



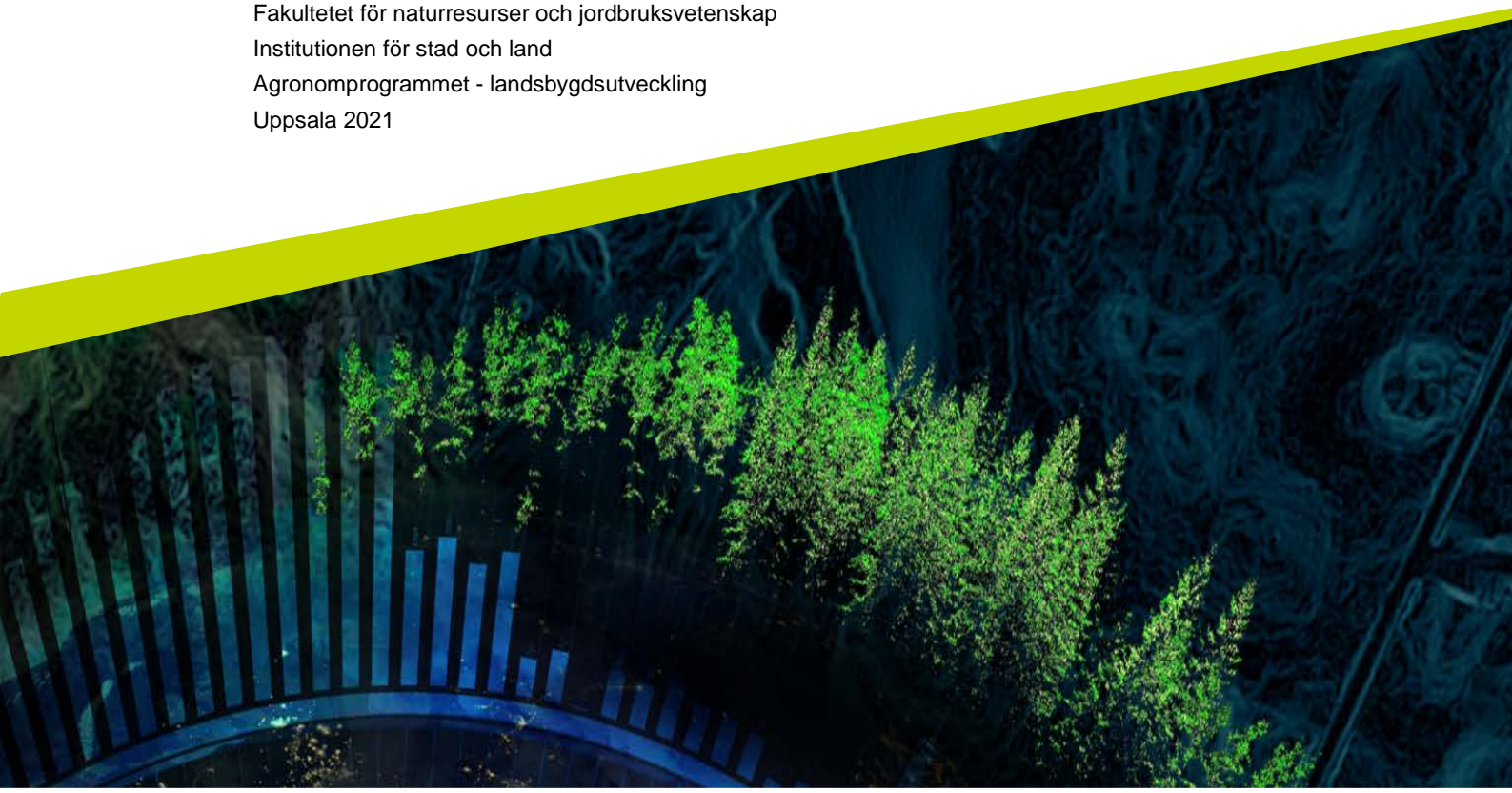
Vem får bestämma över skogen?

– En analys av samverkan i regionala skogsstrategier

Who gets to decide over the forest? – An analysis of the dialogue process in regional forest programs

Signe Rönnegård

Självständigt arbete • 15 hp
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU
Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land
Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling
Uppsala 2021



Vem får bestämma över skogen? – En analys av samverkan i regionala skogsstrategier

Who gets to decide over the forest? – An analysis of the dialogue process in regional forest programs

Signe Rönnegård

Handledare: Erik Westholm, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land
Bitr. handledare: Izabel Nordlund, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land
Examinator: Ildikó Asztalos Morell, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

Omfattning: 15 hp
Nivå och fördjupning: Grundnivå, G2E
Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling
Kurskod: EX0888
Program/utbildning: Agronom, inriktning landsbygdsutveckling
Kursansvarig inst.: Institutionen för stad och land

Utgivningsort: Uppsala
Utgivningsår: 2021
Elektronisk publicering: <https://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: samverkansstyrning, skogspolitik, nationella skogsprogrammet, regionala skogsstrategier, deltagande

Sveriges lantbruksuniversitet
Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land
Avdelningen för landsbygdsutveckling

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Fulltexten kommer dock i samband med att dokumentet laddas upp arkiveras digitalt.

Om ni är fler än en person som skrivit arbetet så gäller krysset för alla författare, ni behöver alltså vara överens. Läs om SLU:s publiceringsavtal här: <https://www.slu.se/site/bibliotek/publicera-och-analysera/registrera-och-publicera/avtal-for-publicering/>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.

Sammanfattning

2018 beslutade regeringen att varje län ska låta skogliga aktörer samverka för att ta fram regionala skogsstrategier. Det finns många perspektiv på vad skogen bör användas till, där särskilt motsättningarna mellan miljöhänsyn och produktion varit föremål för debatt. Den här studien analyserar därför skogsstrategierna med syftet att öka kunskapen om hur samverkan används som skogspolitiskt styrmedel. Särskilt fokus ligger på vilket utrymme olika hållbarhetsaspekter får, samt förutsättningarna för ett jämlikt deltagande. För att studera detta har en processpåring utförts, med fördjupning av strategiprocessen i Skåne, Dalarna och Västerbotten. Materialet består av intervjuer med tjänstepersoner samt skriftliga källor.

Studien synliggör en statlig förhoppning om att dialogen i de regionala skogsstrategierna ska minska polariseringen mellan aktörerna. Analysen av strategiprocessen i länen pekar på att en alltför snäv inkludering av intressen underminerar förtroendet för samverkan. Det är därför viktigt att involvera aktörer som speglar både sociala, miljömässiga, kulturella och ekonomiska värden. Men aktörerna deltar inte på lika villkor. Särskilt ekonomiska intressen, framförallt produktionsintressen, värderas högre än andra av de som är ansvariga för strategin. Företrädare för dessa intressen har även ofta fått positioner i strategiprocessen med mer makt än övriga deltagare. För att strategierna ska ta vara på viktiga samhällsintressen borde därför även skogarnas sociala, kulturella och miljömässiga värden erkännas. Dessa aspekter företräds ofta av mindre resursstarka aktörer. För att uppnå ett jämlikt deltagande behöver processen anpassas, så att samtliga intressen ges lika möjligheter till inflytande.

Nyckelord: samverkansstyrning, skogspolitik, nationella skogsprogrammet, regionala skogsstrategier, deltagande

Abstract

In 2018, the Swedish government initiated the regional forest programs, encouraging each county to gather stakeholders in dialogue processes. The forest has been debated by stakeholders with different views on how it should be managed, with strong tensions between conservation and production values. This study aims to increase the knowledge regarding the role of collaborative governance in forest policy, by analyzing the regional forest programs. Dimensions of sustainability and equal participation in the forest programs are extra highlighted. The study was carried out through a process tracing, with examples from the process in Dalarna, Skåne, and Västerbotten county. The empirical data consists of interviews with officials within Swedish authorities and written material.

The findings show that state-level politicians expect the dialogue to reduce conflicts of interest. Regarding organization and participation, both economic, social, cultural, and environmental values should be involved to create a legitimate process. However, the stakeholders do not participate on equal terms. Especially economic and production-oriented interests are valued higher than other interests by the officials. These stakeholders have in the three counties in focus gained positions with more influence than non-economic interests. Social, cultural, and environmental values should be recognized to a greater extent if the strategy aims to address important societal interests. These aspects are often represented by stakeholders with less access to financial resources, which exclude them from participation. To achieve equal representation, the process must include tools that compensate for these power asymmetries.

Keywords: collaborative governance, forest policy, Sweden's National Forest Programme, regional forest programs, participation

Innehållsförteckning

Aktörer	6
1. Inledning	7
1.1. Syfte och frågeställning	8
1.2. Svensk skogspolitik	8
1.3. Tidigare forskning	9
1.3.1. Varför samverkan?.....	10
1.3.2. Samverkan i skogen	10
2. Teori	13
3. Metod	15
3.1. Undersökningsområden	15
3.2. Processspårning.....	16
3.2.1. Processmaterial	16
3.2.2. Intervjuer med tjänstepersoner	17
3.3. Analys av materialet	19
4. Analys av skogsstrategierna	20
4.1. Uppdraget från regeringen	20
4.1.1. Stor frihet.....	21
4.1.2. ...på begränsad budget	23
4.1.3. Förväntan på att länen ska lösa skogliga konflikter.....	23
4.2. Organisering	26
4.2.1. Att utforma en legitim process	26
4.2.2. Risker med en illegitim process	28
4.3. Deltagande	29
4.3.1. Olika intressen har olika förutsättningar	30
4.3.2. Att värdera skogliga perspektiv.....	31
5. Diskussion	35
Referenser	37
Bilaga 1: Skogliga förhållanden i länen	40

Aktörer

Här anges information om de aktörer som omnämns i uppsatsen. Aktörerna står i bokstavsordning.

Jägareförbundet	Nationell intresseorganisation för jägare
LRF	Lantbrukarnas riksförbund
Länsstyrelse	Regeringens företrädare i respektive län, totalt 21 stycken.
Naturskyddsföreningen	Sveriges största miljöorganisation
Region	Ett folkvalt, självstyrande organ som verkar inom respektive län.
Samebyar	Varje sameby är en organisation med tillhörande geografiskt område där medlemmarna bedriver renskötsel. Totalt finns 51 samebyar i Sverige.
Sametinget	Dels en statlig myndighet med ansvar för samiska frågor, dels ett samiskt folkvalt organ.
Skogforsk	Det svenska skogsbrukets forskningsinstitut
Skogslänet	Samarbete mellan länsstyrelsen Västerbotten, Skogsstyrelsen och företrädare för skogsföretag, branschorganisationer och forskningen.
Skogsstyrelsen	Statlig myndighet med ansvar för skogsfrågor, verkar dels på statlig nivå, dels lokalt i olika distrikt.
SLU	Sveriges Lantbruksuniversitet
Södra	Södra skogsägarna, Sveriges största skogsägarförening och en internationell industrikoncern.

1. Inledning

Vad har papper, lingonsylt och rehabilitering gemensamt? Kanske inte så mycket mer än att samtliga är exempel på hur skogen kan användas. Sverige består av 70% skogsmark (Statistiska Centralbyrån 2019) och att skogen är viktig är det nog få som invänder mot. Listan på skogens användning kan fortsätta i oändlighet: kolinlagring, hackspettsbon, renskötsel, pappersmuggar, vandring, byggnadsvirke, jakt...

Med alla dessa intressen rymmer landets skogar en mångfald av åsikter om vad skogen ska användas till. Det finns stora oenigheter om vad som är ett hållbart skogsbruk, och vilka samhällsmål som skogarna ska bidra till. Skogsaktörer är inte överens om vad som är problemet, än mindre hur det borde lösas. Den traditionella intressekonflikten går mellan skogsnäring och naturvårdsintressen, men även klimatanpassning, efterfrågan på förnybara material samt kulturella och sociala värden har identifierats som viktiga perspektiv i skogsfrågan (Beland Lindahl et al. 2017). På senaste tiden har skogens roll för framförallt biobränsle, biologisk mångfald, klimat och renskötsel lyfts i media (se Alestig 2021; Röstlund 2021a; b; Wendick 2021). Skogen har också fått politisk uppmärksamhet, inte minst genom skogsutredningen som presenterades hösten 2020. Utredningen innehåller förslag på lösningar i omdiskuterade frågor – äganderätt, skydd av skog och hur åtaganden om biologisk mångfald kan kombineras med en växande bioekonomi (Skogsutredningen 2020).

Den här studien närmar sig frågan om hur samverkan används som skogspolitiskt styrmedel. Samverkan är samarbete mellan offentliga och icke-offentliga aktörer, något som blivit allt vanligare. Ett sådant samarbete används för att hitta lösningar på invecklade konflikter, inte minst vad gäller skogsfrågor. Men för att samverkan ska bli lyckad behöver processen vara genomtänkt utformad, så att aktörer kan delta på lika villkor och att dialogen resulterar i faktisk handling. Här har det offentliga en viktig funktion som samverkansarrangör (Johansson et al. 2020).

Genom kvalitativa metoder studeras här de regionala skogsstrategierna som ett exempel på samverkansstyrning. Dessa initierades 2018 inom ramen för det nationella skogsprogrammet. Strategierna definieras i den här studien som den *process* som sedan resulterat i strategidokument, handlingsplaner med mera. När det är dokumenten som avses i benämns de i följande text som just

strategidokument. Materialet analyseras utifrån begreppen metastyrning, legitimitet, jämlikt deltagande och hållbarhet. Dessa presenteras närmare i avsnitt 2. Studien ger en helhetsbild av arbetet de regionala skogsstrategierna, från politiskt beslut till implementering på regional nivå, med fördjupning av processen i Skåne, Dalarna och Västerbotten.

1.1. Syfte och frågeställning

Studiens syfte är att öka kunskapen om hur de regionala skogsstrategierna används som skogspolitiskt styrmedel. Det görs genom att besvara följande frågor:

- Vilken förväntan fanns från statens sida på de regionala skogsstrategierna?
- Hur organiserades skogsstrategierna i länen?
- Vilka aktörer/intressen ingår i processen, och på vilket sätt?
- Vilka skilda perspektiv har framkommit i processen?

1.2. Svensk skogspolitik

De regionala skogsstrategierna är en del av ett större statligt projekt - det nationella skogsprogrammet. Genom att initiera dialogprocesser ska programmet bidra till att nå visionen om en växande bioekonomi samt skogsprogrammets fem mål, se Figur 1.

För att förstå sammanhanget som de regionala processerna befinner sig i behöver man se den politiska styrningen av skogen i ett större perspektiv. Under 1900-talet genomgick skogspolitiken i Sverige stora förändringar. Skogsvårdslagens utveckling, från dess tillkomst 1903, har under förra seklet främjat produktion av biomassa i skogen. Lagen har förändrats efterhand, och den senaste reformen som skede 1993 är av särskild relevans för dagens skogspolitiska läge. Reformen innebar att miljö och produktion likställdes i lagen, något som inte varit fallet i tidigare skogsvårdslagar. Lagens miljömål innebär att biologisk mångfald, sociala och kulturella värden ska värnas i skogen. Samtidigt avreglerades skogsbruket, och principen ”frihet under ansvar” infördes. Statens uppgift var inte längre att detaljreglera, utan att istället sätta en miniminivå för vad skogsbruket skulle leva upp till. Skogsägare skulle nu själva se till att ha tillräcklig kunskap för att främja såväl produktion som miljö. (Skogsutredningen 2020)

Principen om frihet under ansvar har inte lyckats vända den negativa trenden för skogarna miljövärden. Naturvårdsverket (2021) rapporterar att ”[a]vverkning

av skogar med höga naturvärden, fragmentering och minskande livsmiljöer för ett antal hotade arter är ett stort problem för att nå målet om att bevara biologisk mångfald i skogslandskapet.” Skogsbrukets hänsyn till rennäringen har också ifrågasatts i senaste tidens nyhetsrapportering (se Röstlund 2021b). I den mediala debatten menar andra att staten borde ge ännu större frihet till skogsägarna, som i frågan med nyckelbiotoper¹ (se Ottosson & Oscarsson 2019). Dessa målkonflikter speglas i den polariserade debatten om skogen.

Starka intressen inom miljö, äganderätt och produktion ledde till att den så kallade skogsutredningen initierades 2019. Under perioden för den här studiens genomförande (mars-maj 2021) har utredningen haft sitt remissförfarande. Det är inte känt hur politiken ska gå vidare med utredningens förslag.



Figur 1. Mål och vision i det nationella skogsprogrammet (författarens egen figur).

1.3. Tidigare forskning

Samverkansstyrning har varit föremål för tidigare studier, varav flera inriktade på samverkan i skogsfrågor (se Appelstrand 2012; Johansson 2016; Beland Lindahl et al. 2017; Johansson et al. 2020). Studierna har identifierat både möjligheter och risker med samverkan, samt ger vägledning i hur en genomtänkt samverkansprocess ska utformas.

¹ Nyckelbiotoper är områden i skogen med extra höga naturvärden, och får inte avverkas på miljöcertifierad mark.

1.3.1. Varför samverkan?

Politik handlar inte bara om vilka mål som ska nås, utan också *hur* de ska nås. Begreppet samverkansstyrning (*collaborative governance* på engelska) betonar att processen sker genom samverkan mellan offentliga och icke-offentliga intressenter (se Johansson 2016). Genom ett sådant samarbete kan man lösa samhällsutmaningar som aktörerna, inklusive staten, inte själva kan ta sig an (Hertting 2018; Pierre 2018). Samverkan som styrmedel gör att politikens riktning inte bestäms enbart av politiker: ”De centrala besluten riggar arenan snarare än att dirigera de handlingar som vidtas på den” (Hertting 2018:217). Det innebär inte att staten helt lämnat ifrån sig sitt inflytande. Johansson et al. (2020:8) menar att ”staten spelar en central roll främst genom att initiera och skapa förutsättningar för en inkluderande och rättvis samverkansprocess”.

Hertting (2018) slår fast att komplexa problem kräver en större bredd av aktörer som tillsammans tar sig an frågan. I sin forskningssammanställning konstaterar Johansson et al. (2020) att frågan om hur ett hållbart skogsbruk bedrivs är just ett sådant problem. Aktörerna är inte överens om *vad* som är problemet, eller *hur* problemet ska lösas. Samverkan kan då öka tilliten mellan aktörer med olika intressen. Dessutom kan samverkan öka beslutsfattares kännedom om lokala förhållanden och bidra till att den politiska styrningen skogen ses som mer legitim (Appelstrand 2012; Johansson et al. 2020).

1.3.2. Samverkan i skogen

Skogen som föremål för dialog och samverkan har avhandlats i flera studier. Beland Lindahl et al. (2017) konstaterar att Sverige har en historia av att prioritera skogliga produktionsintressen framför andra hållbarhetsaspekter. På senare tid har klimatet blivit ett argument för att fortsätta med skogsbrukets produktion av biomassa. Författarna menar att klimatet används som svepskäl för att upprätthålla ett intensivt skogsbruk, eftersom det är omdebatterat hur skogarna egentligen ska skötas för att lagra maximalt med kol. De drar slutsatsen att det behövs en allmän debatt om hur landets skogar ska användas i framtiden.

Det nationella skogsprogrammet, där de regionala skogsstrategierna ingår, skulle kunna vara en plattform för den debatt som Beland Lindahl et al. efterfrågar. Införandet av det nationella skogsprogrammet har studerats av Johansson (2016). Studien identifierar förutsättningar för att programmet ska fungera som en legitim arena för beslutsfattande: jämlikt deltagande, transparens samt förmåga att hantera intressekonflikter. Från politikens och skogsnäringens sida finns förhoppningar på att programmet ska ge skogliga aktörer möjlighet att mötas och nå samsyn i konfliktområden, vilket ska underlätta implementeringen av skogspolitiska åtgärder. Johansson (2016) konstaterar att dialogen inom det nationella skogsprogrammet, där de regionala skogsstrategierna ingår, har specifika svårigheter som behöver hanteras. Särskilt två utmaningar pekas ut:

- hur en avvägning mellan miljö och produktion ska hanteras
- att säkerställa ett rättvist deltagande, så att inte ojämlika maktbalanser mellan intressen påverkar deras möjlighet till inflytande i processen.

Dessa utmaningar återkommer i flera studier av svensk skogspolitik. Beland Lindahl et al. (2017) visar att skogspolitiken har ambitionen att inkludera fler intressen, men är oförmögen att göra en avvägning mellan dessa perspektiv. Författarna lanserar begreppet ”more of everything” för att beskriva hur beslutsfattare inte tar tag i problemet att skogen är en begränsad resurs. Det resulterar i ojämna maktrelationer till fördel för virkesproduktion och skogsnäring, på bekostnad av social och miljömässig hållbarhet. Detta speglas i det nationella skogsprogrammet. De perspektiv på bioekonomi som skildras i skogsprogrammet tar för givet att produktion är det överordnade målet, medan miljömässiga och sociala värden - särskild samiska rättigheter kopplade till renskötsel – marginaliseras (Fischer et al. 2020).

Frågan är om dessa intressekonflikter alls är lämpliga att hantera på länsnivå. En masteruppsats, som studerar processen bakom de regionala skogsstrategierna i Gävleborg och Västra Götaland, visar att målkonflikter mellan produktion och miljö är svåra att hantera i länen. Istället behövs åtgärder från central nivå, med de styrmedel som finns tillgängliga där. (Hertog 2019)

Johansson et al. (2020), visar i sin forskningssammanställning att ett jämlikt samarbete inte är något som uppstår av sig själv, utan kräver resurser, tid och noggrann planering. Också ramarna för samarbetet behöver vara preciserade, exempelvis hur man har valt ut vilka som är med och hur man ska lösa intressekonflikter som uppstår. De vanligaste misstagen i samverkansprocesser är enligt forskningssammanställningen:

- att det finns för lite tid och för lite resurser
- att aktörerna i samverkan inte ses som en legitim grupp
- en otillräcklig förankring i organisationerna som företräds
- att myndigheter och beslutsfattare har svårt att ta vara på det som beslutas i samverkan.

Sammanställningen avslutas med hur en bra samverkansprocess bör utformas. Syftet med samverkan behöver klargöras. Aktörerna ska bestämma vilket problem de är där för att lösa, och sedan gemensamt komma fram till hur det ska lösas. Också ramarna för samarbetet ska vara tydliga, exempelvis hur man har valt ut vilka som är med och hur man ska lösa intressekonflikter som uppstår. Deltagandet är centralt – inte bara vilka som bjuds in, utan också vilka reella möjligheter de har att påverka strategin. Särskilt miljörelsen, små ideella

organisationer och rennäringen pekas ut som aktörer vilka har svårt att hinna delta i samverkansprocesser. Slutligen måste det finnas resurser för att ta vara på resultaten från processen, och omsätta dem i praktiken. (Johansson et al. 2020)

Hertog (2019) drar liknande slutsatser i sin masteruppsats som studerar dialogprocessen bakom de regionala skogsstrategierna i Västra Götaland och Gävleborg. Hertogs uppsats visar att osäker finansiering samt bristande tillit mellan aktörerna försvårar arbetet, vilket i likhet med Johansson et al. (2020) understryker vikten av att samverkansprocesser har tillräckligt med resurser.

2. Teori

Syftet med den här uppsatsen är att förstå hur samverkan används som skogspolitiskt styrmedel. För att diskutera resultatet används begreppen metastyrning, legitimitet, jämlikt deltagande och hållbarhet. Genom att analysera strategierna som en form av samverkansstyrning (collaborative governance) blir det möjligt att förstå varför de har tagits fram och vilka som har fått vara med och ta fram dem. I den här studien definieras samverkansstyrning på samma sätt som Pierre (2018:147) beskriver governance: ”Governance handlar om den process där politiska aktörer och institutioner samverkar med icke-offentliga aktörer för att lösa politiska eller kollektiva problem”.

Styrmedel diskuteras ibland i termer av ”bottom-up” eller ”top-down”, det vill säga huruvida de är styrda ovanifrån eller underifrån. Begreppet *metastyrning* visar att också den ”bottom-up”-betonade samverkansstyrningen på vissa sätt styrs uppifrån. Samverkan som styrmedel påverkas av beslut på olika nivåer (se Hertting 2018:217). Begreppet metastyrning kan därför användas för att beskriva hur staten initierar och sätter förutsättningarna för den process som samverkan utgör. Hur samverkan är tänkt att utformas säger något om vilka premisser som sätts för diskussionen om skogen. Särskilt miljö- och produktionsintressen har vitt skilda uppfattningar om vilka dessa premisser bör vara. Därför används begreppet *metastyrning* för att analysera vilket problem som staten anser att processen ska lösa, och hur.

Dessa olika synsätt på vad som är ett hållbart skogsbruk gör det också relevant att undersöka vilka som får möjlighet att påverka innehållet i strategierna. *Jämlikt deltagande* används som begrepp för att analysera samverkansstyrningen. Jag har valt begreppet för att se vilka möjligheter olika intressen ges att delta i strategiprocessen, eftersom tidigare studier av svensk skogspolitik tyder på att ojämlika maktförhållanden påverkar deltagandet i skogliga policyprocesser (se Johansson 2016; Beland Lindahl et al. 2017; Fischer et al. 2020).

Deltagande blir ett sätt att analysera vems perspektiv som anses vara tillräckligt relevant för att inkluderas, och hur deltagandet speglar vad som är en legitim process. I den här uppsatsen används begreppet *legitimitet* så som det diskuteras av Johansson (2020) - vilket stöd och förtroende som finns för samverkansprocessen. Johansson konstaterar att processen måste förhålla sig till

både den interna legitimiteten (förtroendet bland de som deltar i processen) och den externa legitimiteten (förtroendet bland de som inte deltar i processen).

Definitionen av hållbarhet återkommer som en röd tråd, eftersom det är en central del av dagens skogspolitiska debatt. En grov indelning av hållbarhetsaspekter är social, kulturell, miljömässig och ekonomisk hållbarhet (Nationalencyklopedin u.å.). Synen på vad som är hållbart handlar i slutändan om värderingar. Begreppet *hållbarhet* är därför gångbart att använda för att se vilka värderingar som prioriteras i utformningen av skogsstrategierna.

Skogsvårdslagen applicerar dessa fyra aspekter på hållbarhet i en skoglig kontext. Ekonomiska värden från skogen är de som rör möjligheten till avkastning. Miljömässiga värden innebär att hänsyn ska tas till biologisk mångfald i skogen. Sociala värden i skogsvårdslagen avser skogens upplevelsevärden och olika former av rekreation. Kulturvärden kan vara olika former av kulturhistoriska lämningar. (Skogsutredningen 2020)

Det är dock inte självklart hur olika intressen ska kategoriseras i de olika hållbarhetsaspekterna. Även om skogsvårdslagen inte berör klimatfrågan så räknar jag in klimatet i miljömässiga värden. Andra intressen knyter an till flera olika hållbarhetsaspekter - rennäringen är till exempel en ekonomisk näring som dessutom är tätt kopplad till samisk kultur. Jag gör därför hela tiden avvägningar med hur jag klassificerar olika perspektiv, och försöker göra kategoriseringarna på ett transparent sätt för att undvika missförstånd.

3. Metod

Det här arbetet är en kvalitativ fallstudie av de regionala skogsstrategierna som ett exempel på samverkansstyrning. En processpårnig har genomförts för att studera den process som strategierna utgör. Studien bygger på en granskning av skriftliga källor och intervjuer. Den ger en nationell överblick av arbetet med strategierna, och fördjupar sig i tre utvalda län. En avgränsning är att studien fokuserar på processen att ta fram skogsstrategidokumentet, snarare än hur det som bestäms ska genomföras i praktiken. Följande avsnitt visar hur jag resonerat kring urval, metod för materialinsamling och metod för analys av materialet.

3.1. Undersökningsområden

Det krävs en detaljerad beskrivning av samverkansprocessen för att förstå det sammanhang som skogsstrategierna tagits fram i. Därför har tre län valts ut som fördjupande undersökningsområden. Vid undersökningstillfället hade knappt hälften av totalt 21 län antagit en skogsstrategi. Enbart län med färdig strategi ingick i urvalet.

Länen har olika geografiska förutsättningarna åt vad gäller skogens skötsel och användning. Faktorer som ägarstruktur, skogstyp och arealen skogsmark skiljer sig åt i landet. Därför har ett urval gjorts för att få en geografisk representation och därmed täcka in län med olika förutsättningar vad gäller skog. De tre utvalda länen är Västerbotten, Dalarna och Skåne. Dessa har olika skogliga förhållanden, se bilaga 1.

Även själva arbetet med strategierna skiljer sig åt mellan länen. Ytterligare ett skäl till att jag valde dessa län är att det fanns belägg för att länens samverkansprocesser utformats på olika sätt. Där var särskilt intervjuerna med samordnare på Skogsstyrelsen till hjälp, se avsnitt 3.2.2.

Vissa län, bland annat Dalarna och Västerbotten, kallar sin strategi för ett ”regionalt skogsprogram”, istället för en ”regional skogsstrategi”. Jag använder begreppet skogsstrategi i texten oavsett län för att minska risken att blanda ihop de regionala strategierna med det *nationella* skogsprogrammet.

3.2. Processpåring

Den här studien använder processpåring som metod för att analysera den samverkansprocess som de regionala skogsstrategierna utgör. Processpåring är ett sätt att genom kvalitativa metoder förstå hur till exempel policyprocesser gått till (Pierre 2018). Jag har valt en form av processpåring, där metoden blir ett verktyg för att ingående beskriva utvecklingen av ett händelseförlopp, och vad det kan bero på (Gradén 2016). Processpåringen blir ett sätt att förstå hur de regionala skogsstrategierna organiserades – och varför utfallen blev som de blev. ”Utfallen” avser *inte* själva strategidokumentet, utan hur processen bakom strategidokumentet utformades. Teorell och Svensson (2007) konstaterar att metoden passar bäst för fallstudier med jämförande fall. Genom att kunna jämföra flera fall går det att resonera om varför utfallen skiljer sig åt, och vad det i så fall kan bero på. I den här studien jämförs processerna i Skåne, Dalarna och Västerbotten, och på så vis få en bättre bild av det samlade strategiarbetet.

Jag har kombinerat flera kvalitativa metoder för att nysta i strategiprocesen med avseende på frågeställningarna: statliga förväntningar, organisering, deltagande och skilda perspektiv. Kvalitativa metoder är ett sätt att med ett fåtal fall skapa djupare kunskap om ett visst fenomen. Det öppnar upp för att ”förstå verkligheten ur människors egna perspektiv” (Teorell & Svensson 2007:11). Att studera skogsstrategierna med kvalitativa metoder möjliggör en bättre förståelse för det komplexa fenomen som samverkansstyrning utgör.

Uppsatsen har skrivits genom att omväxlande samla in empiriskt och teoretiskt material. Att varva mellan att läsa in sig på forskning, sakkunskap och själva strategiprocesen har gett mig nya idéer och insikter under arbetets gång. Exempelvis inleddes arbetet med att samla material som gav mig mer information om skogsstrategierna. Det gjorde att jag sedan kunde identifiera relevant forskning, som i sin tur var en ledning när jag skulle utforma intervjufrågor.

3.2.1. Processmaterial

Strategiprocesen ger upphov till officiella dokument – så kallat processmaterial. Det kan bestå av både offentliga och interna dokument (Gradén 2016). För att kartlägga processen med skogsstrategierna har följande material använts: strategidokumentet, strategiwebbsidor, material från Regeringskansliet, information på länsstyrelsernas hemsidor, material från regioner, Skogsstyrelsens redovisning av strategiprocesen och länens dito. Länens redovisning av strategiprocesen begärdes ut som offentlig handling från Skogsstyrelsen. Redovisningen utgörs av en mall som länsstyrelsen fyller i och ger en överblick av strategiprocesen i länen. De är också ett sätt att se vad man på statligt håll ville ha för slags redovisning av arbetet. Dessutom var redovisningarna viktiga för att välja ut informanter från länen att intervjua (se följande avsnitt) eftersom

redovisningen innehöll information om vem som var huvudansvarig kontaktperson på länsstyrelserna.

3.2.2. Intervjuer med tjänstepersoner

Semistrukturerade intervjuer gör det möjligt att i förväg bestämma vilka frågeställningar som ska tas upp under intervjun. Samtidigt kan intervjupersonen utforma svaren fritt inom ramen för dessa teman, och det finns möjlighet att under intervjun gå in på nya spår som inte ingick i de förberedda frågorna (Bryman & Nilsson 2018). Intervjuerna genomfördes som digitala videomöten, där enbart ljudet spelades in. Frågorna som ställdes var relativt öppna, särskilt de inledande. Mer specifika frågor ställdes övervägande mot slutet av intervjuerna, för att de perspektiv som framgick där inte skulle påverka informantens tidigare svar.

Den uppgift som är relevant för den här studien är tjänstepersonernas yrkesroll i förhållande till de regionala skogsstrategierna, varför jag har valt att inte benämna informanterna vid personnamn. För tjänstepersonerna i länsstyrelserna framgår också vilket län de arbetar i.

I valet av informanter var det viktigt att få till intervjuer med tjänstepersoner med god kunskap om arbetet bakom strategierna. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen pekas ut som ansvariga för strategierna (Näringsdepartementet 2018, 2019). Även regionerna (före detta landstingen) nämns i regeringsuppdraget som en viktig offentlig aktör, men har i mina tre län inte varit huvudansvariga för utformningen av strategierna. Därför valdes informanter ut från länsstyrelsen i Dalarna, Skåne och Västerbotten samt på Skogsstyrelsen. Totalt intervjuades åtta tjänstepersoner, se Tabell 1.

Från Skogsstyrelsen intervjuades fyra samordnare. Tre av dem har haft uppgiften att samordna arbetet med strategierna i norra Sverige, mellersta Sverige respektive södra Sverige. Utöver dem intervjuades den nationella samordnaren för skogsprogrammet. De kunde ge en överblick av arbetet i de olika länen. Intervjuerna med samordnarna förtydligade även relationen mellan nationell och regional nivå i arbetet, inklusive den politiska styrningen av strategierna. Intervjuerna med tjänstepersoner på Skogsstyrelsen underlättade att göra ett mer strategiskt val av län, se avsnitt 3.1

Fyra tjänstepersoner på länsstyrelsen i utvalda län intervjuades, en i Dalarna, en i Västerbotten och två i Skåne, se Tabell 1. De redovisningar som länsstyrelsen årligen lämnar till Skogsstyrelsen gav information om vem på länsstyrelsen som står som kontaktperson för länets strategi. I de allra flesta fall var det också den personen som intervjuades. I Skåne hänvisade kontaktpersonen mig vidare till två andra tjänstepersoner. Länens strategier varierade mycket gällande transparens med hur processen bakom strategin gått. I Västerbotten och Skåne fanns stegvisa tidslinjer, där aktiviteter och inblandade aktörer redovisades. I Dalarna var den

informationen mycket begränsad. Intervjuerna fungerade därför som ett sätt att förstå både *hur* strategierna organiserats och *varför*.

Att genomföra digitala intervjuer gör det svårare att skapa ett förtroende jämfört med att ses i verkligheten. Jag var därför noga med att inleda och avsluta intervjun på ett sätt som skulle kännas förtroendeingivande. Dessutom var jag uppmärksam på mitt kroppsspråk under själva intervjun, inte minst genom att lyssna uppmärksamt och ge bekräftelse på att jag var närvarande.

Alias	Befattning	Myndighet
Nationell samordnare	Samordnare för det nationella skogsprogrammet	Skogsstyrelsen
Samordnare Syd	Samordnare för skogsstrategierna i södra Sveriges län	Skogsstyrelsen
Samordnare Mitt	Samordnare för skogsstrategierna i mellersta Sveriges län	Skogsstyrelsen
Samordnare Nord	Samordnare för skogsstrategierna i de fyra nordligaste länen	Skogsstyrelsen
Tjänsteperson Skåne 1	Projektledarassistent för Skånes skogsstrategi	Länsstyrelsen Skåne
Tjänsteperson Skåne 2	Kommunikatör för Skånes skogsstrategi	Länsstyrelsen Skåne
Tjänsteperson Dalarna	Projektledare för Dalarnas skogsstrategi	Länsstyrelsen Dalarna
Tjänsteperson Västerbotten	Ansvarig tjänsteperson för Västerbottens skogsstrategi	Länsstyrelsen Västerbotten

Tabell 1. Intervjupersoner och hur de benämns i texten.

3.3. Analys av materialet

Intervjuerna analyserades genom en meningskoncentrering, som metoden beskrivs av Kvale (1997:175–177). Först identifierades ”naturliga meningsenheter” under genomlysningen av intervjun, där jag för varje enhet formulerade den muntliga informationen i mer kortfattade ordalag. Informationen i intervjuerna blev på så vis uppdelade i sammanfattande stycken. Även nyckelcitater antecknades. Sedan granskades den informationen utifrån uppsatsens frågeställningar. Information från olika intervjuer kunde genom den kategoriseringen jämföras med varandra. Detta ställdes även mot det insamlade processmaterialet. Dokument och intervjuer har kunnat bekräfta och komplettera varandra, vilket har varit viktigt för att tydliggöra vilka slutsatser som kan härledas från materialet. Följande teman användes för att analysera intervjuerna.

- Synen på syftet med skogsstrategierna
- Organisering av arbetet
- Hur strategin ska genomföras
- Deltagande
- Ramar för arbetet
- Intressekonflikter

Dessa sattes sedan i relation till det teoretiska ramverket, se avsnitt 2.

4. Analys av skogsstrategierna

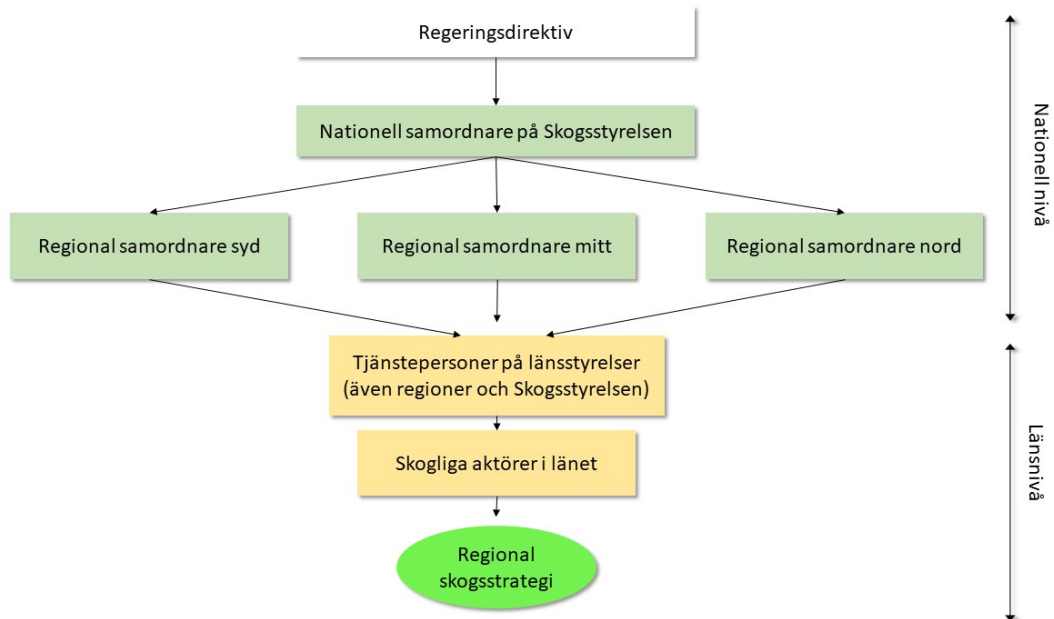
I det här avsnittet presenteras resultatet av processpårningen. Avsnittet inleds med att beskriva regeringsuppdraget som skickades ut till länen. De ramar som satts på central nivå ger en bild av de statliga förväntningarna på arbetet. Sedan beskrivs hur länen organiserade processen och vilka intressen som representerats, med extra tyngdpunkt på Skåne, Dalarna och Västerbotten. Slutligen redovisas hinder för ett jämlikt deltagande, med avseende på ojämlika maktrelationer hos aktörerna, samt vilka värderingar som uttrycks i processen.

4.1. Uppdraget från regeringen

De regionala skogsstrategierna innebär att samtliga län har möjlighet att med statligt bidrag ta fram varsin strategi för hur skogarna ska brukas. Regeringsuppdraget, som ligger till grund för skogsstrategierna, skickades ut till Skogsstyrelsen under 2018. Strategierna är del av det nationella skogsprogrammet och ska bidra till att uppfylla den vision och de mål som visas i Figur 1. Uppdraget betonar vikten av samverkan med aktörer som jobbar med regionalt utvecklingsansvar (Näringsdepartementet 2018). År 2018 låg detta ansvar fortfarande på länsstyrelserna, men flyttades året därpå över till regionerna (före detta landstingen). Dessa båda aktörer i länet styrs på olika sätt: länsstyrelserna styrs av staten, medan regionerna är en folkvald, självstyrande enhet. Båda verkar på samma geografiska yta – länet. ”För att stärka skogligt företagande, innovation och en utvecklad bioekonomi är det regionala tillväxtarbetet en viktig plattform”, anger uppdraget (Näringsdepartementet 2018:3). Detta ligger i linje med visionen för det nationella skogsprogrammet: ”Skogen, det gröna guldets, ska bidra med jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt utvecklingen av en växande bioekonomi”, se Figur 1. Den ekonomiska aspekten framhålls även i regeringsuppdraget, med ett förtydligande om att visionen ska uppnås med dialog som verktyg: ”Skogsprogrammets kärna är den breda dialogen om skogens roll för ett hållbart samhälle och en växande bioekonomi” (Näringsdepartementet 2018:2). Vidare konstateras att:

“[i]nsatserna ska återspegla regionala förutsättningar, intressen och behov samt inbegripa ett nära samarbete och samverkan mellan t.ex. myndigheter, samverkansorgan, kommuner, näringsliv, universitet, högskolor och intresseorganisationer” (Näringsdepartementet 2018:2).

Någon utförligare beskrivning av vilka som bör involveras finns inte med i uppdraget, inte heller beskrivs hur samverkan mellan aktörerna ska organiseras. Figur 2 visar en skiss över hur regeringsdirektivet, Skogsstyrelsen och länen förhåller sig till varandra.



Figur 2. Skiss över processen i länen (författarens egen figur)

4.1.1. Stor frihet...

Skogsstyrelsen skickade 2018 ut information till länen om att det fanns pengar att söka för att ta fram de regionala skogsstrategierna. Formuleringen av uppdraget gav ett stort tolkningsutrymme för de som ska utforma strategiprocessen. “‘Tusen blommor ska blomma’ brukar vi säga, man får göra som man vill”, säger samordnare Mitt på Skogsstyrelsen. Samordnaren berättar om hur frånvaron av mer detaljerad styrning gjorde att regionala aktörer ringde Skogsstyrelsen för att veta mer om strategiernas syfte. Då förklarade man att länen genom en bred dialog ska komma fram till en skogsstrategi, som bidrar till den nationella visionen och de nationella målen för skogsprogrammet. Resten är upp till länen att bestämma. Den styrning som skett uppifrån är när länen ska söka pengar för det regionala arbetet, eftersom de då fyller i en blankett där de skriver hur de ska jobba för att nå de olika målen.

Frånvaron av central styrning bekräftas av samtliga tjänstepersoner på länsstyrelserna i Västerbotten, Dalarna och Skåne. "Förväntningarna [från statlig nivå] får man nästan begripa själv utifrån det som är skrivet i nationella skogsprogrammet", konstaterar tjänsteperson Skåne 2. Tjänsteperson Dalarna är inne på samma spår: "De har gett de här nationella fokusområden: 'det här är utgångspunkterna och det här är vad vi ska sikta mot till 2030 - varsågod och kör'."

Samverkansstyrning är ett styrmedel där staten inte detaljstyr, utan istället medvetet lämnar över makten att påverka till utomstående aktörer (Hertting 2018). Detta är också fallet i de regionala skogsstrategierna. De pengar som är avsatta för strategiarbetet kan användas relativt fritt, och processen får utformas enligt efter vad de ansvariga i länen tycker är lämpligt. Det finns heller inga uttalade krav på vad länen ska uppnå med arbetet. Men även om friheten är en förutsättning så har metastyrningens utformning stor betydelse för samverkansprocessens framgång. En särskilt viktig faktor för en bra samverkansprocess är att den har ett tydligt mandat och att det ska vara specificerat vilket problem som samverkandet är tänkt att lösa (Johansson et al. 2020). De vaga ramarna kan därför ge upphov till en svårhanterlig process, där det är otydligt vad strategierna ska uppnå och hur de ska utformas.

Det är dock inte alla som tycker att de satta ramarna för arbetet ger maximal frihet. De förutbestämda målen i det nationella skogsprogrammet (se Figur 1) har gett upphov till diskussion, på grund av betoningen på ekonomisk hållbarhet. "Då tycker en del att det blir för mycket produktion och för lite bevarandefrågor", säger samordnare Mitt på Skogsstyrelsen. Hon konstaterar även att biologisk mångfald inte är utpekad i det nationella skogsprogrammet, som sätter ramarna för de regionala strategierna. Att målen är satta på nationell nivå, men i de flesta län ska godkännas av regionpolitiker har i Dalarna orsakat viss debatt, då de regionala politikerna blir ansvariga för mål som de själva inte valt. Där har regionpolitiker från Miljöpartiet ifrågasatt målen i det nationella skogsprogrammet, vilka också är målen för de regionala strategierna. De menar att det nationella målet borde vidgas till att omfatta även mål för växt- och djurliv samt rekreation (Regionstyrelsen Dalarna 2020a).

Diskussionen om skogsbrukets hållbarhet, eller brist därav, speglar den skogliga debatten, se avsnitt 1.2. I linje med dessa konflikter visar Johansson (2016) att avvägningen mellan miljö och produktion är en av huvudutmaningarna i det nationella skogsprogrammet. Den avvägningen adresseras dock inte i regeringsuppdraget till länen. Däremot fokuserar de statligt satta målen på produktion och ekonomi, något som blir ett tydligt ställningstagande med tanke på den intensiva debatt som pågår.

4.1.2. ...på begränsad budget

Samtliga tjänstepersoner nämner finansiering som en stor utmaning. De statliga medel som finns att söka till arbetet med strategierna har minskat för varje år, och efter 2022 finns det inga garantier för fortsatt finansiering. Det som beslutas i strategierna kan visserligen bedrivas som enskilda projekt, där man söker olika sorters projektpengar. Det riskerar att försvåra kontinuiteten – att avlöna någon som kan hålla samman arbetet med att genomföra det som beslutats. “För att ett sånt här uppdrag ska ha någon som helst möjlighet att leva över tid så måste någon jobba med det detta dagligen. Annars är det goodbye”, fastslår tjänsteperson Skåne 2.

Tidigare forskning bekräftar att finansiering är viktigt både vad gäller organisering av framtagandet av strategin, samt medel till genomförandet (Johansson et al. 2020). Det tyder på att det kan bli svårt att genomföra det som beslutas inom ramen för strategin. Länen kan söka externa projektmedel för genomförandet, men det ger inte finansiering till samordning av helheten, något som kommer bli ett problem efter 2022 då de statliga medlen upphör. En tanke är att regionerna tar över arbetet från länsstyrelserna, men enligt samordnare Nord är det inte alla regioner som visat ett sådant intresse. Utan finansiering till en samordnande funktion riskerar resultaten från samverkan att rinna ut i sanden, något som kan påverka de delaktiga parternas förtroende för den statliga styrningen av skogen negativt.

4.1.3. Förväntan på att länen ska lösa skogliga konflikter

Av de mål som nämns i regeringsuppdraget är det särskilt ett som återkommer i intervjuerna när statliga förväntningar diskuteras, nämligen en förhoppning om att dialogen ska minska konflikterna i skogsfrågan.

Dialogen ska inkludera utblickar i tid och rum, leda till ökad förståelse mellan olika åsikter om brukande av skog och främja metodutveckling för att hantera nuvarande och framtida skogspolitiska utmaningar. (Näringsdepartementet 2018)

Samordnare Mitt menar att när aktörer möts och diskuterar allmänt om skogens framtid lär också de kända varandra, vilket kan underlätta framtida diskussioner i mer specifika frågor. Även samordnare Nord uppger att dialog kan vara en lösning på dagens polariserade debatt.

Dialogens förmåga att lösa konflikter kan förklara regeringens satsning på strategierna. Tjänstepersonerna på länsstyrelser och Skogsstyrelsen noterar att Regeringskansliet har ett stort intresse av hur strategierna utvecklas. Samordnarna på Skogsstyrelsen har löpande kontakt med näringsdepartementet. Representanter från Västerbottens skogsprogram har haft möten med näringsdepartementet och

landsbygdsministern, eftersom de ville veta mer om hur Västerbotten tänkt och gjort i utformningen av sitt skogsprogram.

Intresset för skogsstrategierna kan bero på att skogspolitiken befinner sig i ”väntans tider”, som den nationella samordnaren uttrycker det. Samordnare Mitt konstaterar att det finns en nationell politisk debatt om vad som är ett hållbart skogsbruk, något som påverkar de diskussioner som pågår i länen. Flera andra menar också att det politiska läget på nationell nivå påverkar arbetet med strategierna:

Man är hemskt intresserad av vad som händer regionalt. Vi ser inte så mycket verkstad från centralt håll just nu, och har inte gjort det senaste året. Och då lyfter man gärna fram de regionala samarbeten som bra exempel på att det faktiskt händer. (Tjänsteperson Västerbotten)

Man förväntar sig att den regionala processen ska vara det stora samtalsrummet, där verkstan ska ske. Där skogspolitiken ska förverkligas. (Nationell samordnare)

Skogspolitiken ska förverkligas i länen – men processen präglas av undermålig finansiering och otydliga mål. Det väcker frågan om man från central nivå vill att dialogen ska vara något mer än en lära-känna-process, eller med andra ord: en symbolisk samverkan. Symbolisk samverkan är när dialog sker, men det inte finns något som säkerställer att man tar vara på resultaten från processen (Johansson et al. 2020). Att den statliga finansieringen minskat för varje år tyder på att strategierna har en symbolisk funktion, snarare än att staten faktiskt vill att de ska resultera i handling. Tillitsbyggandet verkar vara ett självändamål, inte ett medel för att faktiskt påverka skogens skötsel.

Dessutom är många av de skogliga knäckfrågorna svåra att påverka med de styrmedel som finns tillgängliga på regional nivå:

Saker som borde hanteras på nationell nivå är låsta i det läge som är nu. Då spiller de ner på länen, och ibland är det nästan som att det verkar som att politiken vill att ‘det här kan vi inte lösa på nationell nivå, det här får ni lösa lokalt’, och så kan man inte det. (Samordnare Syd)

Som exempel på vad som borde hanteras på nationell nivå nämner samordnare Syd bland annat skydd av skog och frågan om hur Skogsstyrelsen ska förhålla sig till nyckelbiotoper. Vilka frågor som hanteras beror på vilka verktyg som länen har tillgång till. Både skydd av skog och äganderätt är uppe i den politiska hetluften, inte minst efter Skogsutredningen, men i båda dessa frågor har länen begränsat med styrmedel. Samordnare Syd och samordnare Mitt understryker att strategierna måste förhålla sig till rådande lagstiftning. Länen har därför gjort olika avgränsningar för vad man hanterat i skogsstrategin. Samordnare Syd uppger att en representant för miljö- och naturvårdsintressen i Småland påtalade vissa brister som borde åtgärdas – men det gick inte att påverka på regional nivå,

eftersom det saknades rätt slags styrmedel. Också Västerbotten har avgränsat sig. ”Vi har inte jobbat med ägandefrågor till exempel, det som skogsutredningen nu har jobbat rätt mycket med, vilka rättigheter man har som skogsägare”, säger tjänsteperson Västerbotten.

Samverkansstyrningens verkar alltså ha en begränsad förmåga att hitta lösningar i de stora skogliga knäckfrågorna. Däremot finns det en tillit till dialogens förmåga att minska polariseringen i skogsfrågan, även på regional nivå. Tjänstepersonerna i länen återkommer till förhoppningen att arbetet med strategierna kan förbättra kommunikationen mellan olika motstående intressen.

Man kanske kan undvika lite av det här skyttegravskriget som det är i de här laddade frågorna. Nånstans tar man inte till sig vad de andra säger, utan man ser till sitt eget och är övertygad om att man själv har rätt. Det kan vara bra att sätta sig ner och lugnt och sakligt höra vad andra intressen tycker och tänker. (Tjänsteperson Västerbotten)

Skogsägarna känner ”det är för fan ingen som lyssnar på oss, ni bara sätter massa regler.” Det blir såna motsättningar ibland /.../ Egentligen handlar det mycket om kommunikation - ”kan vi lyssna på varandra, kan du förstå vad jag menar?” Och då blir det inte så jäkla laddat. (Tjänsteperson Skåne 1)

Tjänstepersonernas uttalanden visar att dialogen inom strategiprocessen har potential att minska de motsättningar som finns mellan olika aktörer. Det tyder på att strategierna kan uppfylla de statliga förhoppningarna om en mindre polariserad skogsdebatt. Samtidigt poängterar tjänstepersonerna att de av olika skäl inte kan ta itu med de stora intressekonflikterna.

Alltså vi har för fan inte haft en urskog i Skåne sen 1800-talet, då fanns ingen urskog kvar. Företrädare i Skåne kan inte sitta och ta åt sig för hur skogsbruket i norr bedrivs, för skogsägarna i Skåne känner inte igen sig. Kalhyggen förekommer väl inte i Skåne, du kör helt andra metoder. Den skånska skogsstrategin får väl jobba med det, att vara kunskapsbärande för hur Skåne ser ut och hur Skåne jobbar. Sen kan inte vi ta den nationella fighten eller pajkasta. Det är Norrland som har det där problemet. Vi får fokusera på det regionala. (Tjänsteperson Skåne 1)

Vad vi märker regionalt, som såklart också finns nationellt, det är att det finns mycket mer intressen i skogen än vad det finns skog. Där behöver vi ta ett omtag. Vad ska skogen räcka till? Hur mycket skog ska vi skydda eller inte skydda? Vad ska vi göra med den, ska vi göra papper, biodrivmedel av den? Ja det finns så mycket intresse av att använda skogen, och den räcker inte till. Det finns sådana frågor som man måste ta nationellt som inte vi rör. (Tjänsteperson Västerbotten)

En sammantagen avvägning mellan olika intressen kräver alltså nationell handling. Strategiprocessen kan ha ett visst inflytande, men saknar mandat för att hantera några av de stora skogliga intressekonflikterna. Den metastyrning som sker ger ingen vägledning till huruvida dessa frågor ska diskuteras i strategierna

eller inte. Vilka frågor som ska hanteras i länen blir alltså upp till länen själva att avgöra – inklusive vad som *inte* ska hanteras. Skogsprogrammets mål är inte tydliga nog för att vägleda ett sådant avvägande, utan pekar enbart vagt mot mål om tillväxt och bioekonomi.

4.2. Organisering

Det förra avsnittet visade att staten har förväntningar på att strategierna ska inspirera och underlätta för nationell skogspolitik, som sitter fastklämd mellan rivaliserande hållbarhetsaspekter. Det här avsnittet undersöker och diskuterar hur det går för länen att utifrån dessa förutsättningar organisera samverkan mellan offentliga och icke-offentliga aktörer.

4.2.1. Att utforma en legitim process

Länen har i olika utsträckning involverat skilda perspektiv. Skånes styrgrupp består av både offentliga och icke-offentliga aktörer, där Lantbrukarnas riksförbund (LRF) är ordförande. Dessutom är Skogforsk, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Naturskyddsföreningen, Södra, Länsstyrelsen, regionen och Skogsstyrelsen med i styrgruppen. Båda tjänstepersonerna i Skåne understryker vikten av kommunikation och att låta många komma till tals. De har till skillnad från Västerbotten och Dalarna ingen referensgrupp utöver styrgruppen. Istället har de involverat intressenter på andra sätt. Styrgruppen bestämde att ett 20-tal aktörer skulle djupintervjuas. Skånes strategi har också gått ut på remiss, i form av en digital enkät, till alla som intervjuats och deltagit på stormöten. Totalt involverades över hundra remissinstanser: företag, intresseorganisationer, kommuner, universitet med flera (Länsstyrelsen Skåne u.å.).

Tjänsteperson Skåne 1 beskriver det som att länsstyrelsen visserligen formellt är projektägare, men att det inte är de som ska bestämma strategins innehåll: “Ska det bli någonting behöver vi ha fler med oss. Den här strategin skulle inte landa in om inte LRF eller regionen eller Naturskyddsföreningen var med.” Att LRF sitter som ordförande i styrgruppen är ett medvetet val, eftersom det finns en bristande tillit i LRF mot både Skogsstyrelsen och länsstyrelsen enligt tjänstepersonen.

I Västerbotten har Skogslänet, ett nätverk med representanter från skogsnäring, forskning och turism, varit med från början. Processen breddades under 2019 då man involverade temagrupper (Länsstyrelsen Västerbotten 2021b). Deras uppgift var att ta fram varsin rapport inom respektive tema: friluftsliv och besöksnäring, kulturmiljövård, mat från skogen, natur- och miljövård, rennäring, skogsbruk, skogsteknik och träindustri (Skogsprogram Västerbotten u.å.). Rapporterna var grunden till strategidokumentet och handlingsplanen. Tjänsteperson Västerbotten

uppger att länsstyrelsens klimatansvariga satt också med i vissa av dessa grupper, vilket också skiljer sig från de andra två länen som inte haft någon representant för klimatet involverad. Grupperna upphörde dock efter 2019, när de var färdiga med sina temarapporter (Skogsprogram Västerbotten u.å.). Sedan dess har enbart Skogslänet varit referensgrupp för strategin.

Skogslänet Västerbotten har alltid varit grunden. Det var där man började bestämma hur man skulle jobba med skogsprogrammet. Skogslänet har alltid varit ett bollplank, där ingår mest industrin och akademien. (Tjänsteperson Västerbotten)

Nu ska dock Skogslänet ersättas av ett så kalla programråd, i vilket en större bredd av intressen finns representerade (Länsstyrelsen Västerbotten 2021a). Tjänsteperson Västerbotten menar att det beror på att Skogslänet är en för smal referensgrupp:

Skogsprogrammet i Västerbotten ska spegla alla intressen som finns i skogen, då måste det spegla sig i den organisation vi har. Vi kan inte ha en organisation där referensgrupp i princip består av industrin, ja vi har haft universitet och turism med, men vi har saknat en rad olika intressen.” (Tjänsteperson Västerbotten)

Även Skåne har varit medvetna om att skogen används av en bredd av intressen. För att göra en bedömning av vilka perspektiv som finns på skogen genomfördes en intressentanalys 2018. Syftet var att ”skapa en överblick över vilka som berörs av uppdraget (regionala skogsstrategier) eller som påverkar resultatet på olika sätt” (Länsstyrelsen Skåne 2018). Intresseanalysen låg till grund för vilka intressenter man valde att djupintervjua för att ta del av deras syn på skogsstrategin. Dessa intervjuer användes sedan för att utforma skogsstrategins innehåll.

Johansson et al. (2020) visar i sin forskningssammanställning att deltagande enligt tidigare studier är avgörande för att samverkansprocessen ska ses som legitim, inklusive på vilket sätt man har valt ut de som är med. Författarna konstaterar att en vanlig risk i samverkansprocesser är en otillräcklig sammansättning av aktörer, vilket riskerar att underminera förtroendet för processen. Samverkan bygger per definition på ett samarbete med icke-offentliga aktörer (Pierre 2018). Därför blir det av yttersta vikt att dessa ger sitt stöd till processen, och ser den som legitim. Tjänsteperson Västerbotten verkar vara medveten om detta i sitt resonemang kring vikten av att det inte räcker med att ha Skogslänet som referensgrupp. Också Skåne har varit måna om att titta på vilka som bör involveras för att få till en hög acceptans för strategin. Att involvera en bredd av aktörer verkar vara en försäkring för att processen ska ses som legitim, eftersom de grupper som aktörerna företräder förväntas få förtroende för strategin. Det kan ses som en försäkran för ett jämlikt deltagande – utan en demokratisk representation riskerar förtroendet för samverkansprocessen att undermineras.

Samtidigt är frågan *vems* förtroende man vill vinna, det vill säga vem man hoppas ska se processen som legitim. Länsstyrelsen Skånes val att göra LRF till ordförande visar att de ser vikten av att den grupp som LRF företräder ska ha förtroende för strategin. Hade Skåne valt att exempelvis göra en företrädare för scouterna till ordförande hade troligtvis den gruppen fått större förtroende för arbetet. Att det ofta är starka organisationer som ingår i processerna, och inte små lokala scoutförbund som förmodligen vistas mer i skogen än många andra, kan bero på att det är organisationer med resurser som är viktigast att få med sig i genomförandet av strategin. Har man som aktör ekonomiskt inflytande blir man också viktigare att få med sig i samverkan. Oavsett hur starka vissa skogliga intressen är – säg skogen betydelse för allmänhetens hälsa och friluftsliv – så är det inte gemene svampplockare som sitter på makten att bestämma vad som ska hända på skogsmarken, eller vad som ska hända i skogsindustrin, ens om denne svampplockare hade getts möjlighet att sitta med i det strategiska arbetet på samma villkor som skogsnäringen.

4.2.2. Risker med en illegitim process

Dalarna är ett konkret exempel på vad som kan hända när samverkansgruppen inte ses som legitim. Tjänsteperson Dalarna, som själv tillträdde först 2020, berättar om hur hans företrädare resonerade vid utformningen av strategiarbetet:

När det här arbetet påbörjades så gjorde man bedömningen att när det gällde natur- och miljöfrågor så hade man ganska goda, eller till och med mycket goda underlag genom att man många år arbetat med reservatsbildningar, olika typer av inventeringar, uppföljningar och program för biologisk mångfald. Men man såg att man hade betydligt sämre kunskap om vad skogsnäringen tyckte och tänkte om utvecklingen framåt. Så därför valde de som då jobbade med programmet att fokusera på skogsnäringens behov och underlag för det. /.../
(Tjänsteperson Dalarna)

Strategin togs alltså fram med enbart representanter från forskning samt skogsnäringen (Länsstyrelsen Dalarna 2019). Det stötte på patrull när strategin var på väg att fastställas.

Valet att vända sig mot skogsnäringen har fått viss kritik från miljö- och naturvårdsorganisationer. Länsstyrelsen har försökt förklara varför man gjorde som man gjorde och att man mycket väl har försökt beakta naturvård och annat. Men när jag väl tog över programmet och skulle börja bygga en handlingsplan /.../ då tog vi ett omtag och lyssnade delvis på den kritik som var och försökte göra ett ännu bredare forum för att få med ännu fler intressenter i referensgruppen. (Tjänsteperson Dalarna)

Kritiken kom dels från Naturskyddsföreningen, dels från regionpolitiker. I protokollet från regionsstyrelsemötet där strategin röstas igenom framkommer det att Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet har invänt mot förfarandet

med strategierna (Regionstyrelsen Dalarna 2020a; b). Vänsterpartiet och Socialdemokraterna skriver i en gemensam protokollsanteckning att civilsamhället borde inkluderas i större utsträckning, eftersom skogen angår alla i länet. De föreslår att turist- respektive naturvårdsorganisationer borde delta. Miljöpartiet lyfter Skåne som ett gott exempel, där Naturskyddsföreningen fått delta i arbetet, och menar att ett för smalt deltagande leder till ”en snäv syn på vad skogen är” (Regionstyrelsen Dalarna 2020a:§160G). Biologisk mångfald, klimat och samernas intressen borde enligt Miljöpartiet inkluderas mer i strategin.

Kritiken resulterade i att Naturskyddsföreningen bjöds in att delta i processen, tillsammans med en rad andra aktörer. Det ”omtag” som tjänsteperson Dalarna beskriver innebär att referensgruppen utökats till ett tjugotal aktörer, samt att den har fått nominera kandidater till en styrgrupp (Länsstyrelsen Dalarna 2021). Det ställdes också krav på att Dalarnas skogsstrategi skulle involvera företrädare för rennäringen, något som dock inte skett, även om tjänstepersonen understryker att han gärna vill att dessa ska delta i arbetet. Dalarna har sedan 2020 en referensgrupp med ett 20-tal organisationer, och håller på att ta fram en styrgrupp med representanter från Skogsstyrelsen, LRF, Naturskyddsföreningen, viltförvaltningsdelegationen, Älvdalens utbildningscentrum, Naturturismföretagarna och länsstyrelsen. “Det har varit väldigt viktigt för mig att säga ‘vi behöver en styrgrupp som känns legitim’”, uppger tjänsteperson Dalarna.

Dalarnas process, som pågått i två år när kritiken kom, behövde alltså i princip behöva starta om från början med ny referens- och styrgrupp, eftersom de bjöd in för snävt. Det är dyrköpt tid när man tar fram en strategi. Både Västerbotten och Skåne har jämfört med Dalarna jobbat betydligt mer aktivt med transparens och deltagande, och heller inte råkat ut för samma legitimitetsproblem. Dock har Västerbotten insett vikten av att bredda sin referensgrupp efter att ha haft en grupp med övervägande ekonomiska intressen. Det styrker den slutsats som dras av Johansson et al. (2020), det vill säga att ett vanligt misstag i samverkan är att gruppens sammansättning inte uppfattas som legitim. Författarna delar upp legitimitetsbegrepp i intern legitimitet (stöd från de som deltar i processen) och extern legitimitet (stöd från de som inte deltar i processen). I Dalarna verkar det ha blivit ett glapp mellan den interna och externa legitimiteten. De som arrangerade samt deltog i processen såg den som legitim, men icke inbjudna aktörer samt regionpolitiker menade att strategin inte tillräckligt tydligt visade att skogen är en allmän resurs som angår fler än enbart skogsnäringen.

4.3. Deltagande

I föregående avsnitt framkom att vilka deltar i skogsstrategierna har varit en viktig fråga i de tre länen, och ibland även föremål för debatt. I kommande avsnitt

fördjupas analysen av vilka som fått delta i strategiprocessen, samt i vilken utsträckning aktörerna kan delta på lika villkor.

4.3.1. Olika intressen har olika förutsättningar

Regeringsuppdraget och tjänstepersonerna på Skogsstyrelsen framhåller att det är viktigt med en bred dialog. Samtidigt har vissa aktörer svårare att delta dialogen.

[Den ideella sektorn] har varken finansiering och kan inte ta ledigt från jobbet för att vara med på möten på dagtid. Det är ett bekymmer. /.../ Strategiska frågor är det bara de riktigt stora företagen som har kapacitet att jobba med. (Samordnare Syd)

Välorganiserade intressen har en klar fördel och särskilt skogsnäringen verkar ha en särställning i länen. Tidigare vana vid att samarbeta med aktörerna, till exempel genom redan existerande nätverk, kan också göra det lättare för aktörer att få inflytande tidigt i processen, som i Västerbotten där Skogslänet fanns med redan från början. Intressen utan avlönad personal har sämre förutsättningar, och utmaningen att inkludera dessa återkommer i flera intervjuer. Processens utformning fungerar sämre för att involvera särskilt småföretagare och ideellt engagerade. Samiska företrädare nämns av både Dalarna och Västerbotten som aktörer vilka har varit svåra att få med i arbetet. Men det finns sätt att underlätta deltagandet för dessa intressen. Tjänsteperson Västerbotten berättar att representanter från Sametinget har kunnat delta i Västerbotten utan ersättning, däremot har renskötare fått ersättning för att kunna delta. Ersättning har också utgått till småföretagare och föreningar som jobbar med kulturminnesfrågor samt den ornitologiska föreningen, vilka inte har någon som är finansierad för att jobba med dessa frågor. Västerbottens skogsstrategi har också samarbetat med Norrbottens och Jämtlands skogsstrategi, eftersom renskötseln är en fråga som behöver diskuteras på större nivå än ett enskilt län. Det har också sparats tid för de samiska representanterna, jämfört med om de skulle suttit med i varje enskild strategi. Samordnare Nord berättar att man även i Jämtlands län har försökt kompensera ekonomiskt för att lättare inkludera vissa intressen. Där har man gett reseersättning till representanter från samebyar, för att få till ett möte. Man har också gett ersättning till olika intressenter för att de ska ta fram ett faktaunderlag inför arbetet med strategierna, enligt samordnare Nord. Tjänsteperson Dalarna uppger att renskötare har svårt att engagera sig när det inte finns någon ersättning för att delta i arbetet, och att de därför inte kunnat involveras.

Den nationella samordnaren uppger att skogsaktörer som verkar på en global arena inte heller alltid är delaktiga i strategiarbetet. Det bekräftas av tjänsteperson Västerbotten.

Vi har haft lite problem med processindustrin, alltså de stora bruken. Det är så pass stora företag att de inte har intresse av att sitta i Västerbottens skogsprogram, Norrbottens

skogsprogram och Värmlands skogsprogram och så vidare. De här är stora nationella företag. Det skulle behöva jobbas med mer centralt håll. (Tjänsteperson Västerbotten)

Att industrin uteblivit beror alltså inte på bristande resurser från industrins sida, utan att de ser ett län som en för liten enhet att involvera sig i. Här handlar det inte om ett maktunderskott, utan snarare om att processindustrin har så pass mycket makt att de inte ser ett behov av att samverka med aktörer som ”bara” verkar på regional nivå.

Johansson et al. (2020) visar att ett jämlikt deltagande handlar om den reella möjligheten att påverka samverkansprocessen. Att säkerställa ett rättvist deltagande har också pekats ut som en av huvudutmaningarna i det nationella skogsprogrammet, så att inte ojämlika maktbalanser mellan intressen påverkar deras möjlighet till inflytande i processen (Johansson 2016). Processpåringen visar att intressen från starka organisationer, som representanter från näringslivet, har en klar fördel – de har resurser och tid att sitta med i det arbetsintensiva forum som en samverkansprocess utgör. Detta har gett dem positioner i de regionala skogsstrategierna som ger dem möjligheter till mer inflytande än andra perspektiv. Småföretagare och intressen som representeras av ideella organisationer riskerar att inte kunna göra sin röst hörd i samma utsträckning. Dessa odemokratiska tendenser kan dock rättas till, som i Västerbotten där man har tagit hänsyn till de villkor som gäller för rennäringen och andra intressen. Det finns följaktligen vägar att gå för att minska det ojämlika deltagandet, om man har resurser som man väljer att lägga på att kompensera för skeva maktrelationer.

4.3.2. Att värdera skogliga perspektiv

Det förra avsnittet visade att strategins resurser och utformning påverkade aktörers möjligheter att delta på lika villkor. Ytterligare en faktor för jämlikt deltagande är hur olika perspektiv värderas. Dialogen i de regionala strategierna ska inkludera aktörer från vad man i regeringsuppdraget benämner som ”skogens hela värdekedja” (Näringsdepartementet 2018, 2019). Begreppet definieras inte i uppdraget, och visar sig i intervjuerna vara öppet för både tolkning och omtolkning. I intervjuer med olika samordnare på Skogsstyrelsen framgår en definition av ”skogens hela värdekedja”, som inkluderar alla som har en anknytning till skogen. ”För mig betyder [skogens hela värdekedja] att alla som berörs av skogen ska vara delaktiga i utvecklingen, och inte bara utvecklingen, utan också kunna påverka hur skogen används,” menar samordnare Mitt, men konstaterar att det är upp till varje län att bedöma vilka som ska få vara med. Samtidigt finns det gränser för bredden. ”Det är inte direktdemokrati där man står på Uppsala högar och håller ting”, säger samordnare Mitt, för att illustrera att det inte är gemene man som ska ta fram strategin. Vissa aktörer anses även ha ett för smalt perspektiv.

”Jag som skogsägare” eller ”jag vill att all skog ska skyddas”, dom frågorna har vi. Men du kan inte dö för de frågorna, då blir det bara en strategi om hur vi ska skydda all skog eller hur vi ska skydda alla skogsägare. (Tjänsteperson Skåne 1)

Ekonomiska perspektiv på skogsstrategierna prioriteras över andra hållbarhetsaspekter. ”Skogsbruket är ju som självklara på ett vis, och norm kan man väl säga”, säger samordnare Nord. I Skåne visar intressentanalysen hur aktörer från skogsnäringen prioriteras över andra intressenter. I analysen är olika skogliga aktörer listade och kategoriserade i kategorierna ”kärntressenter”, ”primärintressenter”, respektive ”sekundärintressenter”. Kärntressenter är de som sitter i styrgruppen: representanter från skogsbruk, forskning och naturvård. Primärintressenter är organisationer som på något sätt har en koppling till skogen. Sekundärintressenter är exempelvis jägare, bärplockare, besökare i skogen, vilka har ”relativt lågt intresse och kommer troligtvis inte att påverka [skogsstrategin]” (Länsstyrelsen Skåne 2018). Allmänheten står allra längst ner på listan.

Intressentanalysen ledde till att framförallt aktörer med ekonomiska intressen djupintervjuades som underlag till strategin:

Markägare [var viktiga att intervjuas], och det var ju både stora och små. Det var allt från små med hundra hektar till en känd industri som har typ sjutusen hektar, någonting åt det hållet. Sen var det entreprenörer som hade avverknings- och röjningsfirmor. En VD för ett investmentbolag, Silvestica, som handlar med skog i bland annat Estland. Det var nån från Jägarförbundet. Det var nån från Sydved. Studenter från SLU och gymnasieelever på nån skola i nordöstra Skåne. (Tjänsteperson Skåne 2)

Även efter det så kallade ”omtaget” i Dalarna ses skogsnäringens intresse som avgörande för strategins framgång.

Vi ser det såhär: om man i Dalarnas skogsnäring på väldigt bred front, allt från naturturism till skogsvård till forskning, lyckas erbjuda arbetstillfällena som är intressanta, utvecklande och med goda villkor för anställning - då kommer vi locka arbetskraft till oss. Och då kommer vi kunna göra saker bra. Men om vi inte lyckas med det, så spelar det inte så stor roll vad vi gör. (Tjänsteperson Dalarna)

Även om det numera ingår fler aktörer i Dalarnas strategiprocess är det skogsnäringens frågor tjänsteperson Dalarna hoppas ska drivas framöver, särskilt vad gäller kompetensförsörjning. Den näringsinriktade skogsstrategi som antogs i Dalarna verkar följaktligen fortfarande påverka strategiarbetet. Liknande värderingar av vem skogen är viktigast för har skett i andra län. Samordnare Syd berättar att man på ett möte i Småland lyfte att jaktintressenter borde vara med, men att det inte blev så på grund av starka viljor i gruppen. Samordnaren resonerar kring att jakt inte har en tillräckligt stark skogsanknytning: ”Man jagar ju djur i skogen, men man har inte skogen som utgångspunkt.”

Tjänstepersonernas uttalanden om skogsnäringens närvaro i strategierna kan ställas i relation till skogsvårdslagens krav på att likställa produktion och miljö, där även sociala och kulturella värden ingår i miljömålet. Att jämställa dessa mål verkar inte vara en självklarhet i processerna. Tjänsteperson Dalarna menar att skogsnäringens väl och ve ska vara en grundbult i strategin. Även om den skånska intresseanalysen erkänner att skogen rymmer både ekonomiska, miljömässiga och sociala värden så nedprioriteras allmänhetens bruk av skogen, vilket återkommer i samordnare Syds berättelse. Dessa sociala och kulturella intressen verkar dock ha en starkare ställning i de båda nordligare länen, särskilt i Västerbotten som behandlat friluftsliv, med mera, genom sina temarapporter i strategiarbetet. Samtidigt har de ansvariga för processen i Västerbotten låtit den näringsdominerade gruppen Skogslänet vara den grupp som haft störst möjlighet att påverka strategin från start. Som föregående avsnitt visade har skogsnäringen ett övertag vad gäller tid och resurser. Ovanstående citat illustrerar att de dessutom värderas en viktig aktör att involvera, medan sociala, ekologiska och kulturella perspektiv inte anses vara av samma vikt. Det är genom att tjäna pengar på skogen som man erkänns vara en relevant part att involvera i strategierna.

De miljömässiga perspektiven involveras främst i form av representanter från den ideella naturvården. När tjänstepersonerna pratar om ett hållbart skogsbruk är det oftast avvägningen mellan produktion och naturvård som avses.

Pratar man om produktion måste man beakta miljöfrågan också för att understryka att bara för att man jobbar med produktion, som ökad export eller ökad försäljning av skånst lövträ, så betyder inte det att vi vill hugga ner all skog och döda alla skalbaggar. Det ska samtidigt funka med miljön i beaktande. (Tjänsteperson Skåne 1)

Även de tunga produktionsförespråkarna och aktivt skogsbruk-förespråkarna har också med en tanke om naturvård och hänsyn. Och även naturvårdsorganisationer lyfter exempel på att bruka skog. Man vill kanske bruka skog annorlunda än vad man gör idag, men man har hela tiden med sig tanken på att skogen ska användas. (Tjänsteperson Dalarna)

En annan aspekt på miljömässig hållbarhet är klimatet. I Skåne har man diskuterat klimatanpassning, dock inte hur skogarna kan bidra till en minskad klimatpåverkan. Västerbotten har låtit en representant från länsstyrelsen med ansvar för klimatfrågor sitta med i arbetet med att ta fram vissa temarapporter. Tjänsteperson Skåne 1 uppger att de diskuterat klimatanpassning av skogsbruket, medan processen i Dalarna överhuvudtaget inte involverat klimatfrågan.

[Klimatfrågan] tycker vi har varit svår. Det finns uttalade organisationer för skogsindustrierna, för skogsägare, för naturvårdsorganisationer. Men det finns ingen tydlig klimatorganisation. (Tjänsteperson Dalarna)

Tjänsteperson Skåne 1 menar att klimatet ska ”genomsyra” strategin, men att det är en svår fråga att hantera, eftersom debatten är så polariserad på nationell nivå.

Vad gäller skogens skötsel för en minskad klimatpåverkan menar tjänstepersonen att strategin ska sprida kunskap om Skånes speciella skogliga förutsättningar, så att inte skånskt skogsbruk drabbas av de anklagelser mot skogsbruket som förekommer i den nationella debatten.

Klimatet är inte utpekad som mål i skogsvårdslagen, den lagstiftning som främst styr skogsbruket. Däremot betonar det nationella skogsprogrammet vikten av en växande bioekonomi, något som förespråkarna menar ska bidra till ett klimatsmartare samhälle. Klimatet är mycket närvarande i skogsdebatten – dels vad gäller kolinlagring, dels produkter från skogen som substitution för fossila produkter (se Röstlund 2021a). I det första av de fem målen för det nationella skogsprogrammet (se Figur 1) är klimatet tydligt utpekad: ”Ett hållbart skogsbruk med ökad klimatnytta”. Många svenskar rankar klimatet som en av de viktigaste politiska frågorna (von Heijne 2019). Att ha klimatet i beaktande är troligtvis viktigt för att strategierna externt ska anses vara legitima, vilket bekräftas av den kritik som kommit i Dalarnas regionstyrelse (Regionstyrelsen Dalarna 2020a). Men den nationella debatten om skogens klimatnytta är inget som återfinns i utformningen av strategiprocessen. Klimatfrågan finns inte representerad i någon av länens styr- eller referensgrupper. Inte heller har den i någon större utsträckning varit i fokus genom konferenser och andra aktiviteter.

5. Diskussion

Syftet med den här studien var att, med processpåring som metod, öka kunskapen om hur de regionala skogsstrategierna används som skogspolitiskt styrmedel. Studien analyserar den statliga förväntan som finns på länens strategiarbete, hur strategierna organiserats, vilka som deltagit i processen och vilka olika perspektiv som finns på strategiarbetet.

Analysen av strategiprocessen ger fyra viktiga slutsatser. Den första slutsatsen är att det finns en statlig förväntan på dialogen i länen. Länen saknar till stor del styrmedel för att lösa många av de mest debatterade skogliga utmaningarna. Det finns ändå stora förhoppningar på de regionala skogsstrategierna som dialogfora, både hos politiker och tjänstepersoner. Staten ställer inga krav på vad strategierna ska uppnå, och ger otillräcklig finansiering för att underlätta genomförandet av strategierna. Förväntan från nationell nivå är inte att dialogen ska vara leda till faktisk handling. Istället ses dialogen, och den tillit som uppstår, som ett mål i sig – något som ska minska polariseringen i skogsdebatten. Tidigare studier visar att dialog kan användas som ett sätt att legitimera rådande politik, något som i skogspolitiken verkar gynna produktionsinriktade intressen (Johansson 2016; Beland Lindahl et al. 2017). Den här studien ger belägg för att så också är fallet med de regionala skogsstrategierna.

För det andra är det av stor betydelse att organisera en samverkansprocess som uppfattas som legitim. Nyckeln till en legitim process verkar vara att erkänna och inkludera den bredd som finns på skoglig användning, något som Västerbotten och Skåne arbetat aktivt med från början. Särskilt Västerbotten har sett till att involvera aktörer som synliggör skogens alla värden: friluftsliv, renskötsel, biomassa, mat, natur- och kulturvärden med mera. Riskerna med att inte ha en transparent och bred dialog illustreras av Dalarnas process. Den inleddes med att involvera enbart aktörer från skogsnäringen, men startades om efter kritik från både politiker och civilsamhälle.

En tredje huvudslutsats gäller svårigheten att utforma ett rättvist och jämlikt deltagande. Det beror dels på bristande förmåga att kompensera för skeva maktrelationer, dels på i vilken utsträckning arrangörerna av processen erkänner värdet av olika perspektiv. Samtidigt som de ansvariga för strategierna uttrycker att de vill involvera en bredd av perspektiv så menar de att ekonomiska perspektiv väger tyngre jämfört med andra hållbarhetsaspekter. Det påverkar

dialogprocessens utformning. De som företräder ekonomiska intressen (främst produktionsintressen) ges positioner i processen där de har större möjlighet till inflytande än intressen som företräds av mindre ideella organisationer och småföretagare (exempelvis rennäringsen). Skogens förmåga att binda kol, dess unika biologiska mångfald, mat från skogen och ett mångsidigt friluftsliv är exempel på skogliga värden med stor betydelse för samhället. Ett ojämnt deltagande riskerar att resultera i snäva strategier som främst ser till ekonomiska intressen i skogen, på bekostnad av andra allmänintressen.

Den fjärde slutsatsen är att ett jämlikt deltagande är möjligt. Det går att utforma en mer demokratisk process, där fler intressen kan göra sin röst hörd. För att lyckas med det krävs en genomtänkt utformning av strategiprocesen. De som är ansvariga för processen måste erkänna vikten av olika perspektiv, och inte låta ”mer pengar” likställas med ”mer inflytande”. Det behövs även medel som kompensation för att alla aktörer inte själva har resurser att lägga på en tidskrävande samverkansprocess.

Den här studien har framförallt analyserat den process i vilken skogsstrategierna fått sin utformning. Men att ha ett färdigt strategidokument innebär inte att processerna är över – det som bestäms ska rimligtvis också genomföras. För vidare forskning vore det därför intressant att studera vilka faktiska åtgärder som strategierna gett upphov till, vilka skogliga styrmedel länen använder sig av och vilka effekter det får för olika skogliga intressenter.

Skogen rymmer många intressen, och att prioritera mellan dem är svårt. Men en prioritering behöver göras. Hur landets skogar sköts är en angelägenhet för hela samhället. Skogsstrategierna kan vara ett sätt för skogspolitiken att se till skogens starka allmänintressen.

Referenser

Processmaterial

- Länsstyrelsen Dalarna (2019). Dalarnas styr- och referensgrupp 2019. Dalarnas skogsprogram. [Internt material]
- Länsstyrelsen Dalarna (2021). Referensgrupp handlingsplan 2021. Dalarnas skogsprogram. [Internt material]
- Länsstyrelsen Skåne (2018). Intressenter Skånsk skogsstrategi. Skånsk skogsstrategi. [Internt material]
- Länsstyrelsen Skåne (u.å.). Sändlista remissinstanser. Skånsk skogsstrategi. [Internt material]
- Länsstyrelsen Västerbotten (2021a). Nominerade till programråd. Västerbottens skogsprogram. [Internt material]
- Länsstyrelsen Västerbotten (2021b). Organisation fr.o.m. 2021. Västerbottens skogsprogram. [Internt material]
- Näringsdepartementet (2018). *Uppdrag att, inom ramen för det nationella skogsprogrammet, stödja regionala dialoger och strategier*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Näringsdepartementet (2019). *Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2022 inom ramen för det nationella skogsprogrammet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regionstyrelsen Dalarna (2020a). Bilaga §160G: Protokollsanteckning från Miljöpartiet de Gröna. Region Dalarna.
<https://polpublikationer.regiondalarna.se/EttDatum.aspx?datum=2020-12-14&styrelse=173&DP=P> [2021-04-20]
- Regionstyrelsen Dalarna (2020b). Bilaga §160G: Protokollsanteckning från Vänsterpartiet. Region Dalarna.
<https://polpublikationer.regiondalarna.se/EttDatum.aspx?datum=2020-12-14&styrelse=173&DP=P> [2021-04-20]
- Skogsprogram Västerbotten (u.å.). *Rapporter från Skogsprogram Västerbotten*.
<https://www.skogsprogramvasterbotten.se/skogsprogramvasterbotten/> [2021-05-08]

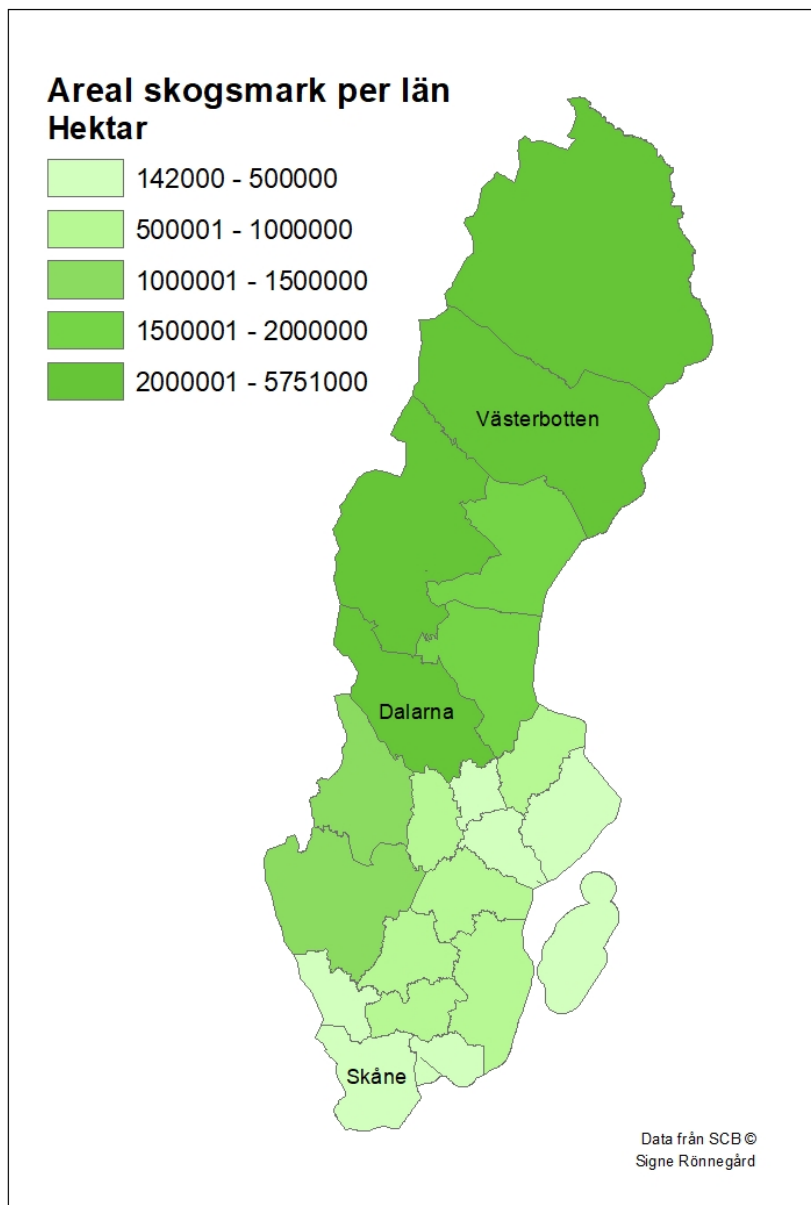
Övriga referenser

- Alestig, P. (2021). Här är frågan som skär rakt igenom skogsdebatten. *Dagens Nyheter*. Stockholm. <https://www.dn.se/sverige/peter-alestig-har-ar-fragan-som-skar-rakt-igenom-skogsdebatten/> [2021-05-12]
- Appelstrand, M. (2012). Developments in Swedish forest policy and administration - from a "policy of restriction" toward a "policy of cooperation". *Scandinavian journal of forest research*, 27 (2), 186–199.
<https://doi.org/10.1080/02827581.2011.635069>
- Beland Lindahl, K., Sténs, A., Sandström, C., Johansson, J., Lidskog, R., Ranius, T. & Roberge, J.-M. (2017). The Swedish forestry model: More of everything? *Forest policy and economics*, 77, 44–55.
<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2015.10.012>

- Bryman, A. & Nilsson, B. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Liber.
- Fischer, K., Stenius, T. & Holmgren, S. (2020). Swedish Forests in the Bioeconomy: Stories from the National Forest Program. *Society & Natural Resources*, 33 (7), 896–913. <https://doi.org/10.1080/08941920.2020.1725202>
- Gradén, M. (2016). *Storskalig vindkraft i skogen : om rationell planering och lokalt motstånd*. Diss. Uppsala: Uppsala University. <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:972089/FULLTEXT01.pdf> [2021-04-06]
- von Heijne, T. (2019). Novus: Miljö och klimat allt viktigare för svenska väljare. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/miljo-och-klimat-allt-viktigare-for-svenska-valjare> [2021-05-21]
- Hertog, I. (2019). *Struggling for an ideal dialogue. An analysis of the regional dialogue processes under Sweden's first National Forest Program*. (Master Thesis). Lunds universitet: Masters Programme in Environmental Studies and Sustainability Science. <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/8987495> [2021-03-30]
- Hertting, N. (2018). Implementering: perspektiv och mekanismer. I: Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation : förvaltningspolitikens grundproblem*. 6. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Johansson, J. (2016). Participation and deliberation in Swedish forest governance: The process of initiating a National Forest Program. *Forest policy and economics*, 70, 137–146. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.06.001>
- Johansson, J., Bjärstig, T. & Sandström, C. (2020). *Vägar till effektiva samverkansprocesser : styrning, deltagande och dialog inom skogspolitikens ramar*. (Future Forest Rapportserie, 2020:3). Umeå: Sveriges Lantbruksuniversitet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:sh:diva-40378> [2021-04-09]
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. (Torhell, S.-E., övers.). Lund: Studentlitteratur.
- Nationalencyklopedin (u.å.). *Hållbar utveckling. Nationalencyklopedin*. <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/h%C3%A5llbar-utveckling> [2021-05-12]
- Naturvårdsverket (2021-03-31). *Miljö kvalitetsmålet Levande skogar*. *Naturvårdsverket*. [text]. <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/Levande-skogar/> [2021-05-20]
- Ottosson, K.-A. & Oscarsson, M. (2019-08-02). *KD: Staten struntar i äganderätten. ATL, lantbrukarnas affärstidning*. <https://www.atl.nu/debatt/debatt-stoppa-inventeringen-av-nyckelbiotoper-i-skogen/> [2021-05-20]
- Pierre, J. (2018). Regeringen styr riket? Governanceproblematikens huvuddrag. I: Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation : förvaltningspolitikens grundproblem*. 6. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Röstlund, L. (2021a). Landsbygdsministern: ”Skogsbruket är hållbart”. *Dagens Nyheter*. Stockholm. <https://www.dn.se/sverige/landsbygdsministern-skogsbruket-ar-hallbart/>
- Röstlund, L. (2021b). Svensk skogsindustri möter motstånd i Norrbotten. *Dagens Nyheter*. Stockholm. <https://www.dn.se/sverige/samer-turismforetag-och-miljororelsen-kritiserar-sveaskogs-avverkningar/> [2021-05-12]
- Skogsutredningen (2020). *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Betänkande av Skogsutredningen 2019*. (Skogsutredningen, SOU 2020:73). Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/11/sou-202073/> [2021-04-28]

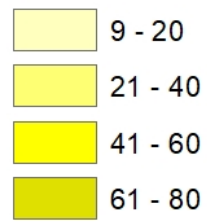
- Statistiska Centralbyrån (2019-02-20). *Skogen dominerar Sverige*. Statistiska Centralbyrån. <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/markanvandningen-i-sverige/pong/statistiknyhet/markanvandningen-i-sverige2/> [2021-05-20]
- Teorell, J. & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara : samhällsvetenskaplig metod*. Stockholm: Liber.
- Wendick, C. (2021). EU:s förslag att ta bort skog på listan över hållbara investeringar oroar Sverige. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/eu-s-forslag-att-ta-bort-skog-pa-listan-over-hallbara-investeringar-oroar-sverige> [2021-05-12]

Bilaga 1: Skogliga förhållanden i länen



Andel skogsmark av länets totala yta

%



Data från SCB ©
Signe Rönnegård