

Struktur for en adaptiv forvaltningsplan – med ulv som eksempel

Notat fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi

Dato: 14. marts 2019

Jesper Madsen og Hans Peter Hansen

Center for Adaptiv Naturforvaltning
Institut for Bioscience

Antal sider: 5

Faglig kommentering:
Aksel Bo Madsen
Kvalitetssikring, centret:
Jesper R. Fredshavn



AARHUS
UNIVERSITET

DCE - NATIONALT CENTER FOR MILJØ OG ENERGI

Tel.: +45 8715 0000
E-mail: dce@au.dk
<http://dce.au.dk>

Indhold

Et adaptivt perspektiv på den danske ulveforvaltningsplan	3
Grundelementer i en adaptiv forvaltningsplan	3
Problemformulering.	3
Målsætninger	4
Alternative handlinger	4
Evaluering og opfølgning	5

Notatet giver et overblik over struktur og proces ved udarbejdelse af en adaptiv forvaltningsplan for ulv.

Et adaptivt perspektiv på den danske ulveforvaltningsplan

Med henblik på etableringen af en systematisk og vidensbaseret artsforvaltning, udarbejdes der i Danmark forvaltningsplaner for en række pattedyr, fugle, insekter, krybdyr, padder og plantearter. Dette gælder også for ulven (*Canis lupus*), som efter 200 års fravær genindvandrede til Danmark fra Tyskland i 2012. I 2014 blev den første forvaltningsplan for ulv udarbejdet. I 2017 bestemte Miljø- og Fødevarerministeren, at den eksisterende forvaltningsplan skulle revideres. Dette arbejde har budt på en række udfordringer, både i forhold til form og indhold, og er endnu ikke afsluttet. Dette notatet skitserer den grundlæggende struktur, hvis man ønsker at udarbejde en adaptiv forvaltningsplan. Ulvens status og adfærd, den samfundsmæssige opfattelse af ulven og de lovgivningsmæssige rammer er dynamiske og indeholder en række usikkerheder. Det tilsiger, at en forvaltningsplan, inklusiv planprocessen, organisering og opfølgning skal kunne tilpasses, efterhånden som man gør sig erfaringer. Det vil kræve en kontinuert proces med vidensopsamling, udveksling af erfaringer og løbende beslutninger om tiltag, hvilket er essensen i adaptiv forvaltning ('learning while doing').

Grundelementer i en adaptiv forvaltningsplan

Forarbejdet i en adaptiv forvaltningsplan udgøres traditionelt af fire grundelementer, som strukturerer en beslutningsproces og sikrer kontinuitet:

1. En problemformulering
2. Målsætninger, delt op i et hierarki bestående af:
 - a. Overordnet strategisk målsætning.
 - b. Grundlæggende målsætninger.
 - c. Operationalisering af målsætninger via:
 - i. et beredskab i form af den nødvendige tilgang til kompetente arbejdsmæssige indsatser, viden og vidensopbygning, fornødne juridisk rammer, samt økonomiske ressourcer,
 - ii. procedurer for beredskabets iværksættelse,
 - iii. numeriske rammer for implementering af over- og underordnede målsætninger, og
 - iv. tidsfrister.
3. Aftale om alternative handlinger.
4. Aftaler om evaluering og opfølgning, herunder monitoringsplaner og tydeligt definerede præmisser og tidshorisonter for planens revidering/justeringer.

De fire elementer gennemgås kort herunder.

Problemformulering.

Skal være kort (et pitch på max 1 side) og skal indramme årsagen til behovet for en plan, den biologiske baggrund (bestandstilhørsforhold, udveksling med Tyskland) og fremtidsudsigter (kapacitet i DK; påvirkning af hjortevildtbestande; mulig habituering/problemulve); lovgivningsmæssige rammer; reflektere alle de forskellige synspunkter af socioøkonomisk og social (frygt for sikkerhed) karakter, meget fastlåste meninger; frekvens af beslutninger og vurdering af om der er behov for en adaptiv forvaltningsplan. For at sikre, at

problemformuleringen, og den efterfølgende operationalisering af målsætninger, bliver både struktureret og dækkende, kan det være en hjælp, at tænke i nogle søjler. Eksempelvis det biologiske, det juridiske, det socioøkonomiske og det sociale/sociopolitiske.

Målsætninger

Den **overordnede målsætning** beskriver, inden for rammerne af den eksisterende lovgivning, herunder de konventioner og internationale aftaler Danmark har tilsluttet sig, det strategiske formål med forvaltningen. I det omfang at forvaltningsplanen er bestemt af de konventioner og internationale aftaler Danmark har tilsluttet sig, er planen ofte baseret på juridiske vurderinger af det eksisterende nationale handlingsrum. Der er intet til hinder for, at nationale ønsker om ændringer af de internationale rammer formuleres i forvaltningsplanen, ligesom der intet er til hinder for, at ønsker til et internationalt samarbejde formuleres. I forvaltningsplaner for grænseoverskridende arter, som f.eks. ulv, vil det til og med være hensigtsmæssigt at sigte efter et øget internationalt samarbejde, i og med at den danske populationsudvikling også er bestemt af artens udvikling i f.eks. Polen og Tyskland. Den overordnede målsætning skal også inkludere hensynet til de samfundsmæssige aspekter, jævnfør de tidligere nævnte søjler. Den overordnede målsætning har ofte en længere tidshorisont end de underordnede målsætninger.

De **grundlæggende målsætninger** omsætter den overordnede målsætning i målbare, specifikke mål i forhold til en række væsentlige biologiske faktorer, såvel som til en række væsentlige samfundsmæssige tematikker. Der indgår numeriske indikatorer for de grundlæggende målsætningers opfyldelse i både tid og rum. Spændvidden i de grundlæggende målsætninger er styret af de lovgivningsmæssige rammer, de samfundsmæssige værdier og ønsker og eventuelle ambitioner om internationalt samarbejde.

Den konkrete **operationalisering af de grundlæggende målsætninger** udgøres af 1) et transparent beredskab, 2) beskrevne procedurer, 3) de numeriske indikatorer og 4) tidsfrister. I beredskabet indgår nødvendige arbejdsmæssige ressourcer i form af på forhånd definerede institutioner, grupper og personer, som indgår i processen, samt deres kompetence til at varetage de opgaver, der ligger under de enkelte grundlæggende målsætninger. I forhold til ulven drejer det sig f.eks. om indsamling af data og DNA-analyser i forbindelse med overvågningen, om vidensproduktionen, formidling etc. Det kan også dreje sig om forskellige former for beredskab i tilfælde af husdyrangreb, borgerinddragende initiativer i forbindelse med ulvens etablering i nye områder, eller internationalt samarbejde. Det er afgørende for forvaltningsplanens effektivitet, at der er tydeligt beskrevne procedure for beredskabet, at disse procedurer er juridisk afklaret, samt at beredskabet har de fornødne økonomiske ressourcer til at opfylde den opgave, de er givet.

Alternative handlinger

Baseret på målsætningerne listes mulige alternative handlinger, som kan føre til målopfyldelse. Ikke alle handlinger skal nødvendigvis bringes i spil fra start, men det er vigtigt, at der er en palet af forslag. **Konsekvensvurdering og risikoanalyser** af forskellige handlinger er vigtig for at foretage **afvejninger** som baggrund for valg af handling.

Evaluering og opfølgning

Inkluderer aftaler om hvem som skal deltage, overvågning, kommunikation, tydeligt definerede præmisser for planens tidsramme og revidering/justeringer. I et adaptivt perspektiv er det særligt afgørende, at forvaltningsplanen har indbygget tydeligt beskrevne 'feedback' mekanismer for hvad der skal ske, når præmisserne for forvaltningsplanens målsætninger – overordnet såvel som underordnet – ændres. Det er ligeledes afgørende, at det tydeligt fremgår hvad der skal ske, når ny og afgørende viden tilkommer. Det gælder for både den overordnede målsætning og de grundlæggende målsætninger, at det kan være nødvendigt at foretage større eller mindre revisioner inden for de på forhånd fastsatte tidsrammer. Revisioner og 'feedback' mekanismer sikrer, at forvaltningsplanen bliver et dynamisk forvaltningsredskab, og at den videns- og erfaringsproduktion, der er indskrevet, anvendes løbende.