

Stockholms universitet
Statsvetenskapliga institutionen
Göran Sundström
Andreas Duit

2021-03-30

Yttrande över Skogsutredningens betänkande *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen* (SOU 2020:73).

Statsvetenskapliga institutionen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkande *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen* (SOU 2020:73). Institutionen har valt att inte närmare kommentera de runt 50 förslag på förändringar som utredningen presenterar, utan stannar vid att kort kommentera den grundläggande kunskapssyn som präglar texten.

Inom skogssektorn har det under lång tid funnits en stark gemensam kunskapssyn. Tilltron till expertis och (natur)vetenskapliga metoder har varit hög. Den starka synen på vetenskap som en legitim grund för införandet av nya regler och som grund för kompromissande och källa till konsensus har präglat området. Detta har också gjort att dialoger och samarbeten i hög grad har kretsat kring olika verksamhetsnära aspekter, där frågor om vem som berörs av olika åtgärder och om olika åtgärders materiella effekter på produktion, miljö och hälsa stått i centrum. Det har funnits en föreställning om att framtagandet av riktlinjer, mål och planer i huvudsak är en tekniskt-administrativ övning. När program och måldokument har tagits fram i samarbeten har man heller inte talat om ”politikutformning” eller ”policyskapande”, utan i stället om ”konkretisering” och ”uttolkning” av statsmakternas skogspolitik.

I vissa fall går det att via kunskapsinsamling och vetenskapliga beräkningar nå fram till lösningar som många aktörer kan enas om. Men i många fall kretsar inte problemen kring sådana substantiella frågor utan har i stället sin grund i olika värderingar. Tydliga exempel är avvägningar mellan skogsbruk och rennäring och mellan skogsproduktion och skyddandet av nyckelbiotoper. Även om olika parter även i dessa frågor kan enas om vissa aspekter, har de historiskt gjort, och kommer med största sannolikhet fortsätta att göra, vitt skilda bedömningar av problemens beskaffenhet, rådande tillstånd och önskvärda framtida tillstånd. Samarbeten och dialoger kan, och bör, här inte ses som en teknisk-administrativ verksamhet, i stället rör det sig om *politik*. Och verksamheten bör då också betraktas, och hanteras, som politik.

Statsvetenskapliga institutionen

Statsvetenskapliga institutionen vill här problematisera Skogsutredningens syn på konflikthantering. Utredningen tycks mena att alla konflikter kan undanröjas om man bara får ett bättre ledarskap och bättre vetenskapliga beslutsunderlag framtagna av experter. Utredningen efterlyser "ett sundare diskussionsklimat" och vill genom sina förslag "gjuta olja på vågorna" och ersätta "debatt" med "dialog" (s. 27-28). Den efterlyser tydligare mål för tillväxt och biologisk mångfald som formuleras i ett sammanhang och "på ett sådant sätt att de är förenliga med varandra" (s. 29). Utredningen tycker att det är problematiskt att arbetet med skogsprogrammet som är förlagt till Regeringskansliet är så konfliktfyllt och vill därför delegera arbetet till "en oberoende fristående samordnare" som via "en professionell processledning" skulle kunna "mejsla fram synergier och kompromisser som accepteras av merparten av skogens intressenter" (s. 39). En sund politik, skriver utredningen, bejakar kunskap och har tilltro till vetenskapliga metoder. "Det finns annars en risk för att förutfattade meningar och politiska argument letar sig in i beskrivningar av tillståndet i naturen..." (s. 48).

Utredningen tycks anse att samordning ska betraktas som en opolitisk verksamhet – som ren administration. Det gäller kort sagt att se till att inblandade parter inte hamnar i konflikt med varandra och låter sig styras av egenintresset, utan att de med de gemensamma målen för ögonen via diskussioner och samtal, grundade i fakta, samordnas och ser till att deras ågeranden understöder varandra för att nå det gemensamma målet. Ett tydligt och professionellt ledarskap ska borga för att samordningen, eller "dialogen", präglas av harmoni och sammanhållning. Detta synsätt kommer också till uttryck i förslaget om att skogsägare ska ges möjlighet att avsätta biologiskt värdefulla områden på frivillig basis, s.k. "frivilligt formellt skydd". I en situation där den förda politiken medfört en stark utarmning av biologisk mångfald i den svenska skogen är det svårt att se hur en långtgående liberalisering av ett redan mycket svagt regelverk ska kunna leda till ett bättre skydd för naturvärden. Det är tvärtom sannolikt att det "frivilla formella skyddet" som huvudprincip kommer att generera starka incitament för att i första hand avsätta de delar av bestånden som saknar ekonomisk betydelse för skogsägaren. Om de "kvalitetskriterier" som ska utarbetas för det frivilliga formella skyddet blir för krävande kommer få skogsägare att välja att avsätta sin skog, och blir de för generösa kommer i första hand ekonomisk och biologiskt lågvärdig skog att skyddas.

Statsvetenskapliga institutionen menar att utredningen har en naiv syn på hur värdekonflikter kan och bör hanteras. Värdekonflikter av detta slag kan inte organiseras

bort. De kan bara göras mer eller mindre synliga. Institutionen vill påminna om att ett av offentlig verksamhets främsta kännetecken är den höga graden av målkomplexitet och att många av dessa mål, eller värden, är svåra att förena med varandra. Politikerna har också svårt att på förhand exakt ange hur olika värden ska vägas mot varandra i alla situationer som kan uppstå. Mål formuleras snarare vagt, för att passa många, och situationer och beslut som innebär avvägningar mellan olika värden får sedan hanteras allteftersom de uppstår.

Med detta synsätt blir konflikter inget problem utan snarare en dygd. Olika värden *ska* drivas och försvaras av förvaltningar och intresseorganisationer och brytas i kamper mot andra förvaltningar och intresseorganisationer som värnar andra värden. Och om man inte kan enas ska frågor hissas uppåt i de demokratiska systemen. Med utredningens synsätt, och de förslag som följer med detta synsätt, finns det en stor risk att viktiga politiska avvägningar försvinner från politikernas och medborgarnas synfält. I stället för en situation där argument öppet bryts mot varandra, och där olösta frågor hissas uppåt för avdömning av demokratiskt valda politiker, riskerar konflikter och åsiktsskillnader att sänkas neråt i systemet och avgöras av andra aktörer i informella slutna rum. Detta är särskilt problematiskt vad gäller miljövardshänsyn i skogsnäringen, då det är sannolikt att sådana aspekter systematiskt kommer att underordnas sektorsintressen i en förvaltningsmodell som i första hand tycks utformad för att sopa fundamentala och svåra motsättningar mellan miljö och ekonomi under mattan.