

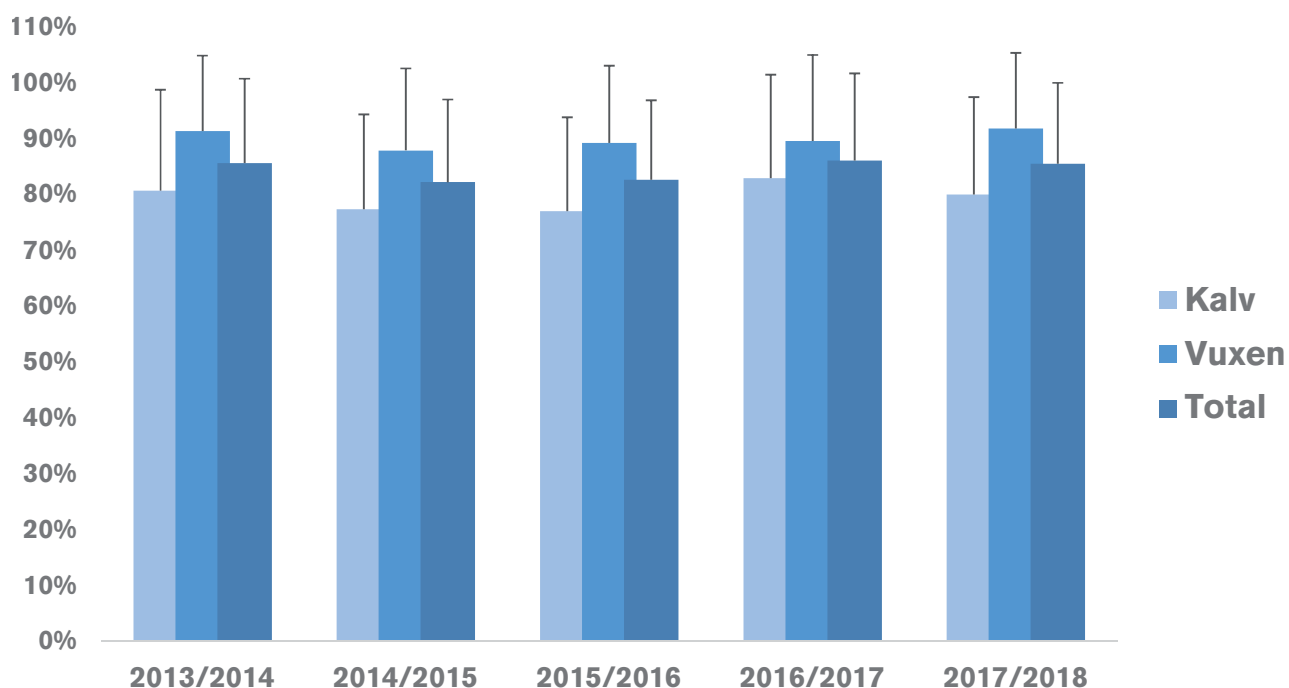
SABRINA DRESSEL • CAMILLA SANDSTRÖM • GÖRAN ERICSSON

Adaptiv älgförvaltning nr 10:

Med siktet inställt på mål

Uppdaterad juni 2019

Nationell måluppfyllelse



- Att fastställa mål är centralt i en adaptiv älgförvaltning.
- Mål bidrar till att definiera problem, alternativ och prioritering av åtgärder.
- För att målen ska kunna nås måste de vara klara, specifika och mätbara.
- Det är viktigt att målen på de olika nivåerna i förvaltningen stämmer överens med varandra.
- Variationen i måluppfyllelse i förvaltningen beror på både sociala och ekologiska faktorer, och därför måste förvaltningen anpassas till lokala och regionala förutsättningar.
- Det är viktigt att målen följs upp och justeras vid behov.

Algförvaltningen utgår från principen om adaptiv förvaltning. Det innebär att de mål och åtgärder som fastställs på olika nivåer inom förvaltningen löpande ska följas upp och utvärderas för att successivt öka eller bibehålla precisionen i måluppfyllelsen.

Målen anger vad vi vill med förvaltningen och kan delas in i en kedja av mål bestående av inriktningsmål, effektmål och produktionsmål (Figur 1). Ett inriktningsmål är ett allmänt formulerat mål som anger vad förvaltningen ska sträva efter. Inriktningsmålen är sällan tidsbestämda och fastställs på politisk nivå.

Effektmålen utgår från inriktningsmålen och omformuleras till konkreta mål efter dialog mellan berörda aktörer. Ett effektmål är det som förväntas uppnås vid målets genomförande. Effektmål ska inte blandas ihop med indikatorer eller åtgärder som jakt och skogsbruk. Det kan röra sig om sociala målsättningar som att aktörerna vill öka delaktigheten bland berörda, eller ekologiska målsättningar som älgpopulationens storlek, och skogstillstånd. Ekologiska målsättningar kan delas upp i kvantitativa mål att vi vill ha ett visst antal älgar i ett område, eller kvalitativa mål som andel tjurar i en population.

Produktionsmålen i sin tur specificerar vad varje enhet som Älgskötselområde (ÄSO) eller jaktlag ska uppnå för att effektmålen ska nås.

Effektmål och produktionsmål

I enlighet med den adaptiva förvaltningsprocessen bidrar gemensamt fastställda effektmål till att definiera vilka problem som måste lösas för att inriktningsmålen ska kunna nås, vilka förvaltningsalternativ som står till buds, vilken information som behövs och vilka åtgärder som ska sättas in. Det medför också att vi prioriterar hur mycket tid och resurser som ska användas för att nå målen. Målen ska också moti-

vera till delaktighet och till att alla inom älgförvaltningen fokuserar på rätt saker. För att mål ska kunna användas som ett praktiskt verktyg i förvaltningen måste de vara tydliga, mätbara och accepterade av alla berörda. Frågor som kan guida målformuleringsprocessen är:

- * Vilken effekt ska resultatet ha på viltet/skogen?
- * Hur stor ska effekten vara?
- * Vem/vilka är det som ska uppleva effekten?
- * Hur bidrar resultatet till att en effekt skapas?
- * Vilka risker finns det med effekten?

Indikatorer

För att göra målen tydliga och mätbara ska de kopplas samman med ett indikatorer. I dagsläget används en rad indikatorer som mäter om de insatser vi gör leder till att vi kommer närmare de ekologiska målen. En indikator för en älgstam av hög kvalitet är till exempel stammens sammansättning (tjur, ko, kalv). En indikator för en älgstam i balans med betesresurserna kan vara kalvvikter. Vissa län undersöker också om sociala faktorer som till exempel god samverkan nås. Eftersom det är omöjligt och för dyrt att mäta alla tänkbara faktorer som påverkar älgförvaltningen är det nödvändigt att välja ett antal indikatorer som vi på goda grunder vet hjälper oss att se om de beslut vi fattar leder oss mot målet. Forskningen visar att det finns en rad kunskapsluckor när det gäller samspel mellan olika målsättningar. Vinterbetesskador på tall förklaras delvis och bara i norra delar av landet med hur många älgar som finns. Andra ekologiska faktorer som förekomst av andra klövviltarter, snömängd under vintern och andel tallstammar

FAKTARUTA 1

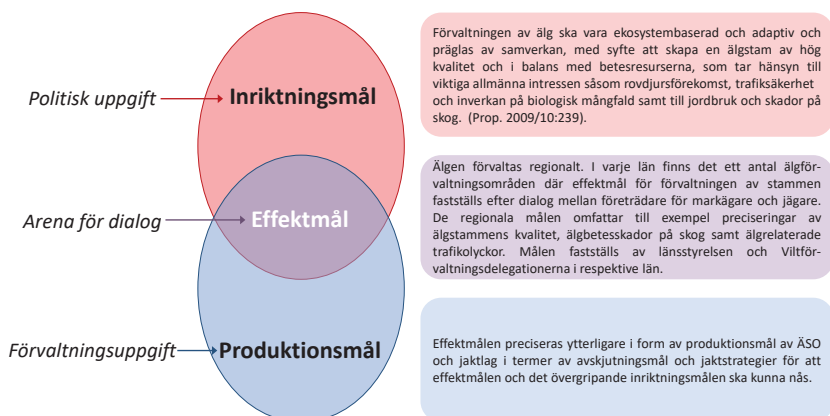
Adaptiv förvaltning av älg

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

förklarar i lika eller i högre utsträckning betesskadorna (Pfeffer et al 2019). Därför är det till exempel inte givet att hög måluppfyllelse vad gäller avskjutningsmålen direkt leder till minskade betesskador.

Hur fastställs målen?

Efter en undersökning riktad till samtliga länsstyrelser kan vi konstatera att det finns två typer av målformuleringsprocesser. I den process som de flesta län uppger att de använder sig av fastställs övergripande inriktningsmål i (VFD), vilka därefter preciseras i effektmål i Älgförvaltningsgrupp (ÄFG). I några län utgår man istället från de produktions- och effektmål som fastställts inom ÄSO eller ÄFG vilka summerar upp till länsmål. I undersökningen pekar länsstyrelserna på flera utmaningar i målsättningsprocessen. Planerna och målen på de olika nivåerna ligger inte i fas med varandra tidsmässigt, planerna på de olika nivåerna är inte alltid harmoniserade, relationen mellan inriktningsmålen och effekt- respektive produktionsmålen är oklar, fokus ligger i hög utsträckning på kvantitativa mål jämfört med kvalitativa mål och det är stor variation i hur ofta älgförvaltningsplanerna revideras. I en tredjedel av länen ligger treårsplanerna fast om inget oförutsett inträffar, i 10 % respektive 7 % av länen revideras planerna årligen eller utgör ett levande dokument. I hälften av länen varierar det mellan olika förvaltningsgrupper hur ofta planerna revideras eller uppdateras. Det



Figur 1. Målkedja inom älgförvaltningen.

saknas i många län rutiner att löpande justera förändringar, som till exempel att anpassa avskjutningsmål om det uppstår oförväntad övrig dödlighet samt att på ett systematiskt vis granska och harmoniera planerna, vilket i slutändan riskerar att ge en skev bild av måluppfyllelsen.

Vad händer när målen inte nås?

Avskjutningsmåluppfyllelsen i älgförvaltningen år 2017/18 ligger i snitt på 86 % med en standardavvikelse på 14% och har varit relativt stabil över tid med högre måluppfyllelse för vuxna älgar än för kalvar (se figur på framsidan). Men graden av måluppfyllnad varierar relativt mycket vad gäller avskjutningsmålen mellan länen, men även inom länen enligt Figur 2. Studier visar att förvaltningen måste ha förmågan att kunna hantera både ekologiska och sociala variationer, men att alla dessa variationer inte kan hanteras enbart på lokal nivå; en del åtgärder måste hanteras av ÄFG eller på länsnivå (se Faktaruta 2). På frågan – i vilken utsträckning får en plan avvika från målen? – hänvisar länsstyrelserna till den så kallade 10 %-regeln som enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS2011:7) specificerar vad som anses som en väsentlig avvikelse från fastställda ÄSO-planer.

Om det sker begär länsstyrelserna in någon form av avvikelse rapport för att därefter inleda en dialog om hur måluppfyllelsen kan förbättras. Om man inte lyckas hantera frågan genom dialog avregistreras ÄSO. Flera länsstyrelser menar emellertid att det inte finns någon vinning med att avregistrera ett älgskötselområde för att i stället få flera små licensområden. I likhet med jägare och markägare i Södermanland pekar länsstyrelsens vilthandläggare på en rad utmaningar för att öka graden av måluppfyllelse, men lyfter även fram den otydliga rollfördelningen mellan olika nivåer, att det är oklart vilka mål som ska prioriteras, samt att det i praktiken saknas sanktionsmedel i systemet.

Sammanfattningsvis

Adaptiv älgförvaltning bidrar till att definiera vilka problem som måste lösas för att mål på olika nivåer ska kunna nås, vilka åtgärder som krävs för att nå målen, samt vilka indikatorer som ska användas för att mäta om vi rör oss i rätt riktning. Hur målen formuleras och fastställs varierar mellan länen. Det finns fortfarande en rad utmaningar förknippade med målformuleringsprocessen, men även med

TABELL 1. Framgångsfaktorer och fallgror för adaptiv förvaltning.

Framgångsfaktorer för adaptiv förvaltning	Fallgror vid adaptiv förvaltning
Klara, specifika och mätbara mål formuleras. En metod för detta är SMART som innebär att målen ska vara Specifika, Mätbara, Accepterade, Relevanta och Tidsatta .	Målen är oklara och oförenliga
De som berörs av förvaltningen medverkar och har inflytande i målformuleringsprocessen.	Det saknas kapacitet eller arenor för deltagande.
Harmonisering av målen i målkedjan.	Länken mellan målen är bruten eller ofullständig.
Resultaten återförs.	Det saknas återkoppling till berörda aktörer.
Måluppfyllelse belönas	Belöningsystem saknas eller är stela.

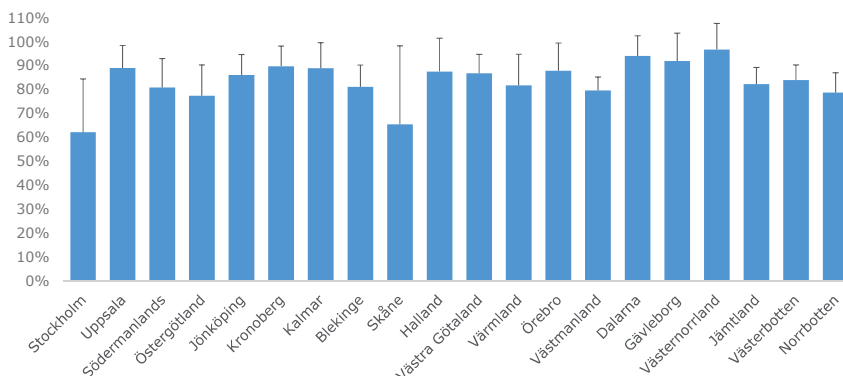
hur målen följs upp och utvärderas. Det kan bland annat förstås mot bakgrund av att målen påverkas av både sociala och ekologiska faktorer. Dessa faktorer varierar i betydelse mellan län och år, men även inom respektive län. För att precisionen i den adaptiva förvaltningen ska öka krävs att förvaltningen anpassas till de förutsättningar som råder i respektive län, i delar av län och den slumpmässiga

variation som är mellan år. Det talar för ett behov av att regionalisera den adaptiva älgförvaltningen för att på så sätt kunna utveckla mål, indikatorer och åtgärder som är anpassade för respektive region. Det innefattar även behov av att utveckla rutiner för att löpande justera för förändringar, och utveckla indikatorer och åtgärder för att inte bara hantera de kvantitativa målen utan även de kvalitativa och sociala målen.

FAKTARUTA 2

Faktorer som påverkar målen i Södermanland

I samband med en workshop med ledamöter för ÄFG och ÄSO i Södermanland i april 2019 var uppgiften att identifiera faktorer som kan hindra respektive bidra till måluppfyllelsen i framförallt älgskötselplanerna men som en konsekvens även på andra nivåer. De ca 80 deltagarna fick i uppgift att rankade de fem viktigaste faktorerna som de anser påverkar förutsättningarna att nå mål. Resultaten visar att ekologiska men också sociala faktorer påverkar möjligheterna att nå målen. Förutom älgtäthet och antalet klövwiltarter, påverkar variation i väder och övrig dödlighet som predation eller sjukdom möjligheterna att nå mål. Den komplexa markägarstrukturen försvårar också möjligheten till samråd och delaktighet för att nå samsyn vad gäller målen. Tilldelningsmetoder och avskjutningsregler kan också begränsa möjligheten att fälla älgar i tid och rum. Brist på engagemang, särskild vid inventering försvårar också möjligheten att nå målen. Medan vissa faktorer kan hanteras på lokal nivå, behöver andra faktorer hanteras på regional nivå. Den här typen av workshop där de involverade jägarna och markägarna på ett strukturerat sätt själva identifiera problem och åtgärder skapar möjlighet för lärande och lokal anpassning.



Figur 2: Genomsnittlig avskjutning i relation till målet om älgstammens storlek i länen mellan åren 2013–2018. Svart streck visar standardavvikelse.

Ämnesord

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

Läs mer

Danell, K. & Bergström, R. 2010, Vilt, människa, samhälle. Stockholm. Liber

Dressel, S., Ericsson, G., Sandström, C. 2018. Mapping social-ecological systems to understand the challenges underlying wildlife management, *Environmental Science & Policy*, 84: 105-112.

Pfeffer, S. et al 2019. Predictors of ungulate browsing damage on commercial forestry - a study linking management data (Manusutkast)

Riley, S.J., Siemer, W.F., Decker, D.J., Carpenter, L.H., Organ, J.F & Berchielli, L.T. 2003. Adaptive Impact Management: An Integrative Approach to Wildlife Management, *Human Dimensions of Wildlife*, 8:81-95.

Författare



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



Foto: Ina-Theres Sparrok

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



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

Foto: Daniel Papic



FAKTA SKOG • Rön från Sveriges lantbruksuniversitet

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

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

Webb: www.slu.se/forskning/faktaskog

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

Produktion: SLU, fakulteten för skogsvetenskap 2019.

ISSN: 1400-7789 © SLU

