuas. Utslagsrösten som finns tillagd i och med den nya förvaltningsformen har visat sig vara något som både jägare och markägare tycker olika om. Trots att markägarna skulle få mer inflytande i och med den här utslagsrösten så har flera av de inblandade markägarna upplevt att detta trots allt inte har givit så mycket inflytande i realiteten. Detta kan dels bero på att markägarna har upplevt att Länsstyrelsen ändå har det sista ordet i beslutsfattandet, eller att Länsstyrelsens och Viltförvaltningsdelegationens åsikter rörande förvaltningsfrågorna är påverkade av andra intressen från olika intresseorganisationer eller från exempelvis andra intressen såsom friluftsliv etcetera. Det är ett för litet inflytande i frågorna för markägarnas intresse och fortfarande för stort inflytande för jägarrepresentanterna och från jaktliga intresseorganisationer menar de flesta markägarna som jag har varit i kontakt med, samtidigt som många andra menar att detta förvaltningsystem är bättre då det har skapat en institution för dialog mellan de inblandade. I intervjuerna har det även hänvisats till att många av Länsstyrelsens tjänstemän har ett förflutet inom Naturvårdsverket eller Jägarförbundet vilket inger en känsla att dessa har en tidigare bakgrund som stödjer andra intressen som är i motsats till markägarsidans. Många markägare anser även att jägare och Länsstyrelsen inte stödjer markägarnas beslut i att använda sin utslagsröst, på älgförvaltningsgrupp-nivå. På älgskötselområdesnivån anser många markägare istället att det är svårt för markägare att yttra sig då allt för många i dessa områden är jägare och att man som markägare lätt känner sig i underläge då jägarna är i majoritet. Samtidigt menar jägarrepresentanterna att deras förslag på nya beslut ofta röstas ner i älgförvaltningsgrupperna och att principen om samråd därför fallerar. Länsstyrelsen anger att i Uppsala län så används sällan utslagsrösten hos markägarna utan att det istället kompromissas i samråd om nya beslut i älgförvaltningsgrupperna. Om det så vore att markägare skulle vilja använda utslagsrösten så skulle Länsstyrelsen ingripa och medla i en sådan process menar Länsstyrelsens representant.

Upplevelsen bland flertalet jägare är en frustration kring att det ibland är svårt att som jägare få igenom sin åsikt, exempelvis har det framkommit förslag från jägare som inte alltid markägarna har hållit med om i älgförvaltningen. I dessa fall så anser några i älgförvaltningsgruppen att Länsstyrelsen i många fall hade kunnat gå in och agerat när sådana motsättningar skapas, detta skulle alltså gälla i fall där markägare har andra åsikter än jägarrepresentanterna men trots allt inte väljer att använda sin utslagsröst. De jägarrepresentanter som har utlyst mer inblandning från Länsstyrelsen i dessa fall har menat att det skulle ha varit önskvärt eftersom att deras åsikt ej blir väsentlig eftersom att markägaren som är ordförande har utslagsrösten vilket gör att många drar tillbaka sin åsikt innan utslagsrösten ens har använts. Frågan ställdes därför till Länsstyrelsens representant om det skulle vara önskvärt att markägarens utslagsröst byttes ut mot att Länsstyrelsen istället hade detta mandat fullt ut. Svaret blev

då att det trots allt redan idag är som så att Länsstyrelsen har det slutliga mandatet, detta eftersom att det är Länsstyrelsen som godkänner skötselplanerna. I praktiken så är det Länsstyrelsen som har den slutliga utslagsrösten menade tjänstemannen. Det framgick dock tydligt från Länsstyrelsens representant att det skulle krävas mycket för att Länsstyrelsen skulle gå emot en älgförvaltningsgrupps beslut och att markägarnas utslagsröster sällan har behövts användas. För att gå emot vad älgförvaltningsgruppen beslutar om så skulle det finnas ganska allvarliga anledningar som exempelvis inte skulle kunna stämma överens med de mål som har satts upp för förvaltningen. Om det sker meningsskiljaktigheter så menar Länsstyrelsen i Uppsala att man istället tittar närmre på detta och försöker finna en lösning som passar samtliga parter. Olika meningsskiljaktigheter inom olika grupper ska meddelas till Länsstyrelsen.

Representanten från Länsstyrelsen var även tydlig i intervjun med att påpeka att jakträtten följer markägaren och att utslagsrösten var något som var inbyggt i systemet för att stärka denna rätt. Det var också något som Regeringen var väldigt tydlig med att framhålla i riktlinjerna för den nya förvaltningen som var till för att stärka markägarnas inflytande. Om att stärka markägarnas roll genom en utslagsröst anser representanten från länsstyrelsen är något oturligt eftersom att markägaren redan sitter på jakträtten, något som inte kan övertrumpas på något annat sätt enligt länsstyrelsens tjänsteman. Representanten menar även att problemet med markägarnas inflytande inte ligger i om markägaren har en utslagsröst eller inte, det beror mer på hur bra man är på att överlåta sin jakträtt till olika jägare.

Att markägarens utslagsröst inte används kan dels tyda på att det redan finns goda förutsättningar i älgförvaltningsgruppen så att ett användande av en utslagsröst är så gott som överflödigt. När samråd och kompromisser kan skapas i en älgförvaltningsgrupp så behövs heller ingen utslagsröst. Det kan också innebära att markägarna inte vill använda sina utslagsröster eftersom att detta i längden bidrar till en sämre dialog och att det i sin tur leder till framtida komplikationer i samråd och samtal. Det framkom i intervjuerna med markägarna att markägarorganisationerna, som exempelvis är Mellanskog och LRF med flera, skulle behöva verka mer för att hjälpa markägarna att upprätta jaktavtal som innehöll önskemål från markägaren kring hur jakten skulle bedrivas på dennes markinnehav. Det har också visat sig att på älgskötselområdesnivå så är det en desto mer komplicerad situation för markägarsidan att framföra sina åsikter då jägarna dominerar i antal. Det har även visat sig att flera utav markägarna var tveksamma till att uttrycka sina åsikter på den nivån då man upplevde att jägarna hade helt andra uppfattningar i frågan. Detta skapade hämningar för markägarna i att uttrycka sina åsikter så att älgförvaltningen kunde bedrivas i enlighet med deras intressen. Detta visade sig vara som mest förekommande på älgskötselområdesnivå och kunde undvikas i älgförvaltningsgrupperna på grund av att markägarna hade stöd av andra markägare i den konstellationen där lika många markägare som jägare fanns representerade. Från skillnad till älgförvaltningsgrupperna så är det i älgskötselområdena en snefördelning mellan antalet jägare och markägare och på den nivån så riskerar jägarrepresentanterna att bli dominerande vilket i sin tur leder till att markägare har det svårare att yttra sina åsikter. På älgskötselområdesnivå så har inte Länsstyrelsen mandat att ingripa i dess styrelse, stadgar och diskussionsforum då detta är en ideellt sammanställd struktur.

Inflytandet för jägare och markägare försvåras även då det är representanter i Viltförvaltningsdelegationen som har bakgrund i naturvård, friluftsförmedling och i naturturism med mera. Älgförvaltningsgrupperna som har intervjuats har menat att det är svårt att påverka i detta led då det är för stor representativitet av andra intressen än jakt och markägare. Viltförvaltningsdelegationen är ett organ inom länsstyrelsen för samverkan i frågor som rör viltförvaltningen inom länet och ska ta

beslut för dessa områdesfrågor. I delegationen så ska beslut fattas kring de övergripande riktlinjerna som finns för viltförvaltningen och för skötseln av älgstammen. Viltförvaltningsdelegationen tillsammans med länsstyrelsen beslutar även om licensjakt och skyddsjakt inom länet och om bidrag och ersättning enligt viltskadeförordningen. Viltförvaltningsdelegationen ska även pröva frågor om godkännande av förslag till miniminivåer för rovdjur i länet samt ansvara för den rovdjursförvaltningsplan (Sveriges riksdag, 2009). Viltförvaltningsdelegationens ansvar är alltså stort och ska representera alla samhällsintressen för att förvaltningen ska få trovärdighet inom besluten. Motsättningarna skapas på grund av att olika intressekonflikter finns inom förvaltningen. Hedlund & Montin (2009:89) beskriver att fördelningen av inflytande i en organisation, fördelningen av ekonomiska resurser, ansvarsfördelningen och kompetens, ideologi och organisering har en avgörande roll i den utveckling som sker inom förvaltningen.

Fördelningen i inflytande uttrycks i ett visst missnöje från både jägare och markägare. Exempelvis så vill både jägarrepresentanter och markägare se en större andel av delegater i viltförvaltningsdelegationen som representerar markägarsidan och jägarkåren. Konflikt om *ekonomi* ses i missnöjet i finansieringen där Maud Eduards (2002) pekar på att risken med att skapa konflikt finns om inte tillräckligt mycket ekonomiska resurser kommer till de som är frivilligt arbetande, detta ses tydligare i diskussionen i avsnittet 4.2 *Finansieringens legitimitet*.

4.5 Måluppfyllelse

Resultaten och planerna som har inkommit från Älgskötselområdena till älgförvaltningsgrupperna har upprepade gånger rapporterats ha varit bristfälliga enligt dels Länsstyrelsen men även flera av representanterna från älgförvaltningsgrupperna. Informationen som planerna bygger på är delvis baserade på den inventering som görs på lokal nivå. Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) fick i uppdrag att inom ramen för regeringsuppdraget ”Uppdrag om framtagande av metoder för inventering av älg mm L2011/193” ta fram kostnadseffektiva och rutinmässigt genomförbara sätt att inom älgförvaltningsområden kunna inventera älgstammen i området för att nå väsentlig kunskap för att kunna förvalta älgpopulationen.

I samband med att den nya älgförvaltningen trädde i kraft kom därför en manual ut från SLU för att säkerställa inventeringen i just älgförvaltningsområdena. I manualen så framgår det att i den tidigare förvaltningen så har det tidigare endast tagits hänsyn till hur enskild påverkan av vad människa och natur har orsakat för påverkan och inte vad dessa genererar tillsammans. I den adaptiva förvaltningen så vill man se vilken påverkan både människa och natur i kombination med varandra har.

Det har dock visat sig att förvaltningens åtgärder oftast också är för långsamma i dess reaktion och den blir då heller inte adaptiv. För att ha uppsikt över vad som händer med älgstammen och hur tillståndet är i systemet mellan älg-människa-miljö så krävs bra datainsamlingsmetoder som är testade och verifierade för just älgförvaltning. Inventeringsmetoderna som anses vara lämpliga enligt SLU är vetenskapligt utvärderade och är användbara inom älgförvaltningsområden. Metoderna är dessutom adaptiva vad gäller areal och i genomförbarhet för att kunna användas rutinmässigt. SLU föreslog därför två typer av inventeringar:

- **Basinventeringar** som är genomförbara rutinmässigt och kostnadseffektivt i samtliga län, på nivån älgförvaltningsområde och inom en viltförvaltningsdelegations område.

• **Utökade inventeringar** som kan användas om behov finns på älförvaltningsområde och inom en viltförvaltningsdelegations område. (SLU, 2011).

Inventeringen består även av älgbetesinventering (ÄBIN). Här mäts balansen mellan skog och älgpopulation inom området. ÄBIN används också och är en kvalitetssäkrad basmetod i den nya älgförvaltningen. Detta kan sedan kombineras med en spillningsinventering som i likhet med älgobservationsmetoden mäter trender i älgstammens utveckling. Det som är osäkra faktorer i detta system är defekationshastighet (spillningshögar per dygn från en älg) och åldersbestämning av spillningshögar som gör att värden om "absolut täthet" inte bör användas (Skogsbrukets nationella viltgrupp, 2017).

Det finns såklart förtjänster och brister med flera av alla de olika inventeringsmetoderna. Svenska Jägarförbundet har själva lyft att forskning visar att älgobs i kombination med spillningsinventering ger ett relativt tillförlitligt underlag till godtagbara kostnader. Den så kallade älgobsen, eller älgobservationerna utförs i hela Sverige. Jägarna rapporterar in, per jaktlag, alla de antal observerade älgar och den tid som de har lagt ner på älgobsen. Utvärderingar som har utförts på denna metod påvisar att metoden fungerar bra på regionalt plan men inte på nationell nivå. Det krävs att antal observationer är tillräckliga för att uppfatta resultaten som tillräckligt tillförlitliga. Genom älgobsen så kan man mäta älgstammens förändring, antal kalvar i förhållande till vuxna hondjur och antal tjurar av vuxna djur (Jägarförbundet, 2015).

I intervjuerna har det framkommit att inventeringarna inte upplevs vara tillräckligt trovärdiga på älgskötselområdesnivån. Förklaringen till detta anses vara att det är svårt för denna lokala nivån att få in tillräckligt många personer för att kunna utföra dessa inventeringar och att resurser saknas för att underhålla inventeringen årligen. Slutsatsen blir att den adaptivitet som dessa resultat från inventeringarna hade kunnat påvisa, inte följs upp och efterföljs. Detta leder i sin tur till att förvaltningen inte heller blir adaptiv då resultaten ej kan anpassas till framtida planer och målsättningar.

Frågan ställdes även till Länsstyrelsens representant om hen tyckte att förvaltningen idag bedrivs som adaptiv, ekosystembaserad och lokalt förankrad och om detta tycks efterlevas i praktiken? Svaret var att; *Det är stora och vida begrepp som är svåra att förstå men så länge som vi bara hanterar älgen så är det knappast ekosystembaserat. Jag skulle vilja göra det på en annan nivå och kolla på människan och även annat vilt för att få det ekosystembaserat.*

Att storlekarna på områdena är för små för att kunna utföra goda inventeringsunderlag anses i många fall vara en av anledningarna till att olika resurser inte räcker till i inventeringarna. Flera andra metoder som ÄBIN och Älgobs anses någorlunda tillförlitliga och bygger på tillräcklig evidens men dessa metoder anses vara svåra att använda i de lokala områdena. Detta återgår till det resonemanget som kan ses i kapitel 4.1 och 4.2 där lösningen sades skulle vara att slå ihop flera mindre områden till färre större för att på så sätt öka kunskapsnivån och antalet personer som skulle kunna arbeta med detta. Måluppfyllelsen har lyfts som en viktig del i älgförvaltningen. Målsättningarna kräver en noggrann uppföljning och har varit en tydlig del i förvaltningen redan i framtagandet av de nya riktlinjerna. Att kunna följa upp förvaltningen ses som mycket viktigt och som idag är bristfällig enligt många. Länsstyrelsen, som har denna uppföljande ansvarsroll, har dock heller inte någon direkt kontroll på inventeringens uppföljning. När frågan ställdes hur man kontrollerar om inventeringen som görs lokalt överensstämmer med verkligheten så blir svaret från Länsstyrelsen att;

Det finns väl egentligen ingen "sanning" och alla inventeringsmetoder har sina brister och fördelar. Görs inventeringarna noggrant bör de bli bra. Länsstyrelsen kan naturligtvis se om resultatet blir rimliga. Vissa år kan vissa inventeringar bli lite "konstiga" och man får ta det med en nypa salt. Viktigt är att följa trender och se åt vilket håll det går - om det går mot uppsatt mål eller inte.

Frågan ställdes även till Länsstyrelsen kring om det stämmer att betesskadorna ökar i länet. Svaret blir;

Ja, det är nog den svåraste utmaningen för tillfället. Det kan ju gå upp vissa år men vi måste nog ha hjälp med att tolka dessa siffror.

I Uppsalas län har det däremot vidtagits åtgärder för att kunna stävja betesskadorna. Detta utfördes genom att utöka jakttiden på just älg fram till och med februari, något som är nytt för år 2018. Jakttidens förlängda period har som utgångspunkt att försöka minska älgbetetrycket och att ge en större chans till lantbrukare att kunna motverka skador, framförallt på tallplantor som är älgarnas huvudföda under denna period (Länsstyrelsen, 2018). När älgstammen och dess förvaltningsmål inte uppfylls från år till år så blir även effektnivåerna som önskas på ett minskat betetryck på skog inte uppfyllt. Detta medför såklart påtagliga konsekvenser för många utav markägarna.

Att inte kunna säkerställa siffrorna i området är dock ett stort problem i förvaltningen. I exempelvis Naturvårdsverkets författningssamling så beskrivs det att Länsstyrelsen kan besluta om att avregistrera vissa områden om man missköter det som utkrävs av älgskötselområdena (NFS 2011:7). Alltså att om inventering inte fullföljs, eller att den uteblir, så finns ett skäl till att avregistrera älgskötselområdet. Inventeringens brister ses som allvarligt och en markägare som även är engagerad i LRF medger också att det är svårt att hävda sina betesskador då det ej finns någon kvalitetssäkrad metod för att påvisa detta.

Enligt många av informanterna så fungerar inte inventeringen så bra på grund av att flera komponenter såsom allt för komplicerade system och metoder, för lite kunskap hos de som ska utföra inventeringarna samt brist på tid för de som ska inventera markerna. Dock så är inventeringarna fundamentala för att kunna skapa tillförlitliga skötselplaner. Ett annat förslag för att kunna motverka att det blir fel i inventeringarna är att istället för att älgskötselområdena och jägarna ansvarar för denna del så ska Skogsstyrelsen ta ett större ansvar. Detta förslag framkom även i samma samtal som att det finns en brist på adaptivitet i planerna då dessa i dagsläget upprättas var tredje år. En till tvåårsplaner skulle därför kunna fungera mer adaptivt men det skulle även innebära mera arbete.

Det har också lyfts fram att det finns en problematik i och med att länsstyrelsens granskning av skötselplanerna har förlorat översikten av älgstammens målbild. När Länsstyrelsen går igenom hur avskjutningen har sett ut i länet så finns en acceptans på +/- 10 % från den ursprungliga avskjutningsplanen. Därför menar en stor del av markägarna att den uppsatta målbilden för avskjutningen nästintill aldrig uppnås och att detta på sikt skapar problem för lantbrukare. Oftast skjuts färre älgar än vad målbilden är och detta gör att betetrycket blir allt högre. Utöver skogsskador så menar även de lantbrukare som har intervjuats att betesskador drabbar förutsättningarna att kunna bedriva jordbruk. Samtidigt som förutsättningarna blir försämrade för produktionen så ökas förväntningarna och målsättningarna från samhällets sida. Exempelvis genom att målen för en ökad livsmedelsproduktion ses som fundamentala på både länsnivå såsom på nationell politisk nivå. Lantbrukarna som har intervjuats anser att det finns ett stort betetryck från klövvilt som inte hålls på en nivå som är förenligt med att öka produktionen. Uppsala kommun har bland annat flera publicerade handlingsplaner, exempelvis för strategin *ÅT Uppsala län, Regeringens Nationella*

Livsmedelsstrategi samt *Uppsala läns utvecklingsstrategi* som samtliga hänvisar till hur produktionsmålen i Sverige ska öka och att fler lokala produkter ska kunna utvecklas.

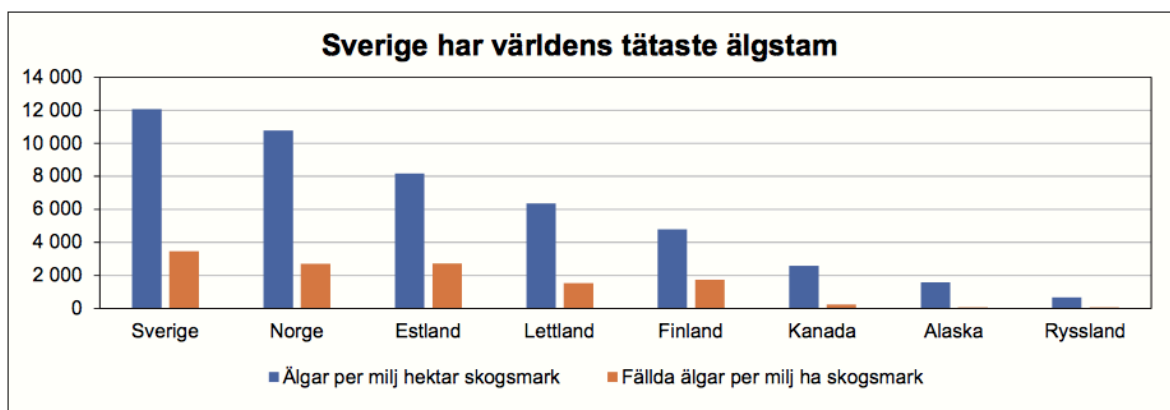
Älgbetesskadorna har dock ökat under den senaste tiden och detta försvårar för att lyckas uppnå målen. Samtidigt finns en annan oro bland jägarkåren som menar att älgstammen har gått ner i antal och som nu ses hamna på en oroväckande låg nivå i landet. En utav de intervjuade jägarrepresentanterna från en älgförvaltningsgrupp säger att den tidigare, relativt stora älgstammen endast kommer att vara ett minne blott inom en snar framtid.

Skogsstyrelsen har yttrat sig om älgens skadepåverkan i skog. I Rapport 2018/4 påvisas hur stora skadorna är och vad som kan göras för att minska dessa skadorna i skogen. Älgen är det klövdjur som skapar mest betesskador på skog och i ett internationellt perspektiv så finns den tätaste älgstammen i Sverige (se fig.4). På senare tid har avskjutningen på älg minskat något och observationerna av älg i älgobsen per mantimme har även minskat (se fig.5). Detta tyder på att det har skett en minskning av älgstammen enligt data och inventeringsunderlag, dock inte i tillräckligt stor utsträckning för att ta ner skogsskadorna på en tolerabel nivå enligt Skogsstyrelsens rapport (2018).

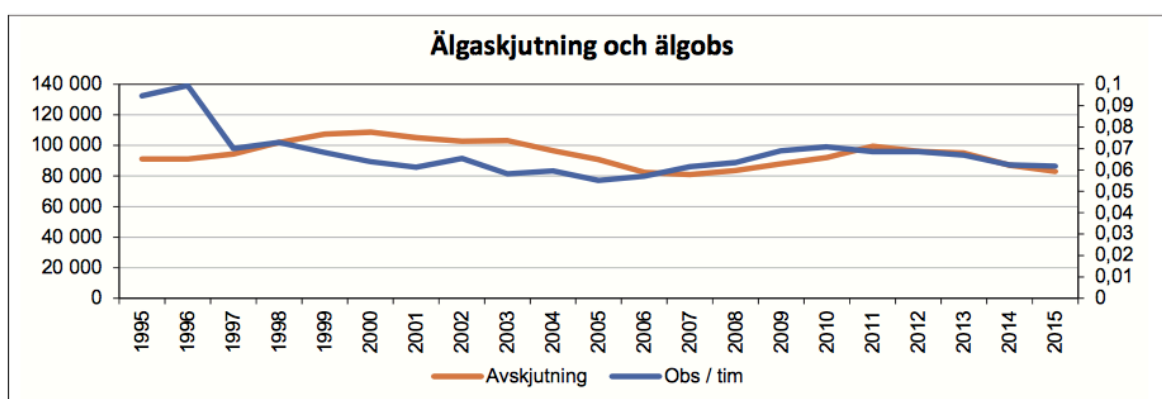
Tilliten och måluppfyllelser kan även sammankopplas, i detta fall handlar det även om ansvarsutkrävande när inte målen uppnås och heller inte kan kopplas till någon specifik aktörs ansvarsområde. Det som kan ses som problematiskt i denna förvaltning och som kan tänkas skapa en förtroendebrist på sikt är just att målen inte kan upprättas. Det man skulle kunna hävda är att Länsstyrelsen har det huvudsakliga ansvaret för att se till att inventeringssiffrorna är någorlunda överensstämmande med prognoser och tidigare inventering samt avskjutningsstatistik. Eftersom att inventeringen som genomförs på älg är mer ungefärlig än exakt så är det heller ingen som kan garantera att det är helt korrekta siffror som sammanställs.

Ett annat mål som regeringen satte upp var att förvaltningen skulle bli mer markägarorienterat. I länet har man exempelvis utökat jakttiden på älg för att skapa möjlighet till att lantbrukare ska kunna skydda sina marker mot betesskador. Markägarnas intressen upplevs däremot förbisedda och det är svårt att uppnå en målsättning att öka produktionen i jordbruket och i skogsbruket. Målen i sig blir heller inte legitima i sig då Länsstyrelsen accepterar avvikelser som är på cirka +/- 10 % i den totala älgavskjutningen och aldrig kan säkerställa förvaltningen och dess verktyg. Det är dock svårt att se vilken hotbild som är störst och vilka intressen som ska prioriteras i älgförvaltningen. Lantbrukarna menar att deras jordbruk och skogsbruk är hotat av betesskador trots att jägarna uppmärksammar en minskande älgstam. Intressena går isär och det blir svårt att förena dessa i en och samma förvaltning.

I betänkandet (SOU 2009:54) som lämnades till propositionen som regeringen gav ut så var det även ett tydligt fokus på att markägarna skulle få ett större inflytande och att Staten/samhället inte ska lägga sig i mer än vad som behövs. Detta skulle delvis införlivas med hjälp av markägarnas utslagsröst i beslutsfattandet på älgförvaltningsgruppenivå. Även i betänkandet *Älgförvaltningen* utgivet av Miljö- och jordbruksutskottets (2010/11: MJU6) framgår det att markägarna ska ha ett större inflytande i det nya förvaltningssystemet. Trots detta framgår det att denna röst inte används så frekvent eftersom att samråd prioriteras. Detta kan då vara ett tecken på att förvaltningen präglas av samråd som också är tanken.



Figur 4. Älgstammens täthet. Källa: Skogsstyrelsens rapport 2018/4. Används med tillstånd från Märtha Wallgren.



Figur 5. Älgavskjutningen och älgobs. Återfinns i Skogsstyrelsens Rapport 2018/4 och används med tillstånd från Skogsstyrelsen.

Det framgår i Skogsstyrelsens rapport att det finns utmaningar med att säkerställa älgstammens population. Flyginventering är det säkraste sättet men det är också det mest resurskrävande och inte den bästa tänkbara lösningen på lokal nivå.

En del i älgförvaltningsgrupperna har menat att det skulle behövas en utökad kontakt mellan Länsstyrelsen och Älgskötselområdena. Detta skulle ge utrymme för att representanterna från både Älgskötselområdena och Länsstyrelsen att diskutera vad för målbild och arbetsätt som praktiseras på länsstyrelsenivå respektive på älgskötselområdesnivå. På så sätt så skulle den regionala nivån sammansvetsas med den lokala och målbilderna nås i högre utsträckning.

4.6 Ansvarsutkrävande

När frågan om vem som har ansvaret för att inventeringen och andra mål ska uppfyllas så framkommer det ofta vaga svar. Ett svar från en medlem i älgförvaltningsgruppen som är markägarerepresentant och företrädare ett skogsbolag anser följande;

Just nu finns det ingen som tar ett översiktligt ansvar, det finns Viltförvaltningsdelegationen men denna har endast en rådgivande roll, och sedan är det Länsstyrelsen som sitter på det verkställande mandatet.

Denna markägarerepresentant menade att trots att Länsstyrelsen har det verkställande mandatet så synliggörs inte detta i delar av förvaltningen. Det största problemet för markägarna är då exemplet med inventeringarna där siffrorna är svåra att efterkontrollera, även vem som bär ansvaret och hur detta efterkontrolleras är svårt att urskilja.

Länsstyrelsen svarar att det är de som har det yttersta ansvaret för uppföljningen av förvaltningen då det även är länsplanen som gäller vid avgörande beslut. Trots detta så är det svårt att uppnå den önskade målbilden som är uppsatt. Detta beror delvis på att det råder tvekan om hur inventeringen ska utföras och hur den ska efterkontrolleras. Det är inte alltid den hinns med att göras i älgskötselområdena kontinuerligt. Ett exempel har varit då en medlem i en älgförvaltningsgrupp berättade att inventeringen som älgskötselområdet gjorde antydde på en större älgstam än vad dom trodde och då gjorde dessa jägare en egen justering i inventeringen som resulterade i att inventeringen visade helt andra resultat av en betydligt mindre älgstam än vad den faktiska inventeringen tydde på. Detta är som sagt svårt att efterkontrollera, det finns inga tekniska resurser som skulle kunna kontrollräkna eller någon i älgförvaltningsgruppen som kan kontrollera att dessa uppgifter faktiskt stämmer, det kan endast kontrolleras mot tidigare års siffror. Om detta sätts i system så blir det svårt att se vilka förändringar som faktiskt sker i älgstammens utveckling. Tidigare års inventeringssiffror måste även sättas i relation till hur stor avskjutningen har varit under året och under fjolåret.

Flera informanter som representerat jägarsidan från älgförvaltningsgrupperna och även från Länsstyrelsen har sagt att *älgstammen minskar och betesskadorna ökar*. Detta kan delvis förklaras med att inventeringen inte är korrekt utförd men det kan även bero på att andra viltslag bidrar till skador och att granens plantering har ökat.

Kronhjortsinventeringar är även de i många fall bristfälliga vad gäller evidens, exempelvis är de metoder som används väldigt opålitliga då det inte finns tillräckligt utvecklade metoder för att inventeringarna ska anses vara trovärdiga för detta viltslag. Även här finns ingen uttalad efterkontroll av dessa siffror, ingen bär därför ansvaret för att dessa siffror kommer att stämma. Det blir mest ett antagande i både älgförvaltningens inventering samt i kronhjortsförvaltningen.

De ökade betesskadorna kan även förklaras generellt med att trädslagssammansättningen i skogsproduktionen domineras av barrskogsodling. De vanliga lövträden är i stor utsträckning motarbetade eftersom att dessa har ett lågt ekonomiskt värde. Lövträdsragen är även benägna att utsättas för betande av klövvilt och väljs därför oftast bort i produktionen. Tillbakagången av lövträd förklaras även med barrskogsproduktionens klara ekonomiska fördelar. Men stora betesskador på tallskog, främst i södra Sverige, har lett till att allt färre skogsägare väljer tall på sina marker. Granen har valts istället på grund av att den är mindre begärlig för älgen. När fler skogsägare väljer att plantera gran på föredetta tallmarker så blir betetrycket desto hårdare på de marker som trots allt planteras med tall. Tallens minskade förekomst i landskapet gör att andra arter som på något sätt är

knutet till tallmarkens ekosystem blir negativt påverkad. Återbeskogning med gran ger totalt sett mindre fodertillgång till viltet och ger en mindre biologisk mångfald eftersom att granen beskuggar marken och minskar förekomsten av lövuppslag, bärris, gräs och örter. Om planteringen av tall utökas ger det troligen framtida produktionsförluster och en ökad risk för skador relaterade till torka och vind (Sveriges regering, 2010:17-19).

4.7 Professionalisering av älgförvaltningen

En del markägare och jägare har befarat att det sker och kommer att ske en allt större professionalisering av älgförvaltningen. De representanter som finns med i dagens älgförvaltningsgrupper företräder olika intressen men även olika organisationer såsom Jägarförbundet, skogsbolag eller markägarorganisationer. Många av representanterna i älgförvaltningsgrupperna för sin talan genom sin profession och kan ha andra styrelseuppdrag vid sidan av det i älgförvaltningsgruppen. Vissa jägare och markägare har uttryckt en oro för att detta kommer att utvecklas en förvaltning där de framröstade professionella representanterna i framtiden kommer att förvalta älgen helt och hållet istället för att lokala företrädare är involverade i detta. En del jägare har uttryckt att det i det nuvarande systemet råder en tydlig ojämn dynamik i älgförvaltningsgrupperna då skogsbolagen har representanter som arbetar avlönat i sin yrkesroll med just olika styrelseuppdrag, varav ett kan vara i älgförvaltningsgruppen. Även markägare anser att det är ett problem att intresseorganisationer såsom Jägarförbundet har representanter som är tjänstemän med arbetsuppgifter som handlar om att lobba för sina medlemmars intressen. Dessa representanter har även sin arbetstid utanför mötena till sitt förfogande för att hitta statistik och fakta att bygga sina argument på. Vissa jägarrepresentanter i älgförvaltningsgrupperna har i flera fall vittnat om att där skogsbolagen har tjänstemän på posten i egenskap som markägare så hamnar jägarnas åsikter i skymundan. Detta gäller kanske särskilt i en sammansättning av en grupp där en del är där i sin professionella roll och där andra är där på sin fritid. De representanter som ej har samma erfarenhet från styrelseuppdrag har inte samma verktyg och tid för att argumentera i sakfrågor och i statistiksiffror, något som tjänstemän har både tid för och befogenhet till. På samma sätt så har en del markägare också uttryckt att deras underläge blir framstående då exempelvis Jägarförbundet har sina tjänstemän som representanter i styrelsen. En markägare tycker att det är en oroväckande tanke med att det är "styrelseproffs" som finns invalda i älgförvaltningsgrupperna. Den här markägaren lyfter följande i intervjun;

För hela vitsen tappas om det är just tjänstemän som ska sitta i älgförvaltningsgruppen. Det var ju meningen att dom som kände och levde med de här frågorna skulle vara engagerade men det kommer att bli för svårt att hitta folk som vill engagera sig på den nivån.

Det är alltså oron för att tappa den lokala förankringen samt det engagemang som ändå finns i de olika grupperna som den här markägaren är rädd för att förlora. Markägarens resonemang fortsätter med att det även finns en risk med att tjänstemän inte känner sig lika förtrogna i frågan och agerar blint för att upprätthålla organisationens intressen. Det kan även bli svårare att ta hänsyn till både allmänhetens intressen och skilja detta från sin egna organisations intresse i en sådan styrelsesammansättning. Det ideella intresset blir även hotat i en sådan konstellation och de olika organisationerna kommer att påverka för att få igenom sina intressen. Den lokala kännedomen, kunskap samt erfarenheter skulle gå förlorad i en professionaliserad älgförvaltning.

I dagsläget finns en hel del professionalisering redan, speciellt i vissa av älgförvaltningsgrupperna. Det är en stor diskrepans då vissa älgförvaltningsgrupper kan ha exempelvis ett skogsbolags

tjänsteman som ordförande i styrelsen, med stor kompetens inom styrelseuppdrag och dessutom inneha en utslagsröst i form av markägare och ordförande i gruppen.

Om en professionalisering skulle ske så vidareutvecklas den governanceutveckling som har setts i tidigare förvaltning. Från att förvaltningen har genomgått en utveckling från att samarbeta med det lokala planet av aktörer till ett samarbete mellan privata och offentliga aktörer som ingår i ett nätverk. Det finns flera teoretiska resonemang och forskningsinriktningar som beskriver en utveckling mot en mer lobbyinriktad förvaltning. Där utvecklas istället styrningsformer som gör att vissa, eller en viss aktör etablerar sig och bibehåller styrningskapaciteten oberoende av staten (Hysing, 2009). I mångt och mycket så har älgförvaltningen, liksom skogsförvaltningen utvecklat sin styrning mot dels ett brett samråd och lokala nätverk men även med mål och styrning från överstatliga internationella organ som har förhandlat fram målbilder inom ämnet. Målbilder kring adaptiv förvaltning, biologisk mångfald och ekosystembaserad förvaltning mynnar ner från det överstatliga, det nationella och slutligen till den lokala förvaltningen. Newman (2001) markerar bland annat att statens auktoritativa styrning har blivit begränsad på grund av att globaliseringen, europeiseringen samt privatiseringen och har blivit mer framstående. När statlig styrning går tillbaka så skapas utrymme till att andra aktörer är mer välkomna att bjudas in i en del av styrningen. Detta ger privata aktörer och i detta fall organisationer chansen att styra förvaltningen utifrån deras intressen (Hedlund & Montin, 2009). I och med att flera olika aktörer har kommit in med olika åsikter är det dock viktigt att inte tänka sig att staten suddas ut helt som aktör i detta fall, det vida spektrum av aktörer som samråder är mer ett komplement till det traditionella statsstyret än att det ersätter det (Pierre & Peters, 2000; Kooiman 2003 se Hedlund & Montin 2009:109). Förhoppningsvis så kvarstår därför det breda samrådet kring älgförvaltningen som i många fall ses i dag. Det är däremot inget tvivel om att vissa organisationer och företag som finns inom förvaltningen ses som väldigt framstående och inflytelserika.

Älgförvaltningen har liksom skogsförvaltningen utvecklats från att ha varit dominerande statligt styrt till att vidareutvecklats till ett partnerskap med offentliga, lokala och privata aktörer. Tidigare forskning (Newman 2001, Rhodes 1997, Rosenau 2004, Sundström 2005, Pierre & Peters 2005) förklarar denna utveckling med att staten har blivit inkapabel att ta beslut och att styra på egen hand och att ett större nätverksstyre beror på ett ökat behov av ekonomiska och kunskapsbaserade resurser. Newman menar även att statens integritet och legitimitet ifrågasatts (Newman 2001, se Hedlund & Montin, 2009:109). Denna utveckling beror inte alltid just på att staten har blivit inkapabel till att ta beslut, det kan även vara som så att besluten blir mer legitimt förankrade i en förvaltning där de lokala aktörerna ingår i en etablerad governancestyning (Ibid). Hysing & Olsson (2008) hävdar även att resursberoendet mellan olika aktörer inom förvaltningen har gynnat den svenska offentliga politiken och förvaltningen historiskt sett.

4.8 Viltförvaltningsdelegationen

Det är många av de intervjuade från älgförvaltningsgrupperna, både jägare, markägare som anser att viltförvaltningsdelegationens representanter är asymmetriska i sin fördelning. Flera har ansett att markägarna är underrepresenterade och att andra delegater med andra intressen istället dominerar. Representanterna från markägarsidan är två stycken av totalt femton delegater, då inkluderat Landshövdingen som är ordförande, fem politiker som är utsedda av Region Uppsala samt en representant som har kunskap om illegal jakt och trafiksäkerhet. De andra delegaterna representerar olika intressen såsom jakt- och viltvård, friluftsliv, natur- och ekoturism, naturvård, jord- och skogsnäringslivet, yrkesfiskare och näringslivet (Länsstyrelsen Uppsala, 2018). Den relativt lilla andelen markägare inom viltförvaltningsdelegationen leder, enligt flera av de intervjuade från älgförvaltningsgrupperna, till ett minskat inflytande i frågorna. Det leder även till ett allmänt missnöje, både från jägare och från markägarsidan, då majoriteten av delegaterna är från intressesfärer som inte har med jakt att göra och oftast inte direkt kopplat till viltvårdsfrågor heller. De olika intressena som finns inom Viltförvaltningsdelegationen är svåra att förena och gör det därför svårt för många inom älgförvaltningsgrupperna att förlita sig på Viltförvaltningsdelegationens beslut inom viltfrågor. Flera markägare och jägare har i intervjuerna uttryckt att de sittande i Viltförvaltningsdelegationen saknar tillräcklig kunskap om älg för att kunna vara rådgivande i förvaltningen.

En markägare berättar följande;

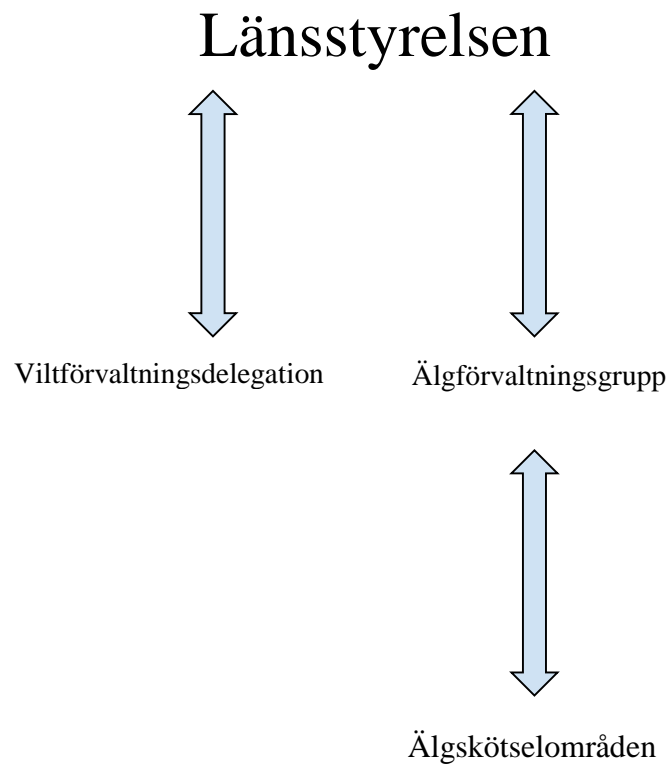
För att förtydliga min åsikt om sammansättningen i viltförvaltningsdelegationen, det är orimligt att bara ha två mandat för markägarsidan och fler för bevarandesidan, för än en gång så följer ju jakträtten med äganderätten. Det är helt makalöst konstigt att det bara är två mandat för markägare.

Flera av de intervjuade har blivit tillfrågade om det önskas mer kontakt mellan älgförvaltningsgruppen och Viltförvaltningsdelegationen och de flesta svarar att det skulle behövas. Idag finns ingen direkt kontakt mellan dessa två grupper såvida man inte råkar ha en av sina representanter från älgförvaltningsgruppen, även sittandes som delegat i Viltförvaltningsdelegationen. Några av älgförvaltningsgrupperna har styrelsemedlemmar som både är med i älgförvaltningsgruppen och i Viltförvaltningsdelegationen. Informationsutbytet blir därmed varierande beroende på vem som tillfrågas inom älgförvaltningsgrupperna och mellan de olika älgförvaltningsgrupperna i länet. Vissa representanter har uttryckt en önskan om att skapa en direktkontakt mellan älgförvaltningsgrupperna och Viltförvaltningsdelegationen på regelbunden basis. Det har även uttryckts en önskan om att samarbeta mer mellan de olika älgförvaltningsgrupperna i länet men det berättas inte mer utförligt hur detta skulle kunna organiseras mer konkret.

Det förekommer även en beskrivning om att det finns kommunikationshinder i och med att majoriteten av de som befinner sig i Viltförvaltningsdelegationen inte har någon kontakt med jakten och viltvård, det skulle därför underlätta för den fortsatta kommunikationen om det fanns en större deltagandenivå från Viltförvaltningsdelegationen med på älgförvaltningsgruppernas och på Älgskötselområdenas möten. Ett utökat samarbete och ett utvidgat deltagande skulle kunna bidra till ett större samråd för att kunna stimulera ett större kunskapsutbyte, detta kan i sin tur leda till en ökad förståelse mellan de olika aktörernas intresseområden.

Det uttrycks även att det saknas dialog mellan Viltförvaltningsdelegationen, Länsstyrelsen och med älgförvaltningsgrupperna. I dag sker endast kontakten enligt figur 6 som nedan illustrerar kontakten

mellan de olika grupperna på de olika nivåerna. Det finns också andra av de intervjuade som har motsatt sig ett utökat samarbete mellan älgförvaltningsgrupperna och Viltförvaltningsdelegationen då dessa informanter anser att Viltförvaltningsdelegationen inte har tillräcklig bakgrund och heller inte samma intressen för att kunna ha ett utbyte med älgförvaltningsgrupperna. På det sättet så skapas en förvaltning där två olika grupper kan arbeta mot olika ambitioner men trots allt inte möts och diskuterar dessa motsättningar.



Figur 6. Egen illustration. Kontakten mellan Länsstyrelsen, Viltförvaltningsdelegationen och älgförvaltningsgruppen.

4.9 Riktlinjer i förvaltningen

De intervjuade har blivit tillfrågade om vad de anser om riktlinjernas tydlighet. Är det tydligt för dem vad de får eller inte får göra inom ramen för älgförvaltningsgrupperna. Svaren har huvudsakligen varit samstämmiga om att det är tydligt vad som får och inte får utföras. Samtidigt framkommer det från både markägare och från Länsstyrelsen att flera av representanterna från både Viltförvaltningsdelegationen och från älgförvaltningsgruppen har varit missnöjda med vad de har fått mandat till att besluta om eller vad de får utträta i sin position. Detta var huvudsakligen ett problem som uppstod i uppstartsfasen av förvaltningen.

Många anser fortfarande att älgförvaltningsområdena skulle ha mer inflytande i vissa tillfällen. Detta utgör såklart ett problem då ett förvaltningssystem bygger på att det är tydligt vem som utför vad. Det är även så att i ett system där man kan utträta ansvarsutkrävande så blir det även tydligt vem som utför vad och det finns även någon som kan hållas ansvarig för dessa handlingar, oavsett om målsättningar efterlevs eller inte. En svårighet som även har framkommit är kring hur Länsstyrelsen tolkar sin roll som beslutsfattande organ. Flera av de intervjuade menar att det hade varit mer effektivt om Länsstyrelsen hade kunnat lägga sig i flera beslut, även de som tas på Älgskötselområdenas lokala och ideella nivå, något som inte går att göra i dagens förvaltning då det är ett arbete som ingår i ett civilrättsligt och frivilligt område. På det sättet så går det att ingripa i förvaltningssystemet på vissa nivåer men inte alla, något som drabbar helheten i älgförvaltningen menar några av representanterna från älgförvaltningsgruppen som har intervjuats. Vissa menar därför att det hade varit tydligare i förvaltningen om antingen Länsstyrelsen kunde vara medverkande i samtliga av besluten och på alla nivåer eller att helt enkelt tona ner sin roll i det sammantagna inflytandet av förvaltningen.

I intervjuerna ställdes även frågan om det är tydligt i riktlinjerna vad som menas med adaptiv, ekosystembaserad och lokalt förankrat i förvaltningen och om det framgår tydligt i riktlinjerna vad det menas med detta. Ett svar från en markägare var följande;

Oh, nej! Det tycker jag verkligen inte att det gör. Det är konsultflosk det där tycker jag. Jag tycker att dom där begreppen är lite elastiska, dom kan användas lite efter användarens behov så att säga.

Ett annat svar från en jägare är enligt följande;

Regelverket är tydligt men hur detta processas och går vidare till länsstyrelsen och älgskötselområdena är olika och detta varierar i alla områden.

En annan markägare uttryckte att det var väl beskrivet i föreskrifterna men att det egentligen inte var så tydligt tolkat som det kunde ha varit. Samtidigt så finns det en målbild kring att förvaltningen ska vara just "adaptiv" och "ekosystembaserad" men om de inblandade inte anser att det är tydligt nog vad som ska utföras så blir målbilderna svåruppnåeliga. Dessa målbilder kan delvis följas upp om en korrekt inventering utförs, något som också har framkommit vara både besvärande och svårbedömt i flera av områdena. Inventeringens brister leder till att man inte kan fastställa på evidensbaserad grund att älgstammen innefattar ett visst antal älgar. Detta kommer slutligen att drabba älgförvaltningen negativt på sikt eftersom att inventeringen grundar sig i vilka tilldelningar på vilt som ska göras i älgförvaltningsområdena. Detta är anledningen till varför inventeringen, som egentligen har brister i dess utförande, blir ett problem för framtida måluppfyllelser.

4.10 Samförvaltning

Kronhjortsförvaltningen blir även den en vattendelare då stora delar av jägarkåren och Länsstyrelsens representant anser att klövviltet skulle kunna samförvaltas. Förslaget har då varit att dessa klövviltsslag ska gå under samma slags förvaltningsform och indelas i samma områden som i älgförvaltningen.

Några markägare menar dock att kronhjorten inte går att samförvalta med älgen eftersom att födosök och att deras områdesindelning skiljer sig åt i så stor utsträckning. Här delar sig alltså åsikterna men de flesta är överens om att ett samlat grepp kring kronhjortsförvaltningen måste tas. Det är även skillnader inom vissa områden i vilka åsikter som finns eftersom att kronhjortarna varierar lokalt i antal.

Förespråkarna till en samförvaltning menar oftast att detta dock skulle kunna bidra till en mer ekosystembaserad förvaltning eftersom att viltslagen intas i en helhet istället för enskilt.

De som ej vill samförvalta menar dels att det redan idag är svårt att finansiera och att motivera människor till att vilja sitta i dessa styrelsegrupper och att engagera sig ideellt. Dessutom befarar många att om det tas in fler viltslag i samma förvaltning så innebär detta mer arbete, men inte en större ersättning för arbete, något som befaras orsaka minskat engagemang. Detta skulle på sikt även drabba älgförvaltningen negativt och skapa ofullkomliga älgförvaltningsgrupper.

Det har också kommit fram som ett argument att regelverket inte heller har hunnit ifatt med alla förändringar som skett inom kronhjortsstammens utveckling. Under de senaste 15-20 åren så har kronhjortens utbredning ökat radikalt men regelverket har inte följt med helt enkelt. I Uppland är det stor lokal variation i antalet hjortdjur per område. Det har även märkts av i intervjuer där vissa av markägarna är besvärade över betesskadorna och i andra områden där inte betesskador finns med som ett problem på grund av en låg kronhjortsstam eller en helt obefintlig.

Det har också framgått att just en samförvaltning i viss mån redan sker, det går nämligen inte att se på enskilda viltslag åt gången menar flera av de intervjuade. Eftersom att älgen och kronhjorten ingår i ett ekosystem så harmoniserar alla viltslag och man tar redan hänsyn till detta i stor utsträckning. Det sker också organiserad samförvaltning på vissa områden. I ett område där både älg och kronhjort finns så måste man ta hänsyn till det samlade trycket av allt vilt. Nu hanteras detta enskilt utifrån olika viltslag på många håll i länet men även på nationell nivå.

Vissa jägare har också velat se en avreglering av viltslagets förvaltning, det vill säga att bedriva allmän jakt som finns på exempelvis rådjur. Argumentet för att man även skulle kunna förvalta både älg och kronhjort på samma sätt underbyggs med att rådjursstammen inte har skjutits sönder av jägare, trots ett avreglerat system med bestämmelser som rör allmän jakt. Att älgstammen eller kronhjortsstammen skulle omintetgöras anses inte sannolikt enligt de som har intervjuats med den uppfattningen.

5. Diskussion

I detta avsnitt så kommer den form av *governance* som ses inom älgförvaltningen, med både det lokala och det offentliga inflytandet att sättas i relation till representativ demokrati som ett alternativt system och vilka fördelar respektive nackdelar som har lyfts fram i tidigare litteratur.

Liksom i andra politiska och ideologiska kontroverser så finns samma problematik inom älgförvaltningen med olika motstridigheter. Detta visar sig dels i när markägare uttrycker att det finns en dissonans gentemot Länsstyrelsen och Viltförvaltningsdelegationen. Det blir då en förvaltningsfråga med ideologiska grunder. Ska älgförvaltningen vara en privat eller en offentlig politisk fråga helt enkelt? Flera exempel på detta finns inom olika politiska områden, i detta fall ses ägandefrågan som den centrala angelägenheten i denna förvaltningsform. Det har också dykt upp synpunkter på den nuvarande älgförvaltningen om att den är, i det nuvarande systemet mer institutionaliserad (mer formell och regelstyrd) och att detta har sina förtjänster och nackdelar. Den älgförvaltning som har skapats har en tydlig organisation för att upprätthålla exempelvis formella möten mellan flera olika aktörer så att flera ska kunna komma till tals och på så sätt göra att flera olika intressen ska kunna framföras. Detta menar många överensstämmer med hur det är i realiteten men att vissa brister ännu finns. Många markägare vill ha större inflytande som det var sagt i den allra första propositionen till den nya älgförvaltningsreformen.

Motsättningen i ideologi och organisering grundar sig dels i olika synsätt att tro sig veta vad de i de andra grupperna tycker, exempelvis vad en markägare tror sig veta om vad alla jägare anser hur älgen ska förvaltas. De olika synsätten på frågan finns alltså i samma organisation vilket gör hela styrningen och förvaltningen mer komplicerad. Vissa markägare har även uttalat sig om att det hade varit en bättre fördelning av inflytande i finansieringen om staten hade tagit på sig mer ansvar i älgförvaltningen, i och med att staten även väljer att institutionalisera och normalisera älgen som vilt. Nu är finansieringen delvis lagd på jägarna eftersom att det är de som fäller viltet som även betalar fällavgiften och som är inkomstkällan för förvaltningen. Jägare vill hellre se en minskad reglering av älgen så att älgen, liksom annat viltslag, kan förvaltas mer avreglerat. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att återgå till det föregående systemet, som visserligen var en form av reglering men mer decentraliserat enligt vissa eftersom att den tidigare förvaltningen endast hade älgskötselområden. Ett annat förslag är att jakten på älg ska bedrivas likadant som jakten på rådjur och vildsvin görs idag, det vill säga genom allmän jakt. En avreglering skulle göra förvaltningen mindre byråkratisk men även mindre kostsam. Än en gång blir organisationen och förvaltningen en politiskt ideologisk fråga med flertalet parametrar att ta hänsyn till.

Denna beskrivning av sektorer och relationer som genom samråd inom förvaltningen ska ske är heller inte genomfört helt obehindrat då älgförvaltningen och andra viltfrågor påverkar många människor inom flertalet av sektorer. Förvaltningssystemet engagerar flera dimensioner på institutionell nivå, politisk, social, ekonomisk, administrativ och i ett etiskt sammanhang. Det engagerar även på både offentlig som på privat nivå. Inom älgförvaltningen så är det även så att gränserna mellan vad som är ett offentligt och vad som är en privat angelägenhet kan vara svåra att särskilja i ett förvaltningssystem där många aktörer på olika nivåer samarbetar. Inom *Governance* så finns det alltså en dikotomi mellan det privata och det offentliga (Sikor et.al, 2008:20-22). Det finns alltså en skillnad mellan dessa olika intressen men som Sikor et. al även belyser det så anses inte något vara privat förrän egendomen eller intresset är avsedd tillhöra individer. Om en angelägenhet är offentlig så härrör intresset samhället samt kan inkludera nationella intressen. Tillagt menar Sikor et.al att ett intresse eller egendom anses inte i de flesta ögon kunna vara både en offentlig samt en privat angelägenhet. Enligt detta tankesätt så separerar man möjligheten till att samma intressen kan både

vara privata såväl som offentliga. Enligt Sikor et.al så gör de ingen distinktion i sin forskning angående *governance* där varken aktörer, resurser, aktioner eller egendom kopplas till i vilket fall de är offentliga eller privata. I älgförvaltningen så ses tydligt att *governance* i detta fall har gjort att de privata angelägenheterna samt de offentliga oftast kopplas samman då systemet tillåter att alla intressen samförvaltas. Med detta sagt så finns även en svårighet i systemet att se till vilka intressen som dominerar och icke. Detta kan bland annat även ses i ansvarsutkrävandet inom älgförvaltningen som i några fall inte helt har varit klargjord. Det har lagts mycket ansvar på lokal nivå i och med att skötselplanerna ska upprättas på denna nivå, men de ska däremot gå igenom alla nivåer för att till slut godkännas av Länsstyrelsen. Om det inte finns så stort inflytande av markägare inom älgskötselområdet så domineras alltså planen av intressen som jägarna representerar samt Länsstyrelsens offentliga intressen. I vissa fall har det framkommit att markägarna ej är dominerande inom Älgskötselområdena vilket försvårar deras inflytande i skötselplanen och andra beslut som kan påverka dem på denna nivå. Länsstyrelsen kan dock få in ett visst inflytande från Viltförvaltningsdelegationen, där sitter en representant från markägarsidan. När därför inte inflytandet från de inblandade på lokal nivå i form av markägarrollen motsvarar deras förväntningar så framkommer en viss besvikelse. Denna besvikelse har kanske tydligast visat sig från markägarsidan då de som jag har talat med har yttrat sin besvikelse i och med att systemet inte utlovar ett större inflytande för markägare i förvaltningen. Det har även yttrats en besvikelse från jägarrepresentanter i älgförvaltningsgrupperna där det finns markägare som kan företräda sin roll i egenskap av deras profession och därmed få ett stort övertag i besluten genom deras kunskap och styrelseerfarenheter. I intervjun med den ansvarige från Länsstyrelsen och från vissa av de intervjuade markägarrepresentanterna så har det framgått att förvaltningen inte tillåter att dessa aktörer kan uttrycka sina åsikter och påverka så som de från en början förväntade sig att de skulle kunna.

De privata och de offentliga intressena tillgodoses genom att se på hur modellen har utformats till att både involvera privata och offentliga intressen i en och samma förvaltningsmodell. För att konkretisera detta kopplat till just älgförvaltningen så kan statens delade ansvar, som kan ses i älgförvaltningen, även ses som ett uttryck för att staten vill utnyttja andra resurser än det som tillgås inom den statliga verksamheten. På det sättet har lokala aktörer och organisationer involverats och inkluderats i förvaltningen. Resurserna blir de ekonomiska, då förvaltningen styrs statligt genom myndigheter men finansieras i stor del genom fällavgifterna som betalas av jägarna när avskjutning av älg sker. Deltagandet i förvaltningen ska uttryckligen präglas av dialog mellan de olika aktörerna, inom genomarbetade former (Naturvårdsverket, 2018). Syftet med styrningen är att nå gemensamma lösningar och kompromisser, och detta kräver även rättvisa och likvärdiga mötesformer. Under vägledning av Naturvårdsverket kan mötesformer upprättas på länsnivå, på så vis blir även länets förvaltning anpassat till de förutsättningar som råder just där och därför ge förbättrade möjligheter till att skapa dessa samråd. De intressekonflikter som har uppmärksammats inom tidigare utvärdering vittnar om att det finns stor heterogenitet av perspektiv, något som ses som extra komplicerat då förvaltningen kräver svåra lösningar och har höga krav på utformningen. Det har också framgått att formerna för deltagande kräver tydliga regler och riktlinjer för att vara inkluderande och förbli rättvisa. I dagens förvaltning har tyvärr en otydlighet av regler och riktlinjer av just detta lokaliserats och det har uttryckts i flera av de grupper som har intervjuats. Detta har både berört jägare liksom markägare i frågan om att inte känna att riktlinjerna och att förväntningarna i förvaltningen har stämt överens.

Kritiker till lokalt förankrade politiska beslut menar att till skillnad från det representativa politiska systemet, så blir det svårare som förvaltning att utkräva att politiska beslut blir genomförda på lokal förankrad nivå. Synpunkter som dessa lyfts i litteratur inom modern interaktiv samhällsstyrning som

påpekar bristen i governancestyrning och i sammanlänkande demokratiproblem (Se t.ex. Kjær 2004). Problematiken i ett system som involverar medborgare, som vi i detta fall även definierar som en del av begreppet *governance*, är att det bland annat kan förknippas med en kontrast till det demokratiska idealet. Det demokratiska idealet förhåller sig i enlighet till det representativa demokratiska idealet. Den lokala förankringen blir i detta fall kontrasten till det demokratiska idealet och blir även associerat med en brist på insyn i beslutsprocesser, begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande och en ökad styrning av självständiga organisationer i beslutsprocesserna (Ibid.). Det finns även motsättningar till denna uppfattning eftersom att annan litteratur påpekar att *governance* istället innebär att besluten tas i ett system som är uppdaterat och därmed bibehåller demokratin eftersom att det involverar och engagerar även på gräsrotsnivå. När nya former av beslutstaganden genomförs, i interaktiva system som har utrymme att involvera flera aktörer och medborgare, så skapas bättre former för deltagande i beslutstagandet. I älgförvaltningen ses det att nya beslut fattas genom interaktivitet i och med att representanter från lokal nivå samt älgförvaltningsgruppen och även länsstyrelsen och viltförvaltningsdelegationen innefattas. Utöver detta ses även en nationell påverkan i och med att Naturvårdsverket bidrar med ramarna för förvaltningssystemet. I och med att detta system skapar utrymme för att olika nätverk skapas och att frågorna kan diskuteras på olika nivåer så ges sammankoppling till ord som självständighet, flexibilitet, anpassningsbarhet och demokrati. Dessa system bidrar även till större chans för problemlösning (Se t.ex. Sørensson & Torfing, 2005). Däremot så kan även dessa system bli starkt influerade av organiserade intressen, vilket ses som en brist i demokratin. Intresseorganisationernas påverkan bidrar även till att statens inflytande kan bli mindre när gränsen mellan civilsamhälle och staten luckras upp. Detta kan även påpekas bero på vilket politikområde som man diskuterar samt vilket demokratiideal som råder. Älgens förvaltning är numera även reglerat på överstatlig nivå i och med Sveriges EU-inträde vilket kan ge minskad påverkan i just att förlora ansvarsutkrävandet från statligt håll. Förvaltningen kan även tänkas ha en minskad risk att förlora legitimitet på grund av att medborgare och lokala älgskötselområden är med i processen. Snarare så har det visat sig att de intervjuade har uppfattat förvaltningen positivt i och med det stora lokala deltagandet och att förvaltningssystemet även ger utrymme för detta. Jämförelsen blir då till politiska beslut som tas i ett representativt system, där man generellt kan säga att besluten tas genom att väga ihop fördelar och nackdelar i antalet förtjänster för samtliga av de påverkade. Beslutet fattas sedan för att genomföras i en lojal förvaltning där det även återfinns ett tydligt ansvarsutkrävande från invalda politiker eller från andra representanter (Hedlund & Montin, 2009:26-27).

När implementeringen av besluten vidgas, i många fall handlar det om att besluten tas dels på en statlig nivå, dels en överstatlig nivå (EU) samt att dessa beslut slutligen ska genomsyras även på lokal nivå, så blir även besluten mer oförutsägbara än i tidigare nationellt instiftade beslut och genomförande. Gränsen mellan det som fattas på civilsamhällets nivå samt den statliga nivån luckras därför upp i en styrning präglad av *flernivåstyrning* och kan därför uppfattas som mindre legitim (Ibid.). I älgförvaltningen ses detta tydligt då beslut om hur älgförvaltningen ska ske har utförts på en nivå som sedan vid implementeringen av besluten, exempelvis i den praktiska inventeringen som sker på lokal nivå, faktiskt inte blir önskvärt utfört för att uppnå målbilderna med förvaltningen.

6. Slutsats

Syftet med denna uppsats har varit att undersöka vad de olika aktörerna i älgförvaltningen har för uppfattning kring Älgförvaltningen i Uppsala län. För att uppnå syftet och besvara frågeställningarna så har fokus varit på att undersöka hur de inblandade upplever systemets uppbyggnad, dess förtjänster och nackdelar, hur samarbetet sker mellan de olika aktörerna samt hur deras inflytande och roller ser ut i förvaltningen. Älgförvaltningens styrning har kopplats till begreppet *Governance* för att understryka förvaltningens uppbyggnad av flernivåstyrning och hur de olika intressena återfinns i den institutionella samt organisatoriska kontexten inom förvaltningen. För att belysa förvaltningens komplexitet har även legitimiteten i beslutsfattandet, ansvarsutkrävande, måluppfyllelser och om riktlinjerna är tillräckligt tydliga även undersökts för att uppnå syftet och frågeställning.

Eftersom att *Governance* som begrepp kan konceptualisera både det offentliga, det privata samt medborgargrupper och enskilda medborgares inflytande inom förvaltningen så har detta begrepp varit användbart för att tydliggöra hur olika aktörer väljer att hantera sina intressen och angelägenheter inom förvaltningen. Detta nyanserar *Governance* som en benämning på där en ny typ av styrning sker utifrån flernivåstyrning i olika dynamiska former (Blackmore et al. 2016:291).

För att uppnå en älgförvaltning som genomsyrar legitimitet i beslutsfattandet så har det framkommit att det framförallt krävs tydliga riktlinjer och rollfördelning redan från början. I Älgförvaltningen så anses vissa begrepp som återfinns i riktlinjerna som svårtolkade, exempelvis så är det oklart för många vad adaptiv samt ekosystembaserad förvaltning i praktiken faktiskt innebär och hur det ska implementeras och när det uppfylls.

I den här lokala studien som har utförts så har det visat sig att måluppfyllelsen med att upprätta tillförlitliga inventeringsunderlag är svåruppnådda. De intervjuade framhäver att inventeringens uppföljning, mätningens legitimitet och att den dessutom utförs med varierande instrument, tidsåtgång samt med skiftande metoder innebär felaktiga slutsatser inom Älgförvaltningen. Denna osäkerhet kring inventeringens måluppfyllelse, eller icke-måluppfyllelse, är delvis beroende av att det ej finns någon som tar det fulla ansvaret för att inventeringssiffror och avskjutning överensstämmer och uppföljs. Detta utgör även svårigheter för de markägare som i länet vill öka sin produktion på livsmedel och skog då de stoppas på grund av att betesskadorna ökar. Här saknas ett ordentligt ansvarstagande och ett större utkrävande för att lyckas nå målbilden med en produktionsanpassad älgförvaltning. Målbilden sammanhänger med ambitionen kring att utöka markägarnas övergripande inflytande i det nya förvaltningssystemet. Detta tycks ha delvis uppnåtts enligt markägarinformanterna medan andra anser att förvaltningen inte har uppnått detta tillräckligt då andra intressen har prioriterats.

På lokal nivå önskas ett större samarbete mellan Älgskötselområdena och att en bredare dialog gentemot Länsstyrelsen samt Viltförvaltningsdelegationen ska skapas. På det sättet så kan förvaltningens målbilder och ambitioner genomsyras i samtliga nivåer. Nu är det endast älgförvaltningsgrupperna som har kontakt till båda dessa nivåer, något som vissa har ansett försenar implementeringen av besluten inom hela förvaltningen. Om detta samarbetet skulle utökas så skulle

även ansvarsutkrävandet kunna förtydligas genom dialog, på det sättet kan även fler målbilder, såsom att inventeringar och avskjutningssiffror förenas.

Viltförvaltningsdelegationens sammansättning är enligt majoriteten assymetriskt fördelad vad gäller representanternas intressen. Detta har både jägare och markägare uttalat sig om. De olika intressena som finns inom Viltförvaltningsdelegationen är ibland svåra att förena med vad älgförvaltningsgruppernas intressen. Detta gör det därför svårt för många inom älgförvaltningsgrupperna att förlita sig på beslut som tas från denna nivå. Flera markägare och jägare har i intervjuerna uttryckt att de delegater som finns inom Viltförvaltningsdelegationen saknar tillräcklig kunskap om älg, jakt och viltvårdsfrågor. För att förbättra legitimiteten i beslutsprocessen inom Viltförvaltningsdelegationen så föreslås från markägare och jägare att fler representanter för jakt och markägarfrågor finns invalda i Viltförvaltningsdelegationen. Det är orimligt enligt många i älgförvaltningsgrupperna att det endast är två delegater av totalt femton stycken som representerar markägarperspektivet och jaktliga frågor.

Generellt sett så förespråkas det nuvarande älgförvaltningssystemet av de flesta som har tillfrågats. Den nya formen av älgförvaltningen anses ge ett större utrymme för dialog och samråd, något som är en förutsättning för att lyckas tillgodose alla de olika intressena inom älgförvaltningen. Flera i förvaltningen känner till vad som förväntas utföras i deras roll. I vissa fall har det däremot framkommit en viss skepsis till varför förvaltningens största andel av resurser går till Länsstyrelsens administrativa kostnader, detta anses felfördelat eftersom att förvaltningen är så beroende av det ideella engagemanget. Denna åsikt har förstärkts med att det istället skulle behöva tillföras mer resurser till älgskötselområdena för att inventeringen och skötselplanerna ska kunna bli mindre misstrogna och mer effektivt utförda.

Angående en samförvaltning av kronhjort och av älg så verkar detta vara svårt att åstadkomma inom en snar framtid då det fortfarande råder stora delade åsikter angående detta. Att samma system som finns idag skulle kunna utgöra både kronhjort och älg anses vara svårt enligt vissa och fullt rimligt enligt andra. Viss samförvaltning sker dock redan i delar av länet där kronhjortsstammen är stor, många menar att det inte går att dela på dessa viltslag då det är det sammantagna viltrycket som ska bedömas, andra menar istället att viltslagen är för olika för att sammanföra i ett och samma förvaltningssystem.

Utöver de ovanstående upptäckterna som har utförts i studien så kan även slutsatser kring governancestyrning fastställas. För att lyckas med governance och flernivåstyren så behövs en tidig och tydlig fördelning av vilket inflytande vardera aktör kommer att ha inom förvaltningen. Governance innebär inte nödvändigtvis att hierarkier suddas ut i förvaltningen men det kan i större utsträckning, till skillnad från government, möjliggöra en utökad styrning genom nätverk och samråd.

Referenser

Bjärstig, Therese, Sandström, Camilla, Lindqvist, Sara & Kvastegård, Emma (2014) Partnerships implementing ecosystem-based moose management in Sweden, *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 10:3, 228-239, DOI: 10.1080/21513732.2014.936508. Hämtad: [2018-12-03].

Blackmore, Chris. Van Bommel, Severine. De Bruin, Annemarieke. De Vries, Jasper. Westberg, Lotten. Powell, Neil. Foster, Natalie. Collins, Kevin. Roggero, Pier Paolo. Seddaiu, Giovanna. (2016) Learning for Transformation of Water Governance: Reflections on Design from the Climate Change Adaptation and Water Governance (CADWAGO) Project. *Water* vol. 8 (11). ss. Tillgänglig: DOI:10.3390/w8110510. Hämtad: [2018-10-18].

Bryman, Alan och Bell, Emma. (2011). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Upplaga 2:2. Stockholm: Liber.

Decker, Daniel, Smith, Christian, Forstchen, Ann, Hare, Darragh, Pomeranz, Emily, Doyle-Capitman, Catherine, Schuler, Krysten & Organ, John. (2015). *Governance Principles for Wildlife Conservation in the 21st Century*. *Conservation Letters*, Journal of the society for Conservation Biology. Tillgänglig: https://mtwatersheds.org/app/wp-content/uploads/2017/01/GG_PT_Decker_et_al-2016-Conservation_Letters.pdf. Hämtad: [2018-10-10].

Ekelund, H., & Hamilton, G. (2001). *Skogspolitisk historia*. Jönköping: Skogsstyrelsens förlag.

Ekman, H. (1993). Från Fordom Till Nutid. In H. Ekman, N. Hermansson, J. O. Pettersson, J. Rülcker, M. Støen, & F. Stålfelt (Eds.), *Älgen Djuret- Skötsel och Jakten* (ss. 9-19). Helsingborg: Schmidts Boktryckeri AB.

Franks, T.; Cleaver, F. Water governance and poverty: A framework for analysis. *Prog. Dev. Stud.* 2007, 7, 291–306. Tillgänglig: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/146499340700700402>. [2018-12-01].

Hansson-Forman, Katarina, Reimerson, Elsa, Sjölander-Lindqvist, Annelie & Sandström, Camilla (2018) *Governing Large Carnivores—Comparative Insights from Three Different Countries*, *Society & Natural Resources*, 31:7, 837-852, Tillgänglig: DOI: 10.1080/08941920.2018.1447179. Hämtad: [2018-10-20].

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, Vol. 162, Issue 3859. ss. 1243-1248. Tillgänglig: <http://dx.doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>. Hämtad: [2018-12-01].

Hedlund, Gun och Montin, Stig, red. (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag.

Hedlund, Gun. (2009). Att samverka i ideologiskt laddade frågor. I: Hedlund, Gun och Montin, Stig (red), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag. ss. 83-89.

Hysing, Erik. (2009). Statslös samhällsstyrning? - Governance i svensk skogspolitik. I: Hedlund, Gun och Montin, Stig (red), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag. ss. 107-124.

Jägarnas Riksförbund (2018a). *Älgförvaltning*. Tillgänglig: <http://www.algportalen.se/algforvaltning/>. Hämtad: [2018-10-29].

Jägarnas Riksförbund (2018b). *Kronhjortsförvaltning*. Tillgänglig: <http://www.algportalen.se/kronhjortsforvaltning/>. Hämtad: [2018-11-13].

Larsson, Sam (2005): Kvalitativ metod- en introduktion. Larsson, Sam och Lilja, Johan och Mannheimer, Katarina (red): *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Liberg, O., Bergström, R., Kindberg, J., & Von Essen, H. (2010). Ungulates and Their Management in Sweden. In M. Apollonio, R. Andersen, & R. Putman (Eds.), *European Ungulates and Their Management in the 21st Century* (1 ed., pp. 37-70). Cambridge: Cambridge University Press.

Lundqvist, J. Lennart. (2004). *Sweden and Ecological Governance- Straddling the fence*.

Länsstyrelsen Uppsala, *Jakt och viltvård*. (2017). Tillgänglig: <https://www.lansstyrelsen.se/uppsala/foretag/lantbruk-och-djur/vilt-och-rovdjur/jakt-och-viltvard.html#0>. Hämtad: [2018-10-10].

Länsstyrelsen Uppsala, *Nyheter*. (2018). Tillgänglig: <https://www.lansstyrelsen.se/uppsala/privat.html>. Hämtad: [2018-10-24].

Miljö- och jordbruksutskottet. (2010). *Älgförvaltningen*. Vällingby: Elanders. (2010/11:MJU6) Tillgänglig: <https://data.riksdagen.se/fil/FC8590CF-6BE7-461C-AF38-10D18F36E4D3>. Hämtad: [2018-10-29].

Märtha Wallgren (2018). Figur: *Älgstammens täthet*. Skogsstyrelsens rapport 2018/4. Tillgänglig: <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/publikationer/2018/rapport-20184-atgarder-for-att-minska-skador-pa-skog.pdf>. Hämtad: [2018-11-13].

Naturvårdsverket. (2011). Naturvårdsverkets författningssamling, ISSN 1403-8234.

Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om jakt efter älg och kronhjort. Tillgänglig:

<https://www.naturvardsverket.se/Documents/foreskrifter/nfs2011/nfs-2011-07.pdf>. Hämtad: [2018-10-17].

Naturvårdsverket. (2014). *Frågor och svar om nya älgförvaltningen.*

<https://krets.jagareforbundet.se/redvag/files/2014/02/fragor-och-svar-om-nya-algforvaltningen.pdf>.

Hämtad: [2018-10-10].

Naturvårdsverket. (2015a). *Strategi för svensk viltförvaltning.* Tillgänglig:

<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8736-4.pdf>. Hämtad:

[2018-10-17].

Naturvårdsverket. (2015b). *Redovisning av regeringsuppdrag om älgförvaltning.* Tillgänglig:

<https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2015/redovisning-ru-algforvaltning-150213.pdf>. Hämtad: [2018-12-03].

Naturvårdsverket. (2015c). *En ny ekosystembaserad älgförvaltning i sikte.* Tillgänglig:

<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6600/978-91-620-6659-8/>.

Hämtad: [2018-10-09]. Bromma: Arkitektkopia AB.

Naturvårdsverket. (2015d). *En utvärdering av svensk kronhjortsförvaltning.* ISBN 978-91-620-6673-4.

Tillgänglig: <http://www.naturvardsverket.se/978-91-620-6673-4>. Hämtad: [2018-11-18].

Naturvårdsverket. (2018). *Lagar och regler om vilt.* Tillgänglig:

<https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Viltforvaltning/Lagar-och-regler/>. Hämtad: [2018-10-18].

Näringsdepartementet RSL (2016). *Jaktlag 1987:259.* (SFS nr: 1987:259.) Tillgänglig:

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/jaktlag-1987259_sfs-1987-259.

Hämtad: [2018-10-31].

Pierre, Jon. (2014). *Regeringen styr riket? Governance-problematikens huvuddrag. I: Rothstein, Bo (red), Politik som organisation.* (Femte upplagan). Lund: Studentlitteratur, ss. 241-256.

Sandström, Camilla, Wennberg DiGasper, Sofia, & Öhman, Karin. (2013). Conflict resolution through ecosystem-based management: the case of Swedish moose management. *International Journal of the Commons*, 7 (2), 549-570.

Skogsbrukets nationella viltgrupp (2017). *Manual för markägarnas ledamöter i*

Älgförvaltningsgrupper (ÄFG). Tillgänglig:

<https://www.lrf.se/globalassets/dokument/politik.../manual-af0-20170421-1.pdf>. Hämtad: [2018-10-26].

Skogsstyrelsen (2018). Rapport 2018/4. *Åtgärder för att minska skador på skog*, s.12. Tillgänglig: <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/publikationer/2018/rapport-20184-atgarder-for-att-minska-skador-pa-skog.pdf>. Hämtad: [2018-11-05].

Sikor, Thomas. (red.) (2008). *Public and Private in Natural Resource Governance, A False Dichotomy?* New York: Routledge.

Svensson, Kerstin, Johnsson, Eva & Laanemets, Leili (2008) *Handlingsutrymme. Utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Svenska Jägarförbundet. Ansvarig redaktör: Markus Olsson (2015). *Älgobs*. Tillgänglig: <https://jagareforbundet.se/vilt/vilt-vetande2/artpresentation/daggdjur/alg/alg-inventering/>. Hämtad: [2018-10-26].

Svenska Jägarförbundet (2010). *Kort om den nya älgförvaltningen*. Tillgänglig: <https://jagareforbundet.se/aktuellt/forbundsnyheter/2010/december/kort-info-om-nya-algforvaltningen/>. Hämtad: [2019-01-06].

Svenska Jägarförbundet, Viltdata (2018). *Se statistik- Viltslag älg*. Tillgänglig: <https://rapport.viltdata.se/statistik/>. Hämtad: [2019-01-06].

Svenska Jägarförbundet viltövervakning, www.viltdata.se. (2018). *Älgavskjutningen och älgobs*. Skogsstyrelsens Rapport 2018/4. Tillgänglig: <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/publikationer/2018/rapport-20184-atgarder-for-att-minska-skador-pa-skog.pdf>. Hämtad: [2018-11-13].

Sveriges Lantbruksuniversitet (2011). *Inventering för adaptiv älgförvaltning i älgförvaltningsområden (ÄFO)– Hälsostatus för älg*. Manual nr 7. Version 1.0. Tillgänglig: https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/algforvaltning/version3/m7_halsostatus.pdf. Hämtad: [2018-10-28].

Internetreferens Sveriges Regering, Jordbruksdepartementet. (2010). *Lagrådsremiss Älgförvaltningen*. Stockholm: Fritzes. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/49bb8e/contentassets/9e0ce4975de948e89b105dfd1f6a32b7/algforvaltning-en>. Hämtad: [2018-10-17].

Sveriges Regering. (2009a). *Älgförvaltningen*. Stockholm: Fritzes. (Prop: 2009/10:239). Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/algforvaltningen_GX03239. Hämtad: [2018-10-31].

Sveriges Regering. (2009b). Betänkande av Utredningen om en bättre älgförvaltning, *Uthållig älgförvaltning i samverkan*. Stockholm: Fritzes. (Statens offentliga utredningar 2009:54). Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/49bbac/contentassets/4c1931e996684c168b45c6bfc8df13d8/uthallig-algforvaltning-i-samverkan-sou-200954>. Hämtad: [2018-10-31].

Sveriges Riksdag, (2009). *Förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer*. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20091474-om_sfs-2009-1474. Hämtad: [2019-01-07].

Teorell, Jan och Svensson, Torsten. (2007). *Att fråga och att svara - Samhällsvetenskaplig metod*. Upplaga 1:4. Stockholm: Liber.

Wennberg Di Gasper, Sofia & Sandström, Camilla (2010). *Konflikt eller samarbete i älgskogen*. Future Forests Working Report. Tillgänglig: <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/f-for/pdf/2010-wennberg-di-gasper-sandstrom-konflikt-eller-samarbete-i-algskogen.pdf>. Hämtad: [2018-12-03].

