

Rovvilt og Samfunn (RoSa) – Akseptable kompromissløsninger for framtidig rovviltforvaltning?

Oppsummering av RoSas aktivitet i forbindelse med St.meld. nr. 15 (2003-2004)
Rovvilt i norsk natur

Håkon Hustad
Reidar Andersen
John D. C. Linnell



LAGSPILL



ENTUSIASME



INTEGRITET



KVALITET

NINAs publikasjoner

NINA Rapport

Dette er en ny, elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

NINA Temahefte

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

NINA Fakta

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler og populærfaglige bøker og tidsskrifter.

Norsk institutt for naturforskning

Rovvilt og Samfunn (RoSa) – Akseptable kompromissløsninger for framtidig rovviltforvaltning?

Oppsummering av RoSas aktivitet i forbindelse med St.meld. nr. 15 (2003-2004)

Rovvilt i norsk natur

Håkon Hustad
Reidar Andersen
John D. C. Linnell

Hustad, H., Andersen, A. & Linnell, J. D. C. 2005. Rovvilt og Samfunn (RoSa) – Akseptable kompromissløsninger for framtidig rovviltforvaltning? Oppsummering av RoSas aktivitet i forbindelse med St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur* – NINA Rapport 28. 14 pp.

Oslo, mars 2005

ISSN: 1504-3312

ISBN: 82-426-1547-0

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

Åpen

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

REDAKSJON

Håkon Hustad

KVALITETSSIKRET AV

Inga Bruteig

ANSVARLIG SIGNATUR

Inga Bruteig (sign.)

OPPDRAGSGIVER(E)

Norges forskningsråd

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER

Reidar Andersen

FORSIDEBILDE

NØKKEWORD

Store rovdyr, rovvilt og samfunn, rådgivningsgruppe, stortingsmelding, rovviltforvaltning, forskning, tverrfaglig

KEY WORDS

Large carnivores, human communities, advisory group, white paper, carnivore management, research, multidisciplinary

KONTAKTOPPLYSNINGER

NINA Trondheim

NO-7485 Trondheim
Telefon: 73 80 14 00
Telefaks: 73 80 14 01

NINA Oslo

Postboks 736 Sentrum
NO-0105 Oslo
Telefon: 73 80 14 00
Telefaks: 22 33 11 01

NINA Tromsø

Polarmiljøsenderet
NO-9296 Tromsø
Telefon: 77 75 04 00
Telefaks: 77 75 04 01

NINA Lillehammer

Fakkeltgården
NO-2624 Lillehammer
Telefon: 73 80 14 00
Telefaks: 61 22 22 15

<http://www.nina.no>

Sammendrag

Hustad, H., Andersen, A. & Linnell, J. D. C. 2005. Rovvilt og Samfunn (RoSa) – Akseptable kompromissløsninger for framtidig rovviltforvaltning? Oppsummering av RoSas aktivitet i forbindelse med St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur* – NINA Rapport 28. 14pp.

Det tverrfaglige prosjektet "Rovvilt og samfunn – mot en fleksibel forvaltning" (RoSa) pågikk i perioden 2000-2004. En bredt sammensatt rådgivningsgruppe dannet i prosjektet en felles arena for ulike forskningsmiljøer og brukerinteresser innen rovviltfeltet. I 2002-2003 ble deler av utredningsaktiviteten i forbindelse med den nye rovviltmeldinga (St. meld nr. 15 (2003-2004)) lagt til RoSa-prosjektet, der rådgivningsgruppa spilte en sentral rolle. I denne perioden ble det utarbeidet i alt 12 NINA fagrappporter i fagmiljøene og et NINA temahefte som representerte rådgivningsgruppas samlede gjennomgang av kunnskapsgrunnlag og tilrådninger for en framtidig rovviltforvaltning.

RoSa-prosjektet med rådgivningsgruppa fungerte som en plattform for aktører med ulike ståsteder i forbindelse med utredningsarbeidet i forkant av den nye rovviltmeldinga. Erfarings- og kunnskapsutvekslingen mellom forskning og ulike aktører, samt mellom forskere fra ulike miljøer, bidro til at deltagerne utviklet seg i løpet av prosessen; fra å diskutere svart-hvitt løsninger til å diskutere ulike nyanser i grått. Innen fagmiljøene skjedde det en utvikling i retning av større forståelse og aksept mellom samfunnsforskere og biologer.

En rekke grep ble gjort for at rådgivningsgruppa skulle bli en arena for konstruktiv dialog fremfor tradisjonell rovviltdebatt der partene lå i hver sine "skyttergraver". Dette bidro til at gruppa kunne enes om et kunnskapsgrunnlag for kompromissløsninger. Det er imidlertid vanskelig å konkludere om hvorvidt RoSa-prosjektet i tilstrekkelig grad lyktes i å få aktørene på rovviltarenaen til å målbære slike kompromissløsninger også i etterkant av prosessen.

Utredningsmaterialet fra RoSa er godt synlig i den nye rovviltmeldinga. En rekke av de sentrale prinsippene og tilrådingene fra RoSas rådgivningsgruppe gjenspeiles i meldinga, for eksempel inndelingen av hele landet i forvaltningsregioner med hver sine målsettinger som til sammen skal innfri nasjonale mål, mulighetene til å tilpasse forvaltning og rovdrytbredelse innen regionene, ambisjonene om større grad av alminneliggjøring av rovdyra og større fokus på lokal/regional medvirkning. Det er naturligvis også elementer i meldinga som ikke gjenspeiler – eller omfattes av – rådgivningsgruppas tilrådninger. Dette gjelder blant annet de valgte avgrensinger av forvaltningsområdene, konkrete bestandsmål for rovviltbestandene, oppnevning og representasjon i rovviltnemndene, utforming av erstatningsordning m.m.

På bakgrunn av de positive erfaringene med RoSa-prosjektet, ble det i løpet av 2004 gjennomført et nytt prosjekt, *Villrein og Samfunn (ViSa)*, etter mønster fra RoSa.

Håkon Hustad, Norsk institutt for naturforskning, Dronningens gt. 13, p.b. 736 Sentrum, N-0152 Oslo, Norway.
Reidar Andersen, Norsk institutt for naturforskning, Tungasletta 2, N-7485 Trondheim, Norway og Biologisk institutt, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, N-7491 Trondheim, Norway.
John D. C. Linnell, Norsk institutt for naturforskning, Tungasletta 2, N-7485 Trondheim, Norway.

Abstract

Hustad, H., Andersen, A. & Linnell, J. D. C. 2005. Large carnivores and human communities (RoSa) – Acceptable compromises for future carnivore management? A summary of RoSa's activities in connection with the parliamentary white paper St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur* – NINA Rapport 28. 14 pp.

The interdisciplinary project "Large carnivores and human communities - towards more flexible management" ran from 2000 to 2004. An advisory group with a broad background from various interest groups and research environments provided the project with a discussion arena. During 2002-2003 the role of this advisory group was expanded in connection with the preparation of a parliamentary white paper (St.meld. nr. 15 (2003-2004)) *Rovvilt i norsk natur* on large carnivore management. The advisory group functioned as an arena where participants with diverse backgrounds could interact. It brought together scientific and experience based knowledge, as well as researchers from diverse scientific fields. A result of the process was that members of the advisory group began to have a better understanding of each others backgrounds and views, and that an acceptance for less polarised, compromise solutions was generated. This climate of cooperation was brought about using a range of methods, including careful selection of meeting locations and ensuring that members were representing themselves rather than their respective organisations/institutes. In connection with this process a total of 12 NINA technical reports were worked out by project researchers in addition to a report which represented the advisory groups consensus evaluation of the state of knowledge and some concrete recommendations to decision makers.

The objective of this report is to summarize the details of this process, and to evaluate in what way the groups recommendations are visible in the new carnivore policy.

A wide range of the groups recommendations are visible in the new policy, including the division of the country into management units with specific population goals, the principle of locally adapting management to local conditions, the goal of normalising the management of the large carnivores, and a larger focus on local/regional participation. Naturally, there are also cases where the group's advices have been ignored, especially with respect to the creation of a very small wolf management zone. Against the background of the success of the ROSA process, a similar process was initiated in 2004 for wild reindeer - "Wild reindeer and society" (ViSa).

Håkon Hustad, Norwegian Institute for Nature Research, Dronningens gt. 13, p.b. 736 Sentrum, N-0152 Oslo, Norway.

Reidar Andersen, Norwegian Institute for Nature Research, Tungasletta 2, N-7485 Trondheim, Norway and Biology Department, Norwegian University for Science and Technology, N-7491 Trondheim, Norway.

John D. C. Linnell, Norwegian Institute for Nature Research, Tungasletta 2, N-7485 Trondheim, Norway.

Forord

Prosjektet "Rovvilt og Samfunn – mot en fleksibel forvaltning" (RoSa) ble avsluttet i 2004 etter fem år med finansiering fra Norges forskningsråds program "Landskap i endring". Prosjektet har hatt fem delprosjekter/-elementer: tre feltbaserte studier av artene ulv, bjørn og gaupe, samfunnsvitenskapelige undersøkelser og drifting av en rådgivningsgruppe. I denne rapporten oppsummeres RoSas aktivitet i forbindelse med utredningsvirksomheten i 2002-2003 i tilknytning til St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur*, hvor bruken av rådgivningsgruppa sto helt sentralt. Øvrige forskningsaktiviteter innen RoSa-prosjektet rapporteres nærmere fra de enkelte delprosjektene.

Vi vil benytte anledningen til først og fremst å få takke alle deltagere i rådgivningsgruppa, som har bidratt til at denne arbeidsformen i dag blir ansett som interessant også for andre fagområder som har med ulike typer ressursforvaltning å gjøre. Hvorfor er det blitt slik? Dels fordi dere hadde den rette innstillingen, det vil si, ikke alt for fastlåste standpunkter, og dels fordi vi hadde tid til å kommunisere hverandres standpunkter, basert på både erfaringsbasert og vitenskapsbasert kunnskap. Vi skjønnte derfor raskt at den medieskapte svart/hvitt-tenkningen ikke ville føre fram. Naturressurser er i utgangspunktet begrenset, samtidig som det alltid vil finnes mange ulike ønsker om å utnytte disse. I stedet for å etablere kamparenaer på ytterfløyene, bidro dere til å skape en arena i sentrum – og det er der løsningene stort sett ligger.

Innhold

Sammendrag	3
Abstract.....	4
Forord	5
Innhold	5
1 Innledning	6
2 Prosjekt "Rovvilt og samfunn - mot en fleksibel forvaltning" (RoSa)	6
2.1 Bakgrunn og formål.....	6
2.2 Medvirkende forskningsmiljøer	7
2.3 Rådgivningsgruppa	7
3 RoSas aktivitet i forbindelse med ny rovviltemelding	7
3.1 Mandat og organisering	7
3.2 Gjennomført aktivitet.....	8
3.2.1 Fagmiljøene	8
3.2.2 Rådgivningsgruppa	9
3.3 Hovedtilrådingene fra RoSas rådgivningsgruppe	9
4 Vurdering av RoSa-prosessen	10
4.1 Et omforent kunnskapsgrunnlag for kompromissløsninger?	10
4.2 Tilbakemeldinger fra rådgivningsgruppa.....	11
4.3 RoSas rolle i ulike faser	11
4.4 Hva burde vært gjort annerledes?	12
5 RoSa i den nye rovviltemeldinga	12
5.1 RoSa som kunnskapsgrunnlag	12
5.2 Fellestrekk og skillelinjer	12
5.3 Tilbakemeldinger fra rådgivningsgruppa.....	13
6 Fra RoSa til ViSa	14

1 Innledning

Prosjektet "Rovvilt og samfunn - mot en fleksibel forvaltning" (RoSa) mottok midler fra Norges forskningsråd under programmet "Landskap i endring" i perioden 2000-2004. I 2002-2003 hadde RoSa et særskilt ansvar for deler av utredningsaktiviteten i forbindelse med den nye stortingsmeldingen om rovviltforvaltning (St.meld. nr. 15, 2003-2004 *Rovvilt i norsk natur*). I løpet av et års tid ble det utarbeidet en serie utredninger (NINA Fagrapport 58-70, NINA temahefte 22) om ulike aspekter ved rovviltproblematikken. Arbeidet ble utført i et titalls natur- og samfunnsfaglige miljøer både i Norge og Sverige, der RoSa fungerte som plattform og koordinator. RoSas viktigste rolle var å sikre at arbeidet fikk solid forankring i en prosess med kunnskapsutveksling mellom forskning, forvaltning og berørte brukerinteresser.

Sentralt i RoSas arbeidsform var opprettelsen av en bredt sammensatt rådgivningsgruppe. Gruppen dannet en arena der aktører med ulik bakgrunn fra rovviltfeltet satt sammen i en systematisk, men samtidig kreativ prosess der

- forskerne på en effektiv måte kunne formidle sin kunnskapsplattform til brukerne (les brukerne av kunnskapen)
- brukerne på en effektiv måte kunne formidle sine erfaringer, kunnskap og behov til forskerne
- forskere og brukere i fellesskap kunne komme fram til gode strategier og tiltak for hvordan denne samlede kunnskap burde tas i aktiv bruk i forvaltningen

I 2002-2003 ble det arrangert fire samlinger i rådgivningsgruppen som favnet hoveddelen av dialog- og syntesearbeidet i RoSas utredningsaktivitet i forkant av den nye rovviltmeldinga.

I denne rapporten ønsker vi å oppsummere og vurdere RoSas aktivitet i forbindelse med den nye rovviltmeldinga, det vil si den delen av prosjektet som mest aktivt involverte RoSas rådgivningsgruppe.

2 Prosjekt "Rovvilt og samfunn – mot en fleksibel forvaltning" (RoSa)

2.1 Bakgrunn og formål

Prosjektet "Rovvilt og samfunn - mot en fleksibel forvaltning" (RoSa), ble startet i 2000 som en bred offentlig satsning på forskning og utredning av rovviltproblematikken innenfor Norges forskningsråds program *Landskap i endring*. Innenfor dette programmet mottok prosjektet midler for perioden 2000-2004. RoSa var et "paraplyprosjekt" som omfattet både den biologiske forskningen på artene gaupe, bjørn og ulv og mye av den rovviltrelaterte samfunnsfaglige forskningen som hadde økt i omfang i løpet av nittitallet.

Den samfunnsfaglige forskningen har etter hvert tydeliggjort hvordan de sosiale konfliktene knyttet til rovdyr kan være vel så intense som de materielle konflikter innen for eksempel husdyrnæringene. Konfliktene utspiller seg ofte vel så mye mennesker imellom som mellom mennesker og dyr. Holdninger til andre aktører i feltet kan være like viktige for konfliktenes utvikling som holdninger til dyr og naturbruk. Forskning har vist at tillit mellom ulike aktørgrupper er et kjernepunkt i rovviltforvaltningen. Det som i hovedsak skilte RoSa fra tidligere rent viltbiologiske prosjekter var nettopp involveringen av samfunnsvitenskapelige undersøkelser, samt at informasjon fra ulike brukergrupper samt forvaltning ble prioritert sterkere enn tidligere.

En av erkjennelsene som lå til grunn for RoSa-prosjektet var at det i forvaltningen av de store rovdyra i liten grad vil finnes løsninger som oppfattes som *helt riktige* blant noen grupper, men snarere mer eller mindre akseptable kompromiss. RoSa ønsket å tjene en aktiv rolle på veien mot slike kompromissløsninger. I tråd med dette formulerte RoSa-prosjektet tidlig følgende målsetting:

Å skape en bred samfunnsmessig aksept for levedyktige rovdyrstammer gjennom en kunnskapsbasert og fleksibel forvaltning, som en integrert del av de skandinaviske flerbbrukslandskap.

De sentrale elementene i RoSas arbeid skulle være å:

- opprette en rådgivningsgruppe som var bredt sammensatt av aktører fra rovviltarenaen; både interessegrupper, forvaltere og forskere
- bedre kommunikasjonen mellom ulike aktører
- gjennomføre viltbiologiske og samfunnsfaglige undersøkelser
- foreslå tiltak som sikrer en fleksibel forvaltning

I RoSa har forskningsaktivitet og metodebruk i størst mulig grad søkt å avspeile brukernes og forvaltningens krav og behov, samtidig som effekten av de ulike aktivitetene må kunne måles slik at det kan foretas justeringer i henhold til de mål som settes – dvs. en fleksibel forvaltning.

2.2 Medvirkende forskningsmiljøer

RoSa har vært et samarbeidsprosjekt mellom:

- Norsk institutt for naturforskning (NINA)
- Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU)
- Høgskolen i Hedmark (HiHM)
- Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
- Norges landbrukshøgskole (NLH), nåværende Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB)

Den biologiske forskningen skjedde i et nært samarbeid med svenske forskningsmiljøer, blant annet innen det felles skandinaviske ulveprosjektet (SKANDULV), Skandinaviske Bjørnprosjektet, Statens veterinærmedicinska anstalt og Sveriges lantbruksuniversitet. I tillegg var Planteforsk på Tjøtta involvert i utredningsaktiviteten i forbindelse med den nye rovviltmeldinga.

NINA har hatt det overordnede ansvaret for de fleste delprosjekter i RoSa. De ulike delprosjektene har hatt separate budsjetter og eget budsjettansvar, men som prosjektansvarlig har NINA hatt ansvar for oppfølging og tilfredsstillende fremdrift av arbeidet i Rådgivningsgruppa (se under).

Prosjektleder for RoSa har vært Reidar Andersen (NINA/NTNU), og prosjektkoordinator/sekretær fra 2002 har vært Håkon Hustad (NINA (NTNU i 2002-2003)).

2.3 Rådgivningsgruppa

Opprettelsen av en bredt sammensatt rådgivningsgruppe var et av hovedgrepene i RoSa-prosjektet. Gruppa hadde en særlig framtreddende rolle i prosessen knyttet til rovviltmeldinga. Den har bestått av forskere fra ulike delprosjekter, forvaltere fra ulike nivå og representanter for berørte interessegrupper. Den opprinnelige rådgivningsgruppa, som ble etablert ved prosjektstart i 2000, ble utvidet noe i forbindelse med rovviltmeldingsarbeidet fra 2002, blant annet for å få en geografisk og tematisk representasjon som var mer dekkende for hele landet.

Rådgivningsgruppa skulle etter hensikten tjene som en "smeltedigel" for kunnskap og synspunkter mellom forskning, forvaltning og berørte brukerinteresser. Følgende prinsipper var sentrale for arbeidet i gruppa:

- Det skulle stimuleres til å tenkes høyt og kreativt. Dette forutsatte blant annet at de involverte i rådgivningsgruppa deltok i kraft av sin erfaringsbakgrunn, kompetanse og ulike ståsteder i samfunnet, men uten at de samtidig formelt representerte sine respektive arbeidsgivere og organisasjoner.
- Det skulle søkes dialog framfor debatt.
- Gruppa skulle utgjøre en arena der:

- forskerne på en effektiv måte kunne formidle sin kunnskapsplattform til brukerne (les brukerne av kunnskapen)
- brukerne på en effektiv måte kunne formidle sine erfaringer, kunnskap og behov til forskerne
- forskere og brukere i fellesskap kunne komme fram til gode strategier og tiltak for hvordan denne samlede kunnskap burde tas i aktiv bruk i forvaltningen
- Rådgivningsgruppa skulle være en synlig del av den offentlige debatt, og bidra til at svart/hvitt-holdninger og -uttalelser ikke blir enerådende.

Ved avslutningen av arbeidet i forbindelse med rovviltmeldinga i 2003 var gruppas sammensetning som følger:

Fra deltagende forskningsmiljøer:

Reidar Andersen, Ronald Bjøru, Scott M. Brainerd, Henrik Brøseth, Per Fauchald, Jan Ove Gjershaug, Håkon Hustad, Hanne Haaland, Arild Landa, John D. C. Linnell, Torgeir Nygård, Hans Christian Pedersen, Ketil Skogen, Erling Solberg, Jon E. Swenson og Torkild Tveraa.

Fra interessegrupper, organisasjoner og forvaltning:

Rune Bergstrøm, Hanne Christensen, Vidar Holthe, Jørn Karlsen, Thor Midteng, Siri Parmann, Johan Petter Røssvoll, Veronika Seim, Inger Anita Smuk, Nils Solberg, Gretha Thuen og Johan-Arthur Torp.

3 RoSas aktivitet i forbindelse med ny rovviltmelding

3.1 Mandat og organisering

Gjennom behandlingen av Inst. S. nr. 110 (2000-2001) ba Stortinget Regjeringen om å legge frem en ny stortingsmelding om rovviltforvaltning innen utgangen av 2003. Stortinget slo fast at den nye meldinga skulle bygge på internasjonale konvensjoner og hovedlinjene i rovviltpolitikken. Innenfor denne rammen skulle Miljøverndepartementet i sitt arbeid med meldinga gå gjennom behovet for ny og oppdatert kunnskap som var relevant som et beslutningsunderlag for å fastsette nye målsettinger om levedyktige rovviltbestander, forvaltningsmodeller, tiltak og virkemidler som kunne bidra til å redusere konfliktene i rovviltforvaltningen.

På oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning ble deler av arbeidet med å fremskaffe det faglige grunnlaget for rovviltmeldinga lagt til Norsk institutt for naturforskning, der en i særlig grad skulle utnytte kunnskapen, aktiviteten og arbeidsformen som var etablert innen RoSa-prosjektet. Arbeidet knyttet til RoSa skulle representere en bred gjennomgang og vurdering av kunnskapsstatus og eksisterende tiltak og virkemidler, i et nært samspill mellom ulike

fagmiljøer, forvaltning og brukere. RoSas utvidete rådgivningsgruppe skulle danne hovedarenaen for dialog og kunnskapsdeling mellom de ulike aktører i løpet av prosessen.

Stortingets mandat for utarbeidelsen av stortingsmeldinga var utgangspunktet for rådgivningsgruppas arbeid fra starten av. Det var videre en omforent erkjennelse i gruppa om at den ikke ville kunne enes om hvilken forvaltningsløsning som er den endelige rette, men snarere enes om prinsippene og kunnskapsgrunnlaget som er relevant for politiske beslutninger om hvordan forvaltningen skal se ut.

Prosjektkoordinator i RoSa-prosjektet deltok i tillegg som observatør i arbeidsgrupper opprettet av Miljøverndepartementet på feltene husdyr-rovdyr og tamrein-rovdyr for å sikre kunnskapsutveksling mellom disse arbeidsgruppene og RoSa-prosessen.

3.2 Gjennomført aktivitet

Kontraksperioden for de faglige utredningene i NINA i forbindelse med rovviltmeldinga strakte seg fra 1.4.2002 til 1.3.2003. Innenfor denne tidsrammen skulle det gjennomføres en rekke fagutredninger med basis i eksisterende materiale, først og fremst gjennom å øke aktiviteten i pågående prosjekter. De tidsmessige og økonomiske rammene la ikke opp til igangsetting av ny forskningsaktivitet, men heller sammenstilling av eksisterende kunnskapsgrunnlag. Ved siden av at fagmiljøene skulle utarbeide separate fagrapporter om ulike temaer, skulle RoSas rådgivningsgruppe benyttes aktivt til dialog, kunnskapsutveksling og syntetisering av de samlede resultater fra de ulike utredningene.

3.2.1 Fagmiljøene

Det ble utarbeidet i alt 12 separate *NINA fagrapporter* i serien *Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding*, der RoSas prosjektadministrasjon hadde ansvar for koordineringen av arbeidet og koblingen til aktiviteten i RoSas rådgivningsgruppe¹. De 12 fagrapportene er:

1. Gjershaug, J. O. & Nygård, T. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Kongeørn i Norge: Bestand, predatorrolle og forvaltning. - NINA Fagrapport 58. 26pp
2. Andersen, R., Linnell, J. D.C., Odden, J., Andrén, H., Sæther, B.E., Moa, P., Herfindal, I., Kvam, T., Brøseth, H. 2003. Utredninger i forbindelse med

ny rovviltmelding. Gaupe - Bestandsdynamikk, bestandsutvikling og høstingsstrategier. - NINA Fagrapport 59: 28pp.

3. Swenson, J.E, Dahle, B., Arnemo, J.M., Brunberg, S., Hustad, H., Nerheim, E., Sandegren, F., Solberg, K.H. & Söderberg, A. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Status og forvaltning av brunbjørn i Norge. - NINA Fagrapport 060: 1- 19.
4. Pedersen, H. C., Brainerd, S. M., Liberg, O., Sand, H. & Wabakken, P. 2003. Ulv - Bestandsdynamikk, levedyktighet og effekter av uttak. - NINA Fagrapport 61: 89pp.
5. Sæther, B-E., Engen, S., Persson, J., Brøseth, H., Landa, A. & Willebrand, T. 2003. Analyser av levedyktighet hos skandinavisk jerv. - NINA Fagrapport 62: 1-28
6. Solberg, E.J., Sand, H., Linnell, J., Brainerd, S., Andersen, R., Odden, J., Brøseth, H., Swenson, J., Strand, O. & Wabakken, P. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Store rovdyrs innvirkning på hjorteviltet i Norge: Økologiske prosesser og konsekvenser for jaktuttak og jaktutøvelse. - NINA Fagrapport 63: 75pp.
7. Støbet Lande, U.S., Linnell, J.D.C., Herfindal, I., Salvatori, V., Brøseth, H., Andersen, A., Odden, J., Andrén, H., Karlsson, J., Willebrand, T., Persson, J., Landa, A., May, R., Dahle, B. & Swenson, J. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Potensielle leveområder for store rovdyr i Skandinavia: GIS - analyser på et økoregionalt nivå. - NINA Fagrapport 064: 31pp.
8. Linnell, J. D. C., Lande, U. S., Skogen, K., Hustad, H. & Andersen, R. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Scenarier for en geografisk differensiert forvaltning av store rovdyr i Norge. - NINA Fagrapport 065: 43pp.
9. Brainerd, S.M. (red). 2003. Utredning i forbindelse med ny rovviltmelding. Konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen - NINA Fagrapport 66: 1-103.
10. Svarstad, H. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Konflikter om rovvilt i noen europeiske land. - NINA Fagrapport 68: 29 pp
11. Scott M. Brainerd & Tore Bjerke. 2002. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Informasjonstiltak om store rovdyr i Norge. - NINA Fagrapport 69: 1-71.
12. Skogen, K., Haaland, H., Kränge, O., Brainerd, S.M. & Hustad, H. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommu-

¹ I tillegg ble NINA Fagrapport 71 (Bruteig, I. E. Austrheim, G. & Norderhaug, A. 2003. Utgreiingar i samband med ny rovviltmelding. Beiting, biologisk mangfald og rovviltforvaltning. - NINA Fagrapport 71. 65pp.) ferdigstilt i samme rapportserie i mars 2003, noe mer uavhengig og delvis i etterkant av RoSa-prosessen. Rådgivningsgruppa ble imidlertid på et av de siste møtene presentert for arbeidet og hadde muligheter til å komme med innspill.

ner: Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger.
- NINA Fagrapport 70: 30 pp.

I tillegg ble det høsten 2003 utarbeidet en oversikt over fremtidige FoU-behov knyttet til store rovdyr (Andersen, R. m.fl. 2003. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. Fremtidige FoU-oppgaver knyttet til store rovdyr i Norge. - NINA Fagrapport 67. 14pp.)

3.2.2 Rådgivningsgruppa

Aktiviteten i rådgivningsgruppa ble ivaretatt gjennom fire samlinger over én til to dager på ulike steder i landet. I tillegg sørget prosjektadministrasjonen i tiden mellom samlingene for oppfølging og informasjon til rådgivningsgruppa om det løpende arbeidet i fagmiljøene.

RoSas rådgivningsgruppe fikk innsyn i foreløpige delresultater underveis i arbeidet med de enkelte fagutredningene (se avsnitt 3.2.1) og hadde på samlingene anledning til å utveksle kunnskap og synspunkter med forskerne som sto bak de ulike rapportene. Det var imidlertid ikke slik at fagrapportene måtte "godkjennes" av rådgivningsgruppa; de enkelte rapportene står således for forfatternes egen regning.

Rådgivningsgruppa var tiltenkt en særlig aktiv rolle i forhold til den samlede syntetisering av resultatene fra fagrapportene, først og fremst mht konfliktreducerende tiltak og utviklingen av scenarier for fremtidig rovviltforvaltning. I løpet av prosessen bestemte rådgivningsgruppa at den best kunne ivareta sin rolle ved i tillegg å utvikle sitt eget produkt som kunne representere gruppas samlede gjennomgang de viktigste prinsipper, utfordringer og suksesskriterier i en fremtidig rovviltforvaltning. Dette er bakgrunnen for at NINA Temahefte 22 ble utarbeidet (Andersen, R., Linnell, J. D. C. & Hustad, H. (red.). 2003. Rovvilt og Samfunn i Norge. En veileder til sameksistens i det 21. århundre. - NINA Temahefte 22. 48 pp.).

Temaheftet er forankret i dialogen og kunnskapsutvekslingen som forgikk på samlingene. Det er en syntese av den kunnskap og de prinsipper og tilrådninger som aktørene kunne enes om. For en del av kapitlene i temaheftet er faktagrunnlaget hentet fra de enkelte fagrapportene (se avsnitt 3.2.1), mens andre kapitler presenterer synspunkter som er fremkommet gjennom arbeidsprosessen i RoSas rådgivningsgruppe, uten at de nødvendigvis gjenspeiles i fagrapportene.

En samlet rådgivningsgruppe stilte seg bak temaheftet. Forutsetning var at deltakerne signerte rapporten i kraft av sin person, uten at de samtidig formelt representerte sine respektive arbeidsgivere og organisasjoner. Deltagerne er i temaheftet derfor listet opp med navn, men uten institusjons-/organisasjonstilhørighet.

3.3 Hovedtilrådingene fra RoSas rådgivningsgruppe

Siste kapittel i temaheftet oppsummerer Rådgivningsgruppas hovedtilrådninger for en framtidig rovviltforvaltning:

Hvis en fremtidig rovviltforvaltning skal
(1) bidra til levedyktige rovviltbestander, og
(2) opprettholde en allsidig bruk av utmarksressurserne, samt levende lokalsamfunn over hele landet
er det minst 5 ulike suksesskriterier vi må lykkes med:

Øke forutsigbarheten

- forvaltningsstrategien må ha klare rammer i tid og rom
- det må gis langsiktige garantier for de økonomiske midler som trengs for å gjennomføre de nødvendige tilpasninger i forhold til de ulike konfliktene
- det må bli en bedre samordning av virkemiddelbruk mellom ulike myndigheter
- forvaltningen må praktiseres konsekvent

Øke den lokale aksept for forvaltningsstrategien

- sikre lokal involvering i utforming og gjennomføring av forvaltningstiltak
- forbedre kommunikasjonen mellom forskning, forvaltning og befolkning
- sørge for en alminneliggjøring av de aktuelle rovviltarter gjennom å åpne for kvote- og lisensjakt når dette er biologisk forsvarlig (med unntak av på kongeørn)
- stille økonomiske midler til disposisjon som kompensasjon for rovdyrbelastning

Redusere tap av husdyr og tamrein til rovdyr

- redusere stedvise høye lokale rovdyrtap
- redusere det totale rovdyrtapet på landsbasis
- sikre finansiering av nødvendige forebyggende tiltak

Utforme forvaltningen også ut i fra hensynet til befolkning som ikke har beiteinteresser berørt av rovdyr

- ta uro, frykt og sosiale konflikter på alvor
- redusere skadevirkningene i forhold til jaktinteresser
- ivareta mulighetene for positive opplevelser knyttet til rovdyr

Sikre en gunstig bevaringsstatus for rovdyr i Fennoskandia, hvor Norge tar sin del av ansvaret

- sikre gode overvåkingsopplegg for rovdyr
- sørge for at all beskatning er innenfor de biologiske tålegrensene for de respektive arter
- videreutvikle samarbeidet om rovviltforvaltning, og etablere mål for overlevingsevne samordnet med våre naboland

En av hovedproblemstillingene som ble gjennomgått i løpet av RoSa-prosessen, var spørsmålet om geografisk differensiert forvaltning av de store rovdyra (jf. tidligere kjerneområder og forvaltningssoner for ulike rovviltarter). I NINA Fagrapport 65 (se avsnitt 3.2.1) ble det gjort en tverrfaglig

sammenstilling av dagens kunnskap innen feltet rovvilt/samfunn, og det ble utviklet scenarier for ulike måter å utforme en geografisk differensiert forvaltning på. Delvis basert på dette arbeidet, men også på diskusjoner i rådgivningsgruppa som gikk utenom denne og andre fagrapporter, formulerte rådgivningsgruppa følgende **prinsipper for kompromisser i en geografisk differensiert forvaltning av rovdyra:**

- *Geografisk differensiert forvaltning handler om å variere virkemiddelbruken i ulike områder.*

- *Se på geografisk differensiert forvaltning som en måte å legge begrensninger på potensiell rovviltforekomst, snarere enn å opprette reservater for bevaringen av dem.*

- *Det må synliggjøres at alle deler av Norge er en del av et forvaltningsområde for rovvilt, selv om forvaltningsregimet kan variere mht. bestandsmålsetninger, avskytningsnivå og bruk av konfliktdependente tiltak.*

- *Det bør likevel legges større restriksjoner på den geografiske utbredelsen av etablering av ulv og bjørn sammenliknet med jerv, gaupe og kongeørn. Dette vil redusere mange, men ikke alle konflikter.*

- *Geografisk differensiert forvaltning kan være nødvendig, men det bør ikke skapes små områder som gir folk følelsen av å bo i et reservat.*

- *Ekskluder alle rovviltarter fra områder med det største potensialet for materielle konflikter.*

- *Differensier mellom områder med og uten samisk tamreindrift.*

- *Unngå å begrense utbredelsen av rovdyr i en slik grad at det ikke blir mulig å drive regulert uttak i alle områder.*

- *Søk fordelene ved flerartsforvaltning der det er mulig (forebyggende tiltak som virker mot ulv og bjørn virker også mot gaupe og jerv).*

- *Prioriter kontakt med svenske, finske og russiske bestander. Dette vil gi større sikkerhet for overlevelsen av rovdyrbestandene, og større fleksibilitet i forvaltningen, for eksempel i forhold til uttak.*

4 Vurdering av RoSa-prosessen

Vi ønsker her å komme med noen betraktninger om hvordan RoSa-prosessen fungerte. Hovedfokus er prosessen i forbindelse med den nye rovviltmeldinga i 2002-2003, det vil si den delen av RoSa-prosjektet som mest aktivt involverte RoSas rådgivningsgruppe.

4.1 Et omforent kunnskapsgrunnlag for kompromissløsninger?

RoSa-prosjektet fungerte uten tvil som en plattform for aktører med ulike ståsteder innen rovviltfeltet i forbindelse med utredningsaktiviteten før den nye rovviltmeldinga. I mediedebattene som fulgte i forbindelse med den nye rovviltmeldinga ble resultatene fra RoSa-prosjektet aktivt trukket inn i argumentasjonen fra aktører som sto på ulike sider i rovviltdebatten. Dette ser vi på som positivt. Om RoSa-resultatene ble brukt aktivt av aktørene for å fremme kompromissløsninger, står imidlertid som mer uklart for oss.

Som en arena for erfarings- og kunnskapsutveksling mellom forskning og brukere (les brukere av forskningen), samt mellom forskere fra ulike miljøer, bidro arbeidet i rådgivningsgruppa etter vår mening til at deltagerne utviklet seg i løpet av prosessen; fra å diskutere svart/hvitt-løsninger til å diskutere ulike nyanser i grått. Innen fagmiljøene synes vi særlig det skjedde en positiv utvikling i retning av større forståelse og aksept mellom samfunnsforskere og biologer.

Enigheten som utviklet seg i RoSas rådgivningsgruppe omfattet først og fremst *kunnskapsgrunnlaget*. Med deltagerne ulike organisasjons-, erfarings- og holdningsmessige ståsteder var ikke ambisjonen å ende opp i et felles manifest som presenterte den ene og rette løsningen for den fremtidige rovviltforvaltningen, med to kraftige streker under svaret. Dette ble tydeliggjort for deltagerne fra dag én. Samtlige deltagere var imidlertid enige om at fremtidig forvaltning ville måtte bygge på *kompromissløsninger*. Selv om frontene mellom de enkelte interessegrupper til tider kunne synes steile og uoverstigelige, viste arbeidet i rådgivningsgruppa at det var mulig å finne enighet om hvilke generelle trekk en fremtidig forvaltningsplan bør inneholde, hvilke tiltak og virkemidler som kan benyttes, hvilken virkning disse vil ha, samt hvordan forskjellige strategier gir fordeler og ulemper for ulike konfliktområder.

Vi vil her peke på noen av de grepene som vi mener var viktige for at rådgivningsgruppa skulle bli den arenaen for konstruktiv dialog som vi ønsket, fremfor tradisjonell rovviltdebatt der partene lå i hver sine "skyttergraver":

- Det ble lagt vekt på å sette sammen de rette personene til rådgivningsgruppa. "Rette" i den forstand at vi ønsket involvering av personer som

kunne målbære sine meninger og oppfatninger på en tydelig måte, uten at dette sperret for videre kommunikasjon.

- Det ble tidlig gjort avklaringer om at de involverte ikke formelt kunne representere sine respektive arbeidsgivere og organisasjoner. Det ble oppfordret til å tenke høyt og kreativ - et uttalt mål var for eksempel at samtlige i løpet av prosessen skulle formulere seg i retning av "Dette vil jeg ikke bli siteret på, men jeg ser jo at..." osv. Dette er helt sentralt, og kan kun oppnås hvis gruppas medlemmer føler en trygghet innad. Det er derfor essensielt å bygge opp en slik trygghet.
- Det ble understreket at gruppas rolle primært var å framskaffe et omforent kunnskapsgrunnlag for fremtidige politiske beslutninger. Prinsippet skulle være at vi ikke skulle "bake kaka", men heller si noe om hvilke generelle ingredienser som burde være tilstede, samt hvordan disse ingredienser ville kunne påvirke smaken av det ferdige produkt.
- Stortingets mandat for stortingsmeldinga var utgangspunktet for rådgivningsgruppas arbeid fra starten av. Det ble for eksempel sagt klart i fra at vi innen RoSa ikke skulle bruke tid på å diskutere hvorvidt vi skulle ha rovdyr i Norge eller ikke. Dette var en vesentlig avklaring, ikke minst i forhold til deltagerne som var forankret i grupperinger som sa klart nei til ynglende ulv i Norge.
- Kjepphester skulle legges på bålet til fordel for et felles – og viktigere – mål om bredt forankrede tilrådninger.
- Den begrensede tidsrammen i prosjektet legitimerste at møteledelsen til tider styrte prosessen stramt, satte stopper for diskusjonene, og avkrevde gruppa for avklaringer.
- Sa deltagerne nei til noe, skulle de så langt som mulig følge opp med forslag til alternative løsninger.
- Møtene var lagt opp slik at deltagerne var samlet over et par dager på steder der det av praktiske årsaker var tungvint å komme og gå som man ville, og der det var god tid utenom møteprogrammet til samvær og utdypende samtaler. I RoSa skulle det ikke være mulig å "slenge ut" standpunkter uten oppfølging. Det var dessuten tid nok til at aktørene kunne lære hverandre å kjenne, også under mer uformelle omstendigheter. Slik vi ser det, bidro dette til en rekke oppklaringer mellom aktørene mht "motstandernes" holdninger og standpunkter.
- Forskerne som arbeidet med fagutredninger kunne presentere arbeidet sitt og få tilbakemeldinger i rådgivningsgruppa, men uten at de var bundet av å måtte ha gruppas godkjenning for innholdet. Det ble derfor av stor betydning for rådgivningsgruppa at deres synspunkter og anbefalinger ble synliggjort gjennom et eget sluttprodukt – temaheftet.

4.2 Tilbakemeldinger fra rådgivningsgruppa

Tilbakemeldinger fra en del av aktørene i rådgivningsgruppa (først og fremst utenom forskningen) tyder på at folk generelt er fornøyd med RoSa-prosessen. Dette gjelder ikke minst selve initiativet. Enkelte understreker at det var positivt at ulike aktører ble tvunget til å ta en helhetlig gjennomgang av de ulike aspektene knyttet opp mot roviltforvaltningen rundt samme bord, tvunget til å se egne meninger og ståsted i forhold til andre, og tvunget til å komme med forslag til alternative løsninger. For noen var det viktig at prosessen løftet deltemaer på dagsorden som tidligere ikke hadde fått noen rettmessig plass. RoSa-prosessen og temaheftet oppfattes som et godt eksempel på hvordan man kan forene kunnskap frambrakt gjennom forskning og omsette dette til konkrete forslag og anbefalinger om tiltak m.m.

Betydningen av å sette sammen de rette personene til rådgivningsgruppa er påpekt av flere, og det virker generelt som deltagerne er fornøyd med den sammensetning som var.

Samtidig fremholdes det at det kunne bli gjort mer for å unngå det som kan oppfattes som *skinnenighet*, slik at partene ikke så lett kunne falle tilbake til gamle standpunkter og skyttergravsposisjoner i etterkant. Dette handler blant annet om hvordan en formulerer sluttproduktet, påpekes det, slik at det har en større "kostnad" evt. å se bort fra det i etterkant.

Det må understrekes at ovenstående ikke er uttrykk for en fullstendig og systematisk kartlegging av aktørenes meninger om RoSa-prosessen, men at det er basert på tilbakemeldinger vi har fått fra en del av deltagerne i ulike sammenhenger.

4.3 RoSas rolle i ulike faser

Deltagerne i rådgivningsgruppa var enige om at selv om aktørene i RoSa-prosessen kunne enes om et kunnskapsgrunnlag for beslutningstagerne, så måtte den enkelte aktør i ettertid være fri til å påvirke de samme beslutningstagerne i bestemte retninger alt ettersom hvilket ståsted man hadde på roviltarenaen.

Men hva med RoSa sin rolle? Var jobben gjort da rapportene var levert? Dette var gjenstand for noe diskusjon, særlig etter at departementet hadde lagt frem meldinga ved utgangen av 2003. På et oppsummeringsmøte om roviltmeldinga i rådgivningsgruppa på Værnes 17. februar 2004 kom diskusjonen blant annet inn på hva det egentlig innebærer å være kunnskapsleverandør; kun å levere rapportene, eller også å komme med innspill på hvordan kunnskapen blir brukt og prøve å påvirke politiske beslut-

ninger i en retning som er mer i overensstemmelse med den kunnskapen man besitter.

Noen framholdt at man på politisk hold var blitt godt kjent med bakgrunnsteppet av dokumenter og rapporter, at man var fornøyd med beslutningsgrunnlaget og anså RoSas jobb som gjort. Politikerne visste hvilke råd som var gitt. I den videre fasen var det organisasjonenes/aktørenes oppgave på egen hånd å bruke rådene skikkelig, ble det hevdet.

Til dette ble det svart at det ikke finnes noe entydig svar på hva som er *riktig oppførsel* fra forskningens side i forhold til en prosess som dette. Det er selvsagt ikke slik at en uavhengig kunnskapsleverandør kan eller skal forholde seg nøytral i forhold til enhver politisk beslutningsprosess, ble det argumentert for.

Selv om rådgivningsgruppa på møtet hadde et klart og samstemt syn på en del forhold i den framlagte meldinga, var det imidlertid ingen enighet om at *RoSa* som enhet skulle gå ut med synspunkter på meldinga, for eksempel overfor Energi- og miljøkomiteen. Flere av medlemmene i rådgivningsgruppa sa at dette ville stride med deres oppfatning av hva som var RoSas rolle. Det man evt. var enige om, kunne aktørene sørge for å sette på dagsorden på egen hånd.

Den manglende enigheten på dette punktet gjorde det uaktuelt for *RoSa* og rådgivningsgruppa som enhet å gjøre noe framstøt overfor den videre meldingsprosessen på det daværende tidspunkt. Det er imidlertid helt klart at vi her sto overfor en viktig og vanskelig prinsipiell diskusjon om hvordan forskningen best skal ivareta sin rolle som kunnskapsleverandør i forhold til politiske beslutningsprosesser.

4.4 Hva burde vært gjort annerledes?

Store deler av RoSas rådgivningsgruppe hadde deltatt på regelmessige samlinger siden starten i mai 2000. Gjennom en noe modifisert s.k. Logistic Framework prosess, hvor vi benyttet profesjonelle fasilitatorer (Dr. Alistair Bath fra Canada og Knut Rød fra Rød Kommunikasjon), fikk vi tidlig synliggjort hva som måtte være de viktigste tema framover.

Til tross for at vi hadde et slikt fundament å bygge på, synes det klart at arbeidet med et konkret produkt, i form av Temahefte 22, medførte en vitalisering og økt intensitet i arbeidet. Selv om vi tror det er svært viktig at slike grupper gis den nødvendige tid til "å føle hverandre på tennene", kunne vi kanskje ha initiert mer konkrete arbeidsoppgaver for gruppa på et tidligere tidspunkt, uten at vi i dag kan si hvilke aktiviteter det skulle ha vært.

5 RoSa i den nye rovviltmeldinga

St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur* ble godkjent i statsråd 12. desember 2003, og behandlet av Stortinget mai 2004, jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur. Der ikke annet er nevnt, er det den ferdigbehandlede stortingsmeldinga vi forholder oss til i det følgende.

I dette kapitlet ser vi kort på noen hovedlinjer i de nye målene og virkemidlene i stortingsmeldinga, sammenliknet med tilrådingene fra RoSas rådgivningsgruppe i temaheftet. Vi kan naturligvis ikke trekke konklusjoner om hvilke elementer i meldinga som direkte skyldes RoSa-prosessen.

5.1 RoSa som kunnskapsgrunnlag

Utredningsmaterialet fra *RoSa* er framhevet flere steder i stortingsmeldinga. Dette gjelder både arbeidet i rådgivningsgruppa – med temaheftet som sluttprodukt – og ulike fagrapporter. Bakerst i meldinga gis en oversikt over nærmere 40 rapporter og utredninger som ble brukt i mel-dingsarbeidet. En tredel av disse ble utarbeidet i forbindelse med *RoSa*-prosjektet.

5.2 Fellestrekk og skillelinjer

Selv om meldinga er basert på et bredt utredningsmateriale, inneholder den naturligvis prioriteringer og løsninger som ikke uten videre kan leses ut fra rapporter, utredninger og utvalgsarbeid. Stortingsmeldinga er også et resultat av politiske avveininger, og gjennom behandlingen i Stortinget, jf. Inst. S nr. 174 (2003-2004) ble en rekke elementer justert i forhold til regjeringas opprinnelig framlagte melding.

Blant de nye mål og virkemidler i stortingsmeldinga som også gjenspeiler de sentrale tilrådingene og prinsippene fra RoSas rådgivningsgruppe, er:

- Forvaltningen skal baseres på en geografisk differensiert forvaltning med nye og store forvaltningsregioner for flere rovviltarter. Hver region har sine målsettinger som til sammen skal innfri nasjonale mål, med muligheter til å tilpasse forvaltning og rovdryrutbredelse innen hver region. En rovvilt-nemnd for hver region erstatter de tidligere fylkesvise rovviltutvalg, samt gaupe- og jervenemndene. Løsningen innebærer at alle deler av landet hører innunder et forvaltningsområde for rovvilt, der det legges opp til større lokal/regional deltakelse og innflytelse.
- Det legges opp til en alminneliggjøring av forvaltningen av rovdyra, blant annet gjennom å åpne mulighetene for jaktformer som sikrer en bred del-

tagelse av lokale jegere. Blant annet legges det opp til økt adgang til lisensjakt også på ulv og bjørn, når bestandssituasjonen tilsier dette. Det vil også legges til rette for at lisensjakten kan kobles til grunneierretten, blant annet for å gi muligheter til å utvikle slike jaktformer som en del av den utmarksbaserte næringsutviklingen.

- Det er de sammenhengende rovviltbestandene på tvers av grensene til våre naboland som i første rekke må legges til grunn ved vurdering av levedyktighet på lang sikt, der Norge har et selvstendig ansvar for å bidra til sikring av bestandene.
- Den geografisk differensierte forvaltningen vil begrense utbredelsen av rovvilt i deler av landet, og søke å tilpasse husdyrholdet der det skal være faste forekomster av rovvilt.
- Mer samordnet virkemiddelbruk mellom landbruks- og miljømyndigheter rettet mot husdyrholdet i regioner der det er ønskelig å forvalte faste bestander av rovvilt, både mht driftstilpasninger og bruk av forebyggende tiltak, og kompensasjon for tap til rovdyr.
- Driftstilpasninger for husdyrhold i områder med rovdyr skal være langsiktige for å skape en større grad av forutsigbarhet for brukerne.

Det må understrekes at en rekke detaljer i utformingen av de ulike mål og virkemidler ikke nødvendigvis gjenspeiler eller omfattes av – rådgivningsgruppas tilrådninger. Dette gjelder blant annet de valgte avgrensinger av forvaltningsområdene, konkrete bestandsmål for rovviltbestandene, oppnevning og representasjon i rovviltnemndene, utforming av erstatningsordning m.m. Meldinga er som sagt basert på et bredt spekter av politiske avveininger og faglig kunnskapsgrunnlag, inkludert de øvrige fagutredningene fra RoSa.

Ett av de elementene som vanskelig kan relateres til RoSas tilrådninger, er den valgte løsningen for forvaltning av ulv. Stortinget valgte å opprette et eget forvaltningsområde for ynglende ulv i deler av Hedmark og Akershus, og hele Oslo og Østfold. Denne løsningen avviker fra rådgivningsgruppas tilrådninger om å unngå å etablere soner som skaper reservatfølelse hos lokalbefolkningen, og som begrenser utbredelsen av en rovviltart i en grad som reduserer handlingsrommet for en mer "normalisert" forvaltning, som blant annet innebærer regulert uttak av bestander som har en struktur og størrelse som tillater det. Denne *særløsningen* for ulv i forhold til opplegget med større forvaltningsområder for de øvrige arter, er i konflikt med rådgivningsgruppas tilrådninger om å *alminneliggjøre* forvaltningen av rovdyra.

Størrelsen og avgrensningen av ulvesonen, og bestandsmålet på tre årlige "norske" ynglinger innen sonen, krever at forvaltningen, for eksempel ved uttak av individer utenfor sonen, må ha kunnskap på et svært detaljert nivå om hvor de enkelte flokker og individer befinner seg i forhold til grensen for sonen, og i forhold til grensen mot Sverige. En

slik forvaltning vil fort kunne bli en presisjonsøvelse for eksperter, der bestandstørrelse og grensesetting i svært liten grad tillater *feiltrinn*, noe som vil være vanskelig å unngå. Forvaltningsløsningen for ulv vil dermed kunne forandre en "mikroforvaltning" med svært høyt presisjonsnivå, hvor for eksempel bruk av radiomerkede dyr vil være nødvendig. Dette kan lett komme i konflikt både med lokalsamfunnets og storsamfunnets interesser og verdigrunnlag. Forvaltningsløsningen for ulv er derfor stikk i strid med RoSas tilrådninger om en normalisert forvaltning med større *handlingsrom*.

5.3 Tilbakemeldinger fra rådgivningsgruppa

Tilbakemeldinger fra en del av aktørene i rådgivningsgruppa (først og fremst utenom forskningen) tyder på at man synes stortingsmeldinga gjenspeiler RoSas prinsipper og tilrådninger i middels til stor grad i, og at RoSa bidro til mange av de *positive* sidene ved meldinga. Ulike aktører har selvfølgelig ulike meninger om hvilke elementer fra RoSa en er mest fornøyd med at gjenspeiles og hvilke elementer en savner mest i meldinga.

Generelt virker det som om meldingas inndeling av hele landet i forvaltningsregioner med hver sine målsettinger som til sammen skal innfri nasjonale mål, mulighetene til å tilpasse forvaltning og rovdyrutbredelse innen regionen, ambisjonene om større grad av alminneliggjøring av rovdyra og større fokus på lokal/regional medvirkning er blant de elementene fra RoSa deltagerne er mest fornøyd med at gjenspeiles i meldinga. Noen fremholder også at RoSas understreking av behovet for økt forutsigbarhet i rovviltforvaltningen er lagt vekt på i meldinga i noen grad. Det er også uttrykt tilfredshet over at RoSas tilrådninger om i større grad å åpne for jaktformer (kvotejakt og lisensjakt) som sikrer en bred deltagelse fra lokale jegere, gjenspeiles i meldinga. Det vil selvsagt være forskjeller mellom de ulike aktører i hvilken grad en mener disse forhold er tilfredsstillende ivaretatt i meldinga.

På et oppsummeringsmøte om rovviltmeldinga i RoSas rådgivningsgruppe 17. februar 2004 ble en rekke forhold ved regjeringas framlagte stortingsmelding diskutert i lys av RoSas tilrådninger. På dette tidspunktet var meldinga fortsatt til politisk behandling, og en rekke elementer i stortingsforliket fra mai senere samme år var på møtetidspunktet fortsatt ikke avklart. Regjeringas forslag til forvaltningsløsning for ulv var for eksempel annerledes enn det som ble vedtatt av Stortinget, men innebar fortsatt en form for særløsning, der en foreslo å opprette en egen ulvesone øst for Glomma innen daværende forslag til forvaltningsregion 3 (Øst-Norge), samt legge hovedansvaret for forvaltningen til Direktoratet for naturforvaltning. Det var liten forståelse i rådgivningsgruppa for at man hadde valgt å gå inn og overstyre hvor ulven kunne etablere seg innen en region. Den foreslåtte begrensningen av "ulvesonen" øst for Glomma

ville etter medlemmenes mening skape reservatfølelse og høyt konfliktnivå i de aktuelle områdene. Løsningen var i strid med RoSas tilrådninger om å ta grupper uten materielle/økonomiske interessekonflikter med rovdyr mer på alvor, ble det hevdet. I forhold til RoSas målsettingen om alminneliggjøring, gikk man her i motsatt retning, ble det fremholdt. På møtet ble det også lagt vekt på utfordringene i forbindelse med å sikre en representasjon i de foreslåtte politisk oppnevnte regionale rovviltnemnder som sikret den lokale medvirkningen som en hadde tatt til orde for i RoSa. Det ble også framholdt at en fra husdyrsiden savnet en klarere uttalt målsetting om å opprettholde beitebruken i utmarka i den foreslåtte meldinga, og en savnet lovnader om økonomiske rammer for finansiering av forebyggende tiltak som virker, og som RoSa hadde tatt til orde for.

Vi har også fått tilbakemeldinger fra enkelte om at en savner *fagligheten* fra RoSa i den nye rovviltmeldinga, i forhold til det å forankre fremtidig forvaltning i kriterier som er objektive nok til å stå imot politiske svingninger, for eksempel med hensyn til klare og konkrete bestandsanbefalinger. Dette må vi imidlertid forvente at de ulike aktørene har forskjellige oppfatninger om, ikke minst mht hva en oppfatter skulle være RoSas rolle. Et annet punkt fra tilbakemeldingene som nok vil vurderes ulikt av de ulike aktører, er om meldinga i tilstrekkelig grad ivaretok Rosas tilrådninger om å utforme forvaltningen også ut i fra hensynet til befolkning som ikke har beiteinteresser berørt av rovdyr.

Det må understrekes at ovenstående ikke er uttrykk for en fullstendig og systematisk kartlegging av aktørenes meninger om RoSa og rovviltmeldinga, men at det er basert på tilbakemeldinger vi har fått fra en del av deltagerne i ulike sammenhenger.

6 Fra RoSa til ViSa

På bakgrunn av de positive erfaringene med RoSa-prosessen fikk NINA høsten 2003 i oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning å gjennomføre en tilsvarende arbeidsprosess på villreinaenaen. I løpet av 2004 ble prosjektet *Villrein og Samfunn (ViSa)* gjennomført, der en av hovedaktivitetene var arbeidsmøtene i en nyopprettet og bredt sammensatt rådgivningsgruppe bestående av berørte brukerinteresser, forvaltere og forskere innen villreinfeltet. Gruppen drøftet seg fram til konkrete tilrådninger om hva som kan og bør gjøres for å sikre en helhetlig forvaltning av de sørnorske fjellområdene som ivaretar villreins utstrakte arealbehov, samtidig som det skapes grunnlag for verdiskaping og næringsutvikling i omkringliggende lokalsamfunn. Resultatene er samlet i NINA Temahefte 27 "Villrein og Samfunn – en veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villreinfjell", som ble presentert og overlevert til miljøvernminister Knut Arild Hareide den 8. februar 2005.

NINA Rapport 28

ISSN:1504-3312

ISBN: 82-426-1547-0



Norsk institutt for naturforskning

NINA Hovedkontor

Postadresse: NO-7485 Trondheim

Besøks/leveringsadresse: Tungasletta 2, NO-7047 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 73 80 14 01

Organisasjonsnummer: 9500 37 687

<http://www.nina.no>