



Vägar till effektiva samverkansprocesser

– styrning, deltagande och dialog inom skogspolitikens ramar

Johanna Johansson, Therese Bjärstig och Camilla Sandström

Vägar till effektiva samverkansprocesser
– styrning, deltagande och dialog inom skogspolitiken ramar

Författare:
Johanna Johansson, Therese Bjärstig och Camilla Sandström

Adress:
SLU, Future Forests
Skogsmarksgränd, 901 83 Umeå

mars 2020
SLU, Future Forests

Future Forests Rapportserie 2020:3
ISBN: 978-91-576-9733-2 (pdf)

Vid citering uppge:
Johansson, J., Bjärstig, T. och Sandström, C. (2020). *Vägar till effektiva samverkansprocesser*
– styrning, deltagande och dialog inom skogspolitiken ramar. Future Forests Rapportserie 2020:3. Sveriges
lantbruksuniversitet, Umeå, 32 sidor.

Rapporten kan laddas ned från
www.slu.se/futureforests

Epost:
camilla.sandstrom@umu.se

Ansvarig utgivare:
Annika Nordin, programchef Future Forests

Finansiärer:
Future Forests

Grafisk form: Jerker Lokrantz/Azote

Layout och textredigering: Annika Mossing

Framsida: Lunglav. Bild: Hubert Elming/MostPhotos.

I samband med revideringen av svensk skogspolitik i början av 1990-talet betonades behovet av en god samverkan mellan den dåvarande skogsvårdsmyndigheten och privata aktörer på skogsområdet (1992/93:JoU15). Behovet av samverkan har successivt formaliserats och idag tillämpas samverkansprocesser inom ramen för den nuvarande skogspolitikerna på en rad olika sätt. Samverkansprocesser som berör specifika sakfrågor, exempelvis målbilder för god miljöhänsyn, målanpassad ungskogsskötsel, nyckelbiotoper och skogsproduktion bedrivs parallellt med policyinriktade samverkansprocesser inom ramen för det nationella skogsprogrammet. I ett bredare perspektiv kan detta ses som en del av en statsförvaltning i förändring där dialog och samverkan om komplexa och konfliktfyllda frågor i öppna och inkluderade forum mellan berörda intressenter utgör ett centralt inslag.

Även om samverkansprocesser tillämpas på bred front har det också visat sig svårt att genomföra dem och än mindre att nå önskade resultat. Här kan vi anta att det rör såväl förutsättningar direkt kopplade till processens utförande (exempelvis tid, resurser, ramar för processen och processledning) som förutsättningar som rör deltagandet i processen (exempelvis representation, värdekonflikter, vilja till samverkan och förutsättningar för kompromisser).

Det finns därmed ett behov av att tydliggöra vilken roll, men även vilket värde, samverkansprocesser har inom ramarna för nuvarande och kommande skogspolitik. Detta har lett fram till en efterfrågan på kunskap från Future Forests tidigare och pågående forskning, särskilt den som berör forskning om samverkansprocesser. Forskare anknutna till Future Forests har exempelvis bedrivit följeforskning på Skogsstyrelsens samverkansprocess om nyckelbiotoper samt arbetet med att ta fram Sveriges första nationella skogsprogram. Ett flertal vetenskapliga studier har publicerats och arbetet med att kartlägga förutsättningarna för, och effekterna av, samverkan inom

skogspolitikerna fortsätter. Forskningen sker ofta i dialog med representanter från relevanta myndigheter, skogsbruket och det civila samhället.

Den här rapporten syftar till att belysa olika perspektiv på samverkan genom att sammanfatta befintlig forskning, främst utifrån ett skogligt perspektiv, med en tydlig förankring i samhällsvetenskaplig litteratur. Rapportens utformning har utgått ifrån en förfrågan från "Skogsutredningen 2019 – Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen" (M 2019:02). Följande frågor har varit vägledande i arbetet: *Vad menas med deltagande, dialog och samverkan? Vilka komponenter och faktorer är centrala för att det ska kunna anses vara en reell dialog? Vad kan uppnås med samverkan och när bör det prioriteras? Vad kan gå fel och hur kan det undvikas?* Rapporten kan utgöra ett kunskapsunderlag i fortsatta diskussioner kring värdet av, och svårigheterna med, samverkansprocesser inom skogspolitikerna och förvaltningen.

Umeå och Huddinge Mars 2020

Camilla Sandström, Professor i statsvetenskap, Umeå universitet och biträdande programchef Future Forests

Johanna Johansson, Fil. dr. statsvetenskap och lektor i miljövetenskap, Södertörns högskola

Therese Bjärstig, Docent i statsvetenskap, Umeå universitet

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning.....	5
Inledning.....	7
Samverkan som styrmedel – en internationell trend som är här för att stanna?.....	7
Varför samverkan?.....	10
Vad avses med samverkan, deltagande och dialog?.....	10
Olika former av samverkan.....	12
När är det lämpligt med samverkan?.....	14
Spelplanen och verktyglådan.....	17
Vad driver en samverkansprocess?.....	17
Hur bör en samverkansprocess utformas?.....	19
Resultat av samverkan.....	14
Vad kan uppnås med samverkan?.....	21
Vilka problem kan uppstå?.....	23
Slutord och rekommendationer.....	26
Vägen framåt.....	26
Referenser.....	29

I den här rapporten belyses olika perspektiv på samverkan med utgångspunkt i befintlig kunskap om samverkansprocesser främst utifrån ett skogligt perspektiv.

Forskning inom ramen för Future forests, men även andra forskningsmiljöer, har visat att samverkansprocesser, har en rad fördelar men att de också är förknippade med ett antal fallgropar. Rapporten pekar på såväl bakgrunden till varför samverkan blir allt vanligare inom politik och förvaltning, vad som egentligen avses med samverkan samt hur man skapar så goda förutsättningar som möjligt för samverkansprocesser.

- Med samverkan avses processer och strukturer för politiskt beslutsfattande och förvaltning som engagerar aktörer över gränserna för offentliga myndigheter, politiska nivåer och/eller offentliga, privata och medborgerliga områden för att genomföra ett offentligt mål som annars inte skulle kunna uppnås – och där man kan uppnå samverkansfördelar.
- Samverkan är ett styrmedel som staten kan använda sig av istället för eller tillsammans med andra styrmedel som till exempel lagar och regler och ekonomiska styrmedel som skatter och subventioner. Ibland betecknas samverkan som ett så kallat mjukt styrmedel i jämförelse med lagar som betecknas som ett hårt styrmedel.
- Sverige har genom ratificeringen av ett 40-tal olika internationella miljökonventioner förbundit sig att på olika sätt involvera människor i styrning och förvaltning av naturresurser.
- Samverkansprocesser har under de senaste åren blivit allt mer vanligt förekommande i statsförvaltningen. Det kan ses som ett led i en mer omfattande omdaning av förvaltningen från så kallade New Public Management till New Public Service.
- I dessa sammanhang förväntas staten spela en

central om än delvis ny roll genom att initiera och skapa förutsättningar för samverkan.

- Eftersom det finns flera lager av rättigheter (äganderätt, renskötselrätt, allemansrätt) samt starka allmänna intressen (miljö, klimat, sociala värden) kopplade till skogen finns en lång tradition av att samverka om hur skogen bör styras och förvaltas.
- Samverkan kan leda till förbättrad tillit mellan myndigheter och medborgare, ökad legitimitet för politiska beslut samt förbättrade förutsättningar för att nå gemensamma mål i förvaltningen.
- Samtidigt har forskningen visat att samverkansprocesser ofta begränsas av en brist på balanserad representation, engagemang och legitimitet samt att de ofta saknar direkta synergier mellan olika hållbarhetsmål.
- En viktig fråga att ta ställning till är när det – om alls – är lämpligt med samverkan och vad samverkan i så fall kan bidra till. Behovet och värdet av samverkan är avhängigt vilket problem som står i fokus, vilken typ av lärande som behövs och vilken typ av styrning eller förvaltning som krävs.
- För att samverkan ska fungera förutsätts att det finns tillräckligt med tid och resurser samt kunskap om hur samverkansprocesser bör organiseras i praktiken.
- En samverkansprocess förutsätter således ett grundläggande engagemang och motivation för att delta bland involverade aktörer, en öppen och inkluderande dialog, ett tydligt ledarskap, samt incitament och resurser för gemensamma åtgärder.
- De allra vanligaste fallgroparna går ofta att finna i orsaker som rör otillräckligt med tid för samtal, att sammansättningen av deltagare inte framstår som representativ och/eller legitim, en forcerad process med alltför begränsade resurser, bristande förankring hos deltagarna och deras organisationer samt en avsaknad av beredskap hos beslutsfattare och myndigheter för att tillvarata resultaten.

Rekommendationer i korthet

Baserat på kunskapsunderlaget i den här rapporten finns det anledning att i det fortsatta arbetet och diskussionen kring tillämpning av samverkan som styrmedel inom skogspolitiken beakta följande:

- Överväg behovet av en samlad översyn över permanenta, men även tillfälliga samverkansprocesser (genomförda och pågående) för att utröna vilken funktion de fyller samt hur de kompletterar alternativt överlappar varandra.
- Klargör även mer specifikt, vilken roll och mandat samverkansprocesser har i relation till centrala aspekter inom skogspolitiken som sektorsansvar och frivillighet under ansvar.
- Utarbeta riktlinjer och beslutsstöd för att identifiera när och hur samverkan ska användas som ett styrmedel.
- Samverkan för samverkans skull bör undvikas, då det är resurskrävande, inte alltid nödvändigt och kan leda till dialogtrötthet.
- I samband med att samverkan initieras, fastställ vilken beredskap som finns inom politik och förvaltning för att hantera resultaten från samverkansprocesser.

Samverkan som styrmedel - en internationell trend som är här för att stanna?

Olika former av samverkansprocesser har under de senaste decennierna blivit allt mer vanligt förekommande i statsförvaltningen (Ansell & Gash 2008). Inom naturresursförvaltning är det ett resultat av den internationella normbildningen till följd av upprättandet av en rad centrala dokument och konventioner såsom Agenda 21, Konventionen om biologisk mångfald (CBD), Århuskonventionen (Emerson & Nabatchi 2015), samt för närvarande Agenda 2030.

Av Agenda 21, som antogs vid FN:s toppmöte 1992, framgår det att *”Det övergripande målet är att förbättra eller omstrukturera beslutsprocessen [...] så att en bredare delaktighet från allmänheten garanteras”* (Agenda 21 8.3). Det ska bland annat ske genom förbättrade planerings- och ledningssystem samt beslutsprocesser som garanterar att allmänheten får tillgång till relevant information och att effektiv delaktighet möjliggörs (Agenda 21 8.3 f).

Konventionen om biologisk mångfald, som antogs vid samma toppmöte och sedermera preciserades genom Malawiprinciperna, föreskriver att *”Förvaltningen bör vara decentraliserad och ligga på lägsta lämpliga nivå”* (Princip 2).

Århuskonventionen som antogs inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa (UN/ECE), trädde i kraft 2001 och ratificerades av Sverige 2005, knyter samman frågor om miljö och mänskliga rättigheter. Konventionen, som i en svensk kontext primärt är knuten till miljöbalken, innebär att medborgarna har rätt att få tillgång till miljöinformation, möjlighet att påverka miljöbeslut och rätt att överklaga miljöbeslut. Mer specifikt rör den förhållandet mellan medborgare och deras respektive regeringar och föreskriver myndigheternas skyldigheter, krav på öppenhet, deltagande och möjlighet att få myndigheters beslut inom miljöområdet juridiskt prövade.

Konventionen om biologisk mångfald och

Århuskonvention är två av det närmare 40-talet internationella konventioner på miljöområdet som Sverige har förbundit sig att genomföra (Eckerberg & Bjärstig 2020). Flertalet av dessa konventioner innehåller idéer om att samverkansprocesser, i såväl politik som förvaltning, bidrar till att politiskt fastställda mål kan uppnås i högre utsträckning jämfört med traditionell förvaltning. Idéerna om decentralisering, samverkan och deltagande kan ses som en reaktion mot en alltför hierarkisk och toppstyrd politik och förvaltning, karaktäriserad av bristande tillit mellan olika aktörer där olika former av kunskap och erfarenhet inte tagits tillvara i tillräckligt hög utsträckning (Ansell & Gash 2008).

Till följd av den internationella normbildningen har organiseringen av styrning och förvaltning av naturresurser i allt större utsträckning rört sig i riktning mot medinflytande och medansvar, dvs. där myndigheter arbetar aktivt med att beakta synpunkter från medborgare och olika icke-statliga aktörer innan beslut fattas (Margerum 2008). I forskningslitteraturen har den här formen för styrning även beskrivits som en så kallad ‘deliberativ vändning’ med vilket menas att beslutsfattare och tjänstemän förväntas ta utgångspunkt i en form av demokrati som inkluderar ett politiskt samtal mellan berörda intressenter, och där olika ståndpunkter genom resonemang och ömsesidigt utbyte kan leda till policyutveckling (Denhardt & Denhardt 2015).

Behovet av samverkan kan emellertid också uppstå i relation till reella politiska kriser, eller en polariserad debatt som skapas i anslutning till komplexa eller till och med så kallade “wicked problems” (Emerson & Nabatchi 2015; Hurlbert & Gupta 2015). Kriser som har skapat en misstro mot styrning och förvaltning, vilket i sin tur bidragit till en minskning av statens problemlösningsförmåga. Att upprätta offent-

Inledning

liga forum för politiska samtal om komplexa och sektorsövergripande frågor har därför setts som en lösning på ett akut problem.

Oavsett om etableringen av samverkansprocesser är baserat på internationella normer eller om det sker till följd av ett identifierat behov är det övergripande målet med en samverkansprocess detsamma. Samverkansprocesser syftar till att åstadkomma resultat som annars inte hade kunnat åstadkommas inom ramen för den traditionella representativa demokratin eller av traditionellt toppstyrd förvaltning (Emerson & Nabatchi 2015).

Att ett ökat inslag av samverkan blivit ett ledande arbetssätt för att hantera komplexa frågor med en hög grad av intressekonflikter, främst inom naturresursförvaltning, innebär inte att statens roll per automatik har minskat. Tvärtom, staten spelar en central roll främst genom att initiera och skapa förutsättningar för en inkluderande och rättvis samverkansprocess. Att etablera samverkansprocesser kräver däremot en ny typ av kompetens och nya resurser för att den statliga eller kommunala förvaltningen på ett effektivt sätt ska kunna använda sig av detta styrmedel.

I litteraturen menar man till och med att förmågan att etablera och dra nytta av samverkansprocesser utgör en central del i en ny form av förvaltning ofta benämnd New Public Service (Denhardt & Denhardt 2015). Denna utveckling bör ses framförallt i ljuset av den kritik som riktats mot traditionell toppstyrning, men även mot så kallad New Public Management. Det senare är ett samlingsbegrepp för en global trend som på bred front har påverkat den offentliga sektorns organisation och styrning. Den omfattar bland annat metoder från det privata näringslivet i syfte att öka effektiviteten i förvaltningen. Sveriges regering har vid ett flertal tillfällen pekat på behovet av att Sverige rör sig från New Public Management och framförallt dess avarter, mot en mer tillitsbaserad styrning. Regeringen har därför tillsatt Tillitsdelegationen för att utreda hur organiseringen av tillitsbaserad styrning skulle kunna genomföras

i Sverige. Det är ännu oklart exakt hur förvaltningen skulle kunna organiseras för att möta kraven på ökad tillit, samverkan och kunskap (SOU 2018: 38). Centralt i denna form av styrning är emellertid att den offentliga förvaltningen hjälper medborgarna att formulera gemensamma intressen och får dem att mötas genom offentliga institutioner som kännetecknas av lyhördhet. Statens uppgift blir i det här sammanhanget att underlätta lösningar på offentliga problem, arbeta för att få en bredd av intressenter representerade och delaktiga, tillföra finansiering och resurser samt ansvara för att processen överensstämmer med demokratiska normer för rättvisa, representativitet och ansvarsutkrävande (Denhardt & Denhardt 2015).

Samverkan är inget nytt fenomen inom ramen för skogspolitiken. Eftersom det finns flera lager av rättigheter såsom äganderätt, rätten till renbete och allemansrätten förknippade med brukandet och nyttjandet av skogen, har samverkan varit en förutsättning för att minimera konflikter. I samband med revideringen av svensk skogspolitik i början av 1990-talet betonades därför behovet av en god samverkan mellan den dåvarande skogsvårdsmyndigheten och privata aktörer på skogsområdet: *”Den [nya skogspolitiken] förstärker dessutom kravet på en förtroendefull och nära kontakt mellan staten och alla som verkar i skogsbruket”* (1992/93:JoU15). Behovet av samverkan framhölls även i samband med att det s.k. sektorsansvaret lades fast 1988. Samverkansprocesser har emellertid successivt formaliserats och Skogsstyrelsen är därför en av de myndigheter som använder sig av samverkansprocesser som berör såväl policyutveckling som mer konkreta implementeringsåtgärder inom skogssektorn. Sektorsrådet för skogliga frågor bildades till exempel år 2002 och hanterar i huvudsak övergripande skogs- och miljöpolitiska frågor samt frågor som inte hanteras av andra rådgivande grupper inom Skogsstyrelsen. Centrala samrådsgruppen skogsbruk-rensning har till uppgift att vara rådgivande och diskuterar för båda näringarna principiellt viktiga frågor. Även Naturvårdsverket och

Länsstyrelserna använder sig av olika typer av samverkansprocesser inom ramen för exempelvis Dialog för Naturvård, rovdjurspolitiken, älgförvaltningen, planer för grön infrastruktur samt i arbetet med vattenråd och vattenförvaltning. Styrningen av Världsarvet Laponia som inkluderar olika statliga, kommunala och samiska aktörer är också ett exempel på samverkan (Eckerberg et al. 2015; Zachrisson et al. 2018). Kommuner använder sig regelmässigt av samråd inom ramen för plan- och bygglagen (Bjärstig et al. 2018). Det förekommer också olika typer av samverkansprocesser inom ramen för landsbygds- och tillväxtpolitiken (Bjärstig & Sandström 2017).

Sammanfattningsvis förefaller trenden, inte minst mot bakgrund av Århuskonventionen och Agenda 2030, med ett ökat inslag av samverkan inom statsförvaltningen vara här för att stanna. Det har framförallt växt fram som ett viktigt inslag i förvaltningen av naturresurser. Som genomgången ovan visar är emellertid inte begreppet samverkan entydigt. Ett breddat deltagande genom samverkan motiveras inte heller på likartat sätt och kan innebära olika saker i olika sammanhang. I vissa fall används det som ett styrmedel, i andra sammanhang

som en form för organisering. Ibland är det formaliserat och sedan länge etablerat. Ibland sker samverkan ad hoc mässigt. Till skillnad från till exempel vatten- och viltförvaltning uppvisar samrådsverksamheten inom skogssektorn en större bredd, den förekommer också på flera olika nivåer, är mer varierad men även mer fragmenterad. Det finns därför anledning att titta närmare på samverkan inom skogssektorn, men även precisera vad som avses med samverkan och när samverkan kan anses vara lämpligt att använda.



Ett initierat ledarskap är en viktig drivkraft för att få till stånd samverkan.
Foto: Therese Bjärstig

Varför samverkan?

Vad avses med samverkan, deltagande och dialog?

Den dominerande synen på samverkan inom den samhällsvetenskapliga forskningen är att det är en form av styrmedel. Med detta menas ett styrmedel som staten skall kunna använda sig av istället för och/eller i kombination med andra styrmedel, som till exempel lagstiftning eller beskattning, för att styra andra organiserade intressens agerande inom ett avgränsat område. Fördelarna med att använda samverkan är att det anses mindre tvingande än andra styrmedel. Det är också kostnadseffektivt då samverkan ofta finansieras av alla deltagare tillsammans, bland annat genom att man avsätter tid för samverkan (Peters och Pierre 1998). Samverkan bidrar även till att olika former av kunskap och erfarenheter kommer fram som kan vara till gagn för att nå övergripande mål, särskilt inom miljöområdet. Som styrmedel ersätter samverkan inte den representativa demokratin där medborgarna väljer representanter att representera sig själva och sina åsikter, utan kompletterar politiskt fattade beslut genom att effektivisera styrningen mot olika mål. Det innebär också att samverkan är starkt inriktat på relationer till förvaltningen.

I och med att samverkan innefattar såväl processer som strukturer kan emellertid samverkan också utgöra en form för styrning (governance mode) som till exempel offentlig privat samverkan (OPS), dvs. samverkan mellan offentliga och privata aktörer, ofta baserad på avtal. Naturvårdsavtal skulle exempelvis kunna ses som en form av OPS baserad på ett civilrättsligt avtal mellan staten och enskilda skogsägare (Widman & Bjärstig 2017).

Det är emellertid vanligare att betrakta samverkan som ett styrmedel i form av upprättandet av en process eller arena där aktörer frivilligt och utan avtal engageras för att bidra till policyutveckling eller implementering av politiska beslut. Regeringen har till exempel gett Skogsstyrelsen i uppdrag att driva arbetet med de skogspolitiska målen i samverkan med

andra skogsintressenter (Jacobsson & Sundström 2016). Samverkan kan därmed ske på flera politiska nivåer, samt i flera olika skeden av policyprocessen. Det vill säga regeringen kan bjuda in intressenter i initieringsprocessen av nya lagförslag eller policyprogram, som i fallet med nationella skogsprogrammet (Johansson 2016). Intressenter är emellertid också ofta med i senare skeden av policyprocessen när en policy ska modifieras eller implementeras. De är då ofta inviterade av förvaltande myndighet, i det här fallet Skogsstyrelsen, exempelvis inom ramen för samverkansprocessen för målanpassad ungsskogsskötsel eller samverkansprocessen för nyckelbiotoper (Johansson et al. 2018; Bjärstig et al. 2019).

Mer specifikt definieras samverkan (collaborative governance) som ”processer och strukturer i politiskt beslutsfattande och förvaltning som engagerar aktörer över gränserna för offentliga myndigheter, politiska nivåer och/eller offentliga, privata och medborgerliga områden för att genomföra ett offentligt mål som annars inte skulle kunna uppnås” (Emerson & Nabatchi 2015, s. 18), för att uppnå samverkansfördelar (Doberstein 2016).

Oavsett om samverkan utgör en organisationsform (exempelvis OPS) eller ett styrmedel (en process) förutsätter samverkan någon form av deltagande av aktörer/intressenter. Beroende på vilken typ av fråga som ska hanteras så kan deltagandet variera. I vissa frågor förväntas allmänheten delta, i andra frågor riktas inbjudan att samverka till specifika aktörer eller intressegrupper. I vissa fall är samverkan lagstyrd (exempelvis gentemot rennäringsen) i andra sammanhang är samverkan frivillig (exempelvis gentemot naturvården, fritidsintressen). Deltagande kan också variera

beroende på vad som är syftet med samverkan, till exempel om det är en policyskapande process (exempelvis nationella skogsprogrammet) eller om det rör sig om implementering av politik (exempelvis målbildsprocesser) (Johansson 2016; Mancheva 2020). Beroende på fråga och syfte med processen, påverkas i sin tur deltagarnas mandat eller inflytande i processen. Oavsett vad som är syftet med samverkan visar forskning att det är viktigt att man redan inledningsvis och gemensamt fastställer vad som är målsättningen med processen (Emerson & Nabatchi 2015; Johansson et al. 2018; Bjärstig et al. 2019). Därmed kan man identifiera vad som förväntas av deltagarna, men även vad deltagarna kan förvänta sig av utfallet i relation till beslutsfattande och förvaltning.

Sammanfattningsvis förekommer en rad olika begrepp i den samhällsvetenskapliga litteraturen vilket ibland gör det svårt att veta vad det är som avses med samverkan. Vi har valt att översätta det engelska begreppet "collaborative governance" med samverkan (Ansell & Gash 2008; Emerson & Nabatchi 2015). Samver-

kan förutsätter i sin tur deltagande, men även dialog och i vissa fall deliberation. Deltagande innebär att medborgare och/eller intressentgrupper i varierande grad har inflytande över planer och beslut, dvs. någon form av både medskapande och medbestämmande (se Figur 1). Dialog är i det här sammanhanget en metod för samtal och diskussion som handlar om att tänka tillsammans och lyssna på varandra till skillnad från debatt som handlar om att försvara och argumentera för sina egna, eller den egna organisationens positioner. Det förutsätter i sin tur att samtalen präglas av likvärdighet och inkludering. Deliberation är en särskild samtalsmetod grundad på så kallad rationell kommunikation med syftet att förutsättningslöst omvandla och bilda åsikter för att försöka nå konsensus.



Samverkan inom skogspolitiken är utformad på ett annat sätt än till exempel inom viltförvaltningen.
Foto: Camilla Sandström

Olika former av samverkan

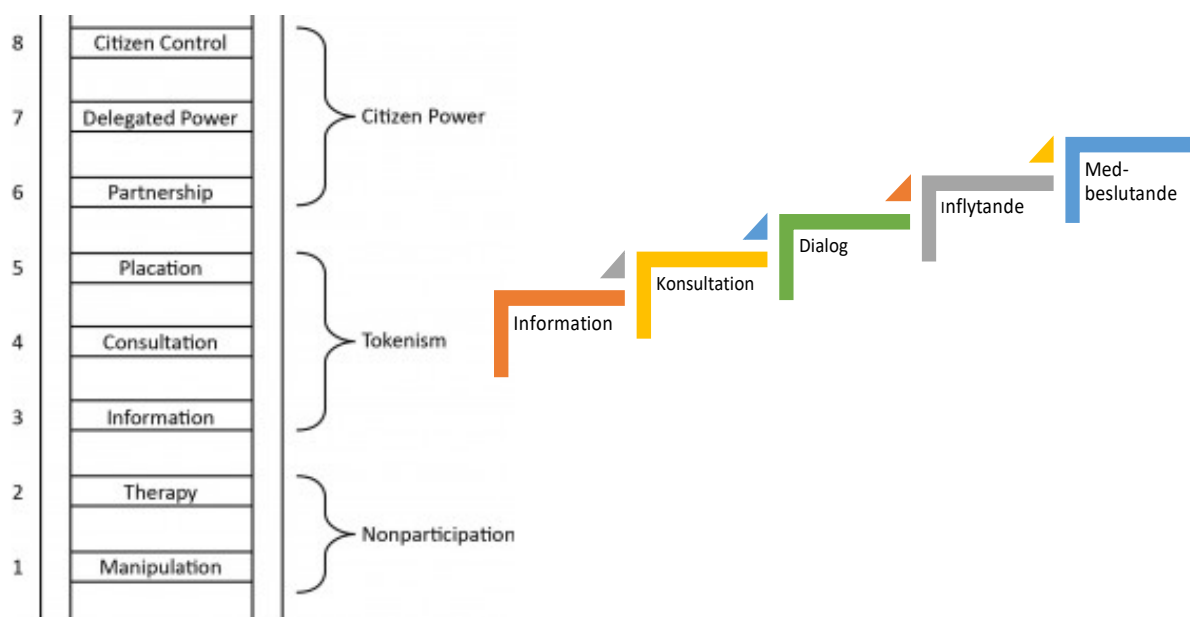
Inom den samhällsvetenskapliga forskningen har stor vikt lagts vid att analysera och ”mät” aktörernas inflytande i olika samverkansprocesser. Från ett analytiskt perspektiv har graden av inflytande i sin tur använts för att definiera olika former av samverkan. I Arnsteins klassiska artikel ”A Ladder Of Citizen Participation” (1969) lanserades, utifrån en amerikansk planeringskontext, en steg eller ett kontinuum, se Figur 1. Denna steg illustrerar det som Arnstein definierade som icke-deltagande (manipulation och terapi), symboliskt deltagande (information, konsultation och pacifiering) och slutligen medborgarmakt (partnerskap, delegerad makt och medborgarmakt).

Arnstein menade att framförallt utsatta grupper i samhället borde ges mer inflytande, och fångade med sin steg mycket av den kritik som riktas mot samverkansprocesser, dvs. att aktörer istället för att få inflytande involveras i aktiviteter i syfte att påverka eller manipulera deras uppfattningar eller för att vända deras uppmärksamhet från grundproblemet. Alternativt att samverkan endast är symbolisk

i den meningen att det förvisso förekommer kommunikation och dialog, men att det inte finns någon garanti för att synpunkterna från dialogen tas tillvara. Det är först i det tredje och sista steget (medborgarmakt) som samverkan också medför reellt inflytande.

Även om Arnsteins steg främst har använts inom forskningen för att försöka identifiera olika aktörers inflytande har den också i modifierad form tillämpats i praktiken av till exempel Sveriges Kommuner och Regioner (SKL 2011). Delaktighetstrappan, som inte innefattar det Arnstein identifierar som icke-deltagande och inte heller medborgarmakt, har framförallt fyllt en viktig roll med att hjälpa kommuner att hitta former för samverkan som kan komplettera kommun- och regionalpolitiken, men utan att ersätta eller utmana den rådande maktfördelningen (Castell 2013).

Sammanfattningsvis fångar både stegen och trappan upp att det finns olika former av samverkan. De ger emellertid också sken av ett progressivt tänkande, dvs. att det finns en



Figur 1. Arnsteins deltagandesteg och SKR:s delaktighetstrappa (ursprungligen publicerade i Arnstein 1969; SKL 2011), vilka återfinns i Castell (2013).

utstakad riktning (uppåt/snett uppåt till höger) och att man tar sig framåt ett steg i taget. Stegen och trappan ska emellertid snarare ses som olika möjliga strategier att välja bland beroende på mål och syfte med samverkansprocesserna. Inom skogssektorn finns det exempel på olika former av samverkansprocesser där aktörerna genom sin medverkan har haft olika grader av inflytande. Trappan kan därför användas som ett verktyg för att de involverade aktörerna redan i samband med att samverkan initieras ska komma överens om när samverkan handlar om dialog och konsultation eller när det rör sig om faktiskt medbeslutande.



Delaktighetstrappan hjälper myndigheter att hitta former för samverkan. Foto: Doug Olson/MostPhotos

Varför samverkan?

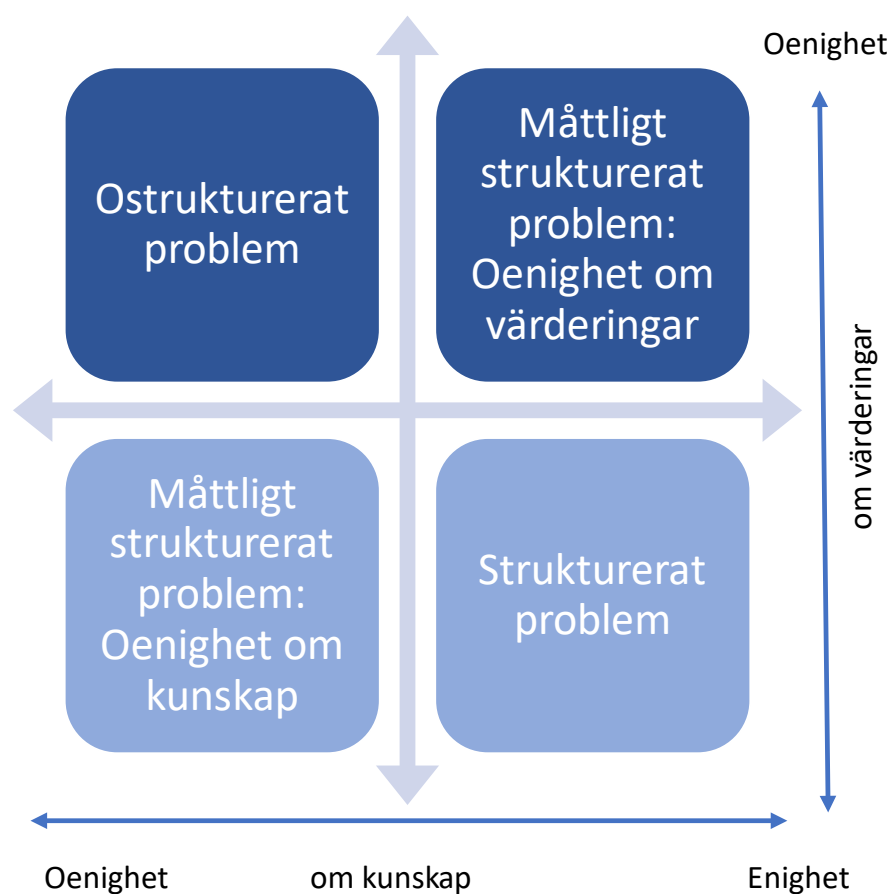
När är det lämpligt med samverkan?

En viktig fråga att ta ställning till är när det – om alls – är lämpligt med samverkan och vad samverkan i så fall kan bidra till. Litteraturen visar att samverkan inte alltid är nödvändigt och inte heller alltid användbart eftersom det under vissa förutsättningar varken leder till någon form av lärande eller till att man exempelvis når konsensus (om det är målet). Avsaknaden av en tydlig idé eller klara direktiv rörande syftet med samverkan och vilket inflytande aktörerna har på utfallet riskerar att skapa onödiga förväntningar och konflikter om vad som egentligen är målsättningen med samverkan. Det är därför nödvändigt att fastställa vad det är man vill uppnå med en samverkansprocess. Enligt Hurlbert och Gupta (2015) är samverkan, och i den mån det kan bidra till att nå fastställda mål, beroende av policy-

problemets karaktär, graden av lärande och tillit samt om det handlar om styrning, policyutveckling eller förvaltning, se Figur 2.

Med utgångspunkt från de olika typer av policyproblem som Hurlbert och Gupta (2015) identifierar, innebär *strukturerade problem* att det finns en relativt hög grad av enighet kring normer, principer, mål och medel som omgärdar policyproblemet, samt kring den kunskap som krävs för att lösa problemet. I en sådan situation är behovet av samverkan liten, problemet hanteras bäst inom ramen för förvaltningen.

Till skillnad från strukturerade problem, innebär *måttligt strukturerade problem* att det antingen finns enighet kring normer, principer, mål och medel som omgärdar policy-



Figur 2 Fyra typer av policyproblem i enlighet med Hurlbert och Gupta (2015).

problemet, eller kring den kunskap som krävs för att lösa problemet. När det råder oenighet om kunskap kan olika former av adaptiv förvaltning tillämpas. Syftet blir i det sammanhanget att etablera samverkansprocesser med fokus på att öka kunskapen och på så sätt förbättra till exempel olika skötselmetoder (Larsson et al. 2014; Johansson et al. 2018). Detta utvärderande lärande behövs för att förbättra rutiner och adressera kunskapsbrister. Därmed tar man fasta på värdet i att olika aktörer och intressenter är med i förvaltningsprocessen, eftersom samverkan för med sig att både vetenskaplig och mer erfarenhetsbaserad kunskap kommer till användning. I och med det senare, att man också tar fasta på den erfarenhetsbaserade kunskapen, uppmuntras deltagandet och därigenom möjligheten att påverka, vilket i den praktiska förvaltningen antas leda till att acceptansen för olika åtgärder bland berörda parter ökar. Samverkan ska i det läget primärt ses som ett styrmedel för att nå andra mål, till exempel att minska osäkerhet i beslutsfattandet. I dessa fall är det lämpligt att involvera intressenter, inklusive forskare i samverkan för att på så sätt optimera kunskapsinhämtningen (Gregory et al. 2012; Larsson et al. 2014).

När det råder enighet om kunskapen, men oenighet rörande värderingar och normer finns det ett behov av förhandlingar med fokus på att finna styrmedel som kan tillgodose olika normer och värderingar. Det kan till exempel råda enighet om behovet av att skydda skog, men oenighet om vem som ska stå för kostnaderna och i vilken utsträckning. Frågan är därmed inte ett förvaltningsproblem utan ett styrningsproblem. Här kan olika former av förhandling komma till sin rätt rörande vad och hur skydd av skog kan ersättas. Det kan innebära regelförändringar s.k. institutionellt lärande och handlar således inte enbart om smärre korrigeringar utan om lagändringar eller tillämpning av nya styrmedel. Det innebär även att man ifrågasätter underliggande antaganden och formulerar frågor som kan leda till att man betraktar sina handlingar ur nya perspektiv så att insikter och

rutiner förändras och de identifierade problemen kan lösas. Samverkan kan i det här läget vara ett mål i sig dvs. att det är av vikt att olika intressenter genom samverkan förhandlar sig fram till lösningar och på så sätt tar ansvar för det gemensamma förhandlingsresultatet. I det här fallet är det framförallt berörda intressen som ska involveras. Forskare kan spela en expertroll men bör inte nödvändigtvis involveras i förhandlingen. I de fall de involverade aktörerna inte lyckas nå enighet överlämnas frågan till politikerna att hantera. De involverade aktörerna kan därför sägas förhandla i skuggan av hierarkier. Det kan i sin tur fungera som ett incitament för att nå enighet, dvs. att aktörerna själva kan utforma lösningen, istället för att någon annan gör det.

Ostrukturerade problem karaktäriseras av osäkerhet i relation till både normer och kunskap. Dessa problems orsaker och effekter är svåra att identifiera och modellera, då de påverkas av en mängd olika faktorer och även andra policyproblem. De liknar i hög utsträckning så kallade wicked problems, dvs. komplexa problem som är svåra att definiera, tvetydiga och associerade med starka moraliska, politiska eller professionella frågor (Emerson & Nabatchi 2015; Hurlbert & Gupta 2015). Ofta råder varken konsensus om vad det egentliga problemet är och än mindre hur det ska lösas. Dessa problem är inte heller stabila över tid utan kan ta nya former till följd av att man försöker förstå och lösa dem. Ett exempel på den här typen av komplexa och långsiktiga problem är frågan om vad som utmärker ett hållbart skogsbruk. Här är samverkan viktig, inte minst på grund av att det är nödvändigt att få till stånd en dialog för att successivt försöka närma sig och successivt definiera i det här fallet begreppet hållbart skogsbruk. Det finns en rad processer och metoder för att jobba med den här typen av ostrukturerade eller svårlösta problem, bland annat genom att identifiera vad det är som ska styras, på vilken nivå eller skala, samt vem som är ansvarig (se till exempel Lidskog et al. 2018). Vi kan däremot sällan förvänta oss att nå konsensus eller förhandlingslösningar. Ofta krävs någon form av transformativt lärande, dvs. en

Varför samverkan?

process som ifrågasätter rådande normer och mål, och renderar en revidering av tidigare erfarenheter och kunskaper. Även i det här läget kan samverkan vara ett mål i sig för att bidra till adaptiva processer, med en stor bredd av aktörer, men då inriktade på mer reflexiva och transformativa former för styrning av skogen (Mårald et al. 2017).

Sammanfattningsvis är det viktigt att identifiera vilken typ av problem som är i fokus för att man ska kunna avgöra om samverkan är lämpligt eller inte. Det är också av vikt att ställa frågan om samverkan är ett mål i sig, dvs. om det finns ett värde i sig med ökat deltagandet i styrning eller förvaltning av skogen eller om samverkan ska ses som ett medel som syftar till att nå vissa specifika mål. Dessa mål kan exempelvis vara att inkludera intressenter och deras erfarenheter, kunskaper och värderingar i förvaltningen, att legitimera förvaltningsåtgärder, att få hjälp med implementering av olika åtgärder eller att reducera olika konflikter. Samtliga syften är relevanta och behöver inte utesluta varandra utan kan ofta

komplettera varandra. Även om de fyra olika exemplen i Figur 2 ska ses som idealtyper kan de användas som ett stöd för att avgöra - eller diagnostisera - när det är önskvärt eller möjligt att få till stånd fungerande samverkan (baserat på faktorer som normer och kunskap, och graden av (o)enighet), under vilka förhållande deltagande behövs (krävs inte alltid vid alla strukturella problem), och att deltagande inte alltid leder till att konsensus nås (speciellt om transformativt lärande krävs).



Finns det ett värde i sig med ökat deltagandet i styrning eller förvaltning av skogen? Foto: Dreamframer/MostPhotos

Vad driver en samverkansprocess?

När vi nu har definierat vad samverkan är, att det finns olika former för samverkan samt när det är lämpligt med samverkan är det dags att gå vidare och mer specifikt titta på vad det är som krävs för att samverkan ska fungera.

En samverkansprocess påverkas i stor utsträckning av processens ramvillkor, dvs. *den politiska och socioekonomiska kontexten i vilken samverkan ska bedrivas*. En viktig startpunkt för all samverkan är således att först och främst klargöra hur denna kontext ser ut och vilka spelregler som omger en tilltänkt samverkansprocess för att på så sätt förstå vad som är möjligt att åstadkomma (Emerson & Nabatchi 2015). Här ingår att identifiera politiska förutsättningar och inriktningen på den politiska styrningen av ett sektorsområde, lagar och regelverk, råd och rekommendationer, men även tidigare erfarenheter av samverkan och konflikt om resursen och maktrelationer, samt redan existerande nätverk bland involverade aktörer (Focht & Trachetenberg 2005; Eckerberg et al. 2015; Bjärstig & Sandström 2017).

Förutom kontexten och de yttre ramvillkoren visar litteraturen att det finns åtminstone fyra drivkrafter som påverkar samverkansprocessen (Emerson & Nabatchi 2015) (se även Figur 2). Om inte dessa drivkrafter finns är det också svårt att initiera samverkan:

1) *Graden av osäkerhet* eller situationer med ovisshet och/eller bristande enighet om vad problemet är och eventuella konkurrerande lösningar bland aktörer är en viktig drivkraft för att få till stånd samverkan. Det finns en gemensam uppgift som måste lösas. Här kan figur 2 komma till användning för att identifiera eller diagnostisera vad osäkerheten beror på. Om det rör sig om osäkerhet eller oenighet om värderingar eller kunskap - eller om man är oenig om vad som är det egentliga problemet (s.k. wicked problems).

2) *Ömsesidigt beroende* mellan nyckelaktörer är

ytterligare en faktor som leder till att aktörer inser eller upptäcker att samverkan kan vara en bra metod för att nå gemensamma lösningar. I Sverige är till exempel ansvariga myndigheter beroende av att skogsägarna har både vilja, kunskap och förståelse för skogspolitikens mål för att de ska kunna bidra till att genomföra den. Skogsägarna är i sin tur beroende av att myndigheterna skapar förutsättningar för att de ska kunna bruka sin skog i enlighet med de skogspolitiska målen. Här finns således ett ömsesidigt beroende mellan staten, i form av myndigheterna, och skogsägarna som behöver präglas av tillit och förtroende för man ska kunna initiera samverkan. I länder där skogen är statligt ägd har staten inte samma behov av att bygga en tillitsfull relation till specifika grupper för att kunna styra skogen. I båda fallen är det däremot viktigt att politiken präglas av legitimitet av såväl intressegrupper som av allmänheten för att de skogspolitiska målen ska kunna nås. Ömsesidigt beroende är således en viktig drivkraft, men det är inte tillräckligt för att samverkan ska uppstå.

3) *Incitament och motivation till att samverka* är en viktig drivkraft för att få till stånd samverkan, särskilt när incitamenten knyts till utfallet av en samverkansprocess. Med andra ord är det nödvändigt att deltagarna uppfattar sig vinna mer på att samverka än på att inte samverka. Incitamenten att delta kan påverkas av såväl interna som externa utmaningar. Aktörer som representerar ett organiserat intresse behöver till exempel ha ett tydligt mandat för att kunna förankra diskussioner och beslut inom sin egen organisation. I vilken utsträckning en myndighet kan hantera uppkomna problem eller främja önskade villkor för intressenter spelar också en betydande roll för deltagarnas motivation att delta. Incitament för samverkan begränsas ofta av existerande intressekonflikter och/eller en låg grad av erkännande och öppenhet från beslutsfattare. I de fall där aktörerna saknar incitament till samverkan och

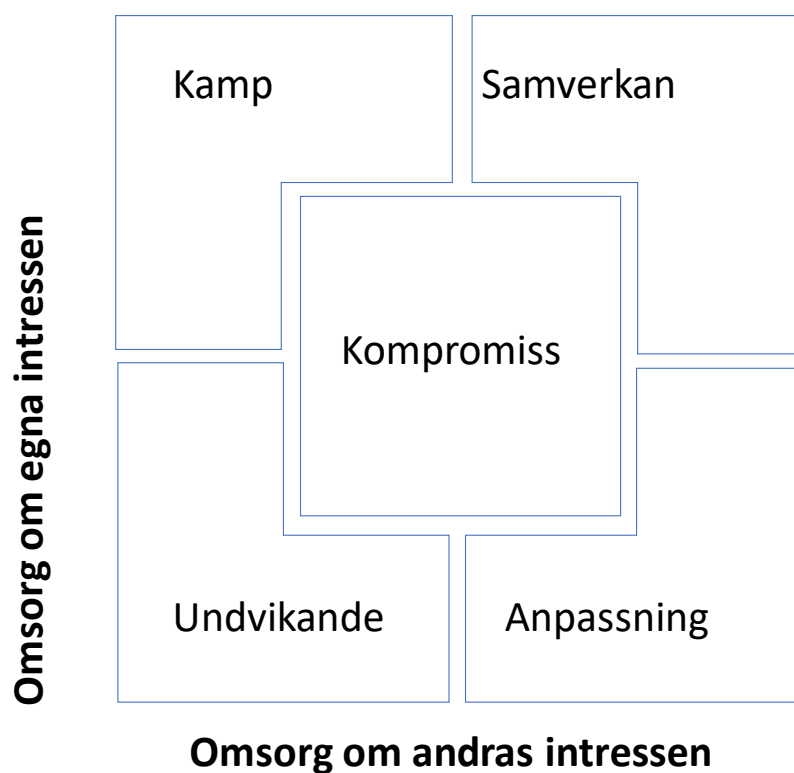
Spelplanen och verktygslådan

har mer fokus på sina egna intressen är sannolikheten stor att det leder till kamp och i värsta fall konflikt istället för samverkan (se Figur 3). Incitamenten att samverka är ofta som störst när målsättningen med samverkansprocessen är att hitta så kallade win-win lösningar och därmed också visa omsorg om såväl sina egna och andras intressen. Samverkan baseras då på lärande, att försöka överbrygga kommunikationssvårigheter och öppna upp utrymme för fler och bättre lösningar.

4) *Ett initierat ledarskap* är enligt litteraturen den viktigaste drivkraften för att få till stånd samverkan. Den eller de som antingen tar på sig eller får i uppdrag att initiera och leda en samverkansprocess har en avgörande betydelse för hur processen utformas, vilka som in-

kluderas och designen av själva processen, men även för att motivera deltagarna att medverka och att hålla ut under själva processens gång. Ledarskapet måste också ha förmågan att förstå systemkontexten, att identifiera och hantera kunskapsluckor och/eller osäkerhet i relation till målen med samverkan, samt att bibehålla och stärka det ömsesidiga beroendet mellan aktörer (Emerson & Nabatchi 2015). En samverkansprocess kan därmed skapa förutsättningar för att få till stånd samverkan och gemensamt identifiera policyproblem och agera tillsammans som en grupp.

Sammanfattningsvis, inom ramen för existerande skogspolitik behöver samverkansprocessers roll och mandat i relation till centrala aspekter som sektorsansvar och frivillighet un-



Figur 3. Fem olika samverkans- och konfliktstilar (Thomas & Kilmann 1997).

der ansvar klargörs (Johansson 2018; Bjärstig et al. 2019). Är samverkan ett mål i sig eller är det ett medel för att nå ett specifikt mål? Vad förväntar sig en myndighet att samverkan ska leda fram till/resultera i? Är dessa förväntningar kommunicerade till deltagande aktörer och är förväntningarna överensstämmande mellan aktörerna?

Nästa frågebatteri som behöver klargöras är om alla de fyra drivkrafterna ovan är på plats? Finns det till exempel ett gemensamt problem som behöver lösas? Ett ömsesidigt beroende mellan aktörerna skapar förståelse och intresse för en gemensam lösning, samt tillräckliga incitament för att aktörerna vinner på att sam-

verka istället för att stå utanför processen. Den fråga som man slutligen bör ställa sig är om det finns ett ledarskap som förmår att, på ett uthålligt sätt, driva och motivera deltagarna genom processen?

Hur bör en samverkansprocess utformas?

Förutom att det är nödvändigt att förstå kontexten, samt de drivkrafter som ligger till grund för samverkan, är det av stor vikt för såväl själva processen som utfallet att målgruppen/erna för samverkan har definierats. Det beror i sin tur på vilket syftet är med samverkan och hur urvalet av aktörer bör gå till. Idealet är en process med bred representation där ett flertal autonoma aktörer arbetar över sektors- eller intressegränser för att gemensamt ta itu med ett offentligt problem eller utmaning (Emerson & Nabatchi 2015). I vissa sammanhang kan det däremot vara motiverat att fokusera enbart på vissa grupper eller intressen. Ett sätt att identifiera och motivera urvalet av deltagare är att ta utgångspunkt i policyproblemets karaktär och därmed också specificera om det rör sig om ett styrningsproblem eller ett förvaltningsproblem (se Figur 2).

Samverkan karaktäriseras givetvis även, som nämnts ovan, av aktörernas incitament och motivation att delta i processen, samt i vilken utsträckning processen gynnar eller tillför värde till deltagande aktörer (Focht & Trachetenberg 2005; Zachrisson et al. 2018). Idealt sett bör inte det direkta deltagande av organiserade intressen vinna fördelar på svagare eller

icke-organiserade intressens bekostnad.

Vi har tidigare framhållit att en samverkansprocess syftar till att åstadkomma resultat som annars inte kunnat åstadkommas inom ramen för den traditionella representativa demokratin eller av traditionellt toppstyrd förvaltning. För att uppnå detta krävs enligt litteraturen en arena där olika synsätt och perspektiv kan mötas baserat på följande tre principer:

- 1) *Ett grundläggande engagemang*, vilket skapas genom öppna och inkluderande samtal. Målet med dialogen är att deltagarna uppnår ett gemensamt synsätt rörande syftet med samverkan samt hur förändring kan åstadkommas (se Figur 3). För att skapa förutsättningar för detta behövs ett strukturerat arbetssätt som fokuserar på problemlösning samtidigt som värdekonflikter hanteras. Här ingår att klargöra nyckelbegrepp, samt diskutera vilket/vilka problem som bör stå i fokus för dialogen (Johansson et al. 2018).

- 2) *Ömsesidig motivation* handlar om att bygga socialt kapital eller sociala nätverk och gemensamma normer i samverkansprocessen och därigenom skapa förutsättning för tillit mellan deltagarna men även intern legitim-

itet (dvs. det interna stödet bland deltagare för processen och resultaten). Stödet för processen fungerar som ett verktyg som både kan stärka och mobilisera deltagarna till att hitta gemensamma synsätt på målet/målen med samverkan (Drori & Honig 2013). En förutsättning för intern legitimitet är att deltagarna haft möjlighet att påverka såväl målsättningar som resultat av processen. Här ingår en ömsesidig förståelse för och respekt för andras positioner och intressen samt ett gemensamt engagemang för de frågor som hanteras inom ramen för samverkansprocessen. En viktig aspekt att beakta rörande vilken form för samverkan som är lämplig, är i vilken grad det redan finns tillit mellan involverade aktörer inklusive myndigheter (Focht & Trachetenberg 2005). Är det så att deltagarna hyser låg tillit till myndigheten pekar tidigare forskning på att konsultation är den strategi som myndigheten snarare bör använda sig av än samverkan. Råder det låg tillit även mellan de involverade aktörerna och gentemot myndigheten är det ofta att föredra att en neutral tredje part kommer in och hjälper till vid de förhandlingar som då måste till. När det däremot råder höga nivåer av tillit är det lämpligt att använda sig av mindre resursintensiva samverkansstrategier där myndighetens fokus snarare ligger på att primärt konfirmera och facilitera interaktion och kunskap mellan involverade aktörer (Zachrisson et al. 2018; se även Figur 1).

3) *Kapacitet för gemensamma åtgärder* fokuserar på de institutionella och organisatoriska förutsättningarna som omger en samverkansprocess. Här ingår former och regler för dialogen samt behovet av ledarskap och kunskap hos initiativtagare, deltagare och beslutsfattare. I denna princip ingår även behovet av expertstöd, budgetstöd och andra relevanta resurser för att genomföra samverkan.

Sammanfattningsvis, vid initiering av en samverkansprocess krävs inte bara att typen av problem som ska hanteras beaktas, utan även att det övergripande syftet och målsättningen med processen i sig får styra urvalet av

aktörer och målgrupper. Därefter är det viktigt att genom dialog, ett strukturerat arbetssätt och tydlig processledning från myndigheternas håll möjliggöra för deltagarna att nå en samsyn kring syftet med och förväntningar på samverkansprocessen. Aktörernas vilja och motivation att engagera sig är i hög grad avhängig deras tidigare erfarenheter och inte minst graden av tillit till övriga involverade aktörer och den aktuella myndigheten. Kapaciteten hos deltagarna för en aktiv och engagerad samverkan är slutligen i stor utsträckning beroende av de resurser som tillgängliggörs – både internt inom den organisation de representerar, men även inom den myndighet som ansvarar för samverkansprocessen.

I forskningen om samverkan generellt så har en mängd studier genomförts med fokus på hur de kontextuella faktorerna (den politiska och socioekonomiska kontexten) likväl som de mer processspecifika faktorerna (representativitet, deltagande, ledarskap och tillgängliga resurser) påverkar samverkansprocesser. Där emot har forskningen i mindre utsträckning studerat vad samverkansprocesser leder till i termer av faktiska åtgärder och mer långsiktiga och hållbara resultat. Detta är fokus för nästa avsnitt.

Vad kan uppnås med samverkan?

Vilka åtgärder och resultat som kan uppnås med samverkan är beroende av vilken beredskap beslutsfattare har att ta emot resultaten, vilka aktörer som deltagit, dvs. om resultatet kan anses legitimt, de identifierade målen med samverkan, vilket handlingsutrymme deltagarna haft samt hur samverkansprocessen har genomförts i praktiken.

I litteraturen delas resultaten in i tre olika kategorier; *direkta resultat som följer av samverkan*, *långsiktiga resultat i form av till exempel måluppfyllelse* och slutligen *övergripande resultat i relation till exempelvis Agenda 2030* (Emerson & Nabatchi 2015).

Litteraturen pekar på att samverkansprocesser kan leda fram till såväl förutsedda som oförutsedda direkta resultat. En samverkansprocess kan resultera i stärkt tillit och goda relationer mellan de aktörer som deltar, vilket i sin tur kan bidra till stärkt intern och extern legitimitet för processen och dess åtgärdsförslag (dvs. det interna stödet bland deltagare samt stödet från externa aktörer som inte deltagit i processen, vare sig det är från statliga eller icke-statliga aktörer) (Bjärstig 2017; Mancheva 2020). Deltagarnas upplevelse av samverkan är därmed viktig för den interna legitimiteten av processen (Johansson 2016). Här är det viktigt att det finns en överensstämmelse mellan deltagarnas förväntningar, målen för samverkan samt de föreslagna åtgärderna. I vilken utsträckning deltagarna upplever samverkan som värdefullt, om deltagarna förändrat synsätt under/efter samverkansprocessen samt om processen upplevs som rättvis är också vägledande för att bedöma de direkta resultaten från samverkan.

Konkreta direkta resultat beror i stor utsträckning på vilket eller vilka mål processen har haft och i vilken utsträckning ett ökat deltagande från icke-statliga aktörer krävs för att nå målen i förvaltningen. Dessa resultat, som är relativt enkla att identifiera, kan exempelvis omfatta planer, regelförändringar,

ny praxis, metoder, identifiering av kunskapsluckor, tillförandet av externa resurser, och/eller inrättandet av nya former för samverkan och uppföljning.

Syftet med en samverkansprocess anges ofta i specifika mål. Utvärderingar av samverkansprocesser fokuserar därför ofta på måluppfyllnad. Alla styrnings- eller förvaltningsprocesser, oavsett om de inkluderar samverkan eller inte, är emellertid svåra att utvärdera framförallt på kort sikt. Det kan - inte minst när det handlar om naturresurser - ta tid innan mål uppnås och oförutsedda händelser (exempelvis brand, storm, skadegörare) kan bidra till att förhindra måluppfyllelse. I väntan på att man kan göra mer långsiktiga utvärderingar är det vanligt att man försöker förstå om och i vilken uträkning de föreslagna åtgärderna i till exempel planer eller metoder bedöms vara tillräckligt effektiva för att nå de uppställda målen (Thomas & Koontz 2011).

Mot bakgrund av det normativa antagandet i internationella konventioner, att samverkan antas skapa förutsättningar för mer långsiktiga resultat i termer av till exempel hållbar utveckling, utvärderas också ofta samverkan i relation till dessa målsättningar (Koontz & Thomas 2006). Från tidigare forskning vet vi emellertid att det kan vara knepigt att mäta dessa mer långsiktiga resultat av samverkansprocesser, där ekologiska effekter kan låta vänta på sig. Ekonomiska och kanske framförallt sociala effekter, i termer av exempelvis ökad tillit och upplevd legitimitet, vilket också utgör hållbarhetskriterier kan däremot ofta adresseras rätt omgående (Bjärstig 2017). Andra kriterier som används är att samverkan kan antas minska framtida problem eller öka sannolikheten för framtida förbättringar, samt att förvaltningen ökar sin kapacitet att hantera nya utmaningar (Emerson & Nabatchi 2015).

Sammanfattningsvis, samverkansprocesser genererar ofta både förutsedda och oförutsedda resultat i form av specifika rapporter, planer

Resultat av samverkan

och inventeringsmetoder osv., men även mer långsiktiga resultat som många gånger är svåra att fånga och mäta i direkt anslutning till processen. Beslutsfattare och tjänstemän förordar ofta samverkanslösningar eftersom de förutser att detta kommer att förbättra utformningen och genomförandet av policys, strategier och program genom de åtgärder och resultat som processerna genererar. I vilken utsträckning samverkansprocesser verkligen genererar mer hållbara resultat och bättre måluppfyllelse måste emellertid bedömas från fall till fall (Scott 2015; Bjärstig 2017).

Exemplet målanpassad ungskogsskötsel

Som vi tidigare nämnt så har Skogsstyrelsen initierat ett flertal olika samverkansprocesser på senare tid. Forskningsresultat från samverkansprocessen om målanpassad ungskogsskötsel bekräftar behovet av att vara tydlig från start och att vara systematisk och noggrann vid utförandet av de olika processleden i en samverkansprocess (Johansson et al. 2018).

Studien bekräftar även att den största utmaningen ofta är att vara tydlig med vad exempelvis en myndighet ska göra med det processen kommer fram till, hur resultatet ska nå ut i praktiken och vilket ansvar olika aktörer har för att följa upp föreslagna åtgärder. Samverkansprocessen om ungskogsskötsel var inspirerad av en modell för strukturerat beslutsfattande vilken syftar till att underlätta beslutsfattande som försvåras av komplexitet, konflikter och vetenskapliga osäkerhet.

I den undersökta processen visade det sig att Skogsstyrelsens val av tema och målbild påverkade studien.

Ungskogsskötsel är inte en så kontroversiell fråga i dagsläget, men väl komplex, och målet med processen var en palett av handlings-

alternativ för ett mer variationsrikt skogsbruk snarare än konkreta beslut, eftersom besluten ligger helt i skogsägarens händer. Trots detta visar studien att viktiga lärdomar kunde dras av arbetet. Deltagarna uppskattade den tydliga systematiken i processen och inslaget med en utomstående faciliterare. Detta stärkte även förtroendet för Skogsstyrelsens arbete med dessa frågor. En viktig lärdom från studien är att en teoretisk modell måste anpassas till den förvaltningspolitiska verkligheten men att det trots detta finns empiriskt stöd för att strukturerat beslutsfattande, som en samverkansmodell, kan fungera i ett verkligt beslutsfattande. Metoden är dock främst lämplig för tydligt avgränsade problemområden.

Referens:

Johansson, J., Sandström, C., & Lundmark, T. (2018). Inspired by structured decision making: a collaborative approach to the governance of multiple forest values. *Ecology & Society*, 23(4): 16.

Artikeln: <https://www.ecologyandsociety.org/vol23/iss4/art16/>

Vilka problem kan uppstå?

Som tidigare nämnts har den samhällsvetenskapliga forskningen om naturresurser framhållit att en ökad grad av deltagande i policyprocesser kan bidra till att förbättra tillit mellan myndigheter och icke-statliga aktörer, ökad extern legitimitet för politiska beslut, samt förbättrade förutsättningarna för att nå gemensamma mål i förvaltningen (Ansell & Gash 2008). De instrumentella fördelar som framhålls innebär att samverkan kan ge beslutfattare tillgång till värdefull lokal kunskap och erfarenheter som stöd till beslutsfattande. Deltagare kan även få värdefull information om politiskt beslutsfattande och om intentionerna för politiken. Normativa fördelar som ofta lyfts är att samverkan kan bidra till att stärka demokratiska värderingar, bidra till ett mer inkluderande beslutsfattande samt skapa nya former för demokrati och brukarinflytande (Baker & Chapin 2018).

På basis av forskningen kan vi emellertid även identifiera en rad utmaningar förknippade med samverkan. Ökat deltagande är till exempel ofta dyrare och mer resurskrävande än traditionell styrning eftersom det kräver mycket tid, så kallade transaktionskostnader, av alla inblandade deltagare (Sabatier et al. 2005; Margerum 2011; Bostedt et al. 2015). En studie har visat att det kostar ungefär dubbelt så mycket att involvera deltagare i ett projekt som att inte göra det (Till & Meyer 2001). Detta bekräftas i en studie av samverkan rörande naturresurser i fjällen där vissa samverkansstrategier upplevs mer resurskrävande än andra – i termer av tid, pengar och/eller engagemang. Att myndigheter och tjänstemän anpassar sina val av samverkansstrategi utifrån problemets karaktär och nivå av tillit är således viktigt för att kunna använda tillgängliga resurser på ett så bra och effektivt sätt som möjligt (Bjärstig et al. 2016).

Under vissa förutsättningar överväger dock vinsterna med samverkan och ett ökat/breddat deltagande kostnaderna (Bostedt et al. 2015). Detta gäller i synnerhet om en myndighet upp-

lever sig sakna mandat eller resurser för att handla i en viktig fråga, samt ifall myndigheten upplever sig ha bristande legitimitet (Scott & Thomas 2017). Dessutom ger samverkan inom ett område ofta ger ringar på vattnet till samverkan inom andra områden, och gör att processen/förvaltningen uppfattas som mer legitim och accepteras av fler aktörer (Bjärstig et al. 2016).

Från vår tidigare forskning kring samverkan rörande naturresurser vet vi också att många privata aktörer förväntas ingå i ett flertal olika nätverk och samarbeten, vilka ofta överlappar varandra (Eckerberg et al. 2015; Bjärstig & Sandström 2017; Bjärstig et al. 2016). Särskilt gäller detta för rennäringen och små ideella organisationer. Det gör att vissa nyckelpersoner upplever orimliga krav att samverka, och att arbetsbördan blir alltför stor. När det gäller skogliga processer är detta något som representanter för exempelvis miljörorelsen gett uttryck för vid flera tillfällen, vilket även bidragit till att de medvetet valt att kliva av och inte delta i vissa samverkansprocesser (Bjärstig et al. 2019; Mancheva 2020). En reflektion baserad på flera av de studier som vi genomfört är att även ett antal skogliga aktörer gett uttryck för en "dialogtrötthet" då de menar att de suttit med i en mängd olika typer av samverkansprocesser och dialogprojekt utan att de egentligen sett om och hur deras inspel och engagemang tagits tillvara och omvandlas till konkreta åtgärder och resultat. De menar att det många gånger samverkas för samverkandet skull, utan att det reflekteras över om det är lämpligt eller inte.

Utifrån vår forskning vet vi även att de länsstyrelser som arbetar aktivt med olika typer av samverkan, och har en medveten strategi för dessa utifrån tidigare erfarenheter, föga förvånande även uppvisar ett större antal samverkansprojekt (Bjärstig et al. 2016). Förtroendet mellan involverade aktörer är högre i dessa län, och de anpassar sina samverkansstrategier efter deltagarnas kapacitet. Offentliga och

Resultat av samverkan

privata aktörer agerar också lite olika beroende på vilken grad av tillit de upplever. Tjänstemän vid länsstyrelserna initierar ofta samverkan för att förebygga och förhindra konflikter, medan privata aktörerna primärt engagerar sig i samverkansprocesser i de fall det redan finns förtroende och goda relationer sedan tidigare, det vill säga att dessa samarbeten är mer av win-win karaktär (Zachrisson et al. 2018). Det som ytterligare komplicerar samverkan är att myndigheter ofta har begränsad kunskap om hur osäkerhet i form av avsaknad av kunskap och värdebaserade konflikter bör hanteras inom ramen för en samverkansprocess (Gregory et al. 2012). I det förra fallet, dvs. när det saknas kunskap, kan en adaptiv process initieras. När det gäller värdebaserade konflikter behöver fokus ligga på förhandlingar och tillgång till olika typer av styrmedel som kan tillgodose olika intressen (se Figur 2).

Ökat deltagande via samverkansprocesser leder inte per automatik till att bättre beslut fattas, att demokratin stärks eller att förvaltningen inte drabbas av motgångar. Även om samverkansprocesser blivit allt mer populärt, utgör sådana processer en spänning mellan de potentiella fördelarna med ett bredare engagemang (både instrumentella fördelar som information och stöd för implementering samt normativa fördelar relaterade till representation) och utmaningarna med att definiera gemensamma mål och resultat utifrån olika deltagare och perspektiv (Scott et al. 2019). Vidare är det ofta också komplicerat att nå ut till medborgare eller aktörer som av olika skäl står utanför samverkansprocessen eller inte representerar ett organiserat intresse. Detta kan bero på att det kanske inte finns ett tillräckligt stort intresse för den aktuella frågan bland medborgarna eller andra organiserade intressen. Ett ökat deltagande av icke-statliga aktörer kräver således nytänkande och ibland även förändringar i invanda arbetssätt och förvaltningsstrukturer.

Sammanfattningsvis visar tidigare forskning att

samverkansprocesser ofta begränsas av en brist på balanserad representation, engagemang och tillit samt att de ofta saknar direkta synergier mellan olika hållbarhetsmål (Bodin 2017). Vidare måste alla deltagande aktörer vara motiverade att engagera sig meningsfullt i processen och ta ansvar för resultaten, det måste finnas tillräckligt med tid för diskussion/deliberation, ett robust ledarskap och tillräckligt med resurser samt beredskap för att omsätta de åtgärder och resultat i handling från myndigheter och beslutsfattares håll (Emerson & Nabatchi 2015).

Exemplet nyckelbiotoper

Ett annat exempel av samverkansprocess är samverkansprocessen för nyckelbiotoper, där aktörer från skogssektor, forskning och naturvårdsorganisationer ingick med syfte att ge inspel i arbetet med att utveckla och förtydliga inventeringsmetodikerna bland annat. Den följeforskning som gjordes av denna samverkansprocess visar hur känslig en samverkansprocess är för yttre påverkan och politisering (Bjärstig et al. 2019). Trots mycket bra processfacilitering från Skogsstyrelsens sida så skulle tre externa händelser komma att förändra spelplanen radikalt och påverkade förutsättningarna för att samverkansprocessen skulle bli framgångsrik. Det handlar om pausen i inventering av nyckelbiotoper i nordvästra Sverige som annonserades i mars 2017, om regeringens budgetförslag som presenterades i september 2017 där Skogsstyrelsen skulle få 20 miljoner kronor per år i 10 år för en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper, och sedan den långa väntan på regeringens formella instruktion för denna inventering

som kom i maj 2018 och som på nytt ändrade förutsättningarna för samverkansprocessen. Meddelandet om inventeringspausen ledde till att naturvårdsorganisationer och forskare hoppade av processen, för att sedan återvända i ett senare skede när landsomfattande inventeringar skulle sjösättas. Den andra och tredje händelsen påverkade också deltagarnas förväntningar på processens utfall. Att naturvårdsrepresentanterna och forskarna hoppade av upplevde deltagarna som ett problem för processens legitimitet – både internt och externt.

Referens:

Bjärstig, T., Sandström, C., Sjögren, J., Soneson, J., & Nordin, A. (2019). A struggling collaborative process– revisiting the woodland key habitat concept in Swedish forests. *Scandinavian Journal of Forest Research*, 34(8), 699–708.

Artikeln: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02827581.2019.1674916>



Lunglav är ett tecken på höga naturvärden.
Foto: Therese Bjärstig

Vägen framåt

De senaste åren har behovet och tillämpningen av samverkan som ett styrmedel i allt större utsträckning formaliserats inom ramen för nuvarande skogspolitik. I tillägg till etablerade samverkansorgan som till exempel sektorsråd och centrala samrådsgruppen för skogsbruk och rennäring, har nationella och regionala skogsprogram etablerats och enskilda samverkansprocesser för att hantera specifika policyproblem (nyckelbiotoper, ungskogar, skogsproduktion, målbildsprocesser). Forskning inom ramen för Future forests, men även andra forskningssmiljöer, har visat att dessa processer påverkas av interna och externa faktorer som i sin tur medfört att processerna i sig, liksom utfallet varierat (Johansson 2016; Johansson et al. 2018; Bjärstig et al. 2019; Mancheva 2020).

Den vedertagna definition av samverkan som vi utgått ifrån i denna rapport framhåller att samverkan syftar till att åstadkomma resultat som annars inte kunnat åstadkommas inom ramen för den traditionella representativa demokratin eller av traditionellt toppstyrd förvaltning (Emerson & Nabatchi 2015) för att uppnå samverkansfördelar (Doberstein 2016).

En viktig första fråga är således att ta ställning till är således om det identifierade policyproblemet bör vara fokus för samverkan eller inte. Är det en fråga som lämpar sig för samverkan och vad kan i så fall samverkan bidra med (Hurlbert & Gupta 2015)? Litteraturen och vår samlade forskning visar även att samverkan inte alltid är nödvändigt och inte heller alltid användbart eftersom det varken leder till någon form av lärande, till konsensus, eller önskade resultat (Hurlbert & Gupta 2015; Bjärstig 2017; Bjärstig et al. 2019; se även Figur 2).

När man väl har fastställt att problemet inte kan hanteras på annat sätt än genom samverkan pekar forskningen på tre aspekter som måste beaktas för att skapa så goda förut-

sättningar som möjligt för att man ska nå målet med processen.

För det första är det nödvändigt att klargöra vad som är syftet med samverkansprocessen. Vilket eller vilka policy- styrnings- eller förvaltningsproblem är det som aktörerna genom samverkan ska hantera? Här är det viktigt att de involverade aktörerna gemensamt fastställer och identifierar problemets kärna. Det är en av de svåraste frågorna i samverkansprocessen och litteraturen pekar på att det inte alltid är möjligt att hantera ett helt problemkomplex. Det kan därför vara nödvändigt att bryta ner problemet i mindre frågeställningar för att därefter successivt närma sig kärnfrågeställningen (Lidskog et al. 2018). När aktörerna gemensamt har fastställt vad som ska vara i fokus för samverkansprocessen måste man också utveckla en gemensam modell som länkar samman det identifierade problemet eller frågeställningen med åtgärder och slutligen det förväntade utfallet. Mer specifikt handlar det om att gemensamt bestämma vilka åtgärder som man bäst tror kan leda till att man når målet med processen, samt viktiga delmål för att kunna stämma av under processens gång och identifiera om man är på väg i rätt riktning.

För det andra är det nödvändigt att etablera en samverkansprocess med tydliga spelregler och mandat för samverkan (Johansson 2018). Ibland finns det en underliggande struktur, baserad på till exempel gemensamma värderingar och mål som kan bidra till att lösa specifika problem. I andra sammanhang råder starka meningsskiljaktigheter mellan olika intressenter. Ju fler involverade aktörer desto svårare kan det vara att hitta gemensamma nämnare. Det är emellertid viktigt att framhålla att bara för att det förekommer konflikter behöver det inte innebära att det inte går att samverka. Studier visar att det i mångt och mycket handlar om att hantera konflikterna på ett konstruktivt sätt och bredda aktörernas perspektiv för att finna nya och

innovativa lösningar (Crosby et al. 2017; se även Figur 3). En samverkansprocess förutsätter ett brett deltagande av aktörer, ett grundläggande engagemang och motivation för att delta, en öppen och inkluderande dialog samt ledarskap, incitament och resurser för gemensamma åtgärder. Intressekonflikter och osäkerhet (om normer/kunskap) kan medföra att tillit mellan deltagarna, och den myndighet som initierat processen är lågt (Zachrisson et al. 2018). Här kan det vara en god idé att tillsätta resurser för en oberoende/extern processledning vars främsta uppgift är att klargöra processens arbetsätt och leda deltagarna framåt (Johansson et al. 2018). De allra vanligaste fallgroparna går ofta att finna i orsaker som rör otillräckligt med tid för samtal, att sammansättningen av deltagare inte framstår som representativ och/eller legitim, en allt för forcerad process med begränsade resurser, bristande förankring hos deltagarna och deras organisationer samt en avsaknad av beredskap hos beslutsfattare och myndigheter för att tillvarata resultaten (Emerson & Nabatchi 2015). Vi ser även att samverkansprocesser som hanterar ideologiska och/eller starkt politiserade frågor också i hög utsträckning påverkas av, och ibland även kringkärs av, hur frågan hanteras av beslutsfattare på nationell nivå (Bjärstig et al. 2019).

För det tredje är det nödvändigt att det finns kapacitet och vilja att tillvarata de resultat som genereras av en samverkansprocess. Litteraturen pekar på att det nästan alltid finns en spänning mellan de aktiviteter och förhandlingar som sker inom en samverkansprocess och de förväntningar som finns utanför processen, dvs. i de respektive organisationerna som finns representerade i processen. Dessa förväntningar eller kanske snarare förhandlingsmandat och utrymme, kan dessutom variera mellan organisationerna vilket kan skapa svårigheter att nå gemensamma lösningar. Ytterligare en utmaning med samverkan är i vilken utsträckning föreslagna åtgärder och resultat utgör en del i ett faktiskt beslutsfattande samt vem eller vilka som har mandat och ansvar för implementeringen av dessa (Johansson et al. 2018).

Om processen är policyorienterad finns ett stort behov av att motivera de avvägningar som behöver göras inom ramen för ett aktivt beslutsfattande. Detta är kanske särskilt viktigt i de fall där konsensus om problembild och åtgärder inte är möjligt att uppnå. Det finns ett stort värde i att samverkansprocesser är tvärssektoriella, långsiktiga och inriktade på intressenters incitament och acceptans för förändringar av såväl policy som praktik (Johansson 2018).

Givet internationella åtaganden som Sverige har vad gäller involvering av aktörer i styrning och förvaltning av naturresurser, och den pågående förändringen av svensk statsförvaltning mot mer av deltagande, inkludering och kunskap, är det rimligt att anta att samverkansprocesser kommer att utgöra en viktig del även i den framtida skogspolitiken.

Till skillnad från till exempel vatten- eller viltförvaltningen där samverkan är en institutionaliserad del av förvaltningen genom vattenråd eller viltförvaltningsdelegationer är samverkan inom skogspolitiken utformad på ett annat sätt. Det vi kan konstatera på basis av vår forskning är att det i nuläget saknas en övergripande strategi för vilken roll samverkansprocesser ska spela i skogspolitiken. Skogspolitiken skulle därför gynnas av en översyn av vilka samverkansprocesser som fyller vilken funktion, samt hur de kompletterar alternativt överlappar varandra. Om processerna ska fungera som avsett, som ett styrmedel eller en organisationsform, bör de samordnas tydligare.

För att samverkansprocesser ska fungera som avsett behöver det också utarbetas riktlinjer för när och hur samverkan ska tillämpas och med vilket mandat. Det inkluderar även formerna för samverkan, dvs. spelplanen och verktygslådan. Här är det också av vikt att det byggs upp kompetens inom Skogsstyrelsen och andra berörda myndigheter för att kunna hantera samverkansprocesser på ett effektivt sätt. Ett bra exempel på detta är Dialog för Naturvård som innefattar kunskapshöjande åtgärder på olika nivåer inom my-

Slutord och rekommendationer

myndigheterna. Ett identifierat problem i de här sammanhangen är bristen på resurser i termer av tid men även ekonomiska förutsättningar, bland såväl myndigheter som övriga deltagare, som påverkar förutsättningarna att bygga kompetens men även att etablera och driva processer. Här är det också viktigt att ta med i beräkningen att alla aktörer inte har samma kapacitet att delta och att de kan behövas kompenseras för detta.

Avslutningsvis är det avgörande att det finns en beredskap inom såväl politik som förvaltning att ta hand om resultaten från samverkansprocesser. Ramvillkoren för samverkansprocesser bör således tydliggöras för att de ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt.



Samverkan som styrmedel har blivit en viktig del i svensk skogspolitik. Foto: Therese Bjärstig

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Baker, S., & Chapin, F. S. (2018). Going beyond “it depends:” the role of context in shaping participation in natural resource management. *Ecology and Society*, 23(1): 20.
- Bjärstig, T., Eckerberg, K. & Zachrisson, A. (2016). Lokal samverkan i fjällens miljö- och naturresursförvaltning: Var, när och hur behovet av lokal samverkan uppstår – samt om lokalt deltagande bidrar till hållbar utveckling i fjällen? *Statsvetenskapliga institutionens rapportserie 2016:6*.
- Bjärstig, T. (2017). Does collaboration lead to sustainability? a study of public-private partnerships in the Swedish mountains. *Sustainability*, 9(10), 1685.
- Bjärstig, T., & Sandström, C. (2017). Public-private partnerships in a Swedish rural context - A policy tool for the authorities to achieve sustainable rural development?. *Journal of Rural Studies*, 49, 58-68.
- Bjärstig, T., Thellbro, C., Stjernström, O., Svensson, J., Sandström, C., Sandström, P. & Zachrisson, A. (2018). Between protocol and reality – Swedish municipal comprehensive planning. *European Planning Studies*, 26(1): 35-54.
- Bjärstig, T., Sandström, C., Sjögren, J., Soneson, J., & Nordin, A. (2019). A struggling collaborative process – revisiting the woodland key habitat concept in Swedish forests. *Scandinavian Journal of Forest Research*, 34(8), 699-708.
- Bodin, Ö. (2017). Collaborative environmental governance: achieving collective action in social-ecological systems. *Science*, 357(6352), eaan1114.
- Bostedt, G., Widmark, C., Andersson, M., & Sandström, C. (2015). Measuring Transaction Costs for Pastoralists in Multiple Land Use Situations: Reindeer Husbandry in Northern Sweden. *Land Economics*, 91(4), 704-722.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.
- Castell, P. (2013). Stegen och trappan – Olika syn på deltagande. <http://www.mellanplats.se/bok/del-2-dialog-i-tiden/stegen-och-trappan-olika-syn-pa-deltagande/>
- Crosby, B.C., T’Hart, P. & Stone, M.M. (2006) The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review* 75 (5): 647-663.
- Denhardt, J.V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.
- Doberstein, C. (2016) Designing Collaborative Governance Decision Making in Search of a ‘Collaborative Advantage’, *Public Management Review*, 18:6, 819-841.
- Drori, I., & Honig, B. (2013). A process model of internal and external legitimacy. *Organization Studies*, 34(3), 345-376.
- Eckerberg, K., Bjärstig, T. & Zachrisson, A. (2015). Incentives for Collaborative Governance: Top-Down and Bottom-Up Initiatives in the Swedish Mountains. *Mountain Research and Development*, 35(3): 289-298.
- Eckerberg, K. & Bjärstig, T. (2020). “Environmental policy – the challenge of institutional fit in a complex policy area”, kapitel i Öhlén, Mats and Daniel Silander eds., *Swedish politics and EU. How Swedish politics have altered due to the EU membership*. Stockholm: Santérus Förlag. In press.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Focht, W. & Trachtenberg, Z. (2005). A trust-based guide to stakeholder participation. *Swimming upstream: Collaborative approaches to watershed management*, pp. 85-136.

Referenser

Gregory, R., Failing, L., Harstone, M., Long, G., McDaniels, T., & Ohlson, D. (2012). *Structured decision making: a practical guide to environmental management choices*. John Wiley & Sons.

Hurlbert, M., & Gupta, J. (2015). The split ladder of participation: a diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental Science & Policy*, 50, 100-113.

Jacobsson, B., & Sundström, G. (2016). Governing the state. *The Oxford handbook of Swedish politics*, pp. 347-364.

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.

Johansson, J. (2018). Collaborative governance for sustainable forestry in the emerging bio-based economy in Europe. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 32, 9-16.

Johansson, J., Sandström, C., & Lundmark, T. (2018). Inspired by structured decision making: a collaborative approach to the governance of multiple forest values. *Ecology & Society*, 23(4): 16.

Jordbruksutskottets betänkande, 1992/93:JOU15. En ny skogspolitik.

Koontz, T. M., & Thomas, C. W. (2006). What do we know and need to know about the environmental outcomes of collaborative management? *Public administration review*, 66, 111-121.

Larsson, S., Lundmark, T., Mårald, E., & Sandström, C. (2014). Förstudie om det Nationella Skogsprogrammets dialogprocess. *Future Forests Rapportserie*, 2014(2), 1-31.

Lidskog, R., Bishop, K., Eklöf, K., Ring, E., Åkerblom, S., & Sandström, C. (2018). From wicked problem to governable entity?: The effects of forestry on mercury in aquatic ecosystems. *Forest Policy and Economics*, 90, 90-96.

Mancheva, I. (2020). *Forest water governance: challenges in cross-sectoral and multi-level collaboration* (Akademisk avhandling, Umeå universitet).

Margerum, R. D. (2011). *Beyond consensus: Improving collaborative planning and management*. MIT Press.

Margerum, R. D. (2008). A typology of collaboration efforts in environmental management. *Environmental Management*, 41(4), 487-500.

Mårald, E., Sandström, C., & Nordin, A. (2017). *Forest governance and management across time: developing a new forest social contract*. Routledge.

Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.

Sabatier, P. A., Focht, W., Lubell, M., Trachtenberg, Z., Vedlitz, A., & Matlock, M. (2005). *Swimming upstream: Collaborative approaches to watershed management*. MIT press.

Scott, T. (2015). Does collaboration make any difference? Linking collaborative governance to environmental outcomes. *Journal of Policy Analysis and Management*, 34(3), 537-566.

Scott, T. A., & Thomas, C. W. (2017). Unpacking the Collaborative Toolbox: Why and When Do Public Managers Choose Collaborative Governance Strategies? *Policy Studies Journal*, 45(1), 191-214.

Scott, T. A., Thomas, C. W., & Magallanes, J. M. (2019). Convening for consensus: Simulating stakeholder agreement in collaborative governance processes under different network conditions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(1), 32-49.

SKL (2011). *Medborgardialog som del i styrprocessen*. <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7164-625-5.pdf>

SOU 2018:38. Bringselius, L. (red). *Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. Forskningsantologi från Tillitsdelegationen*.

Thomas, K. W. & Kilmann, R.H. (1997). Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument. Xicom Open library.

Thomas, C. W., & Koontz, T. M. (2011). Research designs for evaluating the impact of community-based management on natural resource conservation. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 3(2), 97-111.

Till, J. E., & Meyer, K. R. (2001). Public involvement in science and decision making. *Health Physics*, 80(4), 370-378.

Widman, U., & Bjärstig, T. (2017). Protecting forests' social values through partnerships. *Scandinavian Journal of Forest Research*, 32(7), 633-644.

Zachrisson, A., Bjärstig, T. & Eckerberg, K. (2018). When public officers take the lead in collaborative governance: to confirm, consult, facilitate or negotiate? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(4): 21-44.

E



Future Forests

En plattform för tvärvetenskaplig skogsforskning, samverkan och forskningskommunikation.

Future Forests är ett samarbete mellan SLU, Umeå universitet och Skogforsk.

www.futureforests.se