



# Förstudie om det Nationella Skogsprogrammets dialogprocess

Stig Larsson, Tomas Lundmark, Erland Mårald, Camilla Sandström



**SLU oktober 2014**

**Projektledare**

*Tomas Lundmark, SLU*

**Författare**

*Stig Larsson, SLU*

*Tomas Lundmark, SLU*

*Erland Mårald Umeå universitet*

*Camilla Sandström, Umeå universitet*

**Omslagsfoto/layout**

*Jerker Lokrantz/Azote*

**Upplaga**

*Finns endast som pdf-fil för egen utskrift,*

*[www.futureforests.se](http://www.futureforests.se)*

**ISBN 978-91-576-9254-1**

# Förord

Sveriges Lantbruksuniversitet har fått regeringens uppdrag att genomföra en förstudie om ett kommande nationellt skogsprograms dialogprocess. Förstudien har genomförts av en forskargrupp verksamma inom forskningsprogrammet Future Forests.

Uppsala 10 oktober 2014

Lisa Sennerby-Forsse  
rektor

# 1. Sammanfattning

SLU har fått i uppdrag att, med stöd av den forskning som bedrivs inom Future Forests, göra en förstudie om det nationella skogsprogrammets dialogprocess. Erfarenheterna från forskning och synpunkter från intressenter understryker betydelsen av att tidigt i processen klargöra syftet med skogsprogrammet inklusive principer för deltagande och spelreglerna för att skapa förtroende och legitimitet för den kommande processen. Med det som utgångspunkt lämnar vi här ett förslag till övergripande organisation samt spelregler för den långsiktiga dialogprocessen som syftar till att möta MCPFE (Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe) elva principer för nationella skogsprogram.

Ett givet randvillkor är att regeringen, via ansvarig minister innehar det övergripande ansvaret för den dialogprocess som det nationella skogsprogrammet utgör. Det är således regeringen som fattar besluten som rör det nationella skogsprogrammet. Till sin hjälp har regeringen ett sekretariat som koordinerar processen och en rådgivande grupp, ett programråd, samt ett antal arbetsgrupper. Det är av vikt att tillräckliga resurser knyts till detta arbete.

Brett deltagande i programmet garanteras dels via programrådet där alla organiserade intressen som berörs av skogspolitiken finns representerade, dels via öppna forum där allmänheten kan ge inspel till den övergripande dialogprocessen och dels via de arbetsgrupper som svarar för det operativa arbetet att ta fram förslag till delmål och åtgärdsprogram som kan ingå i det nationella skogsprogrammet. Med stöd av en strukturerad dialogprocess kan arbetsgrupperna ta sig an mer avgränsade frågor och att föra dessa framåt för att lägga fram förslag (eller alternativa förslag) på eventuella åtgärder och beslut. Även om den övergripande principen bör vara att intressenter deltar på frivillig basis kan bristen på resurser för främst ideella organisationer förhindra ett aktivt deltagande. Regeringen bör därför överväga möjligheten att arvoda eller på annat sätt ekonomiskt kompensera representanter för ideella organisationer för att de ska kunna delta aktivt i det nationella skogsprogrammet.

Ett nationellt skogsprogram (NSP) tar ett betydligt vidare grepp om skogspolitiken än brukligt. Frågor och problemområden som ska behandlas inom NSP bör vara holistiska, sektorsövergripande, långsiktiga och inriktade på policy och institutionella reformer för att ge skogen en viktig roll i skapandet av ett hållbart samhälle. Ett holistiskt och sektorsövergripande angreppsätt garanteras genom att ansvariga myndigheter får till uppgift att inom ramen för det nationella skogsprogrammet integrera och koordinera policy för att minimera sektoriseringens negativa konsekvenser.

## 2. Upplägg av förstudien

Föreliggande förstudie är uppdelad i tre delar: utgångspunkter, organisation och process. Grunden för vad ett nationellt skogsprogram ska utgå från redovisas i delen utgångspunkter. Utifrån denna grund fokuserar sedan förstudien särskilt på organisation och process i enlighet med uppdraget.

## 3. Utgångspunkter

### **Regeringens uppdrag**

SLU ska, med stöd av den forskning som bedrivs inom Future Forest, göra en förstudie om det nationella skogsprogrammets dialogprocess.

Programmet syftar till att utveckla skogens roll i en växande biobaserad samhällsekonomi. Dialogprocessens utgångspunkter bör vara framtida energilösningar och skogens roll i klimatarbetet, ändrade konsumtionsmönster och behov, miljöutmaningar i vid bemärkelse och klimatanpassningar samt utnyttjande av teknikens möjligheter och innovation.

Förstudien ska omfatta en relevant kunskapssammanställning och resultera i konkreta förslag till struktur för den fortsatta dialogprocessen, inklusive arbetsgrupper och samverkan, för perioden 2014-2016.

Rapporten ska även beskriva hur samverkan med andra processer som kopplar till programmets syfte ska ske.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbyggsdepartementet) senast den 8 oktober 2014.”

### **SLUs tolkning av uppdraget**

SLU har fått i uppdrag att, med stöd av den forskning som bedrivs inom Future Forests, göra en förstudie om det nationella skogsprogrammets dialogprocess. Förstudien ska utgöra startpunkten för den kommande diskussionen i programrådet om det fortsatta arbetets organisation och utformning. Förstudien ska därför omfatta en relevant kunskapssammanställning och bidra till att konkreta förslag till struktur för den fortsatta dialogprocessen, inklusive arbetsgrupper och samverkan för perioden 2014-2016 kan diskuteras på ett informerat sätt i programrådet.

## **Mål och syfte med ett nationellt skogsprogram i Sverige**

Regeringen gör följande bedömning: "Sverige bör utveckla ett nationellt skogsprogram som omfattar skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden så att skogen och dess värdekedja ytterligare bidrar till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad samhällsekonomi. Ett viktigt led i arbetet med ett nationellt skogsprogram är att *tillhandahålla forum och former för dialog och samverkan* som kan ge en ökad samsyn om skogens roll i samhället och ger möjlighet att *skapa en samlad långsiktig strategisk inriktning* på skogens hållbara bruk och bevarande" (s. 136, Prop. 2013/14:141 - En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster).

Enligt regeringen bidrar etappmålet om ett nationellt skogsprogram och dess insatser till att nå en rad andra mål såsom Konventionen för biologisk mångfalds (CBD) strategiska plan, EUs strategi för biologisk mångfald, EUs skogsstrategi, skogspolitikens två jämställda mål, miljömålet och produktionsmålet, samt ett antal andra mål inom områden som exempelvis infrastruktur, landsbygdsutveckling och forskning och innovation, vilket även kan bidra till stärkt konkurrenskraft regional, nationellt, och internationellt.

Regeringens förslag bygger i stora delar på Skogsstyrelsens förstudier (2013 a & b) och Miljömålsberedningens förslag, med undantag för tidsramen för igångsättandet av processen och färdigställandet av ett program. Gällande programmets innehåll och organisation framhåller regeringen att ett skogsprogram, så långt som det är möjligt, bör följa internationella rekommendationer med hänsyn tagen till svenska förutsättningar. Det är även viktigt att ta lärdom från andra länder som har utvecklat nationella skogsprogram. Programmet ska även vara resultat- och framtidsinriktad och omfatta skogens ekonomiska, sociala, och miljömässiga värden. Programmet bör även ha en stark förankring både politiskt och bland intressenterna i skogens hela värdekedja.

Det övergripande målet med skapandet av ett nationellt skogsprogram är således, enligt regeringen, att skogen i större utsträckning än tidigare ska bidra till bioekonomin och att detta även ska bidra till utvecklingen mot ett mer hållbart samhälle. Med bioekonomi avser regeringen all industri och alla ekonomiska sektorer där biologiska resurser produceras, förvaltas eller på annat sätt utnyttjas och därmed relaterade tjänster, leverantörer eller konsumtionsindustri. Begreppet hållbar utveckling, som också regeringen betonar, är betydligt mer komplext men brukar enligt den kommission som leddes av Gro Harlem Brundtland 1987, beskrivas som "en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov". Nya, framtida utmaningar för skogsbruket kommer därför sannolikt att medföra att behovet av att göra avvägningar mellan olika samhällsmål inom skogen ökar.

### **Vad är ett nationellt skogsprogram?**

Upprättandet av nationella skogsprogram som sker i flera länder kan ses som ett svar på en rad förändringar på global nivå som påverkat förvaltningen av naturresurser under de senaste decennierna.

Inom förvaltningen har det skett en så kallad deliberativ vändning med vilket menas att förvaltningen förväntas ta utgångspunkt i en form av demokrati som utgår från ett politiskt samtal mellan fria och jämlika individer, där olika ståndpunkter genom resonemang och ömsesidigt utbyte och ansvarstagande kan leda till policyutveckling (Bäckstrand et al. 2010). Det är därför viktigt att upprätta offentliga forum för politiska samtal. Här anses det också centralt att de som berörs av ett beslut ska få vara med och uttala sig för att ett fattat beslut ska vara legitimt. Liknande utgångspunkter har fastslagits av Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa (UNECE) i Århuskonventionen, som Sverige ratificerade 2005 (<http://www.regeringen.se/sb/d/15943>). I konventionen förenas miljöarbete med mänskliga rättigheter och det fastslås att allmänheten har rätt till information från myndigheter, rätt till deltagande i beslut och rätt till rättslig prövning. Med andra ord, genom konventionen har Sverige åtagit sig att involvera allmänheten i miljöarbetet.

Miljö- och naturresursfrågornas gränsöverskridande karaktär, kopplingen mellan samhälls- och naturförändringar, samt miljöpolitikens internationalisering, har gjort att synen på miljöfrågor och dess lösningar blivit allt mer komplexa. Dessa problemkomplex är sektorsövergripande och verkar på såväl internationell som nationell och lokal nivå. Eftersom dessa problemområden är så öppna, flätas vetenskaplig kunskap, skilda samhällsmål, särintressen och olika värderingar samman. Detta hanteras allt oftare



genom ökad tvärvetenskap, internationella samarbeten samt ökat utbyte mellan vetenskap, politik, sakägare och allmänheten i stort.

Det finns en ökad insikt att både samhälle och naturen ständigt förändras av sig själva och i samspel med varandra med nya osäkerheter, hot, möjligheter och utmaningar. Det finns alltså inte en lösning som gäller för alla platser och för alla tider utan hållbar utveckling kräver ständig anpassning till olika sammanhang och utveckling. Även försök att finna vägar framåt kan leda till nya problem, vilket medför behov av framförhållning, riskanalys och uppföljning. Som ett svar på detta har det inom miljö- och hållbarhetsforskning utvecklats en hel rad av olika metoder för riskminimering, anpassning, utveckling och systematiskt lärande. Ofta innefattar detta också processer för samverkan med olika intressenter och mellan vetenskap och policyskapande. Centrala begrepp i dessa metoder är till exempel socialt lärande, iterativ, adaptiv, kapacitetsbyggande och utvecklingsvägar.

När det gäller skogen och skogens roll i samhället har konflikterna ändrat karaktär över tid. Från att i huvudsak varit av strukturell eller institutionell karaktär har de i högre utsträckning kommit att präglas av en kamp mellan olika diskurser eller föreställningar om hur världen är, eller bör vara beskaffad. Medan strukturella och institutionella konflikter kan jämkas genom till exempel förändrad lagstiftning är det en betydligt större utmaning att hantera konflikter som baseras på olika diskurser (Sandström et al. 2014)

Det är således i detta större sammanhang som behovet av nationella skogsprogram utvecklats. Nationella skogsprogram som begrepp introducerades av FN:s skogspanel 1997. Ett skogsprogram är ett nationellt forum för dialog och samverkan, som initieras av staten, men där även privata aktörer deltar. En regional uttolkning av begreppet har tagits fram av den paneuropeiska processen och kriterier för europeiska skogsprogram antogs vid ministerkonferensen i Wien 2003 (MCPFE (Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe), 1998; 2003), numera känt som "Forest Europe" (2010). Ett nationellt skogsprogram ska karaktäriseras av en deltagande-, holistisk-, tvärsektoriell och iterativ process för policyplanering, implementering, övervakning och utvärdering på den nationella och/eller regionala nivån som syftar till fortsatt utveckling av att ge skogen en central roll i utvecklingen av bioekonomin (Skogsstyrelsen 2013 a & b). Deltagandeprocessen definieras av att den är inkluderande men frivillig. En verklig och inkluderande deltagandeprocess underlättas av att den är transparent, har tydliga spelregler (mandat och ramar för deltagande), tillvaratar vetenskaplig kunskap och åstadkommer fungerande samrådsmekanismer. En holistisk process innebär att den tar hänsyn till helheten, inte enbart enskilda delar av processen i utformandet av mål och åtgärder. Ett sektorsövergripande perspektiv används för att minska policyfragmentering. Detta innebär i praktiken att ett flertal aspekter bör beaktas i ett skogsprogram, exempelvis energi, klimat och miljö, landsbygdsutveckling, infrastruktur,

friluftsliv, forskning och innovation etc. Iterativ policyplanering innebär en långsiktig och återkommande process. FAO har uppskattat att ca 130 länder har ett aktivt nationellt skogsprogram sedan mätningen 2008 (FAO, 2010).

## **Erfarenheter och tidigare forskning**

Baserat på erfarenheter från Kanada, Tyskland, Österrike, Bulgarien och Finland har tidigare forskning visat på såväl styrkor som svagheter med inrättandet av nationella skogsprogram. Nationella skogsprogram har visat sig kunna underlätta informationsutbytet och lärande om frågor som rör skog, skogsbruk, ekonomisk tillväxt och bevarande av biologisk mångfald (Saarikoski et al. 2010; Howlett och Rayner, 2006; Glück et al. 2003). Ett flertal studier påvisar dock svagheter, främst i fall där processen att ta fram ett skogsprogram endast har varit av symbolisk karaktär. I praktiken har dessa processer misslyckats med att förena olika perspektiv och organisera processen efter demokratiska principer om delaktighet. Därmed har aktörer inte lyckats ena sig kring gemensamma strategier för ett hållbart brukande av skogen som naturresurs (Winkel och Sotirov, 2011; Saarikoski et al. 2010; Kangas et al. 2010). Istället har processen använts av inflytelserika aktörer för att tjäna sina egna strategiska mål och intressen (Primmer och Kyllönen, 2006; Winkel och Sotirov, 2011). Detta har även inneburit att nationella skogsprogram i ett flertal länder har misslyckat med det övergripande uppdraget att påverka hur skogen som naturresurs nyttjas (Winkel och Sotirov, 2011; Voitleithner, 2002; Elsasser, 2002, Primmer och Kyllönen, 2006; Kangas et al. 2010; Schanz, 2002, Skogsstyrelsen 2013 a & b).

Samverkansprocesser inom nationella skogsprogram har således inte alltid lyckats skapa gemensamma och legitima beslut för hållbart skogsbruk. Dessa resultat pekar på vikten av att arbeta kontinuerligt med demokratiska principer såsom delaktighet, transparens och ansvarsutkrävande, inklusive modeller för konfliktlösning. För att minska konflikter behövs även samverkansprocesser som inkluderar aktörer från flera olika sektorer samt tydliga spelregler för hur processen ska gå till. Tidigare erfarenheter av samverkan och/eller konflikt mellan aktörer kan påverka aktörers förtroende för såväl andra aktörer som processen som helhet. Vikten av att skapa ett brett förtroende för deltagandeprocessen – och därmed inte bara de resultat som den leder fram till – är därmed centralt för att uppnå en långsiktig och återkommande process (Ansell och Gash 2007; Johansson, 2013; Johansson kommande).

## **Behov av förtroende, tydlighet och spelregler**

Erfarenheterna från tidigare forskning och synpunkter från intressenter understryker betydelsen av att tidigt i processen klargöra syftet med skogsprogrammet inklusive principer för deltagande och spelreglerna för den kommande processen. För att ett skogsprogram ska ge ett mervärde är det väsentligt att aktörerna förstår hur och när

arbetet kan vara policyskapande och hur arbetet kan bidra till att ta fram åtgärdsförslag som utvecklar skogsbruket i vid mening. Det är också viktigt att arbetet är långsiktigt och koordineras med andra pågående processer som till exempel miljömålsarbetet, klimatutredningen 2015 och standardiseringsarbetet med EUs hållbarhetskriterier men även att arbetet beaktar befintliga underlag som till exempel Vinnovas analys (2014:08) av företag inom svensk massa och pappersindustri och Skogsstyrelsens rapport om skogens sociala värden. Att skapa legitimitet och förtroende är A och O för en lyckad process. Det gäller att undvika att processen avgränsas, övertas eller stängs på något sätt. Det är särskilt viktigt att tänka på när processen initieras. Om väl förtroendet är ifrågasatt så är det mycket svårt att skapa eller att återfå tillit till processen.

MCPFE har fastslagit 11 principer för nationella skogsprogram (se även Skogsstyrelsen 2013 a & b). Med dessa som utgångspunkt är det av stor vikt att regeringen i samråd med programrådet under hösten klargör spelreglerna för såväl organiseringen av det nationella skogsprogrammet som för dialogprocessen i sig. Principerna, uppdelat på organisatoriska och processorienterade, är:

Organisatoriska principer:

- Deltagandeprocess
- Holistiskt och sektorsövergripande angreppssätt
- I överensstämmelse med nationell lagstiftning och policys
- Integrering med nationella strategier för hållbar utveckling
- I överensstämmelse med internationella överenskommelser och tagit i beaktande synergier mellan internationella skogsinitiativ och konventioner

Processprinciper

- Iterativ process med ett långsiktigt åtagande
- Kapacitetsbyggande
- Institutionella reformer och policyreformer
- Ekosystemansats
- Delägarskap vid implementering
- Skapa medvetenhet – lärande

Genom att utgå från MCPFE:s principer är det nödvändigt att ta ett betydligt vidare grepp om skogspolitiken än brukligt. Det som främst ska hanteras i NSP är sektorsövergripande frågor som långsiktigt bygger upp en kapacitet och som integrerar skogen i ett bredare samhällsligt arbete i att åstadkomma ett hållbart samhälle. Mer avgränsade frågor kan ingå här men de ska i så fall alltid kopplas till helheten. Även om kriterierna tydligt anger att processen ska utgå från gällande nationell lagstiftning och internationella konventioner kan processen leda till institutionella förändringar och policyreformer.

Processen bör också organiseras på ett sådant sätt så att de centrala principerna kan garanteras. Ett syfte med inrättandet av ett nationellt skogsprogram är att det ska tillhandahålla forum och former för dialog och samverkan som kan ge en ökad förståelse för de olika intressenternas syn på skogens brukande och bevarande. Är målet med processen samsyn, med betydelsen att "uppnå konsensus" vad gäller skogens framtida nyttjande, är det något som kan stänga processen. Svagare aktörer kan uppleva detta som att de blir ett alibi för att legitimera beslut som de inte håller med om. Detta är en vanlig orsak till avhopp i olika samrådsprocesser. Skulle däremot resultatet av en NSP-process bli samsyn i viktiga frågor är det något bra, eftersom det kan leda till förslag och åtgärder med hög legitimitet. En väl fungerande process ska alltså kunna hantera olika synsätt, konflikter och brist på samsyn, och ändå kunna arbeta vidare. Ett framgångsrikt arbete kan således identifiera såväl frågor där det finns samsyn som frågor där det råder olika uppfattningar mellan aktörer/grupper av aktörer. Diametralt skilda synsätt och konflikter kan till och med vara en förutsättning för att uppnå verkligt nydanande resultat.

Med MCPFE:s principer som vägledning fortsätter förstudien nedan med att först redogöra för NSP:s organisering, för att sedan fokusera på struktureringen av själva processen.

## **4. NSP:s organisering**

För att få till stånd en legitim dialogprocess är det viktigt att den organiseras på ett sådant sätt att den är anpassad till det svenska politiska systemet och dess etablerade metoder för att hantera politiska frågor. Traditionellt sett bereds politiska frågor och beslut i Sverige genom till exempel beredningar (t.ex. miljömålsberedningar) eller kommittéer. I båda fallen har de tillsatts av regeringen med ett specifikt utredningsuppdrag (Heckscher 1958; Zetterberg 2011). Kommittéer utgör en myndighet som tillfälligt har bildats för att skaffa underlag för ett politiskt ställningstagande och har därmed en självständig roll i förhållande till regeringen (Kommittéförordningen 1998:1474). Regeringen kan därmed avgöra om de vill anta eller förkasta de förslag som kommittéerna redovisar. En viktig del av kommittéarbetet är att i dialog med olika intressenter, myndigheter och experter belysa politiska frågor så allsidigt som möjligt. Här finns således en upparbetad praxis kring hur beredningen av olika frågor ska gå till men även hur resultatet av kommittéarbetet kan föda in i det politiska systemet.

Det finns en rad fördelar, men givetvis även nackdelar med att använda det traditionella sättet att organisera arbetet via kommittédirektiv. Till fördelarna hör den självständiga roll som ett nationellt skogsprogram skulle kunna spela i förhållande till regeringen, samt att det finns upparbetade rutiner och ett befintligt kansli som kan bistå programmet. I direktivet till den här kunskapssammanställningen framgår det emellertid att regeringen vill att det nationella skogsprogrammet ska vara nära sammanlänkat med regeringskansliet samt att ansvarig minister, liksom i många andra länder, ska leda processen. Vi går därför inte närmare in på för- och nackdelarna med att inordna det nationella skogsprogrammet i en traditionell beredningsprocess utan fokuserar på hur man i en dialogprocess kan möta MCPFE:s principer.

Som nämndes inledningsvis har dialogprocesser baserade på principen om samtalsdemokrati blivit allt vanligare. Dessa processer har en betydligt svagare juridisk ställning jämfört med beredningar eller kommittéer men anses, inte minst på grund av sin flexibla form för organisering, kunna möta andra viktiga kriterier som till exempel öppenhet och socialt lärande. Syftet kan till exempel vara att utveckla policy eller nå överenskommelser mellan offentliga och privata/socialt organiserade parter (Gilljam & Hermansson 2003).

Dialog och samverkan är inget nytt vad gäller skogen. Tidigare forskning visar att svensk skogspolitik under lång tid, och i hög utsträckning, präglats av just dialog och samverkan (Bäckstrand et al. 2010, Appelstrand 2007). Skogsstyrelsen genomförde till exempel helt nyligen en dialog med berörda aktörer om mål för och nivåer av miljöhänsyn. Resultaten av denna dialog omfattar förslag rörande ökad samsyn om sektorsansvaret, målbilder för god miljöhänsyn, välkända lagkrav för miljöhänsyn samt ett tydligt uppföljningssystem (Skogsstyrelsen, 2013c). Nyligen presenterade Skogsstyrelsen resultaten av diskussioner om "målbeskrivningar" av vad som är god miljöhänsyn, som nu kommer att genomföras i praktiken. Dessa förväntas bidra till en bättre samsyn mellan myndigheter och andra intressenter. Det bör dock uppmärksammas att WWF Sverige och Svenska Naturskyddsföreningen drog tillbaka sitt deltagande i vissa av arbetsgrupperna. Argumenten för detta var en brist på samordning, brist på deltagande på lika villkor bland aktörer samt otydliga mål för processen.

Även om ett nationellt skogsprogram är ett betydligt större åtagande än de enskilda dialogprocesser som beskrivs ovan, vilka ofta är relativt begränsade till sin omfattning och specifikt länkade till en särskild frågeställning eller till implementering av redan fattade politiska beslut, är det viktigt att lära av de problem och möjligheter som förknippats med dessa dialogprocesser.

## **En organisation som svarar mot MCPFE:s principer**

Det är av stor vikt att skapa förutsättningar för ett så brett deltagande som möjligt i en dialogprocess. Det är också viktigt att klargöra principerna för deltagande. I Sverige finns sedan tidigare utarbetade principer för deltagande i samråd och dialogprocesser som till exempel innefattar sakägare, dvs. företrädare för de som har äganderätt och/eller nyttjanderätt till skog och skogsmark. Dessa utgör ofta olika former av organiserade sårntressen. I enlighet med Århuskonventionen har, som nämnts ovan, allmänheten emellertid också rätt till deltagande i beslut. Processen bör därför organiseras i linje med internationella överenskommelser så att den inkluderar företrädare för såväl sårntresse som allmänntresse.

Ett brett deltagande skapar också goda förutsättningar att applicera ett holistiskt och sektorsövergripande angreppssätt. Sektorisering är i sig inte ett problem, men kan utgöra ett problem om en sektor blir för autonom i förhållande till andra sektorer och på så sätt försämrar möjligheterna att nå sektorsövergripande lösningar. Det finns också risk för dubbelarbete om flera sektorer är involverade i en och samma politiska fråga utan samordning. Ett motsatt problem är när frågor faller mellan sektorerna. Om varje enskild sektor hanterar frågan på det sätt som den själv tycker är bäst, utan att ta hänsyn till att det kan försvåra för andra sektorer, kan det leda till förseningar, krångel och onödigt höga kostnader. Det är väl känt att de svenska sektorsmyndigheterna har en stark ställning i relation till Regeringskansliet och till kommunerna. En uppenbar risk med detta är att policys, mål etc. i alltför hög utsträckning formuleras på myndighetsnivå istället för på politisk nivå (Söderberg 2011). Det är därför angeläget att det nationella skogsprogrammet organiseras på ett sådant sätt så att risken för sektoriseringens negativa konsekvenser minimeras.

För att kunna möta behovet av sektorsövergripande lösningar och nå målet att integrera hållbarhetsaspekter i allt politiskt beslutsfattande (se Cardiff-processen) anses det också vara av vikt att nationella skogsprogram överensstämmer med nationell lagstiftning och policys samt internationella överenskommelser. Det är också viktigt att programmen integreras med andra nationella strategier för hållbar utveckling såsom miljömål och sektorsmål. Ett centralt uppdrag för nationella skogsprogrammet är således att tillsammans med till exempel miljömålsberedningen och sektorsråden uttolka rådande politik och identifiera synergier och målkonflikter. Det kräver att tillräckligt med resurser för uttolkning och samordning avsätts.

## **Förslag till organisation**

Vårt förslag till organisering av det nationella skogsprogrammet bygger i enlighet med figur 1 på att deltagande kan ske i flera olika fora, samt att deltagandet är öppet för alla som vill delta och att det därmed inkluderar företrädare för särintressen och allmänintresse men även myndigheter och experter.

Det nuvarande programrådet, vilket har en relativt snäv sammansättning och saknar företrädare för flera intressentgrupper, bör på basis av en aktörsanalys (stakeholder analysis), breddas att inkludera alla organiserade intressen som berörs av skogspolitiken. Av praktiska skäl föreslår vi att representationen begränsas till organiserade intressen. Denna begränsning kräver emellertid att allmänhetens deltagande garanteras på andra sätt genom till exempel hearings, web-forum och liknande.

Ett öppet och brett deltagande garanterar ett holistiskt och sektorsövergripande angreppssätt. Det förhindrar inte att programrådet konstituerar sig självt och att deltagarna i konsensus bestämmer i vilken mån det vill inkludera samtliga aktörer i programrådet eller om det ska bestå av ett urval av representanter för de olika intressena. För att samtliga intressen ska kunna delta på lika villkor bör en översyn göras av de finansiella förutsättningarna att delta. Även om den övergripande principen bör vara att intressenter deltar på frivillig basis har bristen på resurser för främst ideella organisationer förhindrat ett aktivt deltagande. Regeringen bör här överväga möjligheten att arvoda eller på annat sätt ekonomiskt kompensera representanter för ideella organisationer för att de ska kunna delta aktivt i det nationella skogsprogrammet.

Till programrådet bör även representanter för myndigheter med ansvar för skogsfrågor eller angränsande politikområden knytas. Den primära uppgiften för myndigheterna är att verka för sektorsövergripande lösningar och policyintegrering. Myndigheterna bör även knytas till arbetsgrupperna och där ha samma funktion, samt vid behov kunna bistå sekretariatet.

Experter eller forskare adjungeras till programrådet och till arbetsgrupperna med syfte att bistå med expertis rörande ekologiska, ekonomiska, sociala eller andra aspekter på skogspolitiken.

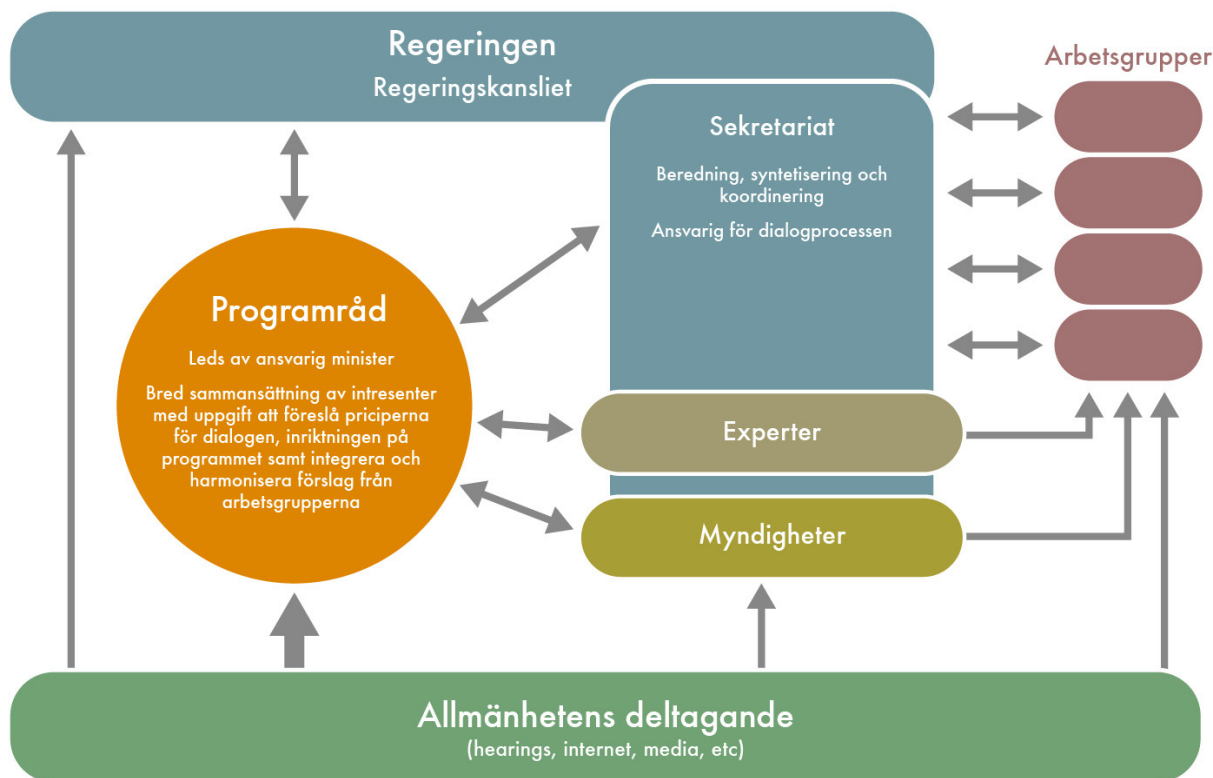
Programrådet, som leds av ansvarig minister, har som sin primära inledande uppgift att komma överens om principerna för dialogprocessen samt för innehållet i processen. Programrådet är precis som namnet anger ett rådgivande organ till regeringen och i dess uppgifter ingår att harmonisera politiska och tematiska intressen samt lämna ett förslag till organisation, arbetsgrupper, innehåll och åtgärder i processen med framtagandet av ett nationellt skogsprogram. Regeringen är beslutande organ och

behandlar förslag och fastställer sedan innehållet i ett nationellt skogsprogram. Ett nationellt skogsprogram utgör ett kompletterande och konkretiserande och inte konkurrerande verktyg till rådande lagstiftning och miljömål. Programrådet bör träffas 2-4 ggr per år.

Sekretariatet utgör den samordnande länken mellan programrådet och arbetsgrupperna, men även mellan programrådet och regeringen. Sekretariatet som är knutet till regeringskansliet är ansvarig för att planera och koordinera dialogprocessen, samt att bereda ärenden som ska diskuteras i programrådet. Sekretariatet har också till uppgift att syntetisera och harmonisera resultat som produceras i arbetsgrupperna och integrera förslagen i övergripande program och rapporter som diskuteras i programrådet för beslut av regeringen. Eftersom sekretariatet har en avgörande roll för att programmet och dialogprocessen ska fungera bör sekretariatet förutom traditionell handläggarkompetens också innefatta kompetens att facilitera dialogprocesser inklusive kunskap att hantera motstående intressen. Man kan också diskutera möjligheten att relevanta myndigheter kan bidra med expertis att ingå i sekretariatet. Det är mycket viktigt att tillräckliga resurser knyts till detta arbete.

Arbetsgrupperna tillsätts av regeringen på förslag av programrådet. Nomineringen av ledamöter till arbetsgrupperna är öppen för alla intressen knutna till skogsprogrammet. Frågeställningar och områden som ska beredas och utvecklas i arbetsgrupperna föreslås av programrådet och fastställs av regeringen. Vi föreslår vidare att arbetet i arbetsgrupperna bedrivs i enlighet med den strukturerade dialogprocess som beskrivs mer utförligt nedan för att skapa en så transparent och inkluderande process som möjligt. Sekretariatet ansvarar för att processen i arbetsgrupperna faciliteras på ett kompetent sätt och ser till att grupperna får expertstöd när det efterfrågas och att de följer fastställda tidsplaner samt budget.





Figur 1. En översiktlig bild av det nationella skogsprogrammets organisation. Ett programråd utgör navet i dialogprocessen. Programrådets uppgifter är att harmonisera politiska och tematiska intressen samt lämna ett förslag till innehåll och åtgärder i processen med framtagandet av ett nationellt skogsprogram. Särskilda arbetsgrupper tar sig an prioriterade frågor och utvecklar konkreta förslag på åtgärder. Regeringen är beslutande organ och behandlar förslag och fastställer innehållet i ett nationellt skogsprogram. Ett sekretariat utgör den samordnande länken mellan programrådet och arbetsgrupperna, men även mellan programrådet och regeringen. Sekretariatet som är knutet till regeringskansliet är ansvarig för att planera och koordinera dialogprocessen, samt att bereda ärenden som ska diskuteras i programrådet.

## 5. NSP som långsiktig och iterativ process

Efter att ha behandlat NSP:s organisation övergår vi här till själva processen. I enlighet med MCPFE:s principer ska en NSP-process kännetecknas av: iterativitet och långsiktighet; kapacitetsbyggande; inriktning mot institutionella reformer och policyreformer; ekosystemansats; delägarskap vid implementering; och skapande av medvetenhet och lärande.

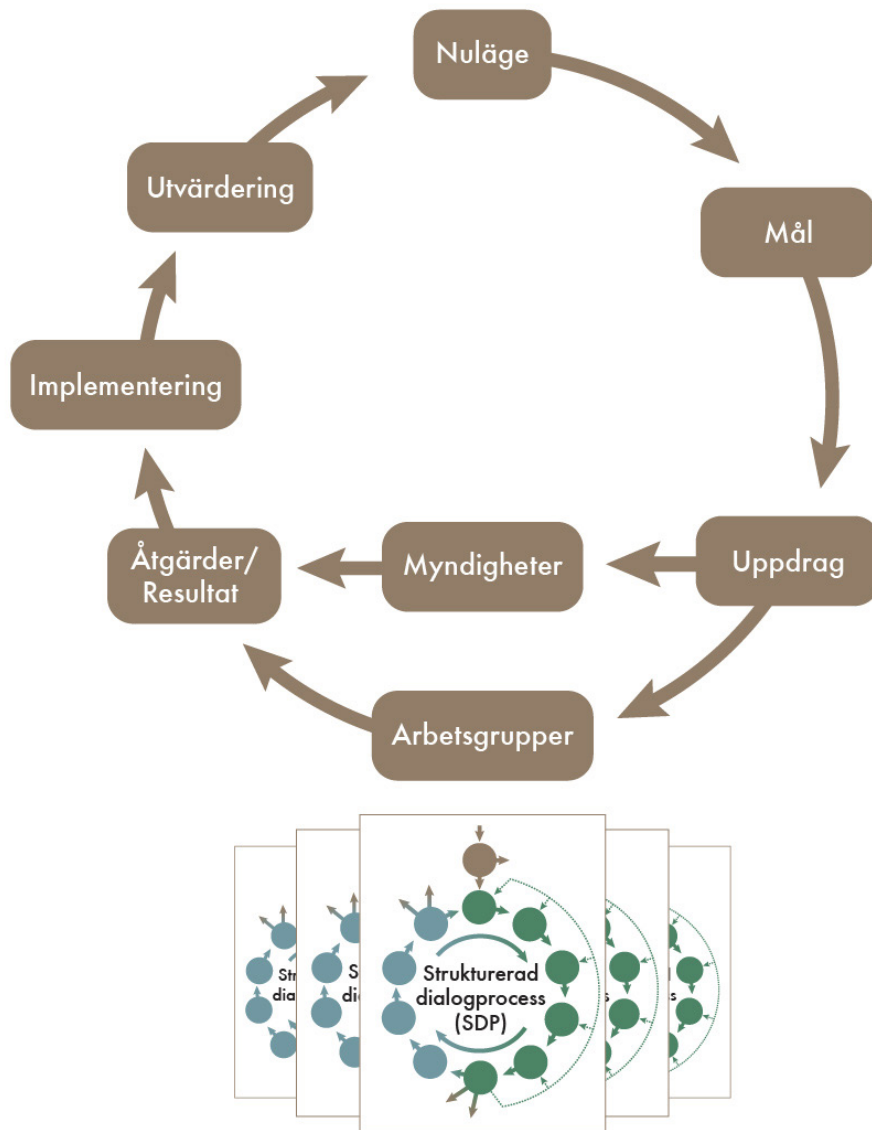
Förslaget nedan är utformat för att kunna svara mot dessa kriterier. Förslaget innehåller två sammanlänkade iterativa processer, dels den övergripande NSP-dialogprocessen med programrådet som nav och dels en mer detaljerad modell för en strukturerad dialogprocess, som bedrivs parallellt i olika arbetsgrupper för att konkret utreda avgränsade frågor. Det är i den övergripande processen som relevanta frågor väljs ut och avgränsas, där resultat från de olika arbetsgrupperna tas emot och förmedlas vidare till eventuellt beslut. I den övergripande processen sker också arbetet med att syntetisera arbetet och att agera som in- och utgång till allmänheten för att skapa en bred förankring rörande skogliga frågor i samhället. Den strukturerade dialogprocessen för arbetsgrupperna är inriktad på att ta sig an mer avgränsade frågor och att föra dessa framåt för att lägga fram konkreta förslag (eller alternativa förslag) på eventuella åtgärder och beslut.

Båda processerna bör vara öppna, tydliga och transparenta, men samtidigt vara framåtriktade, ackumulerande och inriktade på att åstadkomma väl förankrade och långsiktiga förslag för att ge skogen en ökad roll i en växande bioekonomi och bidra till byggandet av ett hållbart samhälle. Erfarenheten från andra länder är att denna typ av processer inledningsvis till viss del kännetecknas av "trial and error" innan processen har hittat sina former. Även om detta förslag är en bra grund att utgå ifrån bör modeller och metoder granskas och eventuellt anpassas/utvecklas, vilket även kräver visst tålamod, flexibilitet och öppenhet bland alla inblandade parter.

### NSP som en övergripande dialogprocess

Dialogprocesserna sker således i flera fora och med olika tidsintervall. Den övergripande dialogprocessen som leds av programrådet är en process som föreslås pågå i intervaller om fem år. Processen följer en traditionell iterativ beslutsstruktur som baseras på en fastställd gemensam utgångspunkt, här kallad nuläge (Figur 2). Programrådet har en viktig strategisk roll och bör således inledningsvis fokusera på att identifiera rådande utmaningar och trender för förvaltningen av skogen. Det är också

viktigt att programrådet redan i detta tidiga skede, med stöd av sekretariatets sakkunskap, beaktar andra pågående och genomförda processer som är relevanta för ett NSP. Så långt det är möjligt bör dessa processer integreras för att undvika dubbelarbete. Detta inledande arbete ska utgöra grunden för att formulera och identifiera frågeställningar och områden att vidareutveckla samt att fastställa mål för skogsprogrammet. Här identifieras och prioriteras således områden och/eller frågeställningar som kan bidra till det övergripande målet med arbetet, att utveckla skogens roll i en växande biobaserad samhällsekonomi. Prioriterade områden eller frågeställningar hänskjuts till specifika arbetsgrupper att hantera. Det är i dessa arbetsgrupper som det egentliga operativa utvecklingsarbetet sker med stöd av den föreslagna strukturerade dialogprocessen som beskrivs mer noggrant nedan. Uppgifter av utredningskaraktär eller uppdrag att till exempel ordna hearings kan också läggas på myndigheter. Resultatet från arbetsgruppernas arbete och/eller myndigheternas arbete bereds av sekretariatet och diskuteras vidare i programrådet. Programrådets synpunkter beaktas i den vidare beredning som sker av sekretariatet. Implementering av de föreslagna åtgärderna sker inte inom ramen för det nationella skogsprogrammet. Beroende på frågans karaktär kan förslag beredas vidare inom regeringskansliet för vidare hantering (förslag till beslut eller beredning). Implementering kan också ske direkt inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet eller via företag och ideella organisationer. Utvärdering av programmet sker löpande.



*Figur 2. Den övergripande dialogprocessen som leds av programrådet. Här identifieras och prioriteras områden och/eller frågeställningar som kan bidra till att utveckla skogens roll i en växande biobaserad samhällsekonomi. Prioriterade områden eller frågeställningar hänskjuts till specifika arbetsgrupper att hantera med stöd av en strukturerade dialogprocessen. Uppdrag av utredningskaraktär kan också läggas på myndigheter.*

## **Initialisering av frågor och arbetsuppgifter för NSP-processen**

Initierandet av vilka frågor som NSP ska arbeta med kan komma både uppifrån och underifrån: Initieringen *uppifrån* utgår från det statliga perspektivet, där inte minst regeringen hittills varit drivande i det övergripande utformandet av ett svenskt NSP. Regeringen har beslutat att: "Programmet syftar till att utveckla skogens roll i en växande biobaserad samhällsekonomi. Dialogprocessens utgångspunkter bör vara framtida energilösningar och skogens roll i klimatarbetet, ändrade konsumtionsmönster och behov, miljöutmaningar i vid bemärkelse och klimatanpassningar samt utnyttjande av teknikens möjligheter och innovation." Eftersom ansvarig minister ska leda arbetet i programrådet förväntar vi oss att regeringen även fortsatt har en drivande roll i utvecklingen av programmet även om det sker i samverkan med intressenter, sakkunniga och experter i programrådet. För att snabbt komma igång med programrådsarbetet kan sekretariatet med sin sakkunskap och insikt om andra pågående processer föreslå exempel på mer konkreta frågeställningar utgående från de utgångspunkter som regeringen angivit, dessa kan sedan utgöra en startpunkt för programrådets fortsatta diskussion om prioriterade insatser.

Om man utgår från samtalsdemokrati, Århuskonventionen och MCPFE:s principer, bör NSP också ha en tydlig förankring i samhället, där olika intressenter och allmänheten ska ha möjlighet att initiera frågor *underifrån*. Detta kan som nämnts tidigare ske genom att sekretariatet tillskapar en oberoende arena för dialog och möten, återkommande hearings eller öppna webbapplikationer där förslag kan lämnas in och diskuteras. Denna öppenhet och transparens bör inte bara finnas inledningsvis utan känneteckna processen i dess alla delar. Detta är ett viktigt skäl till varför det bör finnas en tydlig struktur för såväl den övergripande NSP-processen som för de strukturerade dialogprocesserna i arbetsgrupperna. Detta öppnar upp även för andra som inte är direkt involverade i processerna att se vilka grundantaganden och avgränsningar som gjorts samt att komma med inspel allt eftersom. Till exempel skulle man kunna använda sig av NSPs web-portal för att involvera allmänheten eller intressenter som inte är involverade löpande genom processens olika steg genom att tillåta inspel. På så sätt skapas reella möjligheter till samtalsdemokrati.

## **Programrådets roll**

Programrådets uppgift är att välja ut, prioritera och avgränsa vilka frågeställningar på den övergripande nivån som man vill föreslå regeringen att NSP ska arbeta med. Här är det viktigt att programrådet först fastställer kriterier för dessa. Kriterierna bör utgå från MCPFE:s principer om holistiska och sektorsövergripande perspektiv samt koppling till nationella och internationella strategier. Därutöver bör programrådet föreslå kriterier rörande de frågor som skall beredas i arbetsgrupperna. Kriterierna bör ha en tydlig koppling till skog, och kan dessutom utgå från sådant som bedöms vara akut/angeläget,

relevant för flera intressegrupper, och är föremål för olika uppfattningar bland intressenter. Frågor aktuella att bereda bör också vara av sådan art att de inte bättre hanteras av myndigheter, kommittéer, det politiska systemet, forskning eller av marknadens och civilsamhällets aktörer själva.

Därefter kan programrådet göra en prioritering bland inkomna förslag och lämna över detta underlag till regeringen för beslut om vilka förslag som ska arbetas vidare med. Prioriteringen kan förslagsvis göras utifrån: 1) Det *uppdrag och mål* som NSP fått av regering och riksdag; 2) uppställda kriterier; 3) vad företrädarna i programrådet tillsammans bestämmer är en viktig fråga, och 4) vad som bedöms vara en fråga möjlig att analysera och föra vidare. I detta arbete är det viktigt att programrådet får ett starkt stöd av sekretariatet.

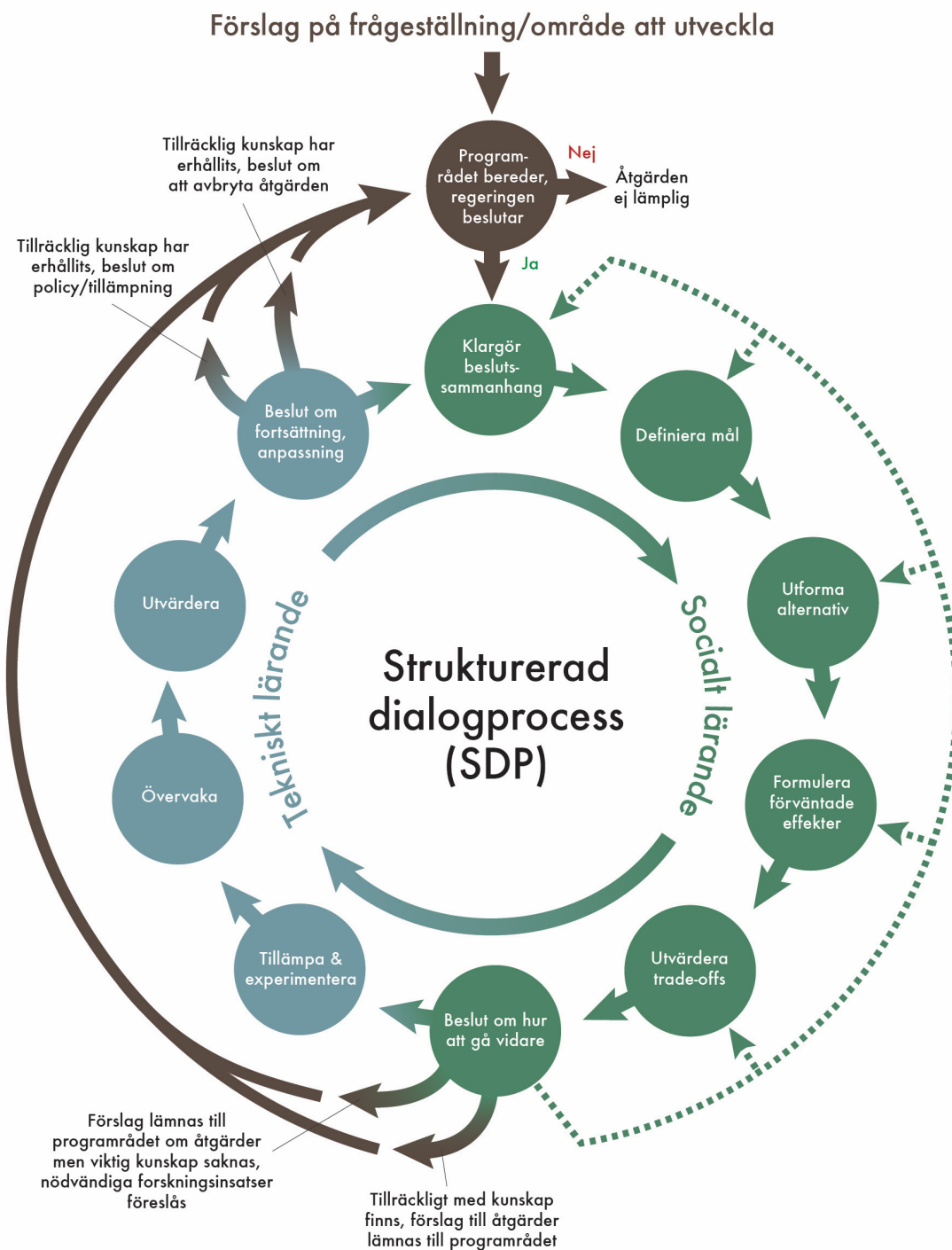
### **Arbetsgruppernas arbete i form av en strukturerad dialogprocess**

Under senare år har ett stort antal metoder eller modeller utvecklats för att hantera osäkerhet, risk och konflikter inom naturresursförvaltning. Nedan beskrivs den strukturerade dialogprocess (SDP) som föreslås tillämpas i arbetsgruppernas arbete (Figur 3).

SDP har utvecklats inom forskningsprogrammet Future Forests och inom ramen för ett regeringsuppdrag till Skogsstyrelsen och SLU (Regeringsuppdrag om adaptiv skogsskötsel, L2012/2931) och är en vidareutveckling av modeller som strukturerat beslutsfattande (Structured Decision Making, SDM), adaptiv förvaltning (Adaptive Management, AM), och gemensamt lärande (Social Learning, SL). AM är en relativt väletablerad modell och går i korthet ut på att man utvecklar ny kunskap medan man förvaltar. En grundbult i AM är att förvaltandet uttryckligen skall leda till skapandet av ny kunskap med mindre osäkerhet, och alltså bättre underlag för beslut (Holling 1979). Experter med vetenskaplig bakgrund spelar en viktig roll i AM; metoden kan sägas vila på vetenskaplig grund med experiment som en viktig komponent, vilket kräver långsiktiga övervakningsprogram. Medan AM har en tydlig ekosystemansats, utgår SDM mer från ett samhällsligt perspektiv där olika intressenter ges möjlighet att utforma alternativa mål och metoder (Gregory m.fl. 2012). SDM utgår från det faktum att aktörer i många fall tolkar omvärlden olika, dvs att det finns olika diskurser som konkurrerar med varandra och därmed anger olika mål (och metoder) för en given fråga. Metoden erbjuder en strukturerad beredning av en komplex fråga, där vägen fram till beslutsfattande är det viktiga, inte beslutet som sådant. SDM har många gemensamma drag med SL. Med SL menas ett gemensamt interaktivt lärande mellan olika deltagare där utbyte av perspektiv och kunskap mellan alla inblandade parter och dess utveckling under processens gång genererar nya kunskaper, förståelseramar och eventuellt en

ökad samsyn som kan ligga till grund för gemensam handling och beslutsfattande (Rodela 2013).

SDP ger möjligheter att hitta struktur i arbetsprocessen, lyfta aktörers olika uppfattningar, göra uppföljningar, ge möjlighet för gemensamt lärande, hitta nya alternativ och ge möjlighet till avvägningar, med i slutänden ökad legitimitet i beslutsfattandet. Processen är iterativ, och tar hänsyn till nya insikter som utvecklas under arbetets gång. Den är även transparent eftersom den följer ett givet antal steg som intressenter kan följa och ge inspel till. En arbetsgrupp tillskapas vilken biträds av en professionell facilitator med uppgift att synliggöra och formulera alternativa målbilder (och därmed förslag till lösningar). Beredning med hjälp av SDP kan, och måste, ta olika lång tid beroende på frågans art, från några dagar under ett arbetsmöte upp till månader och kanske år.



Figur 3. Den strukturerade dialogprocessen innefattar sex steg. Dessa är (1) "Klargör beslutssammanhang", arbetsgruppen diskuterar översiktligt den frågeställning och det övergripande mål som programrådet anvisat, (2) "Definiera mål", fokus läggs på att identifiera och tydliggöra alternativa mål (inom ramen för de randvillkor som man kommit överens om i föregående moment), (3) "Utforma alternativ", utvecklande av alternativa sätt att nå uppställda mål (som alltså kan vara flera, beroende på intressenters olika



syn), (4) "Formulera förväntade effekter", analyser av konsekvenser av alternativa lösningarna, (5) "Utvärdera trade-offs", avvägning mellan olika alternativ att uppnå det eller de mål som processen hittills lett fram till, och (6) "Beslut om hur att gå vidare", arbetsgruppen avgör hur man lämpligen bör gå vidare.

I denna arbetsmodell förutsätts att frågeställningar, själva beslutskontexten, levereras som ett uppdrag av regeringen efter beredning av programrådet. NSP:s arbetsgrupper verkar inom den högra delen av figuren (för detaljer, se nedan). Det är vanligt att beslut behöver fattas på vad som tycks vara otillräckligt underlag och att det är omöjligt för forskningen att inom rimlig tid söka efter ny kunskap. Med andra ord, dialogprocessen skall hantera underlag för förslag till beslutsfattande även under tidspress och med begränsningar (osäkerhet) i faktaunderlaget. Det är en situation som är mycket vanlig, och som kan vara svår att förena med uppfattningen att beslutsfattande skall vila på "vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet".

I arbetsgrupperna deltar alltså intressenter med ofta olika förhållningssätt till den fråga som bereds på uppdrag av regeringen. Exempel på frågeställningar lämpliga att behandla i NSP skulle kunna vara: Hur kan skogen bidra till att uppnå utsläppsmålen enligt färdplan 2050? Hur kan skogens rekreations- och upplevelsevärden bidra till ökat välbefinnande och nya arbetstillfällen? Hur ska skogssektorns konkurrenskraft bibehållas (internationell politik, styrmedel, infrastruktur etc)? Hur bevarar, utvecklar och förstärker vi biologisk mångfald?

Det bör återigen påpekas att huvudmålet med SDP är att bistå och informera regeringen inför beslut i komplexa frågor, och inte i första hand att föreslå en framförhandlad konsensuslösning. En viktig utgångspunkt är vidare att bra beslut utgår från verklig förståelse av både värdefrågor (vad som är viktigt) och konsekvenser (vad som troligen kommer att hända, givet valt alternativ). De olika delmomenten i SDP förklaras kortfattat i det följande.

### *Klargöra beslutssammanhang*

I detta första moment diskuterar arbetsgruppen översiktligt den frågeställning och det övergripande mål som programrådet anvisat. Moment är viktigt eftersom arbetsgruppen här ges en första möjlighet att formulera, och komma överens om ramverket för processen. Diskussioner förs på ett övergripande plan (inga detaljer). Eftersom det redan är klart att själva beslutsfattandet ligger utanför NSP-processen (hos regeringen), kan man här direkt formulera ett processupplägg med avsikt att bereda frågan till beslut. Det kan t ex vara i form av en "decision sketching" där man översiktligt går igenom de sex momenten i SDP-processen för att konkretisera det specifika i den frågeställning som är aktuell. I detta moment utvecklar gruppen alltså tillsammans en plan för det

fortsätta arbetet och kan därmed lägga grunden för en gemensam syn på uppdragets art.

### *Definiera mål*

I en väl sammansatt arbetsgrupp kommer intressenterna att ha olika målbilder (t.ex. om det övergripande målet är att skapa x st nya arbetstillfällen kan intressent A ha målbilden att detta ska ske via ökad turism, intressent B att det ska ske via ökad skogstillväxt, intressent C att det ska ske via utveckling av nya träbaserade produkter osv.). I detta moment läggs fokus på att identifiera och tydliggöra alternativa mål (inom ramen för de randvillkor som man kommit överens om i föregående moment) som kan bidra till att uppnå det övergripande målet. För att senare värdera olika målbilder, och dess konsekvenser, behöver man utveckla tydliga kriterier för utvärdering som intressenterna kan vara överens om. Det är viktigt att mål och kriterier utvecklade av respektive intressentgrupper är tillräckligt väldefinierade, och accepterade, för att fortsättningsvis kunna användas för att utvärdera beslutsalternativ. Det är rimligt, och sannolikt, att olika intressenter kommer att ge målen olika värde, men en seriös vägning görs inte i detta skede. Sammantaget ger arbetet i detta moment utrymme till att formulera kreativa alternativ vilka inte nödvändigtvis var uppenbara när frågeställningen överlämnades till arbetsgruppen.

### *Utforma alternativ*

I detta moment hanteras en mycket viktig del av SDP, nämligen att utveckla alternativa sätt att nå uppställda mål (som alltså kan vara flera, beroende på intressenters olika syn). Det kan ibland bara finnas ett sätt att nå uppsatta mål, men i de flesta fall är det troligen inte så. SDP:s utgångspunkt är att alternativen ofta är komplexa och behöver utvecklas, snarare än att upptäckas. Det är då viktigt att alternativen är förenliga med de villkor som definierats i det första momentet. Huvuduppgiften i detta moment är alltså att identifiera, jämföra, och iterativt förfina alternativa sätt att nå uppställda mål. Ambitionen är att utveckla alternativ som visar upp påtagliga skillnader i angreppssätt.

### *Formulera förväntade effekter*

I detta moment är uppgiften att analysera konsekvensen av de alternativa lösningarna. Här kommer det i de allra flesta fall att behövas hjälp av utomstående experter. Det blir i sammanhanget viktigt att hantera legitimiteten hos medverkande expert(er). Bland annat av den anledningen bör experterna inte vara del av arbetsgruppen utan snarare stå till sekretariatets förfogande. Beroende på grad av osäkerhet, och möjligheten att inom rimlig tid erhålla tillräckligt ny kunskap ("added value"), kan det bli aktuellt att inhämta ytterligare kunskap, utveckla prediktiva modeller, eller kanske anlägga storskaliga experiment (i det senare fallet gå vidare till den vänstra delen av Fig. 3, se även nedan). Kriterierna för att utvärdera olika alternativ kan vara kvantitativa eller kvalitativa, kanske ses som "fakta" respektive "värdering". Expertutlåtanden kan ha

subjektiva undertoner, åt ena eller andra hållet. Och "best knowledge" kan uppfattas olika av olika experter. Akademisk kunskap och traditionell kunskap kan ha olika värde för olika intressenter. Svårigheter som dessa, alltså en variabel och osäker kunskapsbas, är generellt förekommande i beslutssammanhang. SDP bejakar svårigheterna och lägger stor vikt vid att inkludera olika perspektiv i konsekvensanalysen.

#### *Utvärdera trade-offs*

I detta femte moment görs en avvägning mellan olika alternativ att uppnå det eller de mål som processen hittills lett fram till. Syftet är att hitta en lämplig balans där alternativa lösningar relateras till uppsatta mål. Ibland kan detta leda till innovation, win-win-effekter eller resultera i samsyn om intressenterna i detta skede enas om ett huvudalternativ. Men det troligaste är att det handlar om "trade-offs" (avvägningar), d.v.s. alternativen ställs mot varandra. I sådana fall kan intressenter dra olika slutsatser om lämpligheten i det ena eller andra alternativet att uppnå det eller de mål som processen hittills lett fram till. I SDP utgår man ifrån att detta är ett rimligt utfall och avsätter tid och resurser för att hantera detta på bästa sätt. Genom att under processen omsorgsfullt strukturera frågeställningen, fastställa mål med utvärderingskriterier, och utforma konsekvensanalys med inkluderad osäkerhet har acceptansen hos intressenterna för prioriterade alternativ sannolikt ökat. Det faktum att man i SDP tydligt klargör enighet, och brist på enighet, samt skälen för dessa bland intressenterna ger ökad tyngd åt beslutsunderlaget även i de fall man inte nått konsensus.

#### *Beslut om hur att gå vidare*

I detta avslutande moment avgör arbetsgruppen hur man lämpligen bör gå vidare. Det kan innebära att man inom gruppen anser sig ha uppnått tillräcklig kunskap och samsyn för att till programrådet återbörda förslag på beslut, eller i förekommande fall alternativa beslutsförslag. Alternativt kan arbetsgruppen konstatera att det behövs mera kunskap, eller ytterligare problematisering av frågeställningen, och att man behöver ta ett omtag och återkoppla till något eller några steg i processen. I de fall det handlar om implementering kan arbetsgruppen föreslå en strukturerad teknisk läroprocess med experiment och utvärderingar (den vänstra delen av Fig. 3, se även nedan). Slutligen måste det kunna vara så att arbetsgruppen bedömer att det inte går att föra frågan fram till beslut och att programrådet därför rekommenderas att avbryta processen.

### *Tekniskt lärande*

I de fall som beslut om implementering innefattar behov av ny kunskap för att minska osäkerhet och förbättra framtida beslutsunderlag kan en strukturerad teknisk lärandeprocess inledas. Denna process följer i huvudsak de steg som utvecklats inom klassisk adaptiv skötsel (Rist 2013). Här ges huvuddragen av processen. Ett första steg är vidareutveckling av modeller och därpå följande experiment, ofta storskaliga och med stor variation med avseende på behandlingar. Nästa steg är övervakningsprogram som måste ha ett tidsomfång som gör det möjligt att tillräckligt tydligt utvärdera experimenten. Därpå följer ett analys- och utvärderingssteg, vilket ligger till grund för beslut om eventuellt ändrad skötsel. I detta avslutande steg kan det bli aktuellt att återkoppla till tidigare steg i processen i de fall osäkerhet fortfarande kvarstår och man bedömer det rimligt att med nya insatser reducera denna osäkerhet. Med andra ord, även den tekniska lärandeprocessen möjliggör och bejakar en iterativ ansats.

### **NSP:s koppling till beslutsfattande**

En av MCPFE:s processinriktade principer är att ett NSP ska vara policy- och reforminriktat. Därför är det, som nämnts ovan, viktigt att NSP-arbetet etablerar kanaler till beslutsfattande organ och aktörer. I och med att programrådet leds av ansvarig minister förväntas regeringen ta ett stort ansvar för att det Nationella skogsprogrammets förslag också realiseras antingen genom propositioner till riksdagen, utredningsförslag, anslag till olika åtgärder inom ramen för myndigheternas verksamhet men även till exempel forskningsanslag och liknande. Som nämnts har programrådet till uppgift att med stöd av sekretariatet samordna de resultat och förslag till åtgärder som presenteras av de olika arbetsgrupperna.

Även om NSP inriktas på nationella frågor och är direkt kopplat till regeringen, kan dess arbete lokalisera frågor som kan vara viktiga av andra beslutsfattare i samhället (både statliga och andra). Därför är det också bra om det finns tydliga kanaler upparbetade till dessa. Här kan vi särskilt förvänta oss att de intressenter som ställt sig bakom NSP också ska bidra till dess implementering.

Det är även av stor vikt att NSP är länkat den pågående skogliga policyprocessen i EU, globala policyprocesser och att andra processer som eventuellt rör specifika och platsbundna processer eller marknadsstyrda processer såsom certifieringssystemen beaktas. Sekretariatet bör ha som en av sina uppgifter att samordna dessa processer och länka in dem i dialogprocessen med syfte att uppnå samordningsvinster och undvika dubbelarbete.

Som tidigare påpekats är konsensus inget mål att eftersträva. Samtidigt bör det påpekas att konsensus, om den uppstår, ger förslaget en stark position och legitimitet.

Härigenom kan alltså NSP få en reell maktposition, även om regeringen i slutänden ändå kan avslå förslaget.

## **NSP:s syntes, vidareutveckling och utåtriktad verksamhet**

Med utgångspunkt från MCPFE:s principer rörande kapacitetsbyggande samt lärande och medvetandegöra, fyller också NSP en annan och bredare funktion än att utreda tvärssektoriella frågor om skogen och leverera beslutsstöd. Kapacitetsbyggande handlar om att bygga upp kunskap, handlingsvägar och att involvera fler i arbetet samt att åstadkomma adaptivitet, beredskap och gemensamt lärande i samhället. Mycket av detta kommer att ske i programrådets och arbetsgruppernas löpande arbete, men i den övergripande iterativa NSP-processen bör det också bedrivas en verksamhet inriktad mot att syntetisera de olika arbetsgruppernas resultat och placera in dessa synteser och analyser i ett holistiskt och tvärssektoriellt sammanhang. Detta handlar även om att utvärdera verksamheten i stort för att skapa ett systematiskt lärande inom själva processen för att den ska kunna vidareutvecklas. Detta syntes- och utvecklingsarbete kan ske cykliskt kopplat till NSP:s femåriga cykel.

Lärande, kan också ha betydelsen att "lära ut något", dvs att föra ut kunskap om skog i ett bredare sammanhang och till bredare grupper. Utifrån detta perspektiv bör det utvecklas en kommunikationsstrategi för det nationella skogsprogrammet. Detta kan också ses som en viktig del för att aktivt få in initiativ "underifrån" till NSP:s fortsatta verksamhet.

## **6. Referenser**

- Appelstrand M. 2007. *Miljömålet i skogsbruket – styrning och frivillighet*. Lund studies in sociology of law, 26. Doktorsavhandling. Lund: Lunds universitet.
- Bäckstrand, K., Kahn, J., & Kronsell, A. 2010. *Environmental Politics and Deliberative Democracy Examining the Promise of New Modes of Governance*, Edvard Elgar Publishing.
- FAO, 2010. *Global Forest Resources Assessment 2010*. Rom: FAO.
- Gilljam, M. & Hermansson, J. 2003. *Demokratins mekanismer*. Liber
- Glück P, Mendes A, och Neven I. (eds). 2003. *Making NFPs Work: Supporting Factors and Procedural Aspects. Report on COST Action "National Forest Programmes in a European Context"*. Publication Series of the Institute of Forest Sector Policy and Economics vol. 48. Vienna.
- Heckscher, G. 1958. *Svensk statsförvaltning i arbete*. Andra rev. upplagan. Stockholm: SNS.

- Howlett M, och Rayner J. 2006. Globalization and Governance Capacity: Explaining Divergence in National Forest Programs as Instances of "Next-Generation" Regulation in Canada and Europe. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 19 (2), 251-275.
- Johansson J, 2013. *Constructing and contesting the legitimacy of private forest governance: The case of forest certification in Sweden*. Doktorsavhandling. Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Johansson, J. 2014. Participation and deliberation in Swedish forest governance: The process of initiating a National Forest Programme. Kommande konferenspaper, 2nd Nordic Conference on Forest Policy Science, Malmö, 12-14 november, 2014.
- Kangas A, et al. 2010. Stakeholder perspectives about proper participation for Regional Forest Programmes in Finland. *Forest Policy and Economics*, 12, 213-222.
- MCPFE, 1998. Third ministerial conference on the protection of forest in Europe. Annex 2 of the resolution L2. Pan-European Operational Level Guidelines for Sustainable Forest Management. Lisbon 1998.
- MCPFE, 2003. Fourth ministerial conference on the protection of forests in Europe. Vienna resolution 1. Strengthen synergies for sustainable forest management in Europe through cross-sectoral co-operation and national forest programmes. Vienna, 28-30 April 2003.
- Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2013/14: MJU27. *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*.
- Prop. 1992/93:226. *Om en ny skogspolitik*.
- Prop. 2007/08:108. *En skogspolitik i takt med tiden*.
- Prop. 2013/14:141. *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*.
- Primmer E, och Kyllönen S. 2006. Goals for public participation implied by sustainable development, and the preparatory process of the Finnish National Forest Programme. *Forest Policy and Economics* 8, 838-853.
- Rist, L. et al. 2013. A new paradigm for adaptive management. *Ecology and Society* 18(4):63
- Rodela, R. 2013. "The social learning discourse: Trends, themes and interdisciplinary influences in current research." *Environmental Science & Policy* 25(0): 157-166.
- Sandström, C., Eckerberg, K. & Raitio, R. 2013. Studying conflicts, proposing solutions — Towards multi-level approaches to the analyses of forest conflicts, *Forest Policy and Economics*, Volume 33, August 2013, Pages 123-32
- Schanz H, 2002. National forest programmes as discursive institutions. *Forest Policy and Economics* 4, 269-279.
- Skogsstyrelsen, 2013a. *Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Omvärldsanalys*. Jönköping
- Skogsstyrelsen, 2013b. *Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Förslag och ställningstaganden*. Jönköping.

- Skogsstyrelsen, 2013c. *Målbilder för god miljöhänsyn – En delleverans från Dialog om miljöhänsyn*. Jönköping.
- Sundström, G. 2005. *Målstyrningen drar åt skogen – Om government och governance i svensk skogspolitik*. SCORE rapportserie 2005:6. Stockholm: SCORE.
- Söderberg, C. 2011, Environmental policy integration in bioenergy: learning across sectors and levels? Umeå University. Umeå.
- Voitleithner J, 2002. The National Forest Programme in the light of Austria's law and political culture. *Forest Policy and Economics* 4, 313-322.
- Winkel G, och Sotirov M. 2011. An obituary for national forest programmes? Analyzing and learning from the strategic use of "new modes of governance" in Germany and Bulgaria. *Forest Policy and Economics*, 13, 143–154.
- Zetterberg, K. 2011. Det statsliga kommittéväsendet - den del av den svenska modellen. SvJT s.753-771.