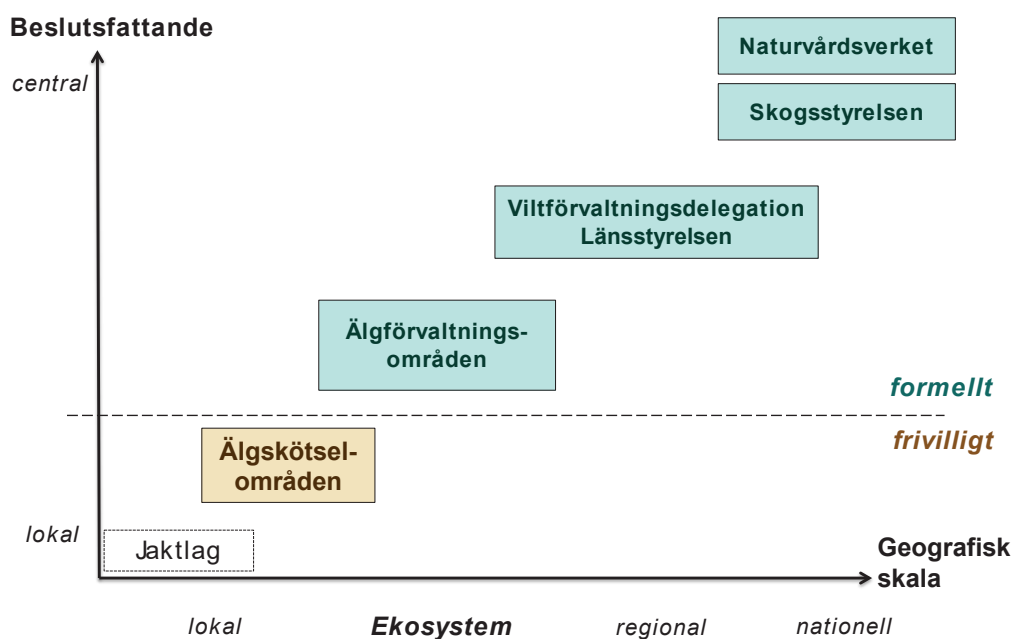


CAMILLA SANDSTRÖM • SABRINA DRESSEL • GÖRAN ERICSSON

## Adaptiv älgförvaltning nr 13:

# Formell och frivillig samverkan i älgförvaltningen

Uppdaterad juni 2019



- Älgförvaltningen ska vara både lokalt förankrad och ekosystembaserad. Det medför att den sträcker sig över flera politiska och administrativa nivåer.
- Den adaptiva älgförvaltningen ska präglas av gemensamt ansvar och dialog. Det förutsätter tillit mellan de olika aktörerna och de olika nivåerna.
- Flernivåsystemet ställer höga krav på hur kompetensen fördelas mellan nivåerna så att de kompletterar men inte konkurrerar med varandra.
- Det finns en stor uppslutning bland jägare och markägare bakom älgförvaltningen
- Flernivåsystemet med formella och frivilliga grupper ställer krav på att styrdokumenterna är samordnade. Inriktnings- och effektmål, som fastställs på regional nivå, ska vara väl förankrade i den kunskap som sammanställs i älgförvaltningsplanerna. Regionala målsättningar behöver ytterligare specificeras som produktionsmål i älgskötselplanerna för att därefter omsättas i praktiken av jaktlagen.
- Det går att förbättra samverkan för en effektivare resursanvändning och därmed lättare uppnå gemensamma mål.

Syftet med älgförvaltningen är att skapa en älgstam av hög kvalitet i balans med betesresurserna och som tar hänsyn till allmänna intressen som rovdjursförekomst, trafiksäkerhet, jordbruk, skador på skog samt inverkan på den biologiska mångfalden. Det ska ske i formell och frivillig samverkan mellan myndigheter, organisationer, markägare och jägare som tillsammans skapar en uthållig älgförvaltning.

Ekosystemansatsen innebär att älgförvaltningen ska vara ekosystembaserad, lokal och adaptiv.

- Med ekosystembaserad avses ett geografiskt område som så långt möjligt är sammanhängande och omfattar en älgstam – älgförvaltningsområden.
- Med lokal förvaltning avses att de som har i uppgift att förvalta älgen ska ha möjlighet att påverka samtidigt som den medger överblick. Därför finns behov av olika nivåer inom ett sådant system.
- Med adaptiv avses att förvaltningen ska vara kunskapsbaserad med en strukturerad uppföljning av fastställda mål. Det förutsätter en struktur för att fastställa mål och tillgång till styrmedel som gör det möjligt att nå målen. Dessutom krävs det indikatorer som mäter om de insatser vi gör leder till att vi kommer närmare målen

och rutiner som uppmuntrar lärande i systemet (Figur 1).

Den ekosystembaserade älgförvaltningen sträcker sig över flera nivåer för att skapa en lokalt förankrad förvaltning (se figur på framsidan). Det ställer krav på att kompetensen mellan de olika nivåerna fördelas så att nivåerna kompletterar och inte konkurrerar med varandra, samt att det finns länkar som sammanbinder nivåerna med varandra.

#### Ett politiskt och administrativt system i flera nivåer

Dagens älgförvaltning spänner över flera politiska och administrativa nivåer med formella och frivilliga regelverk, där de olika nivåerna har delvis olika uppgifter och mandat att fatta beslut över hur viltet ska förvaltas. En stor del av ansvaret för viltförvaltningen ligger idag hos länsstyrelserna.

Naturvårdsverket är nationell jakt- och viltmyndighet och ansvarar för att de nationella målen i viltförvaltningen nås. För klövviltförvaltningen ansvarar Naturvårdsverket för föreskrifter för bland annat jakt, jägarregistret, att ta fram nationella förvaltningsplaner för olika viltarter, att följa länsstyrelsernas arbete på regional nivå, att fördela medel till viltforskning

#### FAKTARUTA 1

#### Adaptiv förvaltning av älg

Riksdagen införde en ny ekosystembaserad och adaptiv älgförvaltning från år 2012. Det innebär att de mål som fastställs på olika nivåer inom förvaltningen löpande följs upp och utvärderas. Det ska finnas en tydlig återkoppling mellan beslut och utfall vad gäller avskjutning, påverkan på skog och andra faktorer som viltolyckor. SLU tog under 2011 fram ett utbildningsmaterial bl.a. kring inventeringsmetoder för att underlätta övergången och för att säkerställa en gemensam kunskapsplattform för medlemmarna i viltförvaltningsdelegationer och älgförvaltningsgrupper. Detta material kompletteras nu med nya delar för att möta utmaningar som tillkommit. Faktatabladet du läser ingår i en serie. Materialet i sin helhet och fördjupningar kan hämtas från [slu.se/algforvaltning](http://slu.se/algforvaltning)

och att vägleda, informera och ta fram kunskapsunderlag.

Skogsstyrelsen som ser till att landets skogar sköts på ett långsiktigt hållbart sätt, har också en expert- och stödfunktion i viltförvaltningen. Skogsstyrelsen utvecklar och genomför en del inventeringsmetoder som kan användas som underlag för beslut inom den adaptiva älgförvaltningen. Andra myndigheter på nationell nivå är också involverade i mindre utsträckning i älgförvaltningen.

Länsstyrelsens roll i älgförvaltningen är att fastställa övergripande mål och planer. Länsstyrelserna ska också besluta om indelning i älgskötselområden, förordna ledamöter i älgförvaltningsområden, registrera älgskötselområden och licensområden, samla in och sammanställa avskjutningsstatistik, fastställa planer, jakttider och besluta om arealgränser för licensområden. Vid varje länsstyrelse finns också en viltförvaltningsdelegation som på regional nivå samverkar och beslutar i övergripande viltförvaltningsfrågor. Delegationen leds av landshövdingen och är sammansatt av fem politiska ledamöter och beroende på län 9–12 samhällsrepresentanter från bland annat jakt-, naturvårds- och markägarintressen. Några län har inrättat en särskild klövviltgrupp som ett utskott i Viltförvaltningsdelegationen.

Älgförvaltningsområden (ÄFO) verkar på ekosystemnivå, och leds av en älgförvaltningsgrupp bestående av tre representanter för markägare och tre representanter för jägarintresset. Inom



FIGUR 1. Älgförvaltningen ska vara adaptiv och anpassa sig till nya eller förändrade förhållanden. Utifrån kunskap om älgstammen fastställer man mål, genomför de planerade åtgärderna och observerar effekterna av åtgärderna (inventeringar). Utvärdering av åtgärdernas måloppfyllelse ger ny kunskap för att revidera målen och planerna.

de tre nordligaste länen, där samerna har jakträtt, ersätter en representant för rennärningen en jägarrepresentant. En av representanterna för markägarna utses till ordförande med utslagsröst vid lika röstetal. Älgförvaltningsområdet ska omfatta en avgränsad älgstam vilket innebär att minst 80 % av älgstammen ska finnas inom området under året. I södra Sverige motsvarar det en areal på minst 50 000 hektar och i norra Sverige minst 100 000 hektar. Arbetet i dessa områden ska ta sin utgångspunkt i adaptiv förvaltning. Älgförvaltningsgruppens viktigaste styrdokument är älgförvaltningsplanen som upprättas vart tredje år. Planen ska baseras på inventeringar av älg, beakta fodertillgång och skadenivåer på skog, samt föreslå åtgärder för jakt och viltvårdande åtgärder. Älgförvaltningsgruppen ska samråda med älgskötselområden och licensområden och yttra sig över skötselplaner. ÄFO har en viktig samordnande roll med fokus på kunskapsuppbyggnad.

Den lokala nivån är älgskötselområden (ÄSO), licensområden och oregistrerad mark där jaktlagen ingår. Till skillnad från övriga nivåerna sker organiseringen på den här nivån på frivillig basis. ÄSO är en frivillig sammanslutning av jakträttsinnehavare inom ett område som ska tåla en avskjutning av minst 10 vuxna älgar per år. Avskjutning sker i enlighet med den skötselplan som upprättas med utgångspunkt från inventeringsunderlag samt lokal kunskap från de enskilda jaktlagen. Ett älgskötselområde får därför ingen licenstilldelning av länsstyrelsen.

Viltförvaltningen påverkas även av lagar som skogsvårdslagen och av den certifiering av skog som många markägare anslutit sig till. Markägarna har därmed också förbundit sig att följa gemensamma regler när det gäller till exempel gynnandet av vissa trädslag som utgör ett begärligt bete för älgen, vilket kan utgöra en grogrund för konflikt.

Utmaningen i förvaltningen är att samordna genomförandet av de olika styrdokumenterna som upprättas på de olika nivåerna i förvaltningen. Inriktnings och effektmål, som fastställs på regional nivå, måste vara väl förankrade i den kunskap som sammanställs i älgförvaltningsplaner, för att kunna nås genom att älgskötselplaner omsätts i praktiken på den lokala nivån.

### Samverkan som styrmedel

Två styrmedel pekas särskilt ut i propositionen som ligger till grund för älgför-

valtningen. Älgförvaltning bör präglas av samverkan mellan de aktörer som påverkar älgstammen. Den ska också i enlighet med adaptiv förvaltning vara målstyrd.

Samverkan är ett organisatoriskt sätt att lösa uppgifter som den egna organisationen eller myndigheten inte klarar på egen hand. För att samverkan ska fungera krävs en tydlig arbetsstruktur och ansvarsfördelning. Studier och utvärderingar av älgförvaltningen överlag fungerar väl, men att det finns undantag. Det beror bland annat på att parterna uppfattar roller och ansvarsfördelning mellan de olika nivåerna som otydlig, eller att det finns olika uppfattningar om vilken roll de olika nivåerna ska ha. Det kan också bero på konflikter inom en ÄFG eller mellan ÄFG och ÄSO. Det finns en potential till förbättring främst vad gäller att klargöra roller och ansvar.

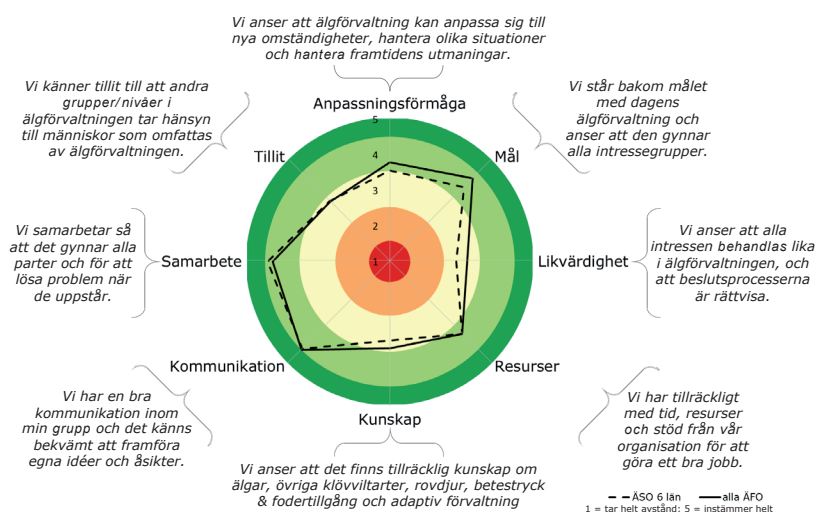
Organiseringen på den lokala nivån är frivillig. Det beror på den starka äganderätten i Sverige vilket gör det svårt att tvinga enskilda markägare att organisera sig i till exempel älgskötselområden. Det är däremot möjligt att med stöd av olika incitament locka markägare att samarbeta och samverka med varandra över fastighetsgränserna. Det är till exempel färre begränsningar för hur många djur som får skjutas för de som organiserar sig i älgskötselområden. Fler förväntas därmed välja att samarbeta inom ramen för älgskötselområden. Den frivilliga formen för



samarbete ställer därmed krav på hur relationen mellan ÄSO och ÄFO utformas. ÄFOs uppgift är framförallt att vägleda, föreslå, samordna och samråda med de ÄSO som ingår i ÄFO. Det förutsätter att det etableras tillit mellan de olika aktörerna och att alla är beredda att sträva åt samma håll. Det förutsätter också kunskap om och respekt för varandras uppdrag, kompetenser och kunskap om samverkan hos varje deltagande organisation.

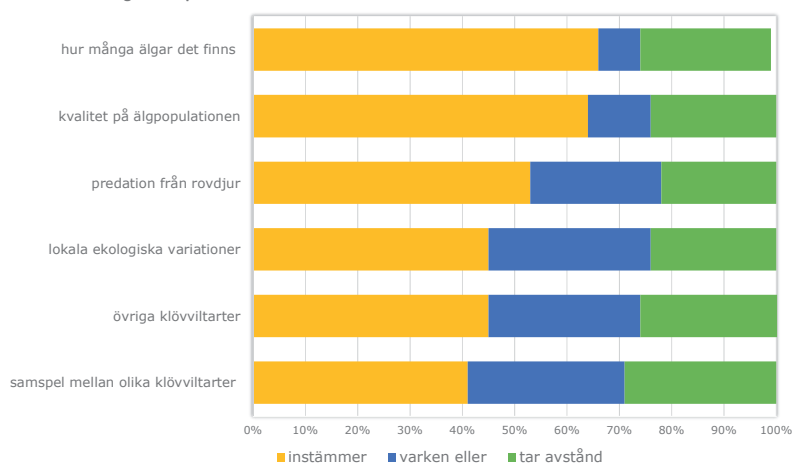
Inom forskningsprogrammet *Governance* har vi utvecklat ett instrument, Älgförvaltningsundersökning (ÄFUN) som mäter hur väl samverkan fungerar (Figur 2). Tanken med ÄFUN är att myndigheter och intresseorganisationer ska använda verktyget för att följa utvecklingen för

### Förutsättningar för samverkan



FIGUR 2. Radardiagram av ÄFUN visar hur förutsättningar för samverkan är. Den streckade linjen visar resultat från ÄSO i sex län jämfört med genomsnittligt resultat av ÄFO i landet (heldragna linjen). Datamaterialet är baserat på ÄFUN som 2016 skickades till 759 ÄFG-ledamöter (svarsfrekvens 82 %) och 2017 skickades till 1380 personer som sitter i ÄSO styrelse eller styrgrupp (svarsfrekvens 72 %). Tillit, likvärdighet och kunskap har visats som faktorer där det finns mest variation beroende på län, intresse man representera, och vilken nivå tillfrågar avser (se Sandström et al. 2018 för mer information).

Finns det tillräcklig kunskap om...



FIGUR 3. Ledamöternas syn på om det finns tillräcklig kunskap om förekomst av klövvilt, predation från rovdjur och ekologiska variationer inom älgförvaltningen (Baserad på ÅFUN 2016, N=759, svarsfrekvens 82 %).

samverkan inom länen. Utifrån resultaten kan länen erbjuda stöd för att stärka samverkan så att resurserna kan användas mer effektivt och för att lättare uppnå gemensamma mål.

#### Adaptiv förvaltning och målstyrning

I en adaptiv förvaltning är lärande en ständigt pågående process. I förvaltningen planeras åtgärder som följs upp och justeras kontinuerligt mot uppsatta mål på ett kunskapsuppbyggande sätt. Det behövs inventeringar för att fånga upp förändringarna. Utifrån kunskapen som inventeringarna ger kan mål fastställas och åtgärder vidtas för att nå målen. Studier visar att över 60 % av ledamöterna i ÅFO bedömer att det finns tillräcklig kunskap om mängden älg och kvaliteten på älgpopulationen, medan en fjärdedel av ledamöterna är av motsatt

uppfattning. Drygt 40 % av ledamöterna anser att det finns tillräcklig kunskap om övriga klövviltarter och samspelet mellan klövviltarterna, knappt 30 % är av motsatt uppfattning och 30 % av ledamöterna svarar varken eller. Här finns en skillnad i uppfattning vad gäller kunskap om älgen och kunskap om de övriga klövviltarterna och hur de samspekar mellan varandra, vilket till exempel kan antas påverka förutsättningarna att integrera fler arter i den nuvarande älgförvaltningen. Även här finns det potential för kunskapshöjande åtgärder när det gäller samspelet mellan älgen och andra klövviltarter. Detsamma gäller kunskapen om tillgängligt foder i landskapet och betetrycket på skog och grödor. Knappt 50 % av ledamöterna i ÅFO anser till exempel att det finns tillräckligt med kunskap om betetryck på grödor.

#### Ämnesord

Flernivåförvaltning, ekosystemansatsen, lokal förvaltning, styrdokument, adaptiv förvaltning, målstyrning

#### Läs mer

Danell, K. & Bergström, R. 2010. Vilt, människa, samhälle. Liber, Stockholm.  
Sandström, C., Dressel, S. & Johansson, M. 2018. Vilja, kunna, förstå – om förutsättningar att nå målen i älgförvaltningen. RAPPORT 2018:1. Umeå, Sweden: Institutionen för vilt, fisk och miljö, Sveriges lantbruksuniversitet.

#### Författare



Foto: Ina-Theres Sparck

Camilla Sandström är professor vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, 901 87 Umeå  
camilla.sandstrom@umu.se



Sabrina Dressel är doktorand vid institutionen för vilt, fisk och miljö, SLU, 901 83 Umeå  
sabrina.dressel@slu.se



Göran Ericsson är professor vid institutionen för vilt, fisk och miljö, SLU, 901 83 Umeå  
goran.ericsson@slu.se

FAKTA SKOG • Rön från Sveriges lantbruksuniversitet

Redaktör: Göran Sjöberg, 090-786 82 96, goran.sjoberg@slu.se, SLU, 901 83 Umeå

Ansvarig utgivare: Göran Ståhl, goran.stahl@slu.se

Webb: www.slu.se/forskning/faktaskog

Prenumeration: 15 nummer per år för 340 kronor + moms.

Produktion: SLU, fakulteten för skogsvetenskap 2019.

ISSN: 1400-7789 © SLU

