

## Starka vindar i skogen

- Hur utvecklingen av det nationella skogsprogrammet för skogspolitiken på nya vägar

### Political storm in the forest

- How the development of the Swedish National Forest Programme is changing the political structure of the forest sector

*Tea Madunic Olsson*



## **Starka vindar i skogen**

- Hur utvecklingen av det nationella skogsprogrammet för skogspolitiken på nya vägar

Political storm in the forest

- How the development of the Swedish National Forest Programme is changing the political structure of the forest sector

*Tea Madunic Olsson*

**Handledare:** Kjell Hansen, SLU, Institutionen för stad och land

**Examinator:** Malin Beckman, SLU, Institutionen för stad och land

**Omfattning:** 15 hp

**Nivå:** Grundnivå, G2E

**Kurstitel:** Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

**Kurskod:** EX0888

**Kursansvarig institution:** Institutionen för stad och land

**Program/Utbildning:** Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

**Utgivningsort:** Uppsala

**Publiceringsår:** 2020

**Omslagsbild:** Forsmark skog. Bild tagen av Tea Madunic Olson

**Upphovsrätt:** Samtliga bilder i arbetet publiceras med tillstånd från upphovsrättsinnehavaren

**Elektronisk publicering:** <https://stud.epsilon.slu.se>

**Nyckelord:** skogspolitik, policy, governance, styrning, konflikt, ideologi

**Sveriges lantbruksuniversitet**  
**Swedish University of Agricultural Sciences**

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap  
Institutionen för stad och land

## **Sammanfattning**

Sommaren 2018 beslutade regeringen om ett nationellt skogsprogram för Sverige. Programmet fokuserade mer på bevarande av skogen och hållbarhet än tidigare policydokument inom skogssektorn. Med januariavtalet 2019 fastslogs dock att det nationella skogsprogrammet skulle utvecklas och ha ett större fokus på äganderätt och bättre förutsättningar för entreprenörskap i skogen. Den här uppsatsens syfte är att undersöka styrningen i skogspolitiken med fokus på intressekonflikter som drivande i förändringsprocessen. För att undersöka detta bevakas årskonferensen för det nationella skogsprogrammet och utredningen för stärkt äganderätt. Som hjälpmedel konstrueras idealtyper för att identifiera ideologiska aspekter och begreppet governance används för att analysera styrning.

Utredningen följer i hög grad den politiska linje som fastslogs i Januariavtalet. Årskonferensen fokuserar snarare på konflikthantering och inte på hur nationella skogsprogrammet ska utvecklas mot en ny politisk linje. Talarna på årskonferensen förmedlade olika ideologiska perspektiv, la fram tankar om styrning och intressekonflikter och ställde inte minst frågan om hur vi går vidare bort från dessa konflikter. Slutsatsen av undersökningen blir att det är osäkert om nationella skogsprogrammet utvecklas i linje med Januariavtalets punkt 26 med tanke på vad som behandlades på årskonferensen. Utredningen för stärkt äganderätt pågår. Den följer i högre grad den politiska linje som Januariavtalet fastställt. Innehållet i både utredningen och konferensen speglar ett försök att minska polariseringen i skogspolitiken, men med olika perspektiv som utgångspunkt.

Nyckelord: Skogspolitik, governance, konflikt, ideologi

## **Abstract**

Swedens National Forest Programme was adopted in 2018. The aim of the programme is a broader dialogue among the forest sector and to benefit sustainable forestry. A political agreement among several parties agreed to develop the programme to be more focused on empowering ownership structures. An investigation was announced in order to implement this new political agenda and a conference with this theme was held as well. This study will focus on how these two actions are correlated to develop the Forest Programme to a new political agenda.

Keywords: Forest, policy, goverance, conflict, ideology

## Innehållsförteckning

1.Inledning .....	4
2.Syfte och forskningsfråga .....	5
2.1. Avgränsningar.....	6
3.Bakgrund.....	6
4.Metod .....	10
5.Analytiska begrepp och utgångspunkter .....	11
6.Den första konflikten- rättigheter .....	17
7.Den andra konflikten- miljö.....	22
8.Den tredje konflikten- värderingar .....	27
9.Slutsdiskussion .....	33
10.Litteratur .....	35

## 1. Inledning

I ett matsalsrum hos en skogsägare på Gotland väcktes mitt intresse för det nationella skogsprogrammet. Tillsammans åt studenter och markägare prinsesstårta och diskuterade skogens olika värden. Studentgruppen från Sveriges lantbruksuniversitet hade fått i uppdrag att undersöka lokala aktörers relation till skogen. Slutsatserna skulle bli underlag för utformningen av Gotlands regionala skogsstrategi, en del i nationella skogsprogrammet.

Världen behöver förändras för att nå FN:s globala mål i Agenda 2030 (UNPD 2019). Det finns ett behov av omställning i både enskilda sektorer och hela samhällssystem. Formas belyser i sitt underlag *Kunskap för en hållbar omställning* (dnr 2019:01874) vikten av en tydlig styrning för att underlätta omställningen. Där efterfrågas en tydlig, framåtsyftande och modern styrning. Vi bör utvärdera dagens styrning, om den är effektiv och ändamålsenlig, även i skogssektorn. I Sverige knyter verksamhet i skogssektorn an till minst tre av de globala målen. Mål 9 *Hållbar industri, innovationer och infrastruktur* eftersom skogsindustrin är en av Sveriges viktigaste basnäringar. Mål 13 *Bekämpa klimatförändringarna* eftersom skogen är en viktig kolsänka (Naturvårdsverket 2018). Även mål 15 *Ekosystem och biologisk mångfald* (UNPD 2019). De globala målen är sammankopplade men kan även ligga i konflikt med varandras syfte. Detta gör styrningen mot de globala målen mer komplex och utmanande.

I maj 2018 beslutade regeringen om Sveriges första nationella skogsprogram. Det nationella skogsprogrammet nämns också i den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Liberalerna, Centerpartiet och Miljöpartiet de gröna, även kallad Januariavtalet. Sommaren 2019 beslutade regeringen om *Utredningen för hållbart skogsbruk, stärkt äganderätt i skogen och biologisk mångfald* som en del av Januariavtalet (Regeringskansliet Dir:2019:46). I december 2019 arrangerades skogsprogrammets årskonferens med temat *Varför ser vi olika på skogen?* Dessa tre politiska händelser kommer tillsammans med det befintliga nationella skogsprogrammet stå som grund för den här studien.

Sedan lång tid tillbaka finns det intressekonflikter i Sverige när det gäller skogspolitiken (Hedlund & Montin, 2009). Motsättningen kan beskrivas som en intressekonflikt om skogens värden, där ena sidan värderar rekreation och biologiska värden högst, andra sidan betonar värdet i att bruka skogen. Skogen tar en allt större plats i debatten kring hållbarhet och ett fossilfritt samhälle och båda sidor *strider om legitimitet för att bevisa att deras argument är de mest hållbara*. Januariavtalet inbjuder till en ny politisk inriktning och ställer hela skogsprogrammet inför ett vägskäl. Uppsatsen fokuserar på nationella skogsprogrammets utvecklingsprocess. Hur kan en ny politisk inriktning förändra nationella skogsprogrammet?

## 2. Syfte och forskningsfråga

Uppsatsens syfte är att undersöka styrningen i skogssektorn, samt vilka ideologiska aspekter av de politiska besluten som ligger till grund för en förändrad styrning. Uppsatsen har ett samhällsvetenskapligt perspektiv och utgår från intressekonflikter och motsättningar som incitament för en förändrad styrning. Både det nationella skogsprogrammet och utredningen för stärkt äganderätt är högaktuella i skogssektorn. Januariavtalets punkt 26 förmedlar en ny politisk linje i det nationella skogsprogrammet. Januariavtalet är en politisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Liberalerna och Centerpartiet. Frågeställningen baseras på om och hur årskonferensen och utredningen för förstärkt äganderätt förhåller sig till denna nya politiska linje.

- *Hur förhåller sig årskonferensen och utredningen om förstärkt äganderätt till Januariavtalets punkt 26?*

Med utgångspunkt i forskningsfrågan formuleras två mer metodfokuserade frågeställningar:

- *Vilken typ av styrning föreslås med nationella skogsprogrammet och utredningen för förstärkt äganderätt?*

- *Vilka olika ideologier framkommer på skogsprogrammets årskonferens utifrån Webers idealtyper med hjälp av metoden idéanalys?*

## **2.1. Avgränsningar**

Studien berör inte den regionala delen av det nationella skogsprogrammet. Inte heller de regionala uppföljningar som diskuterades på årskonferensen. Det nationella skogsprogrammet är under ombearbetning, bland annat genom det pågående utredningen om stärkt äganderätt. Studien kommer inte att kunna förutse resultatet av vare sig programmet eller utredningen, men tar dessa till hjälp för att kunna analysera nuvarande politiska läge. Studien tar endast hänsyn till den del av Januariavtalet som nämner skogspolitik och det nationella skogsprogrammet, punkt 26.

## **3. Bakgrund**

Detta kapitel syftar till att beskriva de två enskilt viktigaste utgångspunkterna i uppsatsen, nationella skogsprogrammet och januariavtalets punkt 26, samt hur dessa förhåller sig till varandra.

Johanna Johansson, statsvetare på Södertörns högskola, har inriktat sin forskning på skogspolitik. Hon menar att politiken kommer få en mer betydande roll i omställningen till en fossilfri välfärdsstat. Skogspolitiken har varit passiv och avreglerad och kunnat regleras av marknaden. Senaste åren har marknaden reglerats med hjälp av certifieringar. Med nya mål gällande bioekonomi och biologisk mångfald ställs högre krav på tydlig styrning. Nya politiska mål kräver en annan typ av samverkan. Mål om bioekonomi knyter ihop skogspolitiken med bland annat energipolitik, miljöpolitik och landsbygdspolitik.

Policyprocesser på internationell och europeisk nivå får mer och mer inflytande. Det finns tydliga drag av flernivåpolitik, eller multi-level governance, eftersom



policyskapande sker på flera olika nivåer. Statlig styrning verkar på olika sätt utan att nödvändigtvis bli svagare. Skogsbrukscertifieringarna understöddes av staten. Spelreglerna förändrades och fick andra aktörer att ta det ansvar staten krävde. De senaste tio åren har en del internationella åtaganden drivit på målen om ökat antal skyddade hektar skog (Hedlund & Montin 2009, s.123).

### **5.1. Nationella skogsprogrammet**

Programmet bottnar i en strävan att skapa en ökad dialog mellan alla aktörerna inom skogssfären. Programmet ska bygga på Skogsvårdslagens (1979:429) mål om jämställda mål mellan produktion och miljö. Det övergripande målet för hela nationella skogsstrategin sammanfattas i meningen *”Skogen, det gröna guldets, ska bidra till jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi”* (Regeringskansliet 2019). Det nationella skogsprogrammet har även regionala perspektiv där regeringen har i uppdrag att stödja regionala dialoger och strategier.

### **5.2. Strategidokument**

En sammanfattning av hela strategin (N2018/03142/SK) delas in i fem olika fokusområden:

1. Ett hållbart skogsbruk med ökad klimatnytta
2. Mångbruk av skog för fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet
3. Innovationer och förädlad skogsråvara i världsklass
4. Hållbart brukande och bevarande av skogen som en profilfråga i svenskt internationellt samarbete
5. Ett kunskapskliv för hållbart brukande och bevarande av skogen

Det femte, kunskapsmålet, figurerar som ett grundläggande tema för resterande fyra mål (Regeringskansliet 2019).

Visionen och strategidokumentet har indikationer mot en viss ideologisk riktning samtidigt som den pekar mot en viss typ av styrning. Centrala begrepp som programmet vill framhäva är hållbarhet, mångbruk, klimatnytta genom produktion och ett ökat bevarande. Det man vill signalera är att skogen ska fortsätta brukas men kanske inte på samma sätt som tidigare och ännu mer med hållbarhet och klimat i åtanke. Genom att vilja gynna både brukande av skogen och bevarande av skogen verkar programmet försöka möta många olika intressen med en och samma vision.

### **5.3. Handlingsplan för genomförande av det nationella skogsprogrammet**

Handlingsplanen (dnr N2018/04161/SK) består av upp emot 90 olika uppdrag inom den politiska sfären. I nästan alla fall delegeras uppdraget till olika nivåer och instanser inom den offentliga sektorn.

Huvudsakligen är det uppdrag till Skogsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet (Regeringskansliet 2019). Dessa två aktörer har även arbetat med olika typer av förstudier som ligger till grund för det nationella skogsprogrammet. Handlingsplanen sammanfattar kortfattat med nio olika regeringsuppdrag, som ska verka för att nå det nationella skogsprogrammets vision:

1. Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU ska ta fram och kommunicera tvärvetenskaplig kunskap om mångbruk av skog.
2. Skogsstyrelsen ska utveckla rådgivning för ett hållbart skogsbruk.
3. Skogsstyrelsen ska bistå i arbete inom internationella skogsfrågor.
4. Skogsstyrelsen ska förbereda och genomföra en Skogsakademi för beslutsfattare inom EU.
5. Skogsstyrelsen ska bistå i genomförandet av det nationella skogsprogrammet.

6. Skogsstyrelsen ska stödja regionala dialoger och insatser.
7. SLU ska genomföra en samhällsekonomisk konsekvensanalys av metod för att skydda värdefulla skogar inom det statliga bolaget *Ersättningsmark i Sverige AB*.
8. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska tillsammans med SLU uppdraget att utarbeta en sammanhållen och regelbunden statistik om arealen skogsmark.
9. SLU ska utforma ett ändamålsenligt utbildningspaket för älgförvaltning.

#### **5.4. Januariavtalet punkt 26**

Den sakpolitiska överenskommelsen kallas i vardagligt tal för Januariavtalet och ibland för 73 punktsprogrammet. Januariavtalet är en politisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Liberalerna, Centerpartiet och Miljöpartiet de gröna. Detta avtal formades för att Liberalerna och Centerpartiet skulle godkänna regeringens budget.

Utöver ett budgetsamarbete är partierna också överens om ett samarbete gällande frågor som innefattar den sakpolitiska överenskommelsen. Följande punkt 26 har en tydlig liberal avspiegling med en stark betoning på äganderätt och markägaren.

Värna och stärk den privata äganderätten till skogen. Stärk rättssäkerheten för markägare och företag och säkerställ att markägare ska få ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. Anslagen för ersättningar för skyddad mark ska vara tillräckliga för detta. Det nationella skogsprogrammet utvecklas för att ytterligare främja en växande skogsnäring och ett hållbart skogsbruk. Programmet ska bygga på skogsvårdslagens två mål om produktion och miljöhänsyn. Särskilt fokus ska läggas på goda villkor för företagande i skogssektorn. Ansvariga myndigheter ska få i uppdrag att föreslå ett nytt och enhetligt sätt att räkna skyddad mark. Utredningar tillsätts om stärkt äganderätt, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av mark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Artskyddsförordningen ska ses över för att effektivt och rättssäkert kunna skydda hotade arter och vara tydlig gentemot markägare om när man har rätt till ersättning. Den utökade nyckelbiotopsinventeringen återupptas inte.

Texten signalerar att det saknas en betoning på äganderätten och kompensation till markägarna i det befintliga skogsprogrammet. Punkt 26 kräver att skogsprogrammet tar en mer liberal inriktning som gynnar det privata ägandet och resulterar i en minskad begränsning från staten. Januariavtalets punkt 26 har ideologiska ståndpunkter som skiljer sig från det nationella skogsprogrammets. Den grundläggande ideologin i nationella skogsprogrammet är inte lika tydlig, men blir tydligare i jämförelse med Januariavtalets punkt 23. Innehållet i Januariavtalet framhåller vad som saknas i programmet innehållsmässigt, ur ett liberalistiskt synsätt. Januariavtalets punkt 26 kan tolkas som en protest mot en politisk ton i det nationella skogsprogrammet som fokuserar på mångbruk och bevarande i större grad än tidigare.

#### **4. Metod**

Det studerade materialet består av utredningen för stärkt äganderätt (Dir. 2019:46) samt intryck och föreläsningar från nationella skogsprogrammets årskonferens. För att undersöka om dessa politiska handlingar inbjuder till en ny politisk linje, fokuserar metoden på styrningsmässiga faktorer samt idéerna och ideologierna bakom dessa diskussioner och dokument. För att besvara frågeställningen kommer en typ av textanalys att tillämpas. Idé- och ideologianalys är väl lämpad att användas när man berör frågor om utveckling av politiska program. Metoden är även lämplig för att undersöka ideologisk förändring, även då den sker i debattform. Idé- och ideologianalys fokuserar på innebörden av en text eller diskussion (Bergström & Boreus 2012, s. 24).

För att analysera ideologiska aspekter används två idealtyper som verktyg. Idealtyper är en analysmetod inom textanalys som är kopplat till sociologen Max Weber. Idealtyper konstrueras utefter typologi och en politisk-teoretisk referensram (Bergström & Boreus 2012, s. 148). I studien används två idealtyper som fungerar som förenklade modeller av en liberal ideologi och en

socialistisk ideologi. Konstruktionen av dessa två idealtyper har inspirerats av Mattlars (2013, s.25) examensarbete *Människan, samhället och omvärlden*.

Det studien undersöker är årskonferensen och utredningen för stärkt äganderätt. Dessa är två olika typer av material, därför kommer materialen behandlas något olika. Utredningen för stärkt äganderätt kommer i större grad analyseras utifrån idealtyper för att identifiera olika politiska budskap. Årskonferensen kommer också analyseras utifrån idealtyperna, men jag valde att utveckla idealtyperna för att kontextualisera på ett bättre sätt. Detta eftersom konferensen kom att handla mer om konflikter mellan olika perspektiv än renodlad ideologi.

På nationella skogsprogrammets årskonferens utgjorde metoden av en deltagande observation. Det innebär en viss interaktion med deltagare på konferensen samt möjlighet att kunna känna av vilka värden som framhålls samt vilka intressen som är representerade både när det gäller temana på agendan och när det gäller vilka personer och organisationer som är representerade. Alla talare spelades in och ljudfilerna är av god kvalitet trots den stora lokalen. Mingel och fika med aktörer spelades inte in men finns också till grund för intryck och diskussioner. Genom att delta på årskonferensen gavs möjlighet att bevaka diskussionerna kring utvecklingen av nationella skogsprogrammet samt undersöka om dessa diskussioner är i samma ideologiska linje som Januariavtalets punkt 26.

## **5. Analytiska begrepp och utgångspunkter**

Här definieras och diskuteras olika begrepp som kommer användas i resonemanget och behövs för att kontextualisera resultatet.

### **5.1. Policy**

Policy är en samlad strategi för vart en organisation ska röra sig. Policies finns ofta i dokument, som presenterar en agenda och fördelar olika resurser. Policyn

visar även mål och vilken typ av fördel som finns med policyns syfte. Oftast är implementeringen en del av själva policyn. Implementeringen kan uttryckas i policyn men kan också utformas i förhandlingar och samverkan. Det är vanligt att olika policys eller program möter motstånd från de som berörs av dem (Pain & Hansen 2019 s. 195). Kärnan i en policy är vanligtvis en typ av problemformulering, där problemet definieras som något som saknas eller en existerande lösning som inte fungerar tillfredställande (Pain & Hansen 2019, ss. 202).

Med globala hållbarhetsmålen, tidigare milleniemalet (UNPD 2019), är det vanligare med policys som adresserar ett globalt problem men gör en nationell version kring problemet (Pain & Hansen 2019, s.204). Exempelvis klimatförändringarna som globalt problem och hur Sverige ska arbeta bättre för att motverka dessa. För att omvandla policy till verkan krävs processer, dvs. implementering. Policyns agenda representeras i lagstiftning eller ramverk för olika program. I svensk politik är byråkratin i samband med detta ofta kopplat till ett specifikt departement (Pain & Hansen 2019, s.209).

## **5.2. Program**

Ett program är generellt sett mer inriktat mot förändring än en policy. Ett program är också i större grad förankrad i en specifik kontext. Då begreppen är så pass lika i detta fall kommer begreppen behandlas med en liknande innebörd i den här studien.

## **5.3. Ideologi**

Enligt Nationalencyklopedin (2019) används ordet ideologi allmänt i betydelsen åskådning, ofta i samband med politiska uppfattningar. Att tillhöra eller erkänna en ideologi betyder att man accepterar en bestämd samhällsåskådning, som rör frågor kring hur verkligheten ser ut, värderingar och handlingsnormer. Åskådningen blir en relativt sammanhängande enhet. För att underlätta att identifiera formuleringar i text eller tal som har en ideologisk anknytning har jag konstruerat två

idealtyper för studien. Idealtyp1 pekar mot liberalism medan idealtyp 2 pekar mot socialism. Idealtyperna är konstruerade för att förtydliga resonemangen i studien och är inte applicerbara på andra sammanhang. Idealtyperna underlättar arbetet att sortera olika idéer, men kan samtidigt ge en extremare bild av verkligheten. Det är inte heller idealtypernas syfte att ge en exakt bild av verkligheten, snarare att underlätta att placera politiska budskap i förhållande till idealtypen (Beckman 2005).

<b>Idealtyp 1 (mot liberalism)</b>	Människan	Samhället	Omvärlden
<b>Världsåskådning</b>	Rationell, förnuftig, vinstmaximerande	Individualism och pluralism	Individualism
<b>Strategi</b>	Kunskap, prestation	Fri marknad, Fritt ägande, minimal stat, ekonomisk tillväxt, decentralisering	Fri marknad, fri handel, globalisering
<b>Utopi</b>	Individuell frihet och utveckling	Frihet och formell jämlighet	Ekonomisk utveckling, jämlighet och frihet
<b>Idealtyp 2 (mot socialism)</b>	Människan	Samhället	Omvärlden
<b>Världsåskådning</b>	Social	Klass och strukturell orättvisa	Orättvisa och segmentering
<b>Strategi</b>	Solidaritet	Välfärd, utbildning, inkomstutjämnig, gemensamt ägande, statlig styrning	Internationellt samarbete, klass harmonisering
<b>Utopi</b>	Jämlighet, positiv frihet och självförverkligande	Rättvisa, jämlighet, stabilt samhälle	Rättvisa och jämlighet



## **5.4. Governance**

I litteraturen finns ett statsvetenskapligt sätt att använda begreppet governance och det står för interaktiv samhällsstyrning. De praktiska processerna är desamma men beskrivs i det statsvetenskapliga perspektivet som samverkan mellan olika styrningsnivåer. Governance brukar här ofta jämföras med government eller centralstyrning. Governance handlar om att lösa och hantera olika samhällsproblem. Styrningen är mer interaktiv, det vill säga inkännande, och mer komplex, eftersom fler aktörer och intressen är inblandade (Hedlund & Montin 2009, s. 7). Governance är inget nytt fenomen utan kan också ses som ett perspektiv och ett nytt begrepp för en styrning som funnits länge. Ett syfte med governance är att kunna bygga nätverk över gränsen för det privata och det offentliga. Det handlar om en förändrad roll för de politiska institutionerna. De ska se till att saker genomförs, men det behöver inte nödvändigtvis göras av dem. I Sverige ser vi det som naturligt att politiken ersätts av politiska intresseorganisationer när de deltar i till exempel offentliga utredningar (Hedlund & Montin 2009, s. 41). Vissa menar att governance är ett naturligt fenomen som vunnit intresse efter nedskärningar och kraftigt minskad offentlig sektor. Det banar en ny väg för politiska institutioner och ett ökat engagemang från övriga samhället. Det råder delade meningar om den här förändrade styrningen ger en försvagad stat. På ett plan erbjuder modellen mindre utrymme att styra. Man kan också se det som en typ av decentralisering, där den centralstyrda politiken representeras av politiska intresseorganisationen. Det behöver inte nödvändigtvis betyda försvagad effektivitet i själva styrningen (Hedlund & Montin 2009, s.43). Det nationella skogsprogrammet är ett bra exempel på governance. Det är en styrningsform där det finns mål men vägen dit avgörs av berörda aktörer.

## **5.5. Governance i svensk skogspolitik**

Det är inget nytt fenomen att skogspolitiken genomgått en policyförändring i linje med hållbar utveckling. Policyområdet generellt är ett område där det är vanligt med intressekonflikter. Historiskt har staten varit stark inom

skogspolitiken. Skogen som råvara har varit en viktig resurs som har varit förknippad med flera intresseområden i samhället. Den statliga styrningen har dock varit mjuk och byggt på samarbete med näringen (Hedlund & Montin 2009, s.109).

År 1993 likställde riksdagen produktion och miljö och banade väg för en ny svensk skogspolitik. Devisen blev *frihet under ansvar*, vilket fortfarande är ett starkt ledord för många skogsägare. Den svenska modellen blev en generell miljöhänsyn i skogsbruket, det generella syftar på frivilliga avsättningar. De avsättningar som inte var frivilliga instiftades i form av naturreservat och nationalparker. Dessa utgjorde ett komplement till frivilliga avsättningar. De frivilliga avsättningarna är nödvändiga dels på grund av att äganderätten är grundlagsskyddad och påtvingade instrument ansågs ha för liten effekt (Hedlund & Montin 2009, s.109).

I slutet av 1990-talet utvecklades visionära politiska miljöambitioner som innebar att öka antalet hektar skyddad skog. Detta etablerades inom internationella skogsbrukscertifieringar som FSC, Forest Stewardship Council och PEFC. Certifieringen syftar till att informera konsumenten om skogsråvarans ursprung och certifieringssystemen blir privata regelsystem, som skogssektorn måste rätta sig efter. Denna reglering sker utan statens formella inblandning och förblev marknadsdrivet. Miljöorganisationerna fick därmed legitimitet och inflytande i skogsindustrin (Hedlund & Montin 2009).

## **5.6. Helmfrids tre natursyner**

Helmfrids (2007) tre olika sorters natursyn sammanfattas kort och representeras med tre olika namn. Den *outsinliga källan*, *Den sköra evighetsmaskinen* och *Den gemensamma kroppen*. Syftet med Helmfrids undersökning var att dessa förklaringar skulle underlätta diskussion och analys kring natursyn och hållbar utveckling. *Den outsinliga källan* kallas den natursyn där människa och natur är åtskilda. Människan är ett subjekt och naturen behandlas som ett objekt. Människan är överordnad naturen, det är människan som värderar

naturen. Det som kännetecknar naturen är att den är vild, robust, tålig och inte kräver någon särskild omsorg. Naturen är inte helig, utan ett medel för att tillgodose mänskliga behov som föda och skydd.

*I Den sköra evighetsmaskinens* natursyn står människan och dess behov också i centrum. Den har mycket gemensamt med den outsinliga källan. Båda utgår från en antropocentrisk världsbild. Det som skiljer är att vi, enligt synen *Den sköra evighetsmaskinen*, är förbundna med naturen på det materiella planet samt beroende av den. Naturen är skör, komplex och ställer villkor. Naturens nytta måste på lång sikt kunna tillgodose möjligheter för alla människor. Den här natursynen har höjt miljöfrågans status i flera olika sammanhang. *Den gemensamma kroppen* har inte samma antropocentriska världsbild. Marken äger människorna på samma villkor som människorna äger marken. Det finns ingen motsvarighet för begreppet ägande. Att kunna bruka något för egen del eller kräva mycket från naturen tolkas snarast som en besatthet.

## **6. Den första konflikten- rättigheter**

Som talare på årskonferensen presenterar Camilla Sandström, forskare på Umeå universitet, tre huvudsakliga konflikter som är aktuella idag. Första konflikten är olika lager av rättigheter och skyldigheter; äganderätt, allemansrätt, jakträtt och renskötselrätt. Här finns olika uppfattningar om vad som bör vara i privat eller i offentlig ägo samt vilka rättigheter och skyldigheter som medföljer. Detta är en avgörande fråga för hur skogen regleras. Huruvida något, i detta fall skogen, ska vara i privat eller offentlig ägo är en debatt kopplad till olika ideologiska utgångspunkter. Enligt de två idealtyper som tagits fram för det här arbetet beror det delvis på skillnad i världsåskådning. Enligt idealtyp 2, mot socialism, är världen socialt orättvis och det optimala är att korrigera detta med ett så stort offentligt ägande som möjligt. Enligt idealtyp 1, mot liberalism, är individen rationell, förnuftig och vinstmaximerande. Argument i linje med

idealtyp 1 menar att det enskilda ägandet är det mest fördelaktiga. Dessa skillnader i världsåskådning ligger till grund för dagens konflikter i äganderätten och hur den ska verka.

I detta kapitel utgör utredningen för stärkt äganderätt en naturligt stor del av underlaget tillsammans med delar av empirin från årskonferensen. Utredningen har det officiella namnet *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen* och beslutades vid regeringssammanträde 18 juli 2019 (Dir. 2019:46). I direktivet beslutades att en särskild utredare ska undersöka förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Detta är ett kommittédirektiv från Miljödepartementet och uppdraget ska redovisas den 1 juli 2020.

Enligt direktivet (Dir. 2019:46) är utgångspunkten för utredningen att stärka förtroendet mellan myndigheter och skogsägare samt att stärka legitimiteten för politiska beslut. Formellt skyddad mark beskrivs i dagsläget riskera att verka som en inskränkning i äganderätten. Om det ska upprättas ett formellt skydd ska det vara på frivillig grund från ägaren samt ersättning ska utgå till ägaren enligt principerna i grundlagen. Detta skulle även stärka rättssäkerheten. Agneta Ögren, som är utsedd till särskild utredare, är domare med 30 års erfarenhet. Hon var domare i ett känt avverkningsmål i fjällnära skog där privata skogsägare stämde staten. Utfallet blev att de privata skogsägarna fick rätt och domare Ögren ansåg att ersättning för skyddade områden var statens och lagstiftarnas ansvar, inte något den privata markägaren skulle stå för. Detta berättar Agneta på konferensen och avslutar med att säga: ”Och så fick jag bollen tillbaka”.

Syftet med utredningen är att värna och stärka den privata äganderätten till skogen genom att stärka rättssäkerheten för markägare och företag, och säkerställa att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. Syftet är också att belysa eventuella målkonflikter och att synergier nyttjas mellan internationella och relevanta nationella åtaganden om biologisk mångfald och en växande cirkulär bioekonomi. Utredaren ska dessutom föreslå hur incitament för hållbart skogsbruk och en förbättrad legitimitet för den förda skogs- och miljöpolitiken kan skapas. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig

tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen. (Dir 2019:46)

Ovanstående citat är en sammanfattning av utredningens direktiv. Det är tydligt att huvudsyftet med utredningen är att äganderätten ska stärkas. Att värna om äganderätten och privat ägande genomsyrar hela direktivet samtidigt som det tar upp andra aktuella frågor inom skogsbruket. Direktivet skildrar en världsåskådning och människosyn där människan är förnuftig och rationell. Ideologiskt lutar dessa aspekter åt idealtyp 1. Genom att prioritera äganderätten och det enskilda ägandet högst, ger det en liberalistisk anda ur ideologisk synvinkel. Det indikerar en indirekt värdegrund för att det enskilda ägandet är viktigast för skogsbruket, inte i större bolagsform eller det statliga ägandet. Andra frågor som till exempel biologisk mångfald berörs också i direktivet, men genom den första meningen i citatet underordnar man resterande frågor till äganderätten.

En cirkulär ekonomi minskar miljö- och klimatpåverkan samtidigt som den gynnar näringslivsutveckling, export och tillkomst av nya jobb, bl.a. genom att nya produkter sätts på marknaden och nya affärsmodeller utvecklas.

I citatet finns argument för att utveckling av näringslivet, produktutveckling och affärsmodeller kan gå hand i hand för att åstadkomma en minskad miljö- och klimatpåverkan, genom en cirkulär ekonomi. Enligt en utredning från Miljödepartementet (2017) är en cirkulär ekonomi ett alternativ till ett slängsamhälle, där behovet av att konsumera pareras med att produkter slängs. Detta kallas för en linjär ekonomi i motsats till en cirkulär ekonomi. Det innebär inte automatiskt en ökad produktion utan snarare ett effektivare sätt att bruka de resurser som finns (SOU 2017:22). I detta fall skogsråvara. Detta korrelerar med värderingar i idealtyp 1 eftersom citatet ger uttryck för en syn som premierar vinstmaximering och strategin är ekonomisk tillväxt genom kunskap.

Ovanstående utgångspunkter gäller generellt för problembeskrivningarna och uppdraget som utvecklas nedan. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och ett hållbart skogsbruk, inklusive ökad tillgång på hållbar skogsråvara.

Dessa rader poängterar att skogsbruket och skogsnäringen ska främjas. Skogsbruket som benämning är kopplat till ett produktionstänk. Produktion och idealtyp 1 korrelerar genom den vinstmaximerande, tillväxtfrämjande världsåskådningen. Denna ideologiska utgångspunkt menar att ekonomisk tillväxt är vägen till frihet och utveckling. Ekonomisk tillväxt behöver dock nödvändigtvis inte alltid vara produktionsbaserad. Detta tar det nationella skogsprogrammet upp som exempel då de föreslår det programmet kallar mångbruk av skogen, till exempel turistföretag, som nyttjar skogen. I detta fall kan man utgå från att produktionen är viktig eftersom det tar upp en växande skogsnäring samt ökad tillgång på hållbar skogsråvara. Citatet pekar på att de förslag utredningsgruppen kommer fram till ska gynna skogsnäringen i form av skogsbruk.

Utredningens direktiv ger en klar känsla av att följa Januariavtalets punkt 26. Flera intressen tas in, men det är alltid äganderätten som väger tyngst i direktivet. Direktivet ger känslan av att vara ett förlängt resonemang från Januariavtalets punkt 26. Det är dock öppet för utredaren att dra egna slutsatser kring vissa sakfrågor.

På årskonferensen är det inte lika tydligt. Arbetsgruppen som arbetar med utredningen som nyligen är tillsatt har en spridd men relevant bakgrund. Arbetsgruppen består av Jon Karlsson, Kristina Dreijer, Tommy Ek, och Karin Tormalm (Statens offentliga utredningar 2019). Jag sitter bredvid Kristina Dreijer på konferensen och hon berättar att det är hennes första vecka i arbetet med utredningen. Alla är närvarande på konferensen men det är Karin Tormalm och Tommy Ek som står på scen tillsammans med ordförande Agneta Ögren. De klargör också att utredningen syftar till att bidra till att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden och nationella mål inom biologisk mångfald. Huruvida dessa mål är relevanta diskuteras inte. Snarare får man känslan både av arbetsgruppen och direktivet att det är något som måste göras. Uppe på scenen i konferenssalen ger de tre medarbetarna intrycket av att tala utan manus och relativt öppet kring utredningen. Det är tydligt att de oroas av tidspressen i

att utredningen ska vara klar redan 1 juli. De uttrycker också att vissa av målen i direktivet från regeringen är stora och långsiktiga, inte anpassade att utredas på kort tid. Utredningen är upplagd med en expertgrupp till hjälp, samt ytterligare en konferens i form av en hearing och en hemsida där alla intresserade kan lämna sina åsikter och synpunkter kring frågorna i utredningen. För hearingen 29e januari är det så stort intresse att arbetsgruppen får välja ut deltagare för att få en bra spridning av intressen.

En av utredarna framhåller särskilt att han hoppas på en bättre dialog så att de kan få vara så lösningsorienterade som möjligt. Han säger att han är jätkligt trött på polariseringen i skogspolitiken. Förväntningar på dialog finns på alla deltagare, även expertgruppen på 20 personer.

Erik Westholm, professor vid SLU, talar på nationella skogsprogrammets årskonferens. Han ger en känga till det privata ägandet och menar att äganderätten är stark, nästan för stark, och innebär för mycket rättigheter och för lite skyldigheter. Westholm poängterar att äganderätten i Sverige är bland de starkaste i världen och ifrågasätter varför den ska stärkas än mer. Atmosfären i konferenssalen stelnar till vid Westholms föreläsning. Är det verkligen meningen att en professor ska ifrågasätta det privata skogsägandet, när konferensen handlar om hur det nationella skogsprogrammet ska bli mer i enlighet med den politiska linjen i Januariavtalet? Alla andra talare har förespråkat samverkan och hävdat att det inte finns några konflikter. Erik Westholm är så pass känd i sitt sammanhang så jag snabbt inser att Skogsstyrelsen vet precis vad de har bokat med hans föreläsning, som har rubriken ”Är vi på väg åt rätt håll?”. Kort sagt så tycker Erik Westholm inte att det nationella skogsprogrammet är på rätt väg, om det vore mer i den ideologiska inriktningen som januariavtalet har fastställt, skulle det vara ännu mer fel håll.

Vidare liknar han äganderätten vid en lobbyverksamhet och att det banar väg för nedskärningar inom viktiga miljöåtgärder. Han säger också att ersättningar är en viktig fråga att utreda, men tycker det är tråkigt att skogsägare är så avigt

inställda till skogsmiljöfrågor. Och ännu värre att Skogsstyrelsen är det. Westholm ifrågasätter också att vi kallar svenskt skogsbruk hållbart och att Sverige ska verka som ett modelland för hållbarhet. Han menar att det är riskfyllt att gå för fort fram.

Varför avverkar vi över huvud taget? Varför ser vi bioenergi som klimatneutralt? Detta är obekväma frågor att ställa. Ökade volymer är inte lösningen (Westholm 2019).

Westholms argument verkar som en motsats till det liberalistiska i januariavtalet och speglar ideologiska aspekter som ryms i idealtyp 2. Han är en stark förespråkare för bevarande av skogen och att minska produktionen. Förutom skillnaden i åsikt i dessa sakfrågor söker han inte möjligheter till lösningar och kompromisser som resterande talare.

## **7. Den andra konflikten- miljö**

Det andra området som Camilla Sandström presenterar som tyngd av konflikt eller intresse motsättning är frågan om nyckelbiotoper. Hon menar att dett är en sakfråga och att det inte är begreppet man är oense om. Oenigheten gäller hur vi ska registrera nyckelbiotoper och vilken roll nyckelbiotoper ska ha. Som tidigare nämnts kommer en viss del av konflikten kring nyckelbiotoper till uttryck i olika perspektiv kring bevarande och produktion. Sandström ger förslaget att samtliga aktörer lyfter blicken i den här frågan samt ställer sig frågan om vilka mål vi har och hur vi ska nå dem. Konflikten kring nyckelbiotoperna har delvis handlat om hur dessa ska hanteras. Tidigare, när en mark har klassificerats som nyckelbiotop, har det automatiskt blivit ett skyddsvärt område som enligt certifieringar måste tas ur produktion. Avverkning får alltså inte ske. Detta har upplevts av skogsägare som att staten konfiskerar marken och att äganderätten kränks då det inte betalas ut ersättning till markägaren som planerat avverkning. Frågan kring nyckelbiotoperna har en fot i diskussionen kring äganderätt och bottnar samtidigt i konflikten mellan bevarandeperspektiv och produktionsperspektiv. Dessa utgör utgångspunkter för två olika läger i en debatt kring hållbarhet, miljö och klimat. I detta kapitel



kommer diskussionen kring nyckelbiotoper breddas och handla om skogens värde för den biologiska mångfalden och behovet av att skydda den.

Med hänsyn till att en registrering av nyckelbiotoper kan leda till långtgående konsekvenser för enskilda och att Skogsstyrelsens roll när det gäller nyckelbiotopsinventering inte är författningsreglerad, bör en analys ske av konsekvenserna av att nyckelbiotoper identifieras och registreras och vilken statens roll bör vara när det gäller nyckelbiotoper. Utredaren bör göra en liknande analys som för nyckelbiotoper när det gäller identifiering och registrering av uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur (.....) Förslag bör lämnas om vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att beakta kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet vad gäller konsekvenser för äganderätten. (Dir: 2019:46)

Att stoppa nyckelbiotopsinventeringen var en central del av

Januariavtalets punkt 26. Detta har varit en fråga skogsägare drivit starkt, eftersom många har ansett att konsekvenserna av nyckelbiotopsinventeringen inskränkt äganderätten. Frågan om nyckelbiotoper har tilldragit sig en stor del av den skogspolitiska debatten (Skogsstyrelsen 2019). Utifrån statens roll i sammanhangen kan man dra en ideologisk slutsats av motsättningarna.

Ovanstående citat ifrågasätter Skogsstyrelsens roll och konsekvenserna den kan få för enskilda ägare. I citatet lyfts äganderätten fram som motvikt till statens rätt till ingripanden, vilket speglar den ideologiska inriktningen i idealtyp 1.

Det behövs utvecklade och positiva incitament för att bevara biologisk mångfald i skogsbruket. Det ska löna sig för markägare att värna allmänna intressen som biologisk mångfald, friluftslivsvärden och värden för rennäringen. Nya flexibla skydds- och ersättningsformer ska därför utredas som bygger på frivillig grund och stärker incitamentsstrukturen i skogsbruket. I utredningen ingår därför att föreslå nya flexibla skydds- och ersättningsformer som ekonomiskt eller på annat sätt gynnar markägare som bevarar biologisk mångfald och gynnar allmänna intressen, samtidigt som det är möjligt att utveckla och få verksamheter med bas i skog att växa. Formerna ska vara effektiva för att bidra till en förvaltning där den biologiska mångfalden säkras långsiktigt. (Dir: 2019:46)

Här framhåller citatet att ekonomisk ersättning är det mest effektiva sättet att bevara biologisk mångfald och samtidigt värna om äganderätten.

Huvudsyftet är att bevara, inte att bruka. Metoden är marknadsmässig ersättning och att främja frivilliga avsättningar. Utopin tillhör mer idealtyp 2, men strategin bygger på värden från idealtyp 1. I detta stycke finns även incitament till governance som styrningsstrategi. Positiva incitament som ska gynna mindre aktiv statlig styrning, frivillighet och samverkan.

Det bör analyseras vilka behov som finns av skydd och särskild hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen samt rennäringens intressen i fjällnära skog. I behovsanalysen bör det beaktas vad som redan har skyddats i dessa

områden och Sveriges relevanta nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald. Mot bakgrund av skogens viktiga roll för näringslivsutveckling i det fjällnära området behöver behovet av skydd och särskild hänsyn till allmänna intressen även ställas i relation till en analys av enskilda intressen som jobb, företagande och möjligheter till landsbygdsutveckling i det fjällnära området. (Dir: 2019:46)

I det här citatet framhålls att mer kunskap kring biologiska värden behövs för att kunna göra rätt bedömningar och inventera vad som redan skyddats i dessa områden. I diskussionen kring biologisk mångfald ryms också ideologiska aspekter. Att skydda eller bevara biologisk mångfald står ofta i konflikt med produktionsperspektivet då skogen ses som obrukbar när den tas ur produktion. Med detta som bakgrund står produktion och bevarande i konflikt och fokus på biologisk mångfald gynnar bevarandeperspektivet. Den ideologiska aspekten ligger, som tidigare nämnt, i att produktionsperspektivet har en liberalistisk anda med vinstmaximering och ekonomisk tillväxt som ledord.

I citatet framhålls att dessa biologiska värden måste ställas i relation till möjligheter till landsbygdsutveckling. Citatet pekar mot att utredningen ska finna en kompromiss mellan intressekonflikterna i fjällnära områden. Även om det biologiska värdet är stort måste det värdet sättas i relation till den försörjningsmässiga faktorn. I citatet ryms även en antropocentrisk natursyn, där människans behov är centralt. Direktivet vill att man tar hänsyn till näringslivet men det är de biologiska värdena som ska undersökas i första hand.

En annan talare på årskonferensen är Svante Axelsson som är nationell samordnare på Fossilfritt Sverige. Han framhåller svensk kultur som en avgörande fördel för att vara mer klimatsmarta och nå ett fossilfritt samhälle. Han talar fort och med stort engagemang. Han menar att svenskt näringsliv är drivna att förnya sig, bli fossilfria och bli konkurrenskraftigare genom detta. Målet för Fossilfritt Sverige är att bli världens första fossilfria välfärdsland. Han menar att om vi ska bli konkurrenskraftiga så måste vi effektivisera omställningen och inte stanna och tänka efter. Axelsson pratar om att näringslivet är pådrivande och hoppas på en kapplöpning mot fossilfritt samhälle. Han skojar om att göra Trump avundsjuk. Han talar positivt om

utvecklingen i Sverige och menar att många investeringar sker, men nyttan är långsiktigt kan inte ses ännu.

Axelsson menar också att vi måste motivera våra beslut genom att värdera dem. Avverkar man måste det värderas högre mot det vi offerar, biologisk mångfald. Enskilda skogsägare och bönder måste tjäna på att vara klimatsmarta, att öka avverkningen. Klimatkonflikten ska inte övergå i konflikter om markanvändning utan de enskilda ägarna måste värnas och de måste kunna ha en lönsam verksamhet. Efter detta uttalande kommer han med lite konkreta tyckanden i sakfrågor, idéer som han menar skulle gynna klimatet, öka mängden biobränslen i Sverige och effektivisera skogsbruket. Han presenterar detta som enkla och snabba lösningar som Sverige behöver i omställningen. En är att minska antalet körskador med innovation och moderna skogsmaskiner. Skapa arrenden på skyddsvärda skogsmarker. Han nämner detta kort och förklarar inte hur detta skulle fungera i praktiken. Axelsson nämner också att minska klövviltstrycket från till exempel älg. Han menar att ökad produktion samtidigt med ökad biologiska mångfald inte innebär en så stor motsättning som många tror. För att lyckas behövs ett smartare och effektivare arbete. Axelsson beskriver att konflikten är så stor som vi väljer att göra den.

Han sammanfattar genom att nämna sina viktigaste punkter i föreläsningen. Sverige är bra på att samarbeta. Bejaka trakthyggesbruket, men stäng inga dörrar till kontinuitetsbruket. Bejaka nuet men fortsätt att forska och sök innovation där det finns samhällsmässiga fördelar. Han nämner även röjrotsavdrag och att minska klövviltsskador som snabba konkreta åtgärder. Axelsson uppmanar alla deltagare att sluta stå och vråla på läktaren utan komma ner på planen och spela. När han avslutat kommer en fråga från Skogsindustrierna:

-Ska vi i rummet eller politiken ta besluten?

Axelsson svarar att det ska vi i rummet. Han säger att riksdagen är stökig just nu. Publiken skrattar till. Axelsson utvecklar kort och säger att han ser mer konsensus än vad han trodde. Varken media eller politiker ser någon konsensus. Han menar att vi i rummet är rustade att lösa problemen steg för steg.

Om man är en bra ledare hittar man kompromisser. Har man som ledare eldat på sin grupp har man kanske svårt att hitta kompromisser. Där tycker jag att vi är idag. (Axelsson, *Fossilfritt Sverige*)

Tillbaka till Erik Westholm, professor på SLU, som argumenterar tydligt och kompromisslöst att klimatdebatten lyser med sin frånvaro. Han menar att det finns många företag i skogsbranschen som förstår att det krävs en omställning men långt ifrån alla gör det. Han menar att vi måste ha Agenda 2030 i alla mål. Han menar också att skogspolitiken formas med skygglappar mot resten av världen. Det finns värderingar som ändras i samhället med klimatoron och den här värdesvängningen kommer skapa en större globalare världsbild. Klimatoron växer exponentiellt. Vi avstår från att samla kunskap om skogens miljövärden. Han menar att vi gör oss en otjänst genom att profilera oss som klimatsmarta genom produktion. Resten av världen kommer att se igenom det. Vi ska inte se skogen som det gröna guldets. Westholm menar också att vi behöver politiska ramverk för riskspridning, och slår ett slag för hyggesfritt skogsbruk. Han menar att vi inte tagit reda på vilket typ av skogsbruk som skapar fler jobb på landsbygden. Han nämner även att han gärna såg mer lövskog och att vi borde utvärdera energianvändningen, då viss användning släpper ut kol. Det är tydligt att Erik inte samtycker med att skogspolitiken skulle bli mer liberalistisk i policy med ett förändrat skogsprogram. Det förvånar mig dock att han i princip förkastar hela skogsprogrammets mål och vision, som är satt innan Januariavtalet. Lugnt och metodiskt plockar han isär programmets uppbyggnad och ratar nästan alla dess delar. I min tidigare beskrivning av nationella skogsprogrammet finns det delar av både idealtyp 1 och 2 ur ideologisk aspekt. Erik Westholms argument visar genom att förkasta stora delar av programmet att idealtyperna inte är tillräckliga som verktyg för analys, eftersom de inte kan kategorisera alla typer av ideologiska ställningstaganden.

Avslutningsvis håller Tina Brahinzade ett inspirationstal om hållbarhet. Brahinzade är ung och driver ett eget företag med sina inspirationsföreläsningar. Hon har en dramatisk powerpoint där hon talar om att vi ska värna om naturen, att vi har förstört ekosystemen och att vi måste tänka om när vi investerar. Hon avslutar med att vi kan ta drastiska beslut i visionen om en hållbar framtid. Brahinzade tillsammans med Westholm som avslutande talare ger en

domedagskänsla och ett avslut med tydlig atmosfär av motstånd mot produktion och de liberalt färgade förändringar som Januariavtalet innebär.

## **8. Den tredje konflikten- värderingar**

Det tredje konflikten som Camilla Sandström presenterar handlar om värderingar kring skogen. Det som rör moral och ideologi. Hur vi ser på skogen. Är människans roll central eller ser vi människan som en del av ekosystemet. Vi kan inte hantera den här frågan genom att tvinga på någon annan vår uppfattning. Hur kan vi respektera att vi har olika värderingar. Hur vi definierar hållbarhet. Utifrån ett antropocentriskt eller biocentriskt perspektiv? Dessa frågor har berörts i tidigare kapitel utifrån olika teman. Detta kapitel förtydligar och sammanfattar de ideologiska motsättningar som framkommit på olika sätt i studien. I tidigare frågor resonemang utgått från de idealtyper som konstruerats utifrån ideologiska utgångspunkter. Med den empiri från tidigare två kapitel, idealtyperna och Helmfrids natursyner har jag vidareutvecklat idealtyperna. De har utvecklats naturligt som ett resultat av ideologiska utgångspunkter i relation till kontexten i den här uppsatsen. Produktionsperspektivet och bevarandeperspektivet har uppstått eftersom jag inte kunnat dra direkta slutsatser mellan produktion-liberalism och bevarande-socialism. I de nya perspektiven finns delar av idealtyperna kvar men är integrerade i en kontext och har inslag av Helmfrids natursyner (2007). I dessa perspektiv är även Camilla Sandströms tankar om klyftan mellan stad och land i natursyn och vad som värderas högst.

### Produktionsperspektivet

Utgångspunkter	Värderingar	Argument
Ruralt	Ekonomi	Arbetsstillfällen- genom ökat skogsbruk
Idealtyp 1	Klimatnytta- genom inbundet kol	Bioekonomi, värna äganderätten. Privata skogsägare tar hand om naturen och skogen.
Helmfrids natursyn den sköra evighetsmaskinen	Hållbarhet- fokus ökad produktion	Entreprenörskap i skogen möjliggör en levande landsbygd genom ekonomisk tillväxt

### Bevarandeperspektivet

Världsåskådning	Värderingar	Argument
Urbant	Ekologi	Arbetsstillfällen- genom mångbruk av skogen
Idealtyp 2	Klimatnytta- genom skyddad skog	Nyckelbiotopsinventering, värna allemansrätten. Öka kunskapen om skogens biologiska värden.
Helmfrids den sköra evighetsmaskinen/ den gemensamma kroppen	Hållbarhet- fokus biologisk mångfald	Trevliga skogar för civilsamhället att vistas i. Statligt förvaltande av all skog för maximerad jämlikhet

I en paus på konferensen pratar jag med en bekant som presenterar mig för en medarbetare i en skogsägarförening. Hon uttrycker stor besvikelse och frustration på konferensen såhär långt.

I vilket annat politikområde ber man parterna att lösa konflikterna själva? Hade dom satt upp några regler hade vi kunnat förhålla oss till dem. Nu finns det inga regler. De vill ha mer av allt, produktion och miljö men säger inte hur detta ska nås. Vi har en stor konferens och blir undervisade i konflikthantering för regeringen inte vill ta i konflikten själva.

Det känns som om nuvarande regering inte vill eller kan hantera frågan och kommer vara passiva tills det löser sig av sig självt. Vi är mycket irriterade.

Att en representant från en skogsägarförening är frustrerad är inte så konstigt. Det privata skogsägandet är knappt representerat bland talarna på konferensen. Förutom Svante Axelsson från Fossilfritt Sverige är det huvudsakligen representanter från statliga myndigheter eller institutioner som är inbjudna att tala på konferensen. Det hon uttrycker är också en protest mot den styrning som föreslås, och som hela tiden projiceras under konferensen, governance. Det är en protest mot den otydlighet som upplevs i det nationella skogsprogrammet. Självt undrar jag under stora delar av konferensen när de ska börja prata om hur de ska utveckla nationella skogsprogrammet mot Januariavtalets punkt 26. Det är flera under konferensen som känner frustration över bristen på svar på konkreta sakfrågor. Att komma överens med alla parter känns svåråtkomligt och som ett arbete på lång sikt.

Fråga från en man som presenterar sig som konsult och forskare:

- Hur har konflikter skapats med rådande politik och lagstiftning?

Forskare Camilla Sandström svarar att vi har valt att ha frihet under ansvar vilket lägger ett stort ansvar på vissa aktörer. Det är viktigt att ha en politisk komponent som avväger när aktörerna inte är överens. Decentraliserad struktur kan gynna konflikter, men det är inte säkert att en toppstyrd struktur hade varit bättre. Den som ställer frågan frågar indirekt om det är politikens fel att det finns konflikter. Sandströms svar speglar att hon menar att governance är rätt lösning för skogssektorn. En mindre tydlig och direkt styrning från staten kan förstärka konflikter, men syftar ändå till att gynna samverkan mer än government, en centraliserad styrning (Hedlund & Montin 2009).

Fråga från representant från WWF:

-Ser du några nya aktörer för det här nya samhällskontraktet?

Ja, miljöorganisationer tar mer plats, svarar Sandström. Även nya aktörer som representerar landsbygdsutveckling och mångbruk. Det finns både rurala och urbana komponenter. Hon menar att ett ruralt perspektiv är mer antropocentriskt än det urbana och att urbaniseringen är pådrivande i konflikten. Utifrån Sandströms resonemang finns det en viss korrelation mellan urbana perspektiv och idealtyp 2, som är mindre antropocentrisk. Aktörer som generellt tillhör idealtyp 2 tar större plats i debatten och drar även sambandet att urbaniseringen ger en mindre antropocentrisk natursyn. En natursyn som kan liknas vid Helmfrids (2007) den sköra evighetsmaskinen. Detta har legat till grund för de två perspektiv som presenterats tidigare i kapitlet. Ett bevarandeperspektiv är mångbottnat och inkluderar både ideologi, natursyn, och om man bor i staden eller landsbygden.

Svante Axelsson menar att för att nå ett fossilfritt samhälle behövs en ökning av biobränslen med 86% till 2045. Detta med nuvarande och förväntad efterfrågan. Här nämner Axelsson att konflikthanteringen och skogssektorn måste sluta bråka för att komma vidare och röra sig framåt. Han föreslår att man ska bejaka varandras bilder av skogen. Kanske inte säga att skogen är hållbar utan säga att skogen är på väg att bli hållbar. Han menar att det är dumt att säga att skogen är hållbar för då signalerar man att man är klar, inte tänker agera. Det bjuder inte in till samtal utan snarare till konflikt.

Axelssons föreläsning är den på dagen som engagerat rummet mest. Det känns i atmosfären i hela salen. Hans föreläsning är konkret och diskuterar sakfrågor inom skogspolitiken, där han är tydligt i sin ståndpunkt. Trots sakfrågorna har han stora inslag av konflikthantering i sin föreläsning. Att olika intressen inte motsätter sig i lika stor grad som gemene man verkar tro. Känslan man får på konferensen är att en del av syftet är att slå hål på en myt om att det finns en dikotomi mellan miljöintressen och produktionsintressen som visar sig i olika konflikter. Men samtliga föreläsare och inte minst Axelsson verkar tro på devisen att konflikten inte är större än man gör den.

Svante Axelssons inlägg handlar precis som flera andra om governance. Han pratar indirekt om governance i kontexten skog. Eller kanske snarare i



kontexten skogsbruk. Svante mål och vision skulle vara ett exempel på governance som styrningsmetod. Han visar också tydligt sin ideologiska ståndpunkt i idealtyp 1. Hans värderingar är produktionsinriktade, effektiviserande, vinstmaximerande och kopplad till ekonomisk tillväxt i sin vision om ett fossilfritt Sverige. Det visar också en natursyn mot Helmfrids (2007) den sköra evighetsmaskinen. Även om fokus är hållbarhetsmål och en medvetenhet om att resurser inte är oändliga, så finns ett väldigt starkt produktionsperspektiv i den här föreläsningen.

Margaretha Groth, som är enhetschef för avdelningen för samhällsutveckling på Vinnova, talar också på årskonferensen. Myndigheten Vinnova syftar till att främja innovation och stärka Sveriges innovationsförmåga för en hållbar tillväxt. Groth är inte lika interaktiv som föregående talare utan har ett förberett tal hon läser upp för publiken. Powerpointen består av Vinnovas logga och byts inte under presentationen. Margaretas Groths föreläsning är likt Camilla Sandströms väldigt fokuserad vid vad jag tolkar som konflikthantering. Groth pratar om att Vinnova ska mobilisera aktörer, skapa mötesplatser, inte bara finansiera forskning och att detta skulle vara en steg i rätt riktning. Hon menar att alla aktörer inte behöver ha samma drivkraft, då händer det inget. Det är olika drivkrafter som gör att vi kommer vidare. Senare pratar hon likt flera föregående talare om att det inte finns konflikter i skogen idag, utan att det mest är en uppfattning. Här reagerar jag på att det känns motsägelsefullt att uttala detta efter att man vidhållit att olikheter för oss framåt. Därefter förklarar hon att konflikt är ett negativt laddat ord. Hon säger att konflikt kan vara det som för oss framåt, kan det vara konflikt som driver innovationerna som för oss framåt? Groth menar att vi inte behöver tycka likadant men vi behöver lita på varandra när vi samarbetar. Jobba tillsammans med de som inte tycker likadant som oss. Hon nämner också att vi ska vara glada för att det diskuteras så mycket kring skogen. Hade inte ämnet väckt känslor skulle det vara en ickefråga. Skogen är viktig för klimatfrågan och det ska vi vara glada för.

Lösningen enligt Groth och Vinnova är samverkan och tid. Att förstå saker tar tid. I frågan om hur man ska lyckas gå från kamp till kompromiss är svaret

dialog och att kunna prata om målen. Olika ord har olika innebörd för olika personer. Hon framhåller även politikens roll som jätteviktig. Men säger att det är vi som måste röra oss och inte alltid vänta på politiken. Hon säger att vi (deltagarna på konferensen) gör så svåra saker att vi inte kan göra de själva utan måste samverka. Margaretas föreläsning framhåller inget nytt innehållsmässigt utan baseras mer på konflikthantering. Inte på det konkreta verktygmässiga sätt som Sandström presenterade utan med fokus på styrning från staten. Detta var den föreläsning som förespråkade governance tydligast av alla. Det var en klar uppmaning från en representant från en statlig myndighet att dessa frågor bör drivas med samverkan, dialog och att undvika konflikter för att söka samsyn.

På Eriks Westholms föreläsning är det två saker som slår mig. Det ena är varför Skogsstyrelsen bjuder in honom som en så tydlig motståndare till både nationella skogsprogrammet och Januariavtalets punkt 26. Westholm går tydligt emot det som dagens andra föreläsare förespråkade. Det som också är intressant är att han ratar det nationella skogsprogrammet.

Han står på motsatt ideologisk arena till många andra inom skogsbranschen och precis som dem är han negativt inställd till själva styrningsmetoden. Han menar att skogen är en gemensam resurs som inte bör ägas av privatpersoner. Detta är en tydlig ideologisk ståndpunkt som korrelerar mot idealtyp 2. Han menar att skogen berör för många personer för att kunna ägas enskilt. Ett eventuellt statligt ägande av skogen skulle i dagens situation vara mot governance.

Hedlund & Montin (2009, s.32.) beskriver att det finns delade meningar gällande sambandet mellan governance och demokrati. Westholms argument tyder på att han anser att industrin, staten och intresseorganisationer inte är ett tillräckligt representativt nätverk för bra governance. Westholm går inte in på vilken typ av governance han förespråkar.

Ur ett annat perspektiv kan man argumentera för att Januariavtalet är en demokratisk kompromiss som bör fullföljas för att inte regeringen ska förlora sin legitimitet. Med detta som bakgrund finns säkerligen fler personer i konferenssalen som inte håller med i Westholms argumentation och har sin världsbild i idealtyp1. Som snarare anser att privat ägande är en rättighet och att

Erik Westholm talar för en politik som inte röstats fram. Jag är uppriktigt förvånad när konferensen avslutas. En förmiddag med tema om samverkan, konflikthantering och dialog. En förmiddag som någon enstaka gång nämner Januariavtalet men inte diskuterar hur det nationella skogsprogrammet ska utvecklas utifrån denna nya politiska linje. En eftermiddag som avslutar med att kritisera det befintliga skogsprogrammet och ser det som otänkbart att föra det i en mer liberalistisk riktning.

## 9. Slutdiskussion

Årskonferensen visade att arrangörerna Skogsstyrelsen och Näringsdepartementet ser svårigheter med att förena den typ av governance som nationella skogsprogrammet presenterar med Januariavtalets punkt 26. Det är min tolkning av att man utelämnar Januariavtalet samt dess innehåll och har ett nytt uttalat tema på konferensen.

Rubriken var ”Varför ser vi olika på skogen” men i sak diskuteras detta tema endast kort på Camilla Sandströms del på konferensen. Det uttalade temat är snarare att vi måste gå vidare från konflikter till handling i skogssektorn. Det mest uttalade och homogena budskapet på hela konferensen kan sammanfattas i dessa punkter:

- Samverkan
- Dialog
- Det finns inga konflikter på riktigt, vi är mer överens än vi tror.
- Vi måste börja samarbeta och se likheter och möjligheter.

Slutsatsen från årskonferensens första dag är att governance är Skogsstyrelsens och Näringsdepartementets lösning vad gäller styrning, likt uppbyggnaden av det nationella skogsprogrammet. De förändringar i sakfrågor och ideologiska ståndpunkter som Januariavtalet ställt som krav berörs inte så stor utsträckning som förväntat. Lösningen som presenteras är att fortsätta med den styrningsform som lagts fram med nationella skogsprogrammet. Januariavtalet banar väg för en tydligare typ av styrning, men utredningen för stärkt äganderätt är upplagd på ett sätt som pekar mot governance igen. Inte innehållet, utan hur

man genomför utredningen. Utredningen vill inkludera många perspektiv och olika aktörer. När utredningen är upplagd på det sättet är det troligt att resultatet kommer bli något liknande, en styrning som försöker tillgodose många intressen genom att de själva ska samverka och komma överens. Precis detta opponerar sig flera aktörer emot. Personen från skogsägarföreningen uttryckte sig tydligt i att hon upplevde att man var utlämnad för att politiken helt enkelt inte klarar av styrningen. I Land Skogsbruk publiceras en ledare efter årskonferensen med rubriken *Konflikter, otydliga mål och rörig politik*, som talar sitt tydliga språk om vad andra aktörer tycker om resultatet av konferensen (Fornling 2019).

I den här uppgiften har egenkonstruerade bevarandeperspektivet och produktionsperspektivet vuxit fram. Dessa två perspektiv är egentligen genomgående aktuella i hela arbetet. Det nationella skogsprogrammet hade mer inslag av ett bevarandeperspektiv än tidigare politiska dokument.

Januariavtalets punkt 26 visar en tydlig reaktion på detta. Den banar väg för en ny politisk inriktning som är tydligt liberalistisk och vill främja en ökad produktion. Idag slåss båda perspektiven om den legitimitet det ger att kunna kalla sitt perspektiv ”det hållbara”.

Att navigera politisk styrning i en sektor präglad av konflikter är inte lätt. Styrningen i dagens politik fokuserar mer på att inte delta i polariseringen av skogssektorn och på att hålla sig saklig. Detta ger en risk att uppfattas som passiv, inte effektiv och är inte den moderna, framåtsyftande styrning som efterfrågades i arbetet mot Agenda 2030. Hur ändamålsenlig styrningen faktiskt är återstår att se. Vad utredningen för stärkt äganderätt mynnar ut i kommer att ha betydelse. Men i Skogsstyrelsens och Regeringskansliets arrangemang syntes inte den vilja att kunna utveckla nationella skogsprogrammet utifrån den politiska linje som Januariavtalet stipulerar. Snarare får de olika aktörerna själva komma till slutsatser när det gäller intresse motsättningar i sakfrågor. Eventuella värderingar som yttrar sig i intresse motsättningar lämnas åt aktörerna med instruktion att samverka. Den tydliga, snabba styrning som efterfrågas av skogsägare och i Januariavtalets punkt 26 kommer troligtvis inte att implementeras i närtid.

## 10. Litteratur

- Beckman, Ludvig. (2005): *Grundbok i idéanalys*  
Santerus Förlag
- Fornling, Pär. (2019): *Konflikter, otydliga mål och rörig politik*  
Land Skogsbruk [Publicerad 2019-12-19]
- Foucault, Michel (1982): The Subject and Power. I Dreyfus, H. & Rabinow, P. (eds.): *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*.  
Brighton: Harvester.
- Giddens, Anthony. (2007): *Sociology*  
Cambridge: Polity press
- Helmfrid, Hillevi. (2007): *Tre sorters natursyn*  
Institutionen för stad och land: SLU
- Hedlund & Montin. (2009): *Governance på svenska*.  
Sanctus Förlag: Stockholm
- Inglis, D. & Thorpe, C. (2014): *An invitation to social theory*  
Cambridge: Polity press
- Liberalerna (2019): *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Liberalerna, Centerpartiet och Miljöpartiet de gröna*.  
<https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/utkast-till-sakpolitiskocc88k-s-c-l-mp.pdf> [2019-11-22]
- Nationalencyklopedin (2019): *Ideologi*  
<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/ideologi> [2020-01-07]
- Naturvårdsverket (2018): *Skogen ä ren ovärderlig resurs för klimatet*  
<https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhället/Miljoarbete-iSverige/Uppdelat-efter-omrade/Klimat/Klimatneutralt-Sverige/Skogen/>  
[2020-01-07]
- Näringsdepartementet (2019): *Jennie Nilsson inleder skogsprogramrådet*  
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/10/jennie-nilssoninleder-skogsprogramradet/> [2019-12-01]
- Skogsstyrelsen (2018): *Skogsvårdslagen*  
<https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/> [2019-03-

15]

Skogsstyrelsen (2019): *Anmälan till skogsprogrammets årskonferens 2019: Varför ser vi olika på skogen*. <https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/varverksamhet/regeringsuppdrag/nationellaskogsprogrammet/skogsprogramm-etkonferens/>  
[2019-11-16]

Statens offentliga utredningar (2019): *Skogsutredningen 2019*  
<https://skogsutredningen.se/> [2020-01-15]

Pain & Hansen. (2019): *Rural development*  
Routledge

Regeringskansliet (2019): *Sveriges första nationella skogsprogram*  
Stockholm: Näringsdepartementet

Regeringskansliet (2018): *Strategi för Sveriges nationella skogsprogram*  
Stockholm: Näringsdepartementet (Artikelnummer: N2018.18)

Regeringskansliet (2018): *Handlingsplan för det nationella skogsprogrammet*  
Stockholm: Näringsdepartementet (Artikelnummer: N2018.29  
Diarienummer: N2018/04161/SK)

Regeringskansliet (2019) *Utredningen för starkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Direktiv 2019:46*

Södertörns högskola. 2019: *Johanna Johansson*  
<https://www.sh.se/kontakt/forskare/johanna-johansson>  
<https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/publikationer/2019/rapport-2019-19-attityder-till-nyckelbiotoper.nulagesbeskrivning-2018.pdf>

UNPD. *Globala målen*  
<https://www.globalamalen.se/> [2019-12-02]