

INSTITUTET FÖR FRAMTIDSSTUDIER

Forskningsrapport

Karin Beland Lindahl

Skogens kontroverser – en studie om plats och politik i norra Sverige

Skogens kontroverser

Skogens kontroverser
En studie om
plats och politik
i norra Sverige

*Institutet för Framtidsstudier
Forskningsrapport 2009/3
Stockholm 2009*

Institutet för Framtidsstudier är en självständig forskningsstiftelse finansierad genom bidrag från statsbudgeten och via externa forskningsanslag. Institutet bedriver tvärvetenskaplig forskning kring framtidsfrågor och verkar för en offentlig framtidsdebatt genom publikationer, seminarier och konferenser.

Denna forskningsrapport är finansierad av Institutet för Framtidsstudier i samarbete med Framtidsbanken i Jokkmokk och med publiceringsstöd av forskningsprogrammet Future Forests.

Rapporten är en bearbetning av Karin Beland Lindahl, *Frame Analysis, Place Perceptions and the Politics of Natural Resource Management: Exploring a forest policy controversy in Sweden*. Akademisk avhandling. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae No. 2008:60. Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala, 2008.

ISBN 978-91-978537-2-9

Grafisk form: Johan Cnattingius/www.kingston.se

Tryck: Digaloo, Stockholm, 2009

Distribution: Institutet för Framtidsstudier

Kontakt: Karin Beland Lindahl: karin.beland_lindahl@framtidstudier.se

Innehåll

Tack	6
Förord	7
Sammanfattning	9
1. Skogen, platsen och framtiden	11
Skogens kontroverser	11
Om plats och politik	16
Om historien, nuet och framtiden	19
En mångfald av föreställningar och framtider	21
Hur gå till väga?	21
2. Ett regeringsuppdrag att skydda skog	25
Ett uppdrag från regeringen	25
Debatten tar fart	26
Virkesbrist och protestaktioner	28
Greenpeace aktion i Pakkojåkkå	29
Uppropet ”Skogsreservat för överlevnad”	30
Naturvårdsverket offentliggör inventeringsresultaten	31
Samråd och överenskommelser	32
3. Aktörernas perspektiv: Vad ska vi med skogen till?.....	35
Vad skiljer aktörerna åt?	36
Föreställningar om platsen och skogen	42
Den politiska processen	48
Vad förenar?	56
Det sociala sammanhanget?	60
4. Vem kommer till tals?	65
Aktörernas samverkan	65
Vem kommer till tals?	68
Kamp om makt och inflytande	71
Hur blev det till slut?.....	74
5. Politik, plats och framtidens skogar?	85
Platsens betydelse	85
Politik och förvaltning	88
Framtidens skogar?.....	92
Referenser	96
Bilaga 1. Översikt informanter	99

Tack

... till alla informanter som delat med sig av kunskaper och erfarenheter; till alla som bidragit med fotografier; till alla andra som under arbetet med denna rapport lämnat värdefulla kommentarer och synpunkter.

Karin Beland Lindahl

Förord

Skogslandskapet bär spår av människors beslut under hundratals år tillbaka i tiden. Denna skogens långsamhet gör att den passar utmärkt också för framtidsstudier. Den som står i skogen kan lätt föreställa sig olika möjliga skogsframtid; orörd skog, gallrad skog, bläddad skog, kalhuggen skog. Varje beslut om skogens skötsel påverkar alla andra sätt att använda skogen under lång tid. Skogen för rennärings, skogen för jakt, friluftsliv, vedtäkt och så vidare. Utmaningen för framtidsstudien är att koppla ihop skogen som biologiskt system med kunskap om det samhälle som formar skogens användning. Vilka intressen riktas mot skogen och vem har makt att forma framtidens skog?

Under perioden 2002–2008 genomförde Karin Beland Lindahl en studie av intressekonflikter kring skogens användning i Norrland. Den visade vilken mångsidig resurs skogen är och hur intressen knutna till skogen uttrycks både i människors vardagsliv och i organisationer, företag och politik på skilda nivåer. Det finns goda skäl att tro att frågor kring naturresursernas användning kommer att framstå som verkligt centrala under kommande decennier. Det är områden som har dominerats av naturvetenskaperna men där frågor om en framtida resursbrist och följderna av väntade klimatförändringar ställer krav på kunskaper om samhället; fördelningsfrågor, avvägningar mellan biodiversitet och produktion, framtidens produkter, marknader, behov av styrning och reglering.

Det är därför som Institutet för Framtidsstudier nu publicerar en populär version av Karins avhandling. Vi gör det som en introduktion till vårt engagemang i Mistraprogrammet Future Forests där vår uppgift är att svara för kunskap om globala skogstrender som är

viktiga för den framtida svenska skogsanvändningen. Studien är finansierad av Institutet för Framtidsstudier i samarbete med Framtidsbanken i Jokkmokk och med publiceringsstöd av Future Forests.

Erik Westholm, forskningsledare, Institutet för Framtidsstudier

Sammanfattning

”Skogens kontroverser” baseras på en studie av ett regeringsuppdrag och dess effekter i Jokkmokks kommun. Uppdraget handlade om att hitta och skydda skogar med höga naturvärden i Sverige. Det blev konfliktfyllt. I Norrbotten, där det mesta av den skyddsvärda skogen hittades, blev motsättningarna mellan olika grupperingar både hårda och oförsonliga. Lokalsamhällen splittrades i olika läger. Aktörerna – skogsbolag, sågverksägare, samebyar, miljöorganisationer, lokala företagare med flera – startade kampanjer, upprop och aktioner för att stärka sina positioner.

Den här skriften handlar alltså om skogspolitik. Men inte bara om de formella beslut som tas av politiker och myndigheter. Utan om det bredare samtal som förs mellan många fler aktörer om vad vi ska använda skogen till. Hur kommer det sig att vissa aktörers synsätt vann inflytande medan andra inte kom till tals? Och vad spelade aktörernas relation till platser och skogar för roll för hur de valde att agera?

För att ta reda på detta utforskas hur de olika aktörerna ser på världen och varför de agerade som de gjorde. Studien visar att aktörernas skilda föreställningar om skogen och Jokkmokk kan förklara konfliktens stora skiljelinjer. Särskilt avgörande var deras sätt att se på skogslandskapet – hur det har förändrats och bör se ut. Även uppfattningar om lokalsamhällets ekonomi, dess grad av skogsbruksberoende, hade betydelse. Men relationer till en plats kan också vara något som förenar olika aktörer, särskilt på den lokala nivån. Undersökningen visar att alla lokalt förankrade aktörer delade en omsorg om lokalsamhället och dess framtid. I det här fallet räckte det inte för att överbrygga konflikterna. Ändå finns gemensamma

synsätt som skulle kunna utgöra en grund för dialog och samarbete.

Föreställningar om platsen och skogen spelade alltså stor roll för hur aktörerna uppfattade regeringsuppdraget och frågan om skogsskydd. Men det var inte det enda som påverkade deras agerande. Sociala sammanhang visade sig vara minst lika viktiga och grupp-tillhörighet och sociala lojaliteter var ibland avgörande. Det finns alltså sociala begränsningar för hur mycket någon kan övertalas, för vilka koalitioner som är hållbara och för aktörernas möjligheter att inta nya ståndpunkter. Genom att utforska aktörernas olika synsätt och handlingslogik ger studien en djupare förståelse av den politiska processen. En sådan insikt kan vara användbar om man vill undvika svårlösta konflikter – eller hantera dem på ett konstruktivt sätt.

Analysen av regeringsuppdraget visar att det var många aktörer som ville vara med och påverka. Men alla hade inte möjlighet. Den offentliga debatten och formella processen dominerades helt av skogsbrukets och naturvårdens perspektiv. Mest inflytelserik var den statliga skogsförvaltaren Sveaskog. Det lokala inflytandet och deltagandet var begränsat. Flera lokalt vanliga synsätt och åsikter var inte alls representerade. De berörda samebyarna var till exempel inte med i diskussionerna. Studien väcker alltså även frågor om legitimitet och demokrati.

Debatten kring regeringsuppdraget handlade egentligen lika mycket om framtidens skogar som om de träd som står där idag. Den kan ses om en kamp om hur det framtida skogslandskapet ska se ut och användas. Studien utforskar hur det går till när dagens aktörer försöker förverkliga sina bilder av framtiden. Den visar alltså hur vi kan studera kampen om den framtida skogen.

1. Skogen, platsen och framtiden

Skogens kontroverser

Kontroverser om skogen utspelas i många olika sammanhang. Vi hittar dem ute i skogen, på den lokala bensinmacken, på Företagarnas lokala medlemsmöte, på Länsstyrelsen och i regeringskansliet. De kan ta sig olika uttryck men i grunden handlar de om vilken skog vi ska ha i framtiden. Hur framtidens skogar ska se ut, hur de ska användas, vem som ska få göra vad, var, och vem som ska bestämma om dem. Den här skriften baserar sig på en avhandling som analyserar en kontrovers om skogen och dess användning.¹ Avhandlingen utforskar aktörernas föreställningar om platser och skogar, samt vad de spelar för roll i politiken. Syftet med skriften ”Skogens kontroverser” är att göra kunskapen tillgänglig för alla som är intresserade av skogen. Den sammanfattar resonemang och resultat som finns mer utförligt beskrivna i avhandlingen.

För att göra berättelsen mer konkret ska vi börja med ett nedslag i de norrbottniska skogarna. Vi ska möta ett antal aktörer som var inblandade i ett regeringsuppdrag att hitta och skydda skogar med höga naturvärden. I juni 2002 fattade regeringen beslut om uppdraget som blev föremål för mycket diskussion och konflikt, särskilt i Norrbotten där de största arealerna skyddsvärd skog hittades. Det mesta av de skyddsvärda skogarna ägs av staten, det vill säga av de statliga skogsförvaltarna Sveaskog och Fastighetsverket.

I januari 2004 beslutade Fastighetsverket att avverka i ett av de

1. Se Beland Lindahl, 2008.

utpekade områdena trots att de inblandade myndigheterna inte hunnit fatta ett slutgiltigt beslut om avgränsningar och eventuell skydd. Processen hade dragit ut på tiden, verket ansåg att avverkningsobjektet saknade naturvärden, kunderna väntade på leveranser och Fastighetsverkets löfte att vänta hade löpt ut. Området i fråga ligger ungefär 40 km nordväst om Jokkmokk i Norrbottens län och kallas för Pakkojåkkå. Greenpeace hade fått vetskap om avverkningsplanerna och bestämt sig för att stoppa avverkningen. Det var vinter i Norrbotten. Snön låg djup, dagarna var korta och det var kallt.

Så här berättar skogsmaskinföraren som var kontrakterad att avverka området:

Det jag fick reda på innan jag for till Pakko var att det här var ett område där Länsstyrelsen och alla instanser sagt ja till avverkning... Vi hann precis börja och när jag kom dit så fick vi se ett helt gäng rödklädda människor som sprang överallt. Dom var från Greenpeace men det visste jag inte då för dom gjorde inte nåt större väsen av sig, det var som spioner... En morgon klockan åtta då var det stopp. Då kom folk springande med plakat och ställer sig alldeles framför maskinen och så står det en och videofilmade en bit därifrån... Jag kan säga att det var svårt att behärska sig för det var ju mig personligen dom gick på, inte Fastighetsverket, inte Länsstyrelsen inte Göran Persson. Det var ju mina grejer och när de knöt fast sig i skosnörena för de hade slut... Men de tog det som en lek. Det var spännande, tufft och det var roligt. Jag hade hårda diskussioner med X [Greenpeaceaktivist] och han började prata om sina två procent hit eller dit. Men jag sa, vad ska du prata med mig om det, det är ju mitt jobb och vem ska betala det här?

Skogsmaskinföraren ger sin bild av vad han trodde att konflikten handlade om:

... Det var det här att alla dom här förslagen skulle bli reservat, det var väl det som det handlade om. Vi måste spara de här områdena, de var de två procent av hela Sveriges produktiva skogsmark som han [Greenpeaceaktivisten] förklarade skulle läggas undan, och två procent är en piss i Mississippi. Jo, kontra jag, visst är de det men om du lägger de två procenten ovan odlingsgränsen i den här kommunen, det är att dra åt andra hållet i och med att du har alla reservaten. Och då när vi stod där i Pakko så säger han åt mig så här, jamen du måste se helheten. Men, sa jag, ta då och sno dig om och titta på berglandet där bak. Där har du något som heter Muddus nationalpark, där kan du springa hur mycket som helst och ändå bli vilse, du är ute i fel kommun sa jag... Fastighetsverket har ju själva beslutat att ta åt sidan 300–400 hektar där det finns naturvärden och det inte går att bedriva skogsbruk, men just den där fläcken vi tog där fanns inga höga naturvärden... (informant 14)



Fig. 1. Pakkojäkkå ligger cirka 40 km nordväst om Jokkmokk i Norrbottens län.
Grafik: Roger Olsson

Så här förklarar Greenpeaceaktivisten varför de åkte till Pakko för att stoppa Fastighetsverkets avverkning:

Pakko var nånting som hände just nu och riskerade att sätta hela regeringsuppdraget på spel om man inte gjorde nånting politiskt, om inte de här avverkningarna fick ett stopp... Vad det handlade om var att staten högg ner skogar som hade höga naturvärden, och de visste om att de hade höga naturvärden... Det här var en skog som hade pekats ut av Länsstyrelsen och den hade höga naturvärden, det var ingen tvekan om det. Sen är det ju tyvärr så att i Sverige råder idag brist på skogar med höga naturvärden och det är liksom den stora problematiken. Skogslandskapet är otroligt fragmenterat... hade vi haft urskog på 50 procent som i Kanada hade det inte varit några problem att hitta dom här områdena och ringa in dom. Men i Sverige är det väldigt fragmenterat och det innebär att ifall man ska få bra avgränsningar, eller för att knyta ihop värdekärnor med höga naturvärden, så tar man ibland med mer triviala delar... Så i Pakko så fanns det självklart delar som var mer triviala, men problemet är om man bara tittar på den lilla biten och glömmer i vilket sammanhang den skogen befinner sig...

Greenpeaceaktivisten berättar också om mötet med skogsmaskinföraren i skogen:

Vi pratade ju alltid med skogsmaskinägaren så klart och var väldigt, väldigt öppna mot honom om varför vi gjorde det här, så att det inte skulle vara riktat mot honom personligen på något sätt. För oss var det viktigt att visa på att det finns alternativ, andra ställen att avverka på ... Fastighetsverket har ett stort ansvar tycker jag att berätta för dom man anställer vad det är för område som huggs. Sen kan man också säga att dom som avverkar så klart har ett ansvar att fråga vad det är för områden man ska avverka... Men jag kände ändå att han förstod varför vi var där och varför vi tyckte att skogen inte skulle avverkas...det var en väldigt lugn kontakt och ingen ilska eller bråk... Men det är klart man känner en stor frustration över det som sker. Samtidigt som vi var i Pakko så pågick en konferens i Malaysia där man pratar om att skydda skog och biologisk mångfald... Så samtidigt som Sverige är där nere och pratar om att skydda områden... så hugger staten ner skogar som man vet har höga naturvärden här hemma och ingen gör nåt. Det gör mig otroligt frustrerad och det bidrar till det stora perspektivet där Pakkojåkkå ingår och där alla världens länder möts... (informant 15)

Samebyn som använder markerna där striden stod var inte direkt inblandad i aktionen. En renskötare berättar:

Jag tycker det är lite märkligt att Greenpeace inte tog kontakt med samebyn. Om de hade gjort det hade de fått reda på att vi släppt det där området. Sett ur renskötselsynpunkt hade vi järnvägen där och älven och stenigt och djävligt hela området. Visst är det bra med lav, vi har ju utnyttjat det förr... men då har vi också ett stängsel som följer Pakkobäcken... så det där området, vi utnyttjar det inte och hade inte några större motiv att gå in och stoppa där. För det är ju också den här förhandlingssaken, vi måste väga mot andra områden som är mer viktiga. Det hade funnits bättre områden att göra aktion i än just det och hade Greenpeace gått mer på byns linje så hade väl vi ställt upp och suttit där vi också. Men nu var det okej för oss med avverkning där...Jag är lite kritisk till naturvårdsfolket. Tidigare i de här samråden fick vi inom renskötseln alltid kämpa ensamma för att bevara skogen...sen har ju naturvårdsfolket varit starkare i förhandlingarna än renskötseln. De har ju fått dom här skyddade områdena, ja och vilka områden är det som blivit skyddade? Ja, det är mest granskogar, typ blötmarker, myrar och allting medan vi behöver de snöfattiga tallmarkerna. Vem har sett naturvårdsfolket ta en dust för tallskogar, skydda dom? Utan det har varit som fritt fram där, är det rätt så? (informant 17)

De här berättelserna speglar bara en liten del av debatten runt regeringsuppdraget och de norrbottniska skogarnas framtid. De representerar



Protest. Greenpeace åkte till Pakkojåkkå för att stoppa Fastighetsverkets avverkning.
Foto: Greenpeace/Dick Gillberg

bara några få av de röster som hördes i Jokkmokk, i länet och i landet som helhet. Men de visar ändå hur olika perspektiven på en och samma skog och händelse kan vara. Den här skriften diskuterar betydelsen av de här olikheterna, hur man kan undersöka och förstå dem.

Om plats och politik

Bilderna på följande sida föreställer människor som gör olika saker i skogen. En skogsarbetare skördar en avverkningsmogen skog, en renskötare leder sin hjord till bra bete, en naturvårdare letar efter naturvärden, en jägare spanar efter tjäder och ett gäng Jokkmokksbor är ute och fiskar.

Vi tänker oss att vi kliver in i skogsmaskinförarens hytt och försöker se skogen med hans ögon. Hans intresse är i första hand det mindre område han är satt att avverka, alltså själva avverkningsstrakten. För honom är det inget märkvärdigt med just den här skogen. Den är inte särskilt gammal och har inga egentliga naturvärden. Den ingår i den återkommande cykel av skörd och plantering som utgör skogsbrukets själva grundidé. Det efterföljande hygget är i hans ögon lika mycket en start på något nytt som det är slutet för den gamla skogen. För honom representerar avverkningen något positivt; jobb, inkomster och välfärd.

Vi förflyttar oss till en annan del av samma skog och möter naturvårdaren. Hon har hittat ett antal arter som säger henne att den här skogen har höga naturvärden och är speciell. För henne är det inte i första hand det avgränsade område som nu avverkas som är intressant, utan det större landskap som det ingår i. Men i hennes ögon är den avgränsade avverkningstrakten en omistlig del av den större helheten. Och det är den oavsett om de intressanta lavarna råkar växa i området som ska avverkas eller strax utanför. I naturvårdarens ögon har det här området naturvärden av internationell klass. Avverkningen ses av henne som en förstörelse. Den representerar en förlust av naturvärden och skogar som det inte går att återskapa och som det är ont om, i Sverige och Europa.

För renskötaren i renskogen är en skogsavverkning på fel ställe en störning i renskötselarbetet. För honom handlar det framförallt om vinterbetesmarkerna. Avverkningar i det som finns kvar av hänglavsbärande skogar, och andra tallskogar med lite snö och mycket



Olika perspektiv. Skogen betyder väldigt många olika saker för olika människor. Den får olika mening för människor som befinner sig i skilda sammanhang och verksamheter. Foto: Karin Beland Lindahl, Dan Ek, Lena Kuoljok Lind, Ajtte, Sveaskog.

marklav, skapar problem. Sett med hans ögon så krymper markerna. Vattenkraften och skogsbruket står för de största inträngen. De krympande markerna blir till slut ett hot mot möjligheten att fortsätta bedriva renskötsel, och i förlängningen ett hot mot ett samiskt sätt att leva, en identitet och kultur.

För jägare, fiskare och vanliga Jokkmokksbor är skogen också en viktig del av en lokal livsstil. Att ha tillgång till "gammelskog" där man kan jaga, fiska eller bara köra ut med skotern och koka kaffe är kanske skälet till att man bor i Jokkmokk. För somliga är gammelskogen viktigare än för andra. En del är nöjda bara skogen är "uppvuxen". Många delar i alla fall en känsla av att skogarna där man brukat jaga, fiska, plocka bär eller koka kaffe håller på att ta slut. Sett med deras ögon är en avverkning på fel ställe slutet på en långvarig relation till en plats som man lärt känna och uppskatta.

Skogen betyder alltså väldigt många olika saker för olika människor. Den får olika mening för människor som befinner sig i skilda sammanhang och verksamheter. Det är också uppenbart att

människors verksamheter i skogen påverkar förutsättningarna för vad man i framtiden kommer att kunna göra där. På kalhygget kan det till exempel gå dåligt för renskötaren att föda sina renar, och i den skyddsklassade gammelskogen kan det bli svårt att bedriva skogsbruk. Olika människors föreställningar om hur skogen ska brukas för att behålla sin mening varierar och man kan anta att människors uppfattning om platser och deras skogar påverkar hur de väljer att agera, till exempel om de väljer att ta strid för att skydda en skog. Deras föreställningar om skogen kommer med andra ord att vara med och forma naturresurspolitiken. Med politik menar vi då något mer än de formella beslut som tas av politiker och myndigheter. Politik kan inbegripa många fler aktörer i samhället och alla slags processer som handlar om att fördela och utöva makt.²

Vi antar alltså att naturresurspolitiken formas av människornas föreställningar om platser och deras naturresurser. I det här sammanhanget står begreppet ”plats” för något mer än en geografisk punkt på kartan. En plats består också av de människor som vistas där, av deras sociala relationer, aktiviteter och upplevelser av stället.³ Politiken påverkas alltså av aktörernas relationer till platser. Men politiken styr också vem som kan göra vad, var, och påverkar därför hur platser och deras skogar brukas, formas och förändras. Då är det oftast inte bara det fysiska landskapet som berörs utan också vår upplevelse av det. När en plats eller naturresurs nyttjas på ett nytt sätt kan dess mening komma att förändras. Meningen med platsen kan förstöras, ändras och nyskapas. Olika människors förmåga att påverka naturresurspolitiken har alltså betydelse för deras möjligheter att vara med och forma platser och deras skogar. Den kan vara avgörande för om deras tolkning av skogens mening, till exempel som råvaru-producent, betesmark, rekreationsområde eller naturvårdsobjekt, får genomslag i politiken. Skogspolitik kan alltså också ses som en kamp om platsers mening och användning.⁴

Den här skriften tar sin utgångspunkt i Jokkmokks kommun i Norrlands inland. Det betyder inte att kontroverser om skog och andra naturresurser är begränsade till norra Sverige. Men det finns saker som gör norra Sveriges inland särskilt lämpligt för studier av sambanden mellan naturresurspolitik, plats och skog. Många av Sveriges natur-

2. Se Hay, 2002.

3. Se Massey, 1997; 1995 och Ingold, 2000.

4. Se Cheng, Kruger & Daniels, 2003.

vårdspärlor hittar vi i norra Sverige. Här ligger de stora nationalparkerna och här finns det mesta av de kvarvarande gammelskogarna och oexploaterade älvarna. Samtidigt är norra Sveriges historia intimt förknippad med naturresursexploatering. Inlandssamhällellens historia, karaktär och identitet är sammanflätad med skogsbrukets, gruvdriftens och vattenkraftens expansion. Men under de senaste femtio åren har basnäringarna genomgått stora struktumvandlingar. Det har drastiskt minskat antalet jobb och direkta intäkter till lokalsamhällena. Nu växer de höga naturvärdena fram som en ny resurs. En mängd aktörer har därför åsikter om hur de skogar och älvar som utgjorde den traditionella resursbasen ska användas. Frågor om bruk och skydd kan lätt växa till nationella, eller till och med internationella, angelägenheter och konflikter. Det här gör norra Sveriges inland till ett bra exempel för studier av sambanden mellan politik och plats. Samtidigt visar inlandssamhällens situation att det finns ett stort behov av kunskap som kan leda till en mer legitim och effektiv naturresursförvaltning.

Om historien, nuet och framtiden

En gammal tall kan bli mer än 500 år gammal och i det norrbottniska landskapet kan vi fortfarande hitta rester av den skog som fanns innan det kommersiella skogsbruket tog fart. Den skog vi upplever nu är till stora delar ett resultat av en historisk skogspolitik och ett skogsbruk som redan hunnit förändras. Skogspolitikens historiska trender kan alltså läsas i dagens landskap. I det som vi nu kallar naturskogar hittar vi spår av sekelskiftets blädningsskogsbruk. Stora, fyrkantiga och homogena ungskogsblock i dagens skogslandskap vittnar om sjuttio- och åttioalets ”restaureringsskogsbruk”. Då ersattes stora områden med plockhuggna och utglesade skogar av kalhyggen och planteringar. Dagens hyggen har rundare former och är sällan helt kala. De speglar ett senare och mer naturvårdsinriktat tänkande.

På samma sätt lägger dagens politik och skogsbruk grunden för framtidens skogar. Dagens val av plantor och skötselmetoder avgör vad framtidens skogsägare kommer att kunna skörda. Det har i sin tur betydelse för hela den svenska skogsindustrins framtida råvaruförsörjning. Många natur- och strövskogar som idag upplevs som självklara ingredienser i landskapet är redan råvara i skogsbrukets långsiktiga planering. Hur vi sköter skogen idag är också avgörande

för vilka arter som kommer att trivas i framtidens skogar. Hur mycket löv vi tillåter växa in i bestånden, hur mycket död ved vi lämnar eller återskapar och hur mycket gammal skog vi lämnar för fri utveckling kommer till exempel att påverka vilka fåglar, svampar och lavar som framtida generationers skogsvandrare kommer att få uppleva.

I dagens landskap kan vi alltså avläsa historien samtidigt som vi ser framtidens skogar formas. Den långsamväxande skogen är i jämförelse med mycket annat i samhället trögföränderlig. Förändringar i skogen tar ofta flera mänskliga generationer innan de får fullt genomslag. Skogsdebatten kommer därför ofta att handla både om det som varit, hur det bidragit till det som är, och, inte minst, vad vi önskar oss framöver. Skogen binder samman historien med framtiden.

Hur den framtida skogen ska se ut och användas diskuteras också på ett mer aktivt plan. Hela frågan om den biologiska mångfalden handlar till exempel om vad som kan tänkas hända i framtiden. Hur mycket gammelskog måste finnas kvar i landskapet för att vissa arter ska överleva på lång sikt? Hur mycket död ved behöver svamparna och hur mycket lövträd kan hackspettarna tänkas kräva för att inte oåterkalleligt dö ut? Även skogsindustrins strategier bygger på uppfattningar om framtiden. Vilka produkter kommer att efterfrågas om 100 år när dagens plantgeneration är färdig för skörd? Ingen kan veta säkert. Det är alltså antaganden och föreställningar om framtiden som ligger till grund för aktörernas argument om vad som ska göras eller inte göras. Framtidens skogar är med andra ord något som vi kontinuerligt skapar. Den som på ett övertygande sätt kan beskriva framtiden, vilka utmaningar vi står inför och vad som bör göras, har makt att påverka utvecklingen. Med hjälp av bilder, föreställningar och visioner "koloniserar" de olika aktörerna framtiden.⁵ Termen är vald för att uppmärksamma att vi i våra diskussioner om framtiden invaderar en sfär som egentligen tillhör kommande generationer. Den tydliggör också att olika människor har olika stora möjligheter att delta och påverka samtalet om framtiden.

En ambition med den här skriften är att tydliggöra framtidsdimensionen, att synliggöra hur dagens aktörer koloniserar framtiden. Den gör inga anspråk på att säga hur saker och ting kommer att bli. Det som studeras är just aktörers mer eller mindre medvetna strategier att kolonisera framtiden.

5. Se Sardar, 1999.

En mångfald av föreställningar och framtider

Vi har konstaterat att människor har väldigt olika sätt att se på platser, skogen, historien och framtiden och att de här olikheterna kan utgöra själva kärnan i många skogskonflikter. Även konflikterna i sig, deras orsaker och händelseförlopp, uppfattas ofta på olika sätt. Skildringar av händelser som aktörer bevisligen upplevt tillsammans, vid samma tidpunkt och på samma plats, kan verka som berättelser från olika planeter. Ett initiativ som välkomnas av en grupp av aktörer ses av andra som ett hot. Ett möte som vissa beskriver som lugnt, välorganiserat och försonande, upplevs av andra som odemokratiskt, auktoritärt och förtryckande. Där en grupp aktörer anser sig ha blivit förda bakom ljuset och utnyttjade, kan andra se feighet och eftergifter för gruppträck.

Diskussionerna kring det aktuella regeringsuppdraget kan ses som en kraftmätning mellan argument som bygger på olika sätt att se på platser, skogen och politiken. Med en sådan ansats blir forskarens uppgift att undersöka de olika aktörernas synsätt, hur de skapas, omformas och manipuleras som en del av det politiska spelet.⁶ En central fråga är vems perspektiv som blir dominerande och vems, eller vilkas, synsätt som undertrycks. Det kommer nämligen att påverka vilka handlingsalternativ som kan utdefinieras, till exempel som orealistiska, och vilka som framstår som logiska och därför får genomslag i politiken. På det här sättet kan vi närma oss det som först framstod som en hopplös röra av motstridiga utsagor. Mångfalden av föreställningar och berättelser blir en tillgång snarare än ett hinder.

Hur gå till väga?

I den här skriften utforskas två övergripande frågor. Först undersöker vi på vilka sätt aktörernas föreställningar om ”platsen” och skogen påverkar deras politiska önskemål och agerande. Sen analyserar vi vems synsätt och önskemål som i slutändan avspeglas i politiken. Regeringsuppdraget som presenterades i början av det här kapitlet fungerar som vårt exempel. Det gavs i juni 2002 och vi följer händelseutvecklingen fram till sommaren 2006.⁷ I korthet gick det ut på att

6. Se Fischer, 2003.

7. Viss kompletterande information har även inhämtats efter 2006.



Fig. 2. Karta över Jokkmokks kommun. © Lantmäteriverket Gävle 2008. Medgivande I2008/1394.

hitta och skydda skogar med höga naturvärden i hela Sverige. ”Platsen” representeras av Jokkmokks kommun och de skogar som finns där. Men varför välja just Jokkmokk som utgångspunkt?

Jokkmokk är på många sätt en ganska typisk nordsvensk inlandskommun. Den ligger i Norrbotten, i hjärtat av det samiska renskötselområdet. Tätorten var länge en samisk mötes- och marknadsplats men växte då skogsbruket och vattenkraften tog fart i början av förra seklet. Innan dess var renskötsel och en kombination av jordbruk, jakt och fiske de vanligaste sätten att försörja sig. Idag har jobben och intäkterna från skogsbruk och vattenkraft minskat. Renskötseln ger fortfarande en hel del jobb, turismen är på frammarsch, den offentliga sektorn är betydande och någon enskilt dominerande försörjningskälla finns inte längre. Kommunen brottas som många andra inlandskommuner med utflyttning, en skev åldersfördelning och sviktande skatteintäkter. Den är stor och glesbefolkad med bara 0,3 personer per

kvadratkilometer.⁸ Den västra delen av kommunen består av fjäll och väglöst land. Här ligger de stora nationalparkerna, Sarek, Padjelanta, Stora Sjöfallet och många andra naturskyddade områden. 2006 var så mycket som 47 procent av kommunens landyta skyddad som nationalpark eller naturreservat.⁹ Öster om fjällen tar skogslandet vid. Nedanför fjällskogen är ungefär tre procent av kommunens skogsklädda mark skyddad. Det kan jämföras med en procent för Norrbottens skogsland som helhet.¹⁰

Just i Jokkmokk blev diskussionen om skogsskyddet särskilt intensiv då regeringsuppdraget skulle genomföras. Här resulterade inventeringarna i jämförelsevis stora arealer skyddsvärda skogar. Greenpeace gjorde en aktion i Pakkojåkkå och en grupp lokala aktörer tog initiativet till det lokala uppöppet ”Skogsreservat för överlevnad”. Skyddsfrågan skapade debatt både på nationell och på lokal nivå. Jokkmokk fungerar alltså både som ett exempel på en typisk inlandskommun och som ett fönster mot den politiska processen.

Ett analytiskt verktyg som kan användas för att utforska människors förståelse av olika fenomen är så kallade förståelseramar.¹¹ Vi tänker oss att förståelseramar har två funktioner. För det första hjälper de människor att sortera och kategorisera alla intryck som de konfronteras med, allt de ser hör och upplever. På det viset kommer vi alla att se och uppleva världen på ett visst sätt. Vår speciella förståelse av världen gör sedan att vi väljer vissa handlingsalternativ framför andra. I den här studien används förståelseramar dels för att utforska aktörernas olika föreställningar om platser, skogar och den politiska processen, och dels för att analysera dessa föreställningars roll i skogspolitiken.

Vi kommer alltså att utforska regeringsuppdraget i tre steg:

1. Regeringsuppdraget och aktörerna. Vad hände och vilka var inblandade?
2. Aktörernas förståelseramar. Hur såg de inblandade aktörerna på Jokkmokk, skogen och regeringsuppdraget?
3. Den politiska processen, det vill säga regeringsuppdraget. Vems synsätt och önskemål avspeglades i politiken?

Under arbetets gång har information från olika typer av källor

8. SCB, <http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/SaveShow.asp>, (hämtat den 6 juni, 2008).

9. SCB, <http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/SaveShow.asp>, (hämtat den 6 juni, 2008).

10. Länsstyrelsen i Norrbotten & Skogsstyrelsen, 2006.

11. Se Perri 6, 2005.



Fig 3. Förståelseramar formar vårt sätt att förstå världen och påverkar hur vi väljer att agera.
Grafik: Roger Olsson

analyserats. Den viktigaste informationskällan är intervjuer. Intervjumaterialet har framförallt används för att dokumentera och analysera aktörernas förståelseramar. 29 intervjuer med de viktigaste aktörerna genomfördes under 2005 och två uppföljande intervjuer gjordes senare. Förutom intervjuer har en mängd olika typer av skriftliga källor använts. Hit hör till exempel officiella policydokument, massmedia samt aktörernas egna informations- och policymaterial.

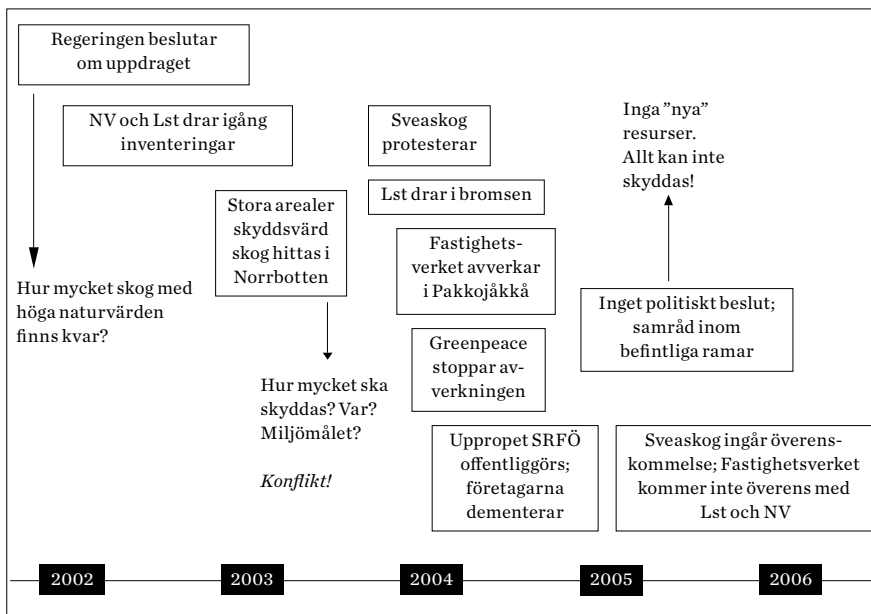
2. Ett regeringsuppdrag att skydda skog

Ett uppdrag från regeringen

I april 2002 höll den dåvarande miljöministern Kjell Larsson ett tal på den årliga konferensen Flora och Faunavård, anordnad av Sveriges lantbruksuniversitet och Artdatabanken. Då offentliggjorde han planerna på ett nytt regeringsuppdrag. Naturvårdsverket skulle få i uppdrag att ”naturvärdesbedöma” all statlig skogsmark och identifiera alla ”urskogsartade skogar i landet i behov av formellt skydd”. Verket skulle också lämna förslag på hur de identifierade skogarna långsiktigt skulle kunna skyddas.¹² Miljöministerns avsikt var att staten skulle visa vägen genom att förvalta ”folkets skogar” på ett föredömligt sätt. Han ville ”garantera” att inga fler skogar av urskogskaraktär skulle avverkas. Att ha en samlad bild av vilka naturvärden som finns, ansågs vara en förutsättning. ”Det ska aldrig kunna hävdas att det inte finns pengar för att bevara riktiga gammelskogar”, sa miljöministern i sitt tal.¹³ Ett bidragande skäl till initiativet var påtryckningar från miljörörelsen. I januari 2002 överlämnade ett stort antal forskare, miljö- och naturvårdsorganisationer ett uppdrag till den dåvarande statskogsutredningen. Där krävde de att staten ska föregå med gott exempel, genomföra storskaliga inventeringar

12. Se Regeringsbeslut den 13 juni, 2002: ”Uppdrag om naturvärdesbedömning och skydd av viss skog”. M2002/2121/NA.

13. Citat från ”Talunderlag till Kjell Larson vid Flora och Faunakonferensen i Uppsala tisdagen den 23 april 2002”.



Figur 4. Summarisk översikt av regeringsuppdragets genomförande. (SRFÖ= uppropet "Skogsreservat för överlevnad", Lst=Länsstyrelsen, NV = Naturvårdsverket).

och skydda alla statliga skogar med höga naturvärden.¹⁴

I juni tog Naturvårdsverket formellt emot uppdraget som skulle genomföras i "samråd" med skogsvårdsorganisationen, länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet och de statliga skogsförvaltarna. I början av 2003 sattes landets länsstyrelser i arbete. De skulle ansvara för det praktiska inventeringsarbetet, det vill säga att hitta de skyddsvärda skogarna. Under våren började inventeringarna komma igång.

Debatten tar fart

Under sommaren arbetade länsstyrelserna på högtryck för att klara sin uppgift inom given tid. I stora och skogsrika län som Norrbotten var det svårt. I september bjöd Naturvårdsverket in till ett öppet möte där "preliminära" resultat presenterades trots att allt inte var färdigt. Många blev förvånade, eller rent av chockade, då de fick höra hur mycket skog som klassats som skyddsvärd. Det mesta låg dessutom i Norrbotten där andelen skyddad skog redan var hög. Sveaskog och

14. Se upprop från miljö- och naturvårdsorganisationer till statsskogsutredningen den 10 februari, 2002: "Ett bättre förvaltande av den statliga skogen: Den samlade miljörelsens förslag".

De statliga skogsförvaltarna	Sveaskog Statens fastighetsverk (SFV)
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Landshövdingen Livsmiljöenheten Naturvårdsenheten
Regering och berörda departement	Miljödepartementet Näringsdepartementet Finansdepartementet
Myndigheter	Naturvårdsverket (NV) Skogsstyrelsen
Miljöorganisationer	Greenpeace Naturskyddsföreningen (SNF) Världsnaturfonden (WWF)
Uppropet "Skogsreservat för överlevnad" (SRFÖ)	Samebyar Företagare Lokala organisationer
Företagarna i Jokkmokk	
Det lokala skogsbruket	Jokkmokks Allmänning Skogsentreprenörer Statens Fastighetsverk (SFV) i Jokkmokk

Tabell 1. De mest aktiva aktörerna i debatten om regeringsuppdragets genomförande i Norrbotten.

Fastighetsverket förvaltade en stor del av de utpekade områdena. Sveaskog kom därför att göra en serie offentliga utspel som grundade sig på de preliminära siffror som presenterats av Naturvårdsverket. På så vis spreds budskapet att naturvårdsmyndigheterna ville skydda ytterligare 440 000 hektar skog, varav 305 000 i Norrbotten. Sveaskog, företrädd av sin styrelseordförande Bo Dockered, kritiserade förslaget och varnade för att tusentals jobb skulle försvinna i norra Sverige.¹⁵ Hans uttalanden fick i sin tur miljöministern och Naturvårdsverket att offentligt ifrågasätta om Sveaskog verkligen ställde upp på de fastlagda naturvårdsmålen.¹⁶ Detta var början på en livlig och stundtals aggressiv debatt om regeringsuppdragets konsekvenser, framförallt i Norrbotten. Den alltmer polariserade diskussionen fick så småningom landshövdingen i Norrbotten att offentligt konstatera

15. Se debattartikel av Bo Dockered: "Naturreservat hotar tusentals skogsjobb", i Dagens Nyheter den 29 september, 2003.

16. Se debattartikel av Lars-Erik Liljelund: "Sveaskog underlättar inte naturvårdsarbetet", i Dagens Nyheter den 7 oktober, 2003, och Lena Sommestad citerad i Dagens Nyheter den 6 oktober, 2003.

att regeringsuppdraget saknade folkligt stöd i länet.¹⁷ I december 2003 tog Länsstyrelsen alltså ett beslut att tillfälligtvis vänta med att bilda nya naturreservat.¹⁸ Beslutet välkomnades av skogsbrukssektorn men upplevdes som mycket provocerande av miljöorganisationer och människor som var för ett utökat skogsskydd.¹⁹

Virkesbrist och protestaktioner

Flera oberoende händelser under hösten 2003 bidrog till att Norrbotten hamnade i händelsernas centrum. Den offentliga debatten om skogen började egentligen med en debattartikel i Dagens Nyheter av Skogsstyrelsens dåvarande generaldirektör, Göran Enander. I artikeln varnade han för virkesbrist. Skogen räcker inte till för att tillfredsställa skogsindustrins, den växande energisektorns, naturvårdens och alla andra intressenters behov, argumenterade Enander.²⁰ Artikeln publicerades ungefär samtidigt som regeringsuppdragets inventeringsresultat blev offentliga. I båda fallen pekades Norrbotten ut som den region där ”problemen” förväntades bli störst. Här hade de största arealerna skyddsvärd skog hittats, här förväntades råvarubristen under de kommande 20–30 åren bli mest märkbar, här finns renskötsel, en växande turistnäring och en skogsindustri med stor ekonomisk betydelse för länet och Sverige. Enanders artikel öppnade med andra ord dörren för det utspel som Sveaskog och Bo Dockered gjorde.

Under hösten 2003 bevakade miljöorganisationerna hur regeringsuppdraget genomfördes. De tyckte uppdraget var bra och ville att Kjell Larssons utfästelser skulle förverkligas. I väntan på de slutliga inventeringsresultaten protesterade de mot vad de ansåg vara avverkningar av skyddsvärda skogar. Greenpeace stoppade till exempel en avverkning som SCA gjorde på Snöberget i Bodens kommun. De pekade på förekomster av skyddsvärda arter och menade att skogen borde stå kvar. Strax därefter var det konflikt i byn Valvträsk som också ligger i Bodens kommun, det vill säga granne med Jokkmokk. En grupp

17. Se artiklar i Norrländska Socialdemokraten: ”Tvärstopp för nya reservat”, den 6 december, 2003, samt i Norrbottens-Kuriren: ”Mindre skydd för skogen”, den 6 december, 2003.

18. Beslut av länsstyrelsen i Norrbotten den 15 december 2003: ”Inriktningen av arbetet med Naturreservat 2004–2005”.

19. Se till exempel intervjuer med SFV (8), SNF Jokkmokk (16) samt initiativtagarna till uppropet SRFÖ i Jokkmokk (30 och 31).

20. Se debattartikel av Göran Enander: ”Virkesbrist hotar vår viktigaste exportindustri, visar nyberäkning: Skogen räcker inte till”, i Dagens Nyheter den 17 september, 2003.

bybor försökte hindra Sveaskog från att kalavverka delar av ett närbeläget berg. Byborna hävdade att skogen var en ”social nyckelbiotop” och viktig för deras ekoturism-satsning. Ingen av händelserna hade en direkt koppling till det aktuella regeringsuppdraget. Men de bidrog till att polarisera skogsdebatten i Norrbotten och kom på så vis att påverka uppdragets genomförande.

Greenpeace aktion i Pakkojåkkå

Strax efter att konflikten i Valvträsk hade svalnat upptäckte Greenpeace att Fastighetsverket hade avverkningsplaner i delar av området Pakkojåkkå i Jokkmokks kommun. Området hade identifierats som skyddsvårt under sommarens inventeringar och Fastighetsverket hade, liksom de andra statliga skogsförvaltarna, förbundit sig att tills vidare vänta med skogsbruksåtgärder i de utpekade områdena. Men när slutdatumet för Naturvårdsverkets uppdrag löpte ut och Naturvårdsverket begärde förlängning in i 2004, meddelade Fastighetsverket att de åter avsåg att ta sina områden i produktion. De menade att det planerade avverkningsobjektet i Pakkojåkkå saknade naturvärden. De hade kontrakt med kunder och kunde inte vänta längre på ett definitivt beslut.²¹

Greenpeace, å sin sida, anklagade den svenska staten för hyckleri. Att inventera och avverka samma områden samtidigt var, enligt Greenpeace, inkonsekvent. De uppmanade statsminister Göran Persson att omedelbart få stopp på alla avverkningar i de områden som utpekats som skyddsvärda²² och den 19 februari satte sig en grupp aktivister framför Fastighetsverkets maskiner i Pakkojåkkå. I tre veckor varade den öppna konflikten på hygget. Chefen för Länsstyrelsens naturvårdsenhet och miljöministern Lena Sommestad uttryckte sitt missnöje med att Fastighetsverket avverkade i ett område som var utpekad som skyddsvårt.²³ Skogs- och träfacket samt Skogsentreprenörernas branschorganisation SFM gick ut till

21. Intervjuer med SFV (8 och 9) samt pressmeddelande från SFV den 20 februari, 2004: ”Greenpeace känner intet till allafakta”, och den 5 mars, 2004: ”Föreslagna reservatsavsättningar för odandeförsysselsättningen och Norrbottens skogsbruk”, <http://www.sfv.se> (hämtat den 24 augusti, 2004).

22. Intervjuer med Greenpeace Nordic (15) och Greenpeace pressmaterial från den 9 februari till 6 mars, 2004, på http://www.greenpeace.se/np/s/NP_onepr.asp?g=press&number (hämtat den 24 augusti, 2004).

23. Se artiklari Norrländska Socialdemokraten den 6 mars, 2004: ”Ministern kritiserar avverkningen”, den 25 februari, 2004: ”Avvakta med avverkningen” och den 27 mars, 2004: ”Jag har tagit ett tufft beslut som jag står för”.

Fastighetsverkets försvar²⁴ och landshövdingen upprepade sin uppfattning att ytterligare skogsreservat saknade folkligt stöd i Norrbotten.²⁵ Sveriges tre största miljöorganisationer, WWF, Greenpeace och Naturskyddsföreningen, krävde ett snabbt avverkningsstopp i de utpekade områdena.²⁶ Men politiker och myndigheter ingrep inte och till slut polisanmäldes Greenpeace av entreprenören som hade uppdraget att göra avverkningen. Polisen forslade bort aktivister i flera omgångar innan avverkningen kunde slutföras.

Uppropet ”Skogsreservat för överlevnad”

Kort efter att Greenpeace lämnat Pakkojåkkå presenterades ett lokalt upprop i Jokkmokk. Det hade titeln ”Skogsreservat för överlevnad” och var underskrivet av 36 företag, fem organisationer och samebyn Sirges.²⁷ Bland de underskrivande fanns stora lokala organisationer som Jokkmokks Jakt och Fiske och Skoterföreningen. I uppropet argumenterades för mer skogsskydd i kommunen, det vill säga fler skogsreservat. Men uppropet angav ett annat motiv för att skydda skog än Greenpeace som först och främst ville rädda den biologiska mångfalden. Argumenten utgick i första hand från lokalbefolkningens behov av skog för rekreation, välbefinnande och utveckling av till exempel turism och renskötsel. Uppropet var också ett svar på landshövdingens uttalande att ytterligare skogsskydd saknade folklig förankring i länet.

Initiativet till uppropet kom från två privatpersoner, två ”Jokkmokkare”, med stark förankring i lokala jakt- och fiskekretsar. De bildade tillsammans med Naturskyddsföreningens lokala skogsgrupp Steget Före, några turistentreprenörer och samebyn Sirges en informell grupp som skrev ihop texten. Sedan samlade de underskrifter. Den 25 mars offentliggjordes uppropet i TV och press.

24. Se till exempel debattartikel av Ulf Sandström och Lars-Erik Larsson: ”Vilket ben står länsstyrelsen på?” i Norrbottens-Kuriren den 27 februari, 2004, och artikel i Norrländska Socialdemokraten den 18 mars, 2004: ”Ministern kritiserar: Vi vill veta vilka skogar som ska skyddas”.

25. Välkomstanförande av Per-Ola Eriksson på Skogsvårdsstyrelsens Länskonferens den 9 mars, 2004. Kopia av talet på <http://www.bd.lst.se/Ledning/default.aspx?propID=10008852> (hämtat den 20 augusti, 2004).

26. Pressmeddelande från Greenpeace den 13 april, 2004: ”Stoppa avverkningen i statens skyddsvärdaskogar”, på http://www.greenpeace.se/np/s/NP_onepr.asp?g=for&number=3281&lang=S (hämtat den 20 augusti, 2004).

27. Hela uppropet med underskrifter som debattartikel: ”Jokkmokksbor ställer upp för fler reservat” i Norrbottens-Kuriren den 25 mars, 2004.

Dessutom spreds det brett genom miljörelsens nätverk.²⁸ Men snart blev det problem. Stödet vacklade och Företagarföreningen i Jokkmokk skickade ett ursäktande brev till landshövdingen.²⁹ I brevet förklaras att föreningens medlemmar blivit vilseledda och förda bakom ljuset av dem som samlat in namnunderskrifterna. Samma budskap gick ut i pressen. Två möten hölls för att reda ut situationen. Någon vecka senare presenterade Företagarföreningen en offentlig ”dementi” underskriven av tolv av de företag och organisationer som först skrev under uppropet. Där slås fast att företagen ”missuppfattat” budskapet, att de är för ett aktivt skogsbruk i oförändrad omfattning och att de inte vill ha mer reservat i Jokkmokks kommun. Berättelserna om vad som faktiskt hände bakom kulisserna går vitt isär. En del aktörer berättar att avhopparna var utsatta för grupptryck, bojkotthot och påtryckningar. Andra menar att de var dåligt informerade, vilseförda eller till och med lurade.

Naturvårdsverket offentliggör inventeringsresultaten

Ungefär samtidigt som Greenpeace gjorde sin aktion i Pakkojåkkå, överlämnade Naturvårdsverket sin rapport av det slutliga inventeringsresultatet till Miljödepartementet. Nu hade siffrorna trimmats och totalt 341 564 hektar produktiv skogsmark, varav 232 241 i Norrbotten, uppgavs vara i behov av skydd.³⁰ De berörda ministrarna (miljö, finans och näring/skog) träffades för att informellt diskutera hur de skulle hantera inventeringsresultaten och konflikterna som uppstått omkring dem. Inget formellt beslut togs. Men i ett pressmeddelande från Miljödepartementet klargjordes att länsstyrelserna i Norr- och Västerbotten skulle få ytterligare en fältsäsong på sig att slutföra inventeringarna.³¹ Dessutom skulle Naturvårdsverket bjuda in de statliga skogsförvaltarna, det vill säga Sveaskog och Fastighetsverket, till ett ”fördjupat samråd” om hur de utpekade områden skulle hanteras. Inget nämndes om det avverkningsstopp som miljöorganisationerna krävt i områdena som klassats som skyddsvärda.

28. Se pressmeddelande från gruppen bakom uppropet den 24 mars, 2004: ”Stort folkligt stöd för skogsskydd!” Kopia från Steget Före i Jokkmokk.

29. Se brev från Företagarna i Jokkmokk till landshövding Per-Ola Eriksson den 26 mars, 2004.

30. Naturvårdsverket, 2004a; 2004b.

31. Se pressmeddelande från Miljödepartementet den 25 mars, 2004: ”Samråd om skyddsvärd skog”, på <http://www.regeringen.se/sb/d/2906/a/16772> (hämtat den 20 augusti 2004).

Samråd och överenskommelser

Det finns inte mycket information om vad som egentligen blev sagt på ministrarnas informella möte. Men den samrådsprocess som sattes igång kom att bli helt avgörande för de skogar som pekats ut som skyddsvärda. Den sammanflätades så småningom med ett annat regeringsuppdrag som gick ut på att utveckla en så kallad nationell strategi. Strategin utgår från miljömålet Levande Skogar och slår fast hur skogsskyddet ska fördelas mellan olika naturtyper och geografiska områden. Riksdagen hade alltså genom miljömålet redan beslutat att ytterligare 400 000 hektar produktiv skogsmark nedanför fjällen skulle skyddas innan år 2010, ett så kallat delmål. Frågan var nu hur den här arealen skulle fördelas. Så småningom blev det klart att Norrbottens andel av kakan blev 70 000 hektar.³² Enligt den nationella strategin fanns det alltså varken resurser eller utrymme att formellt skydda mer än 70 000 hektar skog. Den arealen skulle då ställas i relation till de 232 241 hektar som Naturvårdsverket ursprungligen pekat ut som skyddsvärd i Norrbotten.³³ Den senare siffran rymmer förvisso även fjällskogar som inte ingår i miljömålet. Men även utan dem blev det ett stort gap mellan den areal som pekats ut som skyddsvärd och de medel som fanns tillgängliga för skydd.³⁴ Den nationella strategin kom alltså i praktiken att bestämma hur mycket skog som kunde skyddas och lade på så vis en ram runt de pågående samråden med skogsförvaltarna.

I juni 2005 meddelade Sveaskog, Naturvårdsverket och länsstyrelserna i Norr- och Västerbotten att de nått en överenskommelse³⁵ och i oktober presenterade Naturvårdsverket en slutrapport.³⁶ Överenskommelsen innebär i korthet att vissa områden kommer att skyddas som naturreservat, andra kommer att skyddas "frivilligt" av Sveaskog och några områden kommer att brukas som vanligt. Samrådet med Fastighetsverket avslutades ungefär ett år senare utan att parterna lyckats komma överens. Fastighetsverkets och de naturvårdande myndigheternas synsätt gick isär. Naturvårdsverket presenterade sin uppfattning av de två myndigheternas olika skydds-

32. Naturvårdsverket & Skogsstyrelsen, 2005.

33. Naturvårdsverket, 2004a.

34. Se Naturvårdsverket & Skogsstyrelsen, 2005.

35. Pressmeddelande från Länsstyrelsen i Norrbotten den 27 juni, 2005: "Enighet om skogsskyddet i norra Sverige", på <http://www.bd.lst.se/press/default.aspx?propID=10004656> (hämtat den 28 juni, 2005).

36. Naturvårdsverket, 2005.



Öga för skyddsvärda skogar. Länsstyrelserna i Norr- och Västerbotten fick ytterligare en fältsäsong på sig att slutföra inventeringarna. Foto: Anders Esselin

förslag i en rapport³⁷ och Fastighetsverket sammanfattade sina åsikter i en skrivelse som gick till Miljödepartementet i juni 2006. I korthet menade Fastighetsverket att deras frivilliga avsättningar tillsammans

37. Naturvårdsverket, 2006.

med redan befintliga reservat räcker för att säkra den biologiska mångfalden i fjällregionen. I sin skrivelse krävde verket dessutom ekonomisk kompensation (uppskattad till cirka 200 miljoner kronor) för alla avsättningar som skulle överskrida deras interna skattning av naturvårdsbehoven.³⁸ Därefter har frågan om Fastighetsverkets skogsförvaltning diskuterats vid ett flertal tillfällen men inga beslut fattades under den tidsperiod som den här studien omfattar.

38. Skrivelse från Statens Fastighetsverk till Miljödepartementet den 26 juni, 2006: "Skyddsvärda statliga skogar. Nr. 220-1282/4.

3. Aktörernas perspektiv: Vad ska vi med skogen till?

Det här kapitlet handlar om aktörernas förståelseramar, hur aktörerna såg på skogen och regeringsuppdraget och vad det i sin tur betydde för hur de valde att agera. När alla intervjuer och skriftliga källor är analyserade kan vi urskilja sex olika grupper av förståelseramar. I tabell 2 finns en översikt. Grupp 1 kallar vi ”Skogsbruk för jobb och välfärd”. Här hittar vi förståelseramar som hör hemma hos aktörer med en direkt koppling till skogsbruk och skogsindustri, till exempel de som har en skoglig utbildning, de som jobbar i de stora skogsbolagen, skogsägare och tjänstemän inom skogssektorn. I grupp 2 hamnar aktörer med en tydlig naturvårdskoppling. Här finns förståelseramar som är vanliga i naturvårdande myndigheter och ideella miljöorganisationer som Naturskyddsföreningen, WWF och Greenpeace. Den här gruppen kallar vi ”Skogsskydd för biologisk mångfald”. Den tredje gruppen i tabellen går under beteckningen ”Skogsskydd för rennäringens överlevnad”. Här återfinns förståelseramar som tillhör renägare, samebyar och samiska turistföretagare. Nästa grupp, 4, kallar vi ”Skogsskydd för lokal nytta” och den rymmer förståelseramar som vi hittar i lokalsamhället, det vill säga hos aktörer som bor eller vistas mycket i Jokkmokk. Kärnan utgörs av de som troget stod bakom uppdraget ”Skogsreservat för överlevnad”. I övrigt finns här, liksom i grupp 5, en mycket större mångfald av aktörer än i de tidigare grupperna. Grupp 5 kallar vi ”Nog med skydd” och här hittar vi till exempel förståelseramar som tillhör de aktörer som skrev på Företagarnas dementi av uppdraget. I tabellen är skiljelinjen mellan grupp 4 och 5 streckad. Det betyder att många

aktörer rör sig mellan de här två grupperna. De ändrar åsikt eller skiftar mellan olika förståelseramar beroende på vilket sammanhang de befinner sig i. Den sista gruppen, 6, kallar vi ”Bra förvaltning och styrning”. Den rymmer förståelseramar som vi hittar hos aktörer som inte bara är intresserade av att få gehör för sin åsikt utan också tar ett ansvar för själva processen. Här finns till exempel många aktörer som sitter på nyckelpositioner i olika myndigheter och departement.

I tabellens vänstra kolumn framgår vad som står i centrum för analysen. Först tittar vi efter så kallade grundläggande teman. De är återkommande, generella argument som aktörerna använder för att motivera eller underbygga andra delar av sina förståelseramar. Behovet av att långsiktigt skydda den biologiska mångfalden är till exempel ett flitigt använt tema i grupp 2, ”Skogsskydd för biologisk mångfald”. Sedan följer en analys av aktörernas föreställningar om ”platsen”. I det här sammanhanget betyder det lokalsamhället Jokkmokk, skogarna i Jokkmokks kommun och de särskilt utpekade skyddsvärda områdena. Därifrån går vi vidare till att titta på hur de olika aktörerna uppfattar den politiska processen, det vill säga regeringsuppdraget. Först analyserar vi hur de ser på själva processen, alltså hur det hela har gått till. Sen ser vi på hur aktörerna uppfattar sakfrågorna. Till sist funderar vi på vad allt detta hade för betydelse för deras beslut att agera på det ena eller andra sättet. På det här viset benar vi först ut hur själva regeringsuppdraget formellt genomfördes. I tabell 3 går vi vidare och tittar på Greenpeace aktion i Pakkojåkkå och i tabell 4 använder vi samma tillvägagångssätt för att analysera händelserna kring uppropet ”Skogsreservat för överlevnad”.

Vad skiljer aktörerna åt?

En viktig skiljelinje går mellan de aktörer som är positiva till mer skogsskydd och de som är emot. Aktörer med förståelseramar i grupp 1, ”Skogsbruk för jobb och välfärd” argumenterar för ett effektivt och rationellt skogsbruk. Skogsbruket ses som en del av Sveriges ekonomiska bas – en förutsättning för ekonomisk utveckling, tillväxt och välfärd. Restriktioner i form av skogsskydd blir alltså ett hinder och hot. Sveaskogs styrelseordförande förklarar:

Avsättningar av olika slags reservat kostar inte bara kontanta utlägg för statskassan, utan undantar stora arealer skog för virkesproduktion. En expansiv skogsindustri mister därmed råvara och exportintäkter. Det ekonomiska värdet av detta rör sig om miljarder och kommer inte fram i några räkenskaper.³⁹

Hänsyn till miljön måste därför balanseras mot det överordnade målet om ekonomisk tillväxt och tillfredsställelse av diverse mänskliga behov:

...alltså måste man göra en avvägning, det är det som politikerna tvingas göra, dom har ju det svåra uppdraget, dom ska ju indirekt väga dagisplatser mot vårdplatser och såna här saker, dom måste ju göra den här avvägningen kring den här naturresursen... (informant 11)

Aktörer med förståelseramar i grupp 1 är med andra ord skeptiska till mer skogsskydd, åtminstone i Norrlands inland där mycket redan är skyddat. De accepterar ytterligare skydd för att nå redan fastlagda mål och överenskommelser, till exempel miljömålet för 2010, men inte mer. Den här inställningen delas med aktörer som har förståelseramar i grupp 5, "Nog med skydd". I dokumentet där de senare dementerar sitt stöd för uppropet "Skogsreservat för överlevnad" förklarar de att det redan finns nog med skyddade områden i Jokkmokks kommun:

I klartext – vi är för ett aktivt skogsbruk i Jokkmokk i oförändrad omfattning... vi anser att den totala arealen skyddad skog i Jokkmokks kommun är tillräckligt stor varför vi inte är positiva till att ytterligare reservat bildas i kommunen.⁴⁰

Men för de här aktörerna är det inte alltid skogsbruket som står i centrum för reservatsmotståndet. Själva reservaten upplevs som "restriktioner" som hindrar friluftsliv och utveckling:

... jag är rädd för att vi ska göra reservat av alltihopa så har vi små förutsättningar att överleva här... ska vi jobba med besöksnäring och andra saker så tycker jag att vi ska ha en frihet att röra oss här... jag kan ju inte dom bitarna annat än parkerna får du inte köra med snöskoter... det är en stor sak för oss häruppe, lika stor som båtarna nere på västkusten och i Stockholms skärgård... (informant 24)

39. Citat ur debattartikel av Bo Dockered: "Naturreservat hotar tusentals skogsjobb", i Dagens Nyheter den 29 september, 2003.

40. Citat från "dementin" som togs fram av Företagarna i Jokkmokk.

Förståelse-ramar	1. Skogsbruk för jobb och välfärd	2. Skogsskydd för biologisk mångfald	3. Skogsskydd för rennäringsen	4. Skogsskydd för lokal nytta	5. Nog med skydd	6. Bra förvaltning och styrning
Grundläggande teman	Effektivitet, tillväxt & välfärd, politiskt fastlagda mål	Skydd för mångfalden, naturen sätter gränser	Skydd för rennäringsen, rennäringsens behov	Skydd för rekreation, försörjning & överlevnad, lokala behov	Upprätthålla sociala relationer, nog med reservat	Skydd enligt fastlagda mål & regelverk, hantera intressekonflikter
Föreställningar om platsen; Jokkmokk	Skogsbruks- och vattenkraftssamhälle	Vildmarks- och naturvårdsparadis	Samiskt centrum med lång historia	Tidigare skogsbruks- och vattenkraftssamhälle	(Tidigare?) skogsbruks- och vattenkraftssamhälle	Plats i perefirin med konflikter om naturresurser
Skogen ...	Förnyelsebara skogar, hållbart skogsbruk	Gammelskog ändlig och knapp, ej hållbart skogsbruk	Del av krympande "marker", ej hållbart skogsbruk	Del av "hem" och lokal livsstil, ej hållbart skogsbruk	Varierar mellan aktörer och över tid	Varierar mellan aktörer i gruppen
... och utpekade områden	Viktigare som råvara än skyddade	Viktigare som skyddade än råvara	Viktigare som skyddade än råvara	Viktigare som skyddade än råvara	Varierar mellan aktörer och över tid	Viktigare som skyddade än råvara
Uppfattningar om processen	Onödig, ett hot, obalanserad & partisk, bra till slut	Välkommen, efterfrågad, hotad av mäktig skogsbrukssektor	Ej informerade eller delaktiga	Ej informerade eller delaktiga	Ej informerade eller delaktiga	Del av längre process, viktigt att samarbeta/hantera konflikter
... dess innehåll	Områden viktiga som råvara, nog skyddat i norr	Unika naturvärden, alla områden bör skyddas	Bra med mer skydd, <i>men</i> hellre viktiga betesmarker	Bra med mer skydd <i>men också</i> andra lokalt viktiga områden	Nog med reservat som begränsar rörelsefriheten	Alla områden kan inte skyddas, alternativa lösningar
Beslut att handla	Mobilisering mot mer skogsskydd	Övervaka/genomföra uppdraget				Aktiviteter att stimulera samarbete, hantera konflikter, hitta lösningar i samförstånd
	Aktiviteter till försvar av det rådande/begränsad förändring	Aktiviteter att försvara/behålla kontroll över uppdraget		Startade upppropet SRFÖ	Dementerade upppropet SRFÖ	

Tabell 2. Grupper med liknande föreståelseramar: den formella processen.

Förståelseramarna i grupp 1 och 5 delar alltså en skepsis mot ytterligare reservatsbildning i Norrbotten. De står i stark kontrast till grupperna 2, 3 och 4. De senare stödjer krav på mer skogsskydd och fler reservat. Här går alltså en viktig skiljelinje. Men om vi skrapar lite på ytan upptäcker vi att det trots en gemensam önskan att skydda mer skog finns saker som skiljer de här grupperna åt. En sådan är synen på varför vi ska skydda mer skog. För aktörer med förståelseramar i grupp 2, ”Skogsskydd för biologisk mångfald”, handlar det om att skydda miljön och den biologiska mångfalden. I deras värld är det ”naturen” som sätter gränserna för vad som är hållbart eller inte. En miljöaktivist förklarar:

...trä, eller trävaror som sådant kan ju vara något väldigt bra, det är ju liksom en förnyelsebar resurs, men även virke och trä som egentligen är en bra produkt har ju sina biologiska begränsningar och... ska vi ha ett hållbart skogsbruk, ekologiskt skogsbruk, så finns det vissa ramar som man måste hålla sig inom... (informant 15)

Och dessa ramar handlar till exempel om den biologiska mångfalden. En kärnfråga är alltså hur mycket skog som behöver skyddas för att mångfalden ska bevaras. En tjänsteman på en naturvårdsmyndighet resonerar:

... för att klara biologisk mångfald i boreal skog så pratade ju skogspolitiska utredningen egentligen om bortåt en 15 procent av den produktiva skogsmarken [skyddad]... i Norrbotten kommer vi kanske att nå 2,4 procent nedanför fjällnäragränsen... att då säga att vi kommer att klara den biologiska mångfalden, det är inga problem, det tycker jag är väldigt tveksamt. (informant 4)

För samebyar och renskötare med förståelseramar i grupp 3, ”Skogsskydd för rennäringen” är det inte i första hand den biologiska mångfalden som står i centrum. Här handlar det om att skydda de marker som renskötarna är beroende av för att kunna bedriva renskötsel – och upprätthålla en samisk livsstil där kultur och näringar möts:

... jag tror att för att vi ska klara av det här med dom här markerna, få skyddat för rennäringen, då måste vi ha reservat... Men vilka marker är det vi har behov av att skydda idag? Då måste man ta den diskussion ur ett rennäringsperspektiv... (informant 17)

Från rennäringens perspektiv är det inte i första hand skogar med hotade arter som är intressanta utan vinterbetesmarker, det vill säga låglänta, snöfattiga tallskogar och hänglavssskogar. Hos många samiska aktörer finns en utbredd känsla av att vara marginaliserad, till exempel i relation till vad som ses som mer resursstarka naturvårdsintressen. En ung renskötare beskriver relationerna till andra markanvändare:

Ja, vad ska man säga (skratt), relationerna... Vi är ju alltid i underläge... det är inte bara känslan, så är det ju. (informant 18)

Aktörer med förståelseramar i grupp 4, ”Skogsskydd för lokal nytta”, för in ytterligare ett perspektiv. De vill skydda mer skog för att på så sätt gynna hela lokalsamhällets utveckling. I uppropet ”Skogsreservat för överlevnad” kan man läsa:

För att Jokkmokk ska kunna överleva måste vi skydda de områden som nyttjas mest av turistföretag, renskötsel­företag, friluftsliv och spara områden där utrotningshotade växter och djur finns och kulturmiljöer... Vi måste spara dessa områden för att skapa fler arbetstillfällen i vår kommun.⁴¹

Skogsskydd för ortsbefolkningens rekreation ses också som viktigt:

Skogarna är en viktig orsak till att människor trivs i den här delen av landet. Det har sagts att Norrbottningarna inte vill bo i reservat – detta stämmer inte! Det är i de kvarvarande gammelskogarna vi på fritiden färdas, jagar och fiskar.⁴²

Även om alla förståelsramar i de här tre grupperna stödjer krav på mer skogsskydd, så skiljer sig alltså aktörernas motiv. I praktiken innebär det att man vill skydda olika sorters skogar som ligger på olika ställen i landskapet. När utrymmet för ytterligare skogsskydd är begränsat kan det därför bli konflikt också mellan dem som vill skydda mer skog. De samiska aktörerna upplever till exempel att naturvårdens kampanjer för att skydda högt belägna granskogar i praktiken minskat de egna möjligheterna att få skydd för låglänta tallmarker. Skydd av rekreationsskogar i närheten av byar och samhällen ställs också mot planerna på fler naturreservat i otillgängliga lägen.

Grupp nummer 6, ”Bra förvaltning och styrning”, faller till viss del utanför det resonemang som förts så här långt. Förståelseramarna i den gruppen är inte så tydliga och fastlagda som i de andra. De kan

41. Citat från uppropet ”Skogsreservat för överlevnad”.

42. Citat från uppropet ”Skogsreservat för överlevnad”.



Lokal trivsel. ”Det är i de kvarvarande gammelskogarna vi på fritiden färdas, jagar och fiskar.”
Foto: Anders Esselin

snarare ses som ett slags tillstånd som aktörerna kan gå in och ut ur beroende på sammanhanget. I centrum står processen, det vill säga vägen till målet, snarare än slutresultatet i sig. Aktörer med förståelseramar i grupp 6 försöker alltså inte i första hand att påverka utfallet i den ena eller andra riktningen. De är mer inriktade på att hitta ett sätt komma framåt, att anpassa, kompromissa och prioritera för att stegvis nå de politiskt fastlagda målen.

Föreställningar om platsen och skogen

Aktörernas föreställningar om ”platsen”, det vill säga Jokkmokk och de omgivande skogarna, förklarar mycket av de övergripande skillnaderna mellan grupperna.

En viktig fråga hänger samman med synen på skogslandskapet och hur det förändras. Aktörernas perspektiv på ”gammelskogen” får illustrera två motstående synsätt. I det första uppfattas den kvarvarande gammelskogen som vilken äldre skog som helst. Den ses som förnyelsebar, möjlig att återskapa och därmed helt rimlig att bruka. Enligt det andra sättet att se på landskapet ses gammelskogen som något kvalitativt annorlunda än den brukade skogen. Den uppfattas inte alls som förnyelsebar, utan omöjlig att inom rimlig tid återskapa, på väg att ta slut och därför inte alls lämplig att bruka. Det första synsättet är vanligt bland aktörer med förståelseramar i grupp 1, ”Skogsbruk för jobb och välfärd”. De ser skogslandskapet som föränderligt och sedan mycket lång tid format av människor. Det moderna skogsbruket uppfattas som en verksamhet som bevarar och skapar, snarare än förstör, naturvärden. En skogsarbetare berättar:

... vi är inte avverkare idag utan vi är landskapsbyggare, vi bygger landskap, vi gör såna där värdekärnor... av trivial, vanlig skogsmark så gör jag med maskinerna högre naturvärden än vad som redan finns. (informant 14)

Dessutom anser aktörer med förståelseramar i grupp 1 att det redan finns nog med skyddad skog i Norrbotten för att den biologiska mångfalden ska klaras. De pekar på de stora ”frivilliga” och formella avsättningar redan gjorts, särskilt i fjällregionen. ”Gammel-” eller ”naturskogar” ses därför inte som någon begränsad eller ändlig resurs. En anställd i ett skogsbolag förklarar:

... till att börja med är den inte ändlig i och med att det finns så oerhörda arealer, om vi talar om Jokkmokks kommun som är avsatt och som definitivt kan karaktäriseras som sån här gammelskog, så att ja, om man säger att det är det sista man huggar då tänker man bort det som redan finns avsatt och det gillar inte jag, det resonemanget köper inte jag. (informant 11)

Det här sättet att förstå skogslandskapet skiljer sig drastiskt från de förståelseramar som stödjer krav på mer skogsskydd, det vill säga grupp 2, ”Skogsskydd för biologisk mångfald, 3, ”Skogsskydd för

rennäringen” och 4, ”Skogsskydd för lokal nytta”. De här grupperna delar föreställningen att vissa typer av skogar håller på att ta slut. Aktörer med hemvist i naturvårdssammanhang beskriver ofta det svenska skogslandskapet som fragmenterat, omvandlat och förstört av ett icke hållbart skogsbruk. En tjänsteman på Naturvårdsverket förklarar:

... det har bedrivits ett intensivt skogsbruk häruppe [i norra Sverige] under så många år som förändrat landskapet så fullständigt alltså, det är alltså så att skogsbruket står och tuggar mot det sista av naturskogs- och urskogsresterna i övre Norrland och att man inte tänker på hela den här avverkningsperioden som har varit där man kanat över praktiskt taget hela landskapet. (informant 7)

För naturvårdarna handlar det alltså om att rädda de sista resterna av den ursprungliga, gamla svenska – och europeiska – skogen. Från renskötarnas perspektiv, är det istället vinterbetesmarkerna som är bristvara. En renskötare berättar:

... Nu har vi haft renarna nere i X. Där finns ju överhuvudtaget ingen hänglav längre. Så får vi en dålig vinter så måste vi utfodra renarna för det finns ingenstans att flytta dem heller... det är en fråga om överlevnad. Det är alltså på gränsen redan nu att det går att bedriva renskötsel överhuvudtaget. (informant 18)

Föreställningen att skogarna som man nyttjar håller på att ta slut finns också hos aktörer som vill skydda mer skog för lokal nytta, det vill säga grupp 4. En jägare berättar:

Skogsbruket har rullat igenom allt som är möjligt att gå igenom och det går ganska fort har vi sett, framförallt Karatsvägen är en enorm skillnad mot när jag började jaga, då var det i princip orört, några äldre hyggen, men nu är det i princip ingenting som är orört... ja vi ser att det håller på att ta slut. Det håller på att ta slut så att säga de här områdena som är rimliga att nå till fots på barmark alltså. (informant 22)

Synen på vissa typer av skogar som bristvara, icke förnyelsebara och ohållbart brukade skiljer alltså de tre grupperna som stödjer mer skogsskydd från, i första hand, grupp 1, ”Skogsbruk för jobb och välfärd”. Men det är inte bara frågan om skogslandskapets förändringsbarhet som delar aktörerna på det här sättet. Aktörernas föreställningar om lokalsamhället separerar aktörerna på ett liknande sätt. Aktörer med förståelseramar i grupp 1, ”Skogsbruk för jobb och

välfärd”, ser Jokkmokk som ett skogsbruks- och vattenkraftsamhälle. De uppfattar skogsbruket som viktigt för den lokala ekonomin, idag och i framtiden. En del betonar den direkta nyttan i form av jobb, infrastruktur och pengar som går in i den lokala ekonomin. Andra ser skogsbruket mer som en allmän välfärdsgenerator som lokalsamhället är beroende av. En sågverksägare berättar:

En sak är jag helt övertygad om att där skogsbruket dör ut där töms på människor och infrastrukturen slås sönder för all framtid och inte ens samerna kan vara kvar. Dom behöver skola, barnomsorg, affärer, bensinmackar precis som alla andra, så man tömmer dom områdena, punkt... Man behöver ju nån näring som pumpar in pengar i systemet och det måste man ju också tänka på att även om Jokkmokk kanske bara har ett hundratal skogsarbetare kvar som lever direkt av det så är dom ju oerhört viktiga för välfärden. (informant 12)

Synen på lokalsamhället som ekonomiskt beroende av skogsbruket delas med de aktörer som tog avstånd från uppropet ”Skogsreservat för överlevnad”, det vill säga grupp 5, ”Nog med skydd”. I sin dementi skriver de:

Årligen avverkas ca 40 000 skogskubikmeter, en volym som legat konstant under många år. Sett ur ett sysselsättningsperspektiv innebär det drygt ett hundra årsarbetstillfällen [i Jokkmokks kommun]. Vad ytterligare begränsningar inom skogsbruket skulle innebära är lätt att räkna ut.⁴³

Uppfattningen att skogsbruket är avgörande för den lokala ekonomin skiljer de här förståelseramarna från de som stödjer krav på mer skogsskydd, det vill säga grupp 2, 3 och 4. Aktörer med naturvårdskoppling och förståelseramar i grupp 2 ser inte Jokkmokk i första hand som ett skogsbruks- och vattenkraftssamhälle. De beskriver snarare kommunen som ett ”vildmarks-” och ”naturvårdsparadis”, som en plats med fantastiska, orörda skogar. De samiska förståelseramarna betonar inte heller skogsbrukets och vattenkraftens roll. De har ett längre tidsperspektiv och ser Jokkmokk som ett samiskt centrum i hjärtat av renbetesmarker som nyttjats, eller till och med ägts, av samer under mycket lång tid. Skogsbruks- och vattenkraftsepoken hör snarare hemma i deras berättelse om hur samerna förlorat sina rättigheter och marker. Aktörer med förståelseramar i grupp 4, ”Skogsskydd

43. Citat från ”dementin” som togs fram av Företagarna i Jokkmokk.



Viktig skog. Från renskötarnas perspektiv, är vinterbetesmarkerna en bristvara.
Foto: Anders Esselin

för lokal nytta”, delar uppfattningen att Jokkmokk har varit ett skogsbruks- och vattenkraftssamhälle. Men idag anser man att skogsbruket har en ganska liten betydelse för den lokala sysselsättningen och ekonomin. Antalet årsarbeten som skogsbruket ger uppskattas till ungefär 80. Man betonar också att råvaran till största delen förädlas utanför kommunen vilket betyder att det mesta av inkomsterna hamnar där. De här aktörerna menar därför att gammelskogen kan ha större lokal ekonomisk betydelse om den får stå kvar. I uppropet ”Skogsreservat för överlevnad” förklaras:

I Jokkmokks kommun genererar skogsbruket cirka 80 årsarbeten. Dessa arbetstillfällen är självfallet viktiga i en till antalet invånare liten kommun som vår, men måste ställas i relation till andra näringar och dessa näringars behov. Nämnas kan att den växande turistnäringen sysselsätter 130 personer och att det tack vare rennäringen finns knappt 200 renskötsel företag i kommunen. Bägge dessa viktiga näringar missgynnas av skogsbrukets framfart.⁴⁴

Skiljelinjerna mellan aktörerna hänger också samman med deras känslomässiga upplevelser av olika slags skogar. Det är inte så enkelt att de aktörer som vill ha mer skogsskydd är ensamma om att uppskatta gammelskogen. Känslor av lugn, helhet, välbefinnande och samhörighet med naturen förknippas ofta med den gamla skogen. Aktörer som beskriver sina upplevelser i gammelskogen på det sättet finns i alla grupper. Vad som däremot skiljer grupperna åt är upplevelserna av det som ersätter den gamla skogen om den avverkas, till exempel hyggen och ungskog. Aktörer med kopplingar till skogsbruket, grupp 1, beskriver hygges- och ungskogsfasen som något positivt. En skogsförvaltare berättar hur han känner för en planterad ungskog:

...när jag ser den då tänker jag ungefär, man blir glad som när man ser små barn, va... det är framtid och livskraft i det som är helt fantastiskt. (informant 9)

När han beskriver hygget betonar han också förändring och att hygget är ett tillfälligt tillstånd:

...tänk dig det som en byggarbetsplats istället, att den är ju inte speciellt vacker när man grävt ett hål, men snart så kommer det att stå ett vackert hus där. (informant 9)

44. Citat från uppropet Skogsreservat för överlevnad.

Att ersätta gammelskogen med en planterad ungskog är alltså inte något självklart negativt för de här aktörerna. Det är det däremot för de som vill skydda mer skog, det vill säga grupp 2, 3 och 4. De förknippar hyggen, ungskog och den intensivt brukade skogen med negativa upplevelser och känslor. En naturvårdare beskriver hur det moderna skogsbruket har förändrat det norrbottniska landskapet:

...det ser ju ut som det varit världskrig alltså, som om man släppt bomber överallt ... Av landskapet med levande djur och växter, så finns ingenting kvar nästan. Det är ju ytterst tragiskt och det har gått väldigt fort. (informant 16)

En ”riktig skog” beskrivs ofta som något annat än den intensivt brukade skogen. En tjänsteman på en naturvårdande myndighet beskriver den brukade skogen som en ”kuliss”, något konstgjort, nästan en slags icke-skog:

...man stannar inte och tittar på nånting utan man går igenom, det är en kuliss, det här är en skog [pekar på en urskog]. (informant 7)

En företagare, tillika jägare och fiskare, från Jokkmokk beskriver också den intensivt brukade skogen, ”industrilandskapet”, som något helt annat än den skog som ger känslan av ”hem”. Han berättar om sin upplevelse av gammelskogen:

Ja, jag vet inte, en viss känsla av hem, en viss känsla av trygghet kanske... Ja, och det är inte industrilandskapet jag bor i, det är det däremot om jag hamnar på ett hygge. (informant 28)

För många av de här aktörerna innebär en avverkning i en uppskattad gammelskog, i de traditionellt nyttjade renbetesmarkerna eller i jaktområdet en känslomässigt laddad förlust. Rädsla att platser och deras skogar ska förändras så att den eftersträlvade upplevelsen – meningen – med platsen går förlorad verkar vara det som motiverar många aktörer att agera. En äldre renskötare som sett markerna förändras berättar hur han känner inför det som skett:

Ja, jag tycker det är hemskt. Det är därför man kämpar in i det sista för att få ha kvar dom här markerna... (informant 17)

Aktörernas känslomässiga upplevelser, deras föreställningar om skogslandskapet och bilder av lokalsamhället formar alltså deras

uppfattningar om själva policyproblemet, det vill säga frågan om mer skogsskydd eller inte.

Den politiska processen

Vi har kunnat konstatera att aktörerna har väldigt olika uppfattningar om skogsbruk i de utpekade inventeringsområdena överhuvudtaget är något att bekymra sig över. Meningarna går isär när det gäller behovet av att skydda mer skog i Norrbotten liksom frågan om fler naturreservat är ett hinder eller en möjlighet. Det är därför inte särskilt konstigt att aktörerna kom att uppfatta själva syftet med regeringsuppdraget på skilda sätt. Aktörer med koppling till skogsbruket tyckte genomgående att det var onödigt. De såg det som ett hot. De kom till slutsatsen att de utpekade områdena var viktigare som råvara än som reservat, och att det fanns nog med skyddad skog i Norrbotten. Aktörer med förståelseramar i grupp 1, ”Skogsbruk för jobb och välfärd”, agerade därför för att motverka att uppdraget skulle resultera i nya stora reservatsavsättningar. Sveaskog satte till exempel fart på den offentliga debatten. Fastighetsverket hävdade sin rätt att bruka de västliga skogarna genom att avverka i Pakkojåkkå och det lokala skogsbruket argumenterade mot uppdraget ”Skogsreservat för överlevnad”.⁴⁵

För naturvårdarna i grupp 2 var regeringsuppdraget däremot efterlängtat och uppskattat. De hade ju drivit frågan om inventeringar, såg de utpekade områdena som viktigare att skydda än att använda till råvara och kom till slutsatsen att alla utpekade områdena borde få ett långsiktigt skydd. De agerade alltså för att på olika sätt försvara och behålla kontrollen över uppdraget och inventeringsresultaten. Det mest påtagliga exemplet är Greenpeace beslut att stoppa Fastighetsverkets avverkning i Pakkojåkkå.

Varken samebyarna eller det övriga lokalsamhället var direkt informerade eller inblandade i regeringsuppdragets formella del. Aktörer med förståelseramar i grupp 3, ”Skogsskydd för rennäringen”, 4, ”Skogsskydd för lokal nytta” och 5, ”Nog med skydd” har alltså ingen klar uppfattning om den formella processen, förutom att de hade velat vara mer delaktiga. Däremot har de synpunkter på vad som

45. Denna översiktliga beskrivning av skogsbrukets agerande i policyprocessen finns utförligt beskriven och underbyggd i avhandlingens kapitel fem och sex.

borde göras med de utpekade områdena. Grupp 3 och 4 kom i likhet med naturvårdarna till slutsatsen att de utpekade områdena är viktigare att skydda än att använda som råvara. Men samebyarna menar att ett skydd för de mest viktiga vinterbetesmarkerna har högre prioritet än fler naturvårdsinriktade reservat. Trots det valde de inte att agera på egen hand för att få gehör för sin ståndpunkt. En allmän känsla av vanmakt och brist på resurser gjorde att de avstod. Även aktörer med förståelseramar i grupp 4, ”Skogsskydd för lokal nytta”, var positiva till att de utpekade områden skulle få ett skydd. Men de ville att andra, lokalt mer betydelsefulla, områden också skulle skyddas. De valde så småningom att agera genom att ta initiativ till uppdraget ”Skogsreservat för överlevnad”. Aktörer med förståelseramar i grupp 5, ”Nog med skydd”, har skiftande uppfattningar om områdena som klassats som skyddsvärda. Genom att underteckna och publicera dementin agerade de ändå till stöd för skogsbruket och skogsbrukets förståelseramar.

Pakkojåkkå

Så här långt har vi koncentrerat oss på den formella delen av regeringsuppdragets genomförande. Men händelser som egentligen inte var formellt kopplade till uppdraget kom också att påverka det. En sådan var Greenpeace aktion i Pakkojåkkå.

Konflikten i Pakkojåkkå (se tabell 3) berörde i första hand den ideella miljörörelsen, skogsbruket och inblandade myndigheter och departement. Det var med andra ord förståelseramar i grupp 1, ”Skogsbruk för jobb och välfärd” som stod emot förståelseramar i grupp 2, ”Skogsskydd för biologisk mångfald”. I inledningskapitlet förklarar några av aktörerna sin syn på både skogen och konflikten. Där framgår till exempel att samebyn inte tyckte sig ha blivit ordentligt informerad av Greenpeace. Greenpeace hade, förutom med den lokala Naturskyddsföreningen, mycket lite kontakt med lokalbefolkningen i Jokkmokk. Striden kom istället att utspela sig i skogen mellan de tillresta aktivisterna och skogsmaskinentreprenören som hade uppdraget att utföra avverkningen åt Fastighetsverket.

Starten på konflikten var Fastighetsverkets beslut att avverka i det utpekade området trots att inget definitivt beslut tagits om vad som skulle hända med det i framtiden. Fastighetsverket motiverar beslutet genom att förklara att de hamnat i en pressad planeringssituation. De

Förståelseramar	1. Skogsbruk för jobb och välfärd	2. Skogsskydd för biologisk mångfald	3. Skogsskydd för rennäringen	4. Skogsskydd för lokal nytta	5. Nog med skydd	6. Bra förvaltning och styrning
Processen	SFV i pressad planeringssituation; Alla tillstånd på plats; Greenpeace aktion olaglig och oacceptabel	SFV:s avverkning underminerar uppdraget och inventeringsresultatet; aktion motiverad	Inte informerade eller inblandade; i princip positiva till direkt aktion – om tillfrågade	Ej informerade eller inblandade	Ej informerade eller inblandade	”Olycks-händelse”; SFV i kläm mellan oförenliga krav och åtaganden
Sakfrågan	Perifert område utan naturvärden; ok att avverka; försvarar rätten att ”bruka” västliga skogar	Del av landskap med höga naturvärden; inte ok att avverka; försvarar naturvårds-biologiska principer; kritiserar statens dubbelmoral och inkonsekvens	Lågt prioriterat och redan bortförhandlat område	Obegripligt val av aktionsområde	Förstår inte vad Greenpeace ville	
Beslut att handla	1. Att genomföra avverkningen trots protester 2. Att polisanmäla Greenpeace	1. Att stoppa SFV:s avverkning/att be dem vänta 2. Att återuppta aktionen trots polisinsgripande (GP)				1. Att söka regeringens råd 2. Att inte ingripa

Tabell 3. Grupper med liknande förståelseramar: Greenpeace aktion i Pakkojäkkå.

hade kontrakt med kunder och inga andra områden kvar att avverka. Men i botten låg också skilda sätt att se på platsen och skogen, till exempel i frågor om värden, avgränsning och skala. Fastighetsverket och skogsmaskinentreprenören uppfattar den aktuella skogen i Pakko som en vanlig, tidigare brukad tallskog utan några särskilda naturvärden. De, liksom övriga aktörer med förståelseramar i grupp 1, sätter själva avverkningstrakten, det mindre beståndet som ska avverkas, i centrum. Sett med deras ögon utgör det snarare en sista utpost av den angränsande brukade skogen än en del av det större området som föreslagits för skydd. En intervju med Fastighetsverket i Jokkmokk illustrerar den övergripande frågan om skala och gränser:

Fastighetsverket: Jag pratar, och vi pratar om det här själva objektet då, medan Greenpeace, Länsstyrelsen och andra pratar om det stora området som är på 500 hektar.

Intervjuare: Ok, och ser det här lilla som en del av det stora?

Fastighetsverket: Ja, och jag hade kanske mer förstått det om det hade legat någorlunda centrerat mot mitten, men nu låg det i kanten... och om man ser det från andra hållet, också det som finns på andra sidan om vägen, som är ganska genomhuggen och påverkad skog, så är det egentligen en fortsättning av det... istället för tvärtom. (informant 9)

Från Greenpeace perspektiv hotade Fastighetsverkets avverkning i området att underminera syftet med hela inventeringen. Men den erbjöd också en möjlighet för Greenpeace att agera och återta initiativet i en debatt som kommit att handla mer om jobb än naturvård. För Greenpeace och resten av miljö rörelsen hade området i Pakkojåkkå höga naturvärden, inte bara av nationell utan till och med internationell klass. Som svar på argumentet att de sällsynta arterna faktiskt inte fanns i det mindre avverkningsobjektet förklarar en naturvårdare:

... det är ju hela idén med en inventering och avgränsning, naturvärdet består ju i helheten. Det är ju precis som ett slott. Man kan ju inte bara liksom riva slottet och spara delar eller så. Det var kanske den del som hade den största utvecklingspotentialen och det var viktigt för att hålla ihop området, det var viktigt för att få så få kanteffekter som möjligt... det är klart att den här avverkningen förstörde väldigt mycket av naturvärdet... (informant 16)

En viktig skiljelinje handlar alltså om skala, det lilla avverkningsobjektet eller helheten i det större landskapet. Diskussionen om var gränsen skall gå mellan det uppenbart skyddsvärda och den mer påverkade skogen är också ett uttryck för olika sätt att se på landskapet. Dessutom handlar konflikten om principer. Fastighetsverket, understött av andra skogsbruksaktörer, ville försvara möjligheten, rätten, eller det som man uppfattar som sitt uppdrag, att bruka de västliga skogarna som gränisar mot fjällkedjan. Att på så vis bidra till lokal sysselsättning och nytta ses som själva meningen med Fastighetsverkets skogsbruk i regionen. Beslutet att avverka i Pakkojåkkå rättfärdigas också av att alla tillstånd fanns på plats. Greenpeace aktion ses däremot som olaglig och oacceptabel.

Länsstyrelsens naturvårdsenhet och miljöministern var öppet kritiska till Fastighetsverkets agerande i Pakkojåkkå.⁴⁶ Chefen för naturvårdsenheten uppmanade Fastighetsverket att vänta med avverkningen. Men tjänstemännen på de naturvårdande myndigheterna beskriver sina formella möjligheter att faktiskt stoppa avverkningen som mycket begränsade.⁴⁷

För Greenpeace handlade det också om principer, till att börja med naturvårdsbiologiska. Här kommer frågan om avgränsningar och

46. Se artiklar i Norrländska Socialdemokraten den 25 februari, 2004: "Avvakta med avverkningen", den 27 mars, 2004: "Jag har tagit ett tufft beslut som jag står för", den 6 mars, 2004: "Ministern kritiserar avverkningen".

47. Intervjuer med Länsstyrelsen i Norrbotten (3 och 4) samt Naturvårdsverket (7).

skala åter igen in. Frågan om statlig inkonsekvens och dubbelmoral är också principiell. Greenpeace kritiserade staten för att den ena handen inte vet vad den andra gör, det vill säga för att inventera och avverka samma områden (se citat i kapitel 1). De tyckte också att det var oacceptabelt att den svenska staten agerade för skydd av biologisk mångfald i tropikerna samtidigt som man tillät avverkningar i ett område som Pakkojåkkå. Aktörer med förståelseramar i grupp 2, ”Skogsskydd för biologisk mångfald”, framhåller ofta att det är viktigt att agera mot orättvisor och felaktigheter. Greenpeace ansåg att det var motiverat och nödvändigt att använda civil olydnad för att försöka stoppa Fastighetsverkets avverkning i Pakko. Nu lyckades de inte till fullo. Avverkningen genomfördes med polisens hjälp och opinionstrycket räckte inte för att få till ett politiskt beslut om ett avverkningsstopp i alla områden som utpekats som skyddsvärda.

Uppropet ”Skogsreservat för överlevnad”

Uppropet ”Skogsreservat för överlevnad” är en annan händelse som inte hade någon direkt koppling till regeringsuppdragets formella del men som var av stor betydelse för händelseutvecklingen i Jokkmokk. I det här fallet är det aktörerna i Jokkmokk som står i centrum; initiativtagarna till uppropet, företagarna som skrev under, det lokala skogsbruket och företagarföreningen.

Den stora skiljelinjen i den här kontroversen går mellan de aktörer som konsekvent stod bakom uppropet och de som sympatiserade med den så kallade dementin (se tabell 4). De förra var alltså för ett utökad skogsskydd i kommunen medan de sistnämnda var mot fler reservat. Den grupp som tog initiativet till uppropet bestod av aktörer med förståelseramar i grupp 4, ”Skogsskydd för lokal nytta”, 3, ”Skogsskydd för rennäringen”, och 2, ”Skogsskydd för biologisk mångfald”. En av initiativtagarna berättar varför de drog igång uppropet:

Jag är både jägare och fiskare och vistas mycket i naturen och träffar mycket folk med likasinnade intressen... Vi tyckte att vi skulle försöka få igång en debatt i Jokkmokks kommun, dels ta fram en markanvändningsplan... vi hörde att det fanns folk från alla grupper som hade samma intresse. Jag pratade med turistnäringen som kom med hundspann och sa vad hemskt det är för närområdet är ju jätteviktigt... Och det är samma med fisket alltså, man behöver områden nära samhället... Så vi fick många såna signaler och då beslöt jag och han, vi måste ju försöka göra lite mer av det hela. Så vi tog ett

Förståelseramar	1. Skogsbruk för jobb och välfärd	2. Skogsskydd för biologisk mångfald	3. Skogsskydd för rennärningen	4. Skogsskydd för lokal nytta	5. Nog med skydd	6. Bra förvaltning och styrning
Processen	Attack på det lokala skogsbruket; aktörer desinformerade och lurade att skriva under upprippet	Bred lokal koalition för skogsskydd OCH lokal utveckling; Sönderfall p.g.a grupptruck och lokala maktstrukturer	Bred lokal koalition för skogsskydd OCH lokal utveckling; Sönderfall p.g.a grupptruck och lokala maktstrukturer	Bred lokal koalition för skogsskydd OCH lokal utveckling; Sönderfall p.g.a grupptruck och lokala maktstrukturer	Dålig process; aktörer desinformerade och lurade att skriva under upprippet	
Sakfrågan	Nog med skogsskyddad; hot mot skogsbruket och lokal utveckling	Mer skogsskydd för biologisk mångfald OCH lokal utveckling	Mer skogsskydd för rennärningen OCH lokal utveckling	Mer skogsskydd för lokal rekreation, försörjning och utveckling	Nog med skogsskyddad; reservat begränsar tillgängligheten	
Beslut att handla	1. Försvar/ mobilisering mot upprippet 2. Närvara på möten; bistå med fakta och information	1. Ingå i grupp bakom upprippet/ skriva under och sprida det i media 2. Försvara upprippet på möten	1. Skriva under upprippet och sprida det i media 2. Försvara upprippet på möten	1. Ta initiativ till upprippet; ingå i grupp som stod bakom/skriva under och sprida det i media 2. Försvara upprippet på möten	1. Skriva under upprippet; initiera/ skriva under dementin 2. Kalla till informationsmöte för att reda ut situationen	

Tabell 4. Grupper med liknande föreståelseramar: upprippet "Skogsreservat för överlevnad".

sammanträffande med turistföretag den här X som pratade med andra, och började ju prata ihop och sa att vi måste försöka lyssna vad folk ute i samhället tycker i frågan. (informant 31)

Ett motiv var alltså att få igång en lokal dialog och samla lokala aktörer med ett intresse för skogens framtid. Ett annat var att få skydd för skogar som man av olika skäl tycker är viktiga för lokal-samhällets utveckling. Ett tredje var att visa, till exempel landshövdingen, att det faktiskt finns människor i inlandet som är positiva till ytterligare reservatsbildning. I upprippet kan man läsa:

I tider när allt mindre arealer skog undkommit skogsbrukets avverkningar samtidigt som det avverkade virket vidarefördlas utanför vår kommun minskar ytterligare avverkningar av gammelskogar kommunens överlevnadschanser... Allt fler ser att skogsbruket ger lite arbetstillfällen och intäkter där skogen växer och avverkas. Vi är många som har tröttnat på att se våra gammelskogar avverkas och stora sammanhängande områden

fragmenteras ytterligare... Vi tillhör en växande skara föreningar, företag och enskilda som inte håller med de reservatsmotståndare som syns i media det senaste halvåret. Jokkmokks skogar har för landet unika natur-, kultur- och turismvärden – låt oss skydda dem för kommande generationer!⁴⁸

Uppropet föll först i god jord och initiativtagarna fick snabbt 42 organisationer och företag att skriva under. Men när uppropet offentliggjordes i media började det hända saker. Uppropet blev en källa till lokal debatt och konflikt. I en artikel i lokalpressen förklarar ordföranden för företagarföreningen hur han reagerade på uppropet:

Jag trodde att folk hade drabbats av hjärnsläpp. Flera [av de som skrivit under] var ju åkare och andra företagare som jobbar åt skogsbolagen. Jag tog kontakt med de företagare som skrivit på. 90 procent tog avstånd från skrivelsen och sade sig vara förda bakom ljuset.⁴⁹

Det faktum att ett flertal medlemmar skrivit under uppropet ledde till spänningar i föreningen. I medlemskåren fanns också företagare som jobbade i skogsbrukssektorn. De kände sig direkt attackerade av uppropet. En skogsentreprenör berättar hur han uppfattade det faktum att flera företagarkollegor skrev under det:

...som det är ju att kasta mig och min näring, ni ska bort vet du... (informant 14)

Dessutom var det många företagare som tyckte att namninsamlandet gått till på ”fel sätt”. Istället för att besöka de enskilda företagen i deras dagliga verksamhet skulle initiativtagarna ha samlat till ett möte, informerat bättre och tillfrågat Företagarna som grupp. Företagarna bjöd alltså in sina medlemmar, de som stod bakom uppropet och ”sakkunniga” från skogsbruket till ett möte för att reda ut situationen. Aktörernas upplevelser av mötet går isär. Skogsbrukets och företagarföreningens representanter, det vill säga aktörer med förståelseramar i grupp 1, ”Skogsbruk för jobb och välfärd”, samt 5, ”Nog med skydd”, var nöjda och beskriver situationen efter mötet som ”normaliserad”. En deltagare från skogsbruket sammanfattar:

Jag tyckte väl att det var ganska bra måste jag säga... väldigt välordnat. Nu kan det väl hända att den grupp som lämnade in skrivelsen här [uppropet] kanske inte såg det så därför att majoriteten var nog för skogsbruk i kommunen. (informant 13)

48. Citat från uppropet ”Skogsreservat för överlevnad”.

49. Se artikel i Norrländska Socialdemokraten den 3 april, 2004: ”Företagare skrev på lista för fler reservat: Vi blev lurade”.

Efter mötet publicerades en ”dementi” där 12 av de företag och organisationer som först skrev under uppropet offentligt tar avstånd från det. I dementin slås fast att det redan finns nog med skyddad skog i Jokkmokks kommun, att mer skogsskydd kommer att få negativa konsekvenser för sysselsättning och ekonomi samt att skogsskyddet bör fördelas mer rättvist över landet. I dementin förklarar de underskrivande organisationerna och företagen också att de hade missuppfattat budskapet i uppropet. Flera menade att de hade blivit lurade:

Ja, jag uppfattade det som jag hade blivit lurad, jag blev förbannad först, jag blev ju inte informerad på rätt sätt tyckte jag... nu är det ju så att när man skriver på så ska man ju läsa, eller hur... så jag har ingen annan att skylla på än mig själv. (informant 26)

Synen på vad som faktiskt hände när uppropet föll sönder skiljer aktörer med föreståelseramar i grupp 1, ”Skogsbruk för jobb och välfärd”, och 5, ”Nog med skydd”, från resten. De senare, grupp 2, 3 och 4 som konsekvent stod bakom uppropet, upplevde mötet hos Företagarna som auktoritärt och obehagligt:

...då ledde ju X mötet... så fick ju först dom här negativa tjosarna sitta där och berätta om hur svårt de skulle få det och vilken ekonomisk konkurs som dom skulle gå i och bla, bla om det blev mer naturreservat... Det var Allmänningen och entreprenör Y innan nån annan ens fick säga någonting, och hur svårt det var. De skulle stötta sina medlemmar och att de hade blivit så lurade... De vågade inte säga någonting, medlemmarna. (informant 18)

De som valde att stå kvar bakom uppropet trodde alltså inte att någon hade blivit lurad. De såg snarare företagarnas omsvängning som en effekt av gruppträck:

... det handlar ju inte om skog utan det handlar om demokrati och yttrandefrihet och liksom vilken typ av samhälle man bor i. Får man ha en åsikt överhuvudtaget? Får man tycka olika? Får man ge uttryck för sin åsikt? Och det är då det blir riktigt skrämmande. Och det är väldigt tydligt att man inte fick det. Man får inte tycka så här om skogen. Möjligtvis nån liten såndär konstig sekt så som X [lokal miljöorganisation]... det får man väl stå ut med ungefär som att det är mygg på sommaren, men det ska faktiskt inte komma vanliga Jokkmokkare och börja engagera sig i det här... Det var fruktansvärt obehagligt. (informant 16)

Konflikterna blev för mycket för de personer som tagit initiativ till uppropet. Efter mötet hos Företagarna var det ingen som ville

engagera sig mer i frågan om skogen och luften gick ur initiativet. En bidragande orsak till sönderfallet kan ha varit arbetsfördelningen inom gruppen som stod bakom uppropet. Initiativtagarna som hade ett brett lokalt kontaktnät och stor trovärdighet samlade in namnunderskrifterna. Den lokala miljöorganisationen tog hand om mediearbetet. Oavsett vad som stod i uppropet kom budskapet som kablades ut i media att förknippas med miljörelsen och naturvårdarnas förståelseramar. Både företrädare och perspektiv var alltså lite annorlunda än när de underskrivande fick frågan om de ville skriva på. Det kan ha bidragit till att många som skrev under kände att de hamnat i fel sammanhang.

Så länge vi håller oss till sakfrågan och läser vad som står i uppropet och i dementin, är skiljelinjen mellan grupperna som stod bakom de olika dokumenten knivskarp. Den ena är för och den andra mot fler skogsreservat i kommunen. Men i intervjuerna framträder en mer komplex bild. Många aktörer med förståelseramar i grupp 5, ”Nog med skydd”, är kluvna och ändrar eller utvecklar sina ståndpunkter under intervjuernas gång. Skiljelinjen mellan grupperna är alltså inte så fastlåst som det först kan verka. Det ska vi titta närmare på i de två kommande avsnitten.

Vad förenar?

Så här långt har vi mest diskuterat vad som skiljer aktörerna åt. Genom att analysera aktörernas förståelsramar kan vi också få en uppfattning om vad olika aktörer har gemensamt.

Det är viktigt att komma ihåg att människors föreställningar och handlingar sällan passar in i prydliga boxsystem, till exempel de som visar grupper med liknande förståelseramar i tabell 2, 3 och 4. Människors föreställningar förändras och utvecklas. En del aktörer använder sig av mer än en förståelseram samtidigt och andra går in och ut ur olika förståelsramar beroende på sammanhanget. När vi letar efter vad som förenar de olika aktörerna kommer de grupper som uppstod under analysen av skillnader och konflikter delvis att falla sönder. Det gör ingenting. Poängen med övningen är att titta på förståelseramarna på ett nytt sätt och på så vis utforska förutsättningarna för dialog och samarbete.

Vi börjar i lokalsamhället Jokkmokk. Här förenas alla aktörer av

föreställningen om platsen och skogen som ett hem. I alla lokalt förankrade förståelseramar finns en omsorg om den gemensamt bebodda platsen och dess framtid. Alla vill använda skogen så att det utvecklar lokalsamhället långsiktigt. Ökad lokal förädling av virket och fler jobb på orten är exempel på gemensamma önskemål. En lokal miljöaktivist var till exempel en av de aktörer som tydligast argumenterade för fler skogsbruks- och vattenkraftsjobb till Jokkmokk:

Den typ av jobb man skulle vilja ha är ju jobb som hänger ihop med vattenkraft och skogsbruk. Om det nu är så att Vattenfall har förstört älven som naturresurs för jakt och fiske och det är vackert och så, då är det väl vattenkraftsjobb som ska hamna här... Det ska stanna jobb och en del av pengarna här i kommunen... det ska ju till jobb för de praktiska grabbarna. (informant 16)

Alla lokalt förankrade aktörer förenas också i visionen om något slags mångbruk. Samtliga verkar vara ganska överens om att den framtida skogen ska rymma en blandning av skogsbruk, renskötsel, naturvård, jakt, fiske och övrig rekreation. Meningarna går isär när vi kommer till frågan om hur det här ska gå till, men det är ingen aktör som ifrågasätter själva grundidén.

De flesta aktörer på den lokala nivån är också överens om att mer lokalt inflytande i naturresurssektorn vore önskvärt. Man vill ha mer information och större möjligheter att påverka både skogsbruk och naturvård. Man vill också att de människor som berörs ska göras mer delaktiga då nya regelverk och handlingsprogram utvecklas. De här önskemålen förenar egentligen alla lokalt förankrade aktörer utom de som är professionellt knutna till skogsbruket, det vill säga aktörer med förståelseramar som handlar om ”Skogsbruk för jobb och välfärd”. Bland de senare är resonemang om lokalt inflytande mer sällsynta.

Vi har redan konstaterat att det finns två lokala grupperingar som förenas av flera gemensamma föreställningar och önskemål: de som konsekvent stod bakom uppropet ”Skogsreservat för överlevnad” och de som sympatiserade med ”dementin”. De förra delar förståelseramar som stödjer krav på mer skogsskydd, som ser vissa typer av skogar som bristvara och som inte uppfattar skogsbrukets roll för den lokala ekonomin som avgörande. Men överlappet mellan aktörerna som stod bakom uppropet, det vill säga de med förståelseramar i grupp 2, ”Skogsskydd för biologisk mångfald”, 3, ”Skogsskydd för rennäringen”, och 4, ”Skogsskydd för lokal nytta”, är faktiskt större än så. En del aktörer rör sig obesvärat mellan alla de här förståelseramarna, eller

konstruerar nya kombinationer. Insikten om ett ömsesidigt beroende fick till exempel en turistentreprenör att vidga sitt perspektiv från de skogar som är mest viktiga för själva turistaktiviteterna. Han konstaterar att det är lika viktigt att skydda de marker som rennäringen och naturvården behöver. Så här förklarar han sin ståndpunkt:

Renskötseln är viktig för turismen för så länge renskötseln är en levande näring här då kommer turister för att det är ett samiskt kulturellt centrum här. Alltså är vi beroende av renskötseln indirekt... Och turisterna är också beroende av att det finns... naturvård... och höga naturvärden. Även om de inte åker till de här områdena så vill de veta att de finns. (informant 20)

I det här fallet har gränserna mellan de olika förståelseramarna som stödjer krav på mer skogsskydd nästan upplösts.

I gruppen som stod bakom dementin ingår aktörer med förståelseramar i grupp 1, ”Skogsskydd för jobb och välfärd”, och 5, ”Nog med skydd”. De förenas framförallt i sitt motstånd mot fler skogsreservat. Men om vi bara utgår från vad som står skrivet i dementin är överlappet större. Där delar de också bilden av lokalsamhället som skogsbruksberoende och föreställningen att mer skogsskydd är negativt för lokalsamhällets utveckling. Dementin ger egentligen skogsbruket stöd att fortsätta sin verksamhet i oförändrad omfattning, för att behålla saker och ting som de är. Den understödjer alltså skogsbrukets förståelseramar och skillnaden mellan grupperna blir väldigt liten. Men om vi också tar hänsyn till vad aktörerna sa i intervjuerna förändras bilden. Många som stod bakom dementin är djupt klivna och rör sig mellan förståelseramar som kan verka helt oförenliga. En del kan argumentera benhårt mot fler reservat, för att sedan komma fram till att de nog ändå vore bra att skydda vissa områden. Många skrev först under uppropet ”Skogsreservat för överlevnad” och ställde sig senare bakom dementin, som har ett nästan motsatt innehåll. De flesta av de här aktörerna hör hemma i grupp 5, ”Nog med skydd”, och tycker att det är svårt att ta ställning för den ena eller den andra sidan. En företagare berättar:

... som medborgare slits du mellan två intressen, och naturintresset... Jag är väldigt kliven att ta nåt beslut i det här fallet... ja har jag en bestämd uppfattning här skulle jag mycket väl kunna komma att ändra mig, det är svårt att ha en uppfattning om det här... jag slits mellan dom, det gör jag. (informant 26)



Lokal potential. Alla aktörer i lokalsamhället Jokkmokk vill använda skogen så att det utvecklar lokalsamhället långsiktigt. Ökad lokal förädling av virket och fler jobb på orten är exempel på gemensamma önskemål. Foto: Anders Esselin

Många aktörer pendlar alltså mellan grupp 4, ”Skogsskydd för lokal nytta”, och 5, ”Nog med skydd”. Det gör att det är svårt att bedöma var de verkligen står. Men det är i alla fall klart att det finns fler aktörer än de som konsekvent stod bakom uppropet, det vill säga grupp 2, 3 och 4, som är positiva till ett utökat skogsskydd. Så länge syftet är att skydda skog för lokal rekreation, renskötsel och turism, så länge det sker med ”måtta” och utan begränsande restriktioner på till exempel skoteråkning finns också ett stöd hos ett flertal aktörer med hemvist i grupp 5, ”Nog med skydd”.

Det finns alltså synsätt som delas av många aktörer på den lokala nivån. En omsorg om den gemensamt bebodda platsens framtid förenar alla aktörer. Att under vissa förutsättningar begränsa skogsbruket i särskilt värdefulla områden är också en tanke som accepteras av många. Här borde alltså finnas möjligheter till dialog och samarbete. Men något sådant utvecklades inte i det här fallet. I stället blev det en polariserad konflikt där lokalbefolkningen delades upp i två läger. Och i takt med att konflikten eskalerade minskade förutsättningarna för en konstruktiv dialog.

Går vi utanför lokalsamhället är det svårare att hitta frågor där

aktörerna delar förståelseramar och synsätt. Här dominerar aktörer med förståelseramar i grupp 1, ”Skogsbruk för jobb och välfärd”, och 2, ”Skogsskydd för biologisk mångfald”. De här aktörerna är ofta trogna sina åsikter och agerar konsekvent i linje med sina förståelseramar. Men det finns frågor som förenar aktörer från båda grupperna. De handlar ofta om process, om hur man kan uppnå en bra styrning och förvaltning. Aktörerna rör sig då mellan förståelseramarna i grupp 1 och 2, och de som är typiska för grupp 6, ”Bra förvaltning och styrning”. I centrum står en ambition att hantera konflikter, att kompromissa och hitta lösningar som alla kan ”leva med”. Men då handlar det oftast om de formellt inblandade aktörerna och konflikter på nationell eller regional nivå. Den lokala situationen berörs i mycket liten utsträckning.

Det sociala sammanhanget?

Hittills har aktörernas föreställningar om platser, skogar och politiken stått i centrum för analysen. Utan tvekan har dessa föreställningar stor betydelse för hur aktörerna kom att förstå regeringsuppdraget och valde att agera, men de verkar inte kunna förklara allt. I förra avsnittet kunde vi till exempel konstatera att aktörerna inte lyckades hålla ihop trots gemensamma sätt att förstå platsen och skogen. Vi kunde också se att många aktörer var klivna i sakfrågan och ändrade synsätt och uppfattningar under processens gång. En del deklarerade en ståndpunkt offentligt och sa något annat i de enskilda intervjuerna. Mest tydligt är det här i gruppen företagare som skrev under dementin.

I intervjuerna förklarar aktörerna hur det kunde komma sig att de ändrade ståndpunkt, till exempel att de först skrev under uppropet ”Skogsreservat för överlevnad” och sedan dementin. Någon berättar att han/hon egentligen inte var så intresserad av skogen, men skrev på för att alla andra gjorde det:

Jag hade väl inga större funderingar över varför skriver du på det här, utan alla andra hade gjort det och då följde jag med, jag är inte så där fruktansvärt intresserad egentligen. (informant 27)

Andra ansåg, som vi redan fått höra, att de blev dåligt informerade eller kände sig lurade. Att de som gick runt med namnlistorna inte förklarade tillräckligt tydligt vad uppropet gick ut på. Men många berättar också hur deras underskrift väckte starka reaktioner hos omgivningen. En företagare förklarar:

...kom in kunder och så och lämnade igen kontokort. Jag har handlat här i trettio år med dig, tjugonio år kanske det var, hej då... De ringde från Jokkmokks Sockenallmänning och frågade vad jag höll på med... (informant 26)

Ytterligare andra berättar att de egentligen stod bakom innehållet i uppropet men att de blev socialt ohållbart att stå kvar. Så här säger en företagare:

... folk kom in och skällde ut mig, hur kan jag vara så dum och skriva på det här... det kom fram en karl ute på byn och sa, är du dum i huvet, och vad har jag gjort? ... men hur kunde jag skriva på något sådant och fattar jag hur mycket pengar vi förlorar och det här går ju inte och jag kände varför kan inte jag få ha en egen åsikt och säga vad jag tycker.

Intervjuaren: Sa du det då?

Ja, jag sa det men vi kom överens, alla företagare som skrivit på det här, att det går ju inte för det funkar inte i Jokkmokk, vi får inte ha någon egen åsikt. För vi är företagare och vi förlorar jättemycket på det här. (informant 29)

De här exemplen visar hur sociala lojaliteter kan vara mer betydelsefulla än sakfrågan för hur aktörerna väljer att agera. De visar också hur sociala hänsyn, eller påtryckningar, kan göra att vissa aktörers åsikter om skogen inte alls kommer till uttryck i ord och handling. Exempelen är hämtade från den konfliktsituation som uppstod kring uppropet "Skogsreservat för överlevnad", men många aktörer menar att det här är ett mer allmänt problem. De beskriver lokalsamhället som kollektivistiskt och auktoritärt. De menar alltså att det generellt kan vara svårt att sticka ut med en åsikt som avviker från majoritetens. En företagare som stod bakom dementin förklarar:

Jamen, det är väl också så att vi lever i en kommun där vi samtidigt är ett

kollektiv, det ska mycket till för att man kliver fram och hävdar sin åsikt... För sticker man ut då måste man vara ganska stark och ha torrt på fötterna och det är en liten kommun med en liten och krympande marknad. Det behövs inte så mycket för en företagare så är man svartlistad... (informant 25)

I de exempel som hittills diskuterats är det åsikter för mer skogsskydd som kolliderar med uppfattningar som traditionellt dominerat företagargruppen och lokalsamhället. Men det finns även exempel på hur social utsatthet, lojalitet med vänner, familj och grupp spelar roll för aktörer som stod på konfliktens andra sida, de som agerade mot fler reservat. Skogsmaskinägaren som blev föremål för Greenpeace aktion i Pakkojåkkå är ett sådant exempel. Han berättar hur han upplevde aktionen och den offentliga debatten:

... det må väl vara att jag missat pengar, det är en sak... men sen så mina barn. Det snackades ju, och barnen på skolan pratade ju om det... dom tog ju ställning för sin pappa...

Han berättar också om hur han upplevde själva situationen i skogen:

... det var fruktansvärt kan jag säga... när aktivisterna bara ställde sig på några meters avstånd från maskinen... då står en och videofilm på 20–30 meter hela tiden... och det är fruktansvärt svårt att kunna behärska sig, för det var ju mina grejer och när de knöt fast sig i kosnörerna för dom hade slut [på annat]. Men de tog det som en lek. Det var spännande, det var tufft och det var roligt. (informant 14)

De här citaten visar hur maskinentreprenören upplevde sig personligen kränkt av aktivisterna. Han agerade inte bara utifrån sina föreställningar och åsikter om skogen i Pakko. För honom handlade det också om att försvara sin familj, egendom, professionella stolthet och identitet. Det sociala sammanhanget spelar alltså roll oavsett på vilken sida i konflikten aktörerna befinner sig.

Det som däremot skiljer maskinentreprenören från reservatsförespråkarna är att "lokalsamhället" gav honom sitt stöd. Företagarföreningen agerade, vilket resulterade i en offentlig dementi – en form av ursäkt. Svårare var det för de företagare som skrev under uppropet som var för fler reservat. De gick emot det skogsbruksvänliga synsätt som historiskt dominerat lokalsamhället och dess inflytelserika organisationer. De blev ifrågasatta snarare än försvarade. När den lokala frontlinjen drogs upp riskerade de att hamna ensamma ute i kylan. Naturvårdarna och samebyarna har sina egna nätverk och

”skyddande” grupper. Men för de här aktörerna blev det lite förenklat uttryckt en fråga om att välja mellan skogen och den sociala gemenskapen.

Aktörernas sociala sammanhang har alltså stor betydelse för hur de agerar i den här typen av kontroverser. Deras förställningar om platsen och skogen förklarar mycket – men långt ifrån allt. Genom att studera de olika aktörernas förståelseramar kan vi få en insikt i deras livsvärld. Vi kan förstå varför de agerar som de gör.

4. Vem kommer till tals?

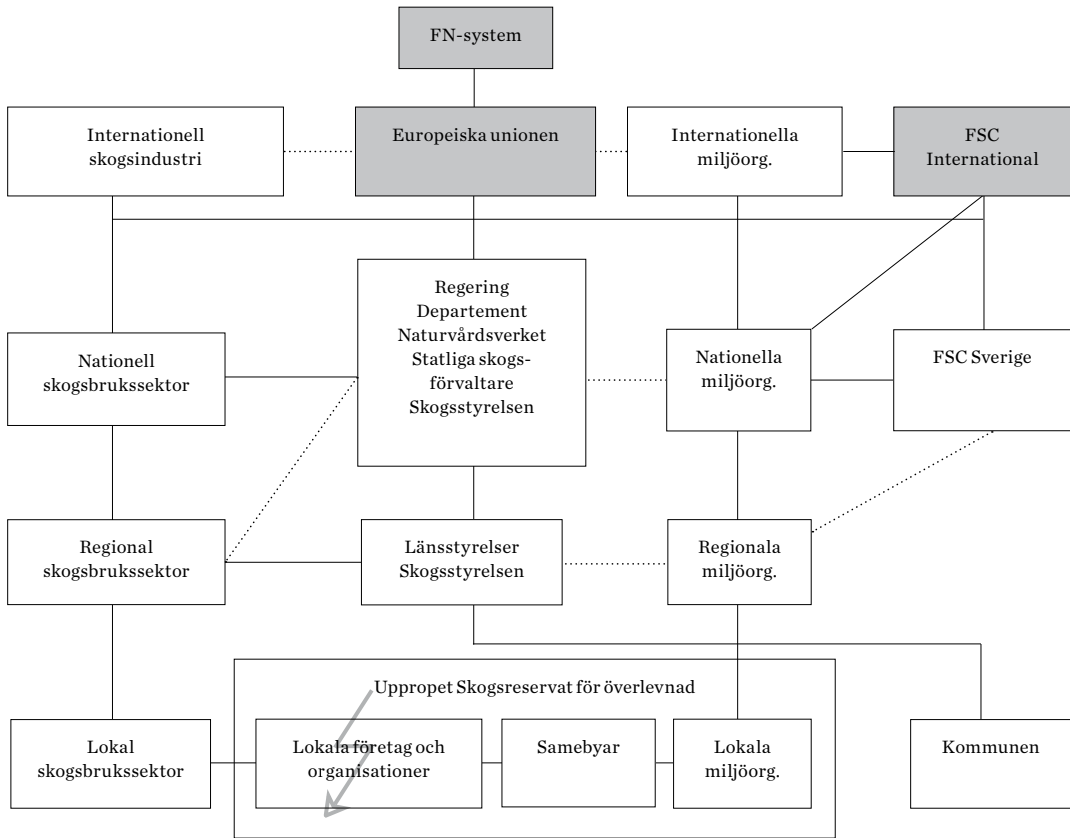
Att det finns många olika sätt att förstå en tvistefråga betyder inte nödvändigtvis att alla perspektiv tillmäts lika stor betydelse. En första förutsättning för att ha inflytande i en politisk process är att ha tillgång till de sammanhang där nya förslag utvecklas, policy uttolkas och beslut fattas. Att vara med där det händer, helt enkelt. Det kan man dock vara på flera olika sätt. Traditionellt har man betonat betydelsen av att vara representerad i de formella organ som fattar beslut. Men idag är det uppenbart att även andra aktörer kan bli mycket inflytelserika. Med hjälp av nätverk och informella kontakter går det också att påverka. Fast då krävs det både strategisk och politisk skicklighet.⁵⁰ Det är också lättare att påverka om man inte är ensam. För att få inflytande måste aktörerna alltså samarbeta och forma strategiska allianser, eller koalitioner. Då uppstår olika grupper som delar värderingar och mål, det vill säga förståelseramar. Den politiska processen kan sedan förstås som en kamp mellan dessa grupper och deras sätt att se på världen, en kamp mellan olika förståelseramar.⁵¹ De som mest framgångsrikt kan lansera sin världsbild, kommer att ha störst möjlighet att få stöd för sina idéer och förslag. De kommer att framstå som kloka, motiverade och logiska.

Aktörernas samverkan

En central fråga är hur aktörerna som var inblandade i regeringsuppdraget lierade sig med varandra och agerade tillsammans. Figur 5

50. Se till exempel Pierre & Peters, 2000.

51. Se Schön & Rein, 1994; Fischer, 2003.



Figur 5. Aktörerna samverkar i nätverk, på marknader och i hierarkiska organisationer.

visar en förenklad bild av hur de samverkade. De vita boxarna representerar aktörer som var direkt inblandade och de grå sådana som hade en mer indirekt roll, till exempel genom att utforma lagar och regler. Streckade linjer betyder informella relationer medan heldragna linjer visar att aktörernas samverkan var mer formaliserad.

I mitten av figuren hittar vi de statliga aktörer som var formellt inblandade i processen. Här finns till exempel Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och de statliga skogsförvaltarna som är hierarkiskt organiserade under sina respektive departement. Här har vi också Länsstyrelsen i Norrbotten som kom att bli en viktig aktör eftersom det hittades så mycket värdefull skog i länet. De här aktörerna var delaktiga i den formella hanteringen av uppdraget och hade befogenheter att fatta olika slags beslut. Flera av dem deltog till exempel i de samråd som skulle hitta en lösning för de utpekade inventeringsområdena i Norr- och Västerbotten.

Förutom de formellt inblandade aktörerna finns många som var delaktiga på ett mer indirekt eller informellt sätt. De samverkade med de statliga, formellt inblandade aktörerna genom olika nätverk och marknader. Det gäller i första hand den privata skogssektorn (till vänster i bilden) och den ideella miljörörelsen (till höger i bilden).

Längst ner finns aktörer som var verksamma på den lokala nivån, alltså i Jokkmokk. Här har vi det lokala skogsbruket, de företag och organisationer som var inblandade i uppropet ”Skogsreservat för överlevnad”, samebyarna, den lokala Naturskyddsföreningen och kommunen.

I det ”lokala skogsbruket” finns markägare som hade en aktiv roll då regeringsuppdraget skulle genomföras, till exempel Jokkmokks Allmänning och Fastighetsverket. Här finns också privata skogs-entreprenörer och andra bolag som inte var formellt delaktiga. Men de verkar alla på gemensamma marknader och är del av välutvecklade nätverk. Nätverken sträcker sig tvärs över lokala, regionala, nationella och internationella gränser ända in i myndigheter och departement. Skogssektorn är välorganiserad och har kontakter ända in i de rum där besluten fattas.

En annan lokal aktör med välutvecklade nätverk är miljörörelsen, det vill säga Naturskyddsföreningens skogsgrupp. Den är en del av en större nationell organisation, Naturskyddsföreningen, och har tillgång till flera nationella och internationella nätverk. Andra miljöorganisationer ingår i de här nätverken och samarbete är vanligt. Greenpeace samrådde till exempel med den lokala skogsgruppen innan de agerade i Pakkojåkkå. Inga miljöorganisationer hade någon formell roll då regeringsuppdraget skulle genomföras. Kontakterna mellan miljöorganisationerna och de aktörer som hade formell makt och inflytande var alltså inte lika utvecklade som skogssektorns. Men det fanns gott om informella relationer och kontaktytor, till exempel mellan Naturvårdsverket, miljödepartementet och de stora miljöorganisationerna som Greenpeace, Naturskyddsföreningen och WWF.

De andra lokala aktörerna saknar den här typen av nätverk. Samebyarna är förvisso del av större organisationer och nätverk, men ingen av dem var inblandade i det här fallet. Uppropet ”Skogsreservat för överlevnad” förenade till att börja med den lokala miljörörelsen, samebyarna och ett större antal lokala företag och organisationer. Men koalitionen föll sönder och en fraktion gjorde gemensam sak med det lokala skogsbruket.

Längst till höger i figur 5 finns kommunen. Den var varken informerad, tillfrågad eller inblandad då regeringsuppdraget skulle genomföras. Kommunens roll i den här frågan begränsades alltså till ett antal informella möten mellan landshövdingen och kommunalrådet. Frågan om ytterligare skogsskydd i kommunen diskuterades inte i den formella kommunala organisationen.

Vem kommer till tals?

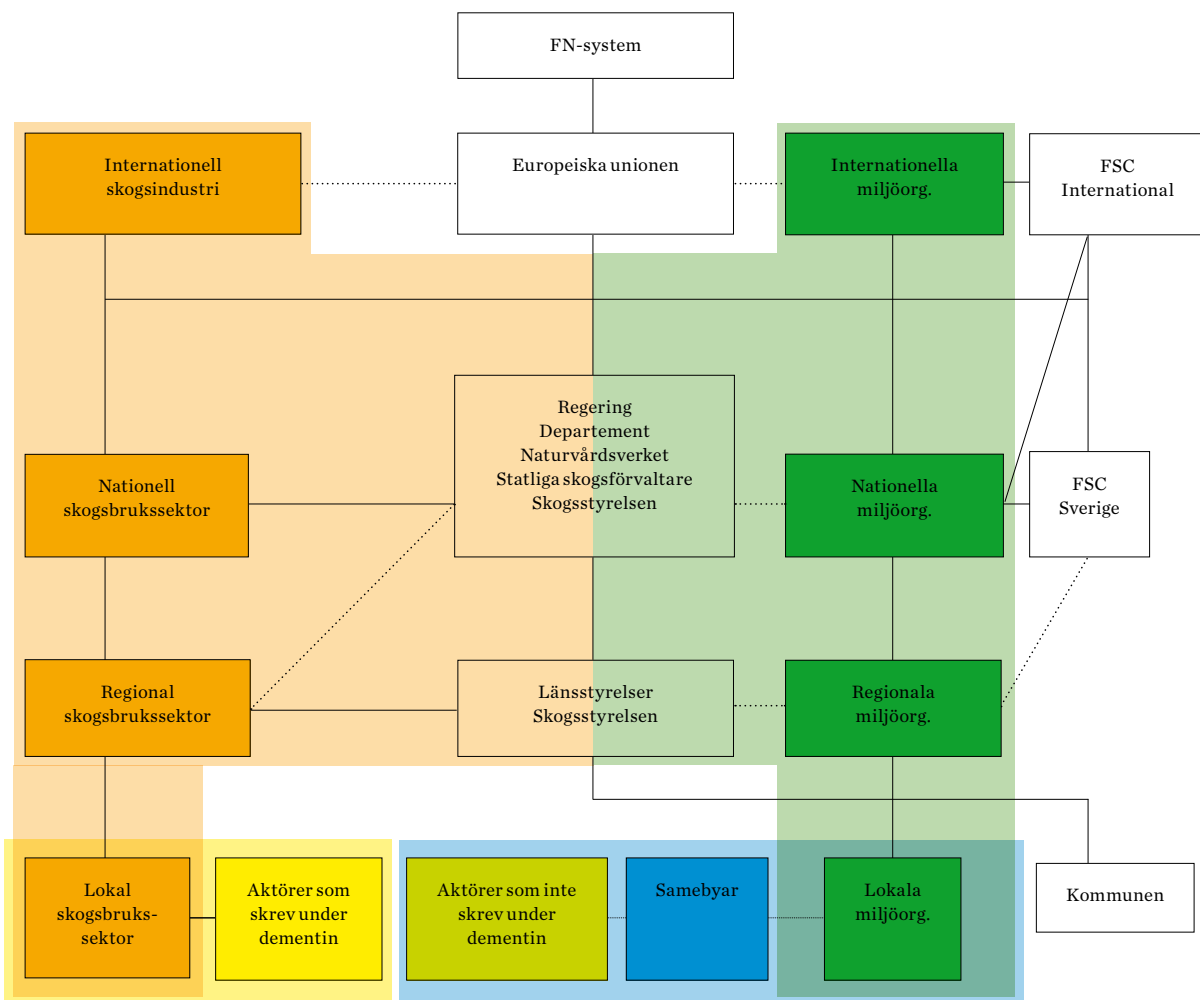
Aktörer som delar förståelseramar samarbetar ofta för att nå sina mål. De bildar koalitioner som konkurrerar om makt och inflytande. Figur 6 visar hur flera sådana konstellationer uppstod då regeringsuppdraget skulle genomföras.

Samtliga aktörer i det orangea fältet har förståelseramar som handlar om "Skogsbruk för jobb och välfärd" (grupp 1). På andra sidan, markerade med grönt, hittar vi aktörer med förståelseramar i grupp 2, "Skogsskydd för biologisk mångfald". På den lokala nivån finns en koalition av aktörer som konsekvent stod bakom uppdraget "Skogsreservat för överlevnad". Den är markerad med blått. Här finns förutom det skogsintresserade fritidsfolket både samebyar och naturvårdare med egna förståelseramar. Men när de agerade tillsammans var det lokalsamhällets framtid som stod i centrum. Deras gemensamma nämnare är alltså förståelseramar som handlar om "Skogsskydd för lokal nytta" (grupp 4). På andra sidan den lokala frontlinjen finns det lokala skogsbruket och de aktörer som stod bakom dementin. De är markerade med gult och utgör en koalition av aktörer med förståelseramar i grupp 5, "Nog med skydd".

Vad betydde aktörernas nätverk och samarbete för deras möjligheter att få makt och inflytande i politiken, i det här fallet att påverka regeringsuppdragets genomförande? Det första vi kan konstatera är att två koalitioner, "skogsbruket"⁵² (orange) och "naturvårdarna"⁵³ (grön), dominerade. De är de enda som var representerade i den offentliga debatten och den formella processen. Några få statliga aktörer fattade de formella besluten. De fanns på konfliktens båda sidor, det vill säga både i det gröna och i det orangea lägret. Staten var

52. "Skogsbruket" står i det här sammanhanget för den koalition av aktörer som delar förståelseramarna i grupp 1, "Skogsbruk för jobb och välfärd" och är markerade med orange i figur 6.

53. "Naturvårdarna" står i det här sammanhanget för den koalition av aktörer som delar förståelseramarna i grupp 2, "Skogsskydd för biologisk mångfald" och är markerad med grönt i figur 6.



Figur 6. Aktörer som delar förståelseramar och bildar koalitioner. De bakomliggande färgerna illustrerar gemensamma förståelseramar och samarbete.

alltså inte enig utan kampen mellan "skogsbruket" och "naturvårdarna" fördes inom och mellan de olika statliga organisationerna. Medan Naturvårdsverket förde det gröna lägreets talan försvarade till exempel Finans- och Näringsdepartementen "skogsbruket". För de aktörer som stod utanför den formella beslutsprocessen blev det alltså viktigt att odla kontakterna med dem som befann sig där inne. Som vi sett tidigare hade både skogsbruks- och naturvårdskoalitionen välutvecklade nätverk som sträckte sig ända in i maktens centrum.

På den lokala nivån är det annorlunda. De lokala aktörerna var

genomgående dåligt informerade och involverade. Men alla var inte marginaliserade. Det lokala skogsbruket var till exempel del av den större skogsbrukskoalition (orange) som har både resurser och nätverk. Här fanns möjligheter att påverka processen. Den lokala miljöorganisationen var också del av en större koalition (den gröna) med tillgång till nätverk och beslutsprocess. Övriga lokala aktörer saknade däremot de nödvändiga nätverken och resurserna. De hade därför liten möjlighet att göra sina röster hörda. När uppropet ”Skogsreservat för överlevnad” tog form fick de underskrivande organisationerna, företagarna och samiska aktörerna tillgång till miljörelsens nätverk och expertis. Det användes till exempel för att kabla ut uppropets budskap i media. Men när uppropet föll sönder försvann den möjligheten. De lokala aktörer som fortfarande stod bakom uppropet förlorade sin länk till den offentliga debatten och den formella beslutsprocessen. Den fraktion som ligger sig med det lokala skogsbruket fick däremot tillgång till deras nätverk och resurser.

Några aktörer hade alltså redskap och resurser att göra sina röster hörda. Andra saknade de här möjligheterna. Förståelseramarna ”Skogsskydd för rennäringen” och ”Skogsskydd för lokal nytta” fanns därför överhuvudtaget inte med i den offentliga debatten eller formella processen. Och aktörer med förståelseramarna ”Nog med skydd” fungerade till största delen som stödtrupp åt ”skogsbruket”. Den offentliga debatten och formella beslutsprocessen kom alltså helt att domineras av ”skogsbrukets” och ”naturvårdarnas” förståelseramar. Tre viktiga grupper av lokalt förankrade förståelseramar fanns inte representerade i de sammanhang där regeringsuppdraget kom att avgöras. Det ledde till en likriktning av ”lokala” perspektiv och argument. Flera lokalt viktiga sätt att se på värden och konfliktfrågan fanns inte med. Det uppstod ett tomrum där de dominerande aktörerna kunde föra lokalsamhällets talan. Såväl naturvårdare som skogsbruksföreträdare kunde tillskriva ”lokalsamhället” och ”lokalsamhället” åsikter och egenskaper. På så vis kunde till exempel bilden av lokalsamhället som beroende av jobb och inkomster från skogsbruket stå relativt oemotsagd trots att motstående perspektiv fanns lokalt.

Kamp om makt och inflytande

När regeringsuppdraget sjuösattes var ”naturvårdarnas” ställning stark. Det samma gäller deras förståelseramar, ”Skogsskydd för biologisk mångfald”, som under en längre period helt dominerat naturvårdspolitiken. Nu hade miljöorganisationernas kampanjer, aktioner och lobbying hjälpt till att skapa ett opinionstryck för att skydda mer skog. Det var en anledning till att politiker och tjänstemän kände sig tvungna, eller såg en möjlighet, att agera. När miljöministern tog initiativet till uppdraget omsattes ”naturvårdarnas” retorik i politisk handling. Det stärkte, eller bekräftade, deras dominerande position. De naturvårdande myndigheterna tog snabbt initiativet över uppdraget, ansvaret för inventeringarna hamnade på länsstyrelsernas naturvårdsenheter och miljöorganisationerna var nöjda.

Aktörer med förståelseramar som handlar om skogsbruk för jobb och välfärd såg initiativet som ett hot. När Sveaskogs styrelseordförande Bo Dockered gav sig in i debatten var hans avsikt att utmana regeringsuppdraget och den rådande politiken. Med stor framgång lyckades han omformulera frågan till att handla om jobb, utveckling och välfärd. Plötsligt framstod det hela som ett val mellan skogsskydd *eller* jobb och utveckling. Han ifrågasatte alltså de dominerande förståelseramarna som handlade om att skydda mer skog för att rädda den biologiska mångfalden. Samtidigt lanserade han en alternativ, konkurrerande förståelseram.

Till att börja med var det mest retorik, en berättelse om sakernas tillstånd i vilken mer skogsskydd inte framstod som någon bra idé. Men när han så småningom presenterade Sveaskogs tio förslag på optimalt miljöarbete i skogen, ”Balans mellan skogsbruk och naturvård”,⁵⁴ övergick retoriken i handling. Här fanns konkreta förslag på vad som borde göras. De flesta var av ganska allmän karaktär och andra aktörer kunde utan problem utveckla dem vidare utifrån sina förutsättningar och behov. På så vis mobiliserade Sveaskog och Bo Dockered ett stöd för sin sak. I Norrbotten, där skogsskyddet befarades slå hårdast mot sysselsättning och lokal ekonomi, tog det ordentligt skruv och debatten blev alltmer aggressiv. Här dröjde det inte länge

54. Se pressmeddelande från Sveaskog den 29 oktober, 2003: ”10 förslag på en mer optimal naturvård – så går jobben inte åt skogen”, http://www.sveaskog.se/templates/Page_____7287.asp, (hämtat den 19 augusti, 2004).

förrän Länsstyrelsen, företrädd av landshövdingen, bestämde sig för att slå av på takten i reservatsbildningen. Det var nödvändigt, menade landshövdingen, att göra något för att hantera den växande folkopinionen mot fler naturreservat.⁵⁵ Förståelseramarna som handlade om ett effektivt skogsbruk för jobb och välfärd hade alltså fått ett ökat stöd. Deras styrkeposition befästes genom Länsstyrelsens beslut att bromsa in reservatsbildningen. Från att ha utmanat ”naturvårdarna” på ett muntligt, retoriskt, plan, understödde de nu myndighetens beslut att ändra både regler och rutiner.

Strax därefter kom Fastighetsverkets beslut att avverka i Pakkojåkkå. ”Skogsbruket” kom alltså att ytterligare utmana ”naturvårdens” förståelseramar och kontroll över regeringsuppdraget. Medan Sveaskog och Bo Dockered argumenterade på ett övergripande plan, gick Fastighetsverket till handling i ett konkret fall. Skogen i Pakkojåkkå blev ett exempel, en arena där aktörernas krafter kunde mätas. Inbäddad i ”skogsbrukets” förståelseramar om skogsbruk för jobb och välfärd var avverkningen både logisk och försvarbar. Från ”naturvårdens” perspektiv var den helt omotiverad och oförsvarlig. Frågan var hur allmänheten, berörda myndigheter och politiker skulle ställa sig.

Så här långt hade ”naturvårdarna” fått backa. Fastighetsverkets avverkning erbjöd dem plötsligt en möjlighet att agera, att återta initiativet. Med en slagkraftig aktion ville Greenpeace försvara regeringsuppdraget, dess ursprungliga syfte och de försvagade förståelseramarna om skogsskydd för biologisk mångfald. De ville återinföra frågan om naturvård och planetens överlevnad – inte diskutera jobb och ekonomi. Förhoppningen var att en spektakulär aktion och ett omfattande mediapådrag skulle skapa opinion för ett politiskt beslut om avverkningsstopp i de utpekade områdena. Men opinionstrycket räckte inte till, varken för ett avverkningsstopp eller för att ”naturvårdarna” skulle återfå kontrollen över uppdraget. Greenpeace hade inte mycket kontakt med lokalsamhället. Bilden av en konflikt mellan tillresta aktivister och lokala offer stärktes ju längre aktionen varade. Den bidrog till att underminera Greenpeace trovärdighet. De lokala aktörer som kunde ha kommit till Greenpeace stöd, och på så vis legitimerat aktionen, hade inte gjorts delaktiga. I lokalsamhället bidrog aktionen därför till att stärka ”skogsbruket”

55. Se artikel i Norrbottens-Kuriren den 6 december, 2003: ”Mindre skydd för skogen”.

och deras förståelseramar om skogsbruk för jobb och välfärd. Många lokala aktörer trodde dessutom att det fanns en koppling mellan Greenpeace aktion och uppropet ”Skogsreservat för överlevnad”. På så vis skadade aktionen även uppropets trovärdighet.

”Naturvårdarna” hade alltså till en början uppdraget i ett fast grepp. Men från det att inventeringsresultaten gjordes offentliga och Sveaskog drog igång debatten, tappade de stadigt mark. ”Skogsbruket” lyckades hävda sina perspektiv i den offentliga diskussionen, de fick regelverken tillämpade till sin fördel och vann en konkret, materiell, seger när Fastighetsverket avverkade skogen i Pakkojåkkå. Ett av deras bärande argument handlade om de norrländska inlands-samhällenas överlevnad: mer skogsskydd drabbar jobb och ekonomi i glesbygdssamhällen som redan har det kärvt. Bilden av de norrländska inlandssamhällena som skogsbruksberoende var central. Med hänvisning till en stark lokal opinion mot skogsreservat kunde ”skogsbruket” effektivt underminera ”naturvårdarnas” argument om skogsskyddets nytta. På så sätt ökade de sin makt och sitt inflytande.

Med uppropet ”Skogsreservat för överlevnad” utmanades ”skogsbrukets” bild av lokalsamhället. Uppropet inte bara utmanade de alltmer dominerande förståelseramarna om skogsbruk för jobb och välfärd. Faktum är att det hotade att underminera viktiga delar av dem. Men när dementin offentliggörs bekräftas bilden av lokalsamhället som skogsbruksberoende och norrbottningarna som reservatsmotståndare. ”Skogsbruket” återfick alltså det lokala stöd som var en förutsättning för att de med trovärdighet skulle kunna lansera sina förståelseramar om skogsbruk för jobb och välfärd.

Det informella mötet mellan de fyra berörda ministrarna i mars, 2004, beskrivs som policy-processens vändpunkt. Många ”naturvårdare” menar att det var då som Miljödepartementet och miljöministern slutgiltigt förlorade kontrollen över uppdraget. ”Skogsbruket”, å sin sida, hävdar att processen vid det här tillfället blev ”uppstyrd” och satt på rätt spår. Vad som än blev sagt bakom de stängda dörrarna så ändrades maktförhållandena till ”skogsbrukets” fördel. Deras krav på mer inflytande tillgodosågs när Naturvårdsverket strax efter mötet bjöd in de övriga aktörerna till samråd. Nu blev urvals- och avgränsningsprocessen en förhandlingsfråga istället för en uppgift enbart för naturvårdsmyndigheternas experter. De statliga skogsförvaltarna, Naturvårdsverket och länsstyrelserna i Norr- och Västerbotten kom att sitta som likvärdiga parter runt

förhandlingsbordet. "Skogsbrukets" önskemål att lösa skyddsfrågan inom ramen för fastlagda mål och regelverk, det vill säga miljömålets "delmål" för 2010, tillgodosågs också. Åtminstone indirekt. Regelverken och målen låg ju redan fast. Uppdraget att utveckla en nationell strategi för skogsskyddet utgick redan från delmålet för 2010. Ministrarnas icke-beslut innebar i praktiken att skyddsfrågan fick lösas inom ramen för de mål, ramverk och resurser som redan fanns på plats. Förslaget från "naturvårdarna" var att man istället skulle titta på skyddsfrågan i ett längre tidsperspektiv. Hellre än att låsa fast sig vid ett konstruerat delmål för 2010, skulle man diskutera skyddsbehovet utifrån det långsiktiga miljömålet att bevara den biologiska mångfalden. Då, menade många "naturvårdare", skulle det bli uppenbart att alla utpekade områden behöver skyddas. Men det här synsättet fick inget gehör. Miljöorganisationernas krav på ett avverkningsstopp i de utpekade områdena lämnades också obesvarat.

"Skogsbruket" fick flera av sina önskemål tillgodosedda, men det var inte utan kompromisser. Skogssektorn, liksom Länsstyrelsen och landshövdingen i Norrbotten var ju egentligen mot att det överhuvudtaget skulle bildas fler skogsreservat i Norrbotten. Trots det kom landshövdingen så småningom att sitta i den samrådsgrupp som hade till uppgift att välja ut vilka områden som skulle bli just fler reservat. Halvvägs genom processen annonserade Sveaskog en femtonprocentig minskning av avverkningsnivåerna i Norrbotten.⁵⁶ Naturvården uppgavs förvisso inte vara huvudanledningen till neddragningen. Men åtgärden tyder ändå på att företaget anpassat sin planering till en mer begränsad virkestillgång.

Vissa eftergifter och kompromisser blev alltså nödvändiga. Men på det hela taget fick "skogsbruket" allt mer gehör för sitt sätt att se på frågan. Medan ministrarnas hantering av situationen tillgodosåg flera av skogssektorns önskemål avspeglade det lite av "naturvårdens" krav och förståelseramar.

Hur blev det till slut?

I det här avsnittet ska vi titta nämnare på vad som kom ut ur regeringsuppdraget. Genom att ta reda på vilka aktörers önskemål

56. Pressmeddelande från Sveaskog den 20 september, 2004: "Sveaskog minskar avverkningarna i Norra Sverige", på http://www.sveaskog.se/templates/NewsPage_____12855.aspx (hämtat den 14 maj, 2007).

som avspeglas i resultatet kan vi få en uppfattning om deras inflytande i processen.

Inventeringsresultaten och samrådet

Ett viktigt resultat av regeringsuppdraget är inventeringsresultaten. De representerar ny kunskap om hur mycket skyddsvärd skog som finns i Sverige. Hela landet omfattades av inventeringarna, men det allra mesta av den skyddsvärda skogen som hittades ligger på statens marker i Norr- och Västerbotten. Det är förklaringen till varför debatten fick en så nordlig slagsida. En komplett sammanställning av hela inventeringsresultatet och utfallet i olika kommuner finns inte publicerad. Resultatet på statens marker presenteras däremot länsvis i ett antal rapporter som är utgivna av Naturvårdsverket. Enligt Naturvårdsverket avgränsades sammanlagt 247 240 hektar produktiv skogsmark med höga naturvärden på Fastighetsverkets och Sveaskogs marker i Norrbottens län (se tabell 5). Motsvarande siffror för försvarets och privata marker är inte sammanställda och offentligt tillgängliga.

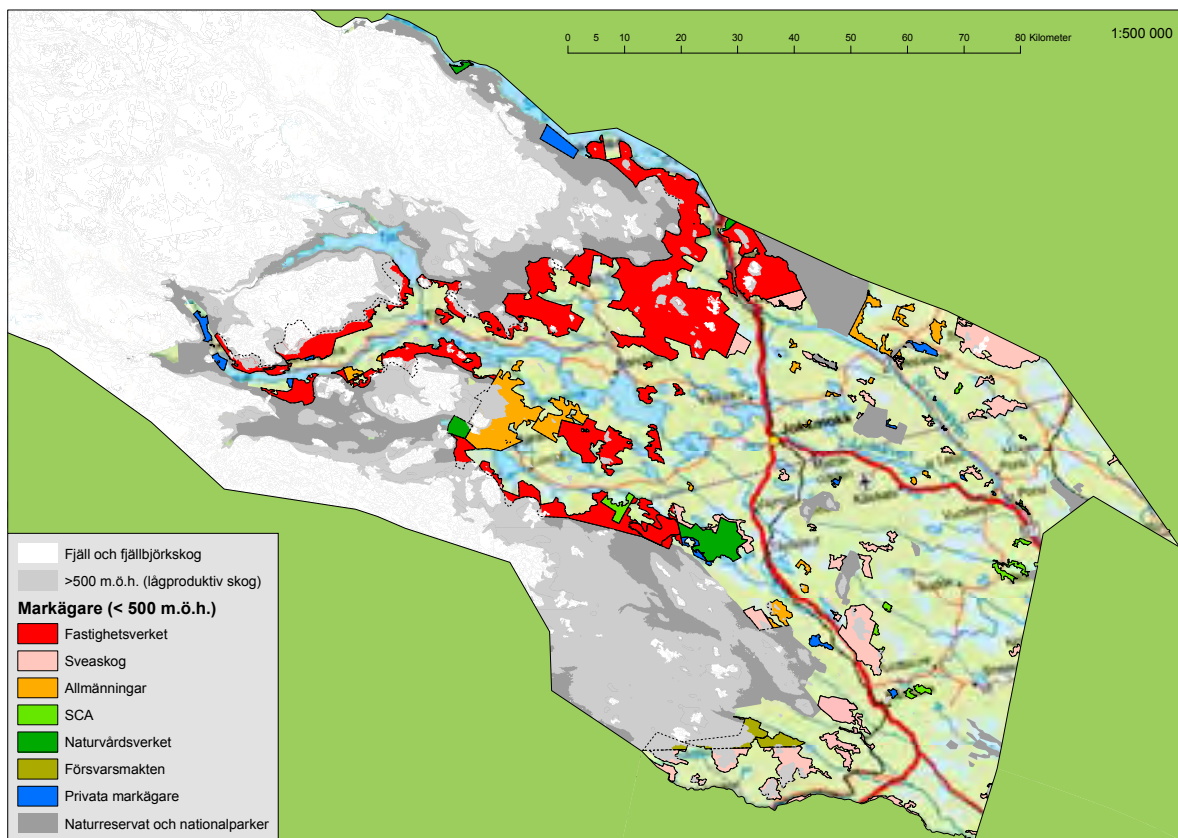
Förvaltare/ha produktiv skog	Fjällnära	Nedan fjällnära	Totalt
Sveaskog	56 615	96 825	153 440
Fastighetsverket	56 400	37 400	93 800
Totalt	113 015	134 225	247 240

Tabell 5: Areal skyddsvärd statlig skog som hittades i Norrbottens län ovanför respektive nedanför gränsen för fjällnära skog.⁵⁷

Utgångspunkten för den här studien är Jokkmokks kommun och här hittades sammanlagt lite mer än 94 000 hektar produktiv skog med höga naturvärden och skyddsbehov.⁵⁸ Kartan i figur 7 bygger på Länsstyrelsens material och är ett sätt att visa var de skyddsvärda

57. Se Naturvårdsverket, 2005; 2006.

58. Siffran, liksom kartorna i figur 7 och 8, bygger på en grov uppskattning som Länsstyrelsen i Norrbotten gjort av inventeringarnas utfall i Jokkmokks kommun. Se även Naturvårdsverket, 2005; 2006. Skattningen gjordes i augusti 2008 men ska spegla situationen sommaren 2006 då samråden med de statliga skogsförvaltarna slutförts. Enligt Länsstyrelsen går det inte att dra en knivskarp gräns mellan reservatsärenden som redan var påbörjade/pågående då regeringsuppdraget kom och de områden som identifierades som ett direkt resultat av uppdraget. Ett antal områden i Jokkmokks kommun utgör sådana gränsfall. En mer utförlig presentation av inventeringarnas utfall i Jokkmokks kommun finns i avhandlingen.



Figur 7. Kartan visar de skogsområden som avgränsades och klassades som skyddsvärda efter de inventeringar som bland annat genomfördes i Jokkmokks kommun 2004–2005. Färgade fält visar områdenas utbredning under 500 m. ö. h. Streckade linjer indikerar deras utsträckning över 500 m. Färgsättningen visar hur områdena fördelar sig på olika markägare/förvaltare. Kartan är gjord av Länsstyrelsen i Norrbotten och baserad på en uppskattning av situationen sommaren 2006. © Lantmäteriverket Gävle 2008. Medgivande I 2008/1394.

områdena ligger och vem som äger eller förvaltar dem. De färgade fälten visar de utpekade områdena och deras utbredning under 500 m. ö. h. Det är bara den produktiva skogen som är intressant för skogsbruk och i höjdlägen över 500 m. finns mycket lite så kallad produktiv skog.⁵⁹ Naturvårdsverkets och Länsstyrelsens siffror som diskuteras i det här kapitlet avser den produktiva skogen. Men de utpekade områdena innehåller även mark som inte producerar så mycket skog, till exempel glesa barrskogar, fjällbjörkskog, myrland och kalvfjäll. De

59. Produktiv skogsmark i lagens mening är mark som producerar med än 1 skm³/ha och år. Enligt Länsstyrelsen är en exakt avgränsning av den produktiva skogen svår att göra, särskilt i fjällregionen.

är inte så användbara för skogsbruk men kan ha andra värden. Den streckade linjen på kartan visar de utpekade områdenas yttergränser i de fall de ligger högre än 500 m. ö. h.

Det mesta av den skog som identifierats som skyddsvärd i Jokkmokks kommun, drygt 58 000 hektar,⁶⁰ ligger på Fastighetsverkets marker. De största arealerna hittar vi i fjällområdet där det redan finns stora reservat och nationalparker och där Fastighetsverket gjort betydande frivilliga avsättningar. Här är det dessutom av andra skäl svårt att bedriva skogsbruk överallt. Fastighetsverkets möjligheter att ta andra marker i bruk och på så vis kompensera för det produktionsbortfall som fler reservat skulle innebära är alltså begränsade.

Sveaskog, som efter Fastighetsverket förvaltar det mesta av det som bedömdes skyddsvärd i Jokkmokks kommun, har en något annorlunda situation. Drygt 18 000⁶¹ hektar skyddsvärda produktiva skogar pekas ut på bolagets marker. Sveaskogs skogsinnehav ligger genomgående öster om Fastighetsverkets. Här är det bördigare och betydligt glesare mellan reservaten. De utpekade områdena i Norrbotten utgör som helhet drygt fyra procent av Sveaskogs totala areal produktiv skog. Sveaskog har alltså större möjligheter än Fastighetsverket att hantera det produktionsbortfall som ett skydd av de utpekade områdena skulle innebära.

Om vi lämnar den statliga skogen så pekar Länsstyrelsen också ut ungefär 14 000 hektar skyddsvärda privatägda skogar och lite mer än 3 700 hektar på försvarets marker i Jokkmokks kommun.⁶² Det mesta av de privata skogarna tillhör Jokkmokks två skogsallmänningar.

Allt som allt redovisar Länsstyrelsen alltså drygt 94 000 hektar skyddsvärd produktiv skog i Jokkmokks kommun. Kartan i figur 8 bygger, liksom kartan i figur 7, på Länsstyrelsens material och visar de utpekade områdena tillsammans med myndighetens kategorisering av dem. Kategoriseringen av områdenas framtida skötsel, eller skyddsstatus, kan ses som naturvårdsmyndigheternas tolkning av läget för de utpekade områdena då samråden slutförts sommaren 2006. Det är viktigt att komma ihåg att samrådet i Sveaskogs fall ledde fram till en uppökning. I Fastighetsverkets fall kunde man inte

60. Produktiv skog. Siffran bygger på Länsstyrelsens uppskattning av utfallet i Jokkmokks kommun, se fotnot 58.

61. Siffran bygger på Länsstyrelsens uppskattning av utfallet i Jokkmokks kommun, se fotnot 58.

62. Siffrorna avser produktiv skog. Siffran bygger på Länsstyrelsens uppskattning av utfallet i Jokkmokks kommun, se fotnot 58.

komma överens. På deras marker var det därför fortfarande mycket som var oklart.⁶³

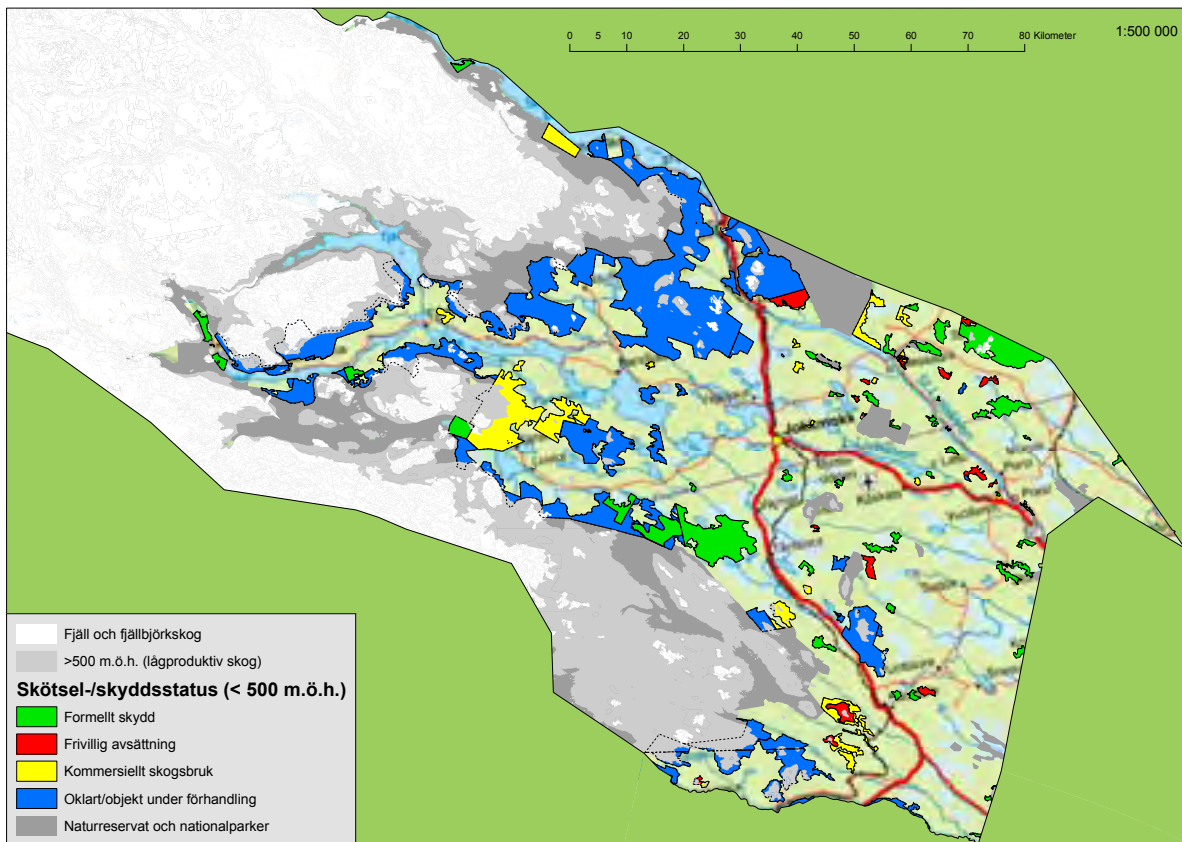
Med utgångspunkt från Länsstyrelsens siffror och karta kan vi konstatera att för ungefär 12 000 av de utpekade 94 000 hektaren planerades något slags skydd. Men då är det viktigt att hålla isär det som ska få ett formellt, lagstadgat, skydd (grönt på kartan i figur 8) och det som ska bli ”frivilligt” skyddat (rött på kartan i figur 8). Det här berör i första hand de statliga skogsförvaltarna som förutsätts ta ett betydande frivilligt ansvar för skogsskyddet. Ungefär en fjärdedel av den utpekade arealen på Sveaskogs marker kommer alltså att få ett formellt skydd. Och ytterligare en dryg tredjedel kommer att skyddas frivilligt som ”ekoparker” eller ”större hänsynsområden”. De frivilligt skyddade skogarna har inte samma lagliga skydd som till exempel nationalparker eller naturreservat. Naturvårdsambitionerna i de frivilligt skyddade områdena kan också till viss del variera eller förändras.⁶⁴

Många av de områden som enligt Länsstyrelsens kategorisering kommer att bli skyddade (gröna och röda på kartan) förvaltas alltså av Sveaskog. Men flera privatägda skogar kommer också att få ett skydd. Ungefär en fjärdedel av den privatägda areal som utpekades som skyddsvärd kommer att bli naturreservat. Den får med andra ord ett formellt lagstadgat skydd och markägarna kompenseras ekonomiskt. Som läget såg ut vid tidpunkten för kategoriseringen, det vill säga sommaren 2006, skulle mycket lite privatägd, och inget av försvarets, skog skyddas frivilligt.

Nästa kategori, blå på kartan, är områden där läget efter samrådets avslut fortfarande var oklart. Enligt Länsstyrelsen placeras alla ärenden i den här kategorin tills en lösning hittats för objekten som helhet. Här hamnade alltså all skog på Fastighetsverkets marker och en hel del av Sveaskogs fjällskogsområden. I den här potten ligger stora arealer, drygt 66 000 hektar i Jokkmokks kommun. Det mesta är fjällskogar. Men framtiden för områdena på till exempel Fastighetsverkets marker var inte så oklar som det kan verka. Verket och naturvårdsmyndigheterna var inte oense om alla utpekade skogar. Faktum är att myndigheterna var överens om att merparten av

63. Strax innan den här skriften skrevs kom regeringens proposition 2008/09:214: ”Hållbart skydd av naturområden”. I den framgår att regeringen nu avser att skydda merparten av de utpekade områdena på Fastighetsverkets marker, ”frivilligt” eller formellt mot marknadsmässig ersättning.

64. Se Sveaskogsbeskrivning av Ekoparker på <http://www.sveaskog.se/templates/subentranceext.....12235.aspx>, (hämtad den 27 oktober, 2007) och Naturvårdsverket, 2005.



Figur 8. Kartan visar de utpekade skogsområdena samt deras skötsel-/skyddsstatus. Färgade fält visar områdenas utbredning under 500 m. ö. h. Streckade linjer indikerar deras utsträckning över 500 m. Kartan är gjord av Länsstyrelsen i Norrbotten och baserad på en uppskattning av situationen sommaren 2006. © Lantmäteriverket Gävle 2008. Medgivande I 2008/1394.

arealen har höga naturvärden och ska omfattas av ett frivilligt skydd. De var däremot oense om gränsdragningar och delar av de större objekten där Fastighetsverket ville bedriva skogsbruk – eller få marknadsmässig ersättning vid eventuell reservatsbildning.⁶⁵ Frågan om Fastighetsverkets områden kom därför att bli föremål för ytterligare utredning och överläggningar.

Till slut har vi de gulmarkerade områdena. De visar skogar som enligt länsstyrelsens kategorisering kommer att tas i kommersiellt bruk. Här är det alltså möjligt att bedriva skogsbruk. Som det såg ut då

65. Se beslut av Naturvårdsverket den 22 juni, 2006: "Redovisning av fördjupat samråd mellan Naturvårdsverket och Statens Fastighetsverk om skyddsvärda statliga skogar", Dnr. 300-3998-02 No, och skrivelsefrån Statens Fastighetsverk den 26 juni, 2006: "Skyddsvärdastatliga skogar", Beteckning 220-1282/04.

samråden avslutades sommaren 2006 kommer Sveaskog att bruka ett antal områden i kommunens östra del. På de privata markerna hamnade mer än hälften av den utpekade arealen i den här potten. Liksom alla skogar som hittades på militärens marker. Tillsammans var det alltså vid tiden för samrådets avslut öppet för skogsbruk på drygt 15 000 hektar av den yta som hade pekats ut som skyddsvärd i Jokkmokks kommun.

Vems önskemål tillgodosågs?

Vi har sett att "skogsbruket" ökade sitt inflytande genom en rad formella och informella beslut allteftersom processen fortskred. På många sätt kunde "skogsbruket" alltså styra processen och få igenom mer av sina önskemål än "naturvårdarna". Men då får vi inte glömma att "naturvårdarna" dominerade början av regeringsuppdraget. Upplägget av inventeringarna avspeglar till exempel deras önskemål.

Den grupp aktörer som hade minst möjlighet att påverka processens utveckling är koalitionen bakom uppropet "Skogsreservat för överlevnad", det vill säga de som delar förståelseramar som handlar om skogsskydd för lokal nytta. Deras önskemål om delaktighet fanns inte ens på dagordningen. Och deras önskan att skydda skog för andra syften än att rädda den biologiska mångfalden försvann bakom de mer dominerande förståelseramarna. Samebyarnas perspektiv och åsikter hördes inte alls.

"Naturvårdarna" ville att alla utpekade områden med höga naturvärden skulle skyddas så snabbt som möjligt och de flesta föredrog ett lagstadgat skydd framför frivilliga varianter. På Sveaskogs marker i Norr- och Västerbotten kommer ungefär en fjärdedel av den utpekade arealen att få ett formellt, lagstadgat skydd. Detsamma gäller de privatägda markerna i Jokkmokks kommun. Nivån på det frivilliga skyddet ligger något högre på Sveaskogs marker. Men enligt den kategorisering som Länsstyrelsen gjorde så kan mer än två tredjedelar av den utpekade privatägda skogen i Jokkmokks kommun tas i kommersiellt bruk. Motsvarande siffra på Sveaskogs marker är 12 procent. Det är knappast vad "naturvårdarna" önskade och miljöorganisationerna har uttryckt sitt missnöje. Tjänstemännen i den statliga naturvårdsadministrationen var mer tillfreds. De har sett eftergifterna på den andra sidan förhandlingsbordet och kan se resultatet som en acceptabel kompromiss.

”Skogsbruket”, å andra sidan, befarade att alla områden som redan i de preliminära inventeringsresultaten pekades ut som skyddsvärda skulle bli naturreservat. Ett uttryckligt önskemål var därför att det formella skyddet inte skulle överstiga den nivå som redan var fastlagd i Miljömålets delmål för 2010. När den här studien avslutades fanns inga tecken på att så skulle ske och det måste ses som en framgång. Men det fanns också en mer grundläggande skepsis mot ytterligare skogsskydd inom skogsbrukskoalitionen. Många ifrågasatte överhuvudtaget behovet av att skydda mer skog i norrlands inland där det redan fanns stora reservat, nationalparker och frivilliga avsättningar. Här har ”skogsbruket” fått kompromissa. Faktum är att det nu trots allt blir fler naturreservat i inlandet. Betydande arealer kommer också ”frivilligt” att tas ur produktion. Trots att ”skogsbruket” effektivt lyckades öka sitt inflytande över regeringsuppdragets genomförande, var de alltså tvungna att acceptera mer skogsskydd i norr. En anledning var troligen ”naturvårdarnas” kontroll över uppdragets början. Länsstyrelsernas naturvårdsenheter drog snabbt igång inventeringar och ställde ”skogsbruket” inför fullbordat faktum. När de hade något att formellt reagera på var inventeringarna redan färdiga och de skyddsvärda skogarna var omsorgsfullt dokumenterade på ett sätt som var svårt att ifrågasätta eller bortse från.

Den aktör som under den studerade perioden lyckades få mest av sina önskemål tillgodosedda är Sveaskog. Redan innan regeringsuppdraget drog igång hade Sveaskog förbundit sig att använda 20 procent av sin produktiva skogsmark för naturvårdsändamål. ”Frivilligt”, snarare än formellt, lagstadgat skydd var ett uttalat önskemål. Beslutet att frivilligt skydda en del av de utpekade inventeringsområdena ökade därför inte Sveaskogs totala åtagande. Andelen formella naturreservat reducerades effektivt då miljömålet och den nationella strategin lades som en ram runt förhandlingarna. Faktum är att en majoritet av de tio förslagen för ett optimalt miljöarbete i skogen, som företagets styrelseordförande Bo Dockered inledningsvis lanserade, kunde till slut bockas av. Sveaskog var alltså en framgångsrik aktör.

På den lokala nivån fanns som bekant både aktörer som tyckte att det fanns nog med reservat och de som ville skydda mer skog. De förra gjorde gemensam sak med ”skogsbruket” och resultaten av processen kan, liksom för skogsbrukskoalitionen som helhet, både ses som en framgång och en kompromiss. Ett liknande resonemang kan föras för

den lokala "naturvården". De kan liksom resten av naturvårds-koalitionen räkna in vissa framgångar trots att de tappade mark under processens gång.

För de lokala aktörer som ville skydda mer skog av andra skäl än naturvård är situationen annorlunda. De som stod bakom uppropet "Skogsreservat för överlevnad" ställde sig visserligen positiva till att skydda alla områden som utpekats i inventeringen. Men de tyckte det var ännu viktigare att skydda andra skogar, sådana som används för lokal rekreation, turism och renskötsel. I vissa fall sammanfaller områdena, men långt ifrån alltid. Aktörerna bakom uppropet ville i första hand skydda mer skog nära byar och samhällen, längs leder och stigar samt i uppskattade jakt-, fiske- och rekreationsområden. Som framgår av kartan i figur 8 ligger det mesta av den skog som nu utpekats som skyddsvärd relativt långt från centralorten, byar och allfarvägar. Mycket lite ytterligare skogsskydd planeras i närheten av Jokkmokk och dess omgivande byar. I den meningen har de här aktörernas önskemål inte tillgodosetts.

De samiska aktörerna ville i första hand ha skydd för viktiga renbetesmarker. Samebyn Sirges ville till exempel ha mer skydd för snöfattiga tallskogar och hänglavskogar. De förra hittar man bland annat i låglänta områden i älvdalen. Som framgår i figur 8 ligger väldigt lite av den skog som nu utpekats som skyddsvärd i sådana lägen. De områden som planeras för skydd i kommunens östra del (gröna och röda på kartan) anses vara av begränsat värde för renskötseln.⁶⁶ I det avseendet har samebyns önskemål inte tillgodosetts. Men det slutliga utfallet var inte klart när den här studien avslutades. Många viktiga hänglavområden ligger på Fastighetsverkets marker i den västra delen i kommunen. De sammanfaller till viss del med de skogar som pekats ut för sina naturvärden (blå på kartan). Men så länge läget på Fastighetsverkets marker uppfattades som oklart var det svårt för Samebyarna att till fullo utvärdera utfallet.⁶⁷

De resultat som kom ut ur processen under den studerade perioden avspeglar alltså i första hand en kamp mellan skogsbrukskoalitionen och naturvårdskoalitionen. Dragkampen är dock långt ifrån över och maktrelationerna mellan aktörerna kan ändras igen. "Naturvården", företrädd av miljöorganisationerna, har till exempel en resurs som de hittills inte använt. Marknaden. Om miljöorganisationerna blir alltför

66. Intervju med Sirges sameby (17).

67. Intervju med Sirges sameby (17).

missnöjda med statens sätt att hantera skyddsfrågan kan de söka stöd på marknaden, hos konsumenterna. Nu finns en omfattande och lättillgänglig dokumentation av svenska skogar med höga naturvärden. Det är inte alltför svårt att hålla koll på vad som händer i de utpekade områdena. Naturvärdena är erkända och dokumenterade. Ett sätt för miljöorganisationerna att få stopp på oönskade avverkningar kan alltså vara att dra igång olika sorters marknadsinriktade kampanjer. Men en förutsättning för framgång är att det finns ett tillräckligt stort stöd bland köpare och konsumenter. "Naturvårdarnas" förståelseramar, de som handlar om att skydda skog för att rädda den biologiska mångfalden, måste alltså vara tillräckligt starka, inte bara i Sverige, utan även i viktiga exportländer som England och Tyskland. I ett sådant läge kan det bli svårt att avverka de utpekade inventeringsområdena utan höga kostnader.

5. Politik, plats och framtidens skogar?

Platsens betydelse

I kapitel 3 kunde vi konstatera att aktörernas olika föreställningar om ”platsen” och skogen förklarar mycket av skiljelinjerna i den konflikt som uppstod. Ofta var det aktörernas uppfattning om själva meningen med platsen som gick isär. Vi kunde också se att två typer av platsrelaterade föreställningar verkar spela särskilt stor roll. Den första hänger samman med skogslandskapet och dess föränderlighet och den andra med lokalsamhällets ekonomi, dess grad av ”skogsbruksberoende”. De här föreställningarna är viktiga delar av de förståelseramar som beskrivs i kapitel 3. Men faktum är att de också förekommer i andra skogskonflikter. Förståelseramarna som handlar om att skydda skog för biologisk mångfald, att bedriva skogsbruk för jobb och välfärd liksom att skydda skog för olika urbefolkningars behov känns igen. De har förekommit tidigare i den svenska skogsdebatten och de uppträder i beskrivningar av skogskonflikter från andra länder med förhållanden som liknar de svenska, till exempel i Finland, Kanada och USA.⁶⁸ Förståelseramar som handlar om att skydda skog för lokal nytta är något ganska nytt i Sverige. Men i andra länder, som Kanada, verkar de vara ett vanligt inslag i debatten.⁶⁹ Hur, när och på vilket sätt de här förståelseramarna kommer till uttryck beror

68. Se till exempel Lisberg Jensen, 2002; Enander, 2003; Eckerberg, 1998; Hellström & Raunala, 2002; Lange, 1992; Moore, 1993; Nie, 2006; Raitio, 2008; Cheng, Kruger & Daniels, 2003.

69. Se till exempel Hanna, 2005; Bullock & Hanna, 2008.

naturligtvis på de lokala sammanhangen. Men i botten på många av konflikterna kan man skymta olika sätt att förstå platser och deras skogar. Kontroverserna verkar alltså handla om själva meningen med dem.

Aktörernas sätt att förstå platser och deras skogar, deras sätt att tolka landskapet, är något de lärt sig. Deras förståelseramar har utvecklats i olika verksamheter, genom mångårig praktisk träning.⁷⁰ "Naturvårdarna" lär sig till exempel att se skogen på ett visst sätt. Tillsammans med andra likasinnade utbildar de sig, de går kurser, gör gemensamma exkursioner och letar efter skyddsvärda miljöer och arter. Jägmästare, skogstekniker och skogsmaskinförare lär sig att se skogen på ett annat sätt. Deras förståelseramar har utvecklats kring själva idén att bruka och odla skog. Renskötseln representerar ett tredje sätt. Rensköterna fostras och lär av de äldre som brukat markerna i många generationer. Skogsbruk, naturvård och renskötsel är alltså exempel på verksamheter som formar aktörernas sätt att se och förstå platser och deras skogar. De representerar skilda sociala sammanhang, olika sätt "att vara" i skogen. I grunden skiljer de sig inte i så mycket mellan olika platser i världen och de förändras bara långsamt. Oftast mycket långsammare än de svängningar som sker i politik och förvaltning. Det kan förklara hur skogskonflikter kan fortleva i jämförelsevis oförändrade former trots ändrad lagstiftning, nya förvaltningsystem och utvecklade brukningsmetoder.

Många aktörer har personliga och djupt känslomässiga relationer till vissa typer av skogar eller platser i skogen. Det är alltså inte så enkelt att bara de som vill skydda mer skog gillar att vara i den gamla orörda skogen. Det som skiljer aktörerna åt är snarare deras upplevelser av hygget och ungsbogen, det vill säga det som ersätter den gamla skogen om den avverkas. Här är skiljelinjen skarp mellan de som vill skydda mer skog och de som är emot. De förra uttrycker ofta en rädsla att deras skogliga andningshål ska förstöras. Att de ska förändras så att upplevelsen – meningen med platsen eller skogen – går förlorad. Och i deras ögon betyder en avverkning inte i första hand början på en ny skog, utan förstörelse av den gamla. Den här rädslan verkar vara en viktig drivkraft för handling. En önskan att även i framtiden kunna uppleva ro, lycka, tidlöshet eller samhörighet med andra levande varelser verkar ha sporrat många av de aktörer som

70. Se Shields, 1991; Macnaghten & Urry, 1998.

agerade för mer skydd i samband med regeringsuppdraget. Det är därför något av en paradox att den offentliga debatten till så stor del utgick från ett snävt tekniskt eller naturvetenskapligt perspektiv på frågor om biologisk mångfald och ekonomi. Skogens sociala, kulturella eller rent av känslomässiga betydelse diskuterades knappast alls.

Om de känslomässiga argumenten inte upplevs som trovärdiga kan de uttryckas på andra sätt. ”Meningen” med en plats eller skog är något som aktörerna hela tiden skapar. Den anpassas för att passa vad som uppfattas som ett vetenskapligt trovärdigt och politiskt framgångsrikt sätt att argumentera. Miljöorganisationerna har till exempel en tendens att beskriva skyddsvärda skogar enbart i termer av biologisk mångfald. Men under ytan handlar det också om känslomässigt laddade relationer till platser, skogar och landskap. Idag har de argumenten ingen plats i debatten.

Föreställningar om platser och skogar är politiska verktyg. I kapitel 3 framgår hur aktörerna beskriver lokalsamhället Jokkmokk och de omkringliggande skogarna. De namnges, etiketteras och fylls med mening. Etiketten föreskriver ofta en viss typ av handling. En ”urskog” signalerar en historia utan mänsklig påverkan. Den uppfattas av de flesta som fel plats för storskaligt skogsbruk. I en ”trivial och genomhuggen tallskog” går det däremot bra att avverka. När Greenpeace kallade skogen i Pakkojåkkå för ”naturskog” var det underförstått att skogens mening och värde bara kan behållas om den skyddas från skogsbruk. När Sveaskog utmålade Norrlands inland som ekonomiskt beroende av skogsbruk argumenterade de samtidigt för ett fortsatt effektivt brukande. Om en inlandskommun som Jokkmokk ska överleva går det inte att stänga in råvaran i reservat. Genom att manipulera och marknadsföra platsers namn och mening försöker aktörerna påverka politiken. En viktig fråga är alltså vilka aktörer som hade störst möjligheter att marknadsföra sina sinbilder om platsen och skogen?

Olika föreställningar om platsen och skogen spelade stor roll för hur aktörerna uppfattade frågan om skogsskydd och hela regeringsuppdraget. Men de är inte det enda som påverkade deras agerande. En slutsats av den här studien är att aktörernas sociala sammanhang kan vara minst lika viktigt. Vem som är vän med vem och vilka som tillhör

en viss social gemenskap spelar roll. På den lokala nivån verkar sociala lojaliteter vara avgörande för om, och hur, aktörernas förståelseramar kommer till uttryck. Sociala lojaliteter, gruppträck, rädsla för konflikter och till och med hot om bojkotter och utfrysning påverkade aktörerna. Ibland avstod de från att agera på det sätt som vore logiskt i förhållande till deras föreställningar om platsen och skogen. En del valde att inte uttrycka sina åsikter. Andra bytte till förståelseramar som var mer förenliga med de åsikter som dominerade i den sociala gemenskap de ingick i. Det här var mest påtagligt bland aktörer som ville skydda mer skog och inte tillhörde grupperingar som traditionellt varit positiva till skogsskydd. De riskerade att hamna ute i kylan. För aktörer som befann sig i sociala sammanhang där det fanns ett stöd för deras förståelseramar var det här ett mycket mindre problem. De stod också konsekvent fast vid sina åsikter trots att det stormade. Aktörernas möjligheter att byta eller förändra sina förståelseramar är alltså inte obegränsade. Det finns sociala begränsningar för hur mycket någon kan övertalas, för vilka koalitioner som är hållbara och för möjligheterna att inta nya ståndpunkter.

”Platsen” är också något som förenar – åtminstone på den lokala nivån. Nästan alla lokalt förankrade aktörer delar omsorgen om den gemensamt bebodda platsen. I det här fallet handlar det om Jokkmokks kommun och dess framtid. Trots det uppstod ingen lokal dialog eller samarbete. Händelserna kring regeringsuppdragets genomförande resulterade istället i en polariserad konflikt. Men den gemensamma platskänslan kan ses som en oprövad plattform för dialog och lärande. Den litteratur som beskriver erfarenheter från liknande platser och konflikter antyder att här borde finnas en möjlighet till konstruktiv dialog.⁷¹

Politik och förvaltning

När det regeringsuppdrag som vi följt genom den här studien skulle genomföras möttes ”gamla” och ”nya” sätt att styra. Svensk miljöpolitik har genomgått stora förändringar under de senare åren.⁷² Uppdraget började som ett traditionellt, hierarkiskt organiserat

71. Se till exempel Cheng, Kruger & Daniels, 2003; Brandenburg & Carroll, 1995; Stuertevart & Lange, 1996.

72. Se Lundqvist, 1997; 2005.



Lokalt deltagande. Det finns mångas studier som visar att ett lokalt deltagande är ett bra sätt att öka både kvaliteten och effektiviteten på naturresursförvaltningen. Foto: Anders Esselin

initiativ. Naturvårdsverket hade kontroll över det hela. Sedan smälte det samman med det övergripande miljömålsarbetet och ett annat regeringsuppdrag som gick ut på att utveckla en nationell strategi för skogsskyddet. De senare initiativen representerar mer av de ”nya” styrningsformerna. Här är ”målstyrning” och samverkan mellan traditionellt skilda sektorer ledstjärnor. Naturvårdsverket fick en mer koordinerande roll och de konflikter som uppstod skickades inte ”uppåt” till politikerna för beslut. Istället fördes de tillbaka till den integrerade ”sektorn” där ”skogsbruket” och ”naturvårdarna” förväntades göra upp runt förhandlingsbordet.

När regeringsuppdraget skulle genomföras krockade både styrningstraditioner och olika policyinitiativ. Det blev rörigt och oklart vad som egentligen gällde. Här kom de olika aktörerna att kämpa om tolkningsföreträdet. Det blev en teknisk diskussion om miljömål, siffror och procedur. Men egentligen handlade det om hur mycket av de utpekade skogarna som skulle skyddas och hur mycket som skulle brukas. I grunden var det med andra ord fråga om en

klassisk avvägning mellan miljö och ekonomi. Den kom i det här fallet att avgöras av en partsammansatt samrådsgrupp på den administrativa nivån. Gruppen var tillfällig, inga formella beslut togs och vem som kan ställas till ansvar är oklart. Det reser frågor om legitimitet och makt. Vems möjligheter att påverka ökar respektive minskar när de traditionella hierarkierna förändras?

Sveaskog är en stor, ekonomiskt betydelsefull och politiskt väl integrerad aktör som kunde utnyttja ”röran” till sin fördel. Företaget kunde påverka processens form och utveckling. Sveaskog, liksom resten av ”skogsbruket”, fick mer inflytande när naturvårdssektorns hierarkiska kontroll över uppdraget minskade. När Naturvårdsverket bjöd in till ett sektorsövergripande samråd skedde en tydlig maktförskjutning till ”skogsbrukets” fördel. I det här fallet verkar det alltså vara de redan stora, ekonomiskt starka och politiskt väl integrerade aktörerna som tjänade mest på övergången till nya styrformer. Liknande slutsatser har dragits av forskare som tittat på andra politiska processer.⁷³

Det här resonemanget berör egentligen bara de aktörer som var representerade i den formella processen där besluten fattades, det vill säga ”skogsbruket” och ”naturvården”. På den lokala nivån fanns flera aktörer som inte hade tillgång till den formella processen. De hade alltså inga möjligheter att påverka den. Det betyder inte att alla lokala aktörer var marginaliserade. Problemet är snarare att bara de som hade tillgång till resurser och nätverk hade möjlighet att påverka. Resten saknade förutsättningar att göra sina röster hörda. Brist på information, kunskap och konfliktfyllda sociala lojaliteter gjorde dessutom många lokala aktörer känsliga för manipulation och gruppträck. Det bidrog till deras marginalisering. Regeringsuppdraget som helhet led alltså av ett underskott på lokalt deltagande och lokala perspektiv. Det gör att man kan ifrågasätta dess legitimitet.

Innan vi går djupare in i frågan om ett lokalt inflytande ska vi beröra situationen för de samiska aktörerna. De har en juridisk särställning i fråga om rättigheter till mark och vatten. Flera av de skogsområden som pekades ut som skyddsvärda ligger inom samebyarnas åretruntmarker där de renskötande samerna har en stark sedvanerätt. Forskning visar till exempel att samernas historiska rättigheter till sina så kallade Lappsatteländ kan jämföras med de

73. Se till exempel Sundström, 2005.

dåtida böndernas rättigheter till sina marker.⁷⁴ Samiska aktörer menar därför att sedvanerätten går att jämställa med en äganderätt. Trots detta blev samebyarna inte inbjudna till de samråd som skulle diskutera de utpekade skogsområdenas framtida användning. Det upplevdes av många samiska aktörer som en kränkning av deras rättigheter. Tolkningen av de här rättigheterna är förvisso en tvistefråga, och den svenska staten har hittills inte lyckats skapa klarhet. Effekterna av det oklara rättsläget drabbar samerna och rennäringen. I det här fallet fanns samernas representanter, förståelseramar och önskemål inte representerade vid förhandlingsbordet när framtiden för de utpekade skogarna stakades ut.

I Norrbotten ökar konkurrensen om de kvarvarande gammelskogarna. Naturvården, såväl som skogsbruket och renskötseln, gör anspråk på dem. Varje beslut som rör de här skogarnas framtid har betydelse för de olika sektorernas möjligheter att använda dem. Vad som händer med de nu utpekade områdena kommer att påverka samebyarnas vinterbetessituation. Samebyarna ser den här kopplingen. De gör bedömningen att det politiska och ekonomiska utrymmet för mer skogsskydd är begränsat. De befارar att det ska hinna ockuperas av "naturvårdarna" innan de själva kommer fram till förhandlingsbordet. De är oroliga för att mista sin del av kakan, att de i slutändan inte kommer att kunna få sina mest värdefulla områden skyddade – eller mer hänsynsfullt brukade. De samiska aktörerna efterlyser därför en mer samordnad planering av skogsskyddet där skogsbruk, naturvård, rennäring och till exempel turismnäringen deltar på likvärdiga villkor.

Vi har redan konstaterat att fler lokala aktörer än samerna ställdes utanför. Dålig lokal förankring är något som kan påverka tilltron till hela processen – dess legitimitet. De här problemen verkar dessutom inte vara begränsade till det här regeringsuppdraget utan mer vanligt förekommande.⁷⁵ Det finns många studier som visar att ett lokalt deltagande är ett bra sätt att öka både kvaliteten och effektiviteten på naturresursförvaltningen.⁷⁶ Att öka det lokala deltagandet i naturvårdspolitiken bör alltså vara en angelägen uppgift för den svenska staten. Men det är lättare sagt än gjort. Att föra ner förhandlingar och beslut på den lokala nivån är inte något som nödvändigtvis löser alla

74. Se Korpijaakko-Labba, 1994.

75. Se till exempel Baker & Eckerberg, 2008; Sandström, Hovik & Falleth, 2008.

76. Se till exempel Pinkerton, 1989; Carlson & Berkes, 2005.

problem. Det är inte givet att man på så vis lyckas inkludera marginaliserade grupper och åsikter – åtminstone inte på små orter där naturresursfrågorna är kontroversiella. Två centrala frågor är: vem ska delta och på vilket sätt?

En slutsats av den här studien är att de mest marginaliserade aktörerna också är dåligt organiserade. De är inte direkt synliga som en homogen intressegrupp att bjuda in till rundabordsförhandlingar. Många av dem slits mellan olika uppfattningar och sociala lojaliteter. Gruppträck som begränsar deras möjligheter att delta och yttra sig förekommer. Ojämbördiga maktrelationer försvårar det hela ytterligare. Detta betyder inte att ett större lokalt deltagande är en dålig idé eller omöjligt att genomföra. Men det är inte enkelt. Ett sant lokalt deltagande bör alltså gå längre än att skapa nya organisatoriska lösningar, till exempel samrådsgrupper. Deltagandet måste inkludera fler än de mest synliga intresseorganisationerna. Kommunen, eller någon annan organisation som kan representera lokalsamhällets hela bredd, bör finnas med. Sedan räcker det inte att alla aktörer är formellt representerade. De måste också känna sig trygga att uttrycka sina åsikter utan risk för sociala sanktioner och konflikter. Det förutsätter tolerans, tillit och, troligtvis, aktiv konflikthantering. Dessutom behöver alla aktörer ha tillräckligt med information och kunskap för att självständigt kunna bilda sig en uppfattning om sakfrågorna. Att få allt det här på plats är ingen lätt uppgift. Men att öka det lokala deltagandet utan att de nödvändiga förutsättningarna är på plats är ett riskfyllt experiment. Då riskerar man att fastna i de traditionella maktstrukturerna där vissa aktörer och åsikter dominerar medan andra undertrycks.

Framtidens skogar?

Vad säger den här studien om hur skogen kommer att se ut och användas i framtiden? Skogen växer långsamt och dagens skogslandskap återspeglar en lång historia av brukande. På samma sätt ger skogen möjlighet att blicka långt in i framtiden. En viktig del av aktörernas förståelseramar handlar om skogslandskapets föränderlighet. De rymmer tolkningar av historien, av vad som har hänt och hur skogslandskapet blivit vad det är. De här berättelserna är mer än historiska dokument. De används framförallt för att motivera



Blåbärsskog. Foto: Anders Esselin

hur skogen ska skötas i framtiden. Skogar som ”skövlats”, ”utarmats” och nästan försvunnit är i uppenbart behov av skydd och vård. En naturresurs som brukats på ett ”hållbart” sätt, som lagt grunden till den svenska välfärden, ska naturligtvis fortsätta att nyttjas på ett effektivt sätt. Historia och framtid binds samman i aktörernas berättelser om skogen.

Vi har sett att det regeringsuppdrag som studerats har effekter som påverkar skogens användning i nuet. Skogar som nu blir naturreservat kan till exempel inte samtidigt användas av skogsindustrin som råvara. Det virket måste industrin hämta någon annanstans, eller minska produktionen. På samma sätt är de skogar som inte fick skydd och nu avverkas borta för de renskötare, jägare, växter och djur som är beroende av dem. De måste också söka sig till andra skogar. Men de fulla effekterna av dagens skogspolitik kommer vi att se i framtiden. När dagens hyggen och ungsogar blivit vuxna skogar. Då kommer nutidens markanvändningsplanering och skötselmetoder att kunna avläsas i skogslandskapet. Först då, eller ännu längre in i framtiden, kommer vi att veta om vi skyddade tillräckligt mycket skog för att klara den biologiska mångfalden. Om miljömålet Levande Skogar

nåddes. Om skogsindustrin kunde försörjas med virke och upprätthålla sin roll som välfärdsmotor. Hur beroende de norrländska lokalsamhällena verkligen var av skogsbrukets utveckling. Och vem som till slut inte kunde hitta den där "andra" skogen att flytta till. Eller om alla trots allt fick plats.

Debatten kring regeringsuppdraget handlade alltså lika mycket om framtidens skogar som om de träd som står där idag. Den är en kamp om hur det framtida skogslandskapet ska se ut och användas. Varje förståelseram innehåller sin bild av framtiden, och den manar till handlingar som gör att den kan förverkligas. Aktörerna utvecklar alltså olika strategier för att "kolonisera" framtiden. Vissa sätt att se på framtiden blir dominerande. Andra undertrycks. Så formas konkurrerande föreställningar om den framtida skogen. "Naturvårdarnas" framtidsbilder betonar ekologiska risker, artutarmning och förluster. De uppmanar till en förändring av vårt sätt att bruka skogen, till större försiktighet. I "Skogsbrukets" framtidsvisioner framhävs virkestillväxten. Jobben, tillväxten och välfärden har en framskjuten plats. Här påkallas vikten av ett effektivt nyttjande av skogen som resurs.

Studien är ett exempel på hur vi kan utforska kampen om framtiden. Den visar hur vi kan använda förståelseramar som ett redskap. De hjälper oss att beskriva aktörernas föreställningar om framtiden och vad dessa betyder för deras sätt att agera. Utifrån en sådan analys kan frågor om inflytande och makt belysas. "Framtiden" är alltså inte något som blir till helt oberoende av oss själva. Det gäller även forskare. Som forskare är vi i allra högsta grad med och skapar föreställningar om framtiden, till exempel av den framtida skogen och dess användning. Och forskarnas framtidsscenarios understödjer precis som alla andra aktörers framtidsvisioner vissa strategier och handlingsalternativ. De koloniserar med andra ord också framtiden.

I studien av regeringsuppdraget kunde vi se hur frågan om skogens framtida användning gav upphov till kontroverser. Mer eller mindre uttalade konflikter uppstod i regeringskansliet, i myndigheter, mellan olika myndigheter, mellan miljöorganisationer och skogsbruk och, inte minst, i lokalsamhället Jokkmokk. Här krockade de olika aktörernas försök att forma framtiden. Konflikter behöver inte vara något enbart negativt. Men när konflikterna blir långvariga, svårlösta och kostsamma blir det besvärligt. Allra jobbigast blir det oftast för de

svagare parterna. Och för ett litet samhälle kan alltför mycket konflikter bli direkt destruktivt.

I fallet Jokkmokk kunde vi se hur händelserna kring regeringsuppdraget till slut tog död på det lokala samtalet om skogen – trots att alla var eniga om att skogen är en av Jokkmokks viktigaste framtidsresurser. De intressekonflikter som vi sett i den här studien kan inte trollas bort genom dialog. De kan inte heller lösas enbart på den lokala nivån. Men om invånarna i lokalsamhället ska vara med och forma sin framtid måste de kunna tala med varandra om skogen. I den här studien presenteras både verktyg och slutsatser som kan vara användbara i ett sådant samtal.

Referenser

- Baker, S. & Eckerberg, K. (red.) 2008. *In pursuit of sustainable development: New governance practices at the sub-national level in Europe*. Routledge, London and New York.
- Beland Lindahl, K. 2008. *Frame analysis, place perceptions and the politics of natural resource management: Exploring a forest policy controversy in Sweden*. Akademisk avhandling. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae No. 2008:60. Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Brandenburg, A. & Carroll, M. 1995. Your place or mine: The effects of place creation on environmental values and landscape meanings. *Society and Natural Resources* 8, 381–398.
- Bullock, R. & Hanna, K. S. 2008. Community forests: Mitigating or creating conflict in British Columbia forest management. *Society and Natural Resources* 21, 77–85.
- Carlsson, L. & Berkes, F. 2005. Co-management: Concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management* 75(1), 65–76.
- Cheng, A. S., Kruger, L. E. & Daniels, S. E. 2003. "Place" as an integrating concept in natural resource politics: Propositions for a social science research agenda. *Society and Natural Resources* 16, 87–104.
- Eckerberg, K. 1998. Managing uncommon grounds: Swedish forestry policy and environmental sustainability. I: *Sustainability – The challenge: People, powers and the environment* (red. Sandberg, A. & Sörlin, S.). Black Rose Books, Montreal, 91–97.
- Enander, K. G. 2003. Framväxten av en skoglig miljöpolitik. I: *Skogsbruksrätt och skogspolitik 1950–2000*. Rapporter 54. Institutionen för skogsskötsel. Umeå Universitet, Umeå.
- Fischer, F. 2003. *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press, Oxford.
- Hanna, K. S. 2005. Planning for sustainability: Two contrasting communities. *Journal of the American Planning Association* 71(1), 27–40.
- Hay, C. 2002. *Political analysis: A critical introduction*. Palgrave, Houndmills and New York.
- Hellström, E. & Reunala, A. 1995. *Forestry conflicts from the 1950's to 1983: A review of a comparative study between USA, Germany, France, Sweden, Finland and Norway*. European Forest Institute Research Report 3. European Forest Institute, Joensuu.
- Ingold, T. 2000. *The perception of the environment: Essays in livelihood, dwelling and skill*. Routledge, London.
- Korpijaakko-Labba, K. 1994. *Om samernas rättsliga ställning i Sverige och Finland*. Juristförbundets förlag, Helsingfors.
- Lange, J. I. 1993. The logic of competing information campaigns: Conflict over old growth and the spotted owl. *Communication Monographs* 60, 239–257.
- Lisberg Jensen, E. 2002. *Som man ropar i skogen: Modernitet, makt och mångfald i kampen om Njakafjäll och i den svenska skogsbruksdebatten 1970–2000*. Akademisk avhandling. Lund Studies in Human Ecology 3. Lunds Universitet, Lund.

- Lundqvist, L. 1997. *Effektiva styrmedel i miljöpolitiken: Ett forskningsprogram*. Rapport 4757. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Lundqvist, L. 2005. Ekologiskt integrerad politik. I: *Hållbar utveckling som politik: Om miljöpolitikens grundproblem* (red. Jagers, S. C.). Liber, Malmö, 87–108.
- Länsstyrelsen i Norrbotten & Skogsstyrelsen. 2006. Skogen i Jokkmokks kommun: Metoder och underlagsmaterial för beskrivning av skogslandskapet. *Rapportserie nummer 7/2006*. Länsstyrelsen i Norrbotten, Luleå.
- Macnaghten, P. & Urry, J. 1998. *Contested natures*. Sage Publications, London.
- Massey, D. 1995. The conceptualisation of place. I: *A place in the world: Places, cultures and globalisation* (red. Massey, D. & Jess. P.). Oxford University Press, Oxford, 46–79.
- Massey, D. 1997. A global sense of place. I: *Reading human geography: The poetics and politics and inquiry* (red. Barnes, T. & Gregory, D.). Arnold, London and New York, 315–323.
- Moore, M. P. 1993. Constructing irreconcilable conflict: The function of synecdoche in the spotted owl controversy. *Communication Monographs* 60(3), 258–274.
- Naturvårdsverket. 2004a. Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar: Huvudrapport över uppdrag om naturvärdesbedömning och skydd av viss skog. *Naturvårdsverket. Rapport 5339*, Stockholm.
- Naturvårdsverket. 2004b. Skyddsvärda statliga skogar: Norrbottens län 2004. *Naturvårdsverket. Rapport 5473*. Stockholm.
- Naturvårdsverket. 2005. Skyddsvärda statliga skogar: Kategorisering av områden på Sveaskogs markinnehav i Norrbottens län. *Naturvårdsverket. Rapport 5498*. Stockholm.
- Naturvårdsverket. 2006. Skyddsvärda statliga skogar: Samråd om områden på Statens fastighetsverks markinnehav i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. *Naturvårdsverket. Rapport 5573*. Stockholm.
- Naturvårdsverket & Skogsstyrelsen. 2005. *Nationell strategi för formellt skydd av skog*. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Stockholm och Jönköping.
- Nie, M. 2006. Governing the Tongass: National forest conflict and political decision making. *Environmental Law* 36(2), 385–480.
- Perri 6. 2005. What's in a frame? Social organisation, risk perception and the sociology of knowledge. *Journal of Risk Research* 8(2), 91–118.
- Pierre, J. & Peters, G. 2000. *Governance, politics and the state*. Macmillan, London.
- Pinkerton, E. (red.) 1989. *Cooperative management of local fisheries: New directions for improved management and community development*. University of British Columbia Press, Vancouver.
- Raitio, K. 2008. *You can't please everyone: Conflict management practices, frames and institutions in Finnish state forests*. Akademisk avhandling. Publications in Social Sciences. University of Joensuu, Joensuu.
- Sandström, C., Hovik, S. & Falleth, E. (red.) 2008. *Omstridd Natur: Trender och utmaningar i Nordisk naturförvaltning*. Boréa bokförlag, Umeå.
- Sardar, Z (ed). 1999. *Rescuing all our futures: The future of futures studies*. Praeger Studies on the 21st Century. Westport, Connecticut.

- Schön, D. & Rein, M. 1994. *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books, New York.
- Shields, R. 1991. *Places on the margin: Alternative geographies of modernity*. Routledge, London.
- Stuertevant, E. & Lange, I. 1996. *Appelgate partnership case study: Ground dynamics and community context*. A research report submitted to the USDA-Forest Service. Pacific Northwest Research Station, Ashland.
- Sundström, G. 2005. *Målstyrningen drar åt skogen: Om government och governance i svensk skogspolitik*. SCORE Rapportserie 2005:6. Stockholms Centrum för Forskning om Offentlig Sektor, Stockholm.

Bilaga 1. Översikt informanter

Aktörer/informanter	Skrev under upprop	Skrev under dementi	Nr.
Jokkmokks kommun			1
Länsstyrelsen: landshövdingen			2
Länsstyrelsen: livsmiljöenheten			3
Länsstyrelsen: livsmiljöenheten			4
Miljödepartementet			5
Näringsdepartementet			6
Naturvårdsverket			7
Statens Fastighetsverk			8
Statens Fastighetsverk: Jokkmokk			9
Sveaskog: styrelsens ordförande			10
Sveaskog			11
Privatägt sågverk i Norrbotten			12
Jokkmokk Allmänning			13
Skogsentreprenör i Jokkmokk			14
Greenpeace Nordic			15
Naturskyddsföreningen: Jokkmokk	x		16
Sirges sameby	x		17
	x		18
Samiskt turistföretag: Tuorpon sameby	x		19
Turistföretag I i Jokkmokk	x		20
Turistföretag II i Jokkmokk	x		21
Jokkmokks jakt & fiskevårdsförening	x		22
Jokkmokks skoterförening	x	x	23
Företagarna: Jokkmokk	x	x	24
	x	x	25
Företagare I i Jokkmokk	x	x	26

Företagare II i Jokkmokk	x	x	27
Företagare III i Jokkmokk	x		28
Företagare IV i Jokkmokk	x	x	29
Uppropet "Skogsreservat för överlevnad"	x		30
	x		31

Forskningsrapport 2009/3

Naturresursernas användning är en verklig framtidsfråga. Vi kan vänta oss en globalt tilltagande konkurrens om mat, förnybar energi och om skogens produkter. I Sverige är skogen viktig både som näring och som biologiskt system. Men den är också betydelsefull för att den är kulturellt och socialt invävd i landsbygdens samhällen. Dagens skogar bär spår av människors brukande under hundratals år tillbaka i tiden. Och den som står i skogen kan lätt föreställa sig olika möjliga skogsframtider. Varje beslut om skogens skötsel påverkar hur den kan användas i framtiden: för produktionen av timmer och massa, för biologisk mångfald, för rennäringen, för jakt och friluftsliv.

2008 publicerade Karin Beland Lindahl en studie om konflikter kring skogens användning i norra Sverige. Utan att förenkla visade den vilken mångsidig resurs skogen är och hur intressen knutna till skogen uttrycks både i människors vardagsliv och i organisationer, företag och politik på skilda nivåer. Denna rapport är en förkortad och populariserad version av Karin Beland Lindahls studie.

Karin Beland Lindahl är fil.dr och samhällsvetare verksam vid Institutet för Framtidsstudier.

Forskningsrapporten är en del av Institutets för Framtidsstudier engagemang i det tvärvetenskapliga forskningsprogrammet Future Forests.



INSTITUTET FÖR FRAMTIDSSTUDIER
BOX 591, SE-101 31 STOCKHOLM
TELEFON: +46(0)8-402 12 00
E-POST: INFO@FRAMTIDSSTUDIER.SE
WWW.FRAMTIDSSTUDIER.SE
ISBN 978-91-978537-2-9