



Foto: AdobeStock

Hans Christian Høyer førsteamanuensis

Mona Strand høskolelektor

Jon Helge Lesjø professor emeritus

Alle er ansatt ved Høgskolen i Innlandet, Handelshøgskolen,
Fakultetet for økonomi og samfunnsvitenskap

Hvorfor vekker den norske ulvepolitikken så sterk motstand?

ARTIKKELEN ER
FAGFELLEVDERT

Utformingen og iverksettingen av nasjonal rovdyrpolitikk har vært konfliktfylt og vekket sterk motstand i mange land, så også i Norge. Denne artikkelen setter søkelyset på hva som kan være grunnen til den sterke motstanden i Norge, ved å analysere hvordan utformingen og iverksettingen av ulvepolitikken matcher motstandernes oppfatninger av hva politikken dreier seg om. Artikkelen ser på motstanden mot ulvepolitikken i et *public policy*-perspektiv og bygger på data fra offentlige dokumenter og ikke minst analyser av en strategisk valgt avisdebatt.

Studien viser at det er en motsetning mellom den formelt vedtatte ulvepolitikken og måten den håndheves på, og hva motstandere av den mener ulvepolitikken faktisk dreier seg om. Den formelt vedtatte politikken og håndhevelsen av den preges i stor grad av reguleringspolitisk tenkning. Motstanderne av politikken mener derimot at ulvepolitikken også har preg av omfordelingspolitikk der ulempene konsentreres om menneskene som har en rural livsform og bor i periferien, mens fordelene spres på dem som har en urban livsform og ikke befinner seg i periferien. Problemene politikken er satt til å løse er uregjerlige («Wicked Issues»), og de berører et sett av ulike verdier og interesser som tradisjonelt skaper sterke konflikter når de mobiliseres, siden de befinner seg langs sentrum/periferi-skillelinjen i norsk politikk. Dette gjør at den formelle utformingen og håndhevelsen av ulvepolitikken er lite kompatibel med hva motstanderne oppfatter at ulvepolitikken dreier seg om. Det er naturlig å se for seg at dette er en viktig grunn til den sterke motstanden mot ulvepolitikken.

1. Innledning

Vinteren 2016–2017 eskalerte konfliktene rundt ulveforvaltningen. Store demonstra-

sjoner mot rovdyrpolitikken ble holdt utenfor Stortinget, hvor også representanter fra regeringspartiene Høyre og FrP deltok. Størst oppsikt vakte det at daværende stortingspresident Olemic Thommesen sluttet seg til demonstrantene. I demonstrasjonene kunne man for øvrig se nye alliansepartnere som man ellers ville forvente ville stå langt fra hverandre politisk: Store skogeiere, småbønder og jegere. Dette harmonerer med annen forskning som viser at engasjementet er spesielt sterkt på regionalt og lokalt nivå når saker om ulveforvaltning kommer på dagsordenen (Krange, Skogen & Helland, 2017).

Dette er ikke et særnorsk fenomen. Forvaltning av ulv og andre store rovdyr skaper store konflikter og vekker betydelig oppmerksomhet i flere europeiske land (Boitani et al., 2015; EU-kommisjonen, 2015; Skogen, 2010; Cinque, 2008; Boitani, 2000).

Internasjonal forskning på forvaltning av store rovdyr fokuserer generelt på bakgrunnen for og håndteringen av den direkte konflikten mellom mennesker og rovdyr (Hartel et al., 2019; Soulsbury & White, 2015; Treves et al., 2008). Flere studier har tatt for seg nordmenns holdninger til rovdyr (Krange, Skogen & Helland, 2017). En litteraturgjennomgang viser at det er lite forskning på sammenhengen mellom selve utformingen av rovdyrpolitikk og

Potensialet for konflikt er spesielt stort når fordelene ved politikken er spredt og kostnadene konsentrert.

motstanden mot den. Vårt fokus er derfor på engasjementet til dem som aktiveres når spørsmålet om hvordan konflikter mellom rovdyr og mennesker skal håndteres kommer opp, og hva som kan være årsakene til at ulvepolitikken genererer så sterk motstand hos dem som på ulike måter er berørt av den.

På denne bakgrunn er problemstillingen vi søker å besvare i artikkelen følgende:

I hvilken grad er den norske ulvepolitikken egnet til å håndtere det motstanderne av den mener ulvepolitikken egentlig dreier seg om?

Problemstillingen innebærer tre underliggende forskningsspørsmål:

- Hva kjennetegner den norske ulvepolitikken?
- Hvilke spørsmål og problemstillinger opplever motstanderne at politikken dreier seg om?
- Hvor egnet er ulvepolitikken til å håndtere spørsmål og problemstillinger som motstanderne mener ulvepolitikken dreier seg om?

Det første forskningsspørsmålet besvares ved å analysere formelle dokumenter som beskriver innholdet og formålet med dagens ulvepolitikk. Det andre besvares med å analysere avisartikler fra dem som har vært involvert i striden om gjennomføringen av ulvepolitikken. Det tredje forskningsspørsmålet besvares gjennom en komparativ analyse av hva som har kommet fram som svar på de to første forskningsspørsmålene.

2. Teoretisk og analytisk tilnærming

Ulvepolitikken og hvordan den oppfattes av motstanderne studeres i et public policy-perspektiv. Offentlig politikk dreier seg om beslutninger tatt av offentlige myndigheter med den hensikt å påvirke et problem eller et tema som settes på den politiske dagsordenen (Hassel, 2015). Offentlige politiske prosesser er delt inn i ulike faser med beslutningstaking som en viktig del av alle faser (Hill & Varone, 2017). Ideelt sett er de ulike policyfasene klart avgrenset mellom agendasetting og policyformulering på et område, og selve iverksettelsesprosessen. Våre data er hentet fra designfasen og fra iverksettelsesfasen.

Offentlig politikk kan kategoriseres på forskjellige måter. Lowis typologi er designet spesielt for å belyse hvorfor politikk skaper motstand (Hill & Varone, 2017). Lowi (1972) skiller mellom fire forskjellige typer offentlig politikk:

- Fordelingspolitikk, som handler om fordeling av nye ressurser.
- Omfordelingspolitikk, som handler om å endre fordelingen av eksisterende ressurser.
- Reguleringspolitikk, som handler om å regulere virksomhet.
- Konstituerende politikk, som handler om å etablere eller omorganisere institusjoner.

Omfordelingspolitikk har størst konfliktpotensial, men de ulike politikktypene kan ikke forstås som strengt separate. Konstituerende politikk kan for eksempel lett ha omfordelingseffekter (se for eksempel Vabo, Klausen & Askim, (2020). Wilson 1973) påpeker at konfliktpotensialet påvirkes av om kostnadene og fordelene ved politikken er spredt eller konsentrert. Potensialet for konflikt er spesielt stort når fordelene ved politikken er spredt og kostnadene

konsentrert, mens det er lavest når kostnadene spres og fordelene er konsentrert. Når ambisjonen er å forklare politiske konflikter, blir kjennetegnene ved de problemene politikken må forholde seg til av interesse.

Rittel og Webber (1973) beskriver hvordan problemer kan plasseres på et kontinuum som går fra «Tame Problems» til «Wicked Issues». Begrepene mangler gode norske oversettelser, men vi velger i det følgende å bruke begrepene «tamme» og «uregjerlige» problemer (jf. Vabo et al., 2020). De tamme problemene er avgrensede, har klare årsaker, og det er klare kriterier for hva som er de beste løsningene. De er ofte av teknisk natur, for eksempel hvordan man utvider mobilnettet. Uregjerlige problemer er derimot vanskeligere å avgrense og definere; de har tvetydige årsaker, mangler objektive kriterier for den beste løsningen, og det er vanskelig å fastslå når problemet er løst. Uregjerlige problemer er komplekse, og kan forstås på forskjellige måter. De er ofte knyttet til verdier, og får lett en symbolsk betydning. Det er gjerne vanskelig å finne gode kompromisser når problemet som skal løses er uregjerlig (Dahl et al., 2014; Nie, 2003). Et typisk eksempel er hvordan man kan bekjempe fattigdom. Uregjerlige problemer blir derfor oftere politiske spørsmål, enn tamme problemer som kan avgjøres på administrativt nivå. Vi vil bruke disse policy-kategoriseringene til å analysere og svare på de tre forskningsspørsmålene.

Vi har studert hva som preget ulvepolitikken og motstandernes oppfatning av den i perioden 2015–2017, da motstanden var på sitt mest intense. I denne perioden er mål og innhold i ulvepolitikken i Norge fastsatt gjennom tverrpolitiske forlik i Stortinget, og den politiske prosessen har nådd den viktige iverksettelsesfasen. I denne fasen kommer sterk motstand mot ulvepolitikken til syne, særlig i debatten som foregår i ulike offentlige medier. Vi konsentrerer oss om en del av samfunnsdebatten, den avisdiskusjonen som oppsto i forbindelse med gjen-

nomføringen av ulvepolitikken. Den konkrete analytiske tilnærmingen er å studere iverksettelsesprosessen som en beslutningsprosess, og bidragene til debatten som del av og innspill i denne beslutningsprosessen.

Beslutningsprosessen kan deles opp i en aktiveringsprosess og en definisjonsprosess (Olsen, 1978). Aktiveringsprosessen handler om dem som blir aktive i beslutningsprosessen og deres egenskaper. I vår sammenheng innebærer dette en analyse av deltakerne i avisdebatten, deres formelle status, og omfanget av aktiveringen. Definisjonsprosessen omfatter hva de ulike aktørene mener saken handler om. I vår sammenheng betyr dette hva som kjennetegner meningsinnholdet i argumentene og problemstillingene som reises i innleggene. Ved å fokusere på meningsinnholdet håper vi å få fram hvilke typer forklaringsfaktorer/preferanser som ligger bak synspunktene som kommer fram i debattinnleggene.

3. Metoder

I denne studien benytter vi både kvantitative og kvalitative analysemetoder for å studere hvordan ulvepolitikken er utformet og hvilke holdninger som ligger til grunn for motstanden mot den. Studien er basert på to typer empiri: Avisinnlegg om ulvepolitikken og dokumenter som gjelder norsk rovdyrpolitikk.

3.1. Leserinnlegg

Deltakelse i avisdebattene om ulvepolitikken er en krevende form for aktivisering. Vi anser derfor dataene som svært valide når det gjelder å reflektere motstandernes forståelse av hva politikken egentlig handler om.

Studier av tekster slik de kommer til uttrykk i trykte medier, er en etablert metode (Grønmo, 2004). Analysene av debattinnleggene er preget av hva Thagaard (1998) omtaler som en kombinasjon av

'narrativ analyse' og meningsanalyse. Det betyr at debattinnleggene blir sett på som en kontinuerlig redegjørelse eller fortelling om hva ulvepolitikken går ut på. Analysen gjør det mulig å trekke konklusjoner om konteksten og situasjonen som foreligger når tekstene produseres og tar form.

Vi har valgt å studere innlegg i avisa Østlendingen på et tidspunkt da debatten om ulvepolitikken var på sitt mest intense. Avisas nedslagsfelt samsvarer med et av områdene der rovdyrpolitikken har vekket mest motstand, det vil si i Sørøst-Norge nær svenskegrensen. Debatten var spesielt intens i denne avisa, og er derfor egnet til å gjenspeile hvilke spørsmål og problemstillinger motstanderne mente at politikken dreide seg om. Siden avisas nedslagsfelt sammenfaller med de områdene der rovdyrpolitikken har vekket sterkest motstand, var vår metodiske strategi å fokusere på meningsbrytningene i denne avisa. Ifølge avisas redaktør legges det vekt på å få fram ulike stemmer i aktuelle og konfliktpregede saker, samtidig som redaksjonens siktemål også er å få fram distriktenes interesser. Vi har registrert alle kommentarer basert på søkeordene «ulv» og «rovdyr» i løpet av årene 2015–2017, da debatten som nevnt var på sitt mest intense i denne perioden. Totalt ble det registrert 330 innlegg basert på disse søkeordene.

Ved å analysere innholdet i debattinnleggene i en konfliktperiode har vi studert hva motstanderne oppfatter at ulvepolitikken innebærer. Vi har analysert både positive og negative innlegg om ulvepolitikken. Vi mener dette gir et mer dekkende bilde av motstandernes forståelse av hva politikken går ut på. Vi har skilt mellom kommentarer fra personer som uttrykker seg som enkeltpersoner, og tekster der forfatteren tydelig representerer en organisasjon. Vi har plassert politiske partier i en egen kategori, likeledes miljøorganisasjoner, næringsorganisasjoner, interesseorganisasjoner for jakt og fiske, selve medieorganisasjonen, samt

typiske ad hoc-organisasjoner knyttet til denne typen konflikter.

Framgangsmåten vi brukte da vi analyserte debattinnleggene fulgte tre hovedtrinn:

1. Vurdering av innholdet i innlegget i detalj for å finne ut om det berører ulvepolitikken. Viktige stikkord her var: Avliving/uttak av ulv, forvaltning av ulv, ulvesone, for eller mot ulv, ulvekonflikt, ulvepolitikk.
2. En grundigere tolkning av meningsinnholdet i innlegget. Følgende aspekter ble ansett som viktige:
 - a) Om innlegget uttrykte støtte, motstand eller et mer nøytralt forhold til dagens ulveforvaltning.
 - b) Hvordan innlegget begrunnet sitt syn på ulveforvaltning.
 - c) Hvordan ulveforvaltning generelt ble beskrevet i innlegget / hva slags kontekst ulveforvaltningen ble plassert i.
3. Med utgangspunkt i a), b) og c) ble innleggene gruppert etter hovedkarakteristikk i forståelsen av ulvepolitikken. Disse gruppene dannet grunnlaget for kategoriene (presentert i tabell 2) av definisjoner.

3.2. Dokumenter vedrørende norsk rovdyrpolitikk

Myndighetenes forvaltning av de store rovdyrer er beskrevet i ulike offentlige dokumenter. Vi har studert offentlige utredninger fra Klima- og miljødepartementet, og forhandlinger og vedtak fra Stortinget i perioden 2004–2016. Hovedkildene er en stortingsmelding fra 2004 (St.meld. 15 (2003–2004)), to rovdyrforlik fra 2004 (Innst. S. nr. 174 (2003–2004)) og 2011 (Dokument 8: 163 S (2010–2011)), og en flertallsinnstilling fra 2016 (Innst. 330 S (2015–2016)). Alt dette er dokumenter som

beskriver offisiell rovviltpolitikk, og utvalgte datakilder gir dermed et godt bilde av selve utformingen av ulvepolitikken og hvordan den formelt sett skal gjennomføres. Innholdet i politikken vil bli beskrevet nærmere i avsnitt 4.

4. Utformingen av ulvepolitikken

I Norge er det fire store rovdyrarter – bjørn, ulv, gaupe og jerv. Dette er truede arter, med stor risiko for at de kan dø ut. Det betyr at de kun kan jaktes gjennom såkalt lisensjakt, med sikte på å forhindre skade.

Et grunnleggende prinsipp for norsk rovviltpolitikk er en todelt målsetting om at vi skal ha både en levedyktig rovviltbestand og en bærekraftig beitenæring. Ulike samfunnsinteresser skal ivaretas, og hensynet til forutsigbarhet og lokal medvirkning skal vektlegges.

Det konkrete innholdet i politikken har i stor grad dreid seg om antall årlige kull hver art skal ha og hvor rovdyrer skal kunne leve. Gjennom to tverrpolitiske forlik i Stortinget (2004 og 2011) ble innholdet i politikken nærmere bestemt.

En viktig del av vedtaket av 2004 var geografisk differensiering gjennom innføring av soner hvor rovdyrer skulle få etablere seg, og soner hvor beitedyr skulle gis forrang (Forskrift om forvaltning av rovdyr, 2005, §1).

Et sentralt element i politikken er inndelingen i åtte rovviltregioner, med fastsatte bestandstall for hvert av rovdyrer. For ulv ble det i 2004-avtalen vedtatt et bestandsmål på tre helnorske kull innenfor ulvesonen. Rovviltregionene styres av hver sin rovviltnemnd, som har ansvar for å følge opp Stortingets vedtak.

Målene for rovdyrpolitikken er flere, og kan være krevende å oppnå samtidig:

Norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av bestemmelsene

i naturmangfoldloven og Stortingets behandling av denne, Bernkonvensjonen og den todelte målsettingen etter rovviltforliket av 2004, og den videre oppfølging av denne. All forvaltning av rovdyr skal bygge på vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap. Videre skal det legges vekt på regional forvaltning, respekt for eiendomsretten og enkeltmenneskers og lokalsamfunns livskvalitet. (Representantforslag 163 S (2010–2011))

Rovdyrforliket fra 2011 var enstemmig, og innebar en sterkere vektlegging av regional forvaltning gjennom rovviltnemndene, samt en utvidet nødvergerett. Bestandsmålet for bjørn ble noe redusert, mens det ble beholdt for gaupe og jerv. Spørsmålet om bestandsmål for ulv ble utsatt, og regjeringen fikk ansvar for å komme med nytt forslag om dette. Arbeidet ble forsinket, og kom ikke til behandling i Stortinget før 2016. Bestandsmål for ulv ble ikke vedtatt enstemmig, men gjennom en såkalt flertallsenighet – noe som indikerer at spørsmålet om ulv er av det mest krevende i rovdyrpolitikken. Bestanden av ulv ble da vedtatt å være 4–6 kull per år, og at kull i grenseområder skal regne med en faktor 0,5. Ulvesonen ble også noe redusert.

Klima- og miljøverndepartementet har ansvaret for forvaltningen av rovviltpolitikken, og det faglige ansvaret er lagt til Miljødirektoratet. Lovene som regulerer rovdyrforvaltningen er viltloven og naturmangfoldloven. I tillegg har Norge ratifisert Bernkonvensjonen om bevaring av europeisk dyreliv og naturlige habitater.

De regionale rovviltnemndene er statlige utvalg oppnevnt av Klima- og miljødepartementet etter forslag fra fylkeskommunene. De har ansvar for rovviltforvaltningen innenfor sin region, og Statsforvalteren er sekretariat for utvalgene. Alle rovviltnemnder skal utarbeide en forvaltningsplan for store rovdyr i sine respektive regioner.

Utvalgene har ansvar for å bevilge midler til forebyggende og konfliktdependende tiltak i henhold til forvaltningsplanen. I 2021 var dette beløpet 66 millioner kroner (Prop. 1 S (2020–2021)). De har også ansvar for å ha dialog med berørte parter, og arbeide for å redusere konfliktnivået.

Når de regionale bestandsmålene er nådd, har utvalgene myndighet til å fastsette kvoter for lisensfelling, og kvotejakt (Representantforslag 163 S (2010–2011), punkt 2.1.1.). Samtidig står det at «Det påhviler Miljøverndepartementet et særskilt ansvar å følge opp at vedtak gjort av rovviltneemndene er innenfor våre internasjonale forpliktelser» (Representantforslag 163 S (2010–2011), punkt 2.1.3.).

Bakgrunnen for opptrappingen av konflikten rundt og økende motstand mot ulvepolitikken vinteren 2016, var daværende klima- og miljøminister Vidar Helgesens (Høyre) omgjøring av rovviltneemndenes vedtak om å avlive fire ulveflokker i Hedmark, samt lisensjakt flere andre steder i landet. Rovviltneemndenes vedtak innebar et uttak på til sammen 47 dyr, noe som møtte sterk motstand fra naturvernhold. Vedtakene om avliving ble så vurdert av lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet, som fastslo at naturmangfoldsløven og Bernkonvensjonen krever at skadepotensialet må være av et visst omfang og alvorlighetsgrad for at felling av ulv skal kunne tillates. Dermed ble antallet dyr som kunne avlives redusert til femten, hvorav fem i Hedmark. Denne omgjøringen skapte stor lokal motstand. Det ble mobilisert til flere demonstrasjoner i Oslo, med deltakere særlig fra de berørte områdene.

4.1. Ulvepolitikken i et public policy-perspektiv

Målene for den norske ulvepolitikken har vært å håndtere ulike samfunnsinteresser og forpliktelser på en balansert måte. Det konkrete innholdet i ulvepolitikken er definert som en type reguleringspolitikk

– et spørsmål om teknisk regulering av ulvebestanden og om direkte økonomisk kompensasjon for eventuelle skader ulven påfører husdyr. Dette er politiske løsninger som passer best til det som er kalt tamme policy-problemer (Hill & Varone, 2017). Reguleringspolitikken er utformet med fokus på å regulere ulvebestanden i tråd med internasjonale avtaler og forpliktelser. Samtidig representerer opprettelsen av ulvesoner en institusjonalisering av en løsning som potensielt kan ha omfordelende effekter ved at kostnadene konsentreres og fordelene spres uten at dette er intensjonen hos policymakerne. Vi har sett på hvilke defineringer av ulvepolitikken som har preget den offentlige debatten i områder som har kommet tettest på iverksettingen, og hvordan den samsvarer med myndighetenes policyutforming.

Tabell 1. Aktiviserte i debatten om rovdyrforvaltningen

Aktører	Antall innlegg
Privatpersoner	95
Politiske partier*	115
Norges Jeger- og Fiskerforbund	11
Natur- og miljøorganisasjoner	22
Bondeorganisasjoner	9
Aksjonsgrupper mot eller for ulvepolitikken	22
Andre organiserte interesser	35
Antall innlegg fra eksterne aktiverte	309
Innlegg som uttrykker oppfatninger til avisens journalister og redaktører	21
Totalt	330

* Partiet Høyre = 43, er det som hyppigst har deltatt av de politiske partiene. Sosialistisk Venstreparti, Fremskrittspartiet og Rødt er ikke representert med debattinnlegg i dette materialet.

5. Hvem engasjerte seg i ulvedebatten, og hva definerte de ulvepolitikken til å dreie seg om?

Vi har delt ytringsformen i avisdebatten i fire kategorier: Debattkommentarer, intervjuer, reportasjer og en restkategori. Det mest brukte formatet er debattkommentarer der bidragsyteren på eget initiativ gir uttrykk for en mening uten særlig redaksjonell innblanding.

Når vi analyserer hva som kjennetegner dem som var motivert til å bidra aktivt i avis kommentarer, trer følgende mønster fram (se tabell 1 side 44):

Tabell 1 viser at 95 kommentarer var privatpersoner som uttrykte seg, men totalt sett er det ulike organiserte interesser som dominerer aktiveringsprosessen (214 kommentarer). Det er fire typer organisasjoner: politiske partier, interesseorganisasjoner, medier og aksjonsgrupper. Blant disse dominerer innlegg fra de politiske partiene. Det viste seg at politiske partier som dominerte beslutningsfasen også er aktive i gjennomføringsfasen, noe som indikerer at denne fasen var sterkt politisert.

Tabell 2. Definisjoner av ulvepolitikken

Hva ulvepolitikken defineres til å dreie seg om	Positiv eller nøytral til ulvepolitikken	Motstander av ulvepolitikken	Totalt
Ivaretagelse av rurale/bygdas verdier og interesser	16	122	138 (42 %)
Forskningsetikk og faktagrunnlag	22	32	54 (16 %)
Konflikthåndtering	23	23	46 (14 %)
Juridisk spørsmål knyttet til Norges tilslutning til Bernkonvensjonen og andre internasjonale forpliktelser	31	12	43 (13 %)
Andre definisjoner	36	13	49 (15 %)
Totalt*	128 (39 %)	202 (61 %)	330 (N)

* Kategoriene åpner for at motstanden mot ulvepolitikken reflekterer to motstridende synspunkter. Det ene, at ulvepolitikken tillater for mange ulver. Det andre, at politikken tillater for få ulver. Tre av innleggene i vår analyse representerer sistnevnte oppfatning. To av disse definerer policyen til å handle om etterlevelse av internasjonale juridiske forpliktelser. Det tredje innlegget definerer policyen til å handle om forskningsetikk og å presentere et korrekt faktagrunnlag.

Det var noen «gjengangere» blant dem som ble aktivisert på vegne av et politisk parti, spesielt tre rikskjente politikere, to fra Høyre og en fra Senterpartiet. Representantene for Høyre var de mest aktive, og flere argumenterte mot sin egen regjering.

Gjennomgangen over viser også at det er et ganske bredt spekter av organiserte interesser som er representert i innleggene, selv om det særlig er interesser knyttet til primærnæring (som Bondelaget), jakt og fiske (NJFF, Norges Jeger- og Fiskerforbund) samt miljø- og naturvern (WWF-Norge og Naturvernforbundet) som var aktivisert i avisdebatten. Også aksjonskanalen var representert med ad hoc-organisasjoner som Aksjonen Rovviltets Røst, og Støttegruppa for personer rammet av norsk rovdyrforvaltning.

5.1. Hva defineres ulvepolitikken til å dreie seg om?

Tabell 2 viser at et stort flertall – 61 prosent av innleggene – uttrykker sterk motstand mot ulveforvaltningen. Den største kategorien – 42 prosent av innleggene – gir uttrykk for at ulvepolitikk handler om å

ivareta bygdas grunnleggende verdier og interesser på ulike måter. Disse innleggene reflekterer bekymring for at ulvepolitikken enten konkret eller symbolsk handler om bygdefolks grunnleggende interesser og verdier, og hvordan disse verdsettes og ivaretas. Verdier refererer til de kulturelle verdiene som knyttes til det å leve av jord- og skogbruk, eller rett og slett det å bo i bygda. Med interesser menes spesifikke nærings- og eiendomsinteresser eller det som sikrer bygdas livsgrunnlag.

Generelt er verdier og interesser vevd inn i hverandre og oppfattet som en helhet. Mange av innleggene gir uttrykk for at ivaretagelsen av disse verdiene og interessene står i et spenningsforhold til de verdiene og interessene som er representert i mer urbane strøk. Kategorien representerer de innleggene som oppfatter ulvepolitikken som et grunnleggende normativt spørsmål og et verdiladet tema med stor symbolverdi. En helt dominerende del i denne kategorien uttrykker sterk motstand mot ulvepolitikken. En representant fra NJFF (Norges Jeger- og Fiskerforbund) skriver at «Vi som bor her likte ikke vedtaket med ulvesone. Vi følte det undertrykkende at vår livskvalitet og naturbruk i hundrer av år med dyr på beite og jakt fratras oss. Et viktig grunnlag for levende bygder og en viktig grunn til at vi har blitt boende her» (Gjems, 2017).

En representant fra FNR (Folkeaksjonen Ny Rovdyrpolitikk) er bekymret for at «politikken har ført til store skader fra ulven. Spørsmålet blir: Skal vi ha ulv eller skal vi ha landbruk og levende bygder?» (Warberg, 2017).

Ulvepolitikken blir sett på som et uttrykk for manglende forståelse og respekt for levemåten i distriktene. Tilhengere av ulvepolitikken oppfattes som nedlatende overfor mennesker som bor i ulvesonen. I et innlegg uttrykkes det slik: «I det store og hele vet vi ikke vårt eget beste. Denne nedverdiggende og nedlatende holdningen er en hån og virker sterkt provoserende på

mange av oss som bor i distriktene» (Dammen, 2017).

Ulvepolitikken blir sett på som en del av en samfunnsutvikling der sentrale krefter gjør at periferien mister grunnlaget for sitt levesett. Ett innlegg beskriver det slik: «Nivået på debatten viser at det dreier seg om mer enn forvaltningen av et rovdyr – det er blitt en hatefull kamp mellom by og land» (Bæk, 2017).

Lederen for Senterpartiet hevder: «Ulvesaken har vært viktig. Men mest fordi debatten har blitt et symbol på mye mer. Sentralisering, overføring av makt og beslutning bort fra det lokale» (Vedum, 2017).

Innlegg som er opptatt av hensynet til bygdas interesser, fokuserer på å ivareta bygdas nærings- og eiendomsinteresser. En representant for skognæringen uttaler: «Jaktrett er eiendomsrett. Vi betaler formuesskatt av jaktretten hvert år. Om elgstammen ikke er høstbar på grunn av den politisk gjeninnførte ulven, har jaktretten mistet sitt innhold» (Delphin, 2016).

Flere innlegg er opptatt av urettferdigheten ved at det er noen som blir rammet hardere enn andre gjennom opprettelsen av en ulvesone. Det uttrykkes gjerne slik: «Ulvesonen er en merkelig konstruksjon i norsk forvaltning, der et stort flertall som vil noe bestemmer at et lite mindretall skal ta alle kostnadene for det».

De 16 innleggene som støtter eller er nøytrale til ulveforvaltningen hevder at rovdyr kan bli grunnlaget for ny næringsvirksomhet, som satsing på villmarksturisme.

Den nest hyppigst forekommende kategorien er «Forskningsetikk og faktagrunnlag». Her defineres ulvepolitikken til å handle om god forskning og å komme fram til et riktig faktagrunnlag med hensyn til hvor mange eksemplarer av ulv som faktisk finnes i Norge og i verden for øvrig. Videre dreier det seg om den genetiske opprinnelsen til «den norske ulven», og generelt om det er vitenskapelig grunnlag for å omtale ulv som en truet dyreart. Ulvepolitikk oppfattes

som et objektivt spørsmål, hvor det er mulig å komme fram til et korrekt bestandstall på bakgrunn av forskningskompetanse og høy forskningsstandard. Innleggene til motstandere av ulvepolitikken er preget av mistillit til forskere/ulveforvaltere, som beskyldes for å støtte vernesiden. Som det kommer til uttrykk i et av innleggene: «Følgene av forskernes talltriksing er etter vårt syn svært alvorlige når man på denne utspekulerte måten gjennom flere år har unngått lisensjakt der forvaltningen ellers kunne ha åpnet for det» (Lundby & Lillestu, 2016).

En innsender setter spørsmålsteget ved Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) forklaring på opprinnelsen til den norske ulven, og mener at dette bør undersøkes nærmere av andre forskere: «Det er på høy tid at Regjeringen nå skjærer igjennom forvaltningens forsøk på trenering og desinformasjon, og snarest retter seg etter Stortingets pålegg om å bestille en uavhengig utredning. Relevant metodikk og kompetanse er tilgjengelig utenfor det lille innadrettede fagmiljøet som til nå har vært brukt som premissleverandør» (Dahle, 2016).

Innleggene i den tredje hyppigst forekommende kategorien definerer ulvepolitikken til å handle om konflikthåndtering. Litt over halvparten av innleggene i denne kategorien ser på ulvepolitikken som et spørsmål om hvordan man skal håndtere konflikten mellom ulv og mennesker. En debatt deltaker fra Naturvernforbundet sier det slik: «Debatten må flyttes fra antall ulv til hvordan vi kan leve med ulv i ulvesonen» (Cottis, 2017).

Representantene for dette konfliktsynet inntar et nøytralt eller positivt standpunkt til ulvepolitikken. Det andre synet på konflikthåndtering ser på ulvepolitikken som en konflikt mellom lovgivende myndighet og den utøvende myndigheten som iverksetter ulvepolitikken. De mener at regjeringen gjennomfører en ulvepolitikk som er i strid med Stortingets vedtak. En representant fra Norges Bondelag sier det slik:

Klima- og miljøministeren har med statsminister Erna Solbergs velsignelse brukt hele vinteren på å undergrave konklusjonene i ulvemeldingen som Regjeringen la fram for Stortinget i fjor. Vidar Helgesen har brukt loven til å utsette uttak av 24 ulver innenfor ulvesonen, ulver som i utgangspunktet skulle tas ut for å nå bestandsmålet regjeringspartiene i Stortinget har blitt enige om å vedta. (Frogner, 2017)

Den fjerde hyppigst forekommende kategorien omfatter innleggene som oppfatter ulvepolitikken som et juridisk spørsmål knyttet til Norges tilslutning til Bernkonvensjonen og andre internasjonale forpliktelser. I denne kategorien finner vi de aller fleste innleggene som er nøytrale eller som støtter ulvepolitikken. En representant fra Naturvernforbundet skriver:

En fortolkning som noen forsøker seg på, vil i verste fall kunne undergrave bevaringsambisjoner og omfatte alle Bernkonvensjonens arter i alle partsland. Hvis alle land skal skalte og valte etter eget forgodtbefinnende og med egne definisjoner og fortolkninger så undergraves hele konvensjonen og i verste fall alle internasjonale konvensjoners verdi som rettsinstitutter. (Håpnes, 2016)

Samtidig er det også mange motstandere av politikken som også definerer ulvepolitikken til å dreie seg om overholdelse av Bernkonvensjonen og internasjonale forpliktelser. Dette illustrerer at det kan være rom for å tolke de internasjonale konvensjonene Norge har sluttet seg til på ulike måter.

6. Diskusjon

Ulike interesser med ulik status og ressurs mobiliseres rundt gjennomføringen av politikken. Aktiveringsprosessen indikerer

at problemet er uregjerlig, siden mange av de aktiverte aktørene representerer organiserte interesser som tradisjonelt representerer ulike syn på hvordan mennesker bør forholde seg til naturen.

Oppfatningene av ulvepolitikken er mangfoldige og til dels motstridende. Den dominerende oppfatningen ser på politikken som et spørsmål om å ivareta bygdefolks grunnleggende verdier og interesser. Interessene dreier seg dels om eiendomsinteresser og dels om næringsinteresser som det i utgangspunktet kan la seg gjøre å avvike på en god måte. Når det gjelder verdiene, dreier det seg om helt grunnleggende verdier knyttet til det å bo på bygda, og disse verdienes rett til anerkjennelse og respekt. Det gjør at ulvepolitikken kan sees på som det Fukuyama (2019) definerer som en form for identitetspolitikk med et stort symbolsk potensial. Identitetspolitikken har mer til felles med det som innenfor policyanalysen omtales som moralpolitikk enn med Lewis og Wilssons mer tradisjonelle policykategorier (se f.eks. Knill & Tosun, 2012).

Et viktig kjennetegn ved moralpolitikk er at det er svært vanskelig å komme fram til kompromisser innenfor denne policytypen. I de konkrete defineringsene er verdier og interessene vevd sammen og dreier seg i stor grad om det Hjørup (1989) beskriver som en «livsform». Dette handler om ulike og distinkte måter å leve sin hverdag på i samme samfunn. Livsform består av en ideologisk del som representerer ideer om hvordan verden ser ut og av dens komponenter. Dette idéuniverset kan for eksempel omfatte tanker om menneskets forhold til naturen og hvordan man oppfører seg i og i møtet med naturen. Den består også av en materiell del som omfatter helheten av aktiviteter, herunder hvordan arbeidslivet er organisert og setter rammer for og samspiller med familieliv og livet som samfunnsmedlem. Det ser ut til at ulven og forvaltningen av den har fått en dobbel symbolverdi. På den ene siden symboliserer den trusselen mot den rurale livsfor-

mens avhengighet av å høste av naturen og beskytte seg mot de faktorene som kan true høstingen. På den andre siden symboliserer den også hvor truet naturen er av menneskelig aktivitet og av respektløs og ikke-bærekraftig utnyttelse. Symbolene blir forsterket og mobilisert gjennom på den ene siden bilder av ihjelrevne lam og sauer, og på den andre siden bilder av vakker ulv som er drept av mennesker. Livsformene skaper sin egen forståelse av hverdagen og hva «det gode liv» er. Livsformer peker på og forsterker særegenheter og forskjeller mellom menneskers livsstil. De som representerer ulike livsformer har gjerne liten gjensidig forståelse.

Dette gjør at ulike livsformforståelser lett kolliderer, og det oppstår misforståelser og konflikter. Mobiliseringen til konflikt blir veldig sterk siden livsformene utgjør en motsetning av interesser og verdier mellom urbane og rurale levemåter.

Forståelsen av ulvepolitikken som en kamp mellom livsformer der de urbane interessene og verdiene imøtekommes på bekostning av den rurale levemåten, gjør at effektene av ulvepolitikken blir oppfattet å være omfordelende. De (få) som representerer den rurale levemåten bærer kostnadene alene, mens fordelene fordeles på de mange som representerer den urbane livsstilen. Selv om avveiningen mellom ulike nærings- og eiendomsinteresser ikke behøver å representere et uregjerlig problem, bidrar identitetsaspektet og det store symbolske potensialet det representerer til økt kompleksitet. Ulvepolitikken illustrerer at sakskomplekset i iverksettingen etter hvert utvikler seg til et uregjerlig problem som er vanskelig å løse gjennom tekniske kompromisser.

For dem som definerer ulvepolitikken som et spørsmål om «forskningsetikk og å få et riktig faktagrunnlag» dreier ulvepolitikken seg derimot om å komme fram til den beste konkrete løsningen. Dette innebærer at ulvepolitikk kan behandles som et tamt problem, og kan løses gjennom reguleringspolitiske grep. Reguleringspolitikk vil

generelt ikke innebære en klar omfordeling av kostnad og nytte.

14 prosent av innleggene mener at ulvepolitikken dreier seg om å håndtere ulike former for konflikter. Dels dreier det seg om å håndtere konflikten mellom menneske og ulv. I andre av innleggene dreier ulvepolitikken seg om en konflikt mellom Stortinget og regjeringen. Det at ulvepolitikken oppfattes å dreie seg om å håndtere konflikter, peker sterkt i retning av at den på en eller annen måte oppfattes som omfordelende. Det kan derimot være vanskeligere å fastslå hvordan fordeler og ulemper fordeles mellom partene i begge disse to konfliktene. Opprettelsen av ulvesonen innebærer samtidig at kostnadene er konsentrert og at fordelene spres med utgangspunkt i konflikten mellom menneske og ulv. Generelt er konflikten mellom mennesker og ulv sammensatt, og naturlig å oppfatte som et uregjerlig problem (Nie, 2003). Hvorvidt konflikter mellom Stortinget og regjeringen er et tamt eller uregjerlig problem kan variere, men i ulvesaken ser det for oss ut til å være ganske uregjerlig. Det at det er stor ulikhet i oppfatningen av hvilken type konflikt ulvepolitikken dreier seg om å håndtere, viser også på et mer overordnet plan at denne forståelsen

av ulvepolitikken innebærer at vi har å gjøre med en uregjerlig sak.

Den siste kategorien definerer ulvepolitikken som et spørsmål om «overholdelse av internasjonale juridiske forpliktelser». I prinsippet kan etterlevelse av formelle lovbestemmelser representere et «tamt spørsmål». Men kategorien inneholder både dem som mener at den vedtatte politikken er i tråd med dette regelverket og dem som mener at den ikke er det. Definisjonen representerer derfor også en form for kompleksitet, og kan ikke plasseres helt på den tamme siden av kontinuumet 'tame issue-wicked issue'. Definisjonen kan innebære både en form for reguleringspolitikk og en form for fordelingspolitikk, avhengig av situasjonen innenfor det aktuelle politikkområdet. Å tilfredsstille de internasjonale forpliktelsene vil for eksempel for tilhengerne av politikken være både regulatorisk og et moralsk imperativ. Motstanderne vil i stor grad definere politikken som omfordelende, og mener at kostnadene ved politikken er konsentrert og fordelene spredt. Mens de som definerer det som en reguleringspolitikk, vil mene at både kostnadene og fordelene er spredt.

Tabell 3 (under) viser at definisjonene

Tabell 3. Definisjoner av ulvepolitikken, type problem og type politikk hos dem som er motstandere av politikken.

Definisjon	Type problem	Type politikk
Ivaretagelse av rurale/bygdas verdier og interesser	I sum et uregjerlig problem	Effektene av politikken er omfordelende. Kostnadene er konsentrert og fordelene er spredt.
Forskningsetikk og faktagrunnlag	Tamt problem	Regulerende. Kostnader og fordeler ved politikken er ikke et særlig relevant spørsmål.
Konflikthåndtering	Uregjerlig problem	Hovedsakelig omfordelende. Hvorvidt kostnadene er konsentrert og fordelene spredt, varierer.
Juridisk spørsmål knyttet til Norges tilslutning til Bernkonvensjonen og andre internasjonale forpliktelser	Både uregjerlig problem og tamt problem	Både omfordelende og regulerende. Hvis omfordelende, så er kostnaden konsentrert og fordelene spredt. Hvis regulerende, så er både kostnader og fordeler spredt.

representerer ulike politikktyper med ulikt konfliktpotensial. Den dominerende forståelsen av hva ulvepolitikken dreier seg om er at den omhandler uregjerlige problemer og representerer en reguleringspolitikk med sterkt omfordelende effekter, der kostnadene er konsentrert og fordelene er spredt. Problemet er uregjerlig på forskjellige nivåer. For det første indikerer flere definisjoner i seg selv at ulvepolitikken er en uregjerlig sak. For det andre representerer de ulike definisjonene til sammen en svært kompleks oppfatning av ulvepolitikken, som også gjør den til en uregjerlig sak. Problemene politikken skal håndtere blir uregjerlige i både bredde og dybde. Dette gir ulvepolitikken et stort potensial for konflikt som skaper en paradoksal situasjon. Sterke konflikter løses ofte gjennom kompromisser, men problemets uregjerlige natur gjør det sannsynlig at et kompromiss vil føre til en ny konfliktsituasjon omkring hvordan kompromisset skal forstås, og hva det innebærer av konkret politikk.

7. Hvor egnet er utformingen av norsk ulveforvaltning til å håndtere spørsmål og problemstillinger som motstanderne mener ulvepolitikken dreier seg om?

I tabell 4 sammenligner vi det som kjenner den formelt vedtatte ulvepolitikken med motstandernes oppfatning av hva ulvepolitikken dreier seg om. I tillegg sammenligner tabellen hvem som ble aktivert i policydesignet og hvem som er aktivert i opposisjonen til den.

I sum viser tabell 4 at ulvepolitikken i stor grad er utformet som en reguleringspolitikk som er best egnet til å løse et tamt politisk problem. Utformingen åpner for at politikken kan ha visse omfordelende effekter av økonomisk art som forutsettes motvirket gjennom økonomiske kompensasjonsordninger. Dette er en policydesign som er

Tabell 4. Sammenligning av kjennetegn ved den formelt vedtatte ulvepolitikken og hva motstanderne mener kjennetegner politikken.

	Kjennetegn ved den formelt vedtatte ulvepolitikken	Kjennetegn ved ulvepolitikken slik motstanderne av den oppfatter
Problemtypen	I vesentlig grad et tamt problem.	Et klart uregjerlig problem.
Type politikk	I vesentlig grad en regulativ politikk der den konkrete utformingen er et kompromiss.	En klar omfordelende politikk hvor det er vanskelig å finne fram til en god utforming i form av et kompromiss.
Fordeling av kostnader og fordeler/nytte	Kostnadene er konsentrerte, men mulig å kompensere for økonomisk. Fordelene er spredt.	Kostnadene er konsentrerte, fordelene er spredt. Kostnadene er ikke mulig å kompensere. Kompensasjonen blir symbolsk.
Hvilke aktører er aktivisert	Faglig/administrative miljøvernmyndigheter på nasjonalt og regionalt nivå. Stortinget og regionale politiske myndigheter. Aktiviseringen passer bedre til løsningen av tamme problemer enn av uregjerlige problemer.	Ulike interesseorganisasjoner, ulike politikere på nasjonalt og lokalt nivå, i tillegg til vanlige borgere. Aktiviseringen passer godt til løsningen av uregjerlige problemer.

best egnet for å løse politiske spørsmål med lavt konfliktpotensial.

Motstanderne av ulvepolitikken oppfatter at den samlet sett berører et uregjerlig problem med et stort konfliktpotensial. Det handler om at politikken har store omfordelingseffekter – ikke bare økonomiske, men også kulturelle og livsformmessige. Utformingen av politikken innebærer etter deres oppfatning at kostnadene samles på de delene av befolkningen som har en rural livsform og befinner seg i periferien, mens fordelene spres blant dem som har en urban livsform og ikke befinner seg i periferien. Konfliktpotensialet forsterkes av at motstanderne har hatt få formelle roller i utformingen av politikken.

Men kan dette misforholdet forklare den sterke motstanden mot politikken? Vi tror det kan, fordi:

1. Politikken innhold er et konkret teknisk kompromiss om antall ulver og hvor de kan leve. Motstanderne forventer at politikken vil imøtekomme den rurale levemåten i konkurranse med interessene til den urbane levemåten. Ifølge Højrup (1989) er policyspørsmål som berører livsformer ofte svært motstridende og konfliktskapende, de berører grunnleggende verdier med stor symbolverdi, og innebærer å gi seg i kast med uregjerlige problemer som ikke er så lett å løse ved kompromisser.
2. Kostnadene ved politikken er ujevnt fordelt – de som «betaler» kostnadene er ikke definert som formelle beslutningstakere i policyutformingen. Mens innholdet i politikken bestemmes av sentrale politikere og fagmyndigheter som ikke oppfattes å representere dem som bærer de faktiske kostnadene. Det er en kjent sak at politikk med disse egenskapene ofte skaper sterke og dype konflikter der det er vanskelig å etablere gode kompromisser (Wilson, 1989).

3. Motstandere av ulvepolitikken setter utformingen av denne i sammenheng med kjennetegn ved politikktutformingen på andre politikkområder som etter deres mening også er preget av en nedprioritering av periferiens interesser og verdier. For øvrig viser studier av organisasjonsreformer innenfor for eksempel politi, sykehus og lokal og regional forvaltning at disse reformene innebærer en sentralisering som vekker særlig motstand blant befolkningen som befinner seg i de spredt befolkede områdene av Norge (se f.eks. Higdem, Høyer, Lesjø & Mønnes, 2020). Samtidig aktiviserer ulvekonflikten skillet mellom det urbane storsamfunnets syn og de tradisjonelle verdiene som har preget bygdesamfunnets syn på bruken av naturen. Blant bygdefolket viser mange stor skepsis til den urbane postmaterielle oppfatningen av naturens verdi og sentrums styringskrav overfor periferien (Naustdalslid, 2020).

8. Konklusjon

Utgangspunktet for denne studien var en undring over hvorfor den norske ulvepolitikken har vekket så sterk motstand i de siste årene. Vår konklusjon er at motstanden for en stor del kan forklares som en følge av at måten ulvepolitikken er utformet og gjennomført på i liten grad er egnet til å håndtere de utfordringene og problemstillingene som motstanderne av den mener ulvepolitikken primært dreier seg om. Samlet sett berører policyen så mange aspekter ved livene til dem som på ulike måter blir berørt av den at ulvepolitikken har å gjøre med det vi kan kalle uregjerlige policyproblemer med stor symbolverdi som involverer livsformer og deres verdier, kulturer og interesser. Policyproblemer av denne typen er vanskelige å løse ved enkle og teknisk pregede kompromissorienterte policyløsninger. Motstanden forsterkes av at kostnadene ved

ulvpolitikken er konsentrert og bæres av dem som bor i periferien og er direkte berørt av ulvpolitikken uten at det blir kompensert for dette i særlig grad. Mens fordelene av den er spredt på dem som ikke er direkte berørt av politikken på samme måte. Motstanden forsterkes også av at de som bærer kostnadene ved den fra før opplever at de har blitt ignorert på tilsvarende måte også på andre politikkområder.

Studien indikerer at rovdyrpolitikk lett mobiliserer sterke og klassiske motsetninger og spenninger i norsk politikk, og kanskje særlig konfliktlinjen mellom sentrum og periferi. Ikke minst ligger det an til at rovdyrpolitikk lett mobiliserer motsetningen mellom den urbane og den rurale livsformen som ligger implisitt i denne konfliktlinjen. I den rurale livsformen er naturen i stor grad et sted hvor ressurser samles til livsopphold. Det er lett å se for seg at elementer i naturen som truer eller reduserer verdien av dagliglivet oppleves som en negativ faktor. På den andre siden er det lett å se for seg at den urbane livsformen oppfatter rovdyr som berikende komponenter i naturen, noe som øker naturens iboende verdi og gir mennesker en distraksjon fra hverdagen som derfor må beskyttes. Konfliktpotensialet i utformingen og iverksettingen av rovdyrpolitikken er på denne bakgrunnen meget stort.

8.1. Hva kan studien lære oss hvis målet er å redusere motstand og konflikt rundt utforming og iverksetting av rovdyrpolitikk?

Det er vanskelig å se for seg at utforming og iverksetting av rovdyrpolitikk ikke vil skape noe motstand og konflikt. Det skyldes at den berører svært ulike og ofte grunnleggende spørsmål i et moderne samfunn. Utformingen av den har et stort symbolsk potensial som policydesignerne bør være oppmerksom på. Rovdyrpolitikk blir bedømt og vurdert i en bred politisk kontekst som gjør at den lett kobles til og sees i sam-

menheng med kjennetegn ved utviklingen på andre politikkområder. Motstand mot rovdyrpolitikk kan delvis være et resultat av motstand mot annen relevant politikk med samme utforming. «Timingene» av politikktutformingen og gjennomføringen av den, samt å se den i sammenheng med politikktutformingen på andre samfunnsområder, blir spesielt viktig.

Rovdyrpolitikken har potensielt store omfordelende effekter der ofte noen få i periferien, som er direkte berørt av politikken, bærer kostnadene ved den. Det gjør at det er spesielt viktig å sikre at de direkte berørte får god mulighet til å delta i politikktutformingen.

Politikken bør inkludere ulike virkemidler som kombineres for å sikre at kostnadene og fordelene ved politikken er så jevnt fordelt som mulig mellom de berørte partene. Kompensasjonsordningene bør omfatte et bredt sett av ordninger siden de skal kompensere for kostnader knyttet til livsformer.

Rovdyrpolitikken har åpenbart flere strengt faglige aspekter knyttet til spesifikke egenskaper ved arten, biologisk arts mangfold og hva som vil være en bærekraftig belastning av naturmiljøet. Dette er forhold som gjør at det er naturlig at fagmyndigheter har stor innflytelse over politikktutformingen. Samtidig påvirker politikken grunnleggende levekår for mange mennesker på en slik måte at ulempene og fordelene av den er svært ujevnt fordelt. Utformingen av politikken bør derfor i siste hånd være et politisk ansvar der politiske beslutningstakere på lokalt nivå får god mulighet til å delta og blir gitt stor myndighet.

Det store konfliktpotensialet i rovdyrpolitikken gjør det naturlig å søke kompromisser – samtidig berører utformingen grunnleggende spørsmål og verdier som det er vanskelig å kompromisere i. Det er viktig at de som skal utforme politikken er seg dette bevisst.

Litteratur

- Boitani, L. (2000). *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe*. Nature and environment. Council of Europe Publishing. Convention on the Conservation (No. 113).
- Boitani, L., Alvarez, F., Anders, O., Andren, H., Avanzinelli, E., Balys, V., . . . Zlatanova, D. (2015). *Key actions for Large Carnivore populations in Europe*. Institute of Applied Ecology.
- Cinque, S. (2008). *I varens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg*. (Dissertation). Gothenburg University. Gothenburg.
- Cottis, T. (2017, 17. juli). Debatten må over fra antall ulv, til hvordan vi kan leve med ulven i ulvesonen. *Østlendingen*.
- Dahl, E., Bergsli, H. & van der Wel, K.A. (2014). *Sosial ulikhet i helse. En norsk kunnskapsoversikt*. Oslo: Oslo and Akershus University College. Retrieved at <http://www.hioa.no/helseulikhet>
- Dahle, H. (2016, 11. september). Nye spørsmål rundt forskningen på ulven i norsk natur: Hvem er de genetisk viktige? *Østlendingen*.
- Dammen, K. (2017, 3. mars). Ulvemerkingen – en ren provokasjon. *Østlendingen*.
- Delphin, A.G. (2016, 24. november). Helgesen, ulven og eiendomsretten. *Østlendingen*.
- Dokument 8:163 S (2010–2011). Representantforslag om endringer i forvaltningen av rovvilt.
- European Commission (2015). *Report to DG Environment*. Retrieved from https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf
- European Commission (2015). *Communication plan. First version communication plan for the EU Platform on Coexistence Between People and Large Carnivores*. European Commission, DG Environment.
- Frogner, E. (2017, 29. mars). Vidar Helgesen roper ulv, ulv. *Østlendingen*.
- Fukuyama F. (2019). *Identitet: Hvordan tap av verdighet truer demokratiet vårt*. Dreyers forlag. Oslo.
- Gjems, K.A. (2017, 12. februar). Ulvesaken er en demokratisk krise. *Østlendingen*.

- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hartel, T., Scheele, B.C., Vanak, A.T., Rozyłowicz, L., Linnell, J.D.C. & Ritchie, E.G. (2019). Mainstreaming human and large carnivore coexistence through institutional collaboration. *Conservation Biology: the Journal of the Society for Conservation Biology*, 33(6), 1256–1265.
- Hassel A. (2015). (Second Edition). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* Amsterdam: Elsevier.
- Higdem, U., Høyer, H.C., Lesjø, J.H. & Mønness, E. (2020). Changing attitudes towards territorial municipal reforms? The case of Inland Norway. *Lex Localis* 2020; Volum 18 (2), s. 271–291.
- Hill, M. & Varone, F. (2016). *The public policy process* (seventh edition). Routledge.
- Højrup, T. (1989). *Det glemte folk*. Museum Tusulanum forlag.
- Innst. S. nr. 174 (2003–2004). *Rovvilt i norsk natur*.
- Innst. 330 S (2015–2016). *Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone*.
- Knill, C. og Tosun, J. (2012). *Public Policy. A new Introduction*. London og New York. NY: Palgrave MacMillan.
- Krange, O., Skogen, K. & Helland, H. (2017). *Nordmenns holdninger til store rovdyr – endringer fra 2010 til 2017*. NINA-report 1386.
- Lowi, T.S. (1972). Four systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*. Vol. 32 (4). (Jul.–Aug. 1972) pp. 298–310.
- Lundby, M. & Lillestu, B. (2016, 28. september). Ulv uten kaffe. *Østlendingen*.
- Naustdalslid, J. (2020). «Ulvekonflikten og periferiens politiske transformasjon». I R. Almås & E.M. Fuglestad (Red.). *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*. Oslo: Dreyers forlag (s. 276–294).
- Nie, M. (2003). *Drivers of natural resource-based political conflict*. Policy Sciences 36:307–341, 2003.
- Olsen J.P. (Red.). (1978). *Politisk organisering: Organisasjonsteoretiske synspunkter på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Prop. 1 LS (2020–2021). For budsjettåret 2021 – Skatter, avgifter og toll 2021.

- Rovviltforskriften (2005). *Forskrift om forvaltning av rovvilt*. FOR-2005-03-18-242. Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2005-03-18-242>
- Rittel, H.J.W. & Webber, M. (1973): *Dilemmas in a general Theory of Planning*. Policy Sciences, 4:2 (1973 : June) p. 155–169.
- Rokkan, S. (1987). *Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogen, K. (2010). Adapting Adaptive Management to a Cultural Understanding of Land Use Conflicts. In: *Society & Natural Resources. An International Journal*. Pages 435–450. | Published online: 30 Nov. 2010.
- Soulsbury, C.D. & White, P.C.L. (2015). Human-wildlife interactions in urban areas: a review of conflicts, benefits and opportunities. *Wildlife Research*, 42(7), 541.
- St.meld.15 (2003–2004). *Rovvilt i norsk natur*. Miljøverndepartementet.
- Thagaard, T. (1998). *Systematikk og innlevelse*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Treves, A. (2008). "The Human Dimensions of Conflicts with Wildlife around Protected Areas". In M.J. Manfredo, J.J. Vaske, P.J. Brown, D.J. Decker & E.A. Duke (Eds.). *Wildlife and society: The science of human dimensions*. Washington, DC: Island Press.
- Warberg, A. (2017, 16. november). Kan demokrati være en tvang? *Østlendingen*.
- Wester, A. (2017, 1. februar). Sannheten må fram. *Østlendingen*.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy. What Government Agencies Do And Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Østmoe, G. (2016, 24. februar). – Ingen juridisk eller biologisk tvil om ulv. Intervju med Arnodd Håpnes. *Østlendingen*.
- Østmoe, G. (2017, 12. januar). – Skal løse ulvfloken. Intervju med Øyvind Bæk. *Østlendingen*.
- Østmoe, G. (2017, 5. juli). Sp-Trygve: – Har hverken formtopp eller spurt. Intervju med Trygve Slagsvold Vedum. *Østlendingen*.

