

Ingvild Elise Ihle

Forvaltning av rovvilt

Funksjonen til de regionale rovviltnemndene

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, juli 2012



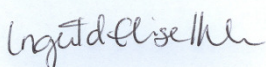
Forord

Jeg har gjennom hele min studietid interessert meg for naturforvaltning og rovviltforvaltning. Med en fordypning i statsvitenskap og politikk får man god innsikt i hvordan den norske politikken utarbeides og implementeres. Mine interesser for friluftsliv og jakt tror jeg også har bidratt til min interesse og nysgjerrighet på forvaltning av natur og rovvilt. Det har vært utfordrende å jobbe med forskning som berører så mange parter i samfunnet og ikke minst forholde seg til alt fokus på temaet i media. Men først og fremst har det vært kontinuerlige interessante problemstillinger som har økt min motivasjon i arbeidet med de regionale rovviltnemndene. Det har vært svært givende å fordype seg i forhold som rovviltforvaltningen må holde seg innenfor og hvordan arbeidet til de regionale rovviltnemndene fungerer i praksis. Jeg håper at dette kan være et bidrag til en rovviltforvaltning med færre konflikter og som bidrar til et godt samarbeid mellom alle berørte parter i samfunnet.

Jeg må rette en stor takk til alle de åtte lederne eller tidligere ledere i de regionale rovviltnemndene som velvillig takket ja til å bidra i arbeidet med forskningen. Uten de intervjuene hadde det blitt vanskelig og fått innsikt i det praktiske arbeidet som nemndene utfører og hvordan de opplever forvaltningen de er en del av. Jeg er også svært takknemlig for all hjelp og gode råd fra min veileder.

Samtidig vil jeg gjerne rette en stor takk til min familie som har bidratt med innspill og holdt motivasjonen min oppe. Og ikke minst alle mine gode venner som har holdt ut lange og intense diskusjoner som har bidratt til interessante synspunkt og som alltid har vært der når jeg har hatt behov for det.

Trondheim, 10. juli 2012



Ingvild Elise Ihle

Innholdsfortegnelse

1.0 INNLEDNING	1
2.0 SAMMENDRAG	3
3.0 TEORI	5
3.1 POLICY-DESIGN	5
3.2 IVERKSETTINGSMODELLER.....	7
3.3 LOKALT IVERKSETTINGSAPPARAT	9
3.4 SKJØNNSUTØVELSE	10
4.0 METODE	15
5.0 BAKGRUNN	21
5.1 FORVALTNINGENS HISTORISKE UTVIKLING	21
5.2 DAGENS ORGANISERING AV FORVALTNINGEN	26
5.3 SENTRALE LOVER OG FORSKRIFTER.....	31
5.3.1 Bernkonvensjonen	31
5.3.2 Viltloven.....	32
5.3.3 Naturmangfoldloven.....	33
5.3.4 Forskrift om forvaltning av rovvilt	34
6.0 EMPIRI & ANALYSE	35
6.1 INNDELINGEN AV REGIONER	35
6.2 NEMNDENES ROLLEFORSTÅELSE OG SAMMENSETNING	39
6.3 KUNNSKAPSGRUNNLAG.....	44
6.4 FELLINGSTILLATELSER OG KLAGEAVGJØRELSE.....	48
6.5 LEGITIMITET OG MYNDIGHET.....	53
6.6 DE ULIKE AKTØRENE	55
6.7 ORGANISERING AV DAGENS FORVALTNING	56
7.0 KONKLUSJON OG VIDERE ANBEFALINGER	59
8.0 LITTERATURLISTE	65
9.0 TILLEGGSKILDER	67
VEDLEGG 1 INTERVJUGUIDE	I
VEDLEGG 2 INTERVJULISTE	III

1.0 Innledning

Ikke alle politiske saksfelt innenfor offentlig administrasjon og forvaltning er like konfliktfylte. Rovviltforvaltning omfattes av mange strukturer og administreres av ulike organ med forskjellig myndighetsområder. Rovviltforvaltning er et av de politiske temaene som kan sies å være konfliktfylt. Ikke bare skal rovviltarter forvaltes, men det skal også tas lokale hensyn. Den første stortingsmeldingen som omhandlet rovvilt og organiseringen av forvaltning var St.meld. nr. 27 (1991-1992). Det store målet for denne stortingsmeldingen var å dempe konfliktnivået mellom utbredelsen av artene og næringsinteresser. Dagens forvaltning legger sitt grunnlag ved hjelp av St.meld. nr. 15 (2003-2004) og Innst. S. nr. 174 (2003-2004). Norge er i dag delt inn i åtte regioner som er delt inn ved hjelp av eksisterende fylkesgrenser. Hver region har sin regionale rovviltnemnd som har myndighet knyttet til kvotesetting, rammebetingelser for konfliktdempende tiltak og forebyggende tiltak og utvikling av forvaltningsplaner for regionen. Alle medlemmer i de regionale rovviltnemndene er politikere som sitter i fylkesutvalg, med unntak av de oppnevnte representantene fra Sametinget i enkelte regioner.

Forskningsspørsmålet er som følgende: *Hvordan fungerer de regionale rovviltnemndene som implementeringsorgan for den nasjonale rovviltforvaltningen?* Som beskrevet i Forskrift om forvaltning av rovvilt skal de regionale rovviltnemndene inneha hovedansvaret for gjennomføringen av forvaltningen i tråd med nasjonal vedtatt politikk. Implementeringen av rovviltforvaltningen omfattes av en rekke lover og gjennom vedtatt politikk. Internasjonale konvensjoner underskrevet av Norge legger også rammer som forvaltningen må holde seg innenfor. Det er derfor mange spørsmål knyttet til om de regionale rovviltnemndene forholder seg innenfor de rammebetingelsene som ligger til grunn og om de regionale rovviltnemndene fungerer i tråd med nasjonal politikk. Dette er helt avgjørende for at nemndene skal fungere som et implementeringsorgan for norsk rovviltpolitikk med samarbeid med de andre aktørene som inkluderes i rovviltforvaltningen.

Teori som ligger til grunn for analyse og konklusjon i denne forskningen tar for seg Winter & Nielsen (2012) karakteristikker av implementering av politikk. Som en del av arbeidet til medlemmene i de regionale rovviltnemndene har også skjønnsutøvelse en betydelig plass. Innenfor de rammebetingelsene som er satt av nasjonal politikk og lover kan de regionale rovviltnemndene utøve skjønn når det skal fatte vedtak. Teori om

skjønnsutøvelse ved arbeid til bakkebyråkrater omfatter derfor arbeidet til medlemmene i nemnden. Selv om medlemmene i nemnden er politiske aktører og opererer på et høyere nivå enn det bakkebyråkrater vanligvis gjør, skal de allikevel utøve skjønn samtidig som de må forholde seg til de lovverkene og forskriftene som gjelder.

Metoden som er brukt i forskningen danner grunnlaget i form av intervjuer av åtte ledere eller tidligere ledere i hver av de åtte regionene. Det er gjennomført intervjuer i hver region med tanke på å avdekke alle problemstillinger som kan være knyttet til ulike regioner og problemstillinger knyttet til samspillet mellom regionene. Intervjuene danner videre, sammen med stortingsmeldinger og stortingsinnstillinger sammen med gjeldene lovverk, grunnlaget for hoveddel og analyse.

Nemndenes sammensetning, rolleforståelse, regionenes inndeling og forvaltningens organisering er hovedfokuset videre i forskningen. Er nemndenes rolleforståelse i tråd med nasjonal rovviltpolitikk? Fører inndelingen av regionene grunnlag for å dempe konflikten og oppnå de nasjonale bestandsmålene som er satt for artene på en best mulig måte? Har de politiske rovviltnemndene en plassering i forvaltningsorganiseringen slik at de fungerer som et implementeringsorgan for nasjonal politikk, eller er det for store rom for skjønn slik at de skiller seg fra de rammebetingelsene som er satt? Alt dette er interessante problemstillinger som det tas høyde for i analysen som setter teori om skjønnsutøvelse og iverksettingsmodeller og funn i intervju sammen.

Konklusjonene omfattes av funn i analysen og den normative diskusjonen vil videre danne et bilde av hvordan forvaltningen kunne vært organisert på en måte som ville tilfredsstilt den nasjonale rovviltpolitikken på en bedre måte. Er inndelingen av regionene hensiktsmessig med tanke på artenes utbredelse og konfliktproblematikk? Er det hensiktsmessig å ha politikere som utøver skjønn i de regionale rovviltnemndene? Det bør i alle fall være et mål for norsk rovviltpolitikk å dempe konfliktene som er i dagens organisering, samtidig som fagkunnskap og engasjement legger et viktig fundament i utformingen av morgendagens rovviltpolitikk.

2.0 Sammendrag

Gjennom intervju av åtte ledere i de regionale rovviltnemndene, analyse av sentrale stortingsmeldinger om rovvilt og gjeldene lovverk innenfor rovviltforvaltning er det gjort et forsøk på å se hvordan de regionale rovviltnemndene fungerer som et implementeringsorgan for nasjonal rovviltpolitikk. De sentrale funnene gjort i denne forskningen kan beskrives slik:

- Det er knyttet en del begrensninger knyttet til at medlemmene i nemndene må sitte i fylkesutvalg.
- Den politiske sammensetningen av medlemmene og personlige interesser har stor betydning for rolleforståelsen av den tildelte myndighet og oppgaver.
- Regioner som grenser til mange regioner stiller høye krav til et godt samarbeid og samarbeid med den geografiske differensieringen av rovvilt.
- For noen områder skaper fylkesgrensene noe kunstige grenser som deler den naturlige utbredelsen av arter på en ufordelaktig forvaltningsmessig måte.
- Regioner med nasjonale bestandsmål av rovvilt har større konflikter mellom berørte aktører i regionen.
- Det er større konflikter i regioner med nasjonale bestandsmål spesielt knyttet til myndighet for felling og størrelse på kvoter.
- Forholdet mellom den nasjonale vedtatte rovviltforvaltningen og de regionale rovviltnemndene avviker noe i ønsket mål for rovvilt på nasjonalt plan og praktiserende implementeringsmidler brukt av de regionale rovviltnemndene.
- Høye tall på antall klager på vedtak fattet av de regionale rovviltnemndene.

Det gis videre disse anbefalingene og forslag til forbedringer av rovviltforvaltningen:

- Inndelingen av regionene bør baseres på den naturlige geografiske utbredelsen av artene og dagens konfliktproblematikk og ikke på fylkesgrenser slik det er i dag.
- Det politiske skjønnet bør begrenses til myndighet knyttet til konfliktdpende tiltak og forebyggende tiltak.
- Nemnder som har myndighet over kvoter og fellingstillatelser bør knyttes opp mot fagnemnder eller faggrupper og som ikke innehar politiske virkemidler.

3.0 Teori

Som teorigrunnlag for denne forskningen benyttes Winter & Nielsen (2010) inndelinger for hvordan politikk kan organiseres og implementeres. Rovviltforvaltning, som en del av offentlig politikk og ressursforvaltning, har mange utfordringer knyttet til hvilke organer som har og skal ha myndighet. Teori som omfatter empiri om tidligere modeller innenfor ressursforvaltning og tidligere evalueringer av forsøksordninger med rovviltnemnder er derfor svært relevant for å danne et teoretisk grunnlag for videre analyse.

3.1 Policy-design

Betydningen av policy-design for iverksetting og implementering av politikk er helt sentral i mye forskning¹. Policy-design kan beskrives som et sett av virkemidler for å oppnå et mål, fordeling av ansvar og iverksetting, og bevilgninger av ressurser (May, 2003). Både valg av hvilke politikkinstrumenter, organisering av iverksettingsapparatet og tilgjengelige ressurser kan påvirke hvordan politikk skal implementeres og utfallet av den (Winter & Nielsen, 2010). Når det gjelder politikkinstrumenter, er det vanskelig å finne konkrete og tydelige avgrensninger i klassifiseringen av disse². I hovedsak kan man dele det første av fire politikkinstrumenter i regler, påbud og forbud. Dette omfatter lover og regler som er fastsatt av offentlige myndigheter. Det kan også innebære sanksjoner om ikke påbudet eller forbudet blir overholdt. Det andre instrumentet er informasjon. Implementering av politikk kan føres gjennom kampanjer og veiledende informasjon til for eksempel forbrukere eller hele befolkningen. Det tredje instrumentet som kan benyttes for implementering av politikk er økonomiske styringsinstrumenter. Økonomiske virkemidler kan være svært effektive, men også svært kostbare. Eksempler på økonomiske styringsinstrumenter kan være avgifter, subsidier eller konkurranseutsetting. Statlige refusjon av økonomiske belastninger kan også være et økonomisk styringsinstrument. Til slutt kommer styringsinstrumentet som kan kalles tjenesteleveranse eller serviceleveranse. Dette innebærer virkemidler som kan påvirke innbyggere ved hjelp av for eksempel utdanning og eldreomsorg.

Organiseringen av iverksettingsapparat har stor betydning for politikk (Winter & Nielsen, 2010:45). Det er gjennom organiseringen av iverksettingsapparatet man velger hvem

¹ Se. f.eks: Stone, D. (2002) og Salomon, L. M. (2002).

² Se også Hood C. C. & H. Z. Margetts (2007).

som skal ha myndighet, hvilke organisasjoner som skal medvirke og hvem som skal være ansvarlig for iverksettingsprosessene. Organiseringen av iverksettingsapparatet kan baseres på et hierarkisk plan, ved hjelp av et nettverk eller basert på marked. Innenfor et hierarkisk oppsett vil det være et statlig eller kommunalt organ som er ansvarlig. Her vil det ofte være et sekretariat med byråkrater som er med på å iverksette politikk, gjerne ved hjelp av lover, forskrifter og regler. Et nettverk vil innebære at det er flere instanser av offentlig forvaltning og organisasjoner som er involvert i iverksettingsprosessene. Interesseorganisasjoner kan også være en del av iverksettingen og ha innflytelse på avgjørelser. I et iverksettingsapparat som er basert på et nettverk, vil relasjonene mellom de offentlige institusjonene være viktig og mellom offentlige institusjoner og de organisasjonene som skal være med i beslutningsprosesser. Når det gjelder en organisering som er basert på marked eller et bestemt marked, vil det si at offentlige myndigheter tar i bruk private aktører som iverksettingsapparat. Kjøp av tjenester fra det private markedet kan være en del av iverksettingen av den ønskede politikken (Winter & Nielsen, 2010:46).

Bevilgninger av ressurser og betydningen av dette er svært viktig i kapasiteten i forhold til iverksetting av politikk og selve policy-designet. Midler for å gjennomføre tiltak og å oppnå effektivitet er helt avgjørende for resultat innenfor politikk (Winter & Nielsen, 2010:57). Tilgang på ressurser kan være avgjørende i forhold til hvordan policy-designet blir utformet og hvilke apparat som kan tas i bruk. Ressurser kan innebære økonomiske ressurser og bemanning, men også ressurser som informasjonstilgang og opplysninger. Økt informasjonstilgang vil kunne forbedre prosessene og føre til at alle lover og forskrifter blir overholdt (Winter & Nielsen, 2010:152).

Forskningen på policy-design og betydningen av de forskjellige iverksettingsmodellene varierer i sine resultater. Det er vanskelig å utforme systematiske tester og statistikk som gir konkrete svar på utfallet og betydningen av ulike policy-design. Men konsekvensene for valg av policy-design, hvilke politikkinstrumenter som blir valgt, har stor betydning for utformingen av iverksettingsmodellene. Policy-designet, eller kausalteori, former sammenhengen mellom hvilke midler som skal brukes og hvilke mål som skal nås. Det er også tydelig at riktig valg av policy-design kan være med å redusere problemer som er knyttet til implementering og problemer rundt dette (Winter & Nielsen, 2010:41). Når organisering av iverksettingsaktørene er fastsatt, hvilke virkemidler som skal brukes er bestemt og ressursene er tilstede, vil dette gi et tydelig bilde av hvordan politikk skal

implementeres. Betydningen av policy-design har dermed en sentral og tydelig rolle for hvordan iverksetting av en bestemt politikk med et bestemt mål skal fungere i praksis.

3.2 Iverksettingsmodeller

Det finnes en rekke forskjellige iverksettingsmodeller som kan ha ulik betydning for implementering og resultat. På bakgrunn av et valgt policy-design utformes det en modell med ulike verktøy for å oppnå et bestemt resultat eller utfall. Iverksettingsmodeller og de ulike politikkinstrumentene kan bli valgt på grunnlag av tradisjoner og kultur, ideologi eller interesser (Winter & Nielsen, 2010:58). Ulike studier som Falleth & Hovik (2009) og Hovik, Sandström & Zachrisson (2010) viser til ulike iverksettingsmodeller innenfor naturforvaltning og betydningen av lokal og sentral deltakelse. Iverksettingsmodeller som skal implementeres innenfor en spesiell gruppe eller innenfor et område må innebære et samarbeid mellom mange ulike statlige institusjoner og relasjonene mellom disse må konkretiseres (May, 2003:230).

Hovik, Sandström & Zachrisson (2010) tar for seg de ulike utfordringene innenfor naturforvaltning og samspillet mellom lokal og sentral deltakelse. I Norge er det lange tradisjoner med sterke statlige organ som har kontroll over naturvernområder og naturforvaltning. Forskningen til Hovik, Sandström & Zachrisson (2010) bygger på eksempler ved opprettelsene av ulike naturvernområder og løsninger av politiske problemer forbundet med dette. En involvering av statlige kontrollorgan i en iverksettingsmodell for naturforvaltningspolitikk kan innebære en rekke utfordringer. For eksempel er inkludering av lokal befolkning og konfliktløsende mekanismer sentral i utformingen av iverksettingsmodellene innenfor naturforvaltning. Det understrekes gjennom forskningen at det ikke finnes en enkel løsning uansett valg av iverksettingsmodeller og at ulike land og områder kan kreve ulike modeller for at det skal fungere. Til felles for de fleste iverksettingsmodeller er behovet for en robust aktør som tilfredsstiller åtte prinsipper. Prinsippene gjelder også for implementering av forvaltning som omfattes av internasjonale krav og lokal deltakelse. Som det første prinsippet må det være klare grenser for hvilke grupper som naturressursen kan benyttes av. Det andre prinsippet innebærer et samspill mellom kostnader og fordeler som skal forvaltes på en riktig måte. Det tredje prinsippet tilsier at alle interessegrupper som deler interesser for naturforvaltningen skal ha mulighet til å være med i beslutningsprosessene. Som prinsipp nummer fire er det store fordeler om det er iverksatt former for overvåkning og en regelmessig oppfølging av forvaltningen og det som skal forvaltes. Prinsipp nummer fem legger grunnlag for at det må være muligheter for å

iverksette sanksjoner mot grupper som ikke overholder de bestemte reglene eller avtalene. Om det oppstår konflikter, er det prinsipp nummer seks som understreker at problemmekanismer allerede er fastsatt før en eventuell konflikt utløses. Prinsipp nummer sju innebærer at aktøren og brukere som har ansvar for å fatte vedtak skal ha mulighet til å fatte autonome beslutninger. Og som et avsluttende prinsipp, nummer åtte, så skal det være mulighet for at aktører på både nasjonalt, internasjonalt og lokalt nivå kan delta i iverksettingsmodellen. For å oppnå videre fungerende iverksettingsapparat i form av lokal deltakelse og desentralisering er det også svært fordelaktig med engasjerte beslutningsorganer og former for maktfordeling (Hovik, Sandström & Zachrisson, 2010). Ved en desentralisering av beslutningsorganene vil også de lokale aktørene ha større mulighet til større lokal representasjon og påvirkningskraft på de berørte gruppene.

Falleth & Hovik (2009) viser til forskning på miljøpolitikk og desentralisering av beslutningsdyktige organ. Det har i lang tid vært dype konflikter mellom sentral og lokal forvaltning som omhandler naturvern i Norge (Hovik & Reitan, 2004). Når det utarbeides lokale forvaltningsorganer som skal forholde seg internasjonale krav og forskrifter og samtidig forholde seg til lokale interesser og ønsker, viser dette seg å være problematisk. Resultatet av forskningen til Falleth & Hovik (2009) viser at beslutninger som omhandler både økonomisk, sosiale og økologiske faktorer, dreier beslutningene seg til å ivareta de sosiale og økonomiske i større grad enn de økologiske. Desentraliserte beslutningsorgan innenfor miljøpolitikk og naturressursforvaltning skal fungere som lokal representasjon og deltakelse. Isteden kan det se ut som svake lokale beslutningsorgan vil sette lokale interesser og ønsker foran internasjonale og sentrale mål innenfor forvaltningen (Falleth & Hovik, 2010:229). Lojaliteten til de sentrale myndighetene viser seg heller å være mindre viktig. De lokale aktørene ville heller bruke den politiske makten som ble tildelt til å oppnå aktørenes lokale mål, enn legitimering og implementering av statlig forvaltningsmål. Videre blir det understreket at retningslinjer og langsiktige sentrale mål kan være med på å bygge et fungerende system innenfor naturforvaltning og en bærekraftig utvikling. Samarbeidet mellom de ulike sentrale aktørene og de lokale beslutningsorganene er særdeles viktig for å utvikle gode iverksettingsmodeller for forvaltning av natur.

3.3 Lokalt iverksettingsapparat

I en implementeringsprosess kan beslutningsorganene være på lokalt eller regionalt nivå. I valg av organiseringen av implementeringsprosessene kan beslutninger tas på både sentralt, regionalt og lokalt nivå, ettersom hva som sees som hensiktsmessig for en best mulig implementering av ønsket politikk (Winter & Nielsen, 2010). En organisering som knytter seg opp mot et nettverk, hvor samspillet mellom ulike myndigheter og organer er sentralt, krever tydelige oppgaver og god rolleforståelse.

Når det gjelder forvaltning av rovvilt er det mange aktører, både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. I 2011 ble det gjennomført en spørreundersøkelse om hvem folk mente skulle bestemme i rovviltforvaltningen (Krange, Tangeland & Skogen, 2011). TNS Gallup gjennomførte spørreundersøkelsen med 48 627 personer i panelet. Spørreundersøkelsen tar for seg hvilke aktører folk mener skal ha innflytelse og bestemme i rovviltforvaltningen. Aktørene som er valgt å inkluderes i regresjonsmodellene er ”Miljøeksperter” og ”Bygdeinteresser”. En større prosentandel av folk som bor i urbane strøk sier at de støtter ”Miljøeksperter” som aktør i rovviltforvaltningen. De som ønsker en større andel av vernet natur ønsker også at miljøeksperterne skal ha stor innflytelse i rovviltforvaltningen. Andelen kvinner som ønsker at miljøeksperterne skal ha stor innflytelse er også betraktelig større enn andelen menn. Den variabelen som har størst innvirkning på variabelen for innflytelse av bygdeinteresser, er uttrykk for sterk støtte til jakt. De som mener at det er for mye natur som er vernet, mener også at bygdeinteresser skal ha innflytelse på rovviltforvaltningen. Rapporten av Krange, Tangeland & Skogen (2011) viser også til at de som ønsker et høyere bestandsmål for ulv og bjørn, ønsker også at miljøeksperterne skal ha innflytelse.

Som en del av det lokale iverksettingsapparatet for forvaltning av rovvilt, ble det gjennom St. meld. nr. 35 (1996-1997) iverksatt prøveordninger med regionale rovviltnemnder med myndighet til å fastsette kvoter for lisensjakt på jerv og kotejakt på gaupe. I 2001 gjennomførte Østlandsforskning (Guldvik & Arnesen, 2001) en evaluering av de regionale rovviltnemndene og rådgivende utvalg for rovviltforvaltningen (RUR) som hadde ansvaret for midler til forebyggende tiltak mot rovviltskader. Det ble opprettet to gaupenemnder på regionalt nivå i Nord-Trøndelag inkludert Fosen, og i Hedmark. De to jervnemndene ble opprettet i Sør-Norge og i Nord-Norge inkludert Nord-Trøndelag. Begge jervnemndene og den ene gaupenemnda i Nord-Trøndelag inkludert Fosen hadde sju medlemmer hvor medlemmene ble sammensatt på allmennpolitisk grunnlag. Gaupenemnda i Hedmark hadde fem medlemmer og ble et partsammensatt organ. Medlemmene i den partsammensatte

gaupenemnda var medlemmer fra landbrukets næringsorganisasjoner, verneinteresser og et medlem fra fylkeskommunen. Funksjonen som sekretariat og til å gi faglige råd ble tildelt fylkesmennene i Troms, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Hedmark.

Evalueringen fra 2001 viser til at nemndenes funksjon som konfliktdepende organ har lyktes. Dette gjelder både mellom nemndene og de sentrale myndighetene, og mellom lokalsamfunnene og forvaltningen på regionalt nivå. Men det kan ikke vises til store forandringer på konfliktnivået blant aktører på sentralnivået. I en tidlig fase av forsøkene med rovvilt nemnder vedtok nemndene høyere kvoter enn det sekretariatet og faglig rådgiver anbefalte. Evalueringen viser at avstanden mellom kvotene som sekretariatet tilrådet og kvotene som nemndene vedtok ble mindre utover perioden. Utviklingen av klager på nemndenes vedtak ble også redusert. De største konfliktene kunne man se i forbindelse med jervenemnda i Sør-Norge. Konflikten omhandlet uenighet mellom Direktoratet for naturforvaltning, sekretariatet og faglig rådgiver. Avviket mellom sekretariatets forslag og nemndas vedtak ble etter hvert mindre, men grunnen til dette var vanskelig å peke på.

Erfaringene fra forsøksordningen og evalueringen av Østlandsforskning tilsier at det er mulig å overlate myndighet for iverksettningstiltak til regionale organ. Nasjonale målsettinger kan tolkes og de regionale rovvilt nemndene kan fungere som implementeringsorgan for nasjonal politikk. Men man er helt avhengig av fungerende klageordninger og instanser for å ivareta den politikken som er vedtatt av storting og regjering. Evalueringen gjennomført av Østlandsforskning argumenterer videre for at rovvilt nemndene bør være politisk sammensatte organer for å opprettholde grad av subsidiaritet, at beslutninger blir tatt på et regionalt nivå. Det argumenteres videre for at representasjonen i nemndene må ivaretas gjennom en geografisk representativitet, at medlemmene er fra berørte kommuner. For videre anbefalinger av det rådgivende utvalget for rovviltforvaltningen er det fordelaktig med partssammensatte utvalg. Evalueringen viser til at dette vil være mest hensiktsmessig når det gjelder iverksettning av nasjonal politikk på regionalt nivå, fordeling av midler til forebyggende tiltak, utvikling av forvaltningsplaner og bestandsregistrering.

3.4 Skjønnsutøvelse

I arbeidet til medlemmene i de regionale rovvilt nemndene skal nasjonal politikk være et overordnet mål i tillegg som det skal tas hensyn til lokale og regionale tilpasninger. Arbeidet til medlemmene ligger mellom forholdet til en bakkebyråkrat og et organ som skal forme

implementeringen av nasjonal vedtatt politikk. Dette gjør dermed at skjønnsutøvelse har stor betydning i arbeidet til medlemmene i rovviltnemndene. Teori som omhandler skjønnsutøvelse og arbeidet til en bakkebyråkrat er derfor svært sentral når funksjonene til de regionale rovviltnemndene skal belyses. Selv om medlemmene både arbeider som en bakkebyråkrat og skal implementere nasjonal politikk, finnes det også rom for skjønn som nemndene selv har myndighet over. Det er derfor svært relevant at teori om skjønnsutøvelse omfatter en del av grunnlaget for forskning som omhandler de regionale rovviltnemndene.

En stor del av de offentlige ansatte har store rom for skjønnsutøvelse i sin jobbhverdag. Skjønnsutøvelse har dermed en stor påvirkningskraft på implementering av politikk, både på nasjonalt og lokalt nivå (Winter & Nielsen, 2010). Når politikk skal iverksettes er det i all hovedsak bakkebyråkrater og offentlig ansatte som arbeider daglig med dette. Skjønnsutøvelse kan variere mellom person til person og mellom forskjellige institusjoner. Bakkebyråkrater er definert som offentlige ansatte som har direkte kontakt med innbyggerne eller de lokale beboerne, og har et forholdsvis stort rom for skjønn i sitt arbeid (Winter & Nielsen, 2010:105).

De komplekse beslutningene eller vedtakene som bakkebyråkrater skal ta, gjør at arbeidet ikke kan være detaljstyrt. Dette er også grunnen til at det finnes rom for skjønnsutøvelse. Det er også mulig at rom for skjønnsutøvelse er ønskelig i mange jobbsituasjoner, som dermed gjør det mulig å tilpasse beslutningene for lokale områder. Lovgivning kan regulere og begrense mulighetene for skjønnsutøvelse i bakkebyråkratenes arbeid, også innenfor arbeidsprosesser og hvilke arbeidsmidler som kan tas i bruk (Hood et al., 2000). Winter & Nielsen (2010) trekker frem fire forskjellige dimensjoner bakkebyråkraterne kan utøve skjønn innenfor:

1. Skjønn med hensyn til væremåte/stil
2. Skjønn med hensyn til arbeidsprosessene
3. Skjønn med hensyn til valg av metode/teknologi
4. Skjønn med hensyn til mål

Omfanget på alle dimensjonene kan også variere i stor grad. Både de institusjonelle rammene og de personlige egenskapene kan være med å påvirke skjønnen i forskjellige retninger. Når arbeidet til bakkebyråkraterne ikke er detaljstyrt og ikke regulert av lovverk, er det mulig å tro at skjønn blir utøvd i alle beslutninger og vedtak. Når skjønnen kan påvirke beslutninger, gis det også mulighet at utfallet kan variere fra institusjon til institusjon og innenfor geografiske

inndelinger i landet. Om det er ønskelig med forskjellige utfall i like beslutninger, kan variere fra sakens hovedmål og institusjonens formål. Skjønnsutøvelse påvirker dermed implementering av politikken. Om ønsket er å begrense muligheten for skjønnsutøvelse, må det klare retningslinjer til.

Winter & Nielsen (2010) deler bakkebyråkratenes atferd inn i to hovedkategorier; individuelle faktorer og institusjonelle faktorer. De forskjellige faktorene vil ikke styre atferden i en bestemt retning, men kan påvirke atferden i beslutningsprosesser. Arbeidet til bakkebyråkraten er særegen, i forhold til at personlige egenskaper kan ha stor betydning for arbeidet som blir gjennomført. Det er et svært komplekst forhold og det er vanskelig å påpeke konkrete egenskaper som skiller bakkebyråkrater fra hverandre. Men Winter & Nielsen (2010) mener at individuelle faktorer, personens egenskaper, kan påvirke selve skjønnsutøvelsen. Individuelle interesser og holdninger kan helt klart være med å styre skjønnsutøvelsen. Eksempler på individuelle interesser kan være lønn, forfremmelse, sosiale faktorer og faglige utfordringer. De interessene som bakkebyråkraterne kan ha, er med å påvirke de prioriteringene byråkraterne gjør i det daglige arbeidet. Den individuelle faktoren som omhandler holdninger, kan også sees i sammenheng med interessefaktorene. Om en person som har som interesse å bli forfremmet i løpet av kort tid, vil også innsats og positive holdninger til arbeidet gjenspeiles. Dette vil være med på å øke sannsynligheten for å bli forfremmet. Individuelle interesser og holdninger vil dermed være med på å påvirke det daglige arbeidet og skjønnsutøvelsen i praksis.

Den andre individuelle faktoren som er med på å styre skjønnsutøvelsen er evner. Personlige egenskaper som vilje og evner, kan ha stor påvirkningskraft på skjønnen som blir utøvd. Vilje til å arbeide, eller vilje til å få grundig oversikt over en sak, kan være avgjørende i beslutningsprosesser. Evnene og viljen er begge med på å forklare atferden til en bakkebyråkrat. Det kan også være en form for press, som styrer om det legges vekt på bakkebyråkratenes vilje eller evne i arbeidet. Om det er evnene i arbeidet det legges vekt på, er det naturlig å tro at faglige tilbakemeldinger og faglige utfordringer har stor påvirkningskraft på bakkebyråkraten. Om det er viljen som styrer den daglige jobben, vil det være naturlig å tro at det gjennom de institusjonelle rammene legges vekt på effektivt arbeid. En bakkebyråkrat vil nødvendigvis selv ønske en maksimering av egne interesser og holdninger gjennom det daglige arbeidet. Når det finnes store rom for skjønnsutøvelse, vil dette også gjenspeiles gjennom arbeidet og de ulike beslutningsprosessene. Lipsky (1980) så også på rom for skjønnsutøvelse noe som åpnet for at bakkebyråkraterne kunne bruke skjønnen til å

maksimere sine egne interesser. Lipsky (1980) betraktet bakkebyråkrater som en universell gruppe og ikke som enkeltindivider. Men det finnes forskjellige faktorer som påvirker individet ulikt og institusjoner og organisasjoner har ulik institusjonell oppbygning.

De institusjonelle faktorene som Winter og Nielsen (2010) påpeker handler mer om å begrense bruk av skjønn, eller styre bruken av skjønn. Lovgivningsgrunnlaget er sentralt når man ser på rommet for skjønnsutøvelse. Lover, stortingsmeldinger og forskrifter setter rammer for hvordan beslutninger skal tas og hvilke krav som alltid må være innfridd. Bakkebyråkrater har dermed ingen mulighet til å gå utover de lovene som er gjeldende i de ulike beslutningene som skal tas. Og skjønn kan kun utøves innenfor de gjeldende lovene for vedtaket. En annen institusjonell faktor som påvirker graden av skjønnsutøvelse er policy-design. Et policy-design beskrives som et sett av instrumenter som tas i bruk for å oppnå et bestemt mål. Innenfor et bestemt design vil det være naturlig å konkretisere hvilke virkemidler som skal tas i bruk, og dermed hvor det kan utøves skjønn og ikke. Faktoren om policy-design kan da være med på å påvirke skjønnen eller begrense bruke av skjønnsutøvelse.

Den tredje institusjonelle faktoren som er med på å påvirke skjønnsutøvelsen er de politiske omgivelsene som beslutningene skal tas i. Det er naturlig å tro at beslutninger som utspiller seg i et politisk preget miljø vil påvirke utøvelsen av skjønn. Atferden til bakkebyråkrater vil kunne påvirkes av vanskelige politiske beslutninger, eller beslutninger som vil få stor betydning for det politiske miljøet. Dette er enda en bekreftelse på at beslutninger og vedtak som skal gjøre av bakkebyråkrater er svært komplekse og vanskelige. Det er mange forhold som skal tas til følge og ofte skal kunnskapsgrunnlaget være nøye gjennomgått. Den fjerde institusjonelle faktoren som kan påvirke skjønnsutøvelse er ledelsesstil og instrumenter. Faktoren har først og fremst betydning fordi ledelsesstilen og instrumenter kan være med på å styre selve skjønnsutøvelsen, fremfor å begrense den (Winter & Nielsen, 2010). Det er naturlig å tro at ledelsesstil og dens bruk av instrumenter er med på å påvirke den ansatte i retninger som kan for eksempel sette lederen i et bedre lys. Grad av samarbeidsvilje kan også påvirkes når man ser på relasjoner mellom de ansatte og lederne. Dette henger også sammen med organisasjonskultur, som er den femte institusjonelle faktoren som kan styre eller begrense skjønnsutøvelse. Organisasjonskultur dannes av de ansatte og av lederne i institusjonen. Kulturen er med på å forme sosiale kulturer og kan dermed være med på å styre skjønnsutøvelsen. Kompleksiteten i arbeidet til bakkebyråkratene kan føre til at det ofte dannes bestemte kulturer og strukturer for å løse vanskelige oppgaver. Dette viser videre til ressurser, som også er en institusjonell faktor som påvirker selve skjønnsutøvelsen. De

ressursene som institusjonene eller organisasjonen har til rådighet kan ofte bestemme hvilke midler som kan tas i bruk. Det fører til at beslutningsprosesser kan begrenses eller at skjønnsutøvelsen blir påvirket. Ressurser kan derfor være en innflytelsesrik institusjonell faktor som påvirker skjønnsutøvelsen.

Den siste institusjonelle faktoren er oppgaveområdets omgivelser. Karakteristikken til målgruppen kan mulig være med på å påvirke skjønnen i en bestemt retning. Når beslutningene påvirker en bestemt gruppe i samfunnet, vil det være mulig å anta at skjønn blir utøvd og styrt i en bestemt retning. Da helst til fordel for målgruppen og med tanke på måloppnåelse. Atferden til bakkebyråkratene kan helt klart påvirkes av de omgivelsene som er rundt beslutningsprosessen og kan styre skjønn som blir utøvd. Igjen, så er det ingen tvil om at arbeidet er preget av kompleksitet. Det er mange krav som skal tilfredstilles og lover som skal overholdes. De ulike faktorene er med på å begrense eller påvirke skjønnen i bestemte retninger, men dette skjer nødvendigvis ikke i hver prosess. De individuelle faktorene som kjennetegner individet vil også prege alt arbeid som blir gjennomført, og de institusjonelle faktorene setter begrensninger eller påvirker rommet for skjønnsutøvelse.

4.0 Metode

Kvalitativ forskning tar som regel utgangspunkt i et konkret spørsmål eller brukes for å belyse en spesiell case som man er nysgjerrig på (Tjora, 2012). Kvalitative studier kan baseres på et datagrunnlag som tilegnes i form av ulike metoder. Metodene som brukes bestemmes ofte ut i fra hvilke spørsmål som skal belyses og hvilken for selve forskningen skal ha. Observasjon, intervju eller dokumentstudier er ofte selve grunnlaget for kvalitativ forskningen. Alle de tre nevnte metodene kan også brukes på tvers av hverandre og i samme studie. Det finnes både fordeler og ulemper ved kvalitativ metode, på samme måte som man finner fordeler og ulemper ved kvantitativ forskning. I hovedsak kan man si at kvalitativ metode fremhever innsikt, mens kvantitativ fremhever oversikt over forskningstemaet (Tjora, 2012:23). Kvantitativ forskningsmetode tar i bruk matematiske fremgangsmetoder. Resultatene av kvantitativ metode vil derfor ofte resultere i konkrete tall og forskning som gir klare oversiktlige tabeller. Kvalitativ forskning krever en dypere analyse av materiale i form av transkribering av et intervju eller dokumenter. Man kan derfor si at den kvalitative metoden går nærmere og dypere inn i temaet enn kvantitative metoder gir muligheten til.

I kvalitativ forskning som innebærer intervju at personer, vil man ha et nærere samarbeid med informantene enn man vanligvis har ved kvantitativ forskning. Ved dybdeintervju bør man vurdere den sosiale situasjonen siden dybdeintervjusituasjonen kan karakteriseres som intersubjektiv. Det er først ved personlig intervju at man kan redegjøre for hvordan den sosiale situasjonen er, i motsetning til for eksempel telefonintervju. Kvantitativ forskning innebærer som regel en større avstand til informantene og samarbeidet vil ikke være like tett. Spørreskjema eller datainnsamling som resulterer i variabler krever ikke et tett samarbeid eller kontakt mellom forsker og informant. Teoriens plass og tyngde kan variere både innenfor kvalitativ og kvantitativ forskning. Når det gjelder bruk av teori vil man ofte dele inn i induktiv og deduktiv tilnærming. Den deduktive tilnærmingen karakteriseres ved at man i hovedsak går ut ifra en generell regel som kan forklare enkelttilfeller. Induktiv tilnærming vil si at man kan danne generelle sammenhenger ved hjelp av observasjon eller enkelthendelser. En tredje tilnærming kalles abduktiv. Denne tilnærmingen kan karakteriseres ved at man benytter seg av teori og empiri fra starten av, og også inn i forskningsprosessen (Alvesson & Skoldberg, 2009:4).

Forskning blir også i stor grad utformet innenfor et bestemt fagområde som også definerer hva som er relevant av teori og tilnæringsmetoder. Forskning innenfor statsvitenskap vil være utformet på en annen måte, enn forskning innenfor biologi. Forskningsspørsmål vil også være utformet i samsvar med retning og fremgangsmåter som er relevant for forskningsfeltet. Valg av metode kan også formes ut i fra ulike hensyn. Hvor tilgjengelig informantene er eller hvor lett eller vanskelig det kan være å få tak i eventuelle adresser eller e-mailer. Valg av metode kan også bestemmes ut ifra hvilke ressurser som er tilgjengelige. Økonomi eller tid kan være avgjørende for hvilken metode som kan benyttes i forskningsprosessen. Kvantitativ forskning krever ofte en større masse av informanter enn det kvantitativ forskning setter krav til. Kvantitative forskningsmetoder er avhengig av å komme i kontakt med eller nå store grupper med mennesker, mens kvalitative metoder ofte er avhengig av å komme i kontakt med konkrete mennesker eller få tilgang til bestemte dokumenter. På den måten er kvalitativ forskning mer sårbar enn kvantitative forskningsmetoder. Men den dype innsikten som kvalitativ forskning kan tilby, vil ikke kvantitativ forskning ha muligheten til.

Forskningsmetoden som er benyttet i denne forskningen er dybdeintervju med åtte ledere for de regionale rovviltnemndene. Det er også tatt i bruk dokumentanalyse av de sentrale stortingemeldingene og stortingsinnstillingene. Kvalitative intervju gir muligheten til å gå dypere inn i bestemte tema og stille spørsmål som gir bedre innsikt i forskningsspørsmålet. Ved å intervju et medlem i hver region vil man kunne se ulikheter eller likheter mellom funksjonene til hver enkelt region. Alle regionene har ulike utfordringer i form av hvem de deler regiongrense med og hvilke bestandsmål som er satt. Å gjennomføre intervju av en leder i hver region vil kunne belyse problemstillinger ved alle regionene og ikke bare ved enkelte regioner. Det vil være et mål å avdekke problemstillinger knyttet til alle regionene og ikke kun til enkeltregioner. Valget av å gjennomføre intervju med ledere i alle regioner er derfor gjort for å få innsikt i forståelsen og funksjonene til alle regionene som Norge er delt inn i i dag. Det ville selvfølgelig vært ønskelig med intervju av flere medlemmer i hver region, men på bakgrunn av tidsøkonomiske problem var ikke dette gjennomførbart. Det skulle også vært ønskelig å gjennomføre intervju med ansatte i sekretariatsfunksjonene til rovviltnemndene, men dette var heller ikke mulig å gjennomføre med tanke på tidsperspektiv og økonomiske årsaker. Dette ville selvfølgelig gjort det mulig å få bedre innsikt i forholdet mellom organene som har betydning for funksjonene til rovviltnemndene. Også rolleforståelsen til sekretariatets ansatte ville vært interessant å belyse. Intervju av ansatte i

sekretariatet hos rovviltnemndene ville også kunne belyst hvordan samarbeidet mellom sekretariatet og rovviltnemndene fungerte på en bedre måte enn kun med intervju av medlemmer i nemndene.

Bakgrunnen for at det ble gjennomført intervju av medlemmer i hver region og at det ikke ble valgt ut spesielle regioner, var å få oversikt over alle problemstillinger til alle regionene. Det er ikke interessant å avdekke problemstillinger som er knyttet til det interne samarbeidet eller problemstillinger knyttet til hver enkelt region. For å undersøke funksjonene til de regionale rovviltnemndene er det mer relevant med intervju av medlemmer i alle regioner slik at man får nærmere innsikt i alle regioner og alle problemstillinger som rovviltnemndene kan omfattes av. Interne problemstillinger eller interne diskusjoner er ikke like interessant når funksjonene til alle de åtte rovviltnemndene skal belyses. Det ble derfor valgt å gjennomføre intervju av nåværende leder eller en leder som har sittet som medlem siden oppstarten av de regionale rovviltnemndene.

Alle intervjuene ble gjennomført enten på jobb eller på hjemstedet til informantene. Det ble på en best mulig måte lagt til rette for en åpen samtale om temaet, samtidig som en intervjuguide lå til grunn (se vedlegg: intervjuguide). De informantene som ønsket å se intervjuguiden på forhånd fikk mulighet til dette. Det er mulig at de som fikk se intervjuguiden på forhånd var mer forberedt på spørsmålene som lå til grunn for intervjuet og dermed hadde muligheten til å svare mer utfyllende på spørsmålene. Om det var behov for oppfølgingsspørsmål for et mer utdypende svar ble dette gjennomført. I starten av intervjuet ble det informert om hva intervjuene skulle brukes til og hvordan intervjuet skulle bli vektlagt i forskningen. Alle som mottok forespørsel om intervju svarte positivt på forespørselen. Det var derfor mulig å inkludere alle regionale rovviltnemndene i forskningen og det ble mulig å få innsikt i den oppfattede funksjonen til alle regionene. Selvfølgelig hadde det vært ønskelig med intervju av flere medlemmer i hver region, men dette var ikke gjennomførbart. Det ble derfor valgt å gjennomføre intervju med leder, siden de innehar en svært sentral rolle i hver nemnd og fungerer som regel som organisator i vedtakene. Strukturen på intervjuene la til rette for en åpen samtale og personlige oppfatninger som informanten skulle ha. Det var derfor mulig å få innsikt i både rolleforståelse og de konkrete funksjonene som informantene mente at de regionale rovviltnemndene hadde. Avslutningsfasen la også til rette for at informantene kunne dele oppfatninger av hva som kunne forbedres eller gjøres på en annen måte slik at de regionale rovviltnemndene skal fungere på en best mulig måte. Intervjuene ble gjennomført i perioden fra 2. mars 2012 til 20. mars 2012.

All kvalitativ forskning som inkluderer dybdeintervjuer eller personlig intervju må tilfredsstillende konkrete kriterier som handler om kvalitet. Dette kan beskrives som fem kriterier: reliabilitet, validitet, generalisering, transparens og refleksivitet (Tjora, 2012). Reliabilitet eller pålitelighet beskriver hvordan forskningen skal være så objektiv som mulig og hvordan forskningen skal gjennomføres på en så nøytral måte som mulig. Det er en inneforstått tanke for kvalitativ forskning at fullstendig nøytralitet ikke kan eksistere, men at forskerens engasjement må ses på som en ressurs for forskningen (Tjora, 2012:203). Det kan selvfølgelig oppstå problemer knyttet til påliteligheten om forholdet mellom forsker og informant ikke er gjort rede for. I dette tilfellet finnes det ingen tidligere kontakt eller kjennskap mellom intervjuer og informant. Informantene ble valgt ut gjennom undersøkelser om hvem som satt som leder når rovviltneemndene ble opprettet eller hvem som har sittet lengst som leder.

Validitet eller gyldighet beskriver hvorvidt de funnene som gjøres faktisk er svar på det forskningsspørsmålet som det forsøkes å gjøres rede for. Innenfor samfunnsvitenskapelig forskning er det relevant å undersøke tidligere forskning og om det er gjort forskning på det aktuelle området tidligere. Som nevnt i tidligere teori er det ikke gjort mye forskning eller mange rapporter omkring de regionale rovviltneemndene. Denne kan ha sammenheng med den relativt korte tidsperioden som rovviltneemndene har fungert og at man alltid må kunne ha en viss periode før man kunne se en utvikling innenfor området. Ved å gjøre rede for hvordan forskningen utformes og begrunne hvorfor det er valgt bestemte metoder vil kunne styrke validiteten til forskningen. Her vil valget av personlig intervju av ledere i de regionale rovviltneemndene være relevant. Det er vanskelig å se at en annen form for metodevalg vil kunne øke validiteten for denne type forskning. Men det er relevant å se på intervjuguide og hvilke spørsmål som ble stilt i intervjuene (se vedlegg: intervjuguide). Det kan selvfølgelig være mulig at det burde vært stilt andre eller flere spørsmål for å belyse funksjonene til de regionale rovviltneemndene. I forhold til hvordan de fungerer i forhold til den nasjonale vedtatte politikken var det relativt enkelt og konkretisere hvilke stortingsmeldinger og stortingsinnstillinger det burde tas hensyn til. Forskningsspørsmålet legger for så vidt til rette for å belyse både hvordan de regionale rovviltneemndene oppfatter sin egen rolle, men også hvordan den burde fungere i henhold til vedtatt politikk og implementering. Det er derfor mulig å argumentere for at dybdeintervju i samspill med de offentlige dokumentene om rovviltforvaltning er metodisk relevant for forskningsspørsmålet og de funnene som blir gjort.

Når det gjelder kravet om generalisering innenfor kvalitativ forskning er dette noe omdiskutert (Tjora, 2012:208). Som sagt bygger kvalitativ forskning ofte på en dypere innsikt

i et bestemt tema enn det kvantitativ forskning gir mulighet til. Kvantitativ forskning drar ofte generelle trekk ved befolkningen eller større grupper. Dette gjør man ikke innenfor kvalitativ forskning og kravet om generalisering må derfor vurderes på en annen måte. Når den kvalitative forskningen fordypes inn i ett bestemt tema kan ikke funnene generaliseres på mange andre områder. Det kan være et mål å utforme forskningen slik at funnene eller resultatet kan brukes til andre lignende områder eller at forskningen kan utvikle begrep eller teori som kan benyttes i annen forskning. Allikevel bør det ikke være slik at kvalitativ forskning må utformes slik at den må kunne brukes i andre sammenhenger. Dette vil kunne svekke graden av fordypning i temaet og at man ikke kan avdekke problemstillinger knyttet til et bestemt tema (Tjora, 2012:207). Det kan derfor heller være mer riktig at kvalitativ forskning legger til rette for at annen forskning eller andre forskere kan vurdere hvorvidt det er relevant for andre problemstillinger, såkalt naturalistisk generalisering. Forskning på rovviltforvaltning i Norge og funksjonene til de regionale rovviltnemndene kan karakteriseres som en spesiell case med liten grad av generaliserende faktorer. Samtidig kan det dras sammenhenger mot naturressursforvaltning og det kan sees i sammenheng med hvordan forholdet mellom nasjonal og lokal forvaltning skal utformes. Forholdet mellom organer som representerer sentrale organer eller lokale interesser har et stort fokus i denne forskningen og kan derfor være til nytte i andre lignende case med ulike organer i implementering av politikk. Det er videre lagt vekt på å studere de regionale rovviltnemndene på en best mulig måte, og det er ikke lagt stor vekt på å utvikle generelle generaliserende konsept eller utforming av teorier. Men det er selvfølgelig fullt mulig å se egenskaper ved denne forskningen som kan benyttes innenfor annen forskning på utforming og implementering av politikk, da spesielt politikk som omfatter mange aktører og interesser.

De to siste kriteriene for kvalitetssjekk av kvalitativ forskning er transparens og refleksivitet. Transparens eller gjennomsiktighet stiller krav til hvor godt det er mulig å vurdere hvordan valgene er gjort og hvordan dette gjennomgås i forskningen. Gjennom teoridelen er tidligere relevant forskning gjennomgått. I delen som gjennomgår metoden er valget av informanter og hvordan intervjuene ble gjennomført beskrevet. Det er derfor mulig å få kunnskap om de metodene som er benyttet og hvorfor valgene er tatt. Gjennomsiktighet i kvalitativ forskning gir også leseren mulighet til å oppdage styrker eller svakheter ved forskningen som kan diskuteres og dermed legge grunn for å styrke funnene som er gjort.

Refleksivitet beskriver hvorvidt det er gjort refleksjon omkring den tolkningen som kvalitativ forskning nødvendigvis består av. Forskning på de regionale rovviltnemndene tar

utgangspunkt i kjente teoretiske rammer og er videre utformet gjennom nasjonal vedtatt politikk og internasjonale konvensjoner. Tolkningen av funnene tar derfor utgangspunkt i bestemte rammer og forskrifter som beskriver hvordan funksjonene til de regionale rovviltnemndene skal fungere i praksis. Det er selvfølgelig rom for tolkning av de gjennomførte intervjuene, men svarene er på en best mulig måte tatt direkte fra informant og brukt til sammenligning med nasjonal vedtatt politikk. Gjennom lovverk og forskrifter skal det derfor ligge til rette for å tolke informasjonene innenfor de rammene som finnes og dermed innsnevres rommet for tolkning. Siden det ikke foreligger mye forskning konkret på de regionale rovviltnemndene og siden de ikke har eksistert i veldig mange år, er det derfor ikke mulig å sammenligne funnene i denne forskningen med annen tidligere forskning. Tolkningen av forskningen vil derfor kunne formes av teoretiske og politiske retninger, men selvfølgelig i minst mulig grad. I forskningen på de regionale rovviltnemndene vil det være ønskelig at det ikke finnes forutinntatte meninger fra forskerens siden. Men å gjøre forskningen refleksiv, å gjøre en refleksjon av tolkningen, vil forhåpentligvis øke undersøkelsens troverdighet slik som det er gjort her.

5.0 Bakgrunn

Den historiske utviklingen, dagens utforming av rovviltforvaltningen og gjeldende lover og forskrifter danner bakgrunnen for hvordan rovviltforvaltningen fungerer i dag. Dette danner også bakgrunnen for den videre analysen hvor det empiriske datagrunnlaget blir inkludert.

5.1 Forvaltningens historiske utvikling

Den første stortingsmeldingen om forvaltning av de store rovdyrene kom i 1992 og er kjent som St.meld. nr. 27 (1991-1992). Stortingsmeldingen ble tilrådet fra Miljøverndepartementet av 24. januar 1992 og ble godkjent i statsråd samme dag. Stortingsmeldingen tar for seg forvaltningen av bjørn, jerv, ulv og gaupe. Formålet med stortingsmeldingen skulle være å dempe konflikten mellom vern av artene og næringsinteressene. Stortingsmeldingen understreker: ”Både viltloven og Bernkonvensjonen om vern av truede arter forutsetter at Norge skal ta vare på samtlige dyrearter som finnes i landet.” (St.meld. nr. 27 (1991-1992):6). Stortingsmeldingen legger til grunn at det på det tidspunktet fantes omlag 5-10 ulv, 100 bjørn, 150 jerv og 300-400 gauper i Norge. Ulv ble totalfredet i hele landet i 1971 og bjørn i 1973, jerv ble i 1981 totalfredet i hele landet. Gaupe har hatt jakttider hele perioden, men jakttidene har blitt innskrenket. Stortingsmeldingen forteller videre: ”Skadeomfanget i 1990 medførte en samlet erstatning på 12,9 millioner kroner for 2015 tamrein og 5707 sau.” (St.meld. nr.27 (1991-1992):6). På 1970-tallet økte skadeomfanget betraktelig og det ble åpnet for fellingstillatelser på enkeltindivider av jerv og bjørn. Dette dannet grunnlaget for stortingsmeldingen og behovet for en stortingsmelding om forvaltning av rovvilt.

Stortingsmelding nr. 27 (1991-1992) tar videre for seg forvaltning av de fire ulike artene ulv, bjørn, jerv og gaupe. Områder med de store rovdyrene har økt behov for bedre bestandsregistrering og skadedokumentasjon. Landbruksmyndighetene har ansvaret for konfliktdependende tiltak. Stortingsmeldingen legger opp til og har et forslag om å dele forvaltningen mellom tre aktører, direktoratet for naturforvaltning, fylkesmannen og viltnemnda. Disse skal ivareta sentrale oppgaver som bestandsregulering, skadefelling, bestandsregistrering, skadedokumentasjon, forebyggende tiltak og erstatninger. Det påpekes gjennomgående i stortingsmeldingen at de internasjonale konvensjonene og de nasjonale miljøpolitiske målene må oppfylles og ivaretas. De nasjonale miljøpolitiske målene skal ivaretas gjennom Direktoratet for naturforvaltning. Det skrives følgende:

”Departementet vil understreke at hovedmålene i forvaltningen av de store rovdyrene må sees i forhold til overordnede norske miljøpolitiske målsettinger og i forhold til våre internasjonale forpliktelser gjennom norsk ratifikasjon av ulike konvensjoner. Det er derfor av vesentlig betydning at forvaltning av den enkelte bestand til enhver tid sees i forhold til de overordnede mål.” (St.meld. nr. 27 (1991-1992):51).

De nasjonale målene vil på en best mulig måte administreres av Direktoratet for naturforvaltning. Oppgavene som tillegges direktoratet er bestandsregulering av i form av lisensjakt, tillatelser til felling av bjørn, jerv og ulv og iverksetting av bestandsregistreringer og forebyggende tiltak. Stortingsmeldingen legger til grunn at direktoratet er faginstans og innehar viktig kompetanse innenfor rovviltforvaltning. Bestandsregulering er en av de mest sentrale delene innenfor rovviltforvaltningen og har innflytelse på forekomst av artene.

Videre ønsker departementet at Direktoratet for naturforvaltning har et sentralt rovdyrregister som samordnes med fylkesmennene. Dette skal gjøres for å få en klar oversikt over bestandene og leveområdene til artene. Direktoratet vil på denne måten kunne gjøre nasjonale bestandsvurderinger med best mulig grunnlag. I stortingsmeldingen tillegges altså Direktoratet for naturforvaltning helt sentrale deler av rovviltforvaltningen. Når det gjelder erstatningsordningen skal en delegasjon fra Direktoratet for naturforvaltning fungere som administrasjon for fylkesmennene.

Fylkesmannen er sentral i forbindelse med søknader om felling av skadegjørende individ. Stortingsmelding nr. 27 (1991-1992) går inn for utvidet bruk av skadefelling og at myndighet tillegges fylkesmannen. Dette forutsetter at det er dokumentert vesentlig skade. Stortingsmeldingen viser også til en forsøksordning med regionale eller fylkesvise rovdyrkonsulenter. Ordningen har blitt gjennomført i områder som er særlig utsatt for rovdyrskader og oppgavene til rovdyrkonsulentene har vært knyttet til registrering av rovviltbestandene. Resultatet synes å være at konfliktene i skadeområdene er dempet (St.meld. nr. 27 (1991-1992):30). Departementet påpeker at dette kan redusere skadene, sikre større fleksibilitet og tidligere iverksetting av tiltak. Bestandsregistrering og skadedokumentasjon kan derfor best mulig ivaretas på fylkesplan. Det understrekes slik: ”Fylkesmennene vil gjennom dette arbeidet få den beste kunnskap om skadeomfang, aktuelle skadevolder og aktuelle tiltak.” (St.meld. nr. 27 (1991-1992):52).

Viltnemnda er den siste aktøren med sentrale oppgaver innenfor rovviltforvaltningen. Oppgavene er tilknyttet søknader om fellingstillatelser og nemndas myndighet til å gi fellingstillatelser på skadegjørende gaupe. Det er viltnemnda som er knyttet til det praktiske arbeid med felling og er avgjørende i en effektiv forvaltning. Stortingsmeldingen klargjør at man bør være åpen i forhold til en eventuell endring av organiseringen av viltnemndas oppgaver. For å få en så effektiv som mulig forvaltning, ønsker departementet at viltnemnda bidrar til lokalkunnskap om sporing, skadebilder, osv. De regionale og fylkesvise rovviltkonsulentene skal være en del av et slikt lokalt apparat, sammen med representanter fra viltnemnda.

Rovviltforvaltningen, slik den beskrives og utformes, gjennom stortingsmelding nr. 27 (1991-1992) har først og fremst fokus på nasjonal forvaltning og organisering. Forvaltningen foregår i store deler gjennom Direktoratet for naturforvaltning og det er de som innehar de største rollene i den konkrete forvaltningen. Dette begrunnes med en ivaretagelse av de nasjonale målene og de internasjonale konvensjonene som Norge har ratifisert. Departementet mener at en nasjonal forvaltning gjennom direktoratet er den beste måten å organisere rovviltforvaltningen på. Fylkesmennene, viltnemnda og de lokale rovdyrkonsulentene er de som ivaretar de fylkesvise og regionale oppgavene. Utover dette er det ikke lagt opp til noen andre regionale organer som et ledd i forvaltningen. Gjennom Stortingsmelding nr. 27 (1991-1992) er det opprettet fem administrative kjerneområder for bjørn og tre kjerneområder for jerv. Det er fylkesmennene som har i oppdrag og utforme forvaltningsplaner for disse kjerneområdene. Til sammen tilsvarer kjerneområdene 23 prosent av landarealet.

Den neste stortingsmeldingen som omhandler rovvilt er Stortingsmelding nr 35 (1996-1997) "Om rovviltforvaltning". I Stortingsmeldingen påpekes det at når man ser på rovdyrteiteten i Norge og tap av sau, er dette svært høyt i forhold til andre land. Grunnen til dette er at Norge har så mye frittgående sau på utmarksbeite, og at dette ble utviklet i en periode da rovdyra nesten var utryddet i Norge (St.meld. nr. 35 (1996-1997):8). Målet med Stortingsmelding nr. 27 (1996-1997) gjenspeiler målene i Stortingsmelding nr. 27 (1991-1992). Rovdyrene skal sikres gjennom levedyktige bestander, samtidig som man skal ha et aktivt jordbruk og utnytte beiteressursene (St.meld. nr. 35 (1996-1997):59). Det påpekes at det er helt nødvendig med en aktiv deltakelse fra organisasjoner, enkeltbrukere i landbruket og styresmakter for å oppnå denne delte målsettinga. Konkrete tiltak og effektive virkemidler

skal være med på å forbedre forvaltninga av rovvilt. Og ta vare på artene beskrives som er felles samfunnsansvar som alle må medvirke til.

Departementet legger frem i Stortingsmelding nr. 35 (1996-1997) konkrete forvaltningsmål for alle de forskjellige artene. Dette skjer på grunnlag av bestandssituasjonen og bestandsutviklinga for artene. Gaupebestanden ligger på 300-400 individ, og det ønskes fortsatt sammenhengende bestander og reproduksjon over store areal. Departementet går inn for at i områder som ikke har etablerte gauper, bør det heller ikke etableres nye stammer. Dette gjelder også for områder som har tettest bestand av beitende bufe eller rein. Når det gjelder jerv, så understrekes det at det ikke finnes et godt nok datagrunnlag for å gjøre utregninger av en minimum levedyktig bestand. Den nordlige bestanden av jerv fra Nord-Trøndelag til Finmark er beregnet til 25 dokumenterte ynglinger, og kan sees på som en levedyktig bestand isolert sett. I de sørlige delene av Norge er det beregnet at det finnes ca. 24-35 dyr, men disse kan ikke sees på som levedyktig isolert sett. Skadepotensialet for jerv er såpass stort, at det ikke ønskes reproduserende jervebestander andre steder i fjellområdene i sør. Bjørnebestanden er vurdert og det har blitt utformet kjerneområder i forvaltningsplanene til fylkesmennene. De konkrete kjerneområdene for bjørn som skal ha reproduserende binner er Pasvik, Anarjohka, Indre Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og et avgrenset område i Hedmark. Stortingsmelding nr. 35 (1996-1997) legger dermed opp til konkrete forvaltningsmål for både gaupe, jerv og bjørn. Når det gjelder ulv så legger Stortingsmeldingen til grunn at det i Norge kun er registrert et fåtall med streifdyr og at det var 5-7 ulver som var på norsk side vinterne 1995/96 og 1996/97. Det understrekes at Norge er pliktig til å ha som mål å etablere reproduksjon av Ulv i Norge og at målet er 8-10 familiegrupper i Sør-Skandinavia. Det er dermed viktig at ulven blir underlagt et svært strengt vern (St.meld. nr. 35 (1996-1997):61).

Når det gjelder forvaltningsorganene som er nevnt i Stortingsmelding nr. 35 (1996-1997) så er dette Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmannen og kommunen. De administrative endringene som ble gjennomført i forbindelse med Stortingsmelding nr. 27 (1991-1992) la til rette for et nærmere samarbeid mellom de ulike aktørene og administrative organene. Dette ønskes å videreføres gjennom Stortingsmelding nr. 35 (1996-1997). Når den lokale viltforvaltninga ble overført fra staten til kommunen og den regionale landbruksforvaltninga ble organisert som en avdeling i fylkesmannsembetet på linje med miljøvernavingdelinga, la dette et godt grunnlag for mer lokalt samarbeid i rovviltforvaltninga. Miljøverndepartementet er fortsatt den overordnede instansen

som har ansvar for lovverk, budsjett og langtidsplanlegging. Miljøverndepartementet er også klageinstans når det gjelder skadefelling av bjørn, jerv og ulv. Landbruksdepartementet innehar ansvaret for fordeling av øremerket midler til forebyggende tiltak mot rovviltskader som fordeles i jordbruksavtalen, og forvaltes gjennom Tiltaksfond for småfe og fjørfe. Sammen med Direktoratet for naturforvaltning forvaltes alle budsjettmidler til forebyggende tiltak.

Direktoratet for naturforvaltning er faginstans og innehar myndighet til å gi skadefellingstillatelser på bjørn, jerv og ulv, og lisensjakt på bjørn og jerv (St.meld. nr. 35 (1996-1997):19). Stortingsmelding nr. 35 (1996-1997) understreker også at det er Direktoratet for naturforvaltning som kan gi retningslinjer for rovviltforvaltninga og ta konkrete avgjørelser som har betydning for rovviltet. Informasjons og opplysning er det også Direktoratet for naturforvaltning som har det overordnede ansvaret for. Samarbeidet mellom Direktoratet og de ulike fylkesmennene skal være organisert slik at det er Direktoratet for naturforvaltning som har ansvar for styringsdialogen og som har budsjettansvar.

I Stortingsmelding nr 35 (1996-1997) tillegges og videreføres en rekke med ansvarsområder til fylkesmannen. Fylkesmannen er et overordnet og lokalt ansvar om å gjennomføre vedtak som er fattet angående rovviltforvaltningen. Ansvaret for skadedokumentasjon og bestandsregistreringer ligger også hos fylkesmannen. Gaupe, som er den eneste arten med vanlig jakktid, har fylkesmannen ansvar for å fastsette kvote og gi skadefelling på. Stortingsmelding nr. 35 (1996-1997) konstaterer også at de siste årene har fylkesmannen fått myndighet til å iverksette skadefellingstillatelse på bjørn og jerv, når Direktoratet for naturforvaltning har tillatt dette. I samarbeidet mellom miljøvernavingdelinga og landbruksavingdelinga hos fylkesmannen, så har de et ansvar for skadeforebyggende tiltak og en samordning av kompetanse. Kommunen har også et overordnet ansvar for lokal viltforvaltning, men dette omfatter ikke de store rovdyprene. Dette begrunnes med at rovviltartene innehar sin vernestatus og ofte beveger seg innenfor store leveområder (St.meld. nr. 35 (1996-1997):20).

Gjennom Stortingsmelding nr 35 (1996-1997) er det ikke foreslått å gjøre noen formelle endringer mellom de ulike beslutningsorganene eller formelle endringer for ansvarsfordelingen. Det understrekes videre at det fremdeles er viktig med en videreutvikling av lokale styresmakter og samarbeid mellom disse. Det er et stort behov for videre bestandsregistrering og bestandsovervåking, og fylkesmannen vil derfor få midler til å

forsterke dette arbeidet. Når det gjelder skadedokumentasjon legges det opp til at dette kan nedtrappes når man oppnår bedre kunnskap om sammenhengen mellom rovviltbestand og skadesituasjon. Stortingsmelding nr. 35 (1996-1997) legger derfor et grunnlag for videre samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet som øverste instans, Direktoratet for naturforvaltning som faginstans og fylkesmannen som lokalt og regionalt organ. Det ble også i Stortingsmeldingen foreslått å opprette et sentralt rovviltutvalg som skulle inneha en rådgivende funksjon til miljø- og landbruksmyndighetene.

5.2 Dagens organisering av forvaltningen

Det er Stortingsmelding nr 15 (2003-2004) som danner grunnlaget for dagens organisering av rovviltforvaltningen. I arbeidet med Stortingsmelding nr. 35 (1996-1997) ble det i jaktseasonen 1997/98 gjennomført forsøksordninger med fylkesvise rovviltutvalg og jerve- og gaupenemnder. Nemndene var både partssammensatte og politisk oppnevnte. I Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark ble det opprettet egne jervenemnder, mens resten av fylkene fikk opprettet en felles nemnd. Nemndene fikk hovedansvaret for bestandsregistrering av jerv innenfor virkeområde til nemndene, vedtak om fellingskvote, og fatte vedtak om hvilke områder lisensfelling kan bli gjennomført og vilkår for deltakelse i lisensjakt (St.meld. nr. 15 (2003-2004):61). For vedtakene som blir fattet av jervenemndene og gaupenemndene så ble Direktoratet for naturforvaltning oppnevnt som klageinstans.

De første gaupenemndene ble opprettet i Trøndelagsområdene og senere i Hedmark. Gaupenemndene tok over arbeidsoppgavene som fylkesmannen opprinnelig hadde med fellingskvoter og områder for kvotejakt. Medlemmer av gaupenemnden i Hedmark ble oppnevnt av fylkestinget og ble en partssammensatt nemnd. Sekretariat for nemndene har ligget hos fylkesmannen som har hatt ansvaret for praktisk tilrettelegging og administrative oppgaver.

I forbindelse med forslaget fra Stortingsmelding nr. 35 (1996-1997) om et sentralt rovviltutvalg ble dette opprettet i 1997. Det sentrale rovviltutvalget (SRU) hadde som sentrale oppgaver og: "... fungere som et kontaktskapende og konfliktløsende organ i forbindelse med gjennomføringen av rovviltforvaltningen." (St.meld. 15 (2003-2004):63). Det har også blitt gjennomført en egevaluering av SRU i 2002 av medlemmene i utvalget. Utfallet av evalueringen tydet på at utvalget fortsatt hadde en viktig oppgave i rovviltforvaltningen, men ønsket seg et større mandat og større innflytelse på utforming av rovviltforvaltningen.

Videre understrekes det i Stortingsmelding nr 15 (2003-2004) at SNO de siste årene har bygget et mye bedre kompetansegrunnlag innenfor bestandsregistrering og skadedokumentasjon og at det er brukt betydelige ressurser på dette.

I den videre organiseringen av rovviltforvaltningen legger Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004) opp til en betydelig forandring av forvaltningen, med forvaltningsregioner, regionale rovviltnemnder og regionale bestandsmål. For å få en bedre lokal forvaltning skal det legges opp til forvaltningsregioner av rovvilt. Hver region skal ha hver sin regionale rovviltnemnd. Prinsippene som skal ligge til grunn for inndelingen av regioner er at det fortsatt skal videreføres arbeid med en geografisk differensiering av rovviltforvaltningen. Det vil si at det innenfor ulike geografiske områder skal være tilrettelagt for ulike arter av rovvilt og begrense utbredelsen, istedenfor å opprette reservater. En inndeling i regioner vil gjøre det enklere å tilpasse områder hvor det er for eksempel reindrift eller mange beitedyr. De ulike prinsippene for oppdelingen i regionene (St. meld. nr. 15 (2003-2004):91) bygger videre på fordelene med at forvaltningen da kan variere mellom de ulike regionene og gi en bedre lokal tilpasning av forvaltningen. Resultatet og målet for oppdelingen i regioner og den geografiske differensierte forvaltningen er: "... større sikkerhet for overlevelsen av rovviltbestandene, og større fleksibilitet i forvaltningen." (St. meld. nr. 15 (2003-2004):92). I tillegg skal det utarbeides nasjonale bestandsmål for hver enkelt region.

Innst. S. Nr. 174 (2003-2004) legger til grunn at det vil være hensiktsmessig med 8 regioner. Alle regionene skal følge fylkesgrensene. Inndelingen er som følger:

- Region 1: Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland og Vest-Agder
- Region 2: Aust-Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud
- Region 3: Oppland
- Region 4: Akershus, Oslo, Østfold
- Region 5: Hedmark
- Region 6: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal
- Region 7: Nordland
- Region 8: Troms og Finnmark

Fig. 1.0. Inndelingen av forvaltningsregionene.



Som grunnlag for inndelingene ligger utbredelsen av dagens bestander, konfliktvurderinger og en faglig, relevant og meningsfylt bestandsforvaltning til grunn. I Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004) legges det også til grunn at eksisterende politiske målsettinger og at det fortsatt vil være mulig med en geografisk differensiert forvaltning innenfor de ulike regionene. I Innst. S. nr. 174 (2003-2004) legges det opp til at forvaltningen av ulv må behandles på en særegen måte. Forvaltningen av ulv kan skje på regionalt nivå, men at regioner som er berørt av ulvesonen, skal samarbeide om forvaltningen.

Hver region skal ha fem medlemmer hver, med noen unntak. I region 5, 6, 7 og 8 har nemndene medlemmer som er oppnevnt i samarbeid med Sametinget. Region 5 som omfatter Hedmark fylke har oppnevnt et medlem fra Sametinget, mens region 6, 7 og 8 har oppnevnt 2 medlemmer. Region 6, 7 og 8 har dermed 6 medlemmer i nemnden. Medlemmene i nemnden må også ha fast plass i et fylkesutvalg, om fylkeskommunen har dette. Det er fylkestinget som kommer med forslag til medlemmer, mens det er Miljøverndepartementet som oppnevner

medlemmene. Det er rovviltnemndene selv som velger leder. Innst. S. nr. 174 (2003-2004) understreker at det er særdeles viktig at rovdirene forvaltes på en bærekraftig og økologisk måte. Ansvaret som skal tillegges de regionale rovviltnemndene vil være kvoter for betinget skadefelling på alle arter, kvote og område for jakt på gaupe og kvote og område for lisensjakt på gaupe, jerv, bjørn og ulv. Prinsippene og forskriftene om forvaltningen går forskrift fra 18. mars 2005, forskrift om forvaltning av rovvilt, nærmere inn på. Kvote for betinget skadefelling av gaupe, jerv, bjørn og ulv skal være med å forhindre at artene gjør skade på bufe eller tamrein. Dette omfattes av forskriften § 8. Det understrekes at vedtak som gjelder ulv skal fattes i felleskap av region 4 og 5, som inkluderer ulvesonen. Kvote for lisensfelling av gaupe, jerv, bjørn og ulv skal begrense veksten og/eller utbredelsen av artene. Kvoten skal være skademotivert og felling skal kun gjennomføres om det ikke er andre tilfredsstillende tiltak som kan iverksettes. Kvote for lisensfelling er beskrevet i forskriften § 10. I tillegg kan også rovviltnemndene sette kvote for jakt på gaupe i henhold til viltloven. Rovviltnemndene har myndighet til å avgrense jaktområdet og fordelingen av kjønn og alder på gaupe. Kvote for jakt på gaupe er regulert gjennom forskriften § 11.

For at både forskriften § 8, § 10 og § 11 skal være gjeldende, må vilkårene i § 7 være oppfylt. Forskriften § 7 er som følger:

”Rovviltnemnden har myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling etter forskriften § 8 og § 10 og kvote for jakt etter forskriften § 11 når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene, jf. forskriften § 4. Nemndenes myndighet skal for ulv og bjørn baseres på de siste dokumenterte data om siste års ynglinger fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Tilsvarende skal nemndenes myndighet for gaupe og jerv baseres på gjennomsnittet av dokumenterte data om ynglinger de tre siste årene fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt.

Rovviltnemndenes vedtak skal bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen, jf. forskriften § 3 tredje ledd og § 6.

En rovviltnemnd kan ikke fatte vedtak om kvote for felling som berører familiegrupper eller revirmarkerende par av ulv der deler av reviret ligger i Sverige.

For at rovviltnemnden skal være beslutningsdyktig må minst tre medlemmer (eller varamedlemmer) være til stede. Vedtak fattes ved flertallsbeslutninger. Ved stemmelikhet har leder dobbeltstemme.

Etter at vedtak om kvote for felling er fattet etter forskriften § 8 og § 10 og kvote for jakt etter forskriften § 11, skal irregulær avgang av rovvilt innenfor regionen belastes den kvote som er bestemt av rovviltnemnden.”

Det er også utarbeidet bestandsmål for den enkelte art innenfor de ulike regionene. De nasjonale bestandsmålene for regionene oppgir hvor mange ynglinger det skal være av gaupe, jerv, bjørn og ulv. Som vilkår i forskriften § 7, har rovviltnemndene kun myndighet til kvotesetting når de nasjonale bestandsmålene for sin region er innfridd. Hvis ikke dette er innfridd, er det Direktoratet for naturforvaltning som overtar myndigheten. Bestandsmålene hos hver enkelt region fungerer som en videreføring av den geografisk differensierte forvaltningen og gjør at de ulike regionene kan prioritere områder for beitedyr eller for artene som de skal ha ynglinger av.

De regionale rovviltnemndene skal som nevnt utarbeide en forvaltningsplan for sin region. Forvaltningsplanene skal inneholde langsiktige forvaltningsmål og vise hvordan forebyggende og konfliktdempende tiltak skal iverksettes. En geografisk differensiert forvaltning skal etableres, og på en best mulig måte innfri de nasjonale bestandsmålene for regionen. Det skal foreligge en overordnet strategi som på sikt skal gi lavere tapstall og senke konfliktnivået. De regionene som omfatter ulvesonen, altså region 4 og 5, skal samordnes slik at forvaltningen av ulv skal være helhetlig og bærekraftig. Forvaltningsplanen skal ta hensyn til den samlede belastningen av rovvilt i områder med beitedyr og kryssende hensyn skal ivaretas. Det understrekes i forskriften om forvaltning av rovvilt § 6 at rovviltnemndene skal ha nær kontakt med berørte kommuner og organisasjoner gjennom utformingsprosessene. Direktoratet for naturforvaltning skal ha mulighet til å komme med en uttalelse om forvaltningsplanen før den vedtas. Her skal det vurderes om forvaltningsplanen er i tråd med nasjonalt vedtatt rovviltpolitikk.

Det skal også oppnevnes et sekretariat for hver rovviltnemnd. Det er Direktoratet for naturforvaltning som oppnevner hvilket fylkesmannsembete som skal fungere som sekretariat. Sekretariatet skal være med på å legge grunnlaget for forvaltningsplanene. Sekretariatet skal

så godt som mulig samarbeide med de andre fylkesmennene hvis regionen omfatter flere fylker. Om det skjer endringer i grunnlag for vedtak som sekretariatet har informasjon om, skal rovviltnemndene informeres fortløpende. Det er Miljøverndepartementet som er klageinstans for vedtak gjort av rovviltnemndene. Direktoratet for naturforvaltning kan gi en faglig tilrådning i klagebehandlingen.

5.3 Sentrale lover og forskrifter

I arbeidet med forvaltning av fredet rovvilt er den en del sentrale lover og forskrifter som må følges og overholdes. Dette gjelder både internasjonale konvensjoner og norske lover og retningslinjer. Bernkonvensjonen, Naturmangfoldloven, Viltloven og Forskrift om forvaltning av rovvilt er helt sentrale når det gjelder hvilke retningslinjer som må følges og hvilke rammebetingelser som er satt på forvaltningen. I forbindelse med forvaltningsplanene som de regionale rovviltnemndene utarbeider, er det nødvendig at de forholder seg til de rammebetingelsene som er satt. Dette gjelder også gjennom bestandsreguleringen som de har myndighet til å utføre. Lovene og forskriftene er også satt som rammebetingelser for de ulike stortingsmeldingene som gjelder forvaltning av rovvilt. Som nevnt i teorien om skjønnsutøvelse er rammebetingelser en faktor som kan være med på å begrense grad og omfang av skjønn (Winter & Nielsen, 2010). Gjeldende lover og forskrifter er dermed med på å begrense skjønnsutøvelsen og setter klare rammer som vedtakene til de regionale rovviltnemndene må holde seg innenfor.

5.3.1 Bernkonvensjonen

Bernkonvensjonen omhandler vern av ville europeiske planter og dyr, samt leverområdene for alle arter. Konvensjonen ble vedtatt 18. juni 1979 og trådte i kraft 1. juni 1982. Norge ratifiserte Bernkonvensjonen 27. mai 1986. Konvensjonens artikkel 2, 6 og 7 omhandler bevaringen av arter, spesielt truede arter som trenger å bli tatt hensyn til. Alle landene eller partene som har underskrevet konvensjonen er pålagt å bevare bestandene av artene de har. Om land deler bestander, har begge eller alle både et selvstendig ansvar og et felles ansvar for å opprettholde levedyktige bestander. Artikkel 2 er også svært sentral når det gjelder fastsettelse av minstebestander og relevante hensyn i forhold til dette. I Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004) er det akkurat slike minstemål eller bestandsmål som foreslås. Sentrale mål i Bernkonvensjonen er både oppbygging og bevaring av truede arter og bestander. Partene

plikter å gjennomføre tiltak som forhindrer at arten blir utsatt for risiko både på nasjonalt og lokalt nivå.

Artikkel 6 i Bernkonvensjonen forbyr uttak av arter som er truet og ødeleggelser av artenes habitat. Det finnes allikevel noen former for unntak av bestemmelsen i artikkel 9. Artikkel 9 gir åpning for uttak av arter som er truet, hvis dette tjener bestemte interesser. Men dette kan først benyttes om bestemte vilkår og tilleggsvilkår er oppfylt. Vilkårene som må være oppfylt omhandler at unntaket ikke skal skade artens overlevelse, at det ikke finnes en annen tilfredsstillende løsning og at unntaket skal avverge alvorlig skade på husdyr og tamrein.

I Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004) gis det en vurdering fra departementet om hvordan Bernkonvensjonen har innflytelse på den norske rovviltforvaltningen. Det påpekes her at en geografisk differensiering ikke strider mot Bernkonvensjonen og at det ikke finnes noe som hindrer at enkelte deler av landet kan prioritere enkelte arter. Men videre er det nødvendig at områdene som artene skal bevares i, er egnede habitater. Stortingsmelding nr. 15 (2003-3004) finner ingen motstrid mellom å bevare rovvilt og opprettholde naturens produksjonsevne.

Når det gjelder den sentrale politiske rovviltforvaltningen blir også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater vektlagt. De nevnte konvensjonene er viktig for den sentrale politiske rovviltforvaltningen, men står ikke like sentralt for arbeidet til de regionale rovviltnemndene.

5.3.2 Viltloven

Viltloven eller lov om jakt og fangst av vilt er heller svært sentral i arbeidet og vedtakene til de regionale rovviltnemndene. Både i arbeidet med forvaltningsplanene og fellingsvedtakene, så står viltloven svært sentralt. Viltloven trådte i kraft 2. april 1982 og ble sist endret 1. oktober 2010. Formålet med loven er som følger:

”Viltet og viltets leveområder skal forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens produktivitet og artsriktighet bevares. Innenfor denne ramme kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv.”

Vilt er i utgangspunktet fredet, men ved oppfylte kriterier og at det er funnet grunnlag for jakt, så kan dette gjennomføres. Jerv, bjørn, ulv og kongeørn er totalfredet i Norge. Det er kun gaupe som det foregår felling på uten grunn for skadegjøring. Felling av de totalfredede artene er kun på skadegjørere og for å forhindre eventuelle skader. Alle vedtak som de regionale rovviltnemndene fatter, må være innenfor rammene til viltloven og de lovene som gjelder felling av vilt og fredet vilt.

5.3.3 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven ble vedtatt 19. juni 2009 og trådte i kraft 1. juli 2009.

Naturmangfoldloven eller lov om forvaltning av naturens mangfold er også svært sentral i arbeidet til de regionale rovviltnemndene og setter klare rammer for forvaltningen. Loven ble sist endret 17. september 2010. Lovens formål er som følger:

”Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.”

Lov om forvaltning av naturens mangfold gir tydelige prinsipper som må følges i forbindelse med forvaltningsvedtak for rovvilt. Naturmangfoldloven § 5 har et forvaltningsmål om at alle arter skal forekomme i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. De økologiske betingelsene som artene er avhengige av, skal også ivaretas på en best mulig måte. Naturmangfoldloven § 9 bygger på føre-var-prinsippet. Her utdypes det at ved beslutninger hvor man ikke har tilstrekkelig kunnskap om langvarig virkning eller virkninger på naturmiljøet, så skal man på en best mulig måte unngå vesentlig skade eller risiko for irreversibel skade på naturmangfoldet. Loven sier også at ved mangel på kunnskap, så skal det ikke ventes med å treffe forvaltningstiltak for bevaring av naturmangfoldet.

Naturmangfoldloven § 8 setter tydelige krav til kunnskapsgrunnlaget for offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet. Dette er svært sentralt når det gjelder de beslutningene som de regionale rovviltnemndene foretar i forvaltningen av rovvilt. Det settes krav til at alle beslutninger skal bygge på vitenskapelig kunnskap om bestandssituasjon og effekten av påvirkninger. Det forklares videre at kunnskapsgrunnlaget må stå i forhold til risiko som beslutningen kan utgjøre og for de skadene som kan bli påført naturmangfoldet. I

forbindelse med vern og bærekraftig bruk kan kunnskapen også tillegges generasjoners erfaringer gjennom samspill med naturen, da spesielt samisk bruk.

I Naturmangfoldloven kan det åpnes for felling i særskilte tilfeller. Det forklares i Naturmangfoldloven § 17 at det kan åpnes for felling når det utgjøres en "... umiddelbar og betydelig fare for skade på bufe, tamrein og gris." Prinsippene i Naturmangfoldloven § 5 om at artene skal forekomme i levedyktige bestander og i sine utbredelsesområder står svært sentralt når det gjelder forvaltning av rovvilt.

5.3.4 Forskrift om forvaltning av rovvilt

Forskriften om forvaltning av rovvilt har hjemmel i Viltloven og i Naturmangfoldloven. Forskriften er fastsatt ved Kongelig resolusjon 18. mars 2005. Forskriftens § 1 om formålet beskrives slik:

"Formålet med denne forskrift er å forsikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Innenfor en slik ramme skal forvaltningen også ivareta hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter."

Forskriften om forvaltning av rovvilt setter klare rammebetingelser for forvaltningsplanene som de regionale rovviltneemndene utvikler. Forskriften omfatter bestemmelser når det gjelder bestandsmål, forvaltningsregioner og rovviltneemndene. Bestemmelser som gjelder forvaltningsplaner, myndighet og jakt- og fellingsformer er også beskrevet i forskriften. Det er også i denne forskriften beskrevet at Miljøverndepartementet er klageinstans for rovviltneemndenes vedtak om kvote for betinget skadefellingstillatelse og kvote for lisensfelling i forskriftens § 18. Før klagen sluttbehandles skal Direktoratet for naturforvaltning ha mulighet til å gi en faglig tilråding. I følge forskriftens § 20 har Miljøverndepartementet myndighet til å vedta endringer i forskriften om forvaltning av rovvilt.

6.0 Empiri & analyse

Den empiriske hoveddelen og analysen tar utgangspunkt i bakgrunnen for rovviltforvaltningen og de intervjuene som er gjennomført av ledere i alle de åtte regionene. Som sagt i metodeavsnittet er det gjennomført intervju med ledere fra alle regioner slik at alle problemstillinger kan vurderes og analyseres. Inndelingen av analysen tar utgangspunkt i det teoretiske grunnlaget og kan deles inn i både det generelle iverksettingsapparatet, samtidig som det lokale iverksettingsapparatet i form av rovviltnemndene analyseres. Teori som tar for seg skjønnsutøvelse og rom for politisk skjønn er gjennomgående brukt i alle avsnitt som tar inkluderer intervjuene og empiriske opplysninger.

6.1 Inndelingen av regioner

Norge er i dag delt inn i åtte forvaltningsregioner med hver sin nemnd. Regionene er fylkesvis inndelt og varierer fra fire til ett fylke innenfor en region. Inndelingen er som følger:

- Region 1: Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland og Vest-Agder
- Region 2: Aust-Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud
- Region 3: Oppland
- Region 4: Akershus, Oslo og Østfold
- Region 5: Hedmark
- Region 6: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal
- Region 7: Nordland
- Region 8: Troms og Finnmark

Bakgrunnen for inndelingen var som tidligere sagt konfliktvurderinger, dagens bestander av rovvilt og målet om geografisk differensiert forvaltning. Den lokale tilpasningen og fleksibiliteten skal også kunne oppnås på en bedre måte med de gjeldende regionene. Ulvesonen som er mye omtalt, spesielt i media, omfattes av region 5 og region 4.

Gjennom intervjuene som er gjennomført er det tydelig at det er regioner som fungerer bedre enn andre i måten inndelingen er organisert på. De største utfordringene ser ut til å ligge hos de regionene som omfatter flest fylker og fylker med bestandsmål for rovvilt.. Som et mål for den sentrale forvaltningen i Norge er det viktig at inndelingen av regionene vil føre til et lavere konfliktnivå, oppnå de bestandsmålene som er satt for regionen og at den geografiske

differensieringen fører til en god forvaltning i tråd med de nasjonale og internasjonale forpliktelsene. Inndelingen av regionene skal nettopp tilrettelegge for akkurat de målene som er satt gjennom forhandlingene i regjering og storting og det er derfor viktig at inndelingen er best mulig organisert. Ikke minst har dette betydning for hvordan de regionale rovviltmyndene fungerer som et implementeringsorgan for den nasjonale politikken i Norge.

Det er tydelig at det er utfordringer som omhandler den geografiske differensieringen av rovvilt, også mellom regionene og da spesielt regioner som grenser til hverandre. De regionene som omfatter flere fylker viser også til å ha større utfordringer i forbindelse med å komme frem til hvilke områder hvor beitedyr skal prioriteres og i hvilke områder som skal tilrettelegges for rovvilt og oppnåelse av bestandsmålene. I region 8 som omfatter Troms og Finnmark synes det å være den geografiske differensieringen av gaupe som innebærer de største utfordringene (Intervju med leder i region 8, 20.3.2012). Beitenæringen og reindrift omfatter store områder i regionen og gaupa synes ikke å ville etablere seg i de områdene som er ønsket for arten og som er bestemt gjennom forvaltningsplanen for regionen. Den geografiske differensieringen er utviklet gjennom forvaltningsplanen for regionen i samråd med sekretariatet for regionen. I forbindelse med grensen mellom Troms og Nordland gis det uttrykk for muligheter for en bedre tilpasning av regionene (Intervju med leder i region 7, 5.3.2012 & intervju med leder i region 8, 20.3.2012). Det er områder langs kysten hvor Nordland strekker seg oppover, mens Troms fylke forvalter de indre områdene. Leder for region 7 mener at dette danner et kunstig skille i forvaltningen som ikke er naturlig for bestandene og ikke for den geografiske differensieringen. På spørsmål om hva lederen i region 8 tenker om størrelsen på regionen svares det:

”Det er nok noen områder, i våres region, så har vi den her fylkesgrensen mot Nordland som er en kunstig barriere. Og vi har veldig mange på Nordland siden av grensen som henvender seg til oss og som vil være en del av våres region fordi at stykkene langs Ofotfjorden er bare en smal stripe fra riksgrensen egentlig.” (Intervju med leder i region 8, 20.3.2012).

Region 7 og 8 omfatter mange av de samme bestandene, omfang av beiteområder og naturtype. Selv om det ikke er et klart skille mellom Troms og Nordland i form av bestander eller konflikter, er det likevel grunn til å foretrekke å dele inn Nord-Norge i flere regioner slik det er i dagens forvaltning. For store regioner vil kunne redusere graden av lokal tilpasning og kjennskap til de regionale problemstillingene. Lederne i regionene 7 og 8 ga ikke uttrykk for

et ønske om en sammenslåing av regionene, heller ikke mindre områder. Men en tilpasning i grensen mellom Troms og Nordland ville vært fordelaktig for en naturlig inndeling av forvaltningen og den geografiske differensieringen.

For region 6 som omfatter Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal ga lederen uttrykk for at inndelingen av regionen omfatter store områder og mange fylker som krever god koordinering. På spørsmål til lederen i region 6 sies det: ”Nesten alle naboene våre er alene. Og det er litt rart.” (Intervju med leder i region 6, 2.3.2012). Det er helt klart at det stilles høyere krav til samarbeid og tilpasninger for regioner som omfatter flere fylkes. Region 6 har mange regioner som ligger inntil regionsgrensen og nesten alle regionene omfatter kun ett fylke. Spesielt når det gjelder bjørn er det utfordringer knyttet til den geografiske differensieringen, hvilke områder som skal få belastningen av bjørn og hvilke områder som skal prioriteres beitedyr. Dette gjelder da spesielt grenseområdene mellom regionene. Når en region velger å lage områder prioritert for rovvilt inntil grensen hvor en annen region har prioritert beitedyr, fører dette til konflikter. Gjennom intervju med lederne i både region 3, 5 og 6 er det tydelig at det er problematisk med geografisk differensiering når dette skjer helt inntil regionsgrensene, og spesielt i tilfellene hvor områdene er prioritert rovvilt og oppnåelse av de regionale bestandsmålene. Det nasjonale målet med geografisk differensiering kan mulig oppnås på en bedre måte med regioner, men regionene er helt avhengig av et godt samarbeid. Bortsett fra samarbeidet med ulvesonen for region 4 og 5, er det forbedringspotensiale når det gjelder samarbeid mellom regionene. Spesielt gjelder dette for regioner som har bestandsmål for forskjellige arter og i hvilke områder dette skal prioriteres. Når det gjelder inndelingen av region 6 og de fylkene som inkluderer regionen, ser dette ut til å være en hensiktsmessig inndeling med tanke på både dagens bestand og konfliktproblematikk. Men det er klart at en region som har representanter fra tre forskjellige fylker kan innebære større utfordringer knyttet til jevn representasjon og problemer knyttet til prioriteringer av beiteområder. Når det ene fylket, Møre og Romsdal, kun har en representant i nemnda, vil interesser for dette fylket bli vanskelig å fremme.

Region 1 omfatter fylkene Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland og Vest-Agder. I denne regionen er det ingen bestandsmål for de fire store rovdyrene. Inndelingen for regionen er derfor svært hensiktsmessig med tanke på bestandsmålet, eller det ikke-eksisterende bestandsmålet, og også håndteringen av for eksempel kvote- og lisensjakt. Gjennom intervju med leder i region 1, fungerer samarbeidet mellom fylkene og koordineringen av regionen tilfredsstillende og inndelingen er hensiktsmessig. Siden ingen av de fire fylkene har

målsetting om ynglinger for rovdirene, har også regionen så å si de samme utfordringene når de gjelder konflikthåndtering og tilrettelegging for forebyggende tiltak. Region 2 består av fylkene Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder. Det regionale bestandsmålet er 12 årlige ynglinger av gaupe. I forbindelse med intervju av leder i region 2 ser det også her ut som inndelingen av regionen er hensiktsmessig i forhold til de nasjonale målene om lokal tilpasning og geografisk differensiering. Regionen innehar i stor grad samme interessekonflikter og tilpasningsmuligheter. Regionen innehar noe problematikk i forhold til streifdyr, da region 4 som grenser til region 2 er en del av ulvesonen. Men inndelingen er svært hensiktsmessig med tanke på Oslofjorden og målene for årlige ynglinger av gaupe.

Region 3 består av Oppland fylke. Regionen grenser til hele fem andre regioner og skal ha årlige ynglinger av gaupe og jerv. Siden regionen har så mange grenser til andre regioner er man helt avhengig av god kommunikasjon og samarbeid med andre regioner. I intervju med leder i region 3 synes samarbeidet med de andre regionene å fungere tilfredsstillende, men det er utfordringer knyttet til den geografiske differensieringen i grenseområdene. Hvis områder som ligger inntil grensene blir prioritert rovvilt, mens det i andre regioner blir prioritert beitedyr, kan dette føre til større konflikter. Det gjelder da spesielt om dette er arter som beveger seg over store avstander og krysser regiongrensene ofte. Det er grunn til å se på regionssammenslåing av region 3 og region 5. Region 5 som omfatter Hedmark fylke har mange av de samme utfordringene som region 3 har og har en lang grense med store områder som ikke har en naturlig grense mellom rovviltbestandene. Samtidig omfattes deler av region 5 av ulvesonen, som ikke omfatter region 3. Men det er ikke mulig å se store ulikheter mellom region 3 og 5 og det kan derfor være hensiktsmessig å slå sammen disse regionene. Det vil medføre at det blir færre regiongrenser, spesielt for region 3 som har hele fem grenser å forholde seg til i dag. Områdene som skal omfattes av forvaltningen blir nødvendigvis større, men til sammenligning med region 1 og 2 ser dette ikke ut til å innebære større grad av konflikter. Spesielt ikke når regionene har mange av de samme bestandene for rovvilt og områder som skal prioriteres beitedyr. Når det gjelder samarbeidet mellom ulvesonen som omfattes av region 4 og 5, kan dette fortsatt utføres slik det gjør i dagens forvaltning. Det synes å være svært viktig at det samarbeides om den omstridte ulvesonen slik at begge nemndene som omfattes av ulvesonen tar beslutninger sammen. Hvorvidt ulvesonen og områdene som omfattes av den er hensiktsmessig, er det opp til andre fagmyndigheter å evaluere.

Ingen av lederne i region 3 og 5 ga noe uttrykk for et stort ønske om sammenslåing, men så heller ingen store problemer med dette. En sammenslåing vil nødvendigvis medføre et samarbeid mellom to fylker og ikke ett slik det er i dag. Det er knyttet mer samarbeid og koordinering til en sammenslåing av flere fylker, men det vil også kunne gi området en bedre geografisk differensiering av artene, samt færre konflikter knyttet til enkeltindivider som krysser fylkesgrensene. Den nasjonale målsettingen om geografisk differensiering og inndeling basert på dagens rovviltbestander vil kunne tilfredsstilles på en bedre måte. Men det må tas hensyn til grensene til de andre regionene slik at konfliktnivået blir så lav som mulig i tråd med de nasjonale målsettingene.

Region 4 som omfatter fylkene Oslo, Akershus og Vestfold har regionale bestandsmål på gaupe og ulv. Regionene omfattes som tidligere sagt av ulvesonen. Inndelingen av region 4 kan sies å være hensiktsmessig med tanke på Oslofjorden og grensen til de nordligere regionene. Konfliktproblematikken i forhold til beitedyr og jakt ser også ut til å være en god grunn til at regionene er inndelt slik dagens fylkesgrenser tilsier. Så lenge ulvesonen deles av to regioner er det svært viktig at det samarbeidet som er tilstedet i dag fortsetter, og at begge regioner føler at de får tilfredsstillt sine behov for forebyggende tiltak og måloppnåelse for de regionale bestandsmålene. Region 4 ligger også helt inntil den svenske grensen. Det kan være hensiktsmessig å øke graden av samarbeid med svenske myndigheter for de regionene som ligger inntil grensen og hvor det er streifdyr som krysser grensen med jevne mellomrom.

6.2 Nemndenes rolleforståelse og sammensetning

Alle dagens medlemmer i de regionale rovviltnemndene må sitte i fylkesutvalg. Unntaket gjelder de representantene fra sametinget eller de som er oppnevnt av sametinget for region 5, 6, 7 og 8. Nemndene er dermed politisk sammensatt og medlemmene blir til slutt oppnevnt av Miljøverndepartementet etter forslag fra fylkestingene. I perioden 2005-2009 var fordelingen av ledere i nemndene en representant fra SV, en fra Høyre, tre fra Arbeiderpartiet og tre fra Senterpartiet. I tråd med de nasjonale målene om geografisk differensiering og en todelt målsetting skal alle ledere og medlemmer strebe etter dette. De regionale bestandsmålene skal nås og forebyggende tiltak skal iverksettes. I forbindelse med Forskrift for forvaltning av rovvilt skal alle regioner utvikle en forvaltningsplan i samarbeid med sitt sekretariat. Det er helt sentralt at medlemmer i nemnden innehar en rolleforståelse som er i tråd med nasjonal

vedtatt politikk og har de samme målene for forvaltningen om nemndene skal fungere som et implementeringsorgan for storting og regjering.

Det er gjennom St. meld. nr 15 (2003-2004) og Innst. S. Nr. 174 (2003-2004) bestemt at nemndene skal bestå av politikere og nemndene skal ha god kontakt med alle berørte parter. Som et organ som skal iverksette statlig nasjonal politikk er det viktig at retningslinjer, forskrifter og lover som er vedtatt overholdes. Det er også sentralt at medlemmene er oppdatert og opplyst om alle styringsmekanismer de kan benytte seg av og hvilket handlingsrom de har. Dette kan i stor grad sees i sammenheng med Winter & Nielsen (2010) sine bidrag om skjønntøvelse og implementering av politikk. I en rolle som medlemmene i de regionale rovviltnemndene innehar, må de tilfredsstillende nasjonale mål, men også lokale ønsker. Det er dermed rom for skjønn og tolkning av bestemmelser, selv om konkrete bestandsmål skal nås. I intervju med leder for region 7 sier det: ”Det er veldig mange rom for tolkninger og vurderinger av det som står... jeg ville hatt klarere myndighet og klarere retningslinjer. Og det tror jeg at alle ville vært tjent med, om stortinget var litt tydeligere på det.” (Intervju med leder i region 7, 5.3.2012) Forvaltning av rovvilt innebærer en rekke med retningslinjer og lokale hensyn som må håndteres på en best mulig måte. Implementering av den sentrale politikken må gjennomføres, selv om det mulig ikke tiltakene er like populære blant den lokale befolkningen. Men når det gjelder virkemiddelbruk og hvilke tiltak som skal iverksettes, så finnes det rom for skjønn og dermed tilpasningsmuligheter i hver region.

Gjennom intervjuene av lederne er det tydelig at det er den politiske rollen som fremheves og som ønskes fremhevet. Hovedansvaret for rovviltforvaltningen i regionen skal tillegges nemnden, men de skal kun handle innenfor de rammebetingelsene som ligger til grunn. På spørsmål om hva slags rolle lederen i region 8 føler han har i rovviltforvaltningen sies det: ” Per definisjon i forskriften så har vi jo hovedansvaret for å sette ut i livet stortingets vedtak.” (Intervju med leder i region 8, 20.3.2012). Det er innenfor forebyggende tiltak, konfliktdependende midler og kvote- og lisensfelling nemndene kan utøve skjønn. Dette kan skje så fremt antall årlige ynglinger i bestandsmålet blir nådd. I følge forskning av Winter & Nielsen (2010) vil individ som implementerer politikk på en eller annen måte fronte sin egen oppfatning og øke sin grad av innflytelse. På spørsmål om hvorfor den tidligere lederen i region 2 valgte å bli med i rovviltnemnda svares det:

”Fordi jeg alltid har sette på forvaltning av rovvilt for mer enn bare rovvilt og dyret.

Men det er klart at dette har mer med bygdepolitisk virkemiddel og innsyn å gjøre. Og

som ihuga bygdemann og talsmann for mye av bygdefolkets verdier, så ønsket jeg å bli leder.” (Intervju med leder i region 2, 13.3.2012).

Spesielt i tilfeller hvor ikke retningslinjene er veldig klare, kan enkeltindivid tolke på hvilke måte og ved hjelp av hvilke midler politikken skal implementeres. Det vil derfor være mulig å anta at en politisk nemnd vil kunne uttrykke sine politiske meninger og ståsted videre inn i forvaltningen de har hovedansvaret for. For at det lokale synet og de lokale meningene skal gjenspeiles i forvaltningen, kan dette ses på som en fordel for implementeringen av politikken. Men i den grad de nasjonale målsettingene og den nasjonale politikken skal implementeres er det viktig at nemndene forholder seg til de gjeldene rammene som finnes. I alle fall er dette særdeles viktig med tanke på de internasjonale forpliktelsene Norge har i forhold til bevaring av arter, og spesielt arter som er utsatt.

Som en viktig og iverksettende del av rovviltforvaltningen, innehar nemndene et ansvar og forpliktelser til å iverksette vedtatt politikk i praksis. Det kom tydelig frem gjennom intervju at nemndene ønsket større innflytelse og større myndighet til å ta politiske avgjørelser. Dette går man nærmere inn på i avsnittet som omhandler legitimitet og myndighet.

De vedtakene som blir gjennomført av nemndene er ofte ressurskrevende og stiller krav til stor informasjonsflyt og fagkunnskap. Både når det gjelder biologiske faktorer, bestandenes utbredelse og levemåte er alle dette viktig informasjon som må ligge til grunn for enhver avgjørelse. I en politisk sammensatt nemnd er det mulig å anta at det politiske ståstedet kan påvirke avgjørelser. Det lokale skjønn skal selvfølgelig ha betydning for avgjørelsene. Dette kommer også tydelig frem i den nasjonale vedtatte politikken om at rovviltforvaltningen skal tilpasses hver enkelt region og oppfylle den todelte målsettingen. Men rollen som medlemmene i rovviltnemndene har må tydelig avspeile den nasjonale politikken, selv om skjønn kan utøves. Forvaltning av rovvilt og arter som omfattes av Bernkonvensjonen og Naturmangfoldloven må tillegges stor faglig bakgrunnskunnskap før man fatte vedtak som kan påvirke artene. På spørsmål om hvor mye internasjonale konvensjoner vektlegges i arbeidet med vedtakene sies det: ”Altså i rovviltnemnda sin praktiske hverdag, så gjør det ikke det. Men det er jo med i verk som ligger til grunn.” (Vedlegg 2, Region 2). Dette gjelder i stor grad de regionale rovviltnemndene. Når medlemmer eller ledere tolker sin rolle som en representant for de lokale meningene eller synspunktene, kan dette føre til at vedtak ikke tar hensyn til den statlig vedtatte politikken og

det kan være vanskelig å sette dette i sammenheng med internasjonale konvensjoner. Rovviltpolitikk er som nevnt preget av konflikter og har til tider hatt et svært høyt konfliktnivå. Rovviltnemndene er derfor helt avhengig av en sammenhengende rolleforståelse både internt i nemnden og mellom nemndene. Samtidig sier 7 av 8 ledere i nemndene at de tolker sin rolle som en forlengelse av den statlig vedtatte politikken eller som en slags megler som havner mellom de lokale interessene og nasjonale politikk. Fra leder i region 7 sies det:

”Jeg føler jo at min rolle er å forvalte det stortinget har vedtatt. Det er min jobb, ut ifra mitt regionale syn. Om vi gjør det, om vi får det til, det er jeg kanskje litt mer i tvil om. Så vi går bestandig gjennom forliket og situasjonene også legger vi det til grunn. Det er våres jobb.” (Intervju med leder i region 7, 5.3.2012).

Det er viktig at rollen som politisk beslutningstaker er lik for alle innad i nemnden og for de ulike nemndene. Ellers kan vedtak bli tatt på forskjellig grunnlag og ikke føre til ønskelige konsekvenser som lavere konfliktnivå og oppnåelse av de regionale bestandsmålene.

Det er derfor mye som tilsier at det om mulig ikke er ønskelig med for store rom for skjønn og politiske ytringer i nemndenes vedtak. Gjennom noen av intervjuene ble det gitt uttrykk for at man aller helst skulle se bort ifra sin egen politiske bakgrunn, og man kan dermed heller ikke se noen grunn til at nemndene kun skal bestå av medlemmer fra fylkesutvalg. Leder for region 4 sier: ”At stortinget har på en måte lagt rammer, det kan vi på en måte ikke gå utenfor. Sånn sett kan du bli mer en informant, enn en politiker.” (Intervju med leder i region 4, 14.3.2012). Det er store behov for faglig kunnskap ved alle vedtak og alle vedtak skal være innenfor rammene for de internasjonale konvensjonene og norsk lov. Politiske meninger eller ytringer har dermed ingen stor plass i vedtakene, men det er heller det lokale skjønn fra berørte interesseparter som bør inkluderes i vedtaksprosessene. Gjennom prosessen med å bli medlem i nemnden, er det også rom for at personer med et personlig engasjement blir inkludert i forslagene som fylkesutvalgene oppgir til Miljøverndepartementet. Det at nemndene ikke har noen konkrete krav til forskjellig representasjon gjør at interessefaktorene kan bli svært ulikt fordelt. Leder i region 4 sier:

”Det er veldig begrensende at man må sitte i et fylkesutvalg. Det setter en grense for antall personer og det setter en grense for interesse. Det kan hende at i et fylkesutvalg, at det ikke er noen som i det hele tatt synes det er interessant. At det for eksempel kan sitte en i et fylkesting med en brennende interesse for temaet, men kan ikke sitte fordi den ikke er med i et fylkesutvalg. Så egentlig synes jeg at man burde satt det litt friere.

Gjerne med et større utvalg, så man kunne være mer sikker på at man fikk med folk som virkelig ville. Det tror jeg hadde vært en fordel for saken.” (Intervju med leder i region 4, 14.3.2012).

Det vil være naturlig at personer med personlige interesser eller engasjement ønsker å sitte i nemnden. Det kan både være en fordel med personlig engasjement, så lenge vedtak ikke går utover den nasjonale vedtatte politikken. Samtidig ser man at rovviltpolitikkenes høye konfliktnivå stiller krav til nøytralitet og legitimitet. Det kan derfor være mindre ønskelig med parter som har en personlig interesse innenfor nemnden og de vedtak som skal fattes der.

Det er viktig å påpeke at medlemmene i nemndene har tilhørighet i regionene, noe som kan gi god innsikt i regionens problemstillinger. Ved at medlemmene er faste deltakere i fylkesutvalg, har de også kjennskap til ulike problemstillinger for sitt fylke og jobber med politiske prosesser. I andre politiske prosesser det også vanlig med skjønnsutøvelse, og politikerne skal kunne veie fordeler og ulemper mot hverandre. Det ble også påpekt av leder i region 1 at kravet om at medlemmene må sitte i fylkesutvalg begrenser utvalget, også utelukker personer som det ellers ville vært fordelaktig og hatt med i nemnden. Leder i region 1 påpekte også at det er en fordel at personer som har et personlig engasjement er med i nemnden. Det gir heller grundigere vurderinger, istedenfor at avgjørelser blir tatt uten noe spesielt engasjement fra flere parter i saken.

Politiske medlemmer vil nødvendigvis også på en best mulig måte tilfredsstille kravene fra velgermassen. Innenfor forvaltning av rovvilt og naturforvaltning er det lite hensiktsmessig at det er politiske overbevisninger som avgjør viktige vedtaksspørsmål. Den lokale kunnskapen og lokal medvirkning i rovviltpolitikken vil heller ha større medvirkning i nemnder som kan ha myndighet i forhold til forebyggende tiltak og konfliktdempende midler. Dette vil ivareta behovet for lokal medvirkning og lokal kunnskap, noe som er fordelaktig for en forvaltning som berører mange parter i samfunnet. Samtidig er det viktig å påpeke den lokale tilknytningen dagens medlemmer har i nemnden. Allikevel finnes det kanskje en gylden middelvei mellom personlig interesse og lokal tilhørighet. Det kan være til fordel for forvaltningen at personer i nemndene har en interesse, men denne må ikke overskygge målene til den nasjonale politikken og ei heller de lovene og forskriftene som skal følges.

6.3 Kunnskapsgrunnlag

I alle de 8 regionene er det miljøvernavdelingene og delvis landbruksavdelingen til fylkesmannen som fungerer som sekretariat. Det er det nasjonale overvåkningsprogrammet for rovvilt som har ansvar for bestandsstatus for artene og det er Statens naturoppsyn (SNO) som har ansvar for skadedokumentasjon. Det er disse tre nevnte aktørene som danner hovedgrunnlaget for kunnskap som de regionale rovviltnemndene benytter seg av. Dette gjelder både når det fattes vedtak om kvote- og lisensfelling, samt utforming av de langsiktige forvaltningsplanene. I forbindelse med forvaltningsplanene har også Direktoratet for naturforvaltning anledning til å komme med sin uttalelse før forvaltningsplanen vedtas. Siden noen regioner kun består av et fylke, vil organiseringen i disse regionene ikke ha store utfordringer med hvem som skal fungere som sekretariat. I regioner med flere fylkesembeter, ser det ut til å være større utfordringer med tanke på hvem som skal fungere som sekretariat og hvilke avdelinger hos fylkesmannen som skal komme med innstillinger til vedtak og forvaltningsplan. Gjennom intervjuene ble det også gitt uttrykk for et ønske fra flere ledere om at landbruksavdelingene hos fylkesmannen ønsket større innflytelse på vedtak og innspill til forvaltningsplan. I intervju med leder av region 7 sier det: ”Jeg synes jo at det er preget av at det er miljøvernavdelinga... og det er nok preget av at det er ene siden som er representert i sekretariatet. Landbruksavdelinga er med en bit, men ikke så mye som vi skulle ønsket.” (Intervju med leder i region 7, 5.3.2012). Dette var også et ønske som flere ledere ga uttrykk for. Bakgrunnen for å involvere landbruksavdelingene var den store belastningen som rovdyr ga landbruksnæringen og den store påvirkningen som rovvilt hadde på landbruket. Spesielt gjaldt dette for region 2 som ønsket at landbruksavdelingen skulle ha større påvirkningsmuligheter enn det de hadde i dagens kunnskapsgrunnlag.

Sett i sammenheng med forskning på policy-design og iverksettingsmodeller som beskrevet i delen for tidligere forskning og teori, har kunnskapsgrunnlag mye å si for implementering av politikk. For at retningslinjer og forskrifter skal bli fulgt er man avhengig av at personer i iverksettingsprosessene har god innsikt i det kunnskapsgrunnlaget som er tilstede og fatte vedtak innefor de rammene som gjelder. Kunnskapsgrunnlaget er derfor helt avgjørende for at vedtak skal følge de nasjonale målene og på en slik måte som den nasjonale politikken har bestemt. For at nemndene skal fungere som et implementeringsorgan for statlig rovviltpolitikk må kunnskapsgrunnlaget danne selve beslutningsgrunnlaget for vedtak og for langsiktige forvaltningsplaner. Som sagt, må regioner med flere berørte fylker innhente

bakgrunnsinformasjon fra flere fylkesmannsembeter, enn regioner bestående av kun et fylke. I intervju med leder fra region 2 påpekes det:

”Vi har fire fylkesmannsembeter å forholde oss til i denne regionen. Jeg synes at det gikk seg til. Fylkesmennene er trent til og opplært til å være iverksettere og kontrollører av statlig politikk. Og det var det de burde holdt på med, og ikke det andre. Men det er med unntak av landbruksavdelinga, så har det hatt erfaring med andre nemnder gjennom fylkeslandbruksstyret. Men miljøvernavdelingene, av alle ting, som driver denne forvaltningen av rovvilt, hadde ikke trening på å forholde deg til politiske organ. Det kunne de ikke. Det kan de ikke godt nok enda, men de har lært mye.”(Intervju med leder i region 2, 13.3.2012)

Region 8 består av både Troms og Finnmark. I arbeidet med utvikling av forvaltningsplanen har både representanter fra fylkesmannen i Troms og Finnmark deltatt, samt representanter for reindriftsforvaltningen. I forbindelse med forvaltningsplanen valgte region 8 å danne en rådgivende referansegruppe bestående av representanter fra Troms og Finnmark bonde- og småbrukarlag, Troms Reinsdriftssamers fylkeslag, Troms og Finnmark bondelag, Karasjok flyttsamelag, Kautokeino flyttsamelag, Troms og Finnmark sau og geit, Miljøvernforbundet og Naturvernforbundet. Gjennom intervju av leder i region 8 gis det et sterkt uttrykk for at innstillingene fra sekretariatet vektlegges mye. Det fungerer også slik at sekretariatet underveis i arbeidet med innstillingene, arbeider for å få innspill og holde en dialog med partene, slik at innstillingene ikke blir utsatt for overprøving. Leder i region 8 gir også videre uttrykk for at samarbeidet med SNO fungerer optimalt.

I region 7 er det fylkesmannen i Nordland som har sekretariatsfunksjonen. Det er dermed fylkesmannen som skal danne kunnskapsgrunnlaget som rovviltnemnden skal ta avgjørelser på bakgrunn av. For å oppnå den todelte nasjonale målsettingen om både bevaring av alle rovviltarter og ha dyr på utmarksbeite, mener leder i region 7 at det er uheldig at det er miljøvernavdelingen som innehar sekretariatsfunksjonen. Lederen mener at miljøvernavdelingen kan ha tendens til å representere kun den ene siden av den todelte målsettingen, og tar dermed ikke like stort hensyn til alle interesser i saken. Det synes også å være problematisk for region 7 at sekretariatet ønsker en viss retning i forvaltningen, mens rovviltnemnden ønsker en annen retning og dermed går delvis imot forslag fra sekretariatet. Leder i region 7 gir også uttrykk for at de ønsker at landbruksavdelinga skal ha større innflytelse på sekretariatsfunksjonen og en del av regionens rovviltforvaltning.

I region 6 så er det tre fylkesmannsembeter. For leder i region 6 var det ønskelig med en innstilling og ikke tre forskjellige fra alle fylker. Leder i region 6 sier i intervju: ”Også har vi nå tre fylkesembeter, så det første vi gjorde var å få samlet de tre. Vi vil ha en innstilling, ikke fra flere forskjellige. Så de måtte bli enige først, før vi fikk det. Hvis du ser på oversikten (viser frem oversikten over alle organer i rovviltforvaltningen lik figur 4), så er det mange parter. Mange parter og mye søl. Alle har sine interesser og alle har litt myndighet”. (Intervju med leder i region 6, 2.3.2012). Gjennom arbeidet med forvaltningsplanen så er det miljøvernavdelinga i Nord-Trøndelag som har fungert som sekretariat. Dette skjedde i nært samarbeid med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal og to reindriftsagronomer i regionen som har tilhold i Snåsa og i Røros. Det er tydelig gjennom intervju at man var avhengig av en oppstartsperiode hvor samarbeidet mellom rovviltnemnden og fylkesmannen måtte tilpasse seg hverandre. Når fylkesmannen skal engasjeres sammen med politiske aktører synes det å være noen problemstillinger som må løses. Det er mange parter som skal involveres i prosessene, samtidig som den regionale rovviltnemnden skal utøve politisk skjønn. Kunnskapsgrunnlaget som sekretariatet skal danne, må være på bakgrunn av fakta og forskning på området. Rovviltnemnden er også avhengig av å vektlegge innstillingen som blir fremmet av sekretariatet for at vedtakene og forvaltningsplanen skal ha et godt nok kunnskapsgrunnlag. Det er på denne måten man kan sørge for at nasjonale målsettinger og internasjonale konvensjoner blir overholdt og dermed bli implementert i de politiske vedtakene.

I region 5 som består av Hedmark fylke er det miljøvernavdelinga som fungerer som sekretariat. Gjennom intervju uttrykker leder i region 5 at samarbeidet med sekretariatet og nemnden fungerer bra. Det sies i intervju:

”Det er klart at de innstillingene som foreligger.. det hender jo at vi gjør en del endringer på dem. Men ikke veldig store endringer opplever jeg. Jeg tror at administrasjonen også ser litt på hvor landet ligger her, hva som er mulig å få til osv. Så jeg kan vel skjønne at de av og til kan føle en sånn liten skvis mellom sine og oss som nemnd.” (Intervju med leder i region 5, 16.3.2012).

Det uttrykkes også at nemndens oppgave er å forvalte statlig vedtatt politikk og i tråd med den kunnskapen som foreligger. På den måten er det sentralt å vektlegge kunnskapsgrunnlaget som sekretariatet legger til grunn for sine innstillinger. Samtidig er det tydelig at leder i region 5 mener at det hender det gjøres endringer, men ingen store endringer. Det rommet for skjønn

som forligger, vil være opp til nemnden å utøve i tråd med statlig vedtatt politikk. Når det gjelder forvaltning av ulv og kunnskapsgrunnlaget på dette området, utarbeides forvaltningsplanen i tett samarbeid med region 4 og 5.

I region 4 fungerer Fylkesmannen i Oslo og Akershus som sekretariat for hele regionen, som inkluderer Østfold i tillegg. Det synes å være et stort fokus av leder i region 4 at innstillingene fra sekretariatet og det kunnskapsgrunnlaget som dannes der skal vektlegges i særlig stor grad. Forvaltningen blir dermed i stor grad kunnskapsbasert og dermed kan det være mulig å redusere rom for skjønn. Dette mener leder i region 4 at danner en trygghet når kunnskap ligger til grunn for alle vedtak og beslutninger. Det uttrykkes også et ønske at sekretariatet kan være med på å forme flere alternativer, og at rovviltnemnden kan ut ifra kunnskapen som foreligger komme frem til det beste forslaget.

Region 3 består, slik som region 7 og 5, kun av ett fylke, og det er dermed Fylkesmannen i Oppland som fungerer som sekretariat. Leder i region 3 gir klare uttrykk for at samarbeidet med Fylkesmannen har fungert bra og det kunnskapsgrunnlaget sekretariatet har dannet, er veldig grundig. Det påpekes også videre at det varierer hvor mye innstillingene blir vektlagt. Samtidig er det tydelig at det tolkes slik at det kunnskapsgrunnlaget som sekretariatet danner, er også en faglig vurdering om hva som skal til for å oppnå den todelte målsettingen, og at innstillingene dermed må vektlegges.

Det er Fylkesmannen i Buskerud som er sekretariat for region 2 som består av fire fylker, Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder. Det var tydelig gjennom intervju at samarbeidet med den regionale rovviltnemnden og sekretariatet var i starten avhengig av en innkjøringsperiode. Leder i region 2 ga uttrykk for at Fylkesmannen er i stor grad vant til iverksetting og kontrollering av statlig politikk, og ikke den politiske prosessen som inkluderer vurderinger og skjønn. Det synes også å være en forskjell i engasjement fra de fylkene som sitter med sekretariatsfunksjoner og de fylkene som ikke har det. I en region med fire fylkesmannsembeter kan det være naturlig å tro at ikke alle fylker vil engasjeres likt i alle saker og vedtak. Region 2 har også kun bestandsmål når det gjelder gaupe og har ikke den samme rovviltbelastningen som andre regioner. Men når det gjelder kunnskapsgrunnlag blir man dermed avhengig av at fylket som sitter med sekretariatsfunksjonen må tillegge seg kunnskap om de andre fylkene, slik at ikke det kun blir innhentet problemstillinger og kunnskap fra ett fylke. Dette gjelder også alle de andre regionene med flere fylkesmannsembeter. Det kan være mer hensiktsmessig at alle fylker må bidra med

kunnskapsgrunnlag fra sitt fylke, men at dette samles og danner en innstilling fra det oppnevnte sekretariatet.

I region 2 er det fylkesmannen i Rogaland som fungerer som sekretariat. Samarbeidet mellom den regionale rovviltnemnden og sekretariatet ser her ut som om det fungerer tilfredsstillende. Innstillingene fra sekretariatet har blitt vektlagt i stor grad, selv om nemnden har gjort noen endringer i følge leder i region 2 gjennom intervju (Intervju med leder i region 2, 13.3.2012).

Det er mulig å se at det kan dannes mindre uenigheter eller uoverensstemmelser mellom de regionale rovviltnemndene og sekretariatet. Sekretariatet skal som sin funksjon skal danne selve kunnskapsgrunnlaget, men rovviltnemnden er ikke bundet til å følge innstillinger til punkt og prikke. Det er det politiske skjønnnet som rovviltnemnden skal utøve, som kan gjøre at vedtakene og forvaltningsplanene kan avvike fra innstillingene til sekretariatet. Men for at kunnskap om bestandens status, utbredelse og tapstall skal opprettholdes, er det nødvendig at nemndene tar innstillingene til etterretning og skal danne grunnlaget som vedtakene tas på. For at nemndene skal tilfredsstillende kravet om en kunnskapsbasert forvaltning som inkluderer den todelte nasjonale målsettingen, må nemndene ha et nært og godt samarbeid med sekretariatet hvor fagkunnskapen skal danne grunnlaget.

6.4 Fellingstillatelser og klageavgjørelser

De regionale rovviltnemndene fatter vedtak om kvote for betinget skadefelling og kvotejakt/lisensfelling. Rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak så lenge bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen. Hvis bestandsmålet ikke er oppnådd er det Direktoratet for naturforvaltning (DN) som har myndighet til å fastsette kvoter. DN har også mulighet til å delegere myndigheten dersom det foreligger en vedtatt forvaltningsplan for rovvilt (jf. sentrale lover og forskrifter).

En gjennomgang av argumentasjonen for begrunnelsen for vedtakene gjort av rovviltnemndene fra 31. oktober 2005 til 31. august 2011 viser at den største delen av vedtakene legger til grunn at minimumsmålet er nådd og at det derfor kan innvilges lisensfelling. Dette innvilges selv om det ikke foreligger dokumentasjon om store skader på beitedyr. Skjønnsbedømmelsen utøves dermed i stor grad, siden lisensfelling først og fremst skal være skademotivert. Mange av vedtakene begrunnes med forebygging av videre skader

og dokumenterte skader på beitedyr. Dette er i tråd med formålet for tillatelse til lisensfelling av fredet rovvilt. Gjennomgangen av argumentasjon bak vedtakene til rovviltnemndene, viser at i mange tilfeller er lisensfelling gitt med bakgrunn av at det nasjonale minimumsmålet er nådd. Rommet for skjønnsutøvelse fører derfor til at minimumsmålet for artene blir forvaltet som absolutte mål. Undersøkelse utført av NINA i 2011 viser at folk mener bestandsmålene er akseptable, og en større prosentandel ønsker økte bestandsmål, fremfor de som ønsker en redusering. Dette gjelder alle artene bortsett fra jerv (Krange, Tangeland & Skogen, 2011).

Fig.2. Argumenter i fellingsvedtak gjort av rovviltnemndene.

Argument	Antall
Nasjonalt mål nådd	38
Forebygge skader på beitedyr	21
Begrense tap på beitedyr	9
Nasjonalt mål nådd + store skader på beitedyr	5
Geografisk differensiering	4
Sum	77

Fig. 2 viser at en overvekt av vedtakene har som argument at det nasjonale målet for antall dyr er nådd, og at det derfor er nødvendig med lisensfelling av arten. Dette gir et klart bilde av at skjønnsutøvelsen er stor når det gjelder grunnlag for begrunnelse for vedtak, siden lisensfelling først og fremst skal være begrunnet i tap av beitedyr eller andre skader som gjør at artene må begrenses. Begrunnelsen for store tap av beitedyr og forebygging videre skade av beitedyr finner vi i til sammen 30 vedtak. Når det gjelder vedtakene som har sin begrunnelse i å begrense tap av beitedyr, er det vist til tidligere store tap av beitedyr. I vedtakene som har som hovedargument å forebygge tap av beitedyr er det ikke vist til tidligere store tap, men man regner med at tapene vil bli større ettersom at arten vokser seg for stor. I fem av vedtakene er argumentet at det nasjonale målet for arten er nådd og at det har

vært store skader på beitedyr. I fire av vedtakene er det geografisk differensiering som er hovedargumentet. Det betyr at den aktuelle arten ikke har sitt hovedområde for artsutbredelse i denne regionen eller for et bestemt område.

Med bakgrunn av gjennomgangen i argumentene for vedtakene, er det mulig å se at rovviltmyndene har et stort rom for skjønnutøvelse når det gjelder vedtak om felling av rovvilt. Lisensfelling har som hovedmål at det skal forebygges og begrenses tap av beitedyr og skal være skademotivert. Men 38 av vedtakene om lisensfelling har som hovedargument at det nasjonale målet for arten er nådd og at det dermed ikke er ønskelig med en økende bestand av rovviltet. I vedtakene fra rovviltmyndene kan man se at det foretrekkes å vedta lisensfelling av en art, også før det er påført skader på beitedyr og andre husdyr. Selv om det ikke er dokumentert tidligere store skader på beitedyr, blir det vedtatt kvoter om lisensfelling. I 21 av vedtakene hvor det er gitt fellingstillatelse, er det ikke dokumentert skader, men argumentet er at det forventes tap av beitedyr om man ikke begrenser arten. Dette er derfor vedtak hvor det er store rom for skjønnutøvelse, og dermed avgjørelser hvor personlig engasjement og personlige meninger kan ha betydning. Det er også mulig å anta at de regionale rovviltmyndene har stor innflytelseskraft på sårbare bestander av rovvilt. I St.meld. nr. 15 (2003-2004:78) gis det konkrete retningslinjer for uttak av dyr i små bestander. Det er krav om nøye presisjon i forvaltning av små bestander, hvor uttak av enkelte dyr kan ha store følger for arten. Ingen av vedtakene har dette med i sin vurdering av felling av fredet rovvilt.

Gjennom intervju er det 6 av 8 av lederne som sier at de aller fleste vedtak blir påklaget. Det betyr at vedtakene må til klagebehandling gjennom Miljøverndepartementet som er klageinstans for vedtak gjort av rovviltnemnda. Fra perioden 17. august 2006 til 4. juni 2012 er det fattet 150 vedtak av rovviltmyndene samlet (se tilleggskilder).

Fig.3 Tall for vedtak. Direktoratet for naturforvaltning.

Region	Vedtak	Tillatelse til felling	Avslag	Klageavgjørelser
1	15	15		
2	27	25	2	
3	30	29	1	
4	4	4		
5	25	22	1	2
6	17	16	1	
7	15	15		
8	17	17		
SUM	150	143	5	2

Fig. 3 viser vedtakene til de ulike regionene og hvor mange vedtak som har endt med tillatelse til felling eller avslag. Tallene er hentet fra Direktoratet for naturforvaltning som registrerer alle vedtak som fattes av rovviltnemndene. Vedtakene blir også delt inn i hvilke vedtak som har endt med tillatelse til felling og hvor mange vedtak som har endt med avslag. Det må tas forbehold om at det er Direktoratet for naturforvaltning som har ansvaret og myndighet for fellingstillatelse når det nasjonale bestandsmålet for regionen ikke er oppnådd. Vedtak som gjelder ulv er også fattet av både region 4 og region 5, dette gjelder 5 vedtak. Det er region 2, 3 og 5 som fatter flest vedtak, mens region 4 fatter færrest vedtak av alle regionene. De aller fleste vedtak som blir fattet er vedtak som gir tillatelse til felling. Både kvotefelling og kvote for betinget fellingstillatelse og lisensjakt er med i kategorien for vedtak som gir tillatelse til felling.

I samme periode er det av Miljøverndepartementet, som er klageinstans for vedtak gjort av rovviltnemndene, fattet 68 klageavgjørelser. Så av 150 vedtak gjort av rovviltnemndene, er det 68 som har gjennomgått klagebehandling av Miljøverndepartementet. At 48 prosent av alle vedtak blir påklagd kan være et tydelig tegn på at det er mange parter og interesser i rovviltforvaltningen som ønsker både større og mindre kvoter på fellingstillatelsene. Det vil selvfølgelig være ønskelig med så lave tall på klageavgjørelser som mulig. Det var tydelig gjennom intervju av lederne at det var en belastning at mange av

vedtakene ble påklagd, det fører til en usikkerhet hos myndighetstakerne om at avgjørelsene som tas ikke er tilfredsstillende. Når 48 prosent av vedtakene blir klaget på, er det også et tydelig tegn på utilfredshet hos noen av partene i rovviltforvaltningen. Men man er helt avhengig av å ha et system som gjør det mulig å klage og ha en fungerende klageinstans for organ som fatter vedtak. Fungerende klageinstanser sørger for en sikkerhet hos alle parter og gjør at vedtak som blir påklagd gjennomgår videre behandling. Når klagevedtakene gjennomgås hos Miljøverndepartementet vil kunnskapsgrunnlaget og nasjonale målsettinger gjennomgås, man kan dermed sikkerhetskontrollere at vedtakene er i tråd med nasjonale målsettinger og internasjonale forpliktelser. For at rovviltnemndene skal fungere på en tilstrekkelig måte, er det nødt til å fungere slik at klager på vedtakene blir gjennomgått av et annet organ som sikrer at vedtakene er i tråd med norsk lov og forskifter som gjelder forvaltning av rovvilt. Det er også helt naturlig at det uansett vil være vedtak som blir påklaget, uansett hvor stort kunnskapsgrunnlaget er og hva slags utfall vedtaket har. Det vil være en del av en sikkerhet og trygghet i prosessen som omhandler forvaltning av rovvilt.

Når hele 48 prosent av vedtakene til de regionale rovviltnemndene blir påklaget, er det et tydelig tegn på at det er parter som engasjerer seg i rovviltforvaltningen som ikke synes vedtaket er tilfredsstillende. Det er derfor også mulig å tro at partene som klager på vedtakene mener at de ikke tilfredsstiller deres ønsker eller ikke følger de retningslinjene som er satt i rovviltforvaltningen. Det kan også være klager på metodene og fremgangsmåten i vedtakene som blir påklaget. Dette begrunner også behovet for at vedtakene er gjennomgående nøye på at vedtakene er i tråd med nasjonale målsettinger og følger de lovene og forskriftene som gjelder. Leder i region 6 sier på spørsmål om hvor mye innstillingene fra sekretariatet vektlegges: "Det betyr nå veldig mye i forhold til hvordan man skal unngå å få klage. Hvis vi går utover sekretariatets forslag, så vet vi at det kommer klage." (Intervju med leder i region 6, 2.3.2012). Dette er også nok et grunnlag for å understreke behovet for et særdeles stort kunnskapsgrunnlag for kjenneskap til forvaltningslover som gjelder for det aktuelle vedtaket. Det er vanskelig å se at de politiske rollene og medlemmene som er i dagens nemnder, skal få rom for å utøve politisk skjønn i vedtaksprosessene. Når det skal fattes vedtak som berører arter hvor det er behov for et stort kunnskapsgrunnlag, er det vanskelig å se at det kan utøves skjønn av politiske mandater. Det er mer relevant å se behovet for politisk skjønn i forvaltningsplaner som omhandler konfliktdependende midler og forebyggende tiltak. Når man legger til grunn den store andelen av klageavgjørelser på de regionale rovviltnemndenes vedtak er det derfor mulig å se at nemndene ikke tilfredsstiller kravene som ulike parter i

samfunnet har. Men det vil naturligvis være umulig å tilfredsstille ønsker og krav fra alle parter i rovviltforvaltningen. Men det skal være mulig å begrunne avgjørelsene basert på forskrifter og lover som er gjeldene for vedtaket. Det er helt avgjørende når det skal fattes vedtak og legitime avgjørelser i politikken.

6.5 Legitimitet og myndighet

Legitimitet og myndighet er et sentralt tema når det gjelder de regionale rovviltnemndenes funksjon som et implementeringsorgan for nasjonal rovviltspolitikk. Legitimitet er knyttet til om nemndene utøver sin rolle slik som mandatet er utformet og hva slags myndighet de tillegges er i tråd med mandatet som er gitt av regjering og storting. Samtidig er det også avgjørende at myndigheten nemndene har blir legitimert av befolkningen og partene som er berørt av rovviltforvaltningen. Dette kan gjenspeiles i for eksempel konfliktnivå og klageavgjørelser på vedtak som er gjort av de regionale rovviltnemndene. Den myndigheten som er tildelt nemndene må være i samsvar med den rollen de er tillagt i forvaltningen og at handlingene er legitimert gjennom den nasjonale målsettingen. Myndighetsfordelingen er nærmere beskrevet av Forskrift om forvaltning av rovvilt (jf. sentrale lover og forskrifter).

I intervjuene av lederne er det tydelig at det er et stort ønske om større myndighet for de regionale rovviltnemndene i rovviltforvaltningen. Det er et ønske fra mange regioner at rovviltnemndene skal ha reell myndighet for å sette kvoter og ha myndighet også over skadefellingstillatelser, som Fylkesmannen i dag har myndighet til. Men mange ser også praktiske problemer ved å få myndighet til skadefellingstillatelser. Skadefellingstillatelser krever at man må fatte vedtak i løpet av kort tid. Det er store avstander mellom medlemmene i nemndene, så det er helt klart et praktisk problem. Det er Statens naturoppsyn som har ansvar for å bekrefte tap av rovvilt, så kommunikasjonen må fungere på en god måte.

Mange av lederne uttrykte også at det var et ønske at de regionale rovviltnemndene fikk utøvd myndighet også når bestandsmålet ikke er oppnådd for regionen. På spørsmål om nemnden kunne tenkt seg større myndighet svarer leder i region 8:

”Så tror jeg at man burde gå et steg videre i forhold til den regionale forvaltninga. Det er veldig tydelig i vår region. Starten, det at departementet kunne hatt en slags, kunne hatt en slags sikkerhetsventil for hvis det var noen av regionene som gikk helt bananas og bare begynte å gjøre noe helt annet enn det de egentlig var bedt om å gjøre. Der

kunne man ha lagd en ordning. Men i utgangspunktet så mener jo vi at det er unødvendig å ha en periode på året hvor det er ingen her som har noe myndighet, hvor alt må gå til direktoratet. Større myndighet, større ansvar ikke minst.” (Intervju med leder i region 8, 20.3.2012).

I dag er det slik at bestandsmålet for regionen må være nådd, om de regionale nemndene skal ha myndighet til å fatte vedtak om arten. Hvis bestandsmålet ikke er nådd er det Direktoratet for naturforvaltning som har myndighet til å fatte vedtak. Dette blir en form for sikkerhet som gjør at de regionale rovviltnemndene må nå de bestandsmålene som er bestemt gjennom nasjonal vedtatt politikk og kan dermed ikke utøve myndighet og vedtak når målene ikke er nådd. Når det gjelder legitimitet i forhold til å ha myndighet til å fatte vedtak, er det svært hensiktsmessig at nasjonale mål og bestandsmål skal være nådd før de regionale rovviltnemndene kan utøve myndighet. Dette sørger for at de regionale nemndene ikke kan gå utover sitt mandat og forvalte artene utenfor nasjonal vedtatt politikk. Selv om det er utformet langsiktige forvaltningsplaner som skal sørge for at de nasjonale bestandsmålene blir nådd, er svært hensiktsmessig at det foreligge sikkerhetsrutiner som tilsier at om målene for regionen ikke blir nådd så er det Direktoratet for naturforvaltning som fatter vedtak om arten. Med tanke på legitimitet er det også en stor fordel at det er regionale mål som må tilfredsstilles før nemndene kan fatte vedtak om bestander som ikke har nådd det nasjonale målet. Når det gjelder skjønnsutøvelse i forvaltningen g når det gjelder utøvelse av myndighet, er det en fordel at det finnes krav som må tilfredsstilles. Klare retningslinjer og konkrete mål som må oppnås før mandatet kan utøves, gjør at rommet for skjønn minskes og vedtakene som de regionale rovviltnemndene fatter kan dermed øke grad av legitimitet. En legitimert handling eller vedtak som de regionale rovviltnemndene fatter, kan føre til en større forståelse hos befolkningen og forståelse fra de lokale partene. Dette vil være til fordel for hele forvaltningen og konfliktnivået som dagens forvaltning har. Det er dermed lite som tilsier at det vil være hensiktsmessig å gi de regionale rovviltnemndene myndighet selv om de regionale bestandsmålene ikke er oppnådd. Det politiske skjønnnet bør først og fremst være rettet mot forvaltning hvor nasjonal vedtatt politikk er oppfylt og er innenfor de bestandsmålene som er ønsket av norsk regjering og storting.

Flere av lederne i regionene ga også uttrykk for et ønske om å ha myndighet til å utforme klarere retningslinjer gjennom forvaltningsplanene. I forvaltningsplanene utformes strategier for å oppnå de bestandsmålene som er satt for regionene og rammer for forebyggende og konfliktdempende tiltak. Det er et tydelig ønske fra mange regioner at det er

nemndene som skal ha myndighet til å sette kvoter på alle arter, uansett om de har nådd det nasjonale bestandsmålet så lenge det er innenfor de retningslinjene som er bestemt av statlige organ. Men de som ønsker dette, er også tydelige på at det må finnes klageinstanser og muligheten for å se på fremgangsmåtene i vedtakene og om det har skjedd formelle feil i prosessene. Dette vil altså føre til at myndigheten nødvendigvis måtte flyttes fra Fylkesmannen og over til de regionale rovviltnemndene. Da vil det være et enda større behov for at faginstanser gjennomgår vedtatte planer og vedtak. Da vil det også dannes en forvaltning som kun baseres på politisk skjønn og regional kjennskap. I forvaltning som omhandler fredet rovvilt og et høyt konfliktnivå vil det være lite ønskelig å tildele all myndighet til en nemnd kun bestående av fylkespolitikere. Det vil være mulig å tro at dette vil skape et stort rom for skjønn og betydningen av sammensetningene i nemndene vil ha mye å bety. Det vil da bli avgjørende om hvem som sitter i nemndene og hvilke interesser som gjenspeiles i de regionale rovviltnemndene.

6.6 De ulike aktørene

Det er liten tvil om at det er mange aktører og parter i forvaltning av rovvilt. Utenom de aktørene med myndighet som omfatter Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, de regionale rovviltnemndene og Fylkesmannen er det andre aktører som også har betydning for forvaltningen. Det gis også uttrykk for gjennom intervju at det er veldig vanskelig å ta hensyn til alle parter når det fattes vedtak. Noe av grunnen til å opprette regionale rovviltnemnder var å komme i bedre kontakt med lokale aktører og oppnå bedre kontakt med den lokale befolkningen. Med nemnder som opererer på lokalt nivå, vil det kunne gi de lokale aktørene bedre mulighet for å uttrykke sine synspunkt. Det vil også kunne skape en nærere kontakt mellom lokale aktører og interessegrupper. Bondelag, reinsdriftsorganisasjoner og verneorganisasjoner er ofte sett på som de mest sentrale aktørene som også har interesser i rovviltforvaltningen. Det er også disse aktørene som klager på vedtak gjort av de regionale rovviltnemndene kommer fra. Gjennom intervju er det også tydelig at flere av lederne mottar henvendelser fra interessegruppene som ønsker å påvirke forvaltningen. Det er derfor svært viktig at medlemmene i nemnden opprettholder sin rolle og mandat i de regionale rovviltnemndene slik som vedtatt politikk tilsier. Samtidig er det viktig å ta med de lokale innspillene som kommer fra den lokale befolkningen. Men det er også viktig og ikke la små grupper i samfunnet få stor påvirkningskraft på hvordan rovviltforvaltningen skal utformes og implementeres. Alle lokale og regionale

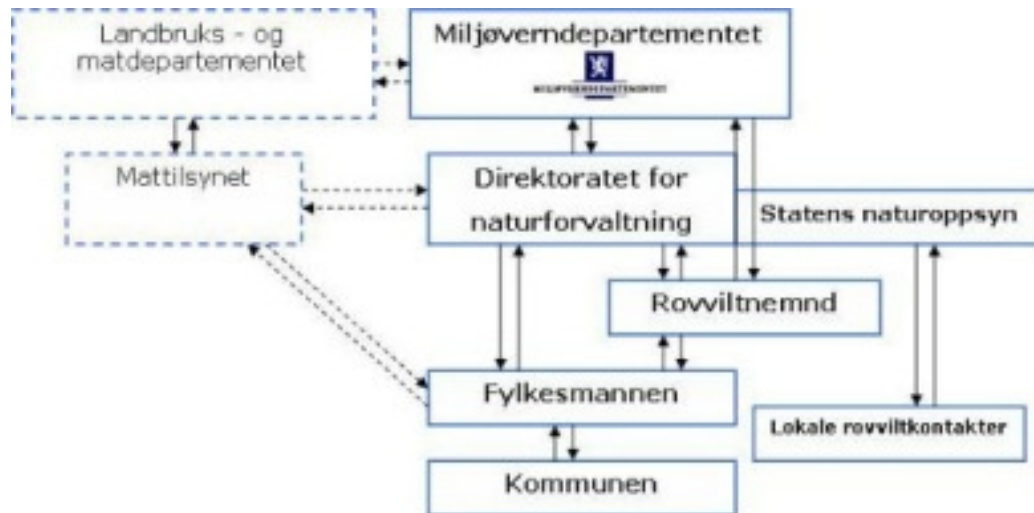
interessegrupper skal kunne ha muligheten til å uttrykke sine meninger, men det er nemndene som må kunne utvise skjønn innenfor rammene som er satt gjennom nasjonal politikk. Gjennom intervju av lederne er det tydelig at interessegruppene på lokalt nivå får en bedre mulighet til å kontakte regionale medlemmer i nemndene, siden medlemmene er regionalt forankret og bosatt i regionen. En av lederne ga også uttrykk for at han var forundret over at det var kun den ene ”siden” av interessegruppene som kontaktet ham personlig over telefon, dette var utelukkende bondeorganisasjoner eller private bønder som tok kontakt.

For å få en rovviltforvaltning som er forankret i lokale og regionale hensyn og samlet belastning av bestander, er det viktig at det kommer innspill fra den lokale befolkningen. Samtidig er det svært viktig at de regionale nemndene opprettholder sitt mandat og en rolleforståelse som innebærer at de er et uavhengig organ som skal foreta viktige vedtak som kan ha stor påvirkning i rovviltforvaltningen. Også for å opprettholde sin legitimitet er det viktig at de ikke kan påvirkes av de ytre standpunktene som ofte kan være mer synlig i samfunnet enn de meningene som den største delen av befolkningen. Det skjønnet skal utøves av de regionale rovviltnemndene skal først og fremst utøves av medlemmene og ikke fra lokale interessegrupper som prøver å påvirke forvaltningen til sin fordel.

6.7 Organisering av dagens forvaltning

Hvis man ser på dagens organisering i lys av Winter & Nielsens (2010) kategorisering av ulike strukturer kan forvaltning av rovvilt settes inn i en form for en hierarkisk organisering. Selv om forvaltningen består av mange organer med myndighet slik som et nettverk er organisert, så har forvaltningen en klar hierarkisk inndeling. Det er bestemte organer som innehar en klar overordnet rolle i forhold til de underlagte organene. Alle organene i forvaltningen er styrt av Miljøverndepartementet og det er de som fastsetter rammene for de andre organene i systemet. I figur 4 får man en oversikt over alle organene som er med i organiseringen av forvaltning av rovvilt. Man kan tydelig se at det er mange organer som skal fungere sammen. Alle organene har også en form for myndighet som gjør at de er med og kan påvirke forvaltningen, i form av kvotesetting eller oppfølging av lover og forskrifter. Figur 4 gir også et bilde på hvor de regionale rovviltnemndene befinner seg i forhold til de andre organene og hvilke organer de må forholde seg til.

Fig. 4. Oversikt over de ulike organene i rovviltforvaltningen. Bilde hentet fra Direktoratet for naturforvaltning.



Gjennom intervju av lederne i de regionale rovviltnemndene var det tydelig at de følte det var mange parter å forholde seg til. De fleste av lederne ga uttrykk for at når det er så mange parter å forholde seg til er det vanskelig å vite hvem som har myndighet over hva. Uttrykk som ”mange kokker og mye søl” ble nevnt i flere intervju. Mange av lederne var også litt forvirret over punktet i Forskriften om forvaltning av rovvilt som sier at de regionale rovviltnemndene skal ha hovedansvaret for forvaltningen. De fleste lederne i intervjuene beskriver en situasjon hvor de ikke føler at de er de som har det endelige ansvaret for forvaltningen. Dette kan også sees i sammenheng med de mange klagenes som kommer på vedtakene og at det da er Miljøverndepartementet som tar avgjørelsene. Dette gjelder også situasjonen når de nasjonale vedtatte bestandsmålene ikke er nådd. De fleste lederne ønsker at de også da har myndighet over kvotesetting og til å gi fellingstillatelser, men at det er klage- og anke muligheter på avgjørelsene.

En organisering hvor det er så mange organer som har myndighet og som har innflytelse på forvaltningen kan by på mange utfordringer. Spesielt vil det være utfordringer knyttet til rammebetingelser og hvem som har det overordnede ansvaret for hvilke deler av forvaltningen. Som sagt så kan rammebetingelsene være med på å begrense rom for skjønn, eller åpne for større rom for skjønn. Når de ulike organene er besatt med politiske medlemmer og utøvelse av myndigheten skal baseres på politisk skjønn, vil det være avgjørende hvilke overordnede mål og betingelser som er satt. Det kan også være utfordrende at de organene som er med i forvaltningen ønsker større myndighet og at de vil ha en større rolle i de avgjørende vedtakene. Fordelingen av faginstanser og politiske organ er i rovviltforvaltningen noe uklar. Dagens organisering baserer deg delvis på faginstanser og kunnskapsgrunnlag, men også på lokalt skjønn, regional tilpasning og politiske beslutningsprosesser. I den grad det er

meningen av Direktoratet for naturforvaltning, Miljøverndepartementet og sekretariatet hos Fylkesmannen skal representere det faglige grunnlaget, er de nødt til å ha en sentral rolle i forvaltningen. Men som det beskrives i Forskriften om forvaltning av rovvilt skal de regionale rovviltnemndene inneha hovedansvaret for forvaltningen. Da vil det være det politiske skjønnnet som skal være avgjørende for forvaltningen og ikke faginstansene som har det største kunnskapsgrunnlaget om rovvilt som skal fatte vedtakene. Om de regionale rovviltnemndene skal fungere som et implementeringsorgan for den nasjonale vedtatte rovviltpolitikken er det helt avgjørende av de sentrale rammebetingelsene blir fulgt og at det politiske skjønnnet er begrenset til avgjørelser som ikke går utover de bestandsmålene som er satt for regionen. Dette har igjen svært stor betydning for både utbredelsen av dagens arter og den geografiske differensierte forvaltningen som er ønskelig for dagens forvaltning av rovvilt.

Dagens hierarkiske organisering legger også et grunnlag for at samarbeidet mellom de ulike organene fungerer på en god måte. Når avgjørelsene som tas av de regionale rovviltnemndene kan påvirke de andre organene er det viktig at beslutningsprosessene er tilstrekkelig åpne og at det er mulighet for en etterprøving av beslutningene. Dette gjelder først og fremst når vedtak blir påklaget. Om de ulike fagorganene ikke blir inkludert i prosessene vil det alltid være en fare for at deres fagkunnskap ikke tas med i beslutningsprosessene, som igjen kan legge grunnlag for en klage. Det er selvfølgelig ønskelig med så få klager på vedtakene som mulig. Men det er viktig at det er mulighet for klagemuligheter både på de endelige vedtakene og selve grunnlaget for vedtakene. Det må også være tilstrekkelig med tidsrom slik at klager kan behandles før eventuelle vedtak blir satt i verk. Dette er helt avgjørende for å opprettholde tilliten og legitimiteten til de regionale rovviltnemndene og mellom de ulike organene.

I en hierarkisk organisering med mange aktører med myndighet over hvert sitt område skal de ulike organene ha både et ansvar for sine egne styringsmuligheter og ha et ansvar for å opprettholde kontakt med de andre organene. Om konfliktnivået innenfor rovviltforvaltning skal senkes er man helt avhengig av et godt samarbeid mellom de ulike myndighetsorganene og et bevisst ansvarsforhold mellom aktørene.

7.0 Konklusjon og videre anbefalinger

Inndelingen av dagens regioner ser ut til å tilfredsstillende de nasjonale målsettingene og prinsippene for inndelingen. Men det er viktig å hele tiden være åpen for en bedre løsning for regionene slik at de nasjonale bestandsmålene oppnås og den geografiske differensieringen kan fungere slik det skal i praksis. Intervjuene med ledere i alle regioner synes så være fornøyd med inndelingen av regionen, men det kan synes å være problemer knyttet til den geografiske differensieringen ved regiongrensene. Her må det utvikles et nærmere samarbeid slik at man unngår konflikter som omhandler grensene slik at enkeltindivider av arter som vandrer over store avstander ikke blir bakgrunn for større konflikter enn det er i dag.

Hvis man skal se på andre muligheter for inndeling av regioner som ikke skal knyttes til fylkesgrenser, kan det være hensiktsmessig å igangsette prøveordninger for et begrenset område. Dette kan for eksempel gjelde fra Nord-Trøndelag og nordover. Det har vært ledere som gjennom intervju har ønsket eller synes det hadde vært spennende med en ordning hvor regiongrenser er basert på artenes utbredelse og ikke fylkesgrenser slik det er i dag. Noen mente at fylkesgrensene skaper unaturlige grenser som gjør at bestandene ikke blir forvaltet på en best mulig måte. Det er mulig å se åpninger for dette, men i praksis vil dette være utfordrende. Det nasjonale målet om best mulig lokal tilpasning tilsier også at berørte parter skal involveres, dette kommer også frem i forvaltningsplanene til regionene. Det ser ut til at regioner som ikke var basert på fylkesgrenser vil kreve en annerledes oppbygning av representasjon og sekretariatsfunksjoner. Allikevel kan man også se svært mange fordeler med regioner som ikke var basert på fylkesgrenser. Blant annet ville man kunne oppnå områder som heller var basert på artenes utbredelse, og områder med mange beitedyr. Man kunne da tilpasset regionene til utbredelse og belastning av dyr på utmarksbeite og dermed oppnådd bedre lokal tilpasning og mulig lavere konfliktnivå. Regioner basert på naturlige geografiske grenser vil kunne føre til at forvaltningen fikk bedre forutsetninger for bevaring av bestander og enkeltindivider eller familiegrupper som beveger seg over store avstander. Dette vil også kunne redusere konflikter som omhandler dyr eller streifdyr som krysser regionsgrensene ved dagens regioner. Problemstillingene knyttet til den geografiske differensieringen vil også kunne bli kraftig redusert. Regioner basert på den geografiske utbredelsen av arter og natur vil kunne danne mer naturlige grenser for artene og ikke basert på fylkene.

Slik inndelingen av regionene er organisert i dag, er man avhengig av god kommunikasjon og samarbeid. Lederne for regionene var til dels varierende i hvor godt samarbeidet fungerte mellom regioner som grenset til hverandre. Det er rom for forbedringer når det gjelder samarbeid og at dette vil kunne øke graden av måloppnåelse for de nasjonale prinsippene for inndelingen slik de er i dag. Man kan derfor se store positive fordeler om man oppretter regioner som var basert på naturlig geografiske grenser basert på utbredelsen av bestander og utbredelsen av beitedyr. Da vil grensene ikke skape kunstige fylkesgrenser som skaper konflikter knyttet til prioriterte beiteområder eller prioriterte rovviltområder. Da vil man naturligvis ikke legge slike områder opp mot hverandre og samarbeidet må være tettere mellom de geografiske inndelte regionene.

Det store behovet for informasjonsgrunnlag og kjennskap til forskifter og internasjonale konvensjoner styrker behovet for personer med fagkunnskap til de regionale rovviltnemndene. Det kan derfor være mulig å anta at det vil være mer hensiktsmessig om nemndene besto av personer med grunnleggende kjennskap til artenes biologi, utbredelser og de gjeldende rammeverk som tilhører forvaltning av rovvilt. De politiske prosessene bør heller være knyttet til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Kvote- og lisensfelling bør være tilknyttet fagnemnder bestående av personer som har inngående kunnskap om rovvilt. Dette vil kunne ivareta fagkunnskapen som er nødvendig og legitimiteten til vedtakene som da baseres på fagkunnskap og ikke politisk skjønn. For å ivareta den lokale kunnskapen og det politiske skjønn kan det utnevnes grupper hvor politikere og interessegrupper er medlemmer, noe lignende dagens politiske nemnder. Forebyggende tiltak og konfliktdempende midler kan dermed være ansvarsområdet til de regionale politiske nemndene. Mens myndighet for kvote- og lisensfelling tildeles fagnemndene bestående av fagutnevnte medlemmer med større fagkunnskap på det aktuelle området. Rolleforståelse til de nåværende medlemmene i de regionale nemndene er gjennomgående slik at de må i stor grad forholde seg til de nasjonale vedtatte forskriftene. Det er derfor mer hensiktsmessig at politikere kan utøve sin rolle i vedtak hvor det kan utøves skjønn i større grad og som krever inngående kunnskap om politiske prosesser.

Nemndenes rolleforståelse og sammensetning kan også ses i sammenheng med hvordan regionene er utformet. I dagens forvaltning hvor regionene er satt etter fylkesgrenser er det hensiktsmessig at medlemmene er fra de berørte fylkene. Om man deler inne regionene i geografiske områder etter artenes utbredelse og beiteområder, vil det være lettere og praktisk kunne gjennomføre fagnemnder. Medlemmene i fagnemndene kan allikevel være fra berørte

fylker eller områder, men man er ikke like avhengig av representasjon fra hvert fylke. Da vil man også kunne redusere muligheten for at et fylke med få medlemmer nedprioriteres i forhold til fylker med flere representanter. Dagens ordning med mange fylker innenfor en region gir heller ingen mulighet til bred representasjon fra hvert fylke. Det var tydelig gjennom flere intervju at personer som var alene som representant fra ett fylke, hadde mindre innflytelse enn andre fylker som hadde flere representanter i nemnden. Geografiske inndelte regioner gir også en bedre mulighet for fagnemnder å tilfredsstille de nasjonale bestandsmålene når forvaltningen gjennomgående blir forvaltet gjennom faginstanser. For å øke kontinuiteten og fagkunnskap i forvaltning av rovvilt, vil det derfor være mer hensiktsmessig om de politiske nemndene ble forbeholdt myndighet for forebyggende og konfliktdempende arbeid som har større rom for politisk skjønn. Sammensetningen kan allikevel være fylkespolitikere fra berørte områder som viderefører de kontaktene blant interessegrupper som de har i dag. Lokalt engasjement og kunnskap kan dermed opprettholde på et akseptabelt nivå gjennom ytringer til den politiske nemnden. Det bør også være mulighet for at den politiske nemnden holder god kontakt med fagnemnden og deler erfaringer med hverandre. På en slik måte vil ikke rolleforståelsen være varierende og krevende for den politiske nemnden slik den kan ha tendens til å være i dagens forvaltning. Fagnemnden vil ivareta de nasjonale interessene og ha god oversikt over hvilke forskrifter og internasjonale konvensjoner som må overholdes når det gjøres fellingsvedtak.

Når det gjelder samarbeidet mellom sekretariat og rovviltnemndene er dette nødt til å fungere på en god måte. Hvis ikke samarbeidet mellom sekretariat og nemnd ikke fungerer tilfredsstillende og at det heller dannes parter innad i arbeidet med innstillinger og vedtak, er dette uheldig for forvaltningen. Kunnskapsgrunnlaget som skal dannes av sekretariatet må vektlegges i så stor grad at det ikke dannes tvil om at kunnskapsgrunnlaget er dannet av fagmiljø og ikke politikere som skal vurdere ulike muligheter og utøve skjønn. Hvis det er tilfelle, vil det være blanding av roller og rolleforståelsen vil være diffus og de ulike aktørene vil ikke ha klare skiller mellom sine arbeidsoppgaver. Dette danner også grunnlag for å vurdere relevansen for nye fagnemnder i geografiske inndelte regioner. Hvis ikke sekretariatets innstillinger fungerer som en part i rovviltforvaltningen i følge de regionale nemndene, er det vanskelig å se at kunnskapsgrunnlaget blir opprettholdt på en tilfredsstillende måte. Det er også uheldig at de regionale rovviltnemndene ønsker å se bort ifra innstillingene fra sekretariatet eller ønske en annen kurs enn innstillingene tilsier. Når det er særdeles viktig at den nasjonale vedtatte politikken blir implementert, er det også viktig at

kunnskapsgrunnlaget som sekretariatet skal danne, blir fulgt. Ellers vil ikke de regionale rovviltnemndene fungere som et implementeringsorgan for den nasjonale politikken, men heller for lokale interesser og interessegrupper i rovviltforvaltningen.

I lys av tallene som beskriver vedtak som omhandler fellingsvedtak og klageavgjørelser og intervju av ledere i regionene, er det mulig å se at det er ønskelig med færre klager på vedtak gjort av nemndene. Dette kan igjen understreke behovet for at det er fagkunnskap som ligger til grunn for vedtak som gjelder felling og kvotejakt. Det politiske skjønnnet har i denne forbindelse ingen relevante rom for utøvelse av skjønn, og det bør derfor vurderes om det bør utøves av fagnemnder uten rom for politisk skjønn. Dette vil gjøre at kravene for fagkunnskap og kunnskap om artenes utbredelse blir opprettholdt i forbindelse med nasjonale mål og internasjonale krav. Det må videre understrekes at det er lokale behov og behov for lokal kunnskap om de regionale forholdene, men dette kan gjennomføres av regionale politiske nemnder, slik det er i dag. Kontakten mellom fagnemndene og de politiske nemndene må være godt og informasjonen som begge nemndene har, må deles med hverandre. Det må videre være klagemuligheter på fagnemndenes vedtak, slik som det er mulighet for klage på de regionale rovviltnemndene i dag. Det vil opprettholde en trygghet for lokale parter som har interesse i rovviltforvaltningen.

Ved å utforme forvaltningen i form av fagnemnder som har myndighet for kvotesettingen og en politisk nemnd som setter rammebetingelser for forebyggende og konfliktdependende midler vil den mulige konflikten mellom de regionale rovviltnemndene og Fylkesmannen reduseres. Myndighet, når det gjelder kvotesetting og fellingstillatelser, vil da lenger ikke måtte fordeles mellom to ulike parter, men samles i en faglig nemnd som har en bestemt sammensetning av medlemmer. Det politiske skjønnnet vil dermed ikke påvirke kvotesettingen for bestandene, men kunne utøves i form av planer for forebyggende tiltak. På den måten vil man også kunne legitimere vedtakene som den faglige nemnden fatter på bakgrunn av fagkunnskap og gjeldene regler, og ikke på bakgrunn av politisk skjønn og deres tolkning av den statlige vedtatte politikken slik det er i dagens forvaltning. Politikerens rolle som tilfredsstillende vil også tas bort fra forvaltningen av rovvilt.

En fagnemnd eller et fagstyre vil kunne ivareta sin rolle uten politisk skjønn innenfor rovviltforvaltningen på en mer tilfredsstillende måte. I intervjuene av lederne er det tydelig at mange føler seg overkjørt eller tilsidesatt av de andre aktørene i forvaltningen, som skaper konflikter mellom de ulike organene. Dette vil ikke føre til en samkjørt forvaltning med et

felles mål, men heller skape flere parter og interessekonflikter i forvaltningen. En fagnemnd ville kunne arbeidet innenfor klarere rammebetingelser og forholde seg til nasjonal vedtatt politikk og internasjonale konvensjoner på en bedre måte enn det dagens politiske rovviltnemnd har mulighet til. Når det skal utøves politisk skjønn innenfor en forvaltning som har mange aktører å forholde seg til, vil sammensetningen av nemnden ha stor betydning. Når dagens nemnder ikke har spesifikke krav om hvem som skal sitte der, bortsett fra at de må sitte i et fylkesutvalg, kan utøvelsen av det politiske skjønnnet gå utover rolleforståelsen og ansvarsfølelsen for nasjonal vedtatt rovviltpolitikk. Dagens organisering av rovviltforvaltningen med både en blanding av faginstanser og politiske organ stiller høye krav til samarbeid og rolleforståelse. Det vil derfor ikke være fordelaktig med en forvaltning som har så mange organ som skal forholde seg til hverandre at det skapes interessekonflikter mellom organene og innad i organene. Det vil derfor være svært fordelaktig om det politiske skjønnnet begrenses til det øverste myndighetsorganet som vedtar nasjonal rovviltpolitikk, mens de underliggende organene som står for selve implementeringsprosessene er uten rom for politisk skjønn. Dette kan først og fremst gjelde kvotesetting og fellingstillatelser. Rammebetingelser for konfliktdempende midler og forebyggende tiltak kan utformes på regionalt nivå. Organiseringen av rovviltforvaltningen vil da ha klarere rammebetingelser for hvert enkelt organ og det kan bli enklere for hvert organ og forholde seg til hverandre. Myndighet og rolleforståelse må være klart utformet for hvert enkelt organ og ansvarsområdet må tilsvare myndighetsgraden som er tildelt. Det må også være en viss form for fleksibilitet for hvert organ slik at det kan være mulig å fatte vedtak på kort varsel.

Alle de nevnte tiltakene innenfor rovviltforvaltningen vil kunne øke funksjonaliteten til de regionale rovviltnemndene som et implementeringsorgan for den nasjonale vedtatte politikken. Når politikk som omhandler rovviltforvaltning blir vedtatt har allerede saksområdet gjennomgått mange politiske prosesser og rom for skjønn har blitt utøvd. Det er da ikke lenger mulig å se det store behovet for politiske nemnder som igjen skal utsette det konfliktfylte politikkområdet for enda større rom for skjønn og vurderinger av iverksettingsmekanismer.

Forvaltning av rovvilt er et svært omstridt område innenfor norsk politikk. Forvaltningen tok en ny kurs og gjennomgikk en omorganisering gjennom opprettelsen av de regionale rovviltnemndene. I perioden før opprettelsen av de regionale rovviltnemndene ble det gjennomført forsøk med nemnder for jerv og gaupe innenfor bestemte områder i landet.

Noen nemnder med mer hell enn andre, men evalueringene viste til positive forandringer og bedre lokal tilpasning.

Denne forskningen har tatt for seg de regionale rovviltnemndene som ble opprettet i 2003-2004 bestående av politiske medlemmer fordelt på åtte fylkesinndelte regioner. For at de regionale rovviltnemndene skal fungere som et implementeringsorgan for den nasjonale vedtatte rovviltforvaltningen er de helt avhengig av å tilfredsstillende nasjonale mål og handle innenfor bestemte rammer. Målene om nasjonale bestandsmål innenfor bestemte regioner må oppnås for at nemndene skal ha myndighet til å fatte fellingsvedtak. De gjeldene rammene som blir satt av lovverk og Forskriften om forvaltning av rovvilt må overholdes og alle vedtak må ligge innenfor disse rammene. Forskningen i denne oppgaven finner argumentasjon og ser store fordeler med å utvikle fagnemnder som overtar ansvaret for fellingsvedtak som skal gjøres. For at rovviltnemndene skal fungere tilfredsstillende som et organ for implementering av nasjonal vedtatt rovviltpolitikk må antall klager på vedtakene reduseres og det politiske skjønnnet må legitimeres. Det ser også ut til å være store fordeler med å gjøre forsøksordninger på inndelingen av regionene. I dag er det fylkesgrenser som deler inn regionene. Dette fører tydelig til konflikter i forbindelse med den geografiske differensieringen. Ved å dele regionene opp på grunn av bestandenes utbredelse og konfliktproblematikk vil grensene ikke skape unaturlige og kunstige grenser slike de gjør i dag.

16. juni 2011 ble det også fremmet forslag til stortinget som omhandler forvaltning av rovvilt. Det vil bli interessant å se utviklingen av forslagene som kom frem i forslaget til stortinget. Forandringene omfatter blant annet en annen form for utregning av bestand av bjørn, nødvergebestemmelsene og myndighetsfordelingen til de regionale rovviltnemndene. Det blir også svært interessant å se utfallet av den nedsatte gruppen som skal evaluere og se på ulvesonen slik den ser ut i dag. Den videre utviklingen av rovviltforvaltningen bør uansett føre til en politikk som er mindre konfliktfylt enn den er i dag. Organiseringen bør også ha klare fordelinger for myndighet og være bygget på en fagkunnskap som fører til legitime avgjørelser, både for politiske aktører og Norges befolkning.

8.0 Litteraturliste

- Alvesson, Mats & Kai Sköldbberg (2009). *Reflexive Methodology. New Vistas for Qualitative Research*. London, Sage.
- Falleth, Eva I. & Sissel Hovik (2009). "Local government and nature conservation in Norway: decentralisation as a strategy in environmental policy". *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, Vol. 14 (3), s. 221-231.
- Guldvik, Ingrid & Tor Arnesen (2001). "Med rovdyr og politikk i utmarka. Evaluering av rådgivende utvalg for rovviltforvaltningen og forsøk med rovviltnemnder". ØF-rapport nr. 2/2001.
- Hood, Christopher C. & Helen Z. Margetts (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York, Palgrave MacMillian.
- Hood, Christopher, Oliver James & Colin Scott (2000). "Regulation of Government: Has it Increased, Is it Increased, Should it be Dishminished". *Public Aministration*, Vol. 78 (2), s. 283-304.
- Hovik, Sissel, Camilla Sandström & Anna Zachrisson (2010). "Management of protectes areas in Norway and Sweden: Challenges Combining Central Governance and Local Participation". *Journal of Environment Policy & Planning*, Vol. 12 (2), s. 159-177.
- Hovik, Sissel & Marit Reitan (2004). "National environmental goals on search of local institutions". *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 22 (5), s. 687-699.
- Innst. S. nr. 174 (2003-2004). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovvilt i norsk natur*.
- Krange, Olve, Torvald Tangeland & Ketil Skogen (2011). "Bestandsmål for store rovdyr. Hva mener folk om bestandsmål og om hvem som skal bestemme i rovviltforvaltningen?" Trondheim, Norsk institutt for naturforskning.
- Lipsky, Michael (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, Russell Sage Foundation.

- May, Peter J. (2003) "Policy-design and Implementation" i Gay, P. B. & J. Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*. London, Sage Publications, s. 223-233.
- Salomon, Lester M. (red.) (2002). *The Tools Of Government: A Guide to the New Governance*. New York, Oxford University Press.
- St meld. nr. 15 (2003-2004). *Rovvilt i norsk natur*. Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 27 (1991-1992) *Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 35 (1996-1997). *Om rovviltforvaltningen*. Miljøverndepartementet.
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox*. New York, W. W. Norton & Company, Inc.
- Tjora, Aksel (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag.
- Winter, Søren C. & Vikebe L. Nielsen (2010). *Implementering af politikk*. Århus, Academica.

9.0 Tilleggskilder

Direktoratet for naturforvaltning – Rovviltportalen – Vedtak

<http://www.rovviltportalen.no/>

Forvaltningsplaner:

Region 1: <http://www.rovviltportalen.no/multimedia/46057/Forvaltningsplan-Region-1-230309.pdf&contentdisposition=attachment>

Region 2: <http://www.rovviltportalen.no/multimedia/46247/Forvaltningsplan-for-region-2-revidert-2009.pdf&contentdisposition=attachment>

Region 3: <http://www.rovviltportalen.no/multimedia/46062/Forvaltningsplan-region-3-141206.pdf&contentdisposition=attachment>

Region 4: <http://www.rovviltportalen.no/multimedia/46058/Forvaltningsplan-region-4-240407.pdf&contentdisposition=attachment>

Region 5: <http://www.rovviltportalen.no/multimedia/46228/Forvaltningsplan-region-5-mars-2007.pdf&contentdisposition=attachment>

Region 6: <http://www.rovviltportalen.no/multimedia/49783/Forvaltningsplan-for-region-6-mai-2011.pdf&contentdisposition=attachment>

Region 7:

http://www.rovviltportalen.no/multimedia/49647/Forvaltningsplan_for_rovvilt_i_Nordland_2011.pdf&contentdisposition=attachment

Region 8:

http://www.rovviltportalen.no/multimedia/49647/Forvaltningsplan_for_rovvilt_i_Nordland_2011.pdf&contentdisposition=attachment

Vedlegg 1 Intervjuguide

- Navn og alder
- Hva er din yrkestittel?
- Hvor lenge har du sittet i rovviltnemnda?
- Hvilket parti representerer du?
- Hva var grunnen til at du valgte å sitte i rovviltnemnda?

Nemndas virkemåte:

- Hvor ofte møtes nemnda?
- Hvor mange vedtak fatter dere i året?
- Er det gjort noen anker på vedtakene til nemnda?
- Hvordan er sammensetningen av medlemmene i nemnda?
- Kunne nemndene hatt en annerledes sammensetning, for eksempel med medlemmer fra fagmiljøet?
- Føler du at sammensetningen er representativ for befolkningen i regionen?
- Er det uenighet/enighet rundt vedtakene som fattes?
- I så fall hva dreier uenighetene seg om?

Kunnskapsgrunnlag:

- Hvordan synes du at samarbeidet med fylkesmannen fungerer?
- Hvor mye vektlegges innstillingene fra miljøvernavdelingen?
- Hadde det vært ønskelig med flere informasjonskilder enn fylkesmannens avdeling?
- Hvor mye vektlegges internasjonale konvensjoner i deres vedtak?
- Føler du at nemnda er sterkt bundet av internasjonale konvensjoner?
- Hvilke stortingsmeldinger og forskrifter er det som vektlegges når det skal gjøres vedtak?

Rolleforståelse:

- Hva slags rolle føler du at du har innenfor rovviltforvaltningen?
- Tror du at andre medlemmer i nemnda kan ha en annerledes oppfatning?
- Fører rovviltnemndene til bedre lokal forankring i forvaltningen?
- Hvor stor betydning tror du at rovviltnemndene har i dagens forvaltning av rovvilt?

Styringsignal:

- Føler du at det er klare retningslinjer fra de sentrale myndighetene om hvordan nemndene skal fungere?
- Hvordan føler du at grunneiere og den lokale befolkningen opplever rovviltforvaltningen?
- Hvordan synes du at den nasjonale rovviltforvaltningen bør implementeres?
- Hvor viktig for deg er det at de nasjonale bestandsmålene blir nådd?

Avslutning:

- Hvordan vil du karakterisere konfliktnivået innenfor rovviltforvaltningen?
- Har du noen forslag til forbedringer i rovviltforvaltningen, eller nemndas funksjoner?

Vedlegg 2 Intervjuliste

Region	Navn	Tidsperiode	Parti	Dato for intervju
1	Norvall Nøringset	2005-2011	SV	7. mars 2012
2	Lars Bjaadal	2005-2011	SP	13. mars 2012
3	Reidun Gravdahl	2005-	Ap	15. mars 2012
4	Eirik Milde	2007-	Høyre	14. mars 2012
5	Arnfinn Nergård	2007-	Sp	16. mars 2012
6	Toril Melheim Strand	2005-	Ap	2. mars 2012
7	Ann-Hege Lervåg	2007-	Sp	5. mars 2012
8	Willy Ørnebakk	2005-	Ap	20. mars 2012