

Viltskadeanslaget – oljan i det rovdjurs- politiska maskineriet

En utvärdering

RAPPORT 5542 • JANUARI 2006



Viltskadeanslaget – oljan i det rovdjurspolitiska maskineriet

En utvärdering

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel 08-698 10 00, fax 08-20 29 25

E-post: natur@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 91-620-5542-9.pdf

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2006

Elektronisk publikation

Foto: Sven Zetterlund, Naturfotograferna: Lodjur
Lennart Gustavsson, Megapix: Lantbrukare vid gårdsgård
Jens Thuresson, Megapix: Får på bete

Förord

I takt med att rovdjuren blir fler blir det allt viktigare att ha effektiva system som bidrar till att minska de konflikter som kan uppstå mellan människor och rovdjur. Naturvårdsverket har i samråd med Viltskadecenter utvärderat hanteringen av viltskadeanslaget på rovdjursområdet. Syftet med utvärderingen har bland annat varit att ge ett underlag för en översyn av Naturvårdsverkets föreskrifter på området.

Utvärderingen har fokuserat på hur styrningen och administrationen av anslaget fungerar samt hur berörda djurägare upplever systemet. Underlaget för utvärderingen utgörs av 31 intervjuer tillsammans med dokument som behandlar anslaget, dess tillkomst eller användning. En sammanställning från Viltskadecenter om i vilken utsträckning de förebyggande åtgärderna hindrar rovdjursangrepp på tamdjur ligger som bilaga i rapporten. Ett stort tack riktas till de tjänstemän och tamdjursägare som lämnat underlag och konstruktiva synpunkter.

I rapporten redovisas resultatet av utvärderingen, inklusive slutsatser och förslag på förbättringsområden. Rapporten har skrivits av Ida Edwertz och Olle Svansson på enheten för strategier och utvärdering.

Stockholm, december 2005

Lars-Erik Liljelund
Naturvårdsverket

Innehåll

Förord	3
Innehåll	5
Sammanfattning	7
Wildlife compensation grants oil the predator policy machinery	10
1 Ett nytt system för viltskador	13
1.1 Underlag för förbättringar	13
1.2 De stora rovdjuren i fokus	14
1.3 Dokument och intervjuer	14
1.3.1 Rättssäkerhet, effektivitet och demokrati	16
1.3.2 Processutvärdering	17
1.3.3 Disposition	17
2 Ärendehantering - administration	18
2.1 Likabehandling och förutsägbarhet	18
2.1.1 Ändamålsenlig styrning?	18
2.1.2 Stora olikheter i hanteringen av viltskador	20
2.1.3 Likabehandling eller regional anpassning – en balansgång	22
2.1.4 Idéer för bättre balans	23
2.2 Användningen av viltskadeanslaget	24
2.2.1 Länsstyrelserna får vad de begär	24
2.2.2 Ansökningar avslås sällan	25
2.2.3 Stängsel för att hålla rovdjur ute och tamdjur inne	26
2.2.4 Störst nytta i rovdjurstäta områden	27
2.2.5 Både bidrag och ersättning behövs	28
2.2.6 Fler rovdjur kräver ny styrande princip	29
2.2.7 Beredskap för en föränderlig verklighet	30
2.3 Uppföljning och utvärdering	30
3 Ärendehantering – kvalitet	32
3.1 Kompetens	32
3.1.1 Kunskapsförsörjning är viktigt	33
3.1.2 Bra utbildning	33
3.2 Bemötande	35
3.3 Service, tillgänglighet m.m.	36
3.3.1 Besiktningsmän – en viktig länk	36
3.3.2 Snabba beslut i bidragsärenden – betalningen tar längre tid	37
3.3.3 Snabb betalning viktig i ersättningsärenden	38
4 Information	39
5 Förebyggande åtgärder och ersättning för acceptans och trygghet	42
5.1 Rätt bidrags- och ersättningsnivåer?	42
5.2 Minimeras skadorna?	44
5.2.1 Trygghet	45
5.2.2 Räcker anslaget?	45
5.3 Viltskadeanslaget – oljan i det rovdjurspolitiska maskineriet	46

5.4	Andra positiva effekter	48
6	Slutsatser och rekommendationer	49
	Referenser	52
	Bilaga 1 Peter Jaxgård. Minskar bidragen skadorna? – Viltskadecenters studier av de förebyggande åtgärdernas effekter.	
	Bilaga 2 Frågeområden för intervjuerna	
	Bilaga 3 Planerade åtgärder med anledning av utvärderingen	

Sammanfattning

För att den viltpolitik som riksdagen har beslutat om ska kunna genomföras är det nödvändigt att minska de konflikter som kan uppstå mellan människor och det fredade viltet. Ekonomiskt stöd och kompensation är ett sätt att göra detta. För att skapa acceptans för det fredade viltet och, när det gäller stora rovdjur, bidra till att djurägare slipper vara oroliga för sina djur finns Viltskadeanslaget.

Utvärderingen

Naturvårdsverkets utvärderingsenhet har efter samråd med Viltskadecenter utvärderat hur hanteringen av viltskadeanslaget fungerar och effekterna av bidrag för förebyggande åtgärder och ersättning för skador av stora rovdjur utanför renskötseområdet. Utvärderingen har genomförts på uppdrag av verkets viltförvaltningsenhet. Tre kärnfrågor har legat till grund för arbetet:

- Vilka effekter på skadebilden har de förebyggande åtgärderna med stöd av anslaget haft?
- Hur fungerar stödet till förebyggande åtgärder och ersättningen som en metod för att skapa acceptans för det fredade viltet?
- Är dagens fördelning mellan förebyggande åtgärder och ersättning ändamålsenlig?

Utvärderingen har gjorts genom en dokumentstudie och 31 intervjuer med personer från Naturvårdsverket, Viltskadecenter, länsstyrelser, med besiktningsmän och djurägare och genom ett uppdrag till Viltskadecenter om att besvara den första kärnfrågan. Utvärderingen har avgränsats till skador av stora rovdjur på tamdjur, men anslaget omfattar även skador av säl på fiske och skador av bland annat tranor och gäss på gröda.

För att kunna avgöra om själva administrationen av anslaget fungerar väl har analysen gjorts utifrån kriterierna rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, krav som gäller för all myndighetsutövning. Till detta kommer viktiga kvalitetsaspekter som bland annat kompetens och bemötande.

Resultat

Utvärderingen har visat att de berörda grupperna överlag tycker att arbetet med viltskadeanslaget fungerar bra. Det är dock svårt att dra några slutsatser om vilka effekter anslaget ger. Intervjupersonerna har olika uppfattning i frågan. Gemensamt är att de anser att problemen hade varit större om möjligheten att få bidrag och ersättning inte funnits. Flera av intervjupersonerna ser också de personliga kontakterna mellan myndigheten/besiktningsmän och djurägarna som särskilt viktiga för att acceptans ska skapas. ”Det är människor snarare än rovdjur vi förvaltar.” Därför är en första slutsats att det är centralt för anslagets hantering att handläggare och besiktningsmän inte bara är kunniga i sak utan även socialt kompetenta.

Det finns stora regionala skillnader i hur Naturvårdsverkets föreskrifter på området tolkas. De möjligheter till undantag från bestämmelserna som ges används på

många håll generöst. Utvärderingen har visat att skillnaderna mellan länen till viss del beror på att man har olika stora problem med skador av stora rovdjur och olika naturgivna förutsättningar. Ledningens engagemang och handläggarnas inställning och kompetens spelar dock enligt intervjupersonerna stor roll för hur hanteringen på en länsstyrelse ser ut.

I län med många skador satsar man mycket tid och pengar på information, personliga kontakter med djurägare, utbildning och liknande. Här har man mer erfarenhet av att arbeta med viltskador, samverkar med andra länsstyrelser i större utsträckning och är samtidigt mer positiv till effekterna av bidrag för förebyggande åtgärder och ersättning för skador. I län med få rovdjur prioriteras inte arbetet av länsstyrelsernas ledning och möjligheten att få framför allt bidrag är i stort sett okänd bland djurägarna. Men här finns inte heller några större problem med acceptans, och de intervjuade djurägarna är inte särskilt oroliga för sina djur.

Bland de län där det är relativt få skador finns däremot dels länsstyrelser som delar ut stora summor för förebyggande åtgärder varje år, dels länsstyrelser som i princip inte beviljar några bidrag över huvud taget. Då stora summor ges ut i bidrag trots att risken för angrepp är liten används inte skattemedlen effektivt. En del intervjuade personer menar dessutom att bidragen kan leda till onödig oro hos djurägarna genom att de signalerar stor risk för angrepp. På det viset bidrar de inte till att syftet med anslaget uppnås. Att som ett fåtal länsstyrelser inte bevilja bidrag ens till djurägare som haft angrepp kan också motverka en mer positiv syn på de stora rovdjuren och är därför inte heller ändamålsenligt.

Merparten av de intervjuade pekar på att de stora skillnaderna i tillämpningen är olyckliga och att de leder till onödigt missnöje från djurägarnas sida. Ser man dessutom till idealen om likabehandling och förutsägbarhet som ska prägla all myndighetsutövning är det inte bra att djurägare blir olika behandlade beroende på var de bor eller vem de är. Två djurägare i en jämförbar situation måste kunna vänta sig en likartad prövning. En bättre hantering i det här avseendet skulle kunna åstadkommas om Naturvårdsverket ser över kriterierna för vilka som bör beviljas bidrag för förebyggande åtgärder och även hur grundprincipen om att skador primärt ska förebyggas bör tolkas.

Kunskapsförsörjning, information och utvärdering är delar i arbetet med viltskadeanslaget. De flesta handläggare och besiktningsmän är nöjda med de utbildningar och den kunskapsförsörjning som Viltskadecenter står för, även om alla länsstyrelser och besiktningsmän inte deltar i utbildningarna varje år, något som vore önskvärt. Information och kommunikation är områden där det finns utrymme för förbättringar på alla nivåer och i alla län. Det gäller även utvärdering och uppföljning. Ingen länsstyrelse arbetar systematiskt med utvärdering av vilka resultat ersättning och bidrag åstadkommer. Utvärdering är ändå en av de verksamheter som bidrag främst ska lämnas för enligt föreskrifterna.

För att skapa acceptans och trygghet är det viktigt att de åtgärder som får bidrag faktiskt förebygger skador. Bidrag betalas framför allt ut till så kallade rovdjursstängsel. Eftersom en så liten andel av djurägarna har rovdjursstängsel i dag går det inte att säga om rovdjursstängslen bidragit till att minska antalet angripna tamdjur. Tester visar emellertid att rovdjursstängslen ger ett bättre skydd än de

stängsel som djurägarna normalt använder. De flesta intervjuade djurägarna anser att rovdjursstängslen fungerar, men det finns en del fall där angrepp har inträffat trots stängsel. ”Man känner sig aldrig hundra procentigt trygg.”

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns en stor frihet för länsstyrelserna att utforma arbetet med viltskador. Den möjlighet till lokal anpassning som Naturvårdsverkets föreskrifter medger är något de flesta av de intervjuade länsstyrelserna mår mycket om. ”Dynamiska djur kräver ett dynamiskt system.” Medlen för rovdjurskador skulle dock kunna göra större nytta om både fördelningen mellan olika djurägare och fördelningen mellan länen i större utsträckning styrs för att rikta medlen till de områden där risken för angrepp och behovet av att skapa acceptans är störst. Exempel på sådana är existerande vargrevir och områden som redan drabbats av rovdjursangrepp.

Dagens fördelning är inget stort problem, eftersom det finns förhållandevis gott om pengar i systemet och länsstyrelserna sällan avslår ansökningar. Men i takt med att rovdjursstammarna ökar är det troligt att länsstyrelserna kommer att behöva göra mindre generösa bedömningar. Av samma skäl är det önskvärt att länsstyrelserna redan idag satsar på information och utveckling av förebyggande åtgärder. Det arbetet skulle underlättas om Naturvårdsverket gör det tydligare vilka typer av aktiviteter anslaget får användas till.

För att styra upp hanteringen av anslaget och för att få en mer likartad och mer effektiv hantering av viltskadeanslaget på rovdjursområdet föreslås Naturvårdsverket sätta upp mål för arbetet med anslaget, se över fördelningen av medel mellan länen, och tillsammans med länsstyrelserna och Viltskadecenter diskutera hur en mer likartad hantering nås på bästa sätt. De intervjuade länsstyrelserepresentanterna pekar också på några områden där föreskrifterna skulle kunna bli tydligare eller ändras, något som också skulle bidra till en mer likartad hantering. Det gäller till exempel hur ”skada” definieras och i vilka fall undantag kan göras. Utöver det föreslås även att Naturvårdsverket ser över ersättningsnivåerna för rovdjursangripna hundar.

Summary

The Swedish Parliament has decided to ensure the long-term survival of Sweden's large carnivores – brown bear, wolverine, golden eagle, lynx and wolf. Predators are to be allowed to spread within the limits of their natural range. A broad series of measures are taken to minimise conflicts between predators and man and to prevent damage. One way of doing this is through financial support and compensation.

The wildlife compensation grants should help gain acceptance for protected predators and in case of large predators, prevent livestock owners from having to worry about their animals. Compensation is paid for loss, damage and injuries caused by predators, although the emphasis is on preventing them. Livestock owners therefore receive grants, mainly to erect predator-proof electrified fences. The Swedish Environmental Protection Agency allocates funds to the county administrative boards, which decide on grants paid to livestock owners.

Evaluation

The Evaluation section of the Swedish Environmental Protection Agency has in consultation with the Wildlife Damage Centre carried out an evaluation of the effects of the wildlife compensation grants for preventive measures and compensation for damage by large predators outside the reindeer herding areas. The evaluation was commissioned by the Swedish EPA's Wildlife Management section and was based on three key questions:

- How have grant-aided preventive measures affected the extent of damage?
- How effective is support for preventive measures as a method of gaining acceptance for protected predators?
- Is the current division between preventive measures and compensation effective?

The evaluation included a document study and 31 interviews with people from the Swedish EPA, Wildlife Damage Centre, County Administrative Boards, inspectors, and livestock owners. The Wildlife Damage Centre was tasked with providing an answer to the first key question. The evaluation was limited to damage to livestock by large predators, although the grants also cover damage to fish by seals, and damage to crops by e.g. cranes and geese.

To determine how the administration of grants has been managed, the analysis was based on criteria such as legality, efficiency and democracy, i.e. requirements common to all exercise of authority. In addition, there were major quality aspects such as competence and response.

Wildlife compensation grants oil the predator policy machinery

The evaluation shows that the overall view of the groups concerned is that the wildlife damage grants have worked well. However, it is hard to draw any conclusions about the effects of the grants. The interviewees differ in their views, al-

though all agree that the problems would have been greater had the grants and compensation not been available. Several interviewees also see personal contact between authorities/inspectors and livestock owners as particularly important for creating acceptance. "We are managing people rather than predators."

There are large regional differences in how the Swedish EPA regulations in this field are interpreted. In some areas, opportunities for exemption from the rules are offered generously. The evaluation shows that the differences between counties are somewhat due to the varying extent of problems of damage by large predators and varying natural conditions. According to the interviewees, management commitment and the attitude and competence of officials in charge play a major role in how the grants are handled by county administrative boards.

In counties where damage is a big problem, much time and money is invested in information, personal contacts with livestock owners, education, etc. Here, there is more experience of working with wildlife damage and there is a more developed cooperation with other county administrative boards, and at the same time a more positive belief in the effects of grants for preventive measures and damage compensation. In counties with few predators, this work is not prioritised by the management at county administrative boards and the availability of grants in particular is largely unknown to the livestock owner. On the other hand, there are no big problems with acceptance, and livestock owners are not particularly worried about their animals.

Among the counties with relatively few incidents of damage, however, some county administrative boards apportion large sums for preventive measures each year, and some do not, in principal, award any grants at all. Where large sums are granted even when the risk for attacks by predators is small, tax money is not used effectively. Some interviewees also believe that such grants may result in unnecessary worry for livestock owners, as the grants signal a high risk for attacks. In this way, the aim of the grants is not achieved. Not awarding grants, even to livestock owners that have suffered attacks (as in the case of a few county administrative boards), also counteracts a more positive view of large predators.

The majority of interviewees point out that the big differences in application are unfortunate and lead to unnecessary discontent among livestock owners. If you also consider the ideals of equal treatment and predictability that should characterise all exercise of authority, it is unacceptable that livestock owners are assessed differently depending on where they live and who they are. Two livestock owners in a comparable situation must be able to expect similar consideration. Improved handling in this respect would be obtained if the Swedish EPA reviews the criteria for who will be awarded grants for preventive measures, and also for how the basic principle that measures should be taken to prevent damage is interpreted.

Knowledge supply, information and evaluation are all integral parts of the work with wildlife damage grants. Most inspectors and officials in charge are satisfied with the training and knowledge supply provided by the Wildlife Damage Centre, even if all county administrative boards and inspectors do not participate in the courses every year, something that would be desirable. Information and communication are areas with scope for improvement at all levels and in all counties. This

includes evaluation and follow-up. No county administrative board works systematically with evaluation of the results of compensation and grants. Under the regulations, evaluation is one of the main activities for which grants should be given.

In order to achieve acceptance and security, it is important that grant-aided measures actually prevent damage. Grants are mainly awarded for predator-proof electric fencing. Since very few livestock owners use this type of fencing today, it is impossible to say whether it has contributed to a reduction in the number of attacks on domestic animals. However, tests show that predator-proof fencing offers better protection than the types of fencing normally used by livestock owners. Most of the livestock owners interviewed believe that the predator-proof fencing works, but there are some cases where attacks have taken place despite such fencing. "You never feel one hundred per cent safe."

To conclude, it can be said that county administrative boards have considerable freedom to shape their work with wildlife damage. The opportunity for local adaptation allowed under Swedish EPA regulations is something that most of the county administrative boards in this study appreciate. "Dynamic animals require a dynamic system." The public funds for predator damage would, however, be more useful if the allocation between livestock owners and between counties was more directed to areas where they are most needed, i.e. where there is most risk of attacks and need for gaining acceptance.

At the moment this is not a big problem, as funding is readily available and county administrative boards rarely have to turn down applications. But with growing predator populations, county administrative boards may be forced to make less generous assessments in the future. For the same reason, it is desirable that county administrative boards start to concentrate on information and the development of preventive measures.

To regulate handling, and to achieve a more equal and effective handling of the predator compensation grants it is suggested that the Swedish EPA sets targets for the management of grants, reviews the allocation of funds between counties, and together with the county administrative boards and the Wildlife Damage Centre discusses how a more equal handling best can be achieved. Representatives for county administrative boards interviewed in this study also point to some areas where regulations can be made clearer, which would also contribute to a more equal handling.

1 Ett nytt system för viltskador

Den 1 juli 1995 infördes ett nytt system för viltskador. Medan det tidigare systemet enbart byggde på att viltskador skulle ersättas innehåller det nya en kombination av verktyg, där förebyggande arbete sätts i första rummet. Principerna för det nya systemet följer av det jaktpolitiska beslutet från 1991:

- Viltskador ska i första hand förebyggas.
- Jakt ska i första hand användas som skadeförebyggande åtgärd.
- Viltskadeanslaget ska i första hand användas för bidrag till skadeförebyggande åtgärder.
- Ersättning ska endast lämnas om det inte varit möjligt att förebygga skadan.
- Bidrag och ersättning får endast lämnas om skadorna väntas komma att orsaka eller har orsakats av fredade viltarter.

Genom riksdagsbeslutet flyttades också beslut om bidrag och ersättning från Naturvårdsverket till länsstyrelserna när det gäller skador utanför renkötselområdet. Det nya systemet innebär ökade krav på kunskaper om hur viltskador kan förebyggas och om viltskador i allmänhet. Därför tog Naturvårdsverket initiativ till bildandet av Viltskadecenter (Naturvårdsverket, dnr 410-3669-01 Nf).

Viltskadeanslaget betraktas allmänt som ett viktigt redskap i viltförvaltningen. Syftet med anslaget är att skapa en bredare uppslutning kring viltpolitiken genom att öka acceptansen för förekomst av fredat vilt. Anslaget ska också användas så att det bidrar till att de boende i områden med fredat vilt känner sig trygga, både för sina djurs säkerhet och för att inte bli ekonomiskt lidande. Detta gäller särskilt i områden där de stora rovdjuren finns.

Antalet stora rovdjur har ökat de senaste 15 åren, och i och med att de blir fler kommer troligtvis även motsättningarna att öka. Det är viktigt att veta i vilken mån de metoder som myndigheterna använder för att minska konflikterna har avsedd effekt och hur de kan förbättras.

Viltförvaltningsenheten vid Naturvårdsverket har därför initierat en utvärdering av viltskadeanslagets funktion och effekterna av anslaget. En sådan samlad utvärdering har inte gjorts tidigare.

1.1 Underlag för förbättringar

Syftet med att utvärdera hur viltskadeanslaget används och vilken betydelse¹ det har är att ge underlag för förbättringar av nuvarande system. Naturvårdsverket planerar till exempel att revidera sina föreskrifter och allmänna råd för bidrag och

¹ Här menar vi betydelse i bred mening; hur åtgärderna förebyggt skador samt vilken betydelse åtgärderna haft för trygghet hos utsatta grupper och därmed för acceptansen för vilt och viltförvaltning.

ersättning för viltskador (NFS 2002:13). Resultatet av utvärderingen kommer dessutom att användas för att svara på ett åiterrapporteringskrav från regeringen i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2005. Regeringen vill bland annat ha rapport om insatserna för att förebygga rovdjursskador.

Tre kärnfrågor har styrt insamlingen av data och analysen av dem:

- Vilka effekter på skadebilden har de förebyggande åtgärderna med stöd av anslaget haft?
- Hur fungerar stödet till förebyggande åtgärder samt ersättningen som en metod för att skapa acceptans för det fredade viltet?
- Är dagens fördelning mellan förebyggande åtgärder och ersättning ändamålsenlig?

Utvärderingen belyser hinder och framgångsfaktorer i användningen av anslaget. Med utgångspunkt från utvärderingens resultat ges också förslag till områden för förbättringar.

1.2 De stora rovdjuren i fokus

Att genomföra en utvärdering som omfattar hela anslaget skulle kräva stora resurser. Problemen och hanteringen skiljer sig mycket åt med hänsyn till typ av vilt. Därför begränsas utvärderingen till förebyggande åtgärder mot och ersättning för skador av stora rovdjur. Åiterrapporteringskravet i Naturvårdsverkets regleringsbrev gäller just åtgärder för att förebygga skador av stora rovdjur. Därtill är rovdjuren ett prioriterat politikområde. Det gör det särskilt viktigt att se om anslaget har avsedd effekt. På det här området har dessutom Viltskadecenter genomfört ett par utvärderingar som kan ge kompletterande information.

Naturvårdsverket fördelar bidrag och ersättningar för alla viltskador utom skador på ren. Därför omfattar utvärderingen inte skador av rovdjur på ren.

Den här utvärderingen blir något av ett pilotprojekt. Ett eventuellt andra steg kommer att avse skördeskador av trana/gås/sångsvan och skador på fiske som orsakas av säl. Ytterligare utvärderingar eller andra typer av utredningar kan bli aktuella med anledning av den planerade uppdateringen av föreskrifterna.

1.3 Dokument och intervjuer

Utvärderingen har genomförts av verkets enhet för strategier och utvärdering på uppdrag av Naturvårdsverkets viltförvaltningsenhet. Planering och upplägg av utvärderingen har diskuterats med Faugert & Co Utvärdering. Data har samlats in genom dokumentstudier och intervjuer med inriktning på den administrativa processen och hur den upplevs. Dessutom har Viltskadecenter ställt samman statistik, resultat av utvärderingar och annan kunskap som finns på området.

Utvärderingsarbetet inleddes med en genomgång av utredningar, propositioner och rapporter för att få en bild av hur viltskadeanslaget är tänkt att fungera och hur det ser ut idag. Det visade sig att skrivet material om viltskadeanslaget är mycket begränsat bortsett från årlig statistik och annat material från Viltskadecenter. Do-

kumentstudien har därför kompletterats med muntlig information från tjänstemän på Naturvårdsverkets viltförvaltningsenhet och Viltskadecenters personal. Urvalet av intervjupersoner utgår från vilka som bäst borde kunna uttala sig om hur anslaget fungerar och dess effekter på rovdjursområdet. Det gäller både de personer som ansvarar för och hanterar anslaget och de som anslaget riktas till. Fyra grupper valdes ut (antalet intervjupersoner inom parentes):

- Tjänstemän på Naturvårdsverket och personal på Viltskadecenter (5)
- Tjänstemän med ansvar för viltskador på länsstyrelsen (8)
- Besiktningsmän (7)
- Tamdjursägare som sökt bidrag och/eller ersättning (11)

Av tidsskäl valdes i samråd med Viltskadecenter åtta län där både tjänstemän, besiktningsmän och djurägare intervjuades. De län som omfattas av utvärderingen är Västernorrlands, Västra Götalands, Värmlands, Uppsala, Hallands, Jämtlands, Dalarnas och Norrbottens län. I alla länen förekommer skador och lämnas ersättning, men antalet skadefall varierar i hög grad.

Totalt har 31 semistrukturerade² intervjuer genomförts, mestadels på telefon. Valet av intervjumetod motiveras av att den gör det möjligt för intervjuaren att ställa följdfrågor och göra förtydliganden. Den kan därför ge mer information än en helt strukturerad intervju. Intervjuerna tog oftast runt en timme.

Metoden för utvärderingen är kvalitativ och alltså främst inriktad på frågorna hur och varför. Intervjuerna har syftat till att få en bild av hur hanteringen av viltskadeanslaget ser ut hos länsstyrelserna och vilka effekter man tror att arbetet får. Utifrån detta görs analys och värdering och rekommendationer lämnas. Det har således inte funnits någon ambition att kartlägga hur många som tycker systemet fungerar bra eller dåligt – även om sådana aspekter kan vara intressanta och redovisas i texten genom uttryck som ”de flesta intervjuade djurägare anser” eller ”en intervjuperson menar”. Inga referenser görs till enskilda intervjupersoner.

Vid en kvalitativ undersökning uppstår efter ett visst antal intervjuer en mättnad i svaren. Det betyder att svaren närmar sig varandra innehållsmässigt så att ytterligare intervjuer inte tillför någon egentlig ny information utan bara bekräftar vad som framkommit tidigare. I den här studien nåddes ganska snabbt en sådan mättnad. De sista intervjuerna tillförde fakta främst på detaljnivå.

Utvärderingsplanen diskuterades i Naturvårdsverkets råd för rovdjursfrågor och i Viltskadecenters styrelse, där flera grupper som berörs av anslaget är representerade. Ett utkast av rapporten skickades ut för synpunkter till samtliga intervjupersoner utom djurägarna och till Viltskadecenters styrelse. De delar som handlar om rättssäkerhet och likabehandling har diskuterats med Naturvårdsverkets förvaltningsjurister.

Målgruppen för rapporten är läsare som redan är insatta i hur systemet för viltskadeanslaget fungerar. För andra läsare som vill ha en bild av hur systemet ser ut, de olika inblandade myndigheternas roller, med mera rekommenderas till exempel

² Intervjuerna utgår från ett antal fastställda frågor som ställs till alla som intervjuas medan andra frågor är specifika för en enskild person eller grupp.

Rovdjursutredningen (SOU 1999:146), Viltskadecenters hemsida och Naturvårdsverkets hemsida.

1.3.1 Rättssäkerhet, effektivitet och demokrati

Syftet med viltskadeanslaget är att minska konflikterna mellan tamdjursägare och rovdjur. Rovdjursutredningens (sid. 273) tanke är att det ska åstadkommas genom bland annat rådgivning till tamdjursägare. Utveckling av förebyggande åtgärder och bidrag till sådana åtgärder ska också medverka till en mer positiv inställning.

Utifrån vad som kommit fram vid samtal med tjänstemän på Naturvårdsverket och Viltskadecenters personal kan tanken bakom viltskadeanslaget utvecklas så här: Viltskadeanslaget ska bidra till att skapa acceptans för förekomsten av fredat vilt generellt och till större trygghet för djurägare som har tamdjur i områden med rovdjur.

Grundidén är att människors attityder påverkas om de som drabbas av angrepp av fredat vilt får ersättning för skadorna och hjälp att undvika skador. Genom att man ser till att de ekonomiska följderna minimeras är tanken att djurägarnas acceptans för fredade djur ska öka. Därigenom skapas bättre förutsättningar för att genomföra den viltspolitik som riksdagen beslutat.

Hur och i vilken utsträckning syftet uppfylls beror inte bara på ersättnings- och bidragsnivåerna. Andra viktiga faktorer som kan antas påverka effekten av anslaget är de olika inslagen i den administrativa processen. Det gäller till exempel styrning och stöd från central nivå, länsstyrelsens hantering av bidrags- och ersättningsärenden, de berörda tjänste- och besiktningsmännens kompetens och det bemötande som drabbade djurägare får i kontakten med myndigheterna.

När det gäller allmänhetens attityder till rovdjuren är det svårt att bortse från inställningen till myndigheterna. Ofta blir rovdjuret en slags symbol för politiken och myndigheterna (se bland annat Cinque, S., 2003). Det är inte ett uttalat syfte att anslaget och hanteringen av det ska leda till bättre relationer mellan myndigheter och medborgare. Men för att nå större acceptans för de politiska målen om rovdjursstammarna bör det vara en framgångsfaktor att berörda grupper har förtroende för de myndigheter som ska genomföra politiken. Även av det här skälet krävs en bra hantering av viltskadeanslaget.

För en ”bra hantering” av viltskadeanslaget kan man tillämpa samma kriterier som för myndigheternas ärendehantering i övrigt: ”Den svenska statsförvaltningen ska, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående.” (Prop. 1997/98:136, sid 5).

Rättssäkerhet handlar om medborgarens förtroende för att den som beslutar eller agerar gör det i enlighet med fastlagda bestämmelser, opartiskt och öppet. Det innefattar bland annat att den som har beslutsmakt behandlar alla lika (SOU 2003:123, sid 157).

Effektivitet kan dels definieras snävt som att resurser fördelas ändamålsenligt och används kostnadseffektivt. Ett vidare effektivitetsbegrepp handlar om de offentliga organens förmåga att anpassa organisation och verksamhet till ändrade förutsättningar (SOU 2003:123, sid 158).

Demokrati på den här nivån handlar framför allt om möjligheterna att utkräva ansvar (SOU 2003:123, sid 157). För det behövs öppenhet och insyn, uppföljning och utvärdering så att man kan se hur anslaget används och vilka effekter det har. *Tillgänglighet* och *tillmötesgående* handlar snarast om ”mjuka” kvaliteter och kan skiljas från de tre nämnda mer formella kriterierna på korrekt administration. Alla aspekterna har betydelse för i vilken mån målet med viltskadeanslaget uppfylls. Utgångspunkten och strukturen för den följande analysen är därför både bedömningskriterierna och kärnfrågorna.

1.3.2 Processutvärdering

Att mäta eller bedöma måluppfyllelse för viltskadeanslaget som ökad acceptans för rovdjur eller trygghet med rovdjur i närhet av husdjur skulle kräva en mycket omfattande utvärdering. Dels är det en mångfald av faktorer som påverkar människors känslor och attityder, dels är det en förhållandevis liten grupp personer som sökt bidrag/ersättning eller på annat sätt kommit i kontakt med anslaget.

Den metod som valts är därför att låta personer som ansvarar för viltskadeanslaget på några länsstyrelser redovisa sina erfarenheter av hur arbetet bedrivs. Den bilden har sedan jämförts med hur ett antal djurägare som sökt ersättning eller bidrag skildrat sina möten med ”papper och byråkrati”. Det är således snarare den administrativa processen än effekten som står i centrum.

1.3.3 Disposition

Redogörelsen inleds med hur hanteringen av bidrags- och ersättningsärenden fungerar när det gäller själva administrationen och hanteringskvalitet, som till exempel tjänstemännens tillgänglighet och kompetens. Följande avsnitt ägnas åt hur informationen om systemet ser ut. Därefter diskuteras hur bidrag till förebyggande åtgärder och ersättning fungerar som metod för att skapa acceptans och trygghet. Rapporten avslutas med slutsatser och rekommendationer.

2 Ärendehantering - administration

2.1 Likabehandling och förutsägbarhet

Rättssäkerhet är ett brett begrepp och därmed ganska oprecist. Viktiga aspekter är de som handlar om att medborgarna i all myndighetsutövning ska kunna förutse att myndigheter fattar beslut enligt i förväg uppgjorda regler och att alla behandlas lika. Det är främst dessa aspekter som diskuteras i det följande.

2.1.1 Ändamålsenlig styrning?

Styrningen av viltskadeanslagets användning består av både regler och olika former av vägledning. Tillsammans avgör detta till en betydande del hur länsstyrelsernas hantering av anslaget ser ut. Det är framför allt regelverket som påverkar flera aspekter av hanteringen och därmed också effekterna av viltskadeanslaget. Det berörs därför i flera sammanhang i rapporten.

Naturvårdsverket är central tillsynsmyndighet för naturvård och sektorsmyndighet för viltförvaltning. Verket ska enligt Viltskadeförordningen (SFS 2001:724) ta fram föreskrifter om undersökning, bidrag och ersättning för skador på annat än renar. Utöver föreskrifterna styr Naturvårdsverket genom sina allmänna råd och också själva fördelningen av viltskademedel till länsstyrelserna. Verket ger även riktlinjer tillsammans med de årliga besluten om fördelning av viltskadeanslaget.

Naturvårdsverket har dessutom många löpande kontakter med länsstyrelserna i de här frågorna. Brister i tillämpningen av regelverket och liknande diskuteras enligt uppgift med länsstyrelserna. Det är dock sällan som några direkta krav ställs i fråga om tillämpningen. Naturvårdsverket vill ge länsstyrelserna frihet under ansvar och prioriterar andra arbetsuppgifter på viltförvaltningsenheten.

Även Viltskadecenters verksamhet har en styrande effekt genom rådgivning och annan vägledning. De flesta länsstyrelser har löpande diskussioner med Viltskadecenter och konsulterar ofta centret i extraordinära fall. Om länsstyrelserna vänder sig till Viltskadecenter och följer dess rekommendationer blir deras tillämpning mer likriktad. Enligt Viltskadecenter har centret en överblick som länsstyrelserna kanske saknar.

De intervjuade länsstyrelserepresentanterna anser att styrningen och stödet från Naturvårdsverket och Viltskadecenter i stort motsvarar deras behov. Tidigare fanns en del missnöje, men det uppges fungera bättre nu, framför allt när det gäller kommunikationen med verket. Från länsstyrelsernas sida ser man täta kontakter med Naturvårdsverket som mycket viktiga, bland annat som stöd då man ofta måste formulera försvar för rovdjurspolitiken och för verkets agerande.

Länsstyrelsetjänstemännen anser att föreskrifterna är både detaljerade och flexibla, och det tycker de allra flesta som intervjuats är bra. ”Dynamiska djur kräver ett dynamiskt system.” Några områden förs fram där föreskrifterna skulle kunna förbättras. De är till exempel otydliga när det gäller andra typer av förebyggande

åtgärder än bidrag till djurägarna för stängsling och liknande åtgärder. Insatser som att hjälpa djurägare att stängsla och skrämja bort närgångna björnar nämns inte. Inte heller berörs möjligheten att inrätta akutgrupper som rycker ut för att hjälpa djurägare då rovdjur angripit tamdjur och det är risk för ett nytt angrepp.

En del tjänstemän tycker att det generellt skulle vara bra med tydligare föreskrifter. Det gäller framför allt i län där man inte har särskilt stora rovdjursproblem. Mindre frihetsgrad skulle underlätta för dem som inte tillämpar reglerna så ofta och därför saknar egna rutiner. Tydligare föreskrifter skulle också kunna motverka olikheter i hanteringen.

Det är dock fler som anser att föreskrifterna i stället bör vara mer flexibla. De menar att det skulle öka möjligheterna att använda anslaget till andra typer av förebyggande arbete. Grundproblemet ligger i osäkerheten om vilken typ av projekt pengarna kan användas till. Handläggarna känner sig en aning låsta och vågar inte använda anslaget på ett friare sätt, eftersom ”det kanske skulle leda till anmärkning från riksrevisionen” som en länsstyrelsetjänsteman uttrycker det. Om beslutsfattaren är en ”bokstavstrogen” jurist med begränsad erfarenhet av viltfrågor kan det också vara svårt att utnyttja den frihet som de intervjuade handläggarna anser att de nuvarande föreskrifterna faktiskt ger.

Mindre detaljerade föreskrifter ses också som ett sätt att ge länsstyrelsen ytterligare möjligheter att anpassa verksamheten allt eftersom rovdjursförekomsten ökar. Även den lokala opinionen vill enligt uppgift att länsstyrelsen ska få större ansvar. ”Alla inblandade aktörer efterlyser mer regionalt inflytande.” Man menar att ytterligare delegering av besluten skulle vara en signal till allmänheten och därigenom påverka acceptansen. Det skulle öka möjligheten till lokal delaktighet och på så sätt mildra bilden av att det är stockholmarna som bestämmer.

Ökat regionalt inflytande måste emellertid ställas mot att stora olikheter i länsstyrelsernas hantering enligt så gott som alla intervjupersoner orsakar missnöje. Det leder till en mer negativ inställning till myndigheterna och kan motverka de positiva effekterna av bidrag och ersättning. En slutsats av intervjuer och dokumentgenomgång är att om man från centralt håll anser det ändamålsenligt att öka det regionala inflytandet så som sker när det gäller rovdjursförvaltningen i övrigt, bör även styrningen av viltskadeanslaget få mer karaktären av mål- och resultatstyrning. På så sätt kan man säkra att alla går åt samma håll.

Som det ser ut i dag finns inte tydligt uttryckt vad regeringen eller Naturvårdsverket vill med systemet, utom det yttersta syftet att skapa acceptans och trygghet. Det saknas nationella mål, och det kan vara ett av skälen till att systemet tycks leva lite av sitt eget liv i vissa län.

Om nationella mål formuleras skulle det inom föreskrifternas ramar vara länsstyrelsernas ansvar att uppfylla målen på de sätt som är lämpligast i respektive län. Samtidigt skulle det innebära större krav på redovisning och analys av vilka resultat som uppnås och kräva mer regelbunden uppföljning och utvärdering från Naturvårdsverkets sida. Större frihet under större ansvar med andra ord.

2.1.2 Stora olikheter i hanteringen av viltskador

Hur hanteringen av viltskador ser ut i de olika länen beror inte enbart på styrningen utan också på mer länspecifika förutsättningar. Av naturgivna skäl finns det stora olikheter mellan länen när det gäller viltskador, och det påverkar hur länsstyrelserna arbetar. Geografiska förutsättningar, rovdjursförekomst och olika betesformer är några av de faktorer som påverkar hanteringen. Men det finns också skillnader som inte kan förklaras av de naturgivna olikheterna.

Resurserna för administrationen av viltskadeanslaget skiljer sig mycket mellan länsstyrelserna. Ledningens inställning till viltskador uppges ha stor betydelse. Om det inte är en fråga som prioriteras av ledningen blir de administrativa resurserna små – ett problem som flera handläggare vittnar om. ”Att jobba med de här frågorna på ett sätt som bidrar till att skapa acceptans och tolerans tar tid.”

Flera påpekar också att hanteringen till stor del är personberoende. Handläggarna på länsstyrelserna som arbetar med viltskador har olika bakgrund och kompetens. De finns också på olika ställen i organisationen. På många håll hör de till en vilt- eller rovdjurförvaltningsenhet och är sakkunniga i fråga om just viltskador medan de på andra håll kan tillhöra rättsenheten och vara mer eller mindre ”renodlade” handläggare av ärenden inom många sakområden.

Sådana förutsättningar påverkar hur föreskrifterna tolkas, något som varierar i hög grad mellan länen. Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter får bidrag och ersättning lämnas för egendom som används i näringsverksamhet men inte är särskilt exponerad för skador. Är det av stor betydelse för naturvården i länet, eller om det finns synnerliga skäl, kan dock länsstyrelsen göra undantag.

Ett par länsstyrelser uppger att de aldrig beviljar bidrag eller ersättning till djurhållning som bedrivs som hobbyverksamhet, utan håller på kravet om näringsverksamhet. Flera intervjuade länsstyrelser ger dock både ersättning och bidrag till djurägare som inte är näringsidkare enligt definitionen i föreskrifterna. Ofta rör det sig om personer med ett mindre antal djur som hålls som hobby eller för att hålla markerna öppna. För dessa personer innebär ett rovdjursangrepp ofta ett betydande ekonomiskt avbräck. Några intervjuade länsstyrelser har satt en undre gräns på tio får istället för kravet på näringsverksamhet.

Ofta gör länsstyrelserna också undantag från kraven på näringsverksamhet och skadeexponering om djurägaren som ansöker om bidrag eller ersättning till exempel bor i ett vargrevir. Där menar man att det är särskilt angeläget att uppnå acceptans. Detsamma gäller i fråga om ersättning då en skada orsakats av rovdjur och inte av annat vilt. Är det exempelvis en varg som är skadegöraren görs det oftare undantag än om det gäller skador på gröda av gäss. Flera intervjuade personer pekar på att sådana bedömningar är ändamålsenliga om man ser till syftet med systemet.

Enligt föreskrifternas 18 § får ersättning endast lämnas om djurägaren vidtagit skadeförebyggande åtgärder innan skadan uppstod. Det ska då vara åtgärder som är dokumenterat effektiva. Ersättning får också lämnas om det inte varit möjligt att förutse skadan. Undantag från kravet på näringsverksamhet får göras om det finns synnerliga skäl. Intervjuerna visar att ersättning nästan alltid lämnas även om djurägaren inte försökt förebygga skadan. Till och med inom områden med många

skador, där det borde vara möjligt att förutse skadan, beviljas nästan undantagslöst ersättning, trots att inga förebyggande åtgärder vidtagits.

Ingen länsstyrelse uppger heller att de prövar den skadedrabbades förmåga att själv stå för skadan (något som rekommenderas i allmänna rådet till 16 §). Ersättning ska enligt viltskadeförordningen endast lämnas om det är uppenbart oskäligt att den som drabbats själv ska stå för kostnaden. Flera intervjuade länsstyrelsetjänstemän uppger att de ger bidrag/ersättning för att det är det enklaste, och man ”får tyst på folk”.

Det framgår inte närmare av föreskrifterna eller de allmänna råden vad som ska ersättas, det vill säga vad som ska innefattas i ”skada”. De flesta intervjuade uppger att länsstyrelsen bara ersätter själva djuret, medan andra berättar om vidare tolkningar. Någon länsstyrelse ger efter samråd med Viltskadecenter högre ersättning vid ”olyckliga omständigheter” och ett par länsstyrelser ger för merarbete i samband med angrepp. Man har också gett kompensation för förlorad inkomst till exempel för en avelsbagge som dödats. Från några länsstyrelser uppger man också att man lämnat viss ersättning till sådana verksamheter som föreskrifterna egentligen undantar. Det kan till exempel gälla biodlingar som vanligen räknas som särskilt skadeexponerade.

I varierande utsträckning har länsstyrelserna valt att tolka föreskrifterna flexibelt genom att ta fasta på avsikten med systemet, det vill säga att skapa acceptans för rovdjuren. Någon tjänsteman uppger att det händer att länsstyrelser använder viltskadeärendena som brickor i andra spel. Det är starka grupper inblandade, till exempel Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och markägare som man ”vill hålla sig väl med”. Till exempel har det hänt att en länsstyrelse gett medel till en fårägare som varken är näringsidkare eller har fler än 10 tackor på grund av att han/hon är en viktig opinionsbildare. Det verkar dock inte vara särskilt vanligt.

Många intervjuade personer pekar på erfarenheter som ger stöd för uppfattningen att generösa bedömningar är bra långsiktiga investeringar. Nöjda personer blir en slags ambassadörer som talar väl om systemet. Därför är det en nyckelfaktor att inte vara snål. ”Generositeten har vi igen tusenfalt”. Länsstyrelserepresentanterna påpekar också att deras generösa tolkningar inte är något som de smyger med och Naturvårdsverket har enligt dem inte heller ifrågasatt förfarandet.

Några av länsstyrelserna ger dock över huvud taget inte bidrag för förebyggande åtgärder. Det gäller län med så få skador att man inte anser det motiverat att informera om eller bevilja ansökningar om bidrag. Grundprincipen att medlen i första hand ska användas för förebyggande åtgärder tillämpas alltså inte här. I län med få skador är det i linje med Naturvårdsverkets allmänna råd till 5 § (att ge ersättning tills det är lönsamt att förebygga) att länsstyrelsen nekar bidrag till djurägare som redan haft angrepp. Däremot är det tveksamt om en så snäv tolkning gynnar syftet med systemet.

Av intervjumaterialet verkar det i några fall som om länsstyrelsen gör mer tydliga avsteg från föreskrifterna. Till exempel ska viltskador alltid besiktigas (11 §), men från någon länsstyrelse uppger man att man inte alltid åker ut och besiktigar. Det bekräftas av en djurägare som efter ett angrepp fick beskedet att ingen besiktning behövdes. Den aktuella länsstyrelsen besiktigar ibland inte om skadan gäller

ett enstaka får eller en bikupa eller om den som drabbats inte är näringsidkare. I de fallen kan det enligt handläggaren i alla fall inte bli aktuellt med ersättning.

Enligt föreskrifternas 9 § ska en besiktningsman kontrollera att åtgärder som en djurägare fått bidrag för har utförts i enlighet med länsstyrelsens beslut. Alla länsstyrelser uppger att ett stängsel ska besiktigas innan bidraget eller resterande del av bidraget betalas ut. Det är ingen som uppger att det inte görs men enligt en genomgång av data i Rovdjursforum från 2003 var det ganska vanligt att ingen besiktning registrerats (Karlsson F. Oliver I. och Tybergsson M., 2004). Det har inte funnits utrymme för en motsvarande genomgång inom ramen för den här utvärderingen, men med tanke på resultatet 2003 borde en liknande genomgång vara av intresse.

2.1.3 Likabehandling eller regional anpassning – en balansgång

I princip alla intervjuade tjänstemän på länsstyrelserna tycker att det är bra att man kan anpassa sin hantering av anslaget. Som någon uttrycker det: ”ibland springer verkligheten ifrån”. Men alla är också överens om att det kan leda till irritation och missnöje om man som djurägare ser att grannen på andra sidan länsgränsen fått stängsel men inte man själv. Både Naturvårdsverket och Viltskadecenter får samtal från enskilda som är missnöjda med att länsstyrelserna har så olika regler. Också länsstyrelsetjänstemän tycker att det är frustrerande.

På det här viset ställs ofta rättssäkerhet mot effektivitet. Att kunna anpassa genomförandet till lokala förhållanden kan leda till större genomslag för politiken. Ett sådant tänkande tycks prägla viltskadesystemet. Det finns ingen uttalad ambition i systemet att hanteringen av viltskadeanslaget ska vara lika i hela landet. Naturvårdsverkets föreskrifter tillåter tvärtom en hög grad av frihet för länsstyrelserna. Länsstyrelserna tolkar ofta reglerna generöst. Med tanke på att föreskrifterna är så pass vida kan man ändå sällan säga att länsstyrelserna inte agerar enligt reglerna.

Det kan dock konstateras att dagens situation innebär att föreskrifterna i flera län har en underordnad betydelse. Länsstyrelsernas egna rutiner och Viltskadecenters rekommendationer betyder mer. Många länsstyrelsetjänstemän uppger till och med att de har ganska liten kännedom om vad föreskrifterna egentligen säger men ser det inte som något problem eftersom det ändå fungerar.

I några enstaka fall får det dock ses som tveksamt om länsstyrelsens agerande faktiskt faller inom ramen för föreskrifterna. En bristfällig efterlevnad av föreskrifterna är principiellt allvarlig. Föreskrifter ska bestämma både enskildas och myndigheters handlande. En föreskrift är bindande och gäller generellt.

Det får också bedömas som allvarligt att särbehandla vissa personer med hänsyn till att de är viktiga opinionsbildare. Det kan i och för sig bidra till att minska konflikterna på området, men det är mycket tveksamt om det ryms bland de undantag som får göras för att de är ”av avsevärd betydelse för naturvården i länet” (se föreskrifternas 8 §). Att göra undantag och att bevilja bidrag och ersättning som ett enkelt sätt att få tyst på dem som ropar högst är inte förenligt med god förvaltning oavsett om det är av betydelse för naturvården eller inte.

En analys av nuläget försvåras emellertid av att länsstyrelserna överlag sällan motiverar sina beslut när de beviljar medel ens då man gör undantag från föreskrif-

terna. Det går därför inte att se hur man resonerat i sin bedömning. Samtidigt är föreskrifterna så vaga när det gäller vad som räknas som exempelvis ”synnerliga skäl” att det ändå skulle vara svårt att utvärdera.

Även om länsstyrelserna inte bryter mot föreskrifterna tyder mycket på att dagens situation är problematisk. Djurägarna är missnöjda över att de inte behandlas lika. Förtroendet för myndigheterna riskerar att minska och acceptansen av viltpolitiken snarare motverkas. Sedan systemet ändrades i mitten på 90-talet och möjligheten att överklaga togs bort har inte heller de som anser sig godtyckligt behandlade någon möjlighet att få sin sak prövad. Att möjligheten till överprövning saknas innebär också att det inte utvecklas någon praxis. Snart sagt alla tjänstemän påpekar också att olikheterna måste minskas, trots att man anser att dagens hantering ofta är ändamålsenlig.

Beroende på vilket perspektiv man utgår från för att värdera nuläget blir bedömningen olika. Med hänsyn till idealen om likabehandling och förutsägbarhet är det inte bra att djurägare behandlas olika av staten mer beroende på var de bor än på grund av sin situation. Alla måste bedömas utifrån samma grunder. Genom att föreskrifterna i sin nuvarande utformning är så vida främjas inte likabehandling och förutsägbarhet. Från ett effektivitetsperspektiv tyder resultatet av undersökningen å andra sidan på att en generös tolkning av föreskrifterna ger ett bättre resultat än en restriktiv tillämpning. Avvägningen mellan effektivitet och rättsäkerhet bör dock kunna göras på ett sätt som ger färre negativa konsekvenser än idag.

Det handlar då inte om att allt ska se likadant ut i hela landet. Det skulle tvärtom försämra anslaget effekter. Det handlar i stället om att alla länsstyrelser ska utgå ifrån samma bedömningsgrunder. Två djurägare i en jämförbar situation måste kunna vänta sig en likartad bedömning.

2.1.4 Idéer för bättre balans

Flera förslag förs fram om hur länsstyrelsernas hantering av viltskador skulle kunna förbättras. De flesta intervjuade länsstyrelsetjänstemän anser att det bör finnas kvar möjligheter till regionalt anpassad hantering, men att riktlinjer skulle göra hanteringen mer effektiv. Drygt hälften av de intervjuade önskar en mer aktiv och drivande roll för Naturvårdsverket både när det gäller att försöka uppnå en mer homogen hantering och generellt. Några efterfrågar geografiskt anpassade riktlinjer som tar hänsyn till länens olika förutsättningar.

Som ett alternativ till att verket stödjer länsstyrelserna i arbetet med att ta fram handlingsplaner/förvaltningsplaner har en handläggare föreslagit att Viltskadecenter kan sammanställa en handbok med riktlinjer för hur länsstyrelserna kan hantera olika aspekter som ersättnings- och bidragsnivåer och liknande.

En annan lösning som nämnts är mindre flexibla men mer omfattande föreskrifter. Några intervjupersoner motsätter sig dock detta, bland annat eftersom det skulle leda till så många undantag. En variant kan vara bibehållen eller mindre detaljeringsgrad i föreskrifterna men att det i stället ställs krav på att länsstyrelserna ska ha en allmänt tillgänglig policy som talar om hur anslaget hanteras.

Som nämnts är det viktigt att de berörda kan veta hur länsstyrelsen resonerar och varför, och att utfallet är någorlunda förutsägbart. För länsstyrelserna innebär

en policy något att referera till för att motivera besluten. En policy kan också lättare ändras om förutsättningarna ändras och medger samtidigt regionala olikheter, något som är nödvändigt med tanke på hur olika problemen ser ut i olika län. Enligt denna modell skulle varje läns policy tas fram efter samråd med Naturvårdsverket och Viltskadecenter. Det liknar också situationen i många län i dag.

En del länsstyrelser ser inte de regionala olikheterna som något övervägande negativt och anser att länen bäst hanterar olikheterna genom samverkan sinsemellan. Om Naturvårdsverket styr hårdare är det något som kommer uppifrån och många anser att Naturvårdsverket inte riktigt vet hur det fungerar ute i länen. Samtidigt menar någon att länsstyrelserna har svårt att samordna hanteringen på egen hand och att det är svårt för en enskild länsstyrelse att ta initiativ och driva en sådan process.

Länsstyrelserna samverkar redan i olika utsträckning. Samtliga länsstyrelser träffas någon gång om året på utbildningar, på jaktkonferensen och ibland i något annat forum där viltskador diskuteras. De flesta länsstyrelser har också en hel del telefonkontakter med sina grannlän och rådfrågar varandra. De intervjuade tror i allmänhet att grannlänen hanterar anslaget på ungefär samma sätt som det egna länet. I de mellansvenska länen (Dalarnas, Värmlands, Gävleborgs, Uppsala, Västmanlands och Örebro län samt delar av Västra Götalands, Stockholms, Södermanlands och Östergötlands län) har man gått riktigt långt i sin samverkan och gemensamt tagit fram riktlinjer för hur man ska hantera viltskadeanslaget. I praktiken är det däremot enligt uppgift ganska svårt att åstadkomma en likartad hantering i alla de mellansvenska länen. Samverkan om riktlinjerna kan ändå vara ett gott exempel även för län med färre rovdjur.

I samband med den här diskussionen bör påpekas att ett par intervjupersoner har ifrågasatt om länen är tillräckligt stora enheter för att förvalta de stora rovdjuren på ett bra sätt och om länsstyrelserna är tillräckligt flexibla för en ”så pass dynamisk förvaltning som rovdjursförvaltningen”. Ett förslag som har förts fram är att titta på hur man organiserat arbetet i Norge genom Statens Natur Oppsyn.

2.2 Användningen av viltskadeanslaget

Det här avsnittet kommer framför allt att ägnas åt frågan om pengarna används där de gör mest nytta. Fördelas resurserna ändamålsenligt mellan länsstyrelser och mellan djurägare? Men också om systemet som det ser ut idag klarar ökningen av rovdjursstammarna. Om åtgärderna i sig är effektiva diskuteras i kapitel 5.

2.2.1 Länsstyrelserna får vad de begär

Från år 2003 har utbetalningssystemet lagts om så att beredskapen för oförutsedda skador ökat. Basresurser fördelas i februari. Därefter fördelar Naturvårdsverket vid två tillfällen ytterligare medel till de länsstyrelser som behöver förstärkning. Det görs före och efter sommaren när skadesituation och ersättningsanspråk kan bedömas bättre. På det viset kan till exempel extra bidrag till rovdjurssäkra elstängsel snabbt delas ut. Om hela bidragsbeloppet inte utnyttjas i ett län har Naturvårdsverket rätt att omfördela eller kalla tillbaka pengarna.

Länsstyrelserna har de senaste två åren enligt Naturvårdsverket fått de medel de begärt för förebyggande åtgärder, information och utbildning. Det betyder att de som begär mycket får mycket. Detta innebär en del problem i början, men nu är den allmänna uppfattningen att medelsfördelningen fungerar bra. Ett par länsstyrelser med få skador tycker dock fortfarande att det kan vara svårt att begära medel på rätt nivå. Vissa år har de inga skador och andra år kan en riktigt besvärlig rovdjursindivid ställa till med stora skador.

Det finns en ganska stor flexibilitet i det nuvarande systemet för fördelning av medel. Den tillåter att man ger pengar till de länsstyrelser som visar sig behöva dem bäst under året. Samtidigt finns det en del länsstyrelser som har få skador men ändå begär och får relativt mycket medel som används till bidrag för förebyggande åtgärder. De medlen skulle sannolikt kunna göra större nytta i län med fler rovdjur och större konflikter på grund av rovdjuren/rovdjurspolitiken.

Ett par länsstyrelser anger dock att de för närvarande inte har tillräckligt med viltskademedel. Pengarna räcker där inte till bidrag utan bara till ersättning. Besiktningsmännen kan inte skickas på utbildning. Det är svårt att säga vad detta beror på, eftersom varje länsstyrelse idag enligt Naturvårdsverket i princip får de medel de begär. Det kan handla om att en del länsstyrelser tar till i underkant när de begär medel från Naturvårdsverket och kanske inte heller känner till att de kan ansöka om medel till ersättning flera gånger per år.

2.2.2 Ansökningar avslås sällan

En annan effektivitetsaspekt är frågan om pengarna fördelas ändamålsenligt mellan djurägarna. En effektiv fördelning innebär att medlen ges till ”rätt” personer, det vill säga där pengarna gör mest nytta. Med nytta avses trygghet och acceptans. När det gäller ersättning går det inte att säga att den gör större nytta på vissa håll än andra så länge det rör sig om ersättning för djur som angripits av rovdjur. När det gäller bidrag går det däremot att säga att det i vissa fall gör större nytta än i andra, till exempel i ett område med mycket rovdjur och större risk för skador. I län med få skador finns enligt de intervjuade länsstyrelsetjänstemännen egentligen inga problem med acceptans och trygghet i dagsläget. Det bekräftas av djurägare i län med relativt få skador.

Länsstyrelserna uppger att de ytterst sällan avslår en ansökan. En orsak är att djurägarna ofta får besked vid en förhandskontakt om att de inte kommer att beviljas medel och därför inte ansöker. Den främsta orsaken till de få avslagen tycks dock vara att länsstyrelserna med den skadebild som finns idag har tillräckligt med medel för att säga ja. Att länsstyrelserna är generösa med bidrag och ersättning är en konsekvens av att det finns relativt gott om pengar i systemet, men också av principen om förebyggande.

Bidrag ses som ett sätt att ge en signal om att myndigheterna bryr sig. Dessutom tycker länsstyrelserna att det är svårt att neka bidrag för förebyggande även om ansökan gäller ett lågriskområde. ”Angrepp sker ofta på helt oväntade ställen.” Man är hellre generös med bidrag än riskerar att behöva betala ut stora summor i ersättning. Om mycket pengar betalas ut i ersättning kan det användas som argument mot rovdjurspolitiken av motståndarsidan.

Många intervjupersoner pekar dessutom på att det ofta är lättare för länsstyrelsen att ge pengar än att låta bli. En nackdel med det förhållningssättet som påtalats är att rovdjursproblemen på det här sättet ser ut att vara större än de är. Några länsstyrelsetjänstemän menar att det ger fel signaler att för frikostigt dela ut pengar till förebyggande åtgärder om risken för angrepp är låg. Tanken med systemet är att mildra oro. Att då ge bidrag för stängsel signalerar stor risk för angrepp, även om det också visar att myndigheten bryr sig. Någon länsstyrelse försöker undvika detta genom att vara tydlig med att bidrag delas ut just för att mildra den mentala oron och inte för att risken är särskilt stor.

2.2.3 Stängsel för att hålla rovdjur ute och tamdjur inne

De flesta intervjupersonerna tror att det som en följd av länsstyrelsernas generositet förekommer ett visst missbruk. Det handlar då om djurägare som vill ha ett stängsel av andra skäl än att stänga ute rovdjuren. Det finns exempel där länsstyrelsen betalat ut mycket stora belopp till djurägare som inte haft en enda skada och som bor i en trakt där inget rovdjursangrepp har inträffat. Det händer också att djurägare får bidrag för att stängsla områden som är mycket större än betesdjuren kräver. En besiktningsman uttrycker det som att de som känner till systemet och är insatta kan utnyttja det, medan de som verkligen behöver kanske inte är lika välinformerade eller helt enkelt ”inte vill vara till besvär” och sköter sig själva som de alltid gjort. När det gäller ersättning har däremot ingen av de intervjuade uppgett att det är vanligt att djurägare medvetet försökt få ersättning för tamdjur som skadats av annat än rovdjur.

Ingen av de intervjuade djurägare som sökt bidrag till förebyggande åtgärder utan att först ha råkat ut för en skada, uppger att de stängslat för att de är särskilt oroliga för rovdjursangrepp. I stället kan det handla om att det är en viktig del i deras verksamhet att kunna garantera djurens säkerhet eftersom de lånar djur från andra djurägare. Det kan också handla om att man vill skydda sig mot andra djur. Ett par djurägare anger att hundar är ett större problem än de vilda rovdjuren. De har därför sökt och fått bidrag för att komplettera stängslen med så kallat flexinät som bättre håller hundarna ute. Någon djurägare berättar att han sökt bidrag till stängsel som han ändå tänkt sätta upp kring nya betesmarker.

Det är mycket sällan som rovdjur angriper nötdjur i hägn. Det visar till exempel Dalarnas viltskadestatistik. Många länsstyrelser har därför som policy att bara bevilja bidrag för nötbесättningar i särskilda fall. Kostnaden för de förebyggande åtgärderna står oftast inte i rimlig proportion till risken för skador. Flera länsstyrelser uppger dock att de ger bidrag för att skydda nötbесättningar. Det bekräftas av en snabb genomgång av årets bidragsärenden i Rovdjursforum. Det finns också en hel del beviljade ansökningar för åtgärder för att skydda häst, trots att hästar mycket sällan angrips. Av uppgifterna i Rovdjursforum framgår att bidrag oftast har beviljats trots att det inte förekommit skador. Det är dock sällan möjligt att se hur länsstyrelsen resonerat i det enskilda fallet. Det är nämligen i stort sett bara avslag som motiveras utöver de vanliga hänvisandena till paragrafer i föreskrifterna.

På sina håll bedriver länsstyrelsen själv förebyggande arbete. I något län har länsstyrelsen direkt kontaktat brukare som löper större risk att drabbas av skador med hjälp att planera stängsel med mera. Flera länsstyrelser har köpt in så kallade akutnät som man åker ut och sätter upp när ett angrepp har ägt rum eftersom det är vanligt att rovdjuren kommer tillbaka. Enligt intervjupersonerna har det i allmänhet varit dåligt stängslat där angrepp skett. Att på det här viset styra medlen dit de behövs bäst är ett sätt att se till att de verkligen gör nytta. Det är också ett sätt för länsstyrelsen att använda viltskademedlen mer strategiskt utan att särbehandla enskilda djurägare som söker bidrag.

2.2.4 Störst nytta i rovdjurstäta områden

Som det ser ut idag är det svårt att tala om en kostnadseffektiv *fördelning* eftersom så gott som alla som söker bidrag får det. Det är inte ”fel” personer som får utan, något överdrivet, alla får. På sina håll används anslaget effektivt, men en betydande del av anslaget skulle sannolikt göra mer nytta i län där det är större problem med skador och acceptans. När bidrag ges till djurägare för att hägna ny betesmark gör inte pengarna avsedd nytta. Slutsatsen är där att skattekonorna inte används ansvarsfullt. Varken grundprincipen om att i första hand förebygga eller det allmänna rådet till 5 § ger dock någon tydlig riktlinje för hur länsstyrelserna bäst ska fördela sina viltskademedel.

Enligt det allmänna rådet till 5 § ska ersättning för skador ges tills det blir lönsamt att förebygga, det vill säga att det sker så många angrepp att det blir billigare att ge bidrag för förebyggande åtgärder än att betala ut ersättning varje gång en skada inträffar. Länsstyrelsetjänstemännen påpekar dock att den situationen i princip aldrig uppstår, inte ens i län med många skador.

Det allmänna rådet skulle kunna förklara att en del länsstyrelser i län med få skador inte ger några bidrag alls. Ingen av dem hänvisar dock till rådet. Att de inte delar ut bidrag för förebyggande åtgärder är rimligt ur kostnadseffektivitetsspektiv. Ur ett sådant perspektiv är det snarare tveksamt om det är ändamålsenligt att principen om att primärt förebygga tillämpas i några län med ganska få angrepp. De pengar som beviljas för bidrag där skulle rimligtvis ge större effekt där det finns fler rovdjur och större problem med bristande acceptans.

Att det ser ut på det här viset kan bero på att kriterierna för att få bidrag och ersättning inte är helt ändamålsenliga när det gäller rovdjursskador. Kravet på att de som får bidrag och ersättning ska vara näringsidkare har enligt Naturvårdsverket, framför allt stor betydelse i fråga om sälskador. Sådana skador utgör en mycket större del av viltskadesystemet än rovdjursskador. Eftersom det måste finnas en grund för prioritering har man därför valt denna. Om man enbart ser till rovdjursskador på tamdjur och till syftet att skapa trygghet och acceptans bör dock djurägarens hemvist och därmed risken för angrepp spela större roll än om djurhållningen utgör näringsverksamhet.

Även om en djurägare inte lever av sina djur måste acceptansen här vara lika mycket värd som en näringsidkares, oavsett djurbesättningens storlek. Däremot löper de som har många djur rimligtvis större risk att råka ut för angrepp. Den risken varierar dock främst med var djurägaren har sina betesmarker. Därför är rikt-

linjer som prioriterar djurägare i områden med många rovdjur mer ändamålsenliga än föreskrifternas generella krav på näringsverksamhet.

Även om de flesta som söker får sin ansökan beviljad också i län med många rovdjur, skulle en del av de medel som nu går till län med få eller inga skador kunna användas bättre i de mer skadedrabbade länen. Det är där det är viktigast att uppnå trygghet och acceptans. Mer av medlen skulle då kunna användas till information och åtgärder som länsstyrelsen själv tar initiativ till i områden där det är, eller kan bli, stora problem. På så sätt skulle mer pengar riktas dit de gör mest nytta. Man kan inte räkna med att anslaget kommer att öka proportionellt mot ökningen av rovdjursstammarna. Därför bör man öka insatserna med andra förebyggande åtgärder än stängsling som är dyrt.

Utöver ändrade kriterier kan missbruk också motverkas på andra sätt. Ett gott exempel ger en länsstyrelse där bidrag till ny stängsling endast ges för den uppgradering av stängslets kvalitet som krävs med hänsyn till rovdjur. Detta gäller när besiktningsmannen bedömer att djurägaren ändå behöver stängsla. Bidraget blir då 80 procent av stängselkostnaden. Ett annat sätt är att länsstyrelserna inte beviljar bidrag till stängsel för större område än djuren behöver.

2.2.5 Både bidrag och ersättning behövs

Mot den här bakgrunden kan det konstateras att grundprincipen om att i först hand förebygga har begränsad tillämplighet. Tillsammans med att det finns gott om pengar i systemet i dagsläget har den lett till att anslaget inte alltid används där det gör störst nytta. Detta motiverar en diskussion om huruvida principen att i första hand förebygga är funktionell.

Innan systemet gjordes om i mitten på 90-talet var det lite upp-och-nervända världen att bara en liten del av anslaget fick användas till förebyggande åtgärder. Det menar en av de intervjuade tjänstemännen. Alla berörda tyckte det var en bättre lösning att satsa på förebyggande, men under de första åren betalades ändå mycket ersättning i förhållande till mängden bidrag. En besiktningsman berättar att djurägarna i början inte var intresserade av att förebygga utan ansåg att rovdjuren skulle skjutas. Nu accepteras förebyggande arbete.

Som det ser ut idag är det emellertid svårt att tala om en ”styrd” fördelning mellan bidrag och ersättning eftersom både bidrag och ersättning nästan alltid beviljas i många län. Därför är den princip som riksdagen beslutat att skador primärt ska förebyggas inte särskilt verkningsfull så länge det finns relativt gott om pengar. Det gäller framför allt i de län där man har få skador.

Även om mängden pengar i systemet minskar är det inte säkert att grundprincipen skulle bli mer tillämplig. Men länsstyrelserna anser som nämnts att det sällan inträffar så många angrepp att det blir lönsamt att ge bidrag istället för ersättning. I stället för ”lönsamt” skulle ett vidare och inte så strikt ekonomiskt begrepp kunna göra det tydligare i vilken utsträckning länsstyrelserna ska ersätta innan de börjar ge bidrag. Ett sådant begrepp skulle också ta in effekterna av att ge bidrag för förebyggande arbete.

De flesta intervjupersonerna är överens om att det skulle bli billigare för skattebetalarna att frånga principen om att skador primärt ska förebyggas och istället ge

ersättning när skador inträffar. Men de flesta intervjuade tjänstemännen är också överens om att djurägarna inte vill ha sina djur rivna. De är rädda om sina djur. Flera intervjuade djurägare bekräftar detta och menar att de vill stängsla oavsett möjlighet till skydds jakt och ersättning. Man vet att rovdjuren ofta kommer tillbaka och man vill kunna ha djuren ute dygnet runt. Utan stängsel skulle djurägarna känna sig maktlösa. Dessutom menar någon att man tappar lusten att hålla på med djur om de inte får vara i fred och det kan motverka andra miljöintressen som att hålla markerna öppna. Detta tyder på att principen om förebyggande är ändamålsenlig, åtminstone i områden där det finns större risk för angrepp.

I vissa områden söker djurägarna dock inte bidrag för förebyggande åtgärder eftersom det uppfattas av grannarna som att man accepterar att rovdjuren finns i området. Enligt länsstyrelsen har detta lugnat ner sig på många håll, men enligt djurägarna förekommer det fortfarande en hel del ”press” av det här slaget. Andra låter bli att söka för att de inte tycker det är mödan värt att förebygga. En djurägare i ett län med få rovdjur är till exempel inte orolig för djuren trots tidigare angrepp och är inte alls intresserad av att förebygga. En tredje kategori kan inte stängsla med vanligt rovdjursstängsel eftersom de behöver kunna flytta stängslen eller använda marken till annat än bete. Ytterligare andra vill inte stängsla eftersom de tycker att det stänger av markerna. I de här fallen har principen begränsad tillämplighet.

2.2.6 Fler rovdjur kräver ny styrande princip

Framöver kommer fler djurbesättningar att beröras i takt med att utvecklingen närmar sig riksdagens mål om att de stora rovdjuren ska få etablera sig i sina naturliga utbredningsområden. Viltskadecenter konstaterar i sin sammanställning (Bilaga 1) att med nuvarande storlek på viltskadeanslaget skulle det inte vara möjligt att ge bidrag till alla får- och nötbесättningar utan att ta i anspråk också stora delar av medlen för skador av annat vilt.

Viltskadecenter pekar också på att skador av både lo och björn sker över ett stort geografiskt område. Att förebygga alla lo- och björnskadorna med nuvarande system skulle också därför innebära mycket stora kostnader. Förebyggande åtgärder mot vargskador är däremot lättare att rikta till särskilda områden eftersom de flesta vargar lever i etablerade revir. När det gäller varg gör också stammens nuvarande storlek möjligheterna till skydds jakt begränsade. De skador som rovdjur på vandring utanför kärnområden eller revir orsakar är svåra att förebygga permanent. Det går inte att förutse var angreppen från sådana djur kommer att ske.

När belastningen på systemet ökar kommer anslaget att behöva användas mer effektivt, och det kräver en bättre styrande princip som utgångspunkt för länsstyrelsernas prövning. Det som ligger nära till hands och som flera intervjuade personer inklusive Viltskadecenter förordar, är en princip om att bara ge bidrag till dem som haft ett angrepp, till dem som bor i ett vargrevir eller andra områden där mycket skador inträffar, och i sådana fall där alternativa metoder saknas, till exempel för tamdjur på fritt bete.

2.2.7 Beredskap för en föränderlig verklighet

Verkligheten förändras snabbt när det gäller rovdjuren och därför är effektiviteten i bemärkelsen möjlighet att anpassa systemet efter förändrade förutsättningar en viktig aspekt. Med ledning av dataunderlaget för utvärderingen går det emellertid inte att säga särskilt mycket om detta.

I takt med att rovdjuren blir fler kommer kraven på länsstyrelserna att öka i fråga om att vara mer restriktiva i sin prövning av bidrags- och ersättningsärenden om inte anslaget växer i motsvarande takt. Till en början kan det då bli svårt för en del länsstyrelser att börja prioritera och avslå ansökningar. Flera intervjupersoner påpekar att länsstyrelsernas nuvarande generositet bara är möjlig så länge det finns förhållandevis mycket pengar i systemet i relation till mängden rovdjur.

En farhåga är att länsstyrelser i län som idag har få eller inga angrepp saknar beredskap för rovdjursskador. Några länsstyrelser vittnar om det kaos som rådde när de fick sina första skador. Beredskapen kan handla om att köpa in akutnät, ha information tillgänglig när den börjar efterfrågas, se till att nödvändig kompetens underhålls hos handläggare och besiktningsmän eller att grannlän med större erfarenhet är beredda att ge stöd.

I län där man inte haft några större problem med skador lägger man inte heller just några resurser på administration, information och utveckling av hanteringen av viltskadeanslaget. ”Viltskadorna sköts lite med lillfingret”, som någon uttrycker det. På flera håll menar handläggarna att det saknas personal och man är orolig för hur det kommer att bli när problemen ökar. När rovdjursstammarna utvecklas kommer det inte bara att bli större ekonomiskt tryck utan handläggningen kommer också att ta mer och mer tid.

På längre sikt är det möjligt att det kommer att bli en ”mättnad” i efterfrågan på stängsel men än så länge ökar ansökningarna. Kännedomen om möjligheten att få bidrag tilltar. Det innebär fler ansökningar, och när det har varit rovdjursangrepp i ett område ökar antalet ansökningar om bidrag.

En annan aspekt är att nya behov kommer att dyka upp med tiden. Ett exempel är att rovdjursstängsel kräver mer underhåll än vanliga stängsel. Det finns redan idag ett visst missnöje över att bidrag för det inte går att söka. Efterfrågan kommer troligtvis att öka med tiden när stängslen blir äldre. Nästan varje intervjuad djurägare tar också upp att det är mycket mer resurskrävande att hålla efter stängslet än de väntat sig. Det kan alltså vara bra att ta fram riktlinjer om förfrågningar börjar dyka upp så att länsstyrelserna vet hur de ska hantera dem. Som föreskrifterna ser ut idag finns det inte utrymme att bevilja bidrag för underhåll av stängslen. Alternativet kan bli att djurägarna söker bidrag till nya stängsel.

2.3 Uppföljning och utvärdering

För statsförvaltningen handlar demokratiaspekten framför allt om utkrävandet av ansvar. Ansvar i den här bemärkelsen sträcker sig inte bara till de valda politiska församlingarna utan även till myndigheterna som genomförare av politiken. Denna typ av ansvarsutkrävande garanteras till exempel genom utvärdering och revision av statlig verksamhet (Se bland annat Statskontoret 2003:11). Uppföljning och utvärdering behövs också för att man ska kunna se att man gör ”rätt” saker, vad

som kan förbättras och framför allt för att bedöma effekterna av skattefinansierad verksamhet.

Enligt föreskrifterna om bidrag och ersättningar för viltskador är utvärdering ett av de områden som viltskademedlen i första hand ska användas till (2 §). Länsstyrelserna har också till uppgift att kartlägga dels effekterna av de förebyggande åtgärderna som man lämnat bidrag för, dels de skador som orsakas av fredat vilt (3 §). Kartläggningen ska användas som en grund för planering av hur man ska använda viltskademedlen i länet. Därutöver ska länsstyrelsens beslut innehålla villkor om att djurägaren ska lämna en skriftlig uppgift om hur bidraget använts och vilka resultat det har gett (9 §). Enligt det allmänna rådet till 9 § bör länsstyrelsen uppdra åt besiktningsmännen att i samråd med Viltskadecenter utvärdera åtgärder som genomförs med bidrag.

Det som görs i dag är att länsstyrelserna årligen redovisar till Naturvårdsverket hur de har använt anslaget. Överblick över hur viltskadeanslaget används finns dessutom i Rovdjursforum. Där lagrar länsstyrelserna bland annat information om ärenden som rör bidrag till skadeförebyggande åtgärder och ersättningar för skador på tamdjur, hundar och gröda orsakad av fredat vilt. Uppgifterna i forumet används av Viltskadecenter för att ta fram den årliga viltskadestatistiken. Viltskadecenter utvärderar dessutom vissa delar av viltskadesystemet, framför allt utvecklingsprojekt och sina egna utbildningar, däremot inte informationsverksamheten.

Ingen av de intervjuade länsstyrelserepresentanterna uppger att de arbetar systematiskt med utvärdering eller uppföljning, varken av hur stängslen fungerar (effekterna) eller hur djurägarna tycker att systemet fungerar. Det bekräftas av den enkät som Viltskadecenter inom ramen för sin sammanställning (Bilaga 1) skickat ut till länsstyrelserna.

En länsstyrelse har gjort en utvärdering genom samtal med berörda djurägare. En annan har sedan 2004 följt upp samtliga bidragsfinansierade stängsel för att se om de uppfyller specifikationskraven. En tredje länsstyrelse hade planerat en uppföljningsinsats till sommaren men pengarna räckte inte. Länsstyrelsen fick mindre än begärt av Naturvårdsverket. Planen är annars att återbesöka stängslen efter 3-5 år. En länsstyrelse gör slumpmässiga besiktningar efterhand för att se om stängslen hålls efter. I några län följer länsstyrelsen upp skador och har kontakt med djurägaren en tid efter skadan, framför allt vid större angrepp.

På grund av den förhållandevis begränsade uppföljningen och utvärderingen vet man därför inte mycket om vad djurägarna tycker, vilka effekter man uppnår eller hur långsiktiga investeringar åtgärderna är. På sina håll råder det viss skepsis mot stängslens effektivitet, och några intervjupersoner påpekar att det är viktigt att kunna visa allmänheten att de förebyggande åtgärderna fungerar. Inte bara, som någon uttrycker det, ge bidrag för att tysta folk. Den stora mängd information som finns i Rovdjursforum skulle i större utsträckning kunna användas för mer kvalitativ uppföljning av hur anslaget används ute i länen.

3 Ärendehantering – kvalitet

Flera intervjupersoner påpekar att ju mer kunskap handläggare och besiktningsmän har desto mer respekterade blir de. De betonar också vikten av att det inte blir fel, i synnerhet vid besiktning av skador men också generellt vid kontakter mellan djurägare och myndigheter. Misstag och missförstånd kan få stora konsekvenser när det gäller rovdjursrelaterade frågor, dels på grund av de konflikter som i vissa län präglar relationerna mellan myndigheterna och delar av allmänheten, dels på grund av att skador får stor uppmärksamhet. Människor i området blir oroliga och upprörda.

För att syftet med viltskadeanslaget ska nås är det därför viktigt att besiktningsmän och handläggare har tillräcklig kompetens, både i sak och socialt. För att skapa acceptans har också allt arbete runt omkring viltskadeanslaget stor betydelse, till exempel personliga kontakter, att handläggare och tjänstemän så långt det går är tillmötesgående, och att man ger råd och hjälp. Det vittnar flera tjänstemän om. En annan kvalitetsaspekt är hur smidig djurägaren upplever att ansökningsprocessen är. Det beror bland annat på tillgänglighet, hur lång tid det tar att få beslut och hur utbetalningen av ersättningar och bidrag fungerar..

3.1 Kompetens

Från bland annat Viltskadecenters sida har man följt utvecklingen hos många handläggare sedan systemet ändrades 1995. I början hade många just ingen kunskap på området och det blev fel direkt. Nu har de flesta lärt sig och gör generellt ett mycket bra arbete, sätter sig in ordentligt i frågorna, går stängslingskurser osv. På vissa länsstyrelser har viltskadefrågorna emellertid hamnat hos handläggare som också arbetar med en rad andra vitt skilda frågor, exempelvis inom trafikområdet. Det gör det svårare för dem att hålla en hög kompetensnivå. Detta gäller framför allt län där man inte har speciellt stora problem med viltskador.

De intervjuade handläggarna tycker också själva att de har den kompetens som krävs. Ett par intervjuade besiktningsmän pekar däremot på att allt inte fungerar tillfredsställande på länsstyrelsen. Enligt dem är handläggarna dåligt insatta trots att det funnits rovdjur under lång tid i länet. En besiktningsman menar att han måste ”städa upp” efter handläggare när djurägare ringer och är missnöjda med länsstyrelsen. Ofta hör djurägarna också av sig till besiktningsmannen med frågor som egentligen är länsstyrelsens ansvar.

Några intervjuade djurägare pekar å sin sida på att länsstyrelsen inte vet hur deras situation verkligen ser ut, och att det råder ett allmänt missnöje med detta. Sådana åsikter förs fram även i län där länsstyrelsetjänstemännen tycker att det fungerar bra. Generellt är det dock få som har anmärkningar.

Även besiktningsmännens kompetens får överlag ett gott omdöme, samtidigt som det ställs höga krav på dem. De måste vara både välutbildade och kompetenta rent praktiskt samtidigt som de måste kunna hantera upprörda människor och vara lyhörda. Det är ett svårt arbete, och den här typen av kompetens måste ständigt praktiseras och uppdateras.

I en del län är besiktningsmännen anställda vid länsstyrelsen som naturbevakare eller liknande, något som bland annat motiveras av att det är ett sätt att hålla en hög kompetensnivå. De har besiktningen av viltskador som en av många sysslor. Det vanligaste är dock att besiktningsmännen har ett s.k. förordnande hos länsstyrelsen – en form av avtal – och är mer eller mindre fristående från myndigheten.

Både Naturvårdsverket och Viltskadecenter lyfter fram att länsstyrelsen på sina håll har tagit in för många besiktningsmän, fler än de fem som rekommenderas i föreskrifterna (27 §). I vissa län har man bara ett par, tre besiktningar om året vilket kan göra det svårt för besiktningsmännen att underhålla sin kompetens. I de här områdena brukar besiktningsmännen i större utsträckning åka ut två och två just på grund av att det är så få skador. Det händer också att en besiktningsman lånas in från grannlänet om det behövs. Några länsstyrelser har börjat minska antalet besiktningsmän.

En fråga som väckts av en intervjuad handläggare är om de som leder verksamheten på länsstyrelserna i dag har rätt kompetens på området. Intervjuerna visar att viltskador ges låg prioritet på sina håll och ”sköts lite med lillfingret”. Det tyder på en låg förståelse hos ledningen för att det krävs både sakkunskap och en hel del tid för att arbetet med skador av stora rovdjur ska ge avsedd effekt. Detta gäller framför allt i län där det visserligen förekommer skador men där problemen inte är särskilt stora.

3.1.1 Kunskapsförsörjning är viktigt

Viltskadecenter är landets viktigaste distributör av kunskap av hög kvalitet och aktualitet om stora rovdjur och de skador de orsakar. Det framhåller Naturvårdsverket i en redovisning om Viltskadecenters organisation, formella status och finansiering (Naturvårdsverket, 2002-05-30). Förutom att ta fram kunskap om viltskador, utvecklar Viltskadecenter metoder för att förebygga sådana skador och förmedlar kunskap och metoder genom information och utbildning. Ny kunskap sprids till exempel genom årliga träffar med besiktningsmän och länsstyrelsehandläggare.

Forskning är av central betydelse liksom att resultaten görs tillgängliga. Det kommer fram ny kunskap hela tiden och Viltskadecenter anses av många ha stor betydelse som vidareförmedlare. En tjänsteman påpekar till exempel att det är mycket viktigt att man kan säga att ”så här är det” när det gäller rovdjursrelaterade frågor. På Viltskadecenter tycker man att det verkar som om de flesta tar till sig de fakta man förmedlar och flertalet intervjuade tjänstemän tycker att de får vad de behöver av Viltskadecenter.

Ett önskemål som lyfts fram är dock att Viltskadecenter i sitt utvecklingsarbete oftare borde fråga länsstyrelserna om kunskapsbehov, utbildningsbehov och liknande.

3.1.2 Bra utbildning

En viktig faktor för att säkra tjänstemännens och besiktningsmännens kompetens är utbildning. Viltskadecenter utbildar både handläggare och besiktningsmän när det

gäller viltskador. Besiktningsmännen måste enligt föreskrifterna gå den grundutbildning och vidareutbildning som Naturvårdsverket fastställt.

På det stora hela är tjänstemän och besiktningsmän nöjda med Viltskadecenters utbildningar som de anser fungerar bra. Ett problem som lyfts fram är att det som tas upp kan uppfattas som redan känt av dem som hållit på med viltskador länge. Många intervjupersoner påpekar att det kanske mest värdefulla med utbildningsträffarna för dem som varit med ett tag är tillfället att träffa kollegor från andra länsstyrelser och utbyta erfarenheter.

Social kompetens och ”psykologi” kommer in mer och mer i utbildningarna men borde kunna få större utrymme tycker flera. Naturvårdsverket har anordnat kommunikationsövningar med rovdjursansvariga och viltskadehandläggare på alla länsstyrelser. Från både handläggare och besiktningsmän efterfrågas dock mer utbildning i kommunikation och konflikthantering.

I län med stora motsättningar i rovdjursfrågor är behovet stort av den typen av social kompetens. Särskilt svårt kan det till exempel vara vid uppmärksammade fall med en varg som ställer till mycket besvär i områden där man inte är van vid rovdjur. De besiktningsmän som är inblandade kan då få problem genom att folk börjar bete sig illa mot dem som privatpersoner. I något fall har en besiktningsman till och med slutat sin tjänst på grund av trakasserier och hot.

Att hantera journalister är en ofta svår men mycket viktig uppgift. I de län där man inte haft rovdjur under längre tid får ett rovdjursangrepp stor uppmärksamhet. Viltskadecenter har genomfört en massmedieträning, och några länsstyrelser har bedrivit sådan träning i egen regi. En besiktningsman pekar också på att massmedieträningen också lärt dem att utnyttja media som en informationskanal. Det är dock inte alla handläggare och besiktningsmän som tycker att det är viktigt med massmedieträning.

Många intervjuade länsstyrelsetjänstemän har ganska låg kännedom om vad föreskrifterna och förordningen egentligen säger, men de ser det inte själva som något problem. ”Det fungerar ändå”. De har sina rutiner och tar sällan fram föreskrifterna och konsulterar dem. Ett tydligt exempel på detta är att en länsstyrelse fortfarande år 2003 hade uppgifter i sina beslut att det var möjligt att överklaga. Bland besiktningsmännen var formuleringarna i viltskadekungörelsen i stort sett helt okända. Mot den bakgrunden kan det vara befogat att ge föreskrifter och allmänna råd och deras tolkning en större roll i utbildningarna.

Vissa länsstyrelser deltar inte alltid i utbildningarna. Det kan bero på att inget nytt ska tas upp, att chefen bestämmer det med motiveringen att det inte finns tillräckligt med pengar eller att viltskador har låg prioritet. För personer från de norra länen tar det mycket tid att åka till Grimsö, och det gör ibland att de inte deltar. De efterfrågar en uppdelning av landet och önskar att Viltskadecenter ibland beger sig till Norrland för att genomföra utbildning.

En annan aspekt är att Naturvårdsverket uppfattas som anonymt trots att verket har så stor del i systemet. Besiktningsmännen vill kunna svara och förklara när jägare eller djurägare kommer med påståenden om verket, men många upplever att det är svårt. Någon menar sig veta för lite om Naturvårdsverket, och man vill också

kunna förmedla och eventuellt försvara politiken på ett bra sätt. ”Påståenden blir sanning om de får stå oemotsagda.”

En sammanfattande slutsats av intervjuerna är att kompetens- och kunskapsförsörjning över lag fungerar bra. Kompetensen hos tjänstemän och handläggare är generellt hög och lyfts inte fram som något större problem av de berörda aktörerna, även om det finns vissa brister i länsstyrelsetjänstemännens sakkunskap i några län.

3.2 Bemötande

På frågan om vad som är det mest centrala i ärendehanteringsprocessen uppger nästan samtliga länsstyrelsetjänstemän och besiktningsmän att det är samtalet. Djurägarna kan vara rädda, oroliga, arga och så vidare, och det viktigaste är att lyssna. ”Det är människor snarare än rovdjur vi förvaltar”. En av de främsta framgångsfaktorerna är att handläggare och besiktningsmän som har direkta kontakter med djurägarna har social kompetens.

Generellt ser inte bemötandet från länsstyrelsetjänstemännen ut att vara något problem. Handläggarna får omdömet av både Viltskadecenter och Naturvårdsverket att de oftast har insikt och förmåga till empati och samarbetsförmåga. Antalet djurägare som hör av sig till Naturvårdsverket och Viltskadecenter med klagomål har minskat på senare tid och de är få i relation till antalet berörda. De flesta djurägare som intervjuats är också nöjda med hur länsstyrelsen har hanterat deras ärenden. Det finns dock några undantag.

En del handläggare får omdömet av andra tjänstemän att de är mer eller mindre fast i sitt byråkratiska tänkande och att det leder till en stelbent hantering. I linje med detta berättar en djurägare att handläggaren inte haft någon känsla för hur man bör hantera personer som precis haft ett angrepp av rovdjur. Det fungerar inte att komma med paragrafer och liknande i det läget, menar han. En annan beskriver hur det inte alls gått att föra ett resonemang med handläggaren som ”pratar som en byråkrat”. Ett exempel på raka motsatsen är en djurägare som fått avslag på sin ansökan om bidrag, trots att han haft angrepp, utan egentlig motivering i beslutet. Vid telefonkontakt med länsstyrelsen berättar djurägaren att han bland annat fick den långt ifrån byråkratiska men integritetskränkande motiveringen att han var för gammal för att hålla på med djur.

Besiktningsmännen å sin sida får mycket beröm av merparten av djurägarna för sitt bemötande. Djurägarnas bedömning är generellt att de fått den hjälp och det stöd de behövde från besiktningsmannen. Många tycker att besiktningsmännen har ställt upp i mycket hög grad och vänder sig ofta till dem snarare än till länsstyrelsen med frågor.

Några besiktningsmän berättar att det händer att de uppfattas som något av polis eller kontrollant när de kommer, men när djurägaren förstår att de är där för att hjälpa till brukar det i allmänhet inte vara några problem. ”Ofta väntar sig djurägarna en myndighetsperson och tänker att nu ska jag ge dem en riktig skrapa, men sen sätter man sig och pratar och då bjuder de på kaffe istället.”

De flesta intervjuade besiktningsmännen låter djurägaren följa med runt på besiktningen och förklarar hela tiden vad han gör och hur det ser ut. Det beskrivs som en bra metod som gör att djurägaren direkt förstår vad som kan ha orsakat skadan.

Då brukar djurägarna acceptera bedömningen, och det är viktigt för den som drabbats att genast få reda på vad som har hänt.

Det är vanligt att djurägarna är mycket upprörda och chockade när en skada har inträffat. Ibland står det ett helt jaktlag på skadeplatsen och har redan bestämt sig för vad som hänt när besiktningsmännen kommer ut. ”Då måste man vara diplomat men ändå stå på sig”. Besiktningsmännen menar själva att de inte får vara för nitiska men ändå måste göra rätt. Alla intervjuade besiktningsmän lyfter fram vikten av att vara psykologisk, lyssna och att låta folk ”skälla av sig”, som någon uttrycker det.

I flera län uppger besiktningsmännen att de numera får mycket information från folk om vad som händer i trakten och att folk litar på dem, något som bekräftar av de intervjuade djurägarna. Det kan ses som ett tecken på att djurägarna tycker att besiktningsmännen agerar förtroendeingivande och lyhört.

Ett par besiktningsmän berättar emellertid om kollegor som har svårigheter med den mer psykologiska delen av arbetet och att länsstyrelserna inte alltid ställer krav på dem att lyssna och förklara. Djurägarna bekräftar detta. Ibland har en djurägare inte fått besked om vad som hänt och ingen förklaring om hur viltskadesystemet fungerar. En konsekvens blir då att djurägarna inte gärna ringer till den besiktningsmannen nästa gång något händer. Det kan vara ett skäl till att en del besiktningsmän besiktigar mycket ofta och andra inte alls.

Om inte djurägaren upplever sig bli väl bemött av myndigheten och besiktningsmännen riskerar den positiva effekten av viltskadeanslaget att utebli. Den kritik som hörs är värd att tas på allvar. Därför bör länsstyrelserna inte bara bli bättre på att följa upp effekterna av bidrag och ersättning utan även av hur ”kunderna” upplever mötet med myndigheten.

Bland besiktningsmännen finns en kraftig övervikt av män i övre medelåldern. En besiktningsman påpekar att de flesta av dem är i 50-60-årsåldern och att det kan vara svårt för dem att lära sig att bemöta djurägarna på rätt sätt om de inte redan är den typen av person. En slutsats man kan dra av detta är att både mångfald och kommunikationskompetens är något länen bör tänka på vid nyrekrytering. Det är generellt önskvärt med en mångfald personligheter bland både besiktningsmän och handläggare precis som i övrig offentlig verksamhet. Det är ytterst en legitimitetsfråga.

3.3 Service, tillgänglighet m.m.

Flera av de intervjuade länsstyrelserepresentanterna bedömer att det är arbetet runt omkring i form av information, stöd, personliga samtal och liknande som skapar acceptansen, även om pengarna är ett viktigt verktyg.

3.3.1 Besiktningsmän – en viktig länk

Ett sådant exempel är att i några län uppmanas djurägarna som söker bidrag att ta kontakt med en besiktningsman som kommer ut och tittar på terrängen, ger råd och information. Gemensamt diskuterar de fram vilken lösning som kan fungera bäst. Besiktningsmännen brukar styra det hela i viss mån så att djurägaren inte väljer för krångliga lösningar eller för stora projekt. Det kan vara svårt för djurägarna att veta

vad som fungerar, och de upplever det i allmänhet som mycket positivt att få hjälp. Det underlättar även för länsstyrelsen om det blir rätt från början.

Andra exempel som nämnts i intervjuerna är att besiktningsmannen ofta hjälper djurägaren att fylla i ansökan efter en skada och erbjuder dem att ringa för ytterligare samtal när de vill. Det förekommer också att handläggare eller besiktningsmän ringer upp en tid efter skadan för att ta reda på hur det är. En besiktningsman kanske åker ut och stängslar en bit för att underlätta för djurägaren eller länsstyrelsen förmedlar kontakter till rovdjursföreningen som hjälper djurägare att stängsla, med mera. Flera av de intervjuade besiktningsmännen menar att de gör mer än det som ingår i deras uppdrag. Ett ytterligare exempel är att de ibland hjälper till att avliva djur som legat skadade länge. Många djurägare klarar inte av att göra det själva.

Hur djurägare upplever kontakten med myndigheten beror också på tillgängligheten och hur länge de får vänta på beslut eller utbetalning. Några djurägare uppger att det varit svårt att få tag på antingen någon på länsstyrelsen eller en besiktningsman. Ett par intervjupersoner berättar att de fått ringa runt till flera besiktningsmän innan de träffat på någon som kunde komma. Kommer besiktningsmannen för sent händer det att det inte alls går att bedöma skadeorsaken, och det betyder att djurägaren inte kan få någon ersättning.

Många besiktningsmän gör sig dock så tillgängliga att det blivit ett problem att aldrig få vara ifred. Djurägare, journalister och andra ringer hem för att prata, få råd och ställa frågor. Besiktningsmännen har inga arbetstider att hänvisa till och det finns fall där besiktningsmannen helt enkelt bränt ut sig. ”Vi är i princip aldrig lediga.”

3.3.2 Snabba beslut i bidragsärenden – betalningen tar längre tid

Bidragsärendena hanteras oftast relativt snabbt. De flesta länsstyrelser beviljar och betalar ut bidrag efter hand under året. Ett par samlar alla ansökningar oavsett när de kommer in till i april/maj då Naturvårdsverkets tilldelning av medel kommer. Man vågar inte bevilja bidrag innan man vet hur mycket man får. Men både djurägare och länsstyrelsehandläggaren pekar på att många är irriterade över att det tar så lång tid att få besked.

Bidraget betalas vanligtvis ut när en fakturakopia kommit in till länsstyrelsen och åtgärderna är genomförda och besiktigade. Det finns inga krav i föreskrifterna på att bidrag inte ska betalas ut förrän åtgärderna är utförda, men flera intervjuade länsstyrelser har valt den lösningen. Man vill kunna se att djurägaren fullföljer sin del innan pengarna betalas ut. Detta innebär dock en osäkerhet för djurägarna som får ligga ute med en hel del pengar. För mindre brukare handlar det ibland om pengar de inte har. Några har fått lösa det problemet med att ta banklån eller låna på annat sätt. I en del fall har djurägarna valt att inte stängsla på grund av att de inte har möjlighet att ligga ute med pengar.

Ett sätt att komma runt sådana svårigheter är att erbjuda delutbetalningar. Någon länsstyrelse betalar ut bidrag till materialet när djurägaren skickar in en kopia på fakturan så att man ser att de beställt material. Man sätter ett datum då stängslet ska ha besiktigats, och när stängslet godkänts betalas ersättningen för det egna arbetet ut. Djurägaren slipper ligga ute med pengar, och man tycker från länsstyrel-

sen att det fungerar mycket bra. En annan variant tillämpar en länsstyrelse som betalar ut 75 procent på en gång och resten när stängslet har godkänts med villkoret att bidragstagaren blir återbetalningsskyldig om stängslingen inte fullföljs.

3.3.3 Snabb betalning viktig i ersättningsärenden

I ersättningsärenden, där de drabbade ofta är upprörda och arga kan det vara ännu viktigare att inte orsaka missnöje genom lång väntan på ersättning. De flesta intervjuade länsstyrelsetjänstemännen resonerar också på det sättet, och ersättningsärendena hanteras oftast ganska snabbt. Länsstyrelsetjänstemännen kan inte riktigt säga hur lång tid ett ärende tar eftersom det är mycket varierande. En handläggare berättar att det i regel tar 1-2 månader från ansökan till utbetalning, och betraktar inte det som lång tid. Ett par intervjuade djurägare har dock klagat på att det tagit för lång tid att få svar på sin ansökan.

Ersättningen betalas enligt uppgift ut så snart som möjligt sedan ett beslut har fattats. I praktiken fungerar det dock inte alltid så. En djurägare hade vid intervjun väntat i nästan en månad på den ersättning han fått beslut om. Någon länsstyrelse har inte kunnat betala ut en beviljad ersättning eftersom pengarna det året tagit slut även hos Naturvårdsverket.

En intervjuperson berättar att djurägarna utgår från att det ska vara besvärligt och svårt att ha med myndigheten att göra. De har inte särskilt höga tankar om myndigheten och blir oftast positivt överraskade av bemötande etc. I några län vittnar dock djurägare om en hel del trassel med myndigheten. En djurägare berättar till exempel att han inte fått hela den ersättning som länsstyrelsen beviljat honom trots upprepade påstötningar och inskickade kontoutdrag.

I län där man har många rovdjur tar länsstyrelsernas arbete med att tala med djurägarna och vara ute och synas mycket tid. Flera menar att man inte har de resurser man behöver till denna verksamhet. Det handlar till stor del om i vilken utsträckning ledningen på länsstyrelsen prioriterar de här frågorna. Från Naturvårdsverkets sida påpekar man att länen även kan använda anslaget till att ta in konsulter eller liknande för att hjälpa till i arbetet.

En slutsats av de berättelser som samlats in är att man generellt i länen är inriktade på att betala ersättning och bidrag och i mindre utsträckning prioriterar arbetet runtomkring. Det finns dock flera undantag och goda exempel på länsstyrelser som satsar mycket på att ge stöd och hitta lösningar som underlättar för djurägarna.

Trots de goda erfarenheterna från de länsstyrelser som lägger ner mycket tid på service och liknande är det många länsstyrelser som praktiskt taget inte gör mer än att rent administrativt hantera ärendena. Därutöver har man mycket lite kontakter med djurägaren. Det tycks bero både på brist på resurser och på att man inte ser nytta med det. Det finns dock en del länen kan göra som inte kostar, till exempel erbjuda delutbetalningar av bidrag. Tydligare direktiv från Naturvårdsverket om vad anslaget kan användas till, antingen genom tydligare föreskrifter eller på annat sätt, kan också göra det lättare för länen att generellt vidga arbetet med anslaget till att omfatta mer än bara ren ärendehantering och utbetalning.

4 Information

En förutsättning för att viltskadeanslaget ska få avsedda effekter på rovdjursområdet är att djurägarna vet att möjligheten finns och hur systemet ser ut. Det kräver bra information och framför allt att informationen når ut till de berörda. Den information som viltskadeanslaget enligt föreskrifterna (2 §) ska användas till är information om åtgärder för att förebygga skador.

Det mesta informationsarbetet utförs av Viltskadecenter och länsstyrelserna. Viltskadecenter tar fram broschyrer och olika typer av faktablad. Efterfrågan på informationsmaterialet är stor. Centret skickar ut faktablad och dylikt till omkring 5-6 ställen varje dag. De flesta länsstyrelserna uppger också att de använder centrets broschyrer och delar ut till berörda, framför allt de broschyrer som handlar om stängsling. Det finns även en hel del information på centrets hemsida, och centrets medarbetare är mycket ute i länen och informerar eller deltar i aktiviteter.

Förutom att sprida broschyrer informerar några länsstyrelser om möjligheten till åtgärder och bidrag i tidningar som ges ut av den jordbruksansvariga enheten, till exempel Jordbiten i Västra Götalands län och Jordbruksnytt i Hallands län. Tidningarna går ut till lantbrukare och är ett bra sätt att nå ut med riktad information till målgruppen om hur man ska gå till väga om något händer. En del använder sig även av intresseorganisationers tidningar för att nå ut till de berörda.

Nästan alla länsstyrelser lägger ut information, blanketter och länkar på sina hemsidor. Någon handläggare är dock osäker om man arbetar med Internet, medan en annan uppger att man använder nätet i största möjliga utsträckning. En del påpekar att Internet inte är den bästa kanalen med tanke på målgruppen där alla inte har datorer eller vana att använda dem.

Många länsstyrelser ordnar informationsmöten. Tidigare var det oftast stormöten med öppna inbjudningar, men de blev ofta högljudda och otrevliga tillställningar. Intervjuade djurägare uppger också att de inte haft någon möjlighet eller inte vågat göra sin stämman hörd på sådana möten.

I stället har länsstyrelserna nu valt att genomföra mindre informationsmöten med riktad inbjudan, till exempel hos Fåravelsföreningen eller i en bystuga. Dessa mindre möten brukar ge mycket, både för djurägarna och tjänstemännen/besiktningsmännen. De har visat sig vara en framkomlig men resurskrävande väg som betyder mycket kvällsarbete för handläggare och besiktningsmän.

Ett par länsstyrelser har genomfört stängselutbildning för djurägare. Det hade visat sig att många djurägare tagit på sig för stora projekt och att det är svårt att ordna med el och jordning på rätt sätt. Om besiktningsmännen åker ut till varje djurägare som ansöker om bidrag går det dessutom åt mycket arbetstid. Även Viltskadecenter genomför utbildningar för djurägare. På Nyvallens fåbod har man till exempel utbildat om förebyggande åtgärder.

Utöver detta sprider organisationer som Fåravelsföreningen, LRF och Jägarförbundet mycket information. Fåbodföreningen har till och med tryckt en egen skrift för sina medlemmar om hur man ska gå till väga om något händer och vem de ska kontakta. Ett problem är att till exempel bara hälften av fårägarna är med i Får-

avelsföreningen. Den andra hälften är svår att nå med information. I vissa län menar de intervjuade djurägarna att det framför allt är föreningar som sprider information. De upplever inte att länsstyrelsen arbetar särskilt mycket för att göra viltskadesystemet känt.

Det intrycket bekräftas av några länsstyrelser som varken har informationsmöten, kurser eller liknande trots att det förekommer en hel del skador i länet. Från några länsstyrelser i län med få rovdjur uppges att de väljer att inte alls informera om möjligheten att söka bidrag för förebyggande åtgärder. Man befärrar att det skulle bli en anstormning av ansökningar trots få skador i länet. Olika bidrag är en viktig del av lantbrukarnas inkomster idag. När bidragsmöjligheten blir känd är det klart att de söker, menar någon tjänsteman.

Några intervjupersoner pekar på att hur väl djurägarna känner till systemet beror på vilket kontaktnät de har. I något län uppges till exempel LRF ha varit dåliga på att informera i sina led, medan Rovdjursföreningen ibland till och med åker ut till dem som haft en skada och informerar och erbjuder hjälp med stängsling. Flera djurägare kände till systemet genom bekanta eller grannar som haft skador tidigare eller satt upp stängsel. Därigenom visste de hur de skulle gå till väga när de råkade ut för ett angrepp.

På Naturvårdsverket tror man att systemet är väl känt. ”De flesta berörda vet om att de kan söka, åtminstone djurägare i allmänhet.” På Viltskadecenter tror man också att de flesta känner till systemet i dag, liksom från länsstyrelsehåll, även om man tror att djurägarna kanske inte vet exakt hur de ska gå till väga. Den länsstyrelse som gjort en uppföljning av stängslen i länet kunde konstatera att djurägarnas kunskap om stängslen ibland är otillräcklig.

Samtidigt är det flera av de intervjuade länsstyrelserna som säger sig ha svårt att nå ut till djurägarna. Informationen efterfrågas inte förrän det har hänt något. Det är först då som intresset finns. Om problemen med rovdjur var större menar man att djurägarna skulle vara mer angelägna att ta reda på vilka möjligheter som finns. Bland de djurägare som intervjuats är kännedomen om viltskadesystemet större i de län där man har mer rovdjur och mer skador. I de länen tror man också att de flesta andra djurägare känner till systemet. Det står/har stått mycket i tidningarna och någon tror att de fått en broschyr hem.

I en del län ger dock djurägarna en annorlunda bild. Ett par av de intervjuade djurägarna kände inte till systemet innan de råkade ut för en skada. De visste inte hur det fungerar eller ens att det fanns en möjlighet att få ersättning. De vände sig ändå till länsstyrelsen eftersom att de visste att länsstyrelsen har hand om rovdjursfrågor. Ett par besiktningsmän berättar att det händer att djurägarna inte känner till att länsstyrelsen är ansvarig utan ringer till polisen. Då hänvisar polisen till länsstyrelsen eller direkt till en besiktningsman i bästa fall.

Under intervjuerna med djurägare visade det sig också att de inte alltid är bekanta med möjligheten att få bidrag för förebyggande åtgärder ens om de haft ett rovdjursangrepp. En djurägare kände exempelvis till möjligheten att få ersättning eftersom han hade läst i tidningen att möjligheten fanns. Däremot visste han inte att det går att söka bidrag för att förebygga skador. Han hade med andra ord inte fått någon information om detta när skadan besiktigades.

Flera intervjupersoner anser att länsstyrelserna skulle kunna bli bättre på information och kommunikation och använda en större del av viltskademedlen till detta. Från Naturvårdsverket påminner man om att det går att använda anslaget till att ta in personer för att arbeta med information, om länsstyrelsens egna resurser inte räcker till. Det är också viktigt att tänka särskilt på kommunikationskompetens då nya handläggare och besiktningsmän rekryteras. De flesta intervjuade länsstyrelser tar upp information som en viktig del av sina förvaltningsplaner för stora rovdjur, och man tror att informationsarbetet kommer att utvidgas i och med att arbetet efter de nya planerna tar fart.

Av intervjuerna att döma förefaller länsstyrelserna inte arbeta proaktivt i någon större utsträckning med information om andra förebyggande åtgärder. Något som skulle kunna ha stor effekt är framför allt information om sådana åtgärder som inte kostar. Till exempel kan sambete mellan får, nöt och häst minska skaderisken, vilket ett par intervjupersoner påpekar. Sådan information finns sällan på hemsidorna. Ingen har heller nämnt några broschyrer eller annat material riktade till djurägare om andra förebyggande åtgärder än stängsel.

Med tanke på att målgruppen djurägare består av personer i mycket olika situation är det viktigt att information om systemet sprids via olika kanaler för att man ska nå så många som möjligt. I vissa län finns det också en stor bredd i det avseendet, medan man i andra län endast har lagt ut en kort information på hemsidan som många djurägare kanske inte har tillgång till.

Sammanfattningsvis arbetar länsstyrelsen generellt mycket med information i de län där det är mycket skador. I län där det inte är någon het debatt och lite problem är man inte särskilt aktiv i sin informationsspridning. Det som framför allt är bekymmersamt är att djurägare inte känner till systemet i län där skador förekommer. Djurägarna ska inte behöva lita till privata organisationer eller bekanta för att få information om möjligheten till ersättning och bidrag från staten. Att flera djurägare kände till systemet genom bekanta eller grannar som haft erfarenhet av det understryker vikten av nöjda djurägare som ambassadörer, som en del tjänstemän påpekat.

5 Förebyggande åtgärder och ersättning för acceptans och trygghet

Flera aspekter avgör hur bidrag och ersättning fungerar som metod för att skapa acceptans och trygghet. Systemet bygger på att djurägare som får bidrag och ekonomisk kompensation lättare ska kunna acceptera att det finns rovdjur i omgivningen. För att det ska fungera som tänkt måste de bidrag och den ersättning som betalas ut uppfattas som rimliga av djurägarna. I annat fall har effekten till och med visat sig kunna bli den motsatta. En annan mycket central aspekt är hur effektivt de bidragsberättigade åtgärderna förebygger skador. För att djurägarna ska känna sig trygga och därigenom acceptera rovdjursförekomsten måste åtgärderna åtminstone minska risken för angrepp.

Följande diskussion om bidrags- och ersättningsnivåer bygger på att tanken bakom systemet är rätt, det vill säga att det *går* att skapa acceptans genom att ge pengar till dem som berörs. Kapitlet tar också upp frågan om i vilken utsträckning viltskadeanslaget faktiskt bidrar till trygghet och ökad acceptans för stora rovdjur och eventuellt även har andra positiva effekter.

5.1 Rätt bidrags- och ersättningsnivåer?

Det är länsstyrelsens ansvar att avgöra hur stort belopp som ska ges i bidrag. I några län gör man egna bedömningar men de flesta länsstyrelser följer Viltskadecenters rekommendationer på 16 kr/meter för material och 5 kr/meter för arbete när det gäller stängsel. De länsstyrelser som inte följer Viltskadecenters norm uppger att djurägaren kommer in med ett kostnadsförslag som länsstyrelsen bedömer. Djurägarna brukar då få den summa de begärt för materialet. För arbete ger några länsstyrelser fortfarande ingen ersättning alls.

De djurägare som får 16 kr/m tycker att det är ett rimligt bidrag. Några av dem som får bidrag för arbetsinsatsen tycker att den värderas i lägsta laget. De som inte får bidrag alls för arbete är mycket missnöjda eftersom rovdjursstängsel medför en hel del merarbete jämfört med vanliga stängsel. Andra påpekar att det beroende på terräng kan finnas stora kringkostnader. Man kanske måste gräva ner rör i diken, borra i berg och liknande. Man menar att det borde gå att söka extra bidrag för sådana åtgärder.

Vid ett angrepp ska den skadade eller förlorade egendomen enligt föreskrifterna värderas vid besiktningen (11 §). Enligt de allmänna råden bör värderingen göras enligt Viltskadecenters riktlinjer för får. De flesta intervjuade länsstyrelser använder Viltskadecenters schablon. Summan stäms ofta av med djurägaren, och enligt Viltskadecenter är länsstyrelserna ofta flexibla. Ett exempel på detta är de fall där avelsdjur angripits och näringsidkaren fått motsvarande högre ersättning.

Ersättningsnivåerna enligt Viltskadecenters schablon för får anses vara rimliga eller till och med generösa. En del länsstyrelser uppger att djurägare ibland blir förvånade över att de får så mycket. En intervjuad djurägare säger till exempel att ersättningen är tre gånger högre än vad djuren är värda, och ser det som att myndigheterna försöker köpa djurägarnas tystnad. Men synpunkter finns också om att hela kostnaden för skadan faktiskt bör ersättas. Utöver djurets värde kan det röra sig om produktionsbortfall, insamling av skingrade djur och liknande. En del länsstyrelser lämnar en sådan ersättning. Viltskadecenter ser för närvarande (september 2005) över sina riktlinjer för ersättning, bland annat när det gäller merarbete.

Andra tamdjur än får skadas sällan. Då det händer går länsstyrelserna lite olika till väga för att bestämma ersättningen. Det är till exempel vanligt att djurägare helt enkelt får den summa de begär i sina ersättningsansökningar. En del länsstyrelser rådgör med Viltskadecenter om en rimlig ersättning. I ett par fall rådgör handläggaren med sina kollegor på länsstyrelsens lantbruks/jordbruksenhet. En handläggare har en kontakt på Swedish Meat för att stämma av slaktvärdet eller auktionsvärdet på nötdjur med. Någon enstaka handläggare tycker att en schablon även för andra tamdjur skulle underlätta. De flesta djurägare verkar dock nöjda även med ersättningen för andra tamdjur än får. Ett undantag är ersättningen för dödade eller skadade hundar.

Enligt 16 § i viltskadekungörelsen ska ersättningen för skador reduceras om inte besiktningsmannen är 100 procent säker på att de orsakats av fredat vilt. En länsstyrelse har också reducerat beloppet om djurägaren stängslat dåligt. Med något undantag anser dock de intervjuade länsstyrelserepresentanterna att det inte är en bra modell att arbeta med att reducera ersättningarna. Någon menar att om det inte ges full ersättning blir de drabbade till och med mer missnöjda än om de fått avslag. Ersättningsens utformning kan göra skillnaden mellan en som bidrar med negativ opinion och en som blir ambassadör. En annan intervjuad menar att reducerade belopp verkar ”veligt”. Antingen bör ges full ersättning eller ingen alls.

Ersättningen för en skadad eller dödad hund regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter. Flera besiktningsmän och även någon handläggare anser att nivåerna borde ses över. Som skäl anförs att många jägare ser ersättningen på 10 000 för en rovdjursdödad hund som något av ett hån. En drabbad djurägare som intervjuats för fram samma synpunkt. När det rör en hund handlar det om en familjemedlem, som i många fall är värd betydligt mer om det också är en bra jakthund, kanske meriterad i jaktprov. Det anses inte rimligt att ge 35 000 kr för att skydda 11 får men inte ge någon ersättning till en person som haft en hund för 20 000 kr. Inställningen är att ersättningen helt borde ersätta värdet på hunden så att ägaren kan köpa en ny likvärdig hund. Ett par intervjuade personer tycker dessutom att veterinärkostnaderna alltid borde täckas. Om inte försäkringen täcker allt borde ersättning ges för mellanskillnaden. Det påpekas att det handlar om relativt få djur varje år och att de ekonomiska konsekvenserna inte skulle bli särskilt stora om ersättningstaket höjs.

Det råder således framför allt missnöje över att man i en del län inte kan få bidrag för arbetet med stängsling och över ersättningsnivåerna för hund. Dessutom anses inte reduktionen av ersättningen enligt 16 § som ändamålsenlig. I övrigt är det främst i enstaka län där länsstyrelsen satt egna och mindre generösa gränser för

vad som ersätts och hur bidrag ges som djurägarna är missnöjda. Nivåerna på bidrag och ersättning är generellt bra men en mer likvärdig hantering skulle, som diskuterades i avsnitt 2.1.2, ge bättre effekt.

5.2 Minimeras skadorna?

Bidrag för att förebygga rovdjursskador har hittills betalats ut i sexton av landets län. Enligt Viltskadecenters sammanställning (Bilaga 1) uppgår det totala antalet bidrag som betalats ut 1997-2004 till mellan 600 och 700. I genomsnitt har bidragen uppgått till 27 000 kr. Bidragen för att förebygga skador av rovdjur har nästan uteslutande gått till elstängsel, oftast av femtrådig permanent typ, för att skydda främst får.

Antalet bidrag till skadeförebyggande åtgärder har årligen ökat sedan 1997. Enligt Viltskadecenter varierar dock skadornas omfattning kraftigt mellan åren snarare än att det går att se en nedåtgående trend. Av enbart skadestatistiken kan man därför inte dra slutsatsen att de förebyggande åtgärderna har gett en minskning av antalet angripna tamdjur. Mängden rovdjur, mängden vilda bytesdjur och flera andra faktorer påverkar hur många angrepp som görs i ett område. Därför är det mycket svårt att säga hur effektiva rovdjursstängslen är.

De analyser som Viltskadecenter gjort visar att andelen djurägare som fått bidrag för förebyggande åtgärder inte påverkar antalet angrepp i området. Samtidigt är det endast en liten del (14 %) av får- och nötbosättningarna inom till exempel vargreviren som går bakom rovdjursstängsel. Det är också en mycket liten del av bosättningarna som drabbas av angrepp.

Detta, tillsammans med att upprepade angrepp på samma besättning är sällsynta och att många som får bidrag aldrig haft någon skada, gör det svårt att säga att det beror på effektiva stängsel när skador uteblir. Däremot visar studier från andra länder att skador på tamdjur minskar med elstängsel. Viltskadecenter konstaterar att man vet att det är ovanligt med angrepp av rovdjur där det finns stängsel. Samtidigt är andelen väl fungerande rovdjursstängsel låg. Viltskadecenters bedömning är att rovdjursstängsel ger ett bättre skydd än de stängsel som tamdjursägare normalt använder, men hur effektivt just rovdjursstängslen förebygger går inte att säga i dag (Bilaga 1).

Viltskadecenter har också utvärderat användningen av radiosändare som en förebyggande och underlättande åtgärd för fåbodbrukare. Man kunde inte konstatera någon minskning av antalet dödade eller skadade djur till följd av användningen av radiosändare. Däremot ser man att det är ett sätt att underlätta arbetet för tamdjursägare med djur på fritt skogs- eller fjällbete.

En mindre vanlig åtgärd som bidrag beviljats för är boskapsvaktande hundar. Viltskadecenter känner till 11 djurägare som använder sådana hundar för att motverka skador, men menar att det ännu är för tidigt att dra några slutsatser om effekter på antalet rovdjursangrepp. Erfarenheterna hittills har varit positiva för de djurägare som skaffat hundar för att vakta boskapen.

Man har inte heller kunnat påvisa några effekter av användandet av telefonsvarare på antalet vargangripna jakthundar. ”Vargtelefonen” med uppgifter om vargförekomst i olika områden är dock välkänd och populär bland jägarna. Viltskadecen-

ter menar att i de fall vargar ändå förses med sändare och således kan spåras, till exempel inom forskningsprojekt, kan fördelarna med vargtelefon överväga kostnaderna som annars blir höga.

5.2.1 Trygghet

En annan viktig effekt som anslaget syftar till när det gäller stora rovdjur är att öka tryggheten för djurägarna. Av betydelse för om bidragen bidrar till att djurägarna känner sig trygga är inte enbart om åtgärderna fungerar rent tekniskt för att minimera skador. Med tanke på hur sällan angrepp faktiskt inträffar kan det vara av lika stor vikt om man *uppfattar* att t.ex. rovdjurstängslen fungerar. För dem som råkat ut för angrepp kan dessutom stängslingen i sig vara en form av terapi. ”De bygger sitt fort för att skydda sig”, som en intervjuperson uttryckte det.

De flesta intervjuade tjänstemän och djurägare tror att stängslen gör nytta. Liknande positiva tongångar kunde man läsa om i Hälsinge Kuriren (2005-08-06), där länsstyrelsen uppger att skadorna minskat nästan i proportion till hur mycket pengar som läggs ner på förebyggande åtgärder. Den länsstyrelse som utvärderat betydelsen av stängsling genom samtal med berörda djurägare konstaterar att det allmänna intrycket är att elstängslen hindrar rovdjursangrepp. En djurägare hade hittat spår av björn och spillning utanför stängslet men inte haft angrepp och ser detta som ett tecken på att stängslet fungerar. En besiktningsman menar att ”de absolut är effektiva” eftersom man inte haft angrepp där man stängslat.

De som stängslat är alla överens om att det åtminstone känns tryggare. Men det är ändå inte alla som sover gott om natten trots att de stängslat och inte haft någon skada sedan dess. En djurägare har haft flera angrepp av lo trots elstängsel. Stängslen verkar däremot hålla vargen ute för samma djurägare har inte haft några vargangrepp trots att det är mitt i ett vargrevir. Ett par andra intervjuade djurägare har också hört talas om angrepp av lo som ägt rum trots rovdjursstängsel. Flera djurägare berättar också att de ofta inte hinner hålla efter stängslet ordentligt vilket innebär att risken ökar. Man tror inte att det är helt säkert och man känner sig aldrig helt trygg.

5.2.2 Räcker anslaget?

Det finns förhållandevis mycket pengar i systemet, men Naturvårdsverket kan inte garantera att länen får lika mycket nästa år. En del länsstyrelser uppger att detta gör att man har svårt att arbeta långsiktigt, vilket vore önskvärt. Man vet inte om man kommer att ha medel för att fullfölja de insatser man startar. Det är dock ett generellt problem för alla myndigheter med sakanslag och ligger inte i Viltskadesystemet som sådant.

Tvärt emot de som anser att det finns relativt gott om pengar i systemet idag, berättar en del tjänstemän om problem med att pengarna inte räcker till. I något län får inte besiktningsmännen delta i den årliga utbildningen på Viltskadecenter med motiveringen att det saknas pengar. En annan länsstyrelse menar sig få så lite att det inte finns pengar till bidrag utan bara till ersättning.

Det är dock få länsstyrelser som hävdar att viltskademedlen inte räcker. Det som försvårar är dels osäkerheten att aldrig veta hur mycket skador som kommer att inträffa, dels otillräckliga resurser för administrationen av anslaget.

Alla intervjuade besiktningsmän tycker att de har de resurser de behöver. Möjligtvis upplever en del brist på tid. Någon påpekar att det inte är bra att de inte är olycksfallsförsäkrade på vägen till och från ett uppdrag. De kör ofta i dåligt väglag i viltrika områden. En del besiktningsmän som är mycket engagerade påpekar också att den telefonersättning de får inte är tillräcklig. De har mycket telefonkontakter med djurägare, media och med länsstyrelsen. De måste dessutom tillhandahålla egen dator för att kunna registrera i Rovdjursforum och har varit tvungna att skaffa bredband eftersom ett vanligt modem inte är tillräckligt. Detta ersätts inte.

De motsägande uppgifter som kommit fram i intervjuerna om huruvida viltskadeanslaget är tillräckligt eller inte tyder på att informationen om anslagets disposition inte nått fram ordentligt till handläggarna.

5.3 Viltskadeanslaget – oljan i det rovdjurspolitiska maskineriet

I Rovdjursutredningens betänkande konstaterar man att rovdjursförekomsten inte orsakar några mer utbredda konflikter med tamdjursskötseln. Erfarenheterna från Viltskadecenters verksamhet visar hur information och utbildning, tillsammans med bidrag till förebyggande åtgärder på ett avgörande sätt bidragit till att tamdjursägare kunnat acceptera rovdjur (SOU 1999:146, sid 276).

I denna utvärdering går det inte att dra lika säkert positiva slutsatser. Från myndighetshåll tror man att de som får bidrag och ersättning generellt är nöjda. De flesta skulle nog hellre vilja ha utökad skydds jakt men man är nöjd med själva viltskadesystemet. I de flesta fall uppger också de djurägare som intervjuats att de är nöjda. Djurägarna tycker att själva systemet är bra, och myndigheterna vittnar om att antalet missnöjda har minskat betydligt. Att djurägarna är nöjda är emellertid inte samma sak som att avsedd effekt har uppnåtts. Där råder mer delade meningar.

Flertalet intervjupersoner är överens om att djurägarna inte är de största motståndarna till stora rovdjur. Det är helt andra människor som ofta använder problemen med skador på tamdjur som ett argument. Någon intervjuperson menar att viltskadeanslaget tar ifrån dessa rovdjursmotståndare sådana argument.

Viltskadeanslaget i sig används emellertid också som argument *mot* rovdjurspolitiken trots att så liten del används till rovdjursskador. Kritikerna menar att det är orimligt att staten lägger ner så mycket pengar på rovdjuren när det inte finns pengar för sjukvård osv. Några intervjuade djurägare tycker att det är konstigt att rovdjuren får kosta så mycket ”när det inte finns pengar till något annat på landsbygden”. Ersättning ges så lättvindigt och är så pass hög anser de. Detsamma gäller enligt dem bidragen där stängslet ibland kostar mer än vad djuren som ska skyddas är värda.

Det är stora skillnader mellan vad de olika berörda tror om effekterna av ersättning och bidrag. En del, särskilt myndigheterna, menar att effekterna är stora fram-

för allt på ett psykologiskt plan, medan andra anser att det är svårt att säga om systemet har någon betydelse för acceptansen. De ser inte några egentliga belägg för det. Besiktningsmännen har mest kontakt med djurägarna, och de flesta av dem som intervjuats tror att anslaget leder till större acceptans. En av dem påpekar dock att acceptansen är lägst i de områden där rovdjursförekomsten ökar men att folk med tiden lär sig att leva med rovdjuren.

En del länsstyrelsetjänstemän tror inte att det går att förändra något i grunden när det gäller inställningen till rovdjur. Det handlar om vilken grundsyn djurägaren har, och den är mycket individuell. De som söker bidrag har redan i någon mån accepterat rovdjuren. En besiktningsman berättar å andra sidan om en bonde som blev av med ett antal får men inte ville stängsla efteråt. I stället tog han jägarexamen för att ”hantera det på egen hand”.

Ett par intervjuade djurägare påpekar att det är alltid dödsfall i naturen. Lamm dödas av ormar, sjukdom och liknande. Det är sådant man får acceptera. En annan djurägare menar att om man kan få hjälp har man inget att klaga över. Däremot hade denna djurägare enligt egen utsago nog inte dragit sig för att skjuta om möjligheten till ersättning och bidrag inte funnits. En besiktningsman tror att utan möjlighet till ersättning och bidrag skulle det inte finnas ett rovdjur kvar i hans län

Några intervjuade tjänstemän menar att djurägarna ser ersättning som det minsta man kan begära, medan bidrag till förebyggande åtgärder kan leda till större acceptans. En handläggare på länsstyrelsen berättar att de som råkat ut för en skada blir mycket positiva, och inställningen till exempelvis den björn som orsakat skadan mildras när de informeras om möjligheten att få bidrag.

Flera djurägare uppger att de inte är förtjusta i rovdjuren, men tycker att de bör få finnas så länge de inte är i tamdjurens hage. En djurägare påpekar att om man får ha sina djur ifred, får bidrag till stängsel och stängslen är effektiva, kommer acceptansen öka. De flesta intervjuade djurägarna uppger också att de inte skulle ha haft möjlighet att förebygga skador om inte bidraget funnits. De skulle inte ha haft råd.

De flesta intervjuade personer menar att det är viktigt att stängslen verkligen motverkar angrepp. Samtidigt finns andra positiva effekter av arbetet med bidraget och ersättningen som betyder lika mycket eller mer än kronor och ören. Någon länsstyrelse tycker till och med att det är tveksamt om ersättningen och bidragen som sådana skapar acceptans. Det är informationen, de personliga kontakterna och de extra telefonsamtalen som skapar acceptansen. De nöjda djurägarna blir också ambassadörer som fyller en viktig funktion i det här avseendet.

De flesta intervjuade tjänstemännen anser dock att kärnan är att det finns pengar att erbjuda. Det räcker inte med att prata. ”Viltskadeanslaget är oljan i det rovdjurspolitiska maskineriet.”

De länsstyrelser som är mer aktiva och lägger ner mycket resurser på viltskadearbetet har generellt en mer positiv syn på effekten av anslaget och ser det som ett mycket viktigt instrument. I andra län tror man att utökad möjlighet till skydds jakt är det som skulle kunna skapa acceptans för rovdjuren. Man måste också komma ihåg att i vissa län är det så få skador att det för närvarande knappast går att tala om några problem med acceptansen.

Bidrag och ersättning har alltså enligt de flesta intervju personer i någon mån betydelse för acceptans och tolerans. Om djurägarna skulle bli ekonomiskt lidande skulle de ha en mer negativ inställning till rovdjursförekomsten. Förutom den ekonomiska aspekten finns problemet med det mentala "lidandet". Det är jobbigt att hitta sina djur skadade eller dödade, oavsett om man får pengar eller ej. Där kommer samtalet in på vikten av att länsstyrelsen och besiktningsmännen har tid och förmåga att hjälpa djurägarna även i det här avseendet. Där det fungerar verkar effekten av viltskadeanslaget bli större.

5.4 Andra positiva effekter

Framgångsreceptet med viltskadearbetet är enligt flera intervjuade länsstyrelsetjänstemän att besiktningsmän och länsstyrelsefolk är ute och pratar med de berörda och hjälper till med stängsling och annat. Det är detta som har gjort att inställningen har svängt, framför allt inställningen till myndigheterna. Djurägarna är tacksamma när länsstyrelsen har ställt upp.

Flera intervju personer tror att den huvudsakliga effekten av viltskadeanslaget är att myndigheterna genom möjligheten till bidrag och ersättning visar att man förstår djurägarna och att man bryr sig. En tjänsteman uttrycker det som att "om brukarna bemöts på rätt sätt kan det åtminstone öka acceptansen för myndigheterna". Men när länsstyrelsens bemötande och hantering fungerar sämre kan effekten bli det motsatta.

6 Slutsatser och rekommendationer

Efter snart 10 år med det nya systemet för bidrag och ersättning av viltskador har de flesta länsstyrelser i län där det är problem med skador av stora rovdjur hittat former och rutiner för hur de hanterar anslaget på det området. Överlag har utvärderingen gett vid handen att myndigheterna anser att systemet fungerar bra och att djurägarna är nöjda. Att de berörda generellt är nöjda betyder emellertid inte att systemet fungerar med avseende på aspekter som kostnadseffektivitet. Utvärderingen visar att vissa delar av hanteringen motverkar anslagets positiva effekter och att användningen av anslaget skulle kunna bli ett än mer verkningsfullt verktyg för att skapa acceptans och minska konflikter mellan stora rovdjur och människor.

En av utvärderingens kärnfrågor handlar om hur anslaget fungerar som en metod för att skapa acceptans för de stora rovdjuren. Det råder delade meningar om detta, men de flesta som intervjuats är överens om att i kombination med andra åtgärder är anslaget ett viktigt medel i rovdjurspolitiken. Utvärderingen leder dock till bedömningen att anslaget skulle kunna ge än bättre effekt om länsstyrelserna och Naturvårdsverket är mer aktiva i sitt informationsarbete, om länsstyrelsetjänstemän och besiktningsmän blir ännu bättre på kommunikation och konflikthantering och om mer resurser läggs på arbetet runt hanteringen av ersättning och bidrag.

Det finns stora regionala olikheter i hanteringen. Samtidigt som regionala skillnader ses som något positivt eftersom det lämnar utrymme för att anpassa hanteringen av anslaget till lokala förhållanden, finns också betydande nackdelar. Olikheterna skapar missnöje, och det är sällan olikheterna kan förklaras av lokala omständigheter, något som åtminstone inom länet skulle kunna bidra till att skapa acceptans. Om man dessutom tar hänsyn till att likabehandling bör prägla all myndighetsutövning kan man konstatera att nackdelarna överväger.

När det gäller fördelningen mellan ersättning och bidrag går det i dagsläget varken att slå fast att den är ändamålsenlig eller att den inte är det, eftersom de intervjuade länsstyrelserna uppger att de mycket sällan avslår ansökningar. I princip beviljas de medel som djurägarna efterfrågar. Det går därför inte att av det skälet motivera att mer av anslaget bör gå till bidrag eller ersättning.

Däremot ser man att det finns både fördelar och nackdelar med de generösa bedömningar som görs på många håll. I län med många skador tycks länsstyrelsernas generositet med bidrag för rovdjursstängsel vara en framgångsfaktor. I län där risken för skada är relativt liten kan generositet i stället få motsatt verkan genom att den signalerar stor risk för angrepp. Det kan orsaka onödig oro hos djurägarna. Fördelarna med att inte vara restriktiv med ersättning överväger emellertid, oavsett i vilket län skadorna inträffar.

När det gäller effekter på skadebilden av förebyggande åtgärder går det enligt Viltskadecenter inte att säga hur effektivt rovdjursstängslen förebygger skador på tamdjur. En viktig orsak till detta är att andelen tamdjursägare som fått bidrag till rovdjursstängsel fortfarande är för liten för att en effekt av stängslen ska kunna

beläggas statistiskt. Det Viltskadecenter kan konstatera är att rovdjursstängsel ger ett bättre skydd än de stängsel som tamdjursägare normalt använder. Bidrag till sändare på tamdjur på fritt skogsbete kan framför allt ses som en metod för att underlätta fåbodbruk i områden med rovdjur, snarare än en förebyggande åtgärd. Vargtelefonen är populär hos jägarna och kan vara ett alternativ då vargar ändå märks med sändare. Bidrag till boskapsvaktande hundar som en förebyggande åtgärd är en försöksverksamhet som bör fortsätta. För majoriteten av djurhållarna som skaffat boskapsvaktande hund har erfarenheterna hittills varit positiva.

Sammanfattningsvis kan några framgångsfaktorer identifieras för en hantering av viltskadeanslaget som minskar konflikter och skapar acceptans för de stora rovdjuren. Arbetet runt omkring har stor betydelse för i vilken utsträckning bidrag och ersättning skapar förtroende och acceptans. Samtidigt är det en förutsättning att det finns tillräckligt med pengar. Det är kombinationen av ekonomiskt stöd, information, personliga kontakter och annat stöd som skapar acceptans. För att effekten ska bli den avsedda krävs också god kompetens hos tjänstemän och besiktningsmän, både socialt och i sak. En ytterligare framgångsfaktor är samverkan mellan länen, både för att få en mer likartad hantering och för att lära av varandra.

Utvärderingen har också visat på några hinder för en väl fungerande och effektiv hantering av anslaget. Ett betydande hinder är om arbetet med viltskador inte prioriteras av ledningen på länsstyrelserna. Brist på resurser för administration av anslaget och för att bedriva det viktiga arbetet runt omkring är ett betydande hinder. Ett annat är osäkerheten i systemet. Långsiktigt arbete försvåras eftersom man inte vet om man har råd att driva projekt som sträcker sig över mer än ett verksamhetsår. Det är i varierande utsträckning inte heller tydligt för länsstyrelserna vad anslaget kan användas till utöver bidrag för stängsel och ersättning för skador. Slutligen försvåras en likartad anslagshantering av i viss mån otydliga föreskrifter och allmänna råd, till exempel när det gäller hur grundprincipen ska tillämpas och vad som kan anses vara skäl som motiverar undantag från reglerna.

I vilken utsträckning slutsatserna även gäller för skador av annat vilt, som säl och gäss, är svårt att säga med tanke på underlaget för utvärderingen. Sannolikt är ett aktivt arbete runt ärendehantering en framgångsfaktor generellt. Det gäller troligen också för övriga framgångsfaktorer och hinder. Flera av förslagen nedan bör kunna vara relevanta även när det gäller hanteringen av viltskadeanslaget i samband med sälskador och skador på gröda.

Utvärderingen utmynnar i följande förslag:

- Naturvårdsverket ser över möjligheten att styra länsstyrelsernas arbete med anslaget utifrån en resultatstyrningsmodell med uppföljningsbara mål som anger vad man vill uppnå med arbetet, både på kort och lång sikt. Det gäller framför allt i det skadeförebyggande arbetet.
- Naturvårdsverket ser över fördelningen mellan länen av medel för skador av stora rovdjur. Anslaget skulle kunna användas bättre än i dag om man i större utsträckning styrde pengarna till de områden där de skulle göra mest

nytta, det vill säga där rovdjursproblemen är störst. Idag får länsstyrelserna i princip de medel de äskar oavsett situationen i länet.

- Länsstyrelserna tar generellt mer egna initiativ och genomför förebyggande åtgärder för att på så sätt styra användningen av medel dit de gör mest nytta. Eftersom det i dagsläget finns relativt gott om pengar i systemet är det också önskvärt att länsstyrelserna använder en större del av viltskademedlen för att tillsammans med Viltskadecenter utveckla förebyggande åtgärder som en förberedelse för ökade rovdjursstammar. Det kan även handla om att satsa mer på information och liknande.
- Naturvårdsverket diskuterar tillsammans med länsstyrelserna och Viltskadecenter hur en mer likartad hantering och mer regional samverkan kan åstadkommas. Det är viktigt att försöka hitta mer direkta former för samverkan som inte ökar belastningen på tjänstemännen.
- Naturvårdsverket överväger i sin översyn av föreskrifterna ett mer ändamålsenligt kriterium än näringsverksamhet för ersättning och bidrag för skador av stora rovdjur. Man bör även se över skrivningarna om reducerad ersättning när besiktningsmännen är osäkra på skadeorsaken och allmänna rådet som går ut på att inte förebygga förrän det är lönsamt.
- Naturvårdsverket gör det tydligare för länsstyrelserna vad viltskademedlen kan och inte kan användas till. Det handlar om vilka andra typer av åtgärder anslaget kan användas till som till exempel att ta in extern hjälp för att utvärdera och informera, när länsstyrelsens personal inte räcker till. Det kan även handla om möjligheterna för länsstyrelserna att ge besiktningsmännen uppdrag utöver själva besiktningen (återbesök, samtal med djurägare, massmediekontakter, m.m.). Besiktningsmännens insats är central för ett framgångsrikt arbete med viltskador och bör främjas så långt det är möjligt.
- Naturvårdsverket överväger en justering av ersättningsnivåerna för rovdjursangripna hundar. Ersättningsnivåerna för andra tamdjur är generöst tilltagna, och med tanke på hur få hundar som angrips varje år och det stora missnöje som finns, bör fördelarna med en höjd ersättningsnivå överväga kostnaden.

Referenser

Rapporter och skrivelser

Cinque, Serena (2003). *Vargens utbredning och lokalisering: en orientering*. Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet. Arbetsrapport 30.

Karlsson, F. Oliver, I. och Tybergsson, M. (2004). *Sammanställning av viltskademedlen i olika län under 2003*. Institutionen för biologisk grundutbildning, Uppsala Universitet.

Länsstyrelsen Dalarnas län (2005). *Regional förvaltningsplan för stora rovdjur i Dalarnas län*. Rapport 2005:13, dnr 511-4174-05.

Naturvårdsverket, dnr 410-3669-01 Nf, *Redovisning av uppdrag den 7 juni 2001 om Viltskadecenters organisation, formella status och finansiering*, skrivelse 2002-05-30 till Miljödepartementet.

Statskontoret (2003). *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*. Rapport 2003:11. ISBN: 91-7220-517-2.

Viltskadecenter (2005). *Viltskadestatistik 2004.*, www.viltskadecenter.se.

Offentligt tryck

Prop 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.

SOU 1999:146 Rovdjursutredningen - Slutbetänkande om en sammanhållen rovdjurspolitik.

Prop 2001/01:57 Sammanhållen rovdjurspolitik.

SOU 2003:123 Utvecklingskraft för hållbar välfärd.

Juridiska källor

NFS 2002:13 Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om bidrag och ersättningar för viltskador enligt 11 och 12 §§ viltskadeförordningen (2001:724). [Viltskadekungörelsen]

SFS 2001:724 Viltskadeförordning.

Artiklar

Alexis, P. *Viltskadorna minskar med stängsel*. Hälsinge Kuriren, 2005-08-06.

Viltskadeanslaget – oljan i det rovdjurs- politiska maskineriet

RAPPORT 5542

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 91-620-5542-9
ISSN 0282-7298

En utvärdering

I takt med att rovdjuren blir fler blir det allt viktigare att ha effektiva system som bidrar till att minska de konflikter som kan uppstå mellan människor och rovdjur. Ekonomiskt stöd och kompensation är ett sätt att göra detta. Viltskadeanslaget finns för att skapa acceptans för det fredade viltet och, när det gäller stora rovdjur, bidra till att minska djurägarnas oro.

Rapporten presenterar resultatet av en utvärdering av viltskadeanslaget på rovdjursområdet och handlar om hur styrningen och administrationen av anslaget fungerar, samt hur berörda djurägare upplever systemet. Utvärderingen ger svar på tre kärnfrågor: Med stöd av anslaget, vilka effekter har de förebyggande åtgärderna haft på skadebilden? Hur fungerar stödet till förebyggande åtgärder samt ersättningen som en metod för att skapa acceptans för det fredade viltet? Är dagens fördelning mellan förebyggande åtgärder och ersättning ändamålsenlig?

Utvärderingen omfattar inte skador av rovdjur på ren.

Syftet med utvärderingen har varit att ge underlag för förbättringar av nuvarande system. Rapporten vänder sig främst till tjänstemän, handläggare och besiktningsmän som på olika sätt jobbar med viltskadeanslaget.