

## Slutrapport

**Projektrubrik:** Kommunernas roll i och ansvar för skogspolitiken formulering, utformning och genomförande. En studie av svenska kommuners ansvarstagande kring skogens sociala värden och hur det skogspolitiska ansvarstagandet kan förbättras.

**Huvudsökande:** Sara Holmgren, Sveriges lantbruksuniversitet

**Projektets löptid:** 2016-04-01 – 2018-09-30

### Populärvetenskaplig sammanfattning

Projektets syfte var att öka kunskapen om hur kommuner arbetar med skogliga frågor generellt och med sociala värden i synnerhet. Sociala värden definieras enligt Skogsstyrelsens som ”de värden som skapas av människans upplevelser av skogen”. En viktig tanke i projektet är att om skogen ska brukas långsiktigt hållbart behövs kunskap om de värden som individer och grupper upplever och tillskriver skogen. Annars är det sannolikt att dessa systematiskt åsidosätts såväl politiskt som praktiskt. Då kommuner är komplexa organisationer har vi fokuserat på tjänstemän med ansvar för skogliga frågor. För att kartlägga vad vi benämner kommunal skogspolitik genomfördes 2017 en enkätstudie där 144 av 290 kommuner svarade. För en fördjupad förståelse genomfördes intervjuer med tjänstemän från 18 kommuner. Resultaten ger en brokig bild där vissa kommuner jobbar aktivt och strategiskt med skog på kommunledningsnivå och ser skogen som en viktig resurs kopplat till näringslivsutveckling, skatteintäkter, attraktiv boendemiljö, arbetstillfällen, eller kommunens varumärke och identitet. Andra har ett mer oreflekterat förhållningssätt till skogen och dess betydelse för kommuninvånarna. Sammanfattningsvis kan sägas att kommunerna har flera verktyg till sitt förfogande när det gäller kommunal skog men långtifrån alla använder dem. Ofta förflyttas då ansvaret för den kommunägda skogen till externa skogsförvaltare som inte nödvändigtvis har medborgarnas intressen i fokus. Enkätstudien visar att sociala värden främst betraktas som Hälsa och Skönhet medan intervjubeskrivningarna inrymde arbetsmarknadsåtgärder, barns utveckling och rättvisa. Ofta betonas värdenas subjektiva karaktär vilket innebär att mobiliseringen av medborgarna blir viktig för att kunna definiera, planera för, sköta eller utveckla dessa. Trots detta är framtagandet av skogspolicy och skötselplaner främst en intern kommunal angelägenhet. Samtidigt beskrev många av intervjupersonerna kontakten med medborgarna som central i deras arbete och betonade vikten av att lyssna till och leva sig in i andra människors synsätt för att därigenom kunna skapa ett varierade skogsmiljöer där alla har något att hämta. Sådana miljöer förknippas främst med hyggesfri skogsskötsel. Oftast syftar dock kontakten med medborgarna till att skapa legitimitet för olika insatser istället för att låta dem vara med och forma policy- eller skötselrelaterade beslut. Tjänstemännen upplever att de i kontakt med Skogsstyrelsen och privata skogsförvaltare möter liten förståelse för idéer och mål med skogen som inte i första hand är ekonomiska. Flera betonar behovet av att samverka mer mellan kommunens förvaltningar för att hantera intressekonflikter samt mellan kommuner då människors upplevelser av skogslandskap inte bryr sig om administrativa gränser. Många av intervjupersonerna är ensamma i sin yrkesroll inom kommunen och menar att ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommunerna skulle vara värdefullt.

## Resultat

Kommunerna har olika "skogspolitiska" verktyg till förfogande. Översikts- och detaljplaner, som syftar till att skapa goda hållbara livsmiljöer för invånarna, kan inrymma tätortsnära skog och med stöd av miljöbalken kan kommuner skapa naturreservat, naturminnen och biotopskyddsområden. De kan också teckna naturvårdsavtal med privata markägare för att skydda skog med höga sociala värden samt som markägare anpassa sin skogsförvaltning utifrån befolkningens intressen. För en helhetsbild av skogen inom kommungränserna kan också övergripande skogspolicys antas, vilket kan indikera att skogen betraktas som strategiskt och långsiktigt viktig i lokal politik och planering. I enkätstudien uppger 31 % av de 139 respondenterna att kommunen har en skogspolicy, 31 % att de inte har och 38 % att det finns andra typer av styrdokument som reglerar arbetet med skog. Intervjustudien bekräftar variationen. Vissa jobbar strategiskt med skogen på kommunledningsnivå och ser den som en resurs för attraktiva boendemiljöer, näringslivsutveckling, skatteintäkter, arbetstillfällen, arbetsmarknadsåtgärder, såväl som för kommunens varumärke och identitet. Andra har ett meroreflekterat förhållningssätt till skogen och dess betydelse för invånarna. Då reduceras skogen ofta till en skötsel fråga och ansvaret förflyttas till externa skogsförvaltare. Sammanfattningsvis kan sägas att kommunerna har flera skogspolitiska verktyg men det är inte alla som tillämpar dem aktivt.

Enkätstudien, med sina fasta svarsalternativ, visar att sociala värden främst betraktas som Hälsa och Skönhet. Intervjuerna gav en bredare bild som inrymmer arbetsmarknadsåtgärder, barns utveckling och rättvisa. Många betonar att värdena är subjektiva. Subjektiviteten innebär att mobilisering av medborgare blir viktig för identifiering, planering, skötsel och utveckling av dessa värden. Framtagandet av skogspolicys är dock framförallt en intern kommunal angelägenhet, i vissa fall formulerade av enskilda tjänstemän. Givet att det saknas strukturerade arbetssätt för medborgerligt inflytande på skogspolicys eller identifiering av sociala värden, hur arbetar tjänstemännen rent praktiskt med dessa? Flera betonar behovet av samverkan med markägare och andra intressegrupper, mellan kommunala förvaltningar som kan ha motstridiga intressen, samt mellan kommuner då människors upplevelser av skogslandskap inte bryr sig om administrativa gränser. Många beskrev kommunikation med medborgarna som central, både genom direktkontakt ute i skogen eller via telefon (vanligt i mindre kommuner) och indirekt via hemsidor, kunskapsspridande insatser vid skyddsvärda miljöer eller populära besöksmål genom skyltning, remisser till föreningar, organisationer och näringsliv, samt enkäter för att få in synpunkter från allmänheten. Oftast syftar kontakten med medborgarna till att skapa legitimitet för insatser istället för medskapande av policy- eller skötselplaner. Utan forum för inflytande lyfte intervjupersonerna betydelsen av att lyssna till och leva sig in i andra människors synsätt. Flera menar att de genom sin expertis och vardagliga kontakt med medborgare, intresseorganisationer och kommunala förvaltningar har den kunskap som krävs för att skapa ett varierat skogslandskap där alla har något att hämta. För att skapa en variation som kan tilltala olika människor framkom att flertalet föredrar hyggesfria skogsbruksmetoder. Intervjuerna gav inblick i hur identifieringen av sociala värden och för dem viktiga skogsmiljöer kan gå till i praktiken. Dels handlar det om att besöka skogsområden och visuellt se hur områden används, bl.a. genom förekomsten av stigar. En annan metod för att undersöka vad människor upplever som värdefullt är att sprida enkäter via nätverk och sociala medier. För att undvika bias mot redan naturvårds- och friluftintresserade efterlyser några av intervjupersonerna resurser för att nå ut bredare till olika sociala kategorier i olika områden.

Många uppger brist på tid, kunskap och ekonomiska resurser som ett skäl till att de inte mer aktivt mobiliserar medborgarna. Lite inblick i hur människor rör sig i landskapet, eller att de bara når dem

som redan ser ett värde av att röra sig i skogarna, ses som ett problem. Ett annat handlar om normen kring trakthyggesbruk. Många upplever att Skogsstyrelsen och privata förvaltare brister i rådgivningen kring hyggesfritt skogsbruk och möter lite förståelse för idéer och mål som inte är ekonomiska. I flera fall beskrivs resultaten av olika skötselåtgärder som en stor besvikelse, både för dem själva och för människor som besöker platserna efteråt. Många känner en ensamhet i yrkesrollen och menar att ett utbyte mellan kommunerna skulle vara värdefullt. Att få dela med sig av erfarenheter, lära och diskutera praktiska frågeställningar kring ett skogsbruk som inte sätter ekonomi i första rummet och hur olika grupper kan ges inflytande efterfrågas. Det saknas idag samtidigt som konkurrensen om skogen ökat.

## Målbeskrivning

Projektet har till följd av oförutsedda arbetsuppgifter samt projektledarens byte av arbetsplats skjutits i tid. De planerade forskningsaktiviteterna har genomförts enligt den ursprungliga planen med undantag för de två vetenskapliga publikationerna och den populärvetenskapliga sammanfattningen som släpar efter. Planen för dessa redovisas under rubriken "Kommunikation och nyttiggörande av resultat".

Målet med projektet var att öka kunskapen om hur tidigare förbisedda aktörer, i detta fall kommuner, bidrar till uppfyllelsen av de skogspolitiska målen om ett långsiktigt hållbart skogsbruk samt identifiera generella framgångsfaktorer i arbetet med sociala värden som kan fungera som goda exempel. Eftersom sociala värden är subjektiva och plats specifika, och kommunernas förutsättningar varierar, är det svårt att formulera generaliserbara framgångsfaktorer. Däremot kan vi genom resultaten och med stöd av tidigare forskning identifiera arbetssätt och strukturer som bäddar för att människors upplevelser ska beaktas i skogspolitiska och skötselrelaterade beslut på kommunal nivå. Projektmålet har därmed uppfyllts. Genom att (1) lyfta skogen till en strategisk nivå och formulera en övergripande skogspolicy får arbetet en långsiktighet och tjänstemännen har något att luta sig mot i dialog med politiker, medborgare, intressegrupper, förvaltare och entreprenörer. Arbetet blir mindre personberoende och sårbart jämfört med om skogsfrågan hamnar på tjänstemannanivå. (2) För att bevara och utveckla skogens sociala värden är det centralt med engagerade tjänstemän med bred kompetens. Ofta det är deras individuella meningsskapande och intresse för skogen som styr hur kommunala skogar sköts och om medborgarna har en röst. (3) En övergripande skogspolicy kan synliggöra intresse- och målkonflikter kring skogen mellan olika politikområden och inom kommunens förvaltningar, såsom friluftsliv, folkhälsa, klimatanpassning, arbetsmarknad eller bostadsbyggande, möjliggöra samordning och tydligare ansvarsfördelning samt stimulera till nya arbetssätt. (4) I de fall kompetensen kring socialt anpassad skogsskötsel saknas inom kommunen, eller tjänstemännen vill få råd är det viktigt att Skogsstyrelsen eller anlitate skogsförvaltare kan svara upp med rådgivning och tjänster som matchar det som kommunen efterfrågar. Det handlar då inte primärt om att identifiera skogstyper utifrån objektivt givna parametrar utan om arbetssätt och metoder som inkluderar människor. Först då kan sociala värden, som är subjektiva till sin natur och därmed platsspecifika, beaktas i planering, skötsel och utveckling av kommunala skogar.

## Kommunikation och nyttiggörande av resultat

Projektets resultat har kommunicerats i både vetenskapliga och praktiknära sammanhang.

- Samtal om skogen, 2017, Biotopia, Uppsala. Panelsamtal med representanter för olika skogliga intressen kring skogen i dagens samhälle.
- Presentations av enkätstudien vid Mångfaldskonferensen 2017 i Uppsala. Konferensens deltagare var både forskare och praktiker, inklusive kommunala tjänstemän likt dem vi fokuserat på i studien.
- Informellt möte med representanter från Skogsstyrelsens policyenhet, december 2018. Berättad om resultaten och lyfte bl.a. intervjupersonernas kritik kring rådgivningen kring hyggesfria metoder.