

# Policy brief

## Att samsas om samma skog - effektiva samverkansprocesser

Samverkan kan leda till högre tillit mellan myndigheter och medborgare, ökad legitimitet för politiska beslut samt bättre förutsättningar för att nå gemensamma mål i förvaltningen. Men det finns flera fallgropar som bör undvikas om processerna ska bli effektiva. Det visar en rapport om samverkan utifrån ett skogligt perspektiv.

När svensk skogspolitik reviderades i början av 1990-talet betonades behovet av en god samverkan mellan dåvarande skogsvårdsmyndigheten och privata aktörer inom skogsområdet. Idag har samverkan som styrmedel formaliserats inom ramen för skogspolitiken. Förutom redan etablerade samverkansorgan finns nationella och regionala skogsprogram, samt enskilda samverkansprocesser som hanterar specifika policyproblem (t. ex. nyckelbiotoper och skogsproduktion). Detta är exempel på en statsförvaltning i förändring, där dialog och samverkan om komplexa och konfliktfyllda frågor utgör ett centralt inslag.

Trots att samverkan inte är ett nytt fenomen inom svensk skogspolitik saknas en övergripande strategi för vilken roll samverkansprocesser ska spela. Det finns ett behov av att tydliggöra vilken roll, men även vilket värde, samverkansprocesser har inom ramarna för nuvarande och kommande skogspolitik. En sammanställning gjord av forskare verksamma inom Future Forests tittar närmre på detta.

### REKOMMENDATIONER

- 1 En samlad översyn över permanenta, men även tillfälliga samverkansprocesser (genomförda och pågående) bör initieras för att utröna vilken funktion de fyller, vilka resultat de leder till samt hur de kompletterar alternativt överlappar varandra.
- 2 Klargör vilken roll och mandat samverkansprocesser har i relation till centrala aspekter inom skogspolitiken som sektorsansvar och frivillighet under ansvar.
- 3 Utarbeta riktlinjer och beslutsstöd för att identifiera när och hur samverkan ska användas som ett styrmedel.
- 4 Undvik "samverkan för samverkans skull" då det är resurskrävande, inte alltid motiverat eller nödvändigt och kan leda till dialogtrötthet och i värsta fall ökade konflikter.
- 5 Fastställ vilken beredskap som finns inom politik och förvaltning för att hantera resultaten från samverkansprocesser redan när samverkan initieras.



## 1. Varför samverkan?

Samverkansprocesser har under de senaste åren blivit allt vanligare. Det är en form av styrning som bygger på medinflytande och medansvar, dvs. där myndigheter arbetar aktivt med att beakta synpunkter från medborgare och icke-statliga aktörer innan beslut fattas. Ratificering av ett 40-tal olika internationella miljökonventioner har dessutom förbundet Sverige till att involvera medborgare i styrning och förvaltning av naturresurser. Flera av dessa konventioner innehåller idéer om att samverkansprocesser 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 tidigare alltför hierarkisk och toppstyrd politik och förvaltning, karakteriserad av bristande tillit mellan involverade aktörer och där olika former av kunskap och erfarenhet inte tagits tillvara i tillräckligt hög utsträckning. Behovet av samverkan kan också uppstå i relation till politiska kriser, eller en polariserad debatt som skapas i anslutning till komplexa och svårslösliga problem (s.k. "wicked problems"), exempelvis klimatfrågan.

När samverkan används som ett styrmedel så fortsätter staten att spela en central om än delvis ny roll genom att initiera och skapa förutsättningar för samverkan. Fördelarna med att använda samverkan är att det anses mindre tvingande än andra styrmedel. Samverkan bidrar även till att lyfta fram samlade kunskap och erfarenheter som kan vara till gagn för att nå övergripande mål, särskilt inom miljöområdet, samt till att effektivisera styrningen. Att etablera samverkansprocesser kräver därför en ny typ av kompetens och resurser för att förvaltningen ska kunna använda sig av detta styrmedel.

## Samverkan som styrmedel

... är processer och strukturer för politiskt beslutsfattande och förvaltning som engagerar aktörer över gränserna för offentliga myndigheter, politiska nivåer och/eller offentliga, privata och medborgerska områden.

... används för att genomföra ett offentligt mål som annars inte skulle kunna uppnås – och där man kan uppnå samverkansfördelar.

... kan användas istället för eller tillsammans med andra styrmedel som lagar och regler och/eller ekonomiska styrmedel som skatter och subventioner.

## 2. Spelplanen och verktygslådan

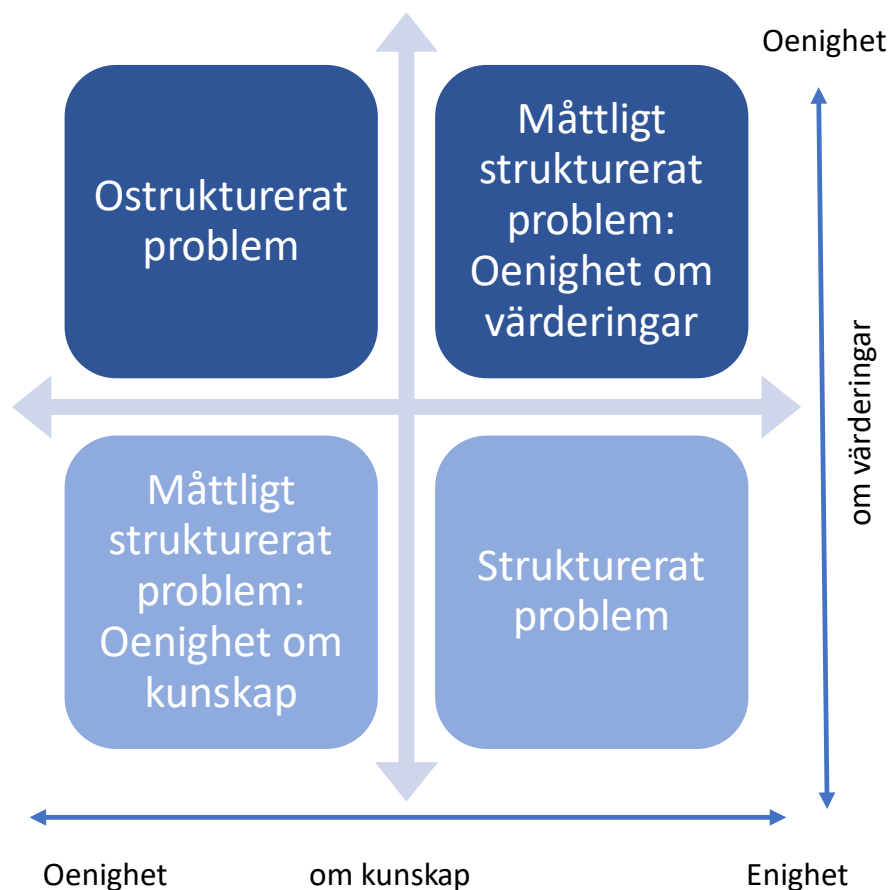
Samverkan är inte ett entydigt begrepp eller arbetssätt. Ett breddat deltagande genom samverkan kan innebära skilda saker i olika sammanhang och motiveras på olika sätt. I vissa fall används det som ett styrmedel, i andra sammanhang som en form för organisering. Ibland är det formaliserat och sedan länge etablerat, ibland sker samverkan mer informellt och ad hoc mässigt. Samverkan kan ske på flera politiska nivåer och i olika skeden av policyprocessen. Samverkan ses ofta som ett styrmedel där en process etableras och aktörer frivilligt engagerar sig för att bidra till policyutveckling eller genomförande av politiska beslut.

Deltagandet påverkas av vilken typ av fråga som ska hanteras. Idealet är en process med bred representation där ett flertal aktörer arbetar över sektors- eller intressegränser för att gemensamt ta itu med ett offentligt problem eller



Foto: Therese Bjärstig

**Ett initierat ledarskap** är en viktig drivkraft för att få till stånd samverkan. Bilden är från Skogsstyrelsens seminarium om arbetet med nyckelbiotoper, Stockholm, 30 november 2017.



**Fyra typer av policyproblem** i enlighet med Hurlbert och Gupta. (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.)

utmaning. Deltagarnas mandat och inflytande i processen påverkas av vilken fråga som är i fokus och syftet med processen. Oavsett vad som är syftet med samverkan visar forskning att det är viktigt att redan inledningsvis gemensamt fastställa vad som är målsättningen med processen. Då blir det tydligt vad som förväntas av deltagarna, men även vad deltagarna kan förvänta sig av utfallet i relation till beslutsfattande och förvaltning.

När är samverkan lämpligt? Behovet och värdet av samverkan beror på vilken typ av problem som står i fokus, vilken typ av lärande som behövs och vilken typ av styrning eller förvaltning som krävs. Centralt för att bedöma behovet av samverkan är graden av osäkerhet/enighet mellan deltagarna vad gäller kunskap och värderingar, se figur ovan. Det är också viktigt att ställa frågan om samverkan är ett mål i sig, dvs. om det finns ett värde i sig med ökat deltagande i förvaltning av skogen eller om samverkan ska ses som ett medel som syftar till att nå vissa specifika mål. Avsaknaden av en tydlig idé eller klara direktiv rörande syftet med samverkan och vilket inflytande aktörerna har på utfallet riskerar att skapa skilda förväntningar som kan leda till konflikter om vad som egentligen är målsättningen med samverkan.

En startpunkt för all samverkan är att klargöra processens ramvillkor, dvs. det politiska och socioekonomiska sammanhang i vilket samverkan ska bedrivas, och vilka spelregler som gäller. Här spelar graden av osäkerhet en central roll. Bristande enighet om vad problemet är, eventuella konkurrerande lösningar och ett ömsesidigt beroende bland aktörer är viktiga drivkrafter för att få till

stånd samverkan för att nå gemensamma lösningar. Inom skogspolitiken finns exempelvis ett ömsesidigt beroende mellan å ena sidan staten, i form av myndigheterna, och å andra sidan skogsägarna, som behöver präglas av tillit och förtroende för samverkan ska kunna initieras.

För att samverkan ska fungera måste det också finnas tillräckligt med tid och resurser samt kunskap om hur samverkansprocesser bör organiseras i praktiken. En samverkansprocess förutsätter en öppen och inkluderande dialog, ett tydligt och långsiktigt ledarskap, samt incitament och resurser för gemensamma åtgärder. Samverkan karaktäriseras även av aktörernas incitament och motivation att delta i processen, dvs. i vilken utsträckning processen gynnar deltagande aktörers intressen.

### 3. 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 processen och resultatet kan anses ha legitimitet. Här är det viktigt att det finns en överensstämmelse mellan deltagarnas förväntningar, målen för samverkan samt de föreslagna åtgärderna. I vilken utsträckning samverkansprocesser verkligen genererar mer hållbara resultat och bättre måluppfyllelse måste bedömas från fall till fall.

Fördelar som framhålls inom forskningen är att samverkan kan ge beslutsfattare tillgång till värdefull kunskap och erfarenheter som stöd till sitt beslutsfattande. Deltagare



kan även få värdefull information om beslutsfattande och om intentionerna för politiken. Normativa fördelar som 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. 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.

#### 4. Vanliga problem inom samverkansprocesser

Ökat deltagande via samverkansprocesser leder inte per automatik till att bättre beslut fattas, att demokratin stärks eller att förvaltningen inte drabbas av motgångar. Forskning har visat att samverkansprocesser ofta begränsas av en bristande representation, engagemang och legitimitet. Det finns ett antal vanliga fallgroparna, till exempel brist på tid och resurser, brister i deltagande, samt bristande beredskap hos beslutsfattare och myndigheter för att tillvarata resultaten.

Användningen av samverkan som styrmedel försvåras i de fall myndigheterna har begränsad kunskap om hur osäkerhet i form av avsaknad av kunskap och värdebaserade konflikter bör hanteras inom ramen för en samverkansprocess. Samverkan är dessutom ofta dyrare och mer resurskrävande än traditionell styrning eftersom det kräver mycket tid och resurser av inblandade deltagare. Nyckelpersoner kan uppleva orimliga krav på att samverka, och att arbetsbördan blir alltför stor. Detta kan även leda till ”dialogtrötthet” hos involverade aktörer. Slutligen är det ofta svårt att nå ut med resultat till de aktörer som av olika skäl stått utanför samverkansprocessen.

#### Författare

Johanna Johansson, Södertörns högskola, Therese Bjärstig, Umeå universitet, Camilla Sandström, Umeå universitet

#### Ansvarig utgivare

Annika Nordin, SLU

#### Kontaktperson

annika.mossing@slu.se

● Version 1, juni 2020



Läs  
mer

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

Foto: Erik Tibelitz/Mostphotos

#### Referens

Johansson, J., Bjärstig, T., Sandström, C. 2020. Vågar till effektiva samverkansprocesser – styrning, deltagande och dialog inom skogspolitikens ramar. Future Forests rapportserie 2020:3, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå.

#### Lästips

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. Johansson, J. 2018. Collaborative governance for sustainable forestry in the emerging bio-based economy in Europe. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 32, 9-16.
5. 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.
6. 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.

## SLU Future Forests

SLU Future Forests är en plattform för tvärvetenskaplig skogsforskning, samverkan och forskningskommunikation vid SLU i samarbete med Umeå universitet och Skogforsk.

- 🌐 [www.futureforests.se](http://www.futureforests.se)
- 📧 SLU Future Forests nyhetsbrev
- 🐦 @\_Futureforests
- 🗣️ Vi måste prata om skogen



SCIENCE AND  
EDUCATION **FOR  
SUSTAINABLE  
LIFE**