

**Målstyrningen drar åt skogen**  
**Om government och governance i svensk**  
**skogspolitik**

**Göran Sundström**

**Målstyrningen drar åt skogen**  
**Om government och governance i svensk skogspolitik**

**Göran Sundström**

goran.sundstrom@score.s.u.se

SCORE  
Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor  
106 91 Stockholm

SCORE Rapportserie 2005:6  
ISBN 91-89658-34-5  
ISSN 1404-5052

## Abstract

Today the phrase ‘from government to governance’ is frequently used in the study of public administration. It marks a shift in the way the state and the society is governed, where government signifies a traditional hierarchical way of governing and governance a more modern network based way. However, there are not that many ‘from government to governance’-studies made aiming at a closer examination of policy making processes within different policy areas. Certainly, this is true in the case of the Swedish state.

The aim of this study is to get a deeper understanding of the supposed shift from government to governance. Two main questions are posed: 1) What is government and what is governance? 2) How can different combinations of government and governance within different policy areas be explained? In connection to the second question there is also an ambition to try to marry the governance perspective with sociological institutionalism.

In answering the first question a literature study has been made, which has resulted in a descriptive model where government and governance are compared in seven different dimensions. The second question has been approached by conducting a close examination of the origin and the development of a policy document containing both short term and long term objectives for Swedish forest policy. The case can be characterised as a critical one. Partly because the responsibility to ‘concretise’ the highly general forest policies stated by the Government and the Parliament has been decentralised to the National Board of Forestry (NBF). But also because NBF explicitly has been instructed to ‘concretise’ the general policies in cooperation with different stakeholders, from both the public and the private sector. And considering that one quarter of all the forests in Europe are to be found in Sweden, and that the forest industry is the largest export industry in Sweden, it is not surprising that a lot of stakeholders have participated in the policy process.

The study shows that the process has been marked by both government and governance: *The causes of change* have consisted of external shocks (governance) rather than vertical impulses canalised through the democratic hierarchal chain (government). The *mobilisation* has been more monocentric (government) than polycentric (governance). *Organisational borders* have been blurred (governance) rather than distinct (government). *The causes of participation* have been both voluntariness (governance) and coercion (government). *Working process methods* have principally been of authoritative ‘command-and-control’-character (government), even though substantial learning with elements of deliberation and negotiations between equals (governance) also have been present to some extent. Finally, responsible *politicians control strategies* have resembled those of a ‘meta governor’; rather than using detailed directives, rules and results requirements (government) the politicians have tried to control the process by forming basic structures, identities and meanings within the policy field (governance).

The forest sector has a number of properties that can help us understand this combination of government and governance. Firstly, it is a *central* (and not a peripheral) policy area, which means that many actors, including the politicians, want to control it. Secondly, the forest sector has a long tradition of *laissez-faire* policy, which among other things means that the role of the NBF has been quite unclear and its existence uncertain. Therefore, the board has constantly been trying to prove itself useful, for example by participating in and taking leading roles in different activities such as the creation of goal documents. Thirdly, there is a certain *epistemology* domination the policy sector. All actors involved have relied heavily on expertise and theories and methods developed within the fields of natural science. There has been a strong believe among the actors that substantial learning is enough to solve problems and conflicts. This view on knowledge explains why the politicians and the core department have relied on ‘arm’s length’-control strategies. Fourthly, and finally, the forest sector contains many *stakeholders with conflicting interests*. The conflict between production and environment has been of great importance when organising the forest sector. The Government and the Parliament have tried to create NBF as an ‘arena’ where different stakeholders can meet and cooperate and negotiate around different issues, both problems and solutions. However, the fact that most of these stakeholders have been interest organisations has prevented the ‘arena’ to work as intended. The highly institutionalised ideas of cooperation, partnerships and management by objectives have clashed

with the likewise highly institutionalised ideas of interest organisations; what they are and how they should act.

## INNEHÅLL

1. Introduktion	4
Forskningsproblemet	4
Skogssektorn som fall	11
Material och disposition	15
2. De skogliga sektorsmålen tillkomst	16
Arbetet formeras	16
Målen framväxt – ett drama i sju akter	21
<i>Akt I: Skogsstyrelsen rivstartar</i>	21
<i>Akt II: Ny huvudrollsinnehavare och hot om strängare lagkrav</i>	25
<i>Akt III: Slaget om nyckelbiotoperna inleds</i>	31
<i>Akt IV: LRF Skogsägarna avger en skarp not men sidsteppas av rådet</i>	35
<i>Akt V: Skogsstyrelsen tvingas backa, och gör en listig manöver</i>	38
<i>Akt VI: Kalabalik utbryter</i>	42
<i>Final: Skogsstyrelsen offentliggör sektorsmålen</i>	49
3. Diskussion och slutsatser	51
Om förändringsgrunderna	51
Om mobiliseringen och organisationsgränserna	52
Om grunden för deltagandet: tvång eller frivillighet?	54
Om de grundläggande värdena och metoderna för processen	56
Om den politiska ledningens styrning	60
Några avslutande teoretiska reflektioner	66
Slutord	69
Referenser	71

## 1. Introduktion<sup>1</sup>

Den 4 maj 2004 gav Skogsstyrelsen (SKS) ut en liten folder med titeln *Skogliga sektorsmål* (SKS 2004). Av foldern framgår att riksdag och regering endast har formulerat övergripande mål för skogspolitiken, med innebörden att skogen skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Det framgår också att riksdag och regering inte har haft för avsikt att precisera målen för skogspolitiken just mycket mer än så. I stället har de givit Skogsstyrelsen i uppdrag att vid behov konkretisera skogspolitiken. De skogliga sektorsmålen sägs vara ett uttryck för detta konkretiseringsarbete.

Sektorsmålen består bl.a. av ett antal ”kortsiktiga mål”. Dessa är tämligen detaljerade och i många fall kvantifierade, och de skall nås snabbt, senast 2010. De rör också ett stort antal aspekter av skogen: produktion, förnygring, röjning, vilt, skydd av värdefull skogsmark, nyckelbiotoper, skogsbilvägar, rennäring, fornlämningar, rekreationsområden i tätortsnära skogar m.m. Samtidigt handlar dessa kortsiktiga mål om prioriteringar – de sägs peka ut de viktigaste områdena ur skogspolitisk synpunkt.

Sektorsmålen uppges också ha tagits fram i en omfattande beredningsprocess där representanter för skogsnäringen, ideella organisationer, fackliga organisationer och andra myndigheter bjudits in att delta. Ambitionen har varit att uppnå en ”väl balanserad och accepterad uttolkning” av statens skogspolitik, med syfte att få ökad kraft bakom förverkligandet av målen (ibid. s. 3). Och uttalanden som att ”målen redan nu från start har en bred förankring” (ibid. s. 4) indikerar att dessa förankringsförsök krönts av framgång.

Den bild som ges i Skogsstyrelsens folder är alltså att sektorsmålen tagits fram av en bred krets av aktörer, både offentliga och privata, och att arbetet präglats av samarbete, samsyn, frivillighet och förankring. Det är en bild som har klara drag av vad forskarna idag kallar *governance*. Detta gör det intressant att närmare studera arbetet med att ta fram de skogliga sektorsmålen. Hur mycket har processen präglats av *governance*, och hur kan graden av *governance* förstås?

### Forskningsproblemet

Statsförvaltningen brukar karakteriseras som en av de mest stabila institutionerna i samhället. Anpassningsbenägenheten beskrivs som låg, och när förändringar väl sker präglas de av betydande tröghet (Lægroid och Pedersen 1999). Historiskt sett är detta nog en ganska träffande bild, åtminstone när det gäller

---

<sup>1</sup> Jag vill tacka alla de personer som låtit sig intervjuas inom ramen för denna studie och som generöst delat med sig av sina erfarenheter och funderingar. Ett särskilt tack till Erik Sollander på Skogsstyrelsen och Jan Sandström på LRF Skogsägarna för att de möjliggjort för mig att komma nära den studerade processen. Jag vill också rikta ett tack till alla de personer som via diskussioner och läsning av utkast givit värdefulla kommentarer på texten. Tack också till FAS som finansierat studien.

svensk statsförvaltning (Premfors 1998). Däremot är den mer tveksam om vi ser till de två senaste decennierna. Den perioden kan i stället beskrivas som tämligen turbulent. Många förvaltningsforskare talar t.o.m. om ett grundläggande skifte i förvaltningens sätt att reglera, styra, organisera och arbeta – en sammanfattande fras har här blivit 'från government till governance' (Kjær 2004; Pierre och Peters 2000; Beck Jørgensen och Vrangbæk 2004; Marcussen och Torfing 2003; Frederickson och Smith 2003 kap. 9).

Med denna fras uppmärksammas bl.a. att de statliga verksamheterna har kommit att bli mycket omfattande och differentierade, och att de sammanhänger på alltmer komplicerade sätt med varandra och med verksamheter i det omgivande samhället – statsapparaten beskrivs som svåröverskådlig och komplex. Den tilltagande internationaliseringen, och inte minst europeiseringen, sägs här ha bidragit särskilt. Förvaltningen ses också som högspecialiserad; verksamheterna hanteras av experter med avancerade utbildningar, inte sällan i ett högt uppskruvat tempo.

Denna tilltagande komplexitet och specialisering sägs ha tvingat riksdag och regering att avhända sig olika beslut och verksamheter, dels 'nedåt' till kommunal nivå, dels 'utåt' till företag och organisationer, dels 'inåt' till de statliga myndigheterna, och även 'uppåt' till den Europeiska unionen (EU) och andra internationella organisationer i takt med att problem blivit alltmer gränsöverskridande – staten sägs ha 'urholkats' (Rhodes 1994, 1997). En del av detta avhändande har haft demokratiska förtecken; statsmakterna säger sig ha velat 'lägga besluten närmare medborgarna', som genom höjd utbildningsnivå ansetts ha blivit allt bättre rustade att beakta sina intressen i kontakterna med förvaltningen.

Tesen – för det är en tes – 'från government till governance' omfattar utöver dessa mer allmänna utvecklingstendenser också ett antal idéer av policyteoretisk karaktär. Således betonar governanceperspektivet *processer* och *nätverk* snarare än hierarkier och avgränsade organisationer, som i stället förknippas med begreppet government. Policyprocessen ses som en samverkansprocess där många olika typer av aktörer deltar (offentliga, privata och frivilliga – politiska, sociala och administrativa). Karaktären på dessa nätverkskonstellationer varierar (Rhodes 1997 s. 38 f.). Medan vissa är tämligen löst sammanhållna, instabila och har otydliga gränser (en vanlig benämning på sådana är 'issue networks') är andra mer sammanhållna, mer stabila och har tydligare gränser, (en vanlig benämning på sådana är 'policy communities').<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> I litteraturen finns olika sätt att se på nätverk och dess relation till andra grundläggande former för samhällelig styrning som hierarki och marknad. Så urskiljer t.ex. såväl Beck Jørgensen och Vrangbæk (2003 s. 15) som Pierre och Peters (2000 s. 14 ff.) fyra grundläggande styrningsformer: hierarki, marknad, (issue)network samt klan/community. Det vanliga är dock att tala om tre former: hierarki, marknad och (policy)nätverk, där både issue network och klan/community finns med i den sistnämnda. Jag föredrar att tala om policynätverk som en generisk kategori där issue networks och policy

Gemensamt för dessa olika policynätverk är att policies ses som resultat av handlingar och utbyten inom dem, snarare än som utfall av auktoritativa, hierarkiska inomstatliga processer. Rikliga och informella utbyten betonas, vilka tenderar att otydliggöra gränserna mellan offentligt och privat. Processernas karaktär gör samtidigt att de regler som olika policies uttrycks i förändras. De mer stela och formella regleringsformer som använts traditionellt inom staten får här ge plats för mer mjuk normgivning i form av t.ex. mål, handlingsprogram, riktlinjer, standarder, råd och information – i termer av regleringsformer innebär en övergång 'från government till governance' en övergång från 'hard law' till 'soft law' (Mörth 2004; Abbott och Snidal 2000).<sup>3</sup>

Det kitt som håller samman de olika policynätverken utgörs främst av resursberoenden. Governanceforskarna betonar att olika typer aktörer förfogar över olika typer av resurser, men att ingen har tillräckliga resurser för att på egen hand lösa de ofta svårlösta problem som policynätverken samlas kring (jfr Pfeffer och Salancik 1978). Detta skapar ömsesidiga beroendeförhållanden och gemensamma intressen (Kjær 2004 s. 41 ff.; Lowndes och Skelcher 1998 s. 313 f.). Frivillighet, jämställdhet och förtroende betonas, till skillnad från tvång och auktoritet som förknippas med government.

Viktiga resurser som stater förfogar över är bl.a. demokratisk legitimitet, lagstiftning, pengar, expertis, utformning av kontroll- och tillsynssystem, medlingskapacitet samt tillgång till media. Viktiga resurser som privata organisationer förfogar över är bl.a. expertis, rykte, tillgång till media, gruppmandat och, inte minst, kontroll över genomförandet av policies (Taylor 1997 s. 449 f.; Rothstein 1991 s. 63 ff.).

Som Dowding (1995) påpekar framstår dock inte governanceperspektivet som ett *särskilt* förklarande perspektiv. Det finns inga utvecklade idéer om speciella egenskaper *hos policynätverken* som kan förklara framväxten av policies utan förklaringar söks på mikronivå i termer av egenskaper *hos aktörer*. Blom-Hansen (1997 s. 673, 690) har samma ståndpunkt:

There seems to be general agreement in the literature that the strength of the concept lies in its descriptive value and that there are serious shortcomings when it comes to explaining policy outcomes. (– – –) Policy network is a powerful analytical concept. However, it must be combined with a model of the actor if the analysis is to move beyond description and into the more interesting field of policy explanation.

Angående denna fråga – om behovet av att fylla governanceperspektivet med mer empirinära förklarande teorier – lämnar min genomläsning av governance-litteraturen mig med två huvudsakliga intryck. För det första att försöken att

---

communities ses som olika typer av policynätverk (för en diskussion om skillnader mellan dessa två typer av policynätverk, se Dowding 1995 s. 142.).

<sup>3</sup> Mörth (2004 s. 6) definierar 'soft law' som "rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects."



utveckla sådana mer precisa teorier har varit få. För det andra att de försök som ändå gjorts i hög grad har utgått från den aktörstyp som brukar kallas 'economic man' (se Blom-Hansen 1997 s. 674 f.) I den välrefererade litteraturen kring 'advocacy coalition' (Sabatier och Jenkins-Smith 1993) ser man t.ex. policies som trögrörliga 'idésystem' (belief systems). Dessa är trögrörliga för att olika aktörer över tid diskuterat och förhandlat sig fram till en gemensam syn. Förändringar i idésystemen orsakas av teknologiska, ekonomiska och ideologiska förändringar i omvärlden; externa chocker eller kriser leder till att aktörerna omprövar och reviderar idésystemen.

Koppenjan och Klijn (2004) diskuterar mer i detalj dessa omprövnings- och revideringsprocesser. Med utgångspunkt i att policynätverk ofta uppstår kring 'wicked problems' menar de att flertalet policyfrågor kringgärdas av tre olika typer osäkerhet: substantiell, strategisk och institutionell (jfr van Bueren m.fl. 2003; Blom-Hansen 1997 s. 679 ff.). Den *substantiella osäkerheten* är 'teknisk' till sin karaktär och handlar om vem som berörs av ett problem, hur området formellt är reglerat och hur olika orsakssamband ser ut på området. Aktörer inom policynätverk ägnar ofta mycket tid åt att försöka minimera denna typ av osäkerhet genom olika lärandeprocesser. Att aktörer kan bli någorlunda eniga i dessa frågor behöver emellertid inte betyda att de utvecklar gemensamma problemuppfattningar. Eftersom aktörer i policynätverk inte sällan kämpar för olika värden och har olika intressen, som ofta är djupt rotade, så kommer de fortsätta att göra olika bedömningar om rådande tillstånd, framtida önskvärda tillstånd och den bästa vägen dit. Det substantiella lärandet är således inte alltid tillräckligt för att lösa policyproblem. Dock kan aktörer under processens gång, genom att kommunicera och diskutera kring det substantiella, lära sig om andra aktörers uppfattningar och preferenser, om beroendeförhållanden inom nätverket och om hur effektiva deras egna strategier för att få igenom sina olika viljor är. Som ett resultat av sådant *strategiskt lärande* lär sig alltså aktörerna i vilken utsträckning och på vilka sätt de måste ta hänsyn till andra aktörers uppfattningar och preferenser för att överhuvudtaget nå fram till ett gemensamt policybeslut. Eftersom interaktionen inom policynätverk ofta är repetitiv och pågår över längre tidsperioder har aktörerna också möjlighet att fundera och diskutera kring vilka arbetsformer som fungerar bäst. Sådant *institutionellt lärande* kan handla om att komma överens om formerna för t.ex. konfliktlösning, informationsinsamling och beslutsfattande. Dock är även institutionerna – 'the rules of the game' (som kan vara både av formellt och informellt slag) – en del av idésystemet och präglas därför också av tröghet. North (1990 s. 92 ff.) har t.ex. understrukit att befintliga institutioner hela tiden påverkar aktörers strategiska tänkande om framtida handlingar och att institutioner därför utvecklas inkrementellt i ett slags 'spårbunden' process.

Enligt dessa idéer underlättar således det substantiella, strategiska och institutionella lärandet arbetet med att utveckla en gemensam förståelse om vilken

policy som bäst svarar mot aktörernas olika krav. Det är således fråga om *samförstånds lösningar* där aktörerna *accepterar*, eller *tolererar*, en gemensamt utvecklad policy och där de anser att processen som lett fram till beslutet har varit någorlunda *rättvis* (fair).

Utöver idéerna om policynätverk betonar governancelitteraturen också *statens och regeringens styrning*. Den kanske främsta idén i governanceperspektivet är ju att makten och förmågan att styra staten och samhället i övrigt från 'centrum' har underminerats. Rhodes menar t.ex. att nätverken i hög grad är 'självorganiserande' (self-organizing) och att de kännetecknas av förmågan att "resist government steering, develop their own policies and mould their environment" (Rhodes 1996 s. 659). Denna 'governing without government'-tes har dock ifrågasatts av många governanceforskare (se t.ex. Davies 2002; Marinetto 2003; Pierre och Peters 2000; Taylor 1997; Bache 2003; Sørensen 2004). För som t.ex. Davies (2002) framhåller så kan inte policynätverk tas för givna, vilket han anser att Rhodes i hög grad gör. Tvärtom kan nätverk vara både mödosamma och resurskrävande att bygga, och här spelar staten ofta en betydelsefull roll (se även Nunan 1999).<sup>4</sup> Taylor (1997 s. 442) uttrycker en liknande uppfattning:

Governance ignores the fact that networks (...) do not emerge fully formed, and complex networks might enable the centre to predominate by determining the network's operational parameters and objectives. In the final analysis government – because of its financial resources, legislative powers and political legitimacy – can impose its preferences on a network.

Även om inte heller dessa forskare ser staten som helt suverän menar de ändå att staten har en speciell ställning och särskilda möjligheter att organisera och styra policynätverken. Dock betonas andra styrnings- och samordningsformer än dem som förknippas med hierarkier. Statens roll blir i ett governaceperspektiv inte i första hand att i 'command-and-control'-anda löpande utforma precisa direktiv, regler och resultatkrav. Snarare handlar styrning här om att ange övergripande problemformuleringar, att sätta ramarna för policynätverkens organisation, finansiering och arbetssätt samt att påverka föreställningar hos policynätverkens aktörer om vad som är problem och hur problemen bör lösas, dvs. att konstruera identiteter och mening (Sørensen 2004 s. 3 f.; Jacobsson 1984). Governance innebär således inte att staten upphör att styra, men att formerna förändras. Som Kooiman (1999 s. 73) så träffande uttrycker det:

Seen from the point of view of more traditional public governing activities, there has been an increase in the role of government as facilitator and as co-operating partner, for example through public-private partnerships and covenants. Hence, it is generally more

---

<sup>4</sup> Davies ansluter sig här till den amerikanska governancelitteraturen om 'regime theory' som betonar maktdimensionen.

appropriate to speak of shifting roles of government than of shrinking roles of government. A reshuffling of government tasks and a greater awareness of the need to co-operate with other societal actors does not render traditional government interactions obsolete. It merely implies a growing awareness of the limitation of traditional government 'command-and-control' intervention.

Statens styrning handlar om att sätta ramar innanför vilka policynätverken kan utöva en hög grad av självstyre. Sørensen (2004) kallar detta 'metastyrning', där politikerna ses som 'metaguvernörer' (se även Jessop 1998). Vissa menar också att sådan 'metastyrning' i själva verket kan öka centrums kontroll över periferin, inte minst för att behovet av mer löpande, detaljerad och resurskrävande styrning minskar (Taylor 1997 s. 442; Shape 1985; Esping och Lönnroth 1974 s. 143). Därför är också 'metastyrning', eller 'nätverksstyrning' som det också talas om ibland, något som bör eftersträvas; det finns hos många governaceforskare en ganska tydlig normativ hållning (Goldsmith och Eggers 2004; Sørensen 2004). Inom den s.k. Public Private Partnership-litteraturen (PPP) är denna normativitet särskilt tydlig (Wettenhall 2003; Mörth och Sahlin Andersson 2005).

En svaghet i governancelitteraturen är dock att staten i hög grad behandlas som en 'black box', som *en* enhetlig och sammanhållen aktör. Men staten består som bekant av flera nivåer, med politiker, högre tjänstemän och lägre tjänstemän. I Sverige har dessa nivåer varit särskilt tydliga och debatterade p.g.a. den internationellt sett ovanliga och historiskt välförankrade tudelningen mellan departement och myndigheter, den s.k. dualismen (Andersson 2004). Senare års förvaltningspolitiska reformarbete, med dess betoning på mål- och resultatstyrning och renodling, har också verkat mot mer autonoma myndigheter (Premfors 1998; Brunsson och Sahlin-Andersson 2000; Tarschys 2004 s. 122 f.). Andra länder, som Storbritannien, har också inspirerats av det svenska dualistiska systemet och infört s.k. next step-agenices med betydande självständighet. Det borde mot denna bakgrund vara en viktig fråga för governaceforskarna hur staten fungerar internt; hur de olika nivåerna samspelar för att bli den 'metaguvernör' som det talas om, och vilka förutsättningarna är för att detta samspel skall fungera.

Jacobsson har undersökt relationen mellan departement och myndigheter i Sverige. Han visar bl.a. (Jacobsson 1984 s. 167 ff.) att departementen tenderar att vara mer passiva i sina relationer till myndigheterna inom sektorer som uppfattas som *perifera*. Och om myndigheterna dessutom besitter *unik expertis* tenderar departementet endast att godkänna och legitimera förändringar som initierats av myndigheterna – en s.k. delegeringsstrategi. Departementen är dock mer aktiva i sina relationer till myndigheterna inom sektorer som uppfattas som *centrala*. Och om departementen dessutom kan inhämta *expertis från olika håll*, och inte bara från myndigheterna, tenderar departementen att ta fler initiativ. Jacobsson talar här om att departementen utvecklar 'implementeringsstrategier'.

Om departementet däremot är höggradigt beroende av myndigheten för expertkunskaper tenderar i stället myndigheten att ta fler initiativ. Genom att ha löpande utbyten med myndigheten kan departementet dock snabbt och relativt enkelt tydliggöra hur de ser på olika frågor, och vid behov även 'lyfta upp' frågor till sig. De kan också ge myndigheterna stöd för deras handlande. Genom sådana 'lyssnarstrategier' kan departementen alltså styra myndigheterna mer selektivt, och deras möjligheter att faktiskt kunna påverka sådant som de hålls ansvariga för ökar.

Sammanfattningsvis uttrycker governancelitteraturen en tes om en försvagning av hierarki som grundläggande styrningsideal i samhället till förmån för nätverk. I tabell 1 beskrivs hur dessa båda styrningsideal skiljer sig åt i ett antal dimensioner enligt denna litteratur.

*Tabell 1: Konkretisering av de båda styrningsidealerna hierarki och nätverk som de kommer till uttryck i governancelitteraturen.*

	<b>Hierarki</b>	<b>Nätverk</b>
<i>Förändringsgrunder</i>	Vertikala impulser via den inomorganisatoriska formella styr- och ansvarskedjan	Externa chocker och kriser
<i>Mobiliseringsgrunder</i>	Monocentrism, ett auktoritativt idé- och beslutscentrum med avgörande betydelse	Polycentrism, ömsesidigt beroende parter med gemensamma problem
<i>Organisationsgränser</i>	Tydliga, en ensamt ansvarig reglerare	Otydliga, flera olika ansvariga reglerare
<i>Grund för deltagande</i>	Tvång	Frivillighet
<i>Grundläggande värde för förändringsprocesser</i>	Auktoritet	Förtroende
<i>Metoder för förändringsprocesser</i>	Inomorganisatoriska auktoritativa och reglerade system, med inslag av order, diktat och rådgivning	Lärande, präglad av jämställda förhållanden, med inslag av förhandlingar, kompromisser och deliberation
<i>Ledningens styrning av förändringsprocesser</i>	Detaljerad input- (regler, budget), output- (mål och resultatkrav), och processtyrning	Övergripande styrning av nätverksstruktur och processer Konstruktion av mening 'Lyssnarstrategier'
<i>Policyprocessens resultat uttryckt i regeltyper</i>	'Hard law'	'Soft law'

### ***Ett vidgat perspektiv***

Forskningen om governance har alltså hittills främst utgått från ett rational choice-perspektiv, med ett tydligt drag åt s.k. rational choice-institutionalism. I litteraturen hävdas dock inte att governanceperspektivet enbart kan fyllas med rational choice-orienterade teorier. Tvärtom ses det hos vissa som en styrka att begreppet är "multiteoretiskt" (Blom-Hansen 1997 s. 673; jfr Kjær 2004 s. 7 ff. och Rhodes och Marsh 1992). Jag ansluter mig till ett sådant 'multiteoretiskt' förhållningssätt. För att bättre begripa hur skilda typer av policynätverk skapas, reproduceras och fungerar under olika betingelser tror jag att vi *också* måste ta

hjälp av teorier som grundar sig på en sociologisk syn på aktörer ('sociological man').

Med utgångspunkt i modern organisationsteori vill jag t.ex. mena att det kan vara meningsfullt att betrakta aktörers ageranden som roll- eller identitetsdrivna (Powell och DiMaggio 1991; March och Olsen 1989, 2004; Johansson 2002). Aktörer, och nätverk, befinner sig alltid i en omgivning och i ett sammanhang som är höggradigt reglerat. De kringgärdas av en mängd institutionaliserade, i meningen för-givet-tagna, idéer och handlingsmönster, vad Meyer och Rowan (1977) kallar 'rationaliserade myter'. Vissa idéer och aktiviteter som andra aktörer använder sig av ses alltså som legitima relativt oberoende av utvärderingar om deras effektivitet; de är bra för att de hos vissa aktörer med viss identitet uppfattas som moderna och korrekta, och de ses därför som lämpliga att följa. Sådana institutioner bestämmer i hög grad vad aktörer kan och inte kan göra.

Idéer och handlingsmönster kan också bli institutionaliserade genom inomorganisatoriska processer. March och Simon (1958) pekade tidigt på att det inom organisationer över tid formas trögrörliga idéer och föreställningar om hur man bör bete sig i olika situationer. Utifrån upprepat handlande, som visat sig vara framkomligt, tenderar organisationsmedlemmar att utveckla rutiner och standardprocedurer, som möjliggör ett mer oreflekterat och rutiniserat handlande. Jag tror att sådant handlande kan utvecklas även inom policynätverk, om de verkar över längre tidsperioder.

### **Skogssektorn som fall**

Ett sätt att undersöka governancetendenserna i staten är att närstudera produktionsprocessen för olika typer av dokument. Detta möjliggör mer detaljerade iakttagelser av hur olika aktörer mobiliseras, hur frågor och motsättningar hantearas, i vilken utsträckning och på vilka sätt den politiska ledningen deltar etc.

I den här uppsatsen studeras framtagandet av ett måldokument inom *skogssektorn*. Varför då skogen? Ett motiv är att skogen berör många. Skogen täcker ju halva Sveriges yta, och den utgör en fjärdedel av den totala skogsmarksarealen inom EU, vilket gör Sverige till unionens största skogsland. Denna stora skog skall räcka till mycket och många: Den skall täcka våra behov av bioenergi, sågade trävaror och massa. Den skall utgöra livsrum åt allehanda växter och djur. Den skall erbjuda förströelse (t.ex. i form av jakt, fiske och svampplockning) och rekreation åt stressade människor i tätortsnära miljöer. Den skall förvalta rikliga natur- och kulturvärden (t.ex. fornminnen). Och inte minst skall den förse personer runt om i landet med jobb och inkomster (100 000 personer arbetar inom svensk skogsnäring samtidigt som skogen ger inkomst åt 400 000 skogsägare) samt bättra på handelsbalansen (riksdagen har uttalat att skogsindustrin är "vår främsta exportnäring"; den står för 15 procent av Sveriges totala export, vilket motsvarar ett nettoexportvärde som är dubbelt så stort som

för verkstads- och bilindustrin tillsammans (JoU 1992/93:15)). Till detta kommer också ett växande antal internationella överenskommelser om hållbart brukande av alla typer av skogar. Det finns alltså anledning att tro, att många aktörer av olika slag vill vara med och påverka skogspolitiken.

Vad som också fick mig att välja skogssektorn var att jag tidigt gjorde bedömningen att den är höggradigt *decentraliserad*, vilket tar sig särskilt uttryck i en mycket långtgående målstyrning. Samtidigt är området förhållandevis lite internationaliserat, i bemärkelsen att formell beslutskompetens flyttats utanför landets gränser.<sup>5</sup>

Skogssektorn blev mycket tydligt målstyrd genom 1993 års skogspolitiska beslut. Beslutet, som skogspolitiken alltjämt utgår från, innebar att detaljregleringen i skogsvårdslagen överlag minskade. Det innebar också att det traditionellt dominerande s.k. produktionsmålet jämfördes med det sedan 70-talet alltmer betydelsefulla s.k. miljömålet. Andra värden, t.ex. sociala värden och kulturmiljövärdena, lyftes också fram. Samtidigt blev de övergripande skogspolitiska målen mycket allmänt formulerade. De anges i dag i skogsvårdslagens portalparagraf, som ser ut på följande sätt:

Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen (SFS 1993:552).

I motiven till lagen angav riksdag och regering att de inte hade för avsikt att formulera mer detaljerade mål för skogspolitiken. I stället skulle det ”bli en fråga för skogsvårdsmyndigheten att utforma detaljmål i den utsträckning som behövs” (JoU 1992/93:15; se även Danielsson 1998). Riksdagen underströk samtidigt att den nya politiken syftade till ökad flexibilitet, vilket innebar vissa restriktioner för skogsvårdsmyndigheten:

På myndighetsnivå innebär förslagen att föreskrifterna till lagen görs mindre detaljerade och att allmänna råd verkligen framstår som sådana för skogsägaren och inte som bindande föreskrifter. Som jordbruksministern påpekar är det nödvändigt att de bemyndiganden som lagen kommer att innehålla inte utnyttjas för att skapa en ny, omfattande och komplicerad detaljreglering för skogsägarna (JoU 1992/93:15).

Som utlovades har riksdag och regering under den senaste tioårsperioden i hög grad avstått från att formulera detaljerade mål för skogspolitiken; exempelvis kan målen i Skogsstyrelsens regleringsbrev på sin höjd sägas uppfylla två av de fem s.k. SMART-kriterierna, och dessa två är dessutom av ’mjukare’ slag än

---

<sup>5</sup> Skogspolitiken faller t.ex. utanför EU-rätten. Studier visar också att Sverige utan större anpassningar i olika författningar kunnat ansluta sig till olika internationella regelsystem som rör skogen (se Boström 2002 s. 24.)

övriga tre.<sup>6</sup> I ett viktigt avseende har dock riksdag och regering frångått principen att inte formulera detaljmål för skogspolitiken. Bland de 15 s.k. miljö-kvalitetsmålen som riksdagen beslutade om 1999 finns nämligen målet 'Levande skogar', under vilket det finns fyra tämligen detaljerade delmål.<sup>7</sup>

Ökad handlingsfrihet för skogsägare och skogsbrukare var alltså ett centralt inslag i 1993 års skogspolitiska beslut – här har det i efterhand t.o.m. talats om ett "paradigmskifte" (Messing 2003). Den offentliga skogsvårdorganisationen skulle nu successivt komma att minska.<sup>8</sup> Samtidigt underströk statsmakterna att denna ökade frihet måste paras med ett ökat ansvarstagande. Det som erbjöds var 'frihet under ansvar', vilket förutsatte en villighet hos ägare och brukare att vidta olika typer av frivilliga åtgärder (se Boström 2002 s. 12 f.). Detta uttrycks tydligt i regeringens senaste skogspolitiska skrivelse till riksdagen:

Med det skogspolitiska beslutet 1993 blev behovet av en lokalt förankrad myndighet med stor bredd tydligare. Den avreglerade politiken, som i högre grad bygger på frivillighet, ställer större krav på skogsägarnas egna kunskaper och engagemang i sitt skogsbrukande. Ambitionen i de skogspolitiska målen är högre än skogsvårdslagens krav (skr. 2003/04:39 s. 62).

I 1993 års beslut märktes denna frivillighetstanke på flera olika sätt. Bland annat betonades allmänt behovet av en god samverkan mellan skogsvårdsmyndigheten och privata aktörer på skogsområdet: "Den [nya skogspolitiken] förstärker kravet på en förtroendefull och nära kontakt mellan staten och alla som verkar i skogsbruket" (1992/93:JoU15). Riksdag och regering lade också ökad vikt vid det s.k. *sektorsansvaret*. Principen om sektorsansvar lades fast redan 1988 och innebär att varje samhällssektor, och alla aktörer inom varje sektor – myndigheter, företag och andra organisationer – skall ta ansvar för *naturmiljön* inom sina respektive verksamhetsområden (prop. 1987/88:85; prop. 2000/01:130). Skogsstyrelsen är dessutom en av 24 myndigheter som av regeringen tilldelats ett "särskilt sektorsansvar" att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt inom sin sektor (se Naturvårdsverket 2003).

Riksdag och regering har även förväntat sig frivilliga insatser av mer konkret slag från både skogsägare och skogsbrukare. Exempelvis har de hoppats att

---

<sup>6</sup> Målen i regleringsbrevet är varken Specifika, Mätbara eller Tidsatta. Däremot är de nog i hög grad Accepterade, och i flertalet fall kanske också Realistiska, även om graden av realism är svår att avgöra, eftersom de är så allmänt formulerade (se vidare nedan).

<sup>7</sup> Målet 'Levande skogar' är formulerat på följande sätt: "Skogen och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas" (prop. 1997/98:145). Vi skall återkomma till de fyra mer specificerade delmålen.

<sup>8</sup> Skogsvårdsmyndigheten är i dag ungefär hälften så stor som vid 90-talets början (se Regeringen 2003 s. 63).

skogsägarna frivilligt skall avsätta produktiv skogsmark med höga naturvärden<sup>9</sup> och att ägare och brukare frivilligt skall ta del av ansvariga myndigheters rådgivning, utbildningar och information (JoU 1992/93:15). Det har också funnits en förhoppning om att ägare och brukare skall delta i Skogsstyrelsens arbete med att ta fram mål för sektorn. Skogsstyrelsen har här menat att sektorsansvaret medför ett ansvar för styrelsen att ”konkretisera de av riksdagen antagna målen i form av sektorsmål”. Den har också menat att det åligger styrelsen som sektorsmyndighet att ta fram dessa sektorsmål ”i samråd med skogsbruket” (SKS 1998 s. 2, 4). Därmed har Skogsstyrelsen kopplat samman sektorsansvaret med sektorsmålen.<sup>10</sup> Det kan noteras att miljörelsen var ordentligt kritisk till idéerna om ’frihet under ansvar’. Den menade att denna frivillighetstanke byggde på ett önsketänkande och att den skulle leda till en fortsatt biologisk utarmning (Boström 2004 s. 163 f.).

Den höga förväntan på frivilliga insatser av olika slag bör ses mot bakgrund av det skogspolitiska arvet. Inom skogssektorn finns en lång tradition av samarbete och konsensusökande. Redan den första skogsvårdslagen, från 1903, hade karaktären av ramlag. Från början lyftes information, rådgivning och olika typer av stödåtgärder fram som viktiga metoder för de regionala skogsvårdsstyrelser som inrättades. I en skrivelse till regeringen skrev riksdagen 1903 om dessa nyskapade styrelser:

Dessa styrelser skola ingalunda till sin egentliga karaktär bliva polismyndigheter, tillsatta för att efterspana och beivra överträdelser av lagen angående enskildes skogar. Utan de skola, var inom sitt verksamhetsområde, vara det centrala organet för alla de strävanden, som avse att höja den enskilda skogsvården. Och härvid är det naturligen på frivillighetens väg, som de största resultaten kunna ernås (ur Ekelund och Hamilton 2001 s. 27).

1903 års skogspolitiska beslut innebar alltså att skogsvårdsstyrelsens arbetsätt skulle ha en problemlösande karaktär och att dess verksamhet skulle baseras på kunskap om skogsskötsel. Riksdagen litade i hög grad på att de problem som lagstiftningen syftade till att lösa – främst överexploatering av virkesresurserna och otillräckliga återväxtåtgärder – skulle kunna lösas på frivillig väg.<sup>11</sup> Normbildningen om skogsvårdsarbetets nödvändighet var ett viktigt led i detta arbete.

---

<sup>9</sup> Ett av ’Levande skogars’ delmål som riksdagen formulerat är att ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion till 2010. Målsättningen är att 500 000 ha skall avsättas på frivillig väg.

<sup>10</sup> I Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2003 stadgas att styrelsen skall fortsätta att ”utveckla nationella och regionala mål och strategier för biologisk mångfald och uthålligt skogsbruk” (Regeringen 2002).

<sup>11</sup> Ett tydligt exempel på detta var att riksdagen ändrade regeringens förslag att låta länsstyrelsen besluta om påföljder vid lagstridiga avverkningar och otillräckliga återväxtåtgärder. I stället valde riksdagen den för svensk rättstillämpning då ovanliga lösningen att låta skogsvårdsstyrelsen försöka träffa en frivillig överenskommelse med skogsägaren om vilka åtgärder som behövde vidtas (Ekelund och Hamilton 2001 s. 28).



Skogsvårdsstyrelsen skulle samarbeta nära med skogsägarna och ha en stark lokal förankring, vilket bl.a. tog sig uttryck i att två av skogsvårdsstyrelsens tre ledamöter utsågs på regional nivå. Endast ordföranden utsågs av regeringen. Den lokala anknytningen märktes också i att inrättandet av den centrala skogsvårdsmyndigheten – Skogsstyrelsen – lät vänta på sig i nära fyrtio år.<sup>12</sup>

I litteraturen finns en samstämmig uppfattning om att skogspolitiken från början kom att uppskattas bland skogsägarna och att skogsvårdsstyrelsen tidigt blev betraktad som en nyttig rådgivare och informatör, och även som en tillförlitlig förhandlingspart. De goda relationerna mellan skogsvårdsstyrelserna och skogsnäringen har genom åren också underlättats av att det inom skogssektorn funnits en stark gemensam kunskapssyn; tilltron till expertis och (natur)vetenskapliga metoder har varit hög. Sociologen Magnus Boström har talat om ”den starka synen på vetenskap som en legitim grund för införandet av nya regler och som en grund för kompromissande och källa till konsensus” (Boström 2002 s. 24).

Betydelsen av 1903 skogspolitiska beslut kan här knappast överskattas. Det huvudspår som valdes i början av 1900-talet, avseende styrmedel, organisering och arbetssätt, har i allt väsentligt bestått fram till i dag, och kan antas utgöra viktiga utgångspunkter i försöken att förstå frågor om styrning, organisering och arbetssätt inom skogssektorn (Ekelund och Hamilton 2001; Törnqvist 1995 kap. 6; Bäckström 2001 s. 139; Ericsson 2001 s. 151; Boström 2002 s. 15 f.).

### **Material och disposition**

Uppsatsen bygger på olika typer av skriftligt material, främst minnesanteckningar från möten i en särskild grupp som arbetat med att ta fram sektorsmålen. Dessa anteckningar har funnits att hämta på Skogsstyrelsens hemsida.<sup>13</sup> Jag har även genomfört intervjuer med 14 personer, varav flertalet deltagit i det direkta arbetet med att ta fram målen (se referenslistan). Flertalet intervjuer gjordes tidigt i undersökningsprocessen och var av mer orienterande slag. De var tämligen löst strukturerade och varade mellan en och en och halv timme samt togs upp på band. Dessa intervjuer kompletterades med några intervjuer mot slutet av undersökningsprocessen. Dessa hade en betydligt mer fast struktur och syftade till att fylla ut luckor och klargöra tvetydigheter.

Uppsatsen består av tre avsnitt. Avsnitt 2 är empiriskt och beskriver kronologiskt den process som ledde fram till de skogligena sektorsmålen. I avsnitt 3 analyseras och sammanfattas det empiriska materialet.

---

<sup>12</sup> Kungl. Skogsstyrelsen inrättades 1941. Vid reformen betonades skogsvårdsstyrelsernas självständighet gentemot Skogsstyrelsen, t.ex. genom att Skogsstyrelsens uppgift gentemot skogsvårdsstyrelserna skulle vara att arbeta med att ge råd och upplysningar snarare än direktiv. Skogsvårdsstyrelserna fick också en unik rätt att överklaga eventuella beslut av Skogsstyrelsen om att ändra eller upphäva beslut fattade av skogsvårdsstyrelserna (Ekelund och Hamilton 2001 s. 42 f.)

<sup>13</sup> Lösenord har dock krävts, vilket jag fått av projektledaren på Skogsstyrelsen.

## 2. De skogliga sektorsmålen tillkomst

Den 15-sidiga A5-folder med skogliga sektorsmål som Skogsstyrelsen gav ut i maj 2004 var resultatet av ett 18 månader långt och tidvis intensivt arbete, med många inblandade aktörer. Foldern innehåller mål på tre nivåer: ”övergripande mål”, ”långsiktig målbild” och ”kortsiktiga mål”. De förstnämnda är fastställda av riksdag och regering, de båda andra av Skogsstyrelsen i samarbete med ett antal intressenter. Tidshorizonten för målen på de båda översta nivåerna varierar mellan några decennier och upp till ett sekel. De kortsiktiga målen, som är 14 till antalet, är i de flesta fall satta till 2010. Enligt Skogsstyrelsen fångar inte dessa 14 mål alla aspekter relaterade till skogen utan de skall ses ”som ett uttryck för ambitionerna inom de viktigaste områdena från skogspolitisk synpunkt” (SKS 2004 s. 4). Avsikten är att dessa nationella sektorsmål skall ligga till grund för de tio regionala skogsvårdsmyndigheternas arbete med att ta fram regionala sektorsmål i samarbete med olika skogsintressenter.

I det följande skildras framväxten av de *nationella* skogliga sektorsmålen. Inledningsvis redogörs för arbetet med att formera den grupp som har tagit fram målen. Därefter redogörs för processen med att ta fram målen. Dessa båda delavsnitt är främst beskrivande. Mina egna analyser finns i huvudsak samlade i uppsatsens tredje avsnitt.

### Arbetet formeras

Nationella sektorsmål formulerades första gången 1994. Det skedde dock i en helt intern process inom skogsvårdsorganisationen, och målen sågs främst som en plattform för Skogsstyrelsens styrning av skogsvårdsstyrelserna (SKS 2002a s. 1). År 1998 reviderades målen. Då försökte Skogsstyrelsen också förankra målen externt. Dock kom endast ett fåtal intressenter att delta. Intresset från skogsnäringsens sida var svalt, inte minst för att den var mitt uppe i ett arbete med att miljöcertifiera skogen, ett arbete som var rätt ansträngande men som slutligen innebar att näringen åtog sig att följa ett antal specificerade miljömål.<sup>14</sup>

Orsakerna till att skogsnäringen kopplade sig till denna formellt sett frivilliga miljöreglering var flera. En var att miljömedvetandet allmänt hade ökat sedan 70-talet. Medias återkommande bilder och reportage om kalhyggen och avverkningar av gammal blandskog bidrog också. Om skogsnäringen även fortsättningsvis ville få sina varor sålda till de alltmer miljömedvetna uppköparna, och om de ville fortsätta att arbeta under parollen ’frihet under ansvar’, så gällde det att visa att man verkligen tog ett eget frivilligt ansvar, och här sågs miljöcertifieringen som en lösning (ip1; ip2; ip3). Den privata miljöcertifiering blev här då också ett sätt att snabbt komma till skott; man kunde kringgå den tröghet

---

<sup>14</sup> Två certifieringssystem för uthålligt skogsbruk dominerar sedan 1998 i Sverige: FSC (Forest Stewardship Councils), som skogsindustrin främst tillämpar, respektive PEFC (Pan European Forest Certification Scheme) som skogsägarna använder sig av.

som många intresseorganisationer menar präglar offentlig reglering och statliga myndigheters arbete (Boström 2001 s. 302).

I slutet av 90-talet var skogsnäringen alltså redan djup involverad i ett regleringsarbete, och oavsett bevekelsegrunderna för detta arbete så ville den inte samtidigt blanda sig i ytterligare en regleringsprocess, i form av Skogsstyrelsens sektorsmål. Men nu, några år in på det nya århundradet, var certifieringsprocessen avslutad. Och då det var bestämt att 1998 års sektorsmål skulle ses över efter fem år såg Skogsstyrelsen nu en möjlighet att höja ambitionsnivån avseende deltagandet i processen. I arbete med att ta fram 'den tredje generationens sektorsmål' skulle inte bara fler intressenter involveras i processen, utan målen skulle dessutom bli betydligt mer preciserade – de skulle bli reellt styrande (ip 1; ip 2; ip4). Ett första viktigt led i denna satsning var inrättandet av ett s.k. nationellt sektorsråd.

### ***Det nationella sektorsrådet skapas***

Skogsstyrelsen har under en längre tid haft olika råd kopplade till sig, där skilda organisationer med intresse för skogsfrågor deltagit för att diskutera skogsfrågor. Dessa råd har emellertid varit relativt smala genom att de var och en fokuserat mer avgränsade frågor. Hösten 2002 skapades dock ett nytt råd där frågor av bredare karaktär skulle kunna diskuteras. Detta råd kom att kallas 'Nationella sektorsrådet för skogliga frågor'. Enligt vad som framkommit i mina intervjuer inrättades detta råd på Skogsstyrelsens eget initiativ och inte på uppmaning av externa intressenter. Inte heller Regeringskansliet var engagerat, varken i själva konstituerandet av rådet eller i hur det sattes samman (ip2; ip3; ip5).

Skogsstyrelsen skickade ut en inbjudan till sådana organisationer som de uppfattade som relevanta. De organisationer som så småningom kom att delta i rådet och framtagandet av sektorsmålen framgår av tabell 2:

*Tabell 2: Organisationer som är medlemmar i Nationella sektorsrådet för skogliga frågor*

<i>Org. typ</i>	Statliga myndigheter	Forskningsorgan	Intresseorganisationer	Statliga bolag	Privatägda bolag
<i>Org.</i>	Skogsstyrelsen Naturvårdsverket Riksantikvarie- ämbetet Sametinget	Lantbruks- universitetet SkogForsk	LRF Skogsägarna Skogsindustrierna Naturskydds-föreningen Friluftsförbundet Svenska jägareför- bundet Sveriges Hembygds- förbund Världsnaturfonden Sågverkens riksförbund	Svea- skog AB	Norra Skogsägarna Holmen Skog AB

Organisationsmässigt har rådet haft en rätt bred sammansättning. Några noteringar skall dock göras som inte framgår av tabellen. En första är att organisationerna nästan uteslutande har företrätts av män – medelålders och äldre. En andra är att ungefär hälften av dessa män har haft en gemensam utbildning i form av jägmästare. Noterbart är också att det i många fall rör sig om stora organisationer. Två – LRF Skogsägarna och Skogsindustrierna – är s.k. metaorganisationer, dvs. de har organisationer och inte individer som medlemmar (Ahrne och Brunsson 2001). Sveriges Hembygdsförbund är också en metaorganisation, men den har som medlemmar organisationer som i sin tur har organisationer som medlemmar, dvs. det är ett slags super-metaorganisation.

Vad som också kan noteras är att rådet har saknat representation från Regeringskansliet. I mina intervjuer med personer från Skogsstyrelsen ges olika förslag till hur denna frånvaro skall förstås. Dels pekas på de begränsade resurserna inom Regeringskansliet. Skogsstyrelsen sorterar under Näringsdepartementet och dess enhet för energi, skog och basindustri, och antalet tjänstemän som där har att hantera skogsfrågor är endast tre. Enligt en informant på Skogsstyrelsen kan denna småskalighet förstås utifrån idén om 'frihet under ansvar'; det finns, menar han, inom departementet ett slags allmän inställning om att "skogen får tugga och gå" (ip3). Men från Skogsstyrelsen pekar man också på att uppgiften att 'uttolka skogspolitiken' är uttalat delegerad till myndigheten och att detta närmast medför en plikt för myndigheten att försöka klara av uppgiften på egen hand, utan att blanda in departementet (ip2; ip3; ip7).

Enligt intervjupersoner på Regeringskansliet har departementen heller inte haft särskilt god insyn i arbetet med att formulera skogliga sektorsmål (ip5; ip9; ip13). Miljödepartementet tycks överhuvudtaget haft dålig kännedom om att det pågått ett sådant arbete. På Näringsdepartementet har den ansvariga enhetens deltagande i målformuleringsprocessen främst skett genom att ta del av minnesanteckningar från sektorsrådets möten. Och på enheten finns en allmän syn på relationen mellan departementet och Skogsstyrelsen som liknar den på myndigheten. Således framhåller huvudmannen för skogsfrågorna – som är utbildad biolog och som arbetet många år på Naturvårdsverket och som närmast kommer från Miljödepartementet – att det är Skogsstyrelsens uppgift att konkretisera de övergripande skogspolitiska målen och att sektorsrådet och sektorsmålen inte är någonting som departementet behöver bevaka: "Det är inte meningen att vi ska göra det, utan det är myndighetens grej som den jobbar med", framhåller hon i min intervju med henne. Departementet verkar överhuvudtaget inte tycka att sektorsmålen i sig är så viktiga, eftersom de 'bara' handlar om att 'konkretisera' politiken. Däremot tycks processen, där olika aktörer möter varandra och utbyter idéer och erfarenheter, ses som betydelsefull: "Kanske kan man säga att själva processen med att ta fram sektorsmålen är viktigare än resultatet av arbetet", som huvudmannen uttrycker det. Som nämnts är det emellertid inte departementet som har utformat processen, men till skillnad från själva målformuleringspro-

cessen tycks departementet ändå ha övervakat den grundläggande organiseringen av processen. Huvudmannen igen:

Man kan inte säga att det kommer från Regeringskansliet, att det skall utformas sektorsmål med ett sektorsråd, utan det är upp till myndigheten. Det finns dock ett tydligt uppdrag att göra någonting, men inte just detta. Men det är klart, hade vi inte tyckt om det så hade vi ju reagerat.

Det skall också noteras att den ansvariga departementsenheten har deltagit i ett annat avseende i processen. Den har haft att stå emot olika krav från Finansdepartementets budgetavdelning. Budgetavdelningen har ju som bekant det övergripande ansvaret för budgetprocessen och dess olika dokument, och den har under lång tid försökt standardisera budgetdokumenten, inte minst med avseende på målformuleringar (Sundström 2003). En central idé har varit att riksdagens och regeringens uppdrag till myndigheterna så långt som möjligt skall preciseras i regleringsbrev i form av SMART:a mål. Som beskrivits uppfyller emellertid inte målen i Skogsstyrelsens regleringsbrev SMART-kriterierna, utan de är mer allmänt formulerade. Detta har också påtalats av budgetavdelningen, som efterfrågat mer precisa mål. Och här har alltså ansvariga tjänstemän på Näringsdepartementet tvingats freda skogsområdet från budgetavdelningens krav och förvara idén om delegering av målformuleringen (ip5). Även stabschefen på Skogsstyrelsen, som är jägmästare och ansvarar för samordningen och alla kontakter med Näringsdepartementet, påpekar i min intervju med honom att Finansdepartementet, och även RRV, återkommande fört fram krav om tydligare målformuleringar och återrapporteringskrav (ip7). Att Finansdepartementets budgetavdelning inte alltid utvecklar sina styridéer och -metoder med utgångspunkt i de skilda verksamheter där de är tänkta att användas, vittnar följande citat om från en tjänsteman på den enhet inom Näringsdepartementet som ansvarar för skogfrågor:

Det är ju finansens idé den där första delen [regleringsbrevets verksamhetsdel, min anm.] där man skriver upp dom där så kallade målen. Men i och med att målen i grunden vilar på 1993 års skogspolitik så har vi inte tyckt att det finns så stor anledning att skriva ner så specificerade mål och ändra dem varje år. Men budgetavdelningen ligger på oss. Och där har vi ett problem på skogspolitikområdet. I och med att regleringsbrevet handlar om myndighetens arbete och det arbetet är en väldigt liten del av vad som händer i skogen. Så vi kan inte kräva så mycket av Skogsstyrelsen vad gäller mål som riktar sig mot skogen direkt. Och dessutom sker verksamheten på väldigt lång sikt så att det inte blir så intressant att ändra i regleringsbrevet varje år. Det är ju att be folk arbeta alldeles i onödan. Så jag försöker hålla emot budgetavdelningen (ip5).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Att Finansdepartementet ställer krav på att formella mallar skall följas tycks inte vara någon ovanlighet inom Regeringskansliet. Så kunde ESV, efter en intervjuundersökning 2004 med statsråd och statssekreterare angående bl.a. regleringsbrevens funktionssätt, dra följande slutsats: "En majoritet av de intervjuade menar dock att de är alltför styrda av formalia och att detta inskränker möjligheterna till

### ***Direktiven***

Det nationella sektorsrådet hade sitt första möte den 10 oktober 2002. Dåvarande generaldirektören för Skogsstyrelsen, Maria Norrfalk, klargjorde inledningsvis att rådet hade inrättats som ”ett forum för diskussioner och förankring av frågor mellan Skogsstyrelsen och organisationer med intresse för skogsfrågor” (SKS 2002a s. 2). Alla möjliga typer av frågor skulle kunna tas upp i rådet, och kommunikationen skulle vara dubbelriktad, dvs. rådets medlemmar skulle inte bara reagera på Skogsstyrelsens frågor utan också kunna initiera egna. Idén om ett sektorsråd fick starkt stöd bland rådsmedlemmarna, som också gärna ville se ett breddat deltagandet med fler ideella organisationer (ibid.).

Norrfalk meddelade att framtagandet av nya skogliga sektorsmål skulle bli en första viktig och prioriterad uppgift för rådet. Tämmligen omgående påbörjades också en diskussion om hur direktiven för arbetet skulle se ut. Dåvarande skogsdirektören (nuvarande överdirektören) vid Skogsstyrelsen, jägmästare Håkan Wirtén hade formulerat ett långt gånget utkast till direktiv som medlemmarna fick kommentera. Wirtén klargjorde att arbetet syftade till att ”konkretisera skogspolitiken” genom att nå konsensus om mål som kunde bli både kända, accepterade och använda. Målen skulle omfatta såväl produktions- och miljöaspekter som sociala värden (ibid. s. 3).

Slutdatum för beredningsarbetet sattes till den 1 juni 2003, vilket gav rådet ett drygt halvår. Enligt en intern verksamhetsplan som Skogsstyrelsen höll på att färdigställa skulle en intern arbetsgrupp inom Skogsstyrelsen under perioden oktober till januari i ett första steg klargöra Skogsstyrelsens tolkning av de övergripande målen. Gruppen skulle ”isolera huvudfrågor, definiera behovet av konsekvensanalyser samt föreslå målstruktur och målvariabler” (ibid. s. 4). I ett andra steg, under perioden januari till februari, skulle seminarier med ”intressenter och experter” hållas, och då i former anpassade till deltagare och typ av frågor. Idén var att ”klargöra sakfrågor”. Intressenterna och experterna tänktes i första hand hämtas från sektorsrådet, men även andra myndigheter och organisationer kunde behöva konsulteras. I ett tredje steg, februari till mars, skulle diskussioner föras i sektorsrådet ”med syftet att skapa en intressentdiskussion och nå en så god konsensus som möjligt” (ibid.). I ett fjärde avslutande steg, april till maj, skulle dokumentet färdigskrivas.

Rådsledamöterna uppgav överlag att de var villiga att delta aktivt i arbetet med att utforma sektorsmålen. Flera ledamöter pekade på betydelsen av faktaunderlag och ordentliga konsekvensanalyser; målen fick ”inte bli en förhandlingsprodukt”. Dock var många ledamöter tveksamma till tidsplaneringen och menade att en förlängning borde övervägas. Vid tidsbrist borde dock ”sakaspekter prioriteras om nödvändigt på bekostnad av förankring” (ibid.).

---

verksamhetsanpassning. Finansdepartementet ställer krav på att vissa mallar måste följas. Formen tar överhanden över innehållet menar flera” (ESV 2004 s. 16).

De slutliga direktiven beslutades av generaldirektör Norrfalk den 28 november 2002 (SKS 2002b). Här fastslogs inledningsvis att flera samverkande faktorer nu hade nödvändiggjort en revidering av sektorsmålen. Dock betonades särskilt att riksdagen hade beslutat om de femton miljö kvalitetsmålen, däribland 'Levande skogar'. Ett problem ansågs vara att delmålen i 'Levande skogar' var mer specificerade än gällande sektorsmål. Det betydde alltså att miljö delen av skogspolitiken var mer detaljerat formulerad än övriga delar. Uppdraget blev därför att formulera tydliga, kvantifierade och uppföljningsbara mål med hela skogspolitiken för ögonen. Utgångspunkten för arbetet skulle vara befintliga skogs- och miljöpolitiska beslut.

Slutdatumet hade nu flyttats fram till den 1 december 2003. Av direktiven framgick att "överläggningar" skulle ske med sektorsrådet för att "tillfredsställa dubbelriktade behov – inflytande och förankring". Ambition uppgavs vara att "uppnå konsensus om sektorsmålen". Formellt klassades sektorsmålen som "SVO:s uttolkning av skogspolitiken, samt av relevanta delar av miljöpolitiken i samverkan med andra miljö värdsansvariga myndigheter" (ibid. s. 4). Av direktiven framgick också att den interna arbetsgrupp som bildats för det konkreta arbetet med att ta fram målen kvarstod. Gruppen bestod av tre personer. Till projektledare utsågs Erik Sollander, som var jägmästare och som hade arbetet inom skogsvårdsorganisationen sedan mitten av 80-talet. Under slutet av 90-talet hade han dock arbetet för Världsnaturfonden.

### **Målen framväxt – ett drama i sju akter**

Fram till maj 2004, då Skogsstyrelsen gav ut foldern *Skogliga sektorsmål*, skulle sektorsrådet komma att mötas ett antal gånger för att diskutera olika underlag och förslag till målformuleringar. Vi skall i detta delavsnitt, i sju akter, nära följa detta arbete genom att granska vad som hände både under och mellan dessa möten. Första akten får motsvara det rådsmöte som ägde rum den 4 februari 2003.

#### ***Akt I: Skogsstyrelsen rivstartar***

Under november och december 2002 arbetade den trehövdade arbetsgruppen på Skogsstyrelsen, fortsättningsvis kallad 'projektgruppen', intensivt med sektorsmålsdokumentet. Ambitionen var att ha ett första utkast färdigt redan till sektorsrådets andra möte, som var planerat till den 4 februari 2003. Den 29 januari 2003 kunde gruppen också dela ut ett utkast till sektorsrådets medlemmar med arbetstiteln "Så når vi ett hållbart skogsbruk – mål för den skogliga sektorn i Sverige" (SKS 2003a). Dokumentet var upplagt som en tänkt slutlig rapport (ibid. s. 1). Det inleddes med en allmän introduktion till 1993 års skogspolitik och en kort genomgång av de övergripande samhällsliga och skogspolitiska målen. Därefter gavs en bakgrundsbeskrivning till sektorsmålen. Här framhölls bl.a. att skogsnäringen var viktig för landet. Miljöfrågorna hade dock

vuxit i betydelse, och det skogspolitiska miljömålet beskrevs som ambitiöst. Virkesproduktionen ansågs generellt ha haft en negativ inverkan på skogarnas biologiska mångfald, och viktiga faktorer som t.ex. död ved och gamla skogar kunde nu, menade man, ha nått kritiskt låga nivåer i delar av landet. Och även om denna negativa trend hade bromsats upp under senare år så gjordes bedömningen att den troligtvis skulle fortsätta i åtminstone ett antal decennier till (ibid. s. 5). Parallellt med detta ökade nu också betydelsen av skogens sociala värden.

Detta var den övergripande problembild som projektgruppen menade att sektorsrådet hade att utgå från i det stundande arbetet med att formulera sektorsmål. Och i detta arbete lades ribban högt vad gällde ambitionen att ta ett samhälleligt ansvar. Det gällde enligt gruppen att:

...finna en balanspunkt mellan produktion och miljö som utifrån samhällets samlade värderingar och kunskapsbas är rimlig. Balanspunkten kan förskjutas om värderingarna eller kunskapsbasen ändras och de måste därför i viss mån prognostiseras (ibid. s. 5).

Den resterande delen av dokumentet utgjordes av förslag till mål. Först skisserades en målbild, som bestod av tre områden: 1) mångbruk, 2) uthållig produktion och biologisk mångfald samt 3) hög och värdefull produktion i brukad skog. Därefter fanns förslag till 22 områden för kortsiktiga sektorsmål. Bland dessa områden ingick även de fyra delmål som miljö kvalitetsmålet 'Levande skogar' hade brutits ner i. Det var endast dessa fyra som än så länge var preciserade.<sup>16</sup> För övriga fanns dock även s.k. syftes- och konsekvensbeskrivningar samt i flertalet fall även tänkbara målvariabler.<sup>17</sup>

### *Mötet – ”Varför tar Skogsstyrelsen fram sektorsmål?”*

Enligt läsanvisningar till sektorsrådet förväntade sig Skogsstyrelsens projektgrupp att tyngdpunkten i diskussionerna på mötet den 4 februari skulle ligga på de föreslagna målen. Så blev det nu inte riktigt, i alla fall inte av minnesanteckningarna från mötet att döma (SKS 2003b). Andra frågor dök upp. En av de första som ställdes kom från LRF Skogsägarnas företrädare och lød: ”Varför

---

<sup>16</sup> De fyra delmålen var:

- 1) Ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion till 2010. Målet berör naturreservat, biotopskydd, naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar.
- 2) Mängden hård död ved ska öka med minst 40 % i hela landet och med avsevärt mer i områden där den biologiska mångfalden är särskilt hotad.
- 3) Arealen gammal skog ska öka med minst 5 %, arealen äldre lövrik skog ska öka med minst 10 % och mark föryngrad med lövskog ska öka.
- 4) Fornlämningar ska ej skadas. Kända värdefulla kulturlämningar ska värnas.

<sup>17</sup> Dessa syftes- och konsekvensbeskrivningar var att likställa med mål- och medelsbeskrivningar. Angående målområdet 'Ändamålsenlig skötsel av tätortsnära skogar' sades t.ex. om syftet (eller målet) att det rörde sig om att anpassa skötseln i tätortsnära skog för att bättre tillgodose människors behov. Om konsekvenserna (eller medlen) sades att de i huvudsak handlade om arealer i allmän ägo och att skogsbruket skulle kunna komma att behöva förändras på dessa arealer. En tänkbar målvariabler uppgavs vara andel tätortsnära skog med anpassad skötsel mätt via någon form av dokumentation.



tar Skogsstyrelsen fram sektorsmål?” (ibid. s. 3). Frågan var inte alls oberättigad. Enligt 1993 års skogspolitiska beslut skulle ju skogsvårdsorganisationen bara ta fram preciserade mål *i den utsträckning som behövdes*, och riksdagen hade också uttryckligen beordrat myndigheterna att vara återhållsamma och inte fylla ut lagen i onödan. Varför ansåg då Skogsstyrelsen att lagen behövde fyllas ut just nu? Skogsstyrelsens motivering var att riksdagens miljö kvalitetsmål, ’Levande skogar’, hade medfört att miljö delen av skogspolitiken blivit mer preciserad än övriga delar av skogspolitiken. Men *på vilket sätt* var detta egentligen ett problem?

En viktig fråga var också vilken betydelse sektorsmålen skulle komma att få för Skogsstyrelsen och de olika intressenterna (ip1). Hur förhöll sig sektorsmålen i förhållande till andra mål och annan typ av reglering, t.ex. formella författningar? Skulle intressenterna genom att delta i målformulerandet komma att binda upp sig för någonting, och hur såg i så fall sanktionsmöjligheterna ut? *Vems* var egentligen målen?

LRF:s representant tog också upp innebörden av begreppet ’jämställda mål’ (SKS 2003b s. 3). LRF Skogsägarna hade redan i samband med 1993 års skogspolitiska beslut ställt sig kritiska till idén om jämställda mål. Så här uttrycker sig LRF:s representant i min intervju med honom:

Statsmakterna har valt två jämställda mål för skogspolitiken: ett produktions- och ett miljömål. Detta är en omöjlig lösning som kommer att medföra stor oklarhet hos såväl myndigheter som brukarna. För skogspolitiken bör i stället upprättas ett huvudmål, som kompletteras med vissa bestämda restriktioner eller villkor. Huvudmålet bör vara att på kort och lång sikt trygga en god skogsproduktion.

Enligt LRF Skogsägarna borde alltså Skogsstyrelsen fortsätta att i första hand verka för produktionsintresset. Miljöintresset borde miljömyndigheterna, t.ex. Naturvårdsverket och länsstyrelserna, driva. För poängen var ju, som LRF:s representant framhåller i min intervju med honom, att oavsett hur Skogsstyrelsen försökte balansera de båda målen så skulle inte miljöintressena i sektorsrådet sitta nöjda utan de skulle driva sina intressen och argument så långt som möjligt, precis som skogsnäringen skulle driva sina. Och vem som hade rätt skulle inte gå att avgöra utifrån några objektiva vetenskapliga grunder. Hur skulle egentligen Skogsstyrelsen och rådet avgöra om eller när en balans rådde mellan målen? ”Vilka måttstockar skall användas, och vilka skall vara med och bestämma detta?” frågar sig LRF:s rådsrepresentant i min intervju med honom. Enligt honom var hela balansfrågan i grunden en fråga för politikerna. Och han var inte ensam om den uppfattningen. En av mina informanter på miljösidan uttrycker liknande funderingar i min intervju med honom:

Det är inte så att vi kompromissar i några frågor. Vi utgår alltid från vår skogspolicy som vi arbetat fram i lång process bland våra medlemmar. Det är ingenting vi går ifrån. Vi ställer ju oss bara bakom det vi tycker är bra (ip11).

En annan av mina informanter från skogsnäringen uttrycker samma principiella uppfattning:

Vårt mål var ju inte att i ett slags konsensusprocess komma fram till ett gemensamt måldokument utan vårt mål var ju att ge Skogsstyrelsen så goda argument som möjligt för att hamna på en realistisk nivå. Vi uppfattade det inte som att vi alla skulle bli överens utan vi uppfattade det som att skogsnäringen kom och gav en input och en typ av värderingar och sedan kom Naturskyddsföreningen dit med andra värderingar, och sedan skulle detta koka ner till någonting där Skogsstyrelsen gjorde en självständig bedömning (– – –) Vi har ju alltid betraktat Skogsstyrelsen som en myndighet som har förståelse för våra intressen och värderingar. Även om de förstås skall vara opartiska så finns det en stor förståelse och tradition i Skogsstyrelsen. Och vi har många gånger sett det som vår uppgift att medverka i Skogsstyrelsens arbete för att ge den så mycket på fötterna som möjligt (ip4).

Sammantaget fanns det alltså en rad frågor av grundläggande karaktär som inte hade diskuterats i sektorsrådet men som var centrala för arbetet med att ta fram mer preciserade mål inom skogssektorn. Och åtminstone ansåg LRF-Skogsägarnas representant att dessa frågor behövde dryftas innan själva processen med att formulera mål fortsatte. Några sådana diskussioner kom dock inte att föras på mötet den 4 februari.

### *En miljömässig bias?*

Utöver dessa mer grundläggande frågor visade det sig att rådsmedlemmarna hade flera synpunkter på olika introduktions- och bakgrundsavsnitt i texten. Flera representanter funderade över kunskapsläget; det ansågs finnas för många orefererade påståenden och värderingar i texten. Ett antal formuleringar kritiserades. Exempelvis hade projektgruppen i inledningsavsnittet skrivit att arealen som utsatts för trakthyggesbruk<sup>18</sup> ökar ”vilket ger förluster när det gäller utbredningen av många känsliga arter” (SKS 2003a s. 2). Här efterlystes en mer ödmjuk skrivning eftersom påståendet inte ansågs vara belagt. Avsnittet ”Förutsättningar för sektorsmålen” inleddes med följande mening: ”Skogen är en förnybar nationell resurs som skall vårdas” (SKS 2003a s. 5). Här gavs synpunkten att skogen inte skall ”vårdas” utan ”brukas” (SKS 2003b s. 4). En annan synpunkt gällde målbilden. Den bestod som nämnts av tre områden, men ordningen borde, enligt ett inlägg, ändras så att produktionen nämndes först, sedan mångbruk och sist uthålligt produktion/biologisk mångfald. Skogsbilvägar

---

<sup>18</sup> Trakthyggesbruk är det helt dominerande sättet att sköta skog i Sverige. Kännetecknande för trakthyggesbruk är att skogen sköts i likåldriga skogsbestånd. När beståndet skördas tas de flesta träden bort och ersätts med en ny skogsgeneration.

nämndes bara en gång i dokumentet, i målbildstexten, och där stod: ”Skogsbilvägnätet är utformat så att dess negativa inverkan på naturmiljön är begränsad” (SKS 2003a s. 6). Här påminde en rådsmedlem om att sådana vägar inte bara innebär problem utan att de också underlättar skogsbruket och ger folk möjlighet att komma ut i skogen (SKS 2003b s. 5).

Dessa synpunkter kan var och en framstå som små, men tillsammans bildade de ett mönster: de handlade samtliga om att ändra formuleringar som direkt eller indirekt kunde anses främja miljösidan så att de mer kom att främja produktionsidan. Noterbart är att inga synpunkter framfördes som vette åt andra hållet, dvs. som gick ut på att ändra skrivningar som direkt eller indirekt kunde anses främja produktionsidan så att de mer kom att främja miljösidan. En tolkning av detta är, att åtminstone vissa rådsmedlemmar kan ha uppfattat att dokumentet hade en miljömässig bias.

Av minnesanteckningarna att döma kom de 22 föreslagna områdena för kortsiktiga mål att ägnas lite tid på mötet. Flera ledamöter hade visserligen synpunkter på dem, men de var alla tämligen samstämmiga och handlade om att målen var alltför många och alltför detaljerade. Skogsstyrelsens svar blev att den skulle skicka ut en enkel enkät där rådsledamöterna ombads precisera hur många kortsiktiga mål de ansåg borde finnas och även prioritera bland målen.

## ***Akt II: Ny huvudrollsinnehavare och hot om strängare lagkrav***

Sektorsrådets tredje möte ägde rum den 1 april 2003. Några händelser av betydelse för Skogsstyrelsens och sektorsrådets arbete inträffade mellan detta möte och det föregående. Jag skall redogöra för dessa innan vi återgår till själva målformuleringsprocessen.

### *Generaldirektörsbyte – en miljövän tar över?*

En första händelse var att regeringen utsåg Göran Enander till ny chef för Skogsstyrelsen. Han tillträdde just den 1 april, men regeringen hade utnämnt honom redan den 13 februari. Utnämningen var inte okontroversiell. Till skillnad från den avgående generaldirektören, Maria Norrfalk, var Enander inte jägmästare. Däremot hade han varit ordförande för Svenska Naturskyddsföreningen och under flera år även arbetet som miljövårdsdirektör och länsråd vid länsstyrelsen i Älvsborgs län. Närmast kom han från en anställning som planeringschef på Miljödepartementet, där han enligt vissa bedömare hade varit en av arkitekterna bakom regeringens skärpta naturvårdspolitik (DN nätuppl. 2003-02-12). Enligt DN hade han både som ordförande i Naturskyddsföreningen och chefstjänsteman i Miljödepartementet ”drivit kraven på ett naturanpassat skogsbruk med stor kraft” (ibid.). DN menade också att miljörörelsen, för att få ökat genomslag för miljöfrågorna i skogsbruket, hade argumenterat för Enander som ny generaldirektör för Skogsstyrelsen, och nu hoppades rörelsen på att få ökat gehör för sina krav. I artikeln uttryckte olika miljövänner sin belåtenhet

över regeringens utnämning. Så menade t.ex. biologen, miljödebattören och författaren Stefan Edman att Enander var ”den mest lämpade man kan tänka sig”, och han förväntade sig att Enander skulle ”fortsätta att förfina metoderna för ett miljöanpassat skogsbruk” och även ”arbeta för att undanta fler områden för det vanliga skogsbruket, t.ex. genom att bilda naturreservat.” Naturskyddsföreningens generalsekreterare, Svante Axelsson, framhöll att Enander nu fick ”möjlighet att ställa krav på skogsbolagen och skogsägarna”, och här skulle den svåraste utmaningen bli att ”få dem som jobbat i skogsbruket i många år att verkligen ändra beteende”.

Reaktionerna från skogsnäringen lät inte vänta på sig. Redan dagen därpå kunde DN publicera en artikel med rubriken ”Muller i skogen mot oväntad chef” (DN 2003-02-13). I artikeln uppgavs att skogsindustrin tolkade utnämningen ”som ett misstroende mot hela skogsnäringen”. Jan Remröd, VD för Skogsindustrierna, framhöll i en intervju att utnämningen ”var en signal från den politiska ledningen att den inte har förtroende för vår kompetens.” Remröd tyckte också att det var anmärkningsvärt att regeringen inte utnämnt en kvalificerad person med skoglig bakgrund. Risken var, menade han, att ”den nye generaldirektören lägger alltför stor vikt vid miljösidan på produktionens bekostnad. Det är just vad miljösidan hoppas på.” I artikeln uttalade sig också Enander, och menade att han inte kunde gå längre i kraven på naturvård än miniminivåerna i skogsvårdslagen. Men han framhöll samtidigt att han inte var ”riktigt övertygad om att miljömålet väger tillräckligt tungt.”

### *Hot om strängare lagkrav*

En andra händelse som inträffade mellan sektorsrådets andra och tredje möte var att närmast ansvarigt statsråd för skogspolitiken, Ulrika Messing, och hennes statssekreterare, Jonas Bjelfvenstam, gjorde vissa utspel i media. Dessa gjordes i anslutning till en skogspolitisk proposition som regeringen planerade att överlämna till riksdagen under våren 2003. Den tänkta propositionen, som sedermera blev till en skrivelse och som skulle låta vänta på sig ända till december, byggde bl.a. på en stor utvärdering som Skogsstyrelsen hade genomfört ett par år tidigare, det s.k. SUS 2001-projektet (SKS 2002).<sup>19</sup>

Enligt en artikel som publicerades i SvD i februari hade utvärderingen visat att den nya skogspolitiken inte fungerade i alla delar. Särskilt illa ställt var det med föryngringarna, dvs. arbetet med att vid skogsavverkning säkerställa att ny kvalitativ skog växer upp (SvD 2003-02-23). Utvärderingen visade att andelen godkända föryngringar sjunkit sedan den nya lagen trädde i kraft 1994, vilket enligt Skogsstyrelsen berodde på ”sänkt ambitionsnivå” i arbetet med att förnygra skogen. Bjelfvenstam bedyrade i artikeln att regeringens ambition var att fortsätta på den inslagna vägen med avreglering och frivillighet, men redan nu kunde regeringen konstatera att det var brist på träråvara, och om inte återväxten

---

<sup>19</sup> SUS uttyds ”Skogsvårdsorganisationens Utvärdering av Skogspolitikens effekter”.

framöver hanterades på rätt sätt riskerade läget att förvärras. Enligt SvD hade Ulrica Messing i TV4 klargjort vad detta kunde tänkas innebära för skogspolitiken: ”Vi är beredda att ge skogsägarna fyra år till, därefter kan det bli tal om lagstiftning” (ibid.).

Skogsstyrelsen följde upp departementsledningens uttalanden i sin tidning Skogseko (Skogseko nr 1, 2003). Här konstaterades att Messing redan i oktober 2001, under ett besök på Skogsstyrelsen, hade varnat för regeringsingripanden om inte återväxt- och röjningsarbetena förbättrades. Den varningen hade hon också tidigare samma höst framfört i Jönköpings-Posten (Messing 2001). Och nu varnade hon alltså återigen för skärpta lagkrav. Till Skogseko gav Messing följande kommentar:

Jag vill fortsätta den inslagna vägen för skogspolitiken som bygger på frihet under ansvar. Jag hoppas och tror att skogsägarna nu tar sitt ansvar för att röjningsaktiviteten ökar i omfattning och att det därför inte ska vara nödvändigt med skärpta lagkrav. Nuvarande lagstiftning som gäller föryngringsåtgärder anser jag fullt tillräcklig. Om däremot en ny utvärdering skulle visa att vi fortfarande har problem med exempelvis röjningen måste jag som skogsminister fundera på om det krävs andra åtgärder för att klara vårt produktionsmål för skogen. De statliga medlen för att nå skogspolitikens mål är i första hand rådgivning, utbildning och information. Jag är övertygad om att skogsägarna vill vårda sin skog på ett bra sätt och då är SVO:s insatser viktiga. Ett förtroendefullt samarbete mellan Skogsvårdsorganisationen och skogsnäringen är a och o för att gällande skogspolitik ska fungera (Skogseko nr 1, 2003).

Ett mer eller mindre förtäckt hot om lagstiftning var således närvarande. Och det hade det varit en längre tid. Regeringen hade redan 1998, som ett svar på att de skogspolitiska målen inte hade nåtts, genomfört ändringar i skogsvårdslagen, som enligt Skogseko hade satt ”skogsbruket i stramare tyglar” (Skogseko nr 2, 1998).<sup>20</sup> Det fanns alltså all anledning att ta Messings hot om skärpt lagstiftning på allvar.<sup>21</sup>

### *Mötet – hur 22 målområden blev ett 15-tal*

På sektorsrådets möte den 1 april styrdes diskussionen om sektorsmål snabbt in på de 22 föreslagna målområdena. Projektgruppen klargjorde att enkätsvaren – som inte bara hade inkommit från rådsledamöterna utan även från Skogsstyrelsens styrelse och cheferna för de tio regionala skogsvårdsstyrelserna – hade analyserats och att variationen i svaren varit stor. Det stora flertalet instanser hade visserligen förordat färre mål, men meningarna var delade beträffande vilka områden som borde prioriteras. Gruppen hade valt att arbeta vidare med ett

<sup>20</sup> Exempelvis hade skogsägarna ålagts ökade redovisningskrav beträffande planerade åtgärder för att trygga återväxten av ny skog, men också gällande deras skogsägars natur- och kulturmiljövården.

<sup>21</sup> Att Messings uttalanden fått effekt vittnar också följande citat om från en tjänsteman i Skogsstyrelsens ledning: ”Röjningarna har börjat komma igång lite nu, och jag tror att en stark drivkraft är pratet om att införa lagkrav på röjning” (ip7).

15-tal målområden, och eftersom fem av dessa motsvarade delmålen under miljö kvalitetsmålet 'Levande skogar' hade sektorsrådet nu att arbeta med ett tiotal målområden. Gruppen uppgav att beslutet om de tio områdena bara delvis hade grundats på de spretiga enkätsvaren (SKS 2003d s. 4). Vilken kompletterande information som hade använts, och vilken vikt enkätsvaren hade relativt denna kompletterande information, klargjordes inte. Det kan noteras att rätt många synpunkter framfördes i anslutning till detta ärende, synpunkter som gick i lite olika riktning. Detta föranledde överdirektör Håkan Wirtén, som agerade ordförande vid mötet, att försöka avdramatisera diskussionen och tona ner sektorsrådets betydelse för sektorsmålen. Det är i alla fall en möjlig tolkning av hans summering av diskussionen kring antalet målområden:

Låt oss inte krångla till det i onödan. Samhället har ambitioner med skogspolitiken. Skogsstyrelsen har uppgiften att förtydliga samhällets mål, och vi ser det som värdefullt att ha en så god uppslutning runt vår tolkning av de skogspolitiska målen som möjligt (SKS 2003d s. 5 f.).

Skogsstyrelsens projektgrupp ville nu föra processen framåt och hade därför som ett diskussionsunderlag tagit fram utförliga s.k. sakbeskrivningar och målförslag för fem målområden. Till nästkommande möte planerade gruppen att på liknande sätt presentera sakbeskrivningar och målförslag för resterande målområden (SKS 2003c). Det finns inte plats i denna uppsats att följa hur vart och ett av dessa tiotalet målområden kom att utvecklas fram till det slutliga dokumentet. Ett par allmänna iakttagelser kan dock göras. För det första att alla förslag till målformulering har backats upp av omfattande och detaljerade lägesbeskrivningar och konsekvensanalyser av olika slag, ofta med utförliga beräkningar och tabeller. För det andra att många mål har tagits fram utan större konflikter. Fortsättningsvis kommer jag att koncentrera min undersökning till fyra målområden där vägen till ett slutligt mål har varit mer mödosam. Dessa områden är 'skogsbruk-rennäring', 'tätortsnära skog', 'nyckelbiotoper' samt 'kontinuitetsskogar'. De båda förstnämnda togs upp första gången på mötet den 1 april.

#### *Målområdet 'skogsbruk-rennäring'*

Bakgrunden till detta målområde var att rennäringen och skogsbruket är två näringar som i stor utsträckning bedrivs på samma marker och att de på olika sätt påverkar varandra.<sup>22</sup> Den grundläggande ambitionen på detta område var enligt projektgruppen att skogsbruket skulle kunna bedrivas så att rennäringens möjligheter att utnyttja skogen inte hindrades (SKS 2003c s. 2). Gruppen menade att denna ambition ställde mer långtgående krav på de båda näringarna

---

<sup>22</sup> Renbetesmarkerna omfattar så mycket som 40 procent av Sveriges yta (SKS 2003c s. 2).

än vad som stadgades i lagen. Gruppen beskrev lagstiftningen som svår att tillämpa p.g.a. dess allmänna karaktär.

Ett huvudproblem som projektgruppen tecknade i sin bakgrundsbeskrivning gällde kommunikationen, eller samråden, mellan skogsbruket och rennäringen. Enligt såväl det formella regelverket som olika frivilliga överenskommelser skulle samebyarna beredas tillfälle att samråda med skogsbruket vid skogsbruksåtgärder på renbetesmarker. Projektgruppen menade dock att denna kommunikation var underutvecklad. Relationerna präglades enligt gruppen av ”en hel del konflikter”.<sup>23</sup> De renägande samernas position beskrevs som svag. De uppfattade samråden mer som informationsstunder än som tillfällen att påverka planerade skogsåtgärder. Vid samråden gjordes sällan fältbesök och tidshorizonten var ofta kort. Enligt gruppen försvårades också samråden av rennäringens bristande intresse för att ta fram markanvändningsplaner, s.k. renbruksplaner, där samebyarna själva pekade ut och värderade olika betesområden. Enligt gruppen var det centralt för det fortsatta arbetet inom detta område att utveckla och bredda samråden så att både rennäringen och skogsbruket uppfattade dem som konstruktiva och viktiga instrument (ibid. s. 4 f.). Utifrån denna problembild föreslog projektgruppen följande målformulering:

År 2010 har minst 75 % av den stats- och bolagsägda skogen i den berörda regionen en strategi som beskriver hur hänsynen till rennäringen arbetats in i skötselprogrammet och en fördjupad verksamhetsplan som säkrar tillgången på potentiellt bra renbetesskog. Minst 50 % av skog som ägs av större privata ägare (över 1000 ha) har en motsvarande plan (ibid. s. 5).

På mötet gjordes flera inlägg kring arbetsgruppens sakbeskrivning och målförslag. Överlag gavs beröm. Framförallt ställde sig rådet bakom idén att försöka utveckla samarbetet mellan de båda näringarna. Det framhölls dock att kunskaperna i flera avseenden ännu var otillräckliga för att formulera ett slutligt mål. Samtidigt höll mycket just nu på att hända inom området. Pekpinnar uppifrån kunde i det läget störa processen, påpekade en ledamot. Det var således själva strategin att försöka driva processen framåt som var viktig. Håkan Wirtén summerade diskussionen genom att avisera inrättandet av en mindre arbetsgrupp under sektorsrådet, där Skogsstyrelsen gärna ville se att sametinget, storskogsbruket och skogsägarna ingick. En förfrågan om deltagande skulle skickas ut till sektorsrådets medlemmar. Där skulle Skogsstyrelsen också ange vilken profil den föredrog på deltagarna.

---

<sup>23</sup> Det hade inte minst märkts under miljöcertifieringsprocessen några år tidigare. Då hade LRF Skogsägarna dragit sig ur arbetet med FSC-standarden och i stället börjat arbeta med en egen, PEFC. Huvudanledning till denna utbrytning var att förbundet inte kunde enas med rennäringen (Boström 2002 s. 32, 35).

### *Målområdet 'tätortsnära skog'*

I dess sakbeskrivning av målområdet 'tätortsnära skog' konstaterade projektgruppen att skogens sociala värden hade kommit att ägnas allt större uppmärksamhet. I den skogspolitiska propositionen från 1993 underströks skogens sociala värden och där kunde man också läsa att skogen skulle innehålla "tillräckliga arealer skogsmark lämpad för rekreation och friluftsliv" (prop. 1992/93:226 s. 29). Under de senaste åren hade regeringen lyft fram skogens sociala dimension ytterligare. Hösten 2002 hade den lämnat en skrivelse till riksdagen om en samlad naturvårdspolitik, och där underströks att rekreation måste ses som en central del av skogspolitiken och att den tätortsnära naturens ställning skulle stärkas (Regeringen 2002a). Med anledning av denna skrivelse hade regeringen också i regleringsbrevet för år 2003 givit Skogsstyrelsen i uppdrag att redovisa hur skogens värden kunde tillvaratas för att bättre främja den sociala dimensionen (Regeringen 2002b s. 4).

Projektgruppen kunde alltså konstatera att regeringen hade kommit att betrakta vistelse i skog och natur som ett allt viktigare led i kampen för minskad ohälsa hos befolkningen (SKS 2003c s. 24 f.). Ett sektorsmål inom detta område kunde därmed anses motiverat. Att målet skulle gälla just den tätortsnära skogen motiverade gruppen med att 84 procent av svenskarna bodde i någon av landets 1 936 tätorter.<sup>24</sup> Man menade att flertalet skogsbesök skedde nära hemmet, och att just avståndet var viktigt för hur svenskarna valde skog för rekreation. Avståndet borde, enligt gruppen, inte överstiga en kilometer för att vara välbesökt (ibid. s. 25).

Gruppen konstaterade också att en stor andel av den tätortsnära skogen ägdes av kommunerna och att kommunerna därför hade ett särskilt ansvar för skötsel och utformning av tätortsnära skogar. Man menade dock att skogen var lågt prioriterad i många kommuner, även om enskilda tjänstemän ofta kunde vara intresserade. Den låga prioriteringen märktes bl.a. i att många kommuner saknade planer som tog hänsyn till skogens sociala värden (ibid. s 26).

Utifrån ovanstående problembild föreslog projektgruppen följande målformulering: "Tätortsnära skogar ska säkerställas och/eller etableras. Ändamålsenlig skötsel av tätortsnära skogar." Dessa mål skulle realiseras genom att koppla samman planeringen av tätortsnära skogar med olika program och strategier för kommunernas fysisk planering.

På mötet framhölls att projektgruppen hade haft problem att definiera begreppet 'tätortsnära skog'. SCB hade definierat det som skogar belägna inom högst 1 km från en tätort. Problemet var att denna definition endast fokuserade skogen, inte landskapet och naturen (inklusive skogen) inom området. Det vore bättre, menade projektgruppen, om man kunde hitta en definition som satte in skogarna i ett större perspektiv och där helheten i landskapet blev styrande.

---

<sup>24</sup> En tätort är då definierad, i enlighet med SCB, som en sammanhängande bebyggelse med högst 200 meter mellan husen och minst 200 invånare (SKS 2003c. s. 24).



Gensvaret från sektorsrådet på projektgruppens förslag blev blandat (SKS 2003d s. 9). En rådsmedlem påpekade att den tätortsnära skogen endast omfattade runt 1 procent av skogen och att det väl vore bättre med ett generellt socialt mål som omfattade en större andel av skogen. En annan medlem framhöll att det visserligen var bra att svenska folket kom ut i skogen, men att idén om att styra rekreationen till vissa områden var gammeldags; liknande idéer om rekreationsskogar hade prövats under 30-talet utan framgång. Andra medlemmar var mer positiva. En menade att angreppssättet nog var bra även om själva målet var väl grumligt. Det påpekades också att det politiska stödet för den sociala frågan var starkt.

Precis som i fallet med skogsbruket-rennäringen summerade Håkan Wirtén diskussionen om tätortsnära skogar med att avisera inrättandet av en mindre arbetsgrupp. Friluftsförbundet, Naturvårdsverket och Naturskyddsföreningen förklarade sig villiga att delta vid sittande bord. Men också här skulle en allmän förfrågan om deltagande skickas ut till sektorsrådets medlemmar (ibid. s. 9).

### ***Akt III: Slaget om nyckelbiotoperna inleds***

Den 22:a augusti 2003 samlades sektorsrådet till sitt fjärde möte. På mötet presenterades ett reviderat förslag till slutligt måldokument, fortfarande med titeln ”Så når vi ett hållbart skogsbruk – mål för den skogliga sektorn i Sverige” (SKS 2003i). Detta kom dock inte att ägnas särskilt mycket utrymme på mötet. Diskussionerna kom i stället att kretsa kring projektgruppens sakbeskrivningar och målförslag för de återstående målområdena, och då inte minst de som avsåg ’nyckelbiotoper’ respektive ’kontinuitetsskogar’.

#### *Målområdet ’nyckelbiotoper’*

Nyckelbiotoper var ett begrepp som Skogsstyrelsen hade definierat som ”skogsområden där man finner eller kan förväntas finna rödlistade arter” (SKS 2003e s. 20).<sup>25</sup> Att dessa biotoper kom att diskuteras flitigt var inte förvånande. Begreppet var viktigt. Dels för att det certifierade skogsbruket hade förbundit sig att skydda alla nyckelbiotoper. Men det hade också indirekta kopplingar till olika regler utfärdade av riksdag och regering. Begreppet förekom visserligen inte i skogsvårdslagen, eller i dess förarbeten, men enligt projektgruppens sakbeskrivning ansågs nyckelbiotoper allmänt utgöra de skogsområden som hade högst naturvärden (ibid. s. 19). Och det gick därför att argumentera för att det var just dessa områden som riksdagen i praktiken avsåg när den i samband med 1993 års skogspolitiska beslut angav att hotade arter och naturtyper skulle skyddas och när den 1999 formulerade miljö kvalitetsmålet ’Levande skogar’ med dess betoning på bevarandet av biologisk mångfald. Att nyckelbiotoperna var särskilt viktiga områden märktes också i den policy för nyckelbiotoper som Skogsstyrel-

---

<sup>25</sup> En art är ”rödlistad” om den finns upptagen på den förteckning över ca 4 200 arter som enligt Art-Databanken vid Lantbruksuniversitetet är hotade.

sen hade utarbetat 1999. Där framgick bl.a. att nyckelbiotoperna skulle vara ”de högst prioriterade objekten då skogsmark undantas från skogsbruk” och att skogsvårdsmyndigheten ”skall med alla ansträngningar verka för att skogliga åtgärder som skadar naturvärden i nyckelbiotoper undviks” (ibid. s. 22). Formuleringen av ett sektorsmål kring nyckelbiotoper kan alltså ses som ett försök att ’operationalisera’ statsmakternas olika beslut om att bevara den biologiska mångfalden och skydda hotade naturtyper och arter.

Till saken hörde att kunskaperna om nyckelbiotopernas andel av skogsarealen länge hade varit fragmentariska. Dock hade Skogsstyrelsen nyligen, utifrån olika inventeringar, uppskattat siffran till mellan 3 och 4 procent. Och detta var betydligt högre siffror än vad många tidigare hade trott (ibid. s. 23). Särskilt skogsnäringen var bekymrad då stora produktiva arealer riskerade att undantas från produktion. Dessutom var siffran ett riksgenomsnitt, vilket betydde att den kunde hamna betydligt högre för enstaka brukningsenheter.

Att arealen nyckelbiotoper visade sig vara större än väntat utlöste kraftiga reaktioner gällande såväl definitionen av nyckelbiotopsbegreppet som hur biotoperna skulle skötas (se Skogseko nr 2, 2003). Skogsnäringen ville ändra definitionen, miljövännerna ville ha den kvar. Skogsstyrelsen hade svarat med att tillsätta en utredning med uppgift att förtydliga begreppet, men det stod tidigt klart att styrelsen inte tänkte ändra definitionen annat än marginellt. ”Vår kurs ligger fast”, hade Skogsstyrelsens miljöchef Bo Wallin, som ledde utredningen, uppgivit till Skogseko redan i februari 2003 (ibid.). Han underströk dock att definitionen åtföljdes av ett mer kvalitativt resonemang som bl.a. visade att bedömningen av naturvärdet baserades på ett antal kriterier (såsom trädslagsblandning, volym, markslag, fuktighet, antal grova träd m.m.) och att man måste läsa hela texten för att förstå vad som avsågs med nyckelbiotop.

Kritiken från skogsnäringen kvarstod dock, vilket gjorde Skogsstyrelsens ställningstagande att hålla fast vid definitionen till något av ett vågspel. Det fanns ju inget formellt offentligt beslut som förbjöd skogsnäringen att avverka nyckelbiotoper.<sup>26</sup> Vad näringen riskerade var miljöcertifieringen, och förstås även ett skadat förtroendet hos miljöorganisationer och i förlängningen kanske även hos allmänheten. Och Skogsstyrelsen hade knappast något intresse av att se näringen förlora något av detta.

Trots dessa risker klargjordes i underlagstexten inför sektorsrådets möte den 22 augusti 2003 att nyckelbiotopsbegreppet skulle ”i stort ha oförändrad innebörd” (SKS 2003e s. 20). Och efter att ha resonerat kring begreppets koppling till olika politiska ställningstaganden, och även klargjort kunskapsläget

---

<sup>26</sup> Visserligen måste varje avverkning i förväg anmälas till skogsvårdsmyndigheten, men det kravet skall ses i ljuset av att bara ungefär var femte anmälan föranleder fältbesök (Boström 2002 s. 45). När förekomsten av avverkningar undersöktes i 54 nyckelbiotoper i Stockholms län 2003 framkom att ungefär en fjärdedel var skadligt påverkade av avverkning. Och av denna fjärdedel fanns bara en tredjedel med i skogsvårdsstyrelsens register (Perhans 2003).

och hur man kunde se på ansvarsfördelningen mellan skogsägare och samhälle, föreslog projektgruppen följande målformulering: ”Arealen nyckelbiotoper ska bevaras och utvecklas. Skogsbrukets avverkning av nyckelbiotoper ska t.o.m. år 2010 vara försumbar (högst 100 ha)” (ibid. s. 19). Gruppen föreslog också en kompletterande skrivning som klargjorde att samhället bör kompensera markägaren i de fall andelen nyckelbiotoper på en brukningsenhet översteg 5 procent.

Inte oväntat kom definitionen av nyckelbiotoper att diskuteras på mötet. Behovet av att utarbeta konsekvensanalyser vid användandet av olika definitioner betonades också. En diskussion ansågs också behövas om hur nyckelbiotoper skulle skötas; det påpekades t.ex. att avverkningsåtgärder ibland behövde vidtas också inom skyddade områden.

Flera inlägg gjordes således kring målområdet ’nyckelbiotoper’, och någon samsyn i frågan nåddes inte på mötet. I stället uppgav såväl LRF Skogsägarna som Naturvårdsverket att de skulle inkomma med skriftliga synpunkter på förslaget. Diskussionen kring nyckelbiotoperna såg ut att kunna bli långdragen.

#### *Målområdet ’kontinuitetsskogar’*

Ett annat målområde som kom att diskuteras på mötet den 22 augusti gällde ’kontinuitetsskogar’. Skogsstyrelsens trehövdade projektgrupp hade redan i sitt första utkast till slutlig rapport, som presenterades på mötet den 4 februari, föreslagit ’kontinuitetsskogar’ som ett av de 22 målområdena. Gruppen hade då framhållit att det fanns skogsområden som varit kontinuerligt skogsbevaxta under mycket lång tid och att avverkningar på sådana områden kunde medföra ”irreversibla förluster av biologisk mångfald” (SKS 2003a s. 9). Arbetsgruppen befarade att en betydande del av den avverkningsmogna skogen var kontinuitetsskogar och att ”stora biologiska värden” därför kunde stå på spel. Man konstaterade att det inte gick att avsätta all kontinuitetsskog, men att många områden skulle komma att behöva brukas med ”alternativa metoder” (ibid.).

Problemet var, enligt projektgruppen, att kontinuitetsskogsbegreppet var nytt och oklart. Det behövde därför definieras. Vidare behövde de olika värden som stod på spel specificeras, omfattningen av kontinuitetsskogar kartläggas och lämpliga skötselmetoder tas fram som kunde tillgodose behoven av biologisk mångfald. Alla dessa kunskapsbrister och begreppets vaghet till trots hade gruppen använt begreppet i den långsiktiga målbilden. Där stod: ”Kontinuitetsskogar sköts så att de ger en uthållig acceptabel virkesproduktion, samtidigt som en tillräckligt stor andel av de biologiska värdena klaras” (ibid. s. 7). Enligt projektgruppen skulle dessutom ett kortsiktigt mål tas fram för hur stor andel av kontinuitetsskogarna som behövde anpassad skötsel, vilket gruppen menade kunde få konsekvenser för den möjliga avverkningsnivån (ibid. s. 9).

Som framgår hade begreppet kontinuitetsskogar klara beröringspunkter med begreppet nyckelbiotoper. Båda kunde ses som försök att operationalisera riksdagens och regeringens krav på att värna hotade arter och bevara den biologiska

mångfalden. Och även om kontinuitetsskogar och nyckelbiotoper arealmässigt i många fall kunde förväntas sammanfalla så kunde förslaget om kontinuitetsskogar som ett eget målområde väntas innebära ytterligare spänningar mellan skogsnäring och miljöintressen liknande dem som gällde för nyckelbiotoperna. Signaler om att sådana spänningar fanns hade redan givits vid rådsmötena den 4 februari och 1 april; vid båda tillfällena hade olika rådsmedlemmar ställt sig undrande till begreppet (SKS 2003b s. 5; SKS 2003d s. 5). Skogsstyrelsen hade svarat med att tillsätta en intern utredning, utan deltagande från rådet, med uppgift att göra en "förstudie" på området. Denna studie, som leddes av Jörgen Ringagård, utbildad jägmästare och närmast kommen från Statens jordbruksverk, skulle inte komma att färdigställas förrän under våren 2004, men redan till mötet den 22 augusti gjorde utredningen en delrapportering till sektorsrådet.

Enligt en PM som gruppen hade skrivit hade SUS 2001-projektet visat, att kontinuitetsskogar (K-skogar) var särskilt viktiga för bevarandet av den biologiska mångfalden (SKS 2003j). Det var därför angeläget att nu definiera begreppet K-skogar och även att beskriva dessa skogars speciella värden och nackdelarna med att avverka dem. Allt detta hade ännu inte hunnits med, men en definition var i alla fall framtagen och löd: "Kontinuitetsskog är mark som varit kontinuerligt trädbevuxen utan väsentliga trädslagsbyten sedan år 1700" (ibid. s. 2). Denna definition hade enligt förstudien skickats på "informell remiss" till bl.a. Sveriges Lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket och Svenska Naturskyddsföreningen.

Ett problem uppgavs vara att denna definition i praktiken inte var tillämpbar, eftersom det bara i undantagsfall gick att fastställa trädskiktets kontinuitet ända tillbaka till år 1700. En inventering måste därför baseras på "sannolikhetsbedömningar och det blir i praktiken en kartering av 'sannolika K-skogar'" (ibid. s. 3). Enligt förstudien innebar detta att man var tvungen att göra förenklade bedömningar. Man menade här, att nästa all skog som inte varit slutavverkad under 1900-talet var K-skog.<sup>27</sup> I dess praktiska tillämpning kunde definitionen således förenklas genom att år 1700 helt enkelt byttes mot år 1900.

Inte alldeles oväntat kom den föreslagna definitionen av K-skogar att diskuteras livligt på rådsmötet den 22 augusti (SKS 2003f s. 2 f.). Frågor ställdes om hur pass preliminär definitionen var och hur mycket K-skogarna överlappade arealer som uppfyllde andra definitioner. Flera ledamöter uttryckte också missnöje med att den tidiga remissen endast gått ut till miljöorganisationer. Generaldirektör Göran Enander, som satt ordförande vid mötet, klargjorde att förslaget var "mycket preliminärt" och att Skogsstyrelsens interna arbetsgrupp skulle ta till sig sektorsrådets kommentarer och arbeta vidare med förstudien.

---

<sup>27</sup> Motiveringen löd: "Om området redan vid 1900-talets början hyste äldre skog av visst slag, talar nämligen mycket för att området varit skogsbevuxet även under 1800-talets mest uppodlade och exploaterade epok. Fanns äldre skog då är det troligt att det även funnits tidigare (SKS 2003j s. 3).

#### ***Akt IV: LRF Skogsägarna avger en skarp not men sidsteppas av rådet***

När sektorsrådet möttes för femte gången den 10 oktober 2003 hade det knappa två månader på sig att färdigställa sektorsmålsdokumentet. Det föreföll inte helt lätt att klara den tidsgränsen. Skogsstyrelsen hade för avsikt att göra tre olika konsekvensanalyser för vart och ett av målen: ekonomiska, ekologiska och virkesproduktionsmässiga (SKS 2003h s. 3). Det var en tidskrävande uppgift. Inför mötet hade ett exempel på en sådana konsekvensanalys av målet 'Levande skogar' delats ut. Den bestod av 24 tätt skrivna A4-sidor med 17 tabeller och beräkningar av olika slag. Dessa konsekvensanalyser återstod ännu att göra för de olika sektorsmålen. Utsikterna att klara tidsgränsen förbättrades inte heller av de skriftliga synpunkter som olika rådsmedlemmar nu hade lämnat till Skogsstyrelsen. En sådan skriftlig synpunkt kom från LRF Skogsägarna.

#### ***LRF Skogsägarnas not***

LRF:s representant lämnade sina skriftliga synpunkter till Skogsstyrelsen i mitten av september (PM är daterad 2003-09-15). Som vi minns hade han redan på rådsmötet den 4 februari väckt en rad frågor av mer grundläggande natur, frågor som ännu inte hade diskuterats i rådet. Och han anade att Skogsstyrelsen inte heller hade för avsikt att ta upp dem; de uppfattades enligt honom som alltför besvärliga: "Skogsstyrelsen hade hoppats på att kunna köra igenom det här snabbt", framhåller han i min intervju med honom. Samtidigt uppfattade han att övriga rådsmedlemmar inte riktigt förstod hans synpunkter. I sina skriftliga synpunkter återkom han till dessa grundläggande frågor. Han inledde sin PM med följande kommentar:

Allra först några inledande reflektioner om målstyrd skogspolitik. Inför arbetet med nya sektorsmål saknar jag faktiskt en ödmjuk diskussion om lämplig utformning av målstyrning i skogsbruket mot bakgrund av tidigare skogspolitiska beslut och erfarenheter av målstyrning i samhället. Målstyrning infördes ursprungligen i näringslivet och senare inom den offentliga sektorn. I vårt fall handlar det emellertid också om statsmakternas målstyrning av en näring, vilket är en betydligt ovanligare situation. Inför den första skogspolitiska utvärderingen anlätades Evert Vedung att kommentera målstyrningen i skogspolitiken. Jag har saknat samtalet om målstyrning alltsedan dess. Och jag kan konstatera att mötet med sektorsrådet nu senast vittnade om att det finns stor vilshenhet i ämnet.

Han underströk att det med tanke på den konsensus som Skogsstyrelsen eftersträvade vore fatalt om de olika aktörerna uppfattade målstyrning på skilda sätt. Viktiga frågor att diskutera var enligt honom t.ex. hur målstyrningen borde utformas för att fungera effektivt, vilka för- och nackdelar som finns med målstyrning, vilka svårigheter som kunde förväntas uppträda, hur olika mål beslutade av olika aktörer på olika nivåer förhöll sig till varandras (t.ex. relationen mellan riksdagens mål 'Levande skogar' och sektorsmålen) samt vilka krav som

skulle ställas på målens precision, t.ex. om de behövde vara uppföljningsbara och kvantifierade. Och han fortsatte:

Här saknar jag vissa viktiga utläggningar om, t.ex. diskussionen om målstyrningens alla länkar. Att enbart ta upp övergripande skogspolitiska mål (inriktningsmål) och sektorsmål (effektmål) räcker inte. Verksamhetsmål (produktionsmål) och utvärderingsmetoder har oftast avgörande betydelse för en framgångsrik målstyrningspolitik. Delaktighet är honnörsord i målstyrningsprocessen. I litteraturen om målstyrning finns åtskillig text om svårigheter med målhierarkier och nedbrytning av mål. Mål kan också ha sidoeffekter och konkurrera med varandra. Detta accentueras när det finns många mål och, som förutskickas i denna PM, målen dessutom skall brytas ned regionalt. *Dessa svårigheter måste också beaktas i den fortsatta målstyrningen av skogsbruket.*

I sin not erinrade LRF:s representant vidare om, att riksdagen uppmanat Skogsstyrelsen att utforma detaljmål ”i den utsträckning som behövs”. Vilket utrymme detta uttalande i praktiken gav Skogsstyrelsen att utforma detaljmål, och vilken status dessa mål kunde anses ha var, menade han, en ”svår och känslig fråga, eftersom det handlar om myndighetsmål för näringsutövare.” I det sammanhanget var det viktigt att reda ut begreppen sektorsansvar och sektorsmål, och kopplingen dem emellan. Han påminde om att sektorsansvaret bara gällde miljösidan, medan sektorsmålen omfattade såväl miljö- som produktionssidan.<sup>28</sup>

Efter dessa inledande mer allmänna synpunkter kring målstyrning kommenterade LRF:s representant de målområden som hade tagits upp på mötet den 22 augusti. Som han då hade förutskickat kom han att ägna särskilt uppmärksamhet åt nyckelbiotoperna. Och han var kritisk. Han påpekade att LRF Skogsägarna visserligen hade tillskyndat vid inventeringen av de ur miljösynpunkt mest värdefulla skogsområdena, men att myndigheternas hantering av denna inventering hade kommit att ”gränsa till självsvöld”. Han ansåg att sektorsmålen, som de var på väg att formuleras, inte gav uttryck för skogsvårdspolitikens krav på jämställdhet mellan produktionsmålet och miljömålet inom skogspolitiken. I stället skapade de en obalans till miljömålets fördel. Riksdagen hade ju redan tagit ställning till balansen mellan miljö och produktion, menade han. Ett av ’Levande skogars’ delmål innebar ju att 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skulle undantas från skogsproduktion till år 2010. Det fanns alltså redan ett kvantifierat mål om avsättning av värdefull skogsmark, och riksdag och regering hade beslutat att nyckelbiotoperna skulle ingå i detta mål.<sup>29</sup> Skogsstyrelsen räknade med att nyckelbiotoperna utgjorde 3-4 procent av den produktiva skogsmarken, men om all denna mark undantogs fram till 2010 så innebar det att

---

<sup>28</sup> Det var inte första gången LRF Skogsägarna efterlyste en diskussion om begreppen sektorsansvar och sektorsmål. I LRF:s remiss på skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter, SUS 2001, hade man t.ex. framhållit, att eftersom det i utvärderingen var ”oklart hur sektorsansvar förhåller sig till mål och målambitioner, kan det vara tid för en kritisk analys av vad som menas och följer med begreppet” (LRF Skogsägarna 2002 s. 9).

<sup>29</sup> Se not 16, delmål 1.

större arealer skulle komma att undantas än de beslutade 900 000 ha. Begreppet nyckelbiotoper hade samtidigt ingen juridisk innebörd; det förelåg alltså inget automatiskt skydd för dessa biotoper. Att nyckelbiotoper nu hade identifierats innebar inte, menade LRF:s representant, att man samtidigt hade pekat ut områden som skulle hanteras på ett visst bestämt sätt, utan när inventeringarna nu var gjorda gällde det att gå in i nästa fas som handlade om att prioritera de mest värdefulla områdena, eller kanske snarare om att prioritera bort de områden som inte fick plats bland de 900 000 ha skyddsvärd skog som riksdagen hade beslutat om.

LRF:s representant ställde sig också undrande till lämpligheten i att överhuvudtaget formulera ett mål om nyckelbiotoper när definitionen ännu var under diskussion och när det fortfarande fanns stora oklarheter om vilka skogar målet omfattade. Inventeringssiffrorna från stor- och mellanskogsbruket var t.ex. ännu inte tillgängliga. Likaså var det fortfarande oklart, menade han, i vilken utsträckning och på vilket sätt nyckelbiotoper behövde skötas för att inte gå förlorade samt i vilken utsträckning och på vilket sätt avverkningar kunde ske inom nyckelbiotoper utan att äventyra deras miljövärden.

Inte heller var LRF:s representant beredd att stödja förslaget om att markägaren skulle ta ekonomiskt ansvar för upp till 5 procent av sådan skogsmark som avsätts som nyckelbiotoper. Han ansåg att 1993 års skogspolitiska beslut innebar, att när staten tar över brukandet via ett bevarandeinstitut så skall markägaren kompenseras fullt ut. Slutsatserna han drog var inte upplyftande:

Jag förutspår med nuvarande myndighetsattityder, t.ex. uttryckta i sektorsmålet för nyckelbiotoper, bittra reaktioner från markägare och ett växande trovärdighetsproblem för den statliga naturvården. *Detta är ett skäl för mig att avvisa förslaget till sektorsmål.* För att nå konsensus om ett sektorsmål om nyckelbiotoper behöver myndigheter och näring finna en lösning som stärker biologisk mångfald i balans med andra intressen.

### *Mötet – nyckelbiotopsfrågan löst?*

Skogsstyrelsens arbetsgrupp hade nu arbetat fram preliminära formuleringar för samtliga kortsiktiga mål, och på mötet den 10 oktober 2003 presenterades de samlat i ett dokument (SKS 2003k). De målområden jag har valt att närmare studera kom inte att diskuteras särskilt mycket. För målområdet *'skogsbrukrennärning'* fanns ett förslag till slutligt mål från 1 april, och den arbetsgrupp som var tillsatt hade haft ett första möte den 14 augusti. Erik Sollander framhöll kort att arbetsgruppen fungerade väl med en hög grad av samsyn men att något nytt målförslag ännu inte hade tagits fram (2003h s. 3).

Beträffande målområdet *'kontinuitetsskogar'* uppgavs att Skogsstyrelsens interna arbetsgrupp arbetade vidare med sin förstudie, men att något direkt mål förmodligen inte skulle kunna tas fram i tid. Dock föreslogs att ett mål om tidsangivelse för ett direkt mål skulle anges. Ett förslag till sådant mål fanns också: ”Senast år 2010 skall tillräckligt underlag finnas för att kunna formulera

ett relevant sektorsmål” (SKS 2003k s 4). På mötet kritiserades detta förslag. Flera rådsmedlemmar menade att det var för tidigt att formulera ett konkret mål för detta område, särskilt som många fortfarande ifrågasatte det lämpliga i att alls införa begreppet kontinuitetsskogar i skogspolitiken (ip2). Skogsstyrelsen tvingades här backa, men inte längre än att Skogsstyrelsens arbetsgrupp skulle få fortsätta att arbeta med förstudien.

Angående målområdet *'tätortsnära skog'* konstaterades att det fanns preliminära målformuleringar från den 1 april. Den arbetsgrupp som tillsatts hade också börjat arbeta med frågan, men den hade svårt att komma framåt. Friluftsförbundet representant uppgav på mötet att gruppen hade svårt att formulera konkreta uppföljningsbara mål och även att enas om en definition av begreppet tätortsnära skog (SKS 2003h s. 8).

Beträffande *'nyckelbiotoper'*, slutligen, framhölls i sammanställningen över målförslagen att Skogsstyrelsens förslag från 22 augusti hade kritiserats av bl.a. LRF. På mötet uppgavs att projektgruppen hade tagit fasta på kritiken och ändrat målformuleringen. Den lød nu: ”Arealen nyckelbiotoper ska år 2010 vara minst lika stor som år 2004” (SKS 2003h s. 6). Skillnaden från det föregående förslaget – som ju lød ”Andelen nyckelbiotoper ska bevaras och utvecklas. Skogsbrukets avverkning av nyckelbiotoper ska t.o.m. 2010 vara försumbar” – bestod i att avverkning av nyckelbiotoper nu mer tydligt medgavs förutsatt att den motsvarades av ett minst lika stort tillskott, via antingen naturliga processer eller skötsel.

Enligt minnesanteckningarna från mötet uttryckte flera rådsmedlemmar att den nya ansatsen för nyckelbiotoper var bra. Ingen uttryckte sig kritiskt. En ledamot menade dock att målet borde uttrycka en positiv inriktning, dvs. att arealen nyckelbiotoper 2010 borde vara större än 2004. Göran Enander, som ledde mötet, sammanfattade att sektorns intressen hade visat god vilja att komma överens och att Skogsstyrelsen skulle gå vidare med den föreslagna ansatsen. Huruvida LRF Skogsägarnas representant, som ju hade varit så kritisk i sin not, var nöjd med hur det hela hade utvecklats var mera osäkert. Han var nämligen förhindrad att delta på mötet den 10 oktober, och inte heller var någon från LRF där i hans ställe.<sup>30</sup>

### ***Akt V: Skogsstyrelsen tvingas backa, och gör en listig manöver***

Inför sektorsrådets sjätte möte den 18 november hade projektgruppen reviderat dokumentet med förslag till kortsiktiga sektorsmål (SKS 2003g). Två övergripande förändringar hade gjorts. För det första hade målen sorterats i tre grupper med rubrikerna: 1) Ökad tillgång på värdefull träråvara, 2) Rikare skogsmiljö, och 3) Fokus på mångbruk och sociala värden. För det andra hade rubrikerna för de olika målområdena ändrats genom att styrka alla inledande adjektiv.

---

<sup>30</sup> Det bör dock noteras att en av LRF:s medlemsorganisationer fanns representerad på mötet – Norra skogsägarna.



Exempelvis hade målområdet avseende nyckelbiotoper tidigare rubricerats ”Bevarande av Nyckelbiotoper”, men den gavs nu den helt neutrala rubriken ”Nyckelbiotoper”. Den tidigare rubriken ”God miljöhänsyn vid föryngringsavverkning” hade ändrats till ”Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning” osv.

Att gruppen på detta sätt hade strukit alla värdeladdade ord i rubrikerna tycks, enligt minnesanteckningarna, allmänt ha uppskattats av rådsmedlemmarna. De ansåg att samma grepp skulle användas på de tre rubriker som målen nu hade sorterats in under. Således bestämdes att rubriken ”Ökad tillgång på värdefull träråvara” skulle ändras till ”God tillgång på värdefull träråvara”, rubriken ”Rikare skogsmiljö” till ”Rik skogsmiljö” och ”Fokus på mångbruk och sociala värden” till ”Mångbruk och sociala värden” (SKS 2003l s. 3).

Det stod nu definitivt klart att man inte skulle hinna få fram något måldokument till den 1 december. Flera målområden var fortfarande under diskussion, och i några fall gick arbetet trögt. Det gällde t.ex. målområdet *'tätortsnära skog'*. På mötet den 10 oktober hade ju den arbetsgrupp som tillsats meddelat att arbetet inte gick särskilt fort, och till detta möte hade arbetet i gruppen sinkats ytterligare p.g.a. sjukdom. Något nytt förslag hade gruppen inte kunna arbetata fram. Trögt gick det också med området *'nyckelbiotoper'*.

#### *'Nyckelbiotoper' – Skogsstyrelsen tvingas backa*

Målet för nyckelbiotoper hade inte ändrats från föregående möte utan löd fortfarande: ”Arealen nyckelbiotoper skall år 2010 vara minst lika stor som år 2004”. I sammanställningen över de preliminära kortsiktiga målen hade projektgruppen dock klargjort att LRF kritiserat målet hårt efter förra mötet den 10 oktober (SKS 2003g s. 6).

När nyckelbiotoperna kom upp till diskussion på mötet den 18 november gick ordet snart till LRF:s representant. Han fann situationen besvärlig. Visserligen hade Skogsstyrelsen klargjort, att den som inte varit med på ett möte alltid hade en vecka på sig att komma med invändningar mot något som bestämts på mötet. En sådan regel till trots kan det uppfattas som besvärligt att försöka bryta upp ståndpunkter där många aktörer kommit överens. Så framhåller LRF:s representant i min intervju med honom:

Och där sitter då andra aktörer och tycker att 'det där har vi redan klarat av; vi är överens, det är bara du som inte är överens om det här' och det var ju en rätt så jobbig situation (...) Jag fick plädera i en timme för mina ståndpunkter.

LRF:s representant försökte således hålla emot, och i sin plädering använde han de argument som han anfört i sina skriftliga kommentarer. Han framhöll bl.a. att det inte gick att ha ett effektmål om bevarandet av alla nyckelbiotoper, eftersom den totala mängden var okänd och målet svårt att följa upp. Han argumenterade i stället för att nyckelbiotoperna skulle ses som en grund för målområdet

'Långsiktigt skydd av skyddsvärd skogsmark', som motsvarade delmål 1 inom 'Levande skogar', dvs. det mål som innebär att 900 000 ha skyddsvärd skog skall undantas från produktion till år 2010. Ett eget målområde för nyckelbiotoper behövdes således inte.

LRF:s representant kom inte att stå oemotsagd på mötet. Representanter för miljösidan var klart irriterade över att man nu kanske skulle behöva backa processen (ip11). Det var ju sedan länge, framhöll Naturskyddsföreningen och Naturvårdsverket, skogsbrukets policy att inte avverka nyckelbiotoper (SKS 2003g s. 6). LRF:s reaktion ansågs av den anledningen vara svår att förstå. Positionerna var låsta. Och i det läget kunde Göran Enander, som på förra mötet hade uttryckt sin belåtenhet över intressenternas goda vilja att bli överens, och som nog hade hoppats på att få nyckelbiotopsfrågan avklarad på mötet, inte göra annat än att backa. Fastän det var sent på dagen föreslog han att det också för detta målområde skulle tillsättas en mindre arbetsgrupp för att lösa frågan. Den skulle innehålla representanter från LRF och Naturskyddsföreningen och ledas av Erik Sollander.

#### *'Sambruk skogsnäring-rennäring' – arbetsgruppen går i mål*

Till mötet den 18 november hade den arbetsgrupp som tillsatts för området 'Sambruk skogsnäring-rennäring' lyckats enas om såväl en sakbeskrivning som en konkret målformulering. Bakgrundstexten skilde sig inte särskilt mycket från den som skogsstyrelsens projektgrupp hade tagit fram till mötet redan den 1 april. Huvudproblemet stavades fortfarande bristande samarbete mellan näringarna. Arbetsgruppen underströk i sin sammanfattning betydelsen av att fortsätta arbeta för bättre samverkan och samförstånd. Samråden kunde utvecklas både genom förbättrade planeringsunderlag och genom utbildningsinsatser. Med detta som grund föreslogs följande målformulering:

Inom de samebyar där det finns en beteslandsindelning skall skogsbruket i sin planering beakta och ta vederbörlig hänsyn till dessa vid skogsbruksåtgärder. Senast år 2010 skall markbehandling som behövs för att trygga återväxten av skog ske med minsta möjliga påverkan på marker av lavtyp, lavrik typ och torra ristyper med inslag av lav (SKS 2003g s. 1).

Som synes skilde sig detta mål rätt mycket från det som projektgruppen hade föreslagit ett halvår tidigare.<sup>31</sup> Beträffande *planeringsunderlag* hade målet uttunnats. Borta var de kvantifierade kraven på skogsbruket avseende strategier för skötselprogram och fördjupade verksamhetsplaner som säkrade tillgången på bra renbetesmark. Skogsbruket skulle nu i stället i sin planering "beakta och ta

---

<sup>31</sup> Det löd ju: "År 2010 har minst 75 % av den stats- och bolagsägda skogen i den berörda regionen en strategi som beskriver hur hänsynen till rennäringen arbetats in i skötselprogrammet och en fördjupad verksamhetsplan som säkrar tillgången på potentiellt bra renbetesskog. Minst 50 % av skog som ägs av större privata ägare (över 1000 ha) har en motsvarande plan."

vederbörlig hänsyn” till samebyarnas renbruksplaner. Det nya förslaget tycktes samtidigt innebära att skogbruket endast behövde ta hänsyn till rennäringen i de fall samebyarna hade tagit fram renbruksplaner (beteslandsindelningar).

Det andra stycket, som handlade om markbehandling, innebar en utvidgning jämfört med det gamla målförslaget, som ju enbart handlade om planeringsaktiviteter. Nu angavs ett mål avseende faktiska åtgärder i skogen. Dock innebar formuleringarna att skogsbruket skulle ”beakta och ta vederbörlig hänsyn till” samernas betesplaner samt att markbehandlingen skulle ske ”med minsta möjliga påverkan” att målet nästan helt saknade styrkraft.

Rådsmedlemmarna verkade emellertid nöjda med arbetsgruppens arbete. Av minnesanteckningarna att döma ställde sig alla medlemmar bakom målet, även om en deltagare inte kunde låta bli att påpeka att betydelsen av ”vederbörlig hänsyn” i målformuleringen var central (SKS 20031 s. 8). Göran Enander var dock inte beredd att plocka upp den tråden utan drog slutsatsen att Skogsstyrelsen ställde sig bakom den föreslagna måltexten.

### *'Kontinuitetsskogar' – Skogsstyrelsen gör en listig manöver*

Målområdet 'kontinuitetsskogar' hade ju varit omtvistat under tidigare möten. Frågan hanterades av en särskild, och helt intern, arbetsgrupp inom Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen hade också, efter kritik från sektorsrådet, backat från ett tidigare målförslag, och i stället hade man klargjort att någon konkret målformulering avseende målområdet 'kontinuitetsskogar' inte skulle hinna tas fram. Man väntade fortfarande på att den interna arbetsgruppen skulle färdigställa den förstudie som rådet tidigare hade informerats om.

Trots att kunskapsläget var osäkert och betydande delar av sektorsrådet var skeptiska till hela idén om kontinuitetsskogar ville Skogsstyrelsen dock inte överge målområdet. Tvärtom ville den markera behovet av att ta fram ett mål för dessa skogar. Och på rådsmötet den 18 november lanserade projektgruppen ett förslag till hur frågan skulle kunna lösas. Tillsammans med två andra målområden, inom vilka det av olika skäl också visat sig vara svårt att formulera mål, skulle området 'kontinuitetsskogar' lyftas bort från övriga kortsiktiga mål och i stället placeras i ett särskilt avsnitt. Där skulle området kort beskrivas, och det skulle också framgå att det rörde sig om ett viktigt område där ett bra kortsiktigt mål inte hade kunnat formuleras.<sup>32</sup> Mer precist vad detta förslag innebar klargjordes inte. Det kom heller inte att diskuteras på mötet, vilket delvis förkla-

---

<sup>32</sup> Den text som föreslogs på mötet den 18 november löd: ”Många skogslevande arter behöver lång tid innan de kan etablera sig. De arter som behöver längre tid än skogsbrukets normala omloppstider får det svårt i dagens skogslandskap. Det är en viktig utgångspunkt för att skog som har en lång kontinuitet kan bära på naturvärden som vi hitintills inte upptäckt. Dessa kontinuitetsvärden kan troligen klara anpassad skogsskötsel, dock inte föryngringsavverkning eller andra åtgärder som bryter den biologiska kontinuiteten. Det är utgångspunkten i målbilden. Våra kunskaper om kontinuitetsskogarna, deras omfattning och regionala förekomst, vilka värden de har och hur de kan skötas är i dag mycket begränsade. För att undvika svårreparabla och kostsamma misstag behöver kunskaperna snabbt förbättras.

ras av att rådet fortfarande avvaktade Skogsstyrelsens förstudie om K-skogar (ip1).

### ***Akt VI: Kalabalik utbryter***

Till sektorsrådets möte den 21 april 2004, som blev det sista innan Skogsstyrelsen gav ut sektorsmålsdokumentet, hade projektgruppen sammanställt en 90-sidig preliminär slutrapport (SKS 2004a). Den innehöll nu en inledning där arbetet med att ta fram sektorsmålen beskrevs och där det även fanns allmänna beskrivningar av dagens skogspolitik, sektorsansvaret och sektorsmålen. Därpå följde den av sektorsrådet utarbetade långsiktiga målbilden samt 13 kortsiktiga mål. För vart och ett av dessa fanns också sakbeskrivningar och konsekvensanalyser.

#### *'Tätortsnära skogar' går i mål*

Arbetet med att ta fram ett mål för målområdet 'tätortsnära skogar' hade ju gått trögt, och under hösten hade arbetet i princip avstannat helt. Men under slutet av hösten och vintern tycks samsynen och viljan att gå i mål ha ökat (ip1; ip12). Det kan noteras att denna skjuts framåt hade föregåtts av ett successivt ökande intresse från regeringens sida vad gäller skogens sociala värden. Som nämndes ovan hade regeringen redan 2002 lämnat en särskild skrivelse till riksdagens där skogens sociala dimension underströks. Och i december 2003 hade Skogsstyrelsen avrapporterat det regeringsuppdrag som följde på denna skrivelse och som handlade om hur skogens värden kunde tillvaratas för att bättre främja den sociala dimensionen (se SKS 2004g). Någon månad tidigare hade budgetpropositionen för 2004 blivit känd, och även där underströk regeringen skogens sociala dimension, vilket också hade påpekats av Göran Enander på sektorsrådets möte den 10 oktober (SKS 2003h s. 2). Slutligen hade regeringen också i december 2003 lagt fram den skogspolitiska skrivelse som nämndes tidigare och som från början var tänkt som en proposition (Regeringen 2003). Skrivelsen innehöll få nyheter, en var dock den ökade betoningen av skogens sociala värden. Bland annat fanns att läsa:

Senare tids forskning har visat att skogsmiljön bidrar till att minska stress, lugna oro och därmed öka det mentala välbefinnandet. Mot denna bakgrund bör skogens roll som en plats för hälsobefrämjande motion och rekreation lyftas fram och dess möjligheter bättre tillvaratas (ibid. s. 26).

Regeringen konstaterade även att skogsvårdsmyndigheten tillsammans med kommuner och privata skogsägare bedrev ett projekt med fokus på tätortsnära skog, och enligt regeringen utgjorde detta projekt en bra grund för det fortsatta arbetet med att förverkliga det sociala målet inom skogspolitiken.

Att regeringen hade lagt ökat vikt vid den sociala dimensionen i skogspolitiken hade satt tydliga spår hos Skogsstyrelsen. Generaldirektör Enander hade på

rådsmötet den 18 november informerat om att Skogsstyrelsen under hösten 2003 fört ganska hårda interna prioriteringsdiskussioner och att dessa hade resulterat i att fyra områden givits särskild prioritet inom myndigheten; tätortsnära skog var ett sådant område (SKS 20031 s. 2).

Att regeringen och Skogsstyrelsen nu lade ökad vikt vid den sociala frågan satte också spår i den arbetsgrupp som hade att föreslå mål om den tätortsnära skogen. Det rådde enligt den tjänsteman på Skogsstyrelsen som ledde gruppen en ”politik medvind” i frågan, och denna medvind tycks ha hjälpt till att få igång arbetet i gruppen, som ju hade gått rätt trögt under hösten (ip12). Regeringens uttalanden hade bl.a. underlättat skapandet av samsyn inom gruppen; de klargjorde ju för deltagarna, att det sociala värdet skulle prioriteras framför produktions- och miljövärdena inom den tätortsnära skogen, även om vissa miljövärden, såsom biologisk mångfald, kunde anses stärka det sociala värdet (ibid.).

Men det var inte bara den politiska medvinden som gjorde att arbetet nu flöt bättre. Under hösten hade och vintern hade gruppen diskuterat frågan om tätortsnära skog mycket ingående; man hade ”vänt på varenda sten”, som ett par av intervjupersonerna uttrycker det (ip12; ip1). Diskussionerna – som uppges ha präglats av ”god stämning” (ip12) – hade bl.a. visat att det kanske inte var så lämpligt att tänka kring tätortsnära skog enbart i termer av radier kring orter. Den skog som den tätortsnära befolkningen strövade i hade i stället ofta karaktären av ’kilar’ som trängde in mot ortens kärna. Kring större tätorter finns också ofta särskilda strövområden och friluftsanläggningar som befolkningen var beredd att ta sig till med bil. Gruppen fann därför anledning att diskutera ’skogar i tätortsnära natur’ som ett alternativt begrepp till ’tätortsnära skog’.

Diskussionerna i gruppen hade även visat att frågan om tätortsnära skogar var nära sammankopplad med kommunernas verksamhet. Det hade framkommit att kommunerna äger hela 60 procent av den tätortsnära skogen. Kommunerna har också enligt plan- och bygglagen att upprätta särskilda översiktsplaner som redovisar olika allmänna intressen (t.ex. miljö- och riskfaktorer) som kommunen skall ta hänsyn till vid beslut om användning av mark- och vattenområden. Översiktsplanerna preciseras sedan i olika sektors- och skötselplaner, som tar upp viktiga aspekter för friluftsliv, biologisk mångfald, kulturminnesvård och skogsskötsel. Kommunernas stora betydelse för den tätortsnära skogen hade föranlett arbetsgruppen att värva en kommunföreträdare till gruppen (kommunerna var ju inte företrädare i sektorsrådet). Denna representants kunskaper om kommunernas verksamhet och villkor visade sig ha stor betydelse för gruppens arbete med att komma vidare i frågan (ip12).

Det förslag som gruppen nu lade fram grundades på en 17 sidor lång bakgrundstext. Gruppen lyfte här bl.a. fram skogsvårdsorganisationens betydelse för den tätortsnära skogen. Den uppgav att skogsvårdsorganisationen under de kommande åren skulle komma att arbeta alltmer med skogens sociala dimension. Ett internt nätverk rörande skogens sociala frågor höll på att skapas.

Gruppen underströk också att skogsvårdsorganisationen kunde ”erbjuda gedigna erfarenheter av information och fortbildning i många former och stötta kommuner och enskilda skogsägare genom att utföra planeringsuppdrag och andra tjänster.” Sammantaget ansågs fokuseringen på skogens sociala värden innebära att skogsvårdsorganisationen ”vidgar sitt traditionella arbetsfält” och att den därför också behövde ”vidga sin kompetens rörande människors skiftande förhållningssätt och behov av skog och natur”.

Gruppens förslag innehöll bl.a. en definition på tätortsnära skog: ”Tätortsnära skog är skog belägen inom tätort eller 1-3 km från denna”. 1 km skulle gälla vid mindre tätorter och 3 km vid större städer och storstadsområden. Det mål som föreslogs var tvådelat och löd:

År 2010 har skogsvårdsstyrelserna tecknat samarbetsdokument med 80 % av kommunerna rörande tätorter med minst 10 000 innevånare. Dokumentet uttrycker de gemensamma långsiktiga ambitionerna rörande nyttjandet av de tätortsnära skogarna för att bättre tillgodose människors behov av rekreation.

Senast 2008 har skogssektorn genomfört ett rikstäckande utbildningsprogram om särskild hänsyn till skogens sociala värden i tätortsnära skogar. Programmet inriktas på skogsägare till tätortsnära skogar (enskilda, kommunala, statliga, skogsbolag) och berörda tjänstemän och organisationsföreträdare. Ett utbildningsprogram skall finnas framtaget 2006 (SKS 2004a s. 67).

I en särskild s.k. stödtext markerades bl.a. att öppenhet borde eftersträvas vid utformandet av de samarbetsdokument som nämndes i målet, där frivilligorganisationer, skogsbruket och representanter för de närboende skulle inbjudas att delta. Samarbetet och utbildningsinsatserna var, enligt förslaget, bl.a. ägnade att stärka den löpande dialogen mellan och förståelsen för alla inblandade parter: privata markägare, kommuner, skogsvårdsorganisationen och allmänheten.

#### *'Nyckelbiotoperna' – fortsatt kamp*

På mötet i november hade, som vi minns, LRF skogsägarnas representant fört fram hård kritik mot såväl hur nyckelbiotopfrågan hade skötts som själva förslaget till målformulering. Skogsstyrelsen hade tvingats retirera och skicka ner frågan till en mindre arbetsgrupp med företrädare från LRF, Naturskyddsföreningen och Skogsstyrelsen. Denna grupp hade också träffats ett par gånger under våren.

LRF Skogsägarnas representant hade i arbetsgruppen fortsatt att argumentera för att det inte behövdes något separat mål för nyckelbiotoperna. I den mån nyckelbiotoper behövde undantas från produktion skulle de omfattas av målområdet 'Långsiktigt skydd av skyddsvärd skogsmark', som innebar att 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skulle undantas från skogsproduktion till år 2010. Projektgruppen hade också i sitt 90-sidiga förslag till slutdokument tagit bort

målområdet för nyckelbiotoper och i stället bakat in nyckelbiotoperna i målområdet 'Långsiktigt skydd av skyddsvärd skogsmark'. Till mötet den 21 april hade gruppen sammanställt en kort PM över de viktigaste förändringarna i förslaget till slutdokument. Och skrivningarna där gav intryck av att Skogsstyrelsen och Naturskyddsföreningen i och med denna förändring hade gjort betydande eftergifter gentemot LRF Skogsägarna. Bland annat framhölls följande:

Efter diskussioner har vi valt att acceptera LRF:s önskan att lägga målet om nyckelbiotoper under delmål 1 i 'Levande skogar'. Vi har även försökt att tillgodose synpunkterna att markägarnas ansvar för målet om nyckelbiotoper måste inrymmas i målet för frivilliga avsättningar, samt att staten måste ta ett aktivt ansvar i fall där enskilda markägare har en hög andel nyckelbiotoper (SKS 2004e s. 1).

Huruvida förändringen verkligen var en eftergift kan dock diskuteras. Den innebar nämligen att målområdet 'Långsiktigt skydd av skyddsvärd skogsmark' nu innehöll två målformuleringar, dels den gamla om att 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skulle undantas till år 2010, dels en som innebar att arealen nyckelbiotoper år 2010 skulle vara minst lika stor som år 2004. Förändringen bestod alltså i att målområdet för nyckelbiotoperna hade tagits bort men att själva målformuleringen fanns kvar. Kvar fanns också stödtexten om att varje markägare måste ta ett frivilligt ansvar för nyckelbiotoperna upp till 5 procent av skogsarealen. LRF Skogsägarnas representant var inte alls nöjd utan skrev en ny reservation.

### *'Kontinuitetsskogarna' sågas – men överlever*

I april 2004 färdigställde Skogsstyrelsen sin förstudie om kontinuitetsskogar.<sup>33</sup> Definitionen av K-skogar hade inte ändrats utan löd fortfarande: "Kontinuitetsskog är områden som varit kontinuerligt trädbevuxna utan väsentliga trädslagsbyten sedan år 1700". Den arbetsgrupp inom Skogsstyrelsen som hade tagit fram förstudien menade dock fortfarande att begreppet var svårt att tillämpa, eftersom det bara i undantagsfall gick att avgöra om trädskiktets kontinuitet gick tillbaka så långt som till år 1700. Även om arbetsgruppen pekade ut flera metoder för att bättre kunna fastställa trädskiktets ålder så skulle inventeringar enligt gruppen i praktiken endast leda till karteringar av "sannolika K-skogar". Och som gruppen hade klargjort redan i augusti året innan skulle angreppssättet i sin praktiska tillämpning innebära att nästa all skog som inte utsatts för kalavverkning under 1900-talet var K-skog (SKS 2004 c. s. 34).

Enligt förstudien hade definitionen av K-skogar gått ut på remiss till ett antal organisationer under hösten. Synpunkter hade främst kommit från skogsbolag och skogsägareföreningar. Och flera av dessa hade ifrågasatt behovet av att införa K-begreppet, dels för att det redan fanns andra begrepp som kunde använ-

---

<sup>33</sup> Skogsstyrelsen gav i maj 2004 ut förstudien i sin s.k. meddelandeserie (SKS 2004c).

das i arbetet med att skydda de naturvärden som stod på spel, men också för att K-skogsbegreppet var så pass otydligt att det var nästintill oanvändbart i praktiken (ibid. s. 35 f.). Dessa synpunkter hade dock inte påverkat Skogsstyrelsens definition.

Noterbart är att Skogsstyrelsen i rapportens inledning framhöll att regeringens intresse för K-skogarna hade ökat. I den skogspolitiska skrivelsen från december hade regeringen exempelvis framhållit följande:

Det finns i Sverige endast mindre arealer skog som aldrig tidigare varit kalavverkad. Skogsstyrelsen har för avsikt att utreda hur metoder för skogsskötsel i dessa skogar kan utformas som klarar av att ge en acceptabel ekonomisk avkastning samtidigt som natur- och kulturvärdena bevaras. Regeringen anser att det är viktigt att arbeta vidare med frågan om andra skogsbruksmetoder än trakthyggesbruk för dessa ändamål (Regeringen 2003 s. 32).

Skogsstyrelsen kunde alltså luta sig mot regeringens uttalanden när den nu förde fram K-skogar som ett nytt och betydelsefullt skogs- och miljöpolitiskt begrepp. Att skogsbrukare och skogsägare hade ställt sig kritiska till begreppet bemöttes med att det alltid är svårt att införa och få acceptans för nya begrepp (SKS 2004c s. 36). Nu gällde det, enligt förstudien, att titta framåt, bl.a. genom att anordna seminarier för att öka förståelsen för begreppet K-skogar, att uppmuntra forskning om K-skogar, att ta fram rekommendationer för hur skogsägare frivilligt skall kunna sköta sina K-skogar, att inordna K-skogsbegreppet operativt i skogsvårdsorganisationens planer och rådgivning och även i det nationella och regionala genomförandet av skogliga sektorsmål (ibid. s. 3 f.).

Även den färdigställda förstudien gick på remiss till sektorsrådets medlemmar. Och av remissammanställningen framgick att skogsnäringen inte var särskilt imponerad av studien och Skogsstyrelsens försök att få K-skogsbegreppet etablerat (SKS 2004d). LRF Skogsägarna framhöll att de var ”skeptiska till att i nuläget försöka definiera och torgföra viss skog som K-skog”. De ansåg att förstudien inte kunde användas som underlag för beslut som kunde leda till ett bättre bevarande av naturvärden i äldre skogsbestånd (ibid. s. 1, 6).

Skogsindustrierna tog ett lika bestämt avstånd när de lät meddela, att de ställde sig ”mycket tveksamma till att införa det nya begreppet kontinuitets-skogar i det svenska naturvårdsarbetet” (ibid. s. 3). De menade bl.a. att definitionen av K-skogar var så vag att den skulle kunna anses omfatta så gott som all äldre skog i Norrlands inland. Enligt Skogsindustrierna var befintliga system och begrepp för att miljövärdera skogen fullt tillräckliga. Slutdomen över förstudien var hård: ”Den avvägning mellan artbevarande och virkesproduktion som är en bärande tanke i den svenska skogspolitiken synes helt ha tappats bort i denna förstudie” (ibid.).

Även Skogs- och Träfacket uttryckte tveksamhet. Man pekade på osäkerheten avseende skogarnas omfattning och uttryckte även oro för att ytterligare



produktiv mark skulle undantas från skogsbruket, vilket kunde slå mot sysselsättningen på orter med svag arbetsmarknad (ibid. s. 2). Skogsvetenskapliga fakulteten på SLU ifrågasatte också idén om K-skogar. De ansåg att K-skogar som inte kommit med i tidigare inventeringar förmodligen inte hade så stort värde ur biologisk mångfaldssynpunkt. ”Detta innebär dels att definitionen ’kontinuitetsskog’ inte är så himla relevant och att fortsatta inventeringar är ’overkill’ (det mesta är redan gjort)” (ibid.).

Dessa invändningar hade inte fått Skogsstyrelsen att ge upp idén om ett målområde för kontinuitetsskogar. I det 90-sidiga förslaget till slutdokument fanns det fortfarande med, fast vad det rörde sig om för typ av mål var en smula oklart. Det räknades inte med bland de kortsiktiga målen, som enligt både inledningsavsnittet och uttalanden längre fram i rapporten var 13 till antalet. Men det fanns ändå med i avsnittet som benämndes ”kortsiktiga mål” under rubriken ”Viktiga aspekter som saknar kortsiktiga mål”. Det nämndes där i form av den text som hade föreslagits på rådsmötet den 18 november.

### *Mötet – kalabalik utbryter*

Till mötet den 21 april 2004 hade Skogsstyrelsen lyckats få sektorsrådet att ställa sig bakom flertalet sektorsmål, och styrelsens ambition var nu att klubba igenom förslaget. Men på mötet utbröt vad flera av mina intervjupersoner beskriver som kalabalik (ip1; ip2; ip4; ip10). Den direkt utlösande faktorn tycks ha varit det avsnitt som inledde projektgruppens förslag till slutdokument. Avsnittet, som omfattade en knapp sida, var helt nytt, och det som särskilt fängade rådsmedlemmarnas uppmärksamhet var ett stycke om måldokumentets framväxt. Där kunde man läsa, att uttolkningen av målen till stor del hade skett inom Skogsstyrelsens nationella sektorsråd för skogliga frågor och att det i rådet hade funnits representanter för såväl skogsnäringen, ideella organisationer och forskningsorganisationer som fackliga organisationer och andra myndigheter. Man kunde också läsa att acceptansen för de föreslagna målen bland intressenterna generellt hade varit stor (SKS 2004a s. 2).

LRF:s representant hade ju redan vid ett par tillfällen framfört olika funderingar av mer grundläggande natur och han fann nu anledning att göra det igen. Således ställde han återigen frågan vilken roll sektorsrådet egentligen hade – rådgivande eller beslutande? Vad var egentligen innebörden i att rådsledamöterna ställde sig bakom målformuleringarna, och hur skulle avvikande meningar avseende enskilda målområden och målformuleringar hanteras? (SKS 2004b s. 4). Han tog även upp frågan om förankring och konstaterade att man som ledamot inte i tillräcklig utsträckning hann förankra diskussioner och förslag internt i den egna organisationen. Många av rådets organisationer var ju stora och varje enskild fråga tog tid att förankra, särskilt som underlaget ofta var omfattande. Det var anmärkningsvärt, menade han, att dessa frågor ännu inte hade disku-

terats: ”Vi har ju inte på tio år haft en analyserande diskussion om vad sektorsansvar och sektorsmål är för något och vad målstyrning är för något på skogsområdet, inte ens i sektorsrådet,” som han uttryckte det i min intervju med honom.

Till skillnad från tidigare möten fick LRF:s ledamot nu, när det väl hade kommit till kritan, stöd av flera rådsledamöter. Det gällde inte minst frågan om svårigheterna för rådsmedlemmarna att förankra idéer och förslag i den egna organisationen. Men det gällde också mandatet, alltså vilken roll rådet egentligen hade och vems mål det egentligen var. Flera av mina informanter uppfattar att det har funnits en tradition av samarbeten, ofta i form av råd, mellan Skogsstyrelsen och privata skogsintressenter, där intressenternas roll som just *rådgivare* har varit tydlig. Och de uppfattade också, och förutsatte, att sektorsrådet hade etablerats i enlighet med den traditionen, även om det aldrig diskuterades explicit (ip1; ip4).

Noterbart är att den tidigare generaldirektören, Maria Norrfalk, tycks ha haft en något annorlunda hållning i denna fråga än Göran Enander. Företrädare för såväl Skogsstyrelsen som skogsnäringen uppger att Norrfalk presenterade rådet mera som ”ett rådgivande organ eller bollplank att stöta och blöta idéer och få impulser från” (ip4). Enander hade dock en mer formalistisk syn och var från tiden i Miljödepartementet mer van vid ”hard commitments” än de ”soft agreements” som präglade skogspolitiken (ip2; ip4). På mötet den 21 april blev denna kulturskillnad tydlig. En av mina informanter från skogsnäringen beskriver mötet på följande sätt:

Vi hade en väldigt skarp diskussion vid sektorsrådets möte. ’Vad är vår roll egentligen?’ Den diskussionen kom *väldigt* sent. Och vi hade under hela resans gång trott att vi hade en annan roll än vad generaldirektören föreställde sig att vår roll var. För när vi satt där med slutförslaget till sektorsmål och sa att ’Det här ställer vi inte upp på’. Då ville han pressa igenom det här. Och han menade att det nu gällde för oss att stå upp för det som vi hade diskuterat och hitta en lösning, där så många som möjligt var med på vagnen. Både skogsägarna och skogsindustrin reagerade då och sa, att vi är inte ett beslutande organ. Men den bilden tror jag alltså att han hade; att det var ett dokument som vi skulle släppa gemensamt och ha ett gemensamt ansvar för. Vi menade att vi i bästa fall var en grupp av kvalificerade rådgivare eller en referensgrupp, men att det var Skogsstyrelsen som skulle ta ansvar för målen och presentera dem. Den diskussionen ägnade vi nästan en hel dag åt (ip4).

Rådets roll kom alltså att diskuteras med viss intensitet på mötet den 21 april, och diskussionen blev också mycket långdragen. Någon enighet kunde dock inte nås. Slutsatsen blev i stället att Göran Enander skulle skriva ett förord till måldokumentet där han skulle försöka tydliggöra rådets roll.

Uppehållandet vid frågan om rådets roll gjorde att nästan ingen tid alls blev över för diskussioner kring de kortsiktiga målen. Det betydde exempelvis att förslaget om att lägga tre målområden, bl.a. ’kontinuitetsskogar’, i ett särskilt

avsnitt rubricerat ”Viktiga aspekter som saknar kortsiktiga mål” inte alls hade diskuterats. Inte heller togs LRF:s reservation om nyckelbiotoper upp. Dock hann Göran Enander klargöra att nyckelbiotopsfrågan ännu inte var löst och att diskussionerna skulle fortsätta i den tillsatta arbetsgruppen fram till nästa möte i oktober. Enander uppmanade också rådet att inkomma med skriftliga synpunkter på de målområden som man inte hade hunnit diskutera på mötet.

### ***Final: Skogsstyrelsen offentliggör sektorsmålen***

Knappa två veckor efter sektorsrådets möte den 21 april höll Skogsstyrelsen sitt årliga skogspolitiska seminarium.<sup>34</sup> Verksledningen hade tänkt sig att presentationen av sektorsmålen skulle bli en av seminariets tilldragelser. Så blev det också. Det Skogsstyrelsen presenterade var en liten grön behändig folder i A5-format. Den bestod av en kort inledning följt av en beskrivning av skogspolitikens övergripande mål samt en långsiktig målbild. Därefter presenterades 14 kortsiktiga målområden med målformuleringar. För två områden saknades dock målformuleringar, det ena var ’nyckelbiotoper’. Sist i foldern fanns också ett avsnitt benämnt ”Viktiga aspekter där kortsiktiga mål inte har kunnat formuleras”. Tre sådana ”aspekter” nämndes, däribland ”Kontinuitetsskogar”. Varje aspekt följdes av ett stycke beskrivande text.

Foldern innehöll nu också ett förord skrivet av generaldirektör Göran Enander. Som vi minns hade han fått den inte helt tacksamma uppgiften att i förordet klargöra sektorsrådets roll. Han stannade vid följande formulering:

Sektorsmålen är ett resultat av en omfattande beredningsprocess i det nationella skogliga sektorsråd som Skogsstyrelsen har inbjudit skogliga intressenter med bred representation att medverka i. Syftet med beredningen har varit att inom de skogs- och miljöpolitiska ramarna uppnå en väl balanserad och accepterad uttolkning av statens politik. Syftet har också varit att uppnå en bred förankring och därigenom få ökad kraft bakom förverkligandet av målen. Sektorsrådet har konstruktivt medverkat i målens utformning och lämnade synpunkter har beaktats i möjligaste mån. Jag vill framföra mitt varma tack till rådets medlemmar (SKS 2004 s. 3).

Även i inledningsavsnittet fanns det skrivningar om sektorsrådets roll. Där stod att ”arbetet” med sektorsmålen denna gång hade ”skett inom Skogsstyrelsens nationella sektorsråd för skogliga frågor” och att detta hade gjort att ”målen nu redan från start har en bred förankring” (ibid. s. 4).<sup>35</sup>

Skogsstyrelsens beslut att offentliggöra sektorsmålen kom inte att uppskattas av alla skogsintressenter. För även om Skogsstyrelsen sedan länge hade planerat

---

<sup>34</sup> Skogsstyrelsen håller varje år i maj ett skogspolitiskt seminarium med varierande teman där alla skogsintressenter inbjuds att delta.

<sup>35</sup> Det kan nämnas att denna sistnämnda formulering har tagits bort i senare versioner av foldern.

att presentera sektorsmålen på seminariet<sup>36</sup>, så kom det som något av en överraskning för många av organisationerna i sektorsrådet (ip1; ip4). Flera organisationer var också av olika skäl kritiska. Enligt deras mening var sektorsmålen inte alls färdigberedda. Efter sektorsrådets senaste möte kvarstod ju flera frågetecken, inte minst gällande sektorsmålens status, men även angående vilka målområden som skulle finnas med samt hur enskilda mål skulle formuleras. De två senare punkterna hade man ju inte alls hunnit diskutera på mötet den 21 april.

Inte heller var alla nöjda med formuleringarna i förordet. Formuleringen om sektorsrådets roll ansågs inte ha ändrats särskilt mycket från det tidigare förslaget. Fortfarande framstod, menade kritikerna, målen i alltför hög grad som sektorsrådets. Det borde tydligare ha framgått att målen enbart är Skogsstyrelsens.

Ytterligare en iakttagelse som kan göras är att Skogsstyrelsen valde att offentliggöra sektorsmålen endast via den 15-sidiga foldern. Detta var dock inte det dokument som sektorsrådet hade arbetat med utan det dokumentet var ju betydligt mer omfattande. Vid mötet den 21 april hade det omfattat hela 90 A4-sidor. Och det innehöll också flera principiellt viktiga avsnitt om t.ex. sektorsmål, sektorsansvar, förutsättningar för sektormål etc. Dessa avsnitt saknades helt i foldern. Frågan var nu hur foldern skulle betraktas. Var det ett fristående dokument eller skulle det ses som en sammanfattning av det mer omfattande dokumentet? Om det senare gällde så hade betydligt mer förankrats i sektorsrådet än vad som framgick av foldern. Men då borde ju också Skogsstyrelsen ha fattat beslut om det mer omfattande dokumentet, men det hade styrelsen inte gjort (ip2).

---

<sup>36</sup> I Skogsstyrelsens årsredovisning för år 2003, som lämnades till regeringen redan i mitten av februari, klargjordes att Skogsstyrelsen ämnade lägga fram målen vid det skogspolitiska seminariet (SKS 2004f).

### 3. Diskussion och slutsatser

I detta avslutande avsnitt analyserar jag den berättelse som återgavs i föregående avsnitt. Analysen sker utifrån de teorier och begrepp som diskuterades i inledningsavsnittet, och tabell 1, där idealtyperna hierarki och nätverk jämfördes i ett antal dimensioner, kommer att vara vägledande. Således kommer jag nedan, under fem rubriker, att diskutera empirin utifrån dessa olika dimensioner. I ett avslutande avsnitt finns också några teoretiska reflektioner.

#### Om förändringsgrunderna

Vad startade egentligen processen med att ta fram 'den tredje generationens' skogliga sektorsmål? Skogsstyrelsen har fört fram en motivering. Den har med 'externa chocker' att göra och handlar om att skogspolitikens miljödela, genom miljö kvalitetsmålet 'Levande skogar' och dess fyra preciserade delmål, har blivit mer konkretiserad än övriga delar. Man ville därför ta fram tydliga, kvantifierade och uppföljningsbara mål även för skogspolitikens övriga delar.

Det finns anledning att reflektera över denna motivering. Som vi har sett har Skogsstyrelsen inte fört några vidare resonemang om detta problems beskaffenhet. Den har inte klargjort på vilket sätt en mer precist målstyrd miljödela inverkar på övriga delar av skogspolitiken, och varför övriga delar måste preciseras på samma sätt som miljödelen. Inte heller har Skogsstyrelsen varit beredd att diskutera den frågan i sektorsrådet, trots att den väcktes där i ett tidigt skede. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att riksdag och regering har uppmanat Skogsstyrelsen att inte i onödan fylla ut lagstiftningen med nya typer av regler. Myndigheten skulle ju bara ta fram detaljerade mål *i den utsträckning som behövdes*. Detta kan tolkas som att riksdagen har beslutat om en *huvudregel* som innebär en tillvaro utan skogliga sektorsmål, och där varje försök att fylla ut lagen med någon form av regler, t.ex. mål och resultatkrav, kräver en grundlig motivering, där myndigheten t.ex. visar att möjligheterna att använda de 'mjukare' styrformer, som den uppmanats att i första hand använda (rådgivning, information, stöd etc.), har uttömts. Skogsstyrelsen har dock inte fört några diskussioner om hur man eventuellt skulle ha kunnat avhjälpa de upplevda problemen (som alltså inte riktigt har klargjorts) med sådana 'mjukare' styrformer.

Det finns alltså anledning att fundera över Skogsstyrelsens motivering. Det går också att resonera kring ett alternativt, eller åtminstone kompletterande, motiv. Också detta har med 'externa chocker' att göra. Som framgick i avsnitt två har privata organisationer i ökad grad börjat bedriva verksamhet som ligger nära skogsvårdsmyndighetens verksamhet. Den miljöcertifiering som infördes i slutet av 1990-talet är ett tydligt, och viktigt, exempel på detta. Denna certifiering kan ha fått två effekter.

För det första kan Skogsstyrelsen ha uppfattat certifieringen som ett slags hot. Skogsstyrelsen har enligt sin instruktion till uppgift att se till att landets skogar vårdas och brukas på sådant sätt att de skogspolitiska målen nås (SFS

1995:1335, 2 §). Dess existensberättigande ligger i att den behövs för detta ändamål. Som nämntes i inledningen har den offentliga skogsvårdsorganisationen dock krympt successivt under 1990-talet. Antalet skogsvårdsstyrelser har minskat från 22 till 11, antalet distrikt från 240 till 95 och antalet årsarbetskrafter från 2 400 till 1 000 (Regeringen 2003 s. 63). Mellan åren 1992 till 2003 har också myndighetsanslaget i fasta priser minskat med 38 procent (SKS 2004f s. 3). Det rör sig alltså om rejäla neddragningar. Samtidigt innebär certifieringen att andra organisationer har tagit initiativ på Skogsstyrelsens kompetensområde, och den åskådliggör att aktörerna inom skogsområdet klarar av att reglera sin verksamhet, och att leva upp till devisen 'frihet under ansvar', utan den offentliga skogsvårdsorganisationen. Sektorsmålen kan här ses som ett sätt för Skogsstyrelsen att försöka ta tillbaka initiativet och visa att den är en betydelsefull och behövlig aktör på den skogspolitiska arenan.

För det andra kan certifieringen ha fått Skogsstyrelsen att inse, att den kanske inte behöver arbeta med enbart de allra mjukaste styrmedlen, som information och rådgivning, utan att det faktiskt går att arbeta med reglering, men inom frivillighetens ram. Certifieringen kan här alltså ha fungerat som 'extern chock' i två avseenden: både som problem (ett hot) och som en lösning ('soft law'). Att denna lösning sedan innehåller högggradigt institutionaliserade idéer, såsom de om målstyrning (Forsell och Jansson 1999), frivillighet (Boström m.fl. 2004) och konsensuspräglat samarbete eller partnerskap (Mörth och Sahlin-Andersson 2005), kan också förklara varför Skogsstyrelsen inte behövt redogöra närmare för problemens natur eller för vad den föreslagna lösningen innebär för de inblandade aktörerna eller för hur den skall undanröja de förmenta problemen.

### **Om mobiliseringen och organisationsgränserna**

Skogsstyrelsen verkar heller inte ha haft några större problem att mobilisera de olika skogsintressenterna för arbetet med att ta fram skogliga sektorsmål. Denna beredvillighet att delta i arbetet kan också vara värd att reflektera över. Det handlar trots allt om reglering av i huvudsak privat verksamhet, där ambitionen uttryckligen sägs vara högre än vad lagen föreskriver, och där alltså riksdag och regering samtidigt uppmanat Skogsstyrelsen att vara återhållsam med att ta fram nya regler.

Nätverket som idealtyp talar om polycentrism, dvs. frånvaron av ett auktoritativt centrum med avgörande betydelse för nätverkets former, arbetssätt och resultat. Aktörer samlas kring policyproblem p.g.a. ömsesidiga resursberoenden där man vill åstadkomma någonting tillsammans. I det arbetet kan det visserligen finnas aktörer som fungerar mobiliserande, men deras viljor och preferenser får inte ha avgörande betydelse för processens utfall; som *mobiliserande* skall aktörer enbart verka som 'smörjmedel' (facilitators).

I fallet med de skogliga sektorsmålen har det funnits tydliga inslag av resursberoenden. Eftersom Skogsstyrelsen inte äger skogen har den t.ex. varit

höggradigt beroende av skogsägarna och skogsindustrin för genomförandet av skogspolitiken. Skogsägarna och skogsindustrin är också stora organisationer med tillgång till expertis och med goda möjligheter att göra sig hörda i media. Detsamma gäller för de stora miljöorganisationerna. Gruppmandatet har också varit betydande. I sektorsrådet har inte bara produktions- och miljöintressena varit representerade utan också företrädare för de sociala värdena och kultur- miljövärdena.

Staten, i form av Skogsstyrelsen, har i sin tur haft resurser som varit åtråvärda för de privata skogsintressenterna. Som kunskaps- och informationsmyndighet förfogar Skogsstyrelsen t.ex. över både pengar och expertis. Som tillsynsmyndighet bedriver den inte bara kontroll- och uppföljningsverksamhet på skogsområdet utan är också med och utformar kontroll- och uppföljningssystemen. De regler som den utfärdar (både 'hard laws' och 'soft laws') har en betydande legitimitetsgrund genom att myndigheten är en del av det offentliga demokratiska systemet. Intressenterna kan också ha uppfattat Skogsstyrelsen som ett attraktivt medlingsinstrument (mellan t.ex. rennäring och skogsbruk, och mellan produktions- och miljöintressena).

Det har således funnits resursberoenden, men frågan är i vad mån det har handlat om ett gemensamt drivet projekt där aktörerna samlats för att dra nytta av varandras resurser och åstadkomma någonting gemensamt. Min tolkning är att projektet, i dess konstituerande delar, i huvudsak har varit monocentriskt drivet, lett och höggradigt styrt av (en mindre krets av personer) inom Skogsstyrelsen. Något som talar för det är att det från första början rådde oklarhet bland rådsmedlemmarna om vad projektet egentligen handlade om. Oklarheterna gällde såväl målstyrningen som styrmetod som sektorsmålen status, dvs. hur de förhöll sig till andra typer av mål, vems målen egentligen var samt hur ansvaret och sanktionsmöjligheterna såg ut. Sektorsrådets roll var också oklar, om det var beslutande eller enbart rådgivande, likaså relationen mellan begreppen sektorsansvar och sektorsmål. Ser vi till organisationsgränserna har de alltså varit allt annat än tydliga.

Men om en del rådsmedlemmar kände sig vilsna i inledningen av processen så var nog Skogsstyrelsen desto mer klar över vad den ville med projektet. Det var kanske inte så att styrelsen hade svar på alla frågor; ser vi till nyss nämnda oklarheter var den förmodligen lika vilsen som rådsmedlemmarna. Men i sin strävan att ta tillbaka initiativet och visa att den var en behövlig aktör var styrelsen ändå fast besluten om att ta fram ett sektormålsdokument i samarbete med skogsintressenterna. Och här kunde nämnda oklarheter, och frågor som ställdes kring dem, bli problematiska. De riskerade inte bara att sinka processen; ett djupare borrhå i dem skulle också kunnat ha visat att hela projektet vilade på ett rätt skakigt fundament.

'Management by confusion' blev här en lösning för Skogsstyrelsen. Ju mer oklarheterna tonades ner, desto större var möjligheterna att få med aktörerna på

vagnen. Det är åtminstone ett sätt att begripa varför Skogsstyrelsen inte tog upp frågorna om sektorsmålen status och om sektorsrådets roll och mandat till diskussion. Det är också så vi kan begripa Skogsstyrelsens framåthastande i processen. För hastade gjorde den. Visserligen talade styrelsen om en öppen och dubbelriktad kommunikation, men vi kan samtidigt notera att långtgående utkast till såväl direktiv som projektplan för arbetet – med problemformuleringar, arbetssätt och förslag till lösningar – redan var klara vid sektorsrådets första möte den 10 oktober 2002. Vi har också sett att Skogsstyrelsen redan till rådets andra möte den 4 februari 2003 hade tagit fram ett långt gånget utkast till sektorsmålsdokument, och att den vid varje rådsmöte snabbt ville börja diskutera enskilda målformuleringar. När grundläggande frågor ställdes om rådets roll och sektorsmålen status svarade Skogsstyrelsen konsekvent med att överösa ledamöterna med nya detaljerade dokument med förslag till målformuleringar och olika typer av konsekvensanalyser.

### **Om grunden för deltagandet: tvång eller frivillighet?**

Att sektorsmålen i hög grad kan beskrivas som Skogsstyrelsens projekt betyder inte nödvändigtvis att skogsintressenternas grund för deltagande skall förstås i termer av tvång. Processen har haft inslag av både tvång och frivillighet. Samtidigt visar den att grunden för deltagandet har varierat mellan de olika intressenterna.

För miljöintressenterna har deltagandet nog i hög grad uppfattats som frivilligt. För dem innebar sektorsrådet en möjlighet att rent allmänt stärka sitt inflytande över Skogsstyrelsens verksamhet. De hade inte samma långa tradition av nära samarbeten med Skogsstyrelsen som produktionsintressenterna hade. Dessutom såg de säkerligen positivt på varje försök att reglera miljöförhållandena i skogen. Vi minns att miljörorelsen hade varit kritisk till 1993 års skogspolitiska beslut och idéerna om 'frihet under ansvar'. Sektorsmålen skulle, precis som miljöcertifieringen hade gjort, kunna driva på skogsnäringen att ta sitt 'frihetsansvar', och på köpet skulle miljörorelsen få inflytande över både miljö- och produktionsregleringen, vilket får ses som 'an offer you can't refuse' – i alla fall om rådet var just ett *råd*, vilket miljöorganisationerna såg det som (ip11), och inte en beslutande församling (se vidare nedan).

Skogsnäringens grund för deltagandet är mer sammansatt. Den kan förstås ha gått med i projektet för att den såg sektorsmålen som ett sätt att skapa 'good will'. Den tolkningen haltar dock en aning, eftersom näringen redan hade visat att den tog sitt ansvar genom miljöcertifieringen. Snarare var det så att certifieringen underlättade för näringen att gå med i projektet. De miljömål som sektorsrådet skulle komma att formulera skulle ju bara bli en kodifiering av certifieringen; längre än certifieringens bestämmelser tänkte näringen nämligen inte sträcka sig (ip4). Det gjorde att näringen kunde förhålla sig rätt avslappnad till projektet. Och denna avslappnade inställning bidrog säkert också till vad jag



menar är huvudorsaken till att skogsägarna och skogsbrukarna initialt gick med i Skogsstyrelsens något grumliga projekt, nämligen det historiska arvet.

I inledningen redogjordes för den långa traditionen av samarbeten och samråd mellan skogsmyndigheten och skogsnäringen. Kommunikation, information och stöd har varit nyckelbegrepp i denna relation under många årtionden. ”Hela skogsbruket har under modern tid präglats av dialog och konsensus”, för att citera en av mina informanter från skogsnäringen (ip4). Skogsstyrelsen har också under en längre tid använt sig av rådgivande grupper.

Att skogsnäringen gick med i sektorsrådet kan i hög grad förstås utifrån denna tradition. Inte bara för att näringen antog att det var ett *råd* och inte ett beslutande forum den tackade ja till att medverka i utan också, och framförallt, för att det verkar ligga någonting vanemässigt i att tacka ja till den här typen av samarbeten. På den direkta frågan om varför de deltagit i sektorsrådet och arbetet med att ta fram sektorsmålen, som alltså innehåller högre krav än vad lagen stadgar, har jag fått flera spontana svar från skogsnäringens företrädare som stöder denna tolkning: ”Det är en oerhörd kulturfråga” (ip6), ”Vi har en lång tradition” (ip4), ”Det är en kultur att ha råd i Skogsstyrelsen” (ip1), ”Här kommer man in på, att vi har att göra med ett område där vi inte är riktigt kloka (skratt)” (ip6), ”Det är en högst relevant fråga, (paus) jag vet inte riktigt hur jag skall svara på den” (ip4).

Så har det låtit. Man har gått med för att man alltid har varit med. Det tycks ha varit ett beteende, som genom en historisk process blivit höggradigt institutionaliserat hos aktörerna på produktionssidan. Regeringen och Skogsstyrelsen har förvisso också påmint om traditionen genom att i media, skrivelser och utredningar återkommande peka på den goda traditionen och de nära relationerna mellan myndigheten och näringen och hur viktiga dessa nära relationer är för skogspolitiken.

Utifrån detta resonemang ligger det kanske nära till hands att tolka också skogsnäringens deltagande i sektorsmålsprojektet som i huvudsak frivilligt. Man bör dock påminna sig om grunderna för samarbetstraditionen mellan skogsnäringen och staten. Det hela kan ju betraktas som ett nära hundraårigt ’kontrakt’ mellan de båda parterna. Kärnan i ’kontraktet’ är att skogsägare och skogsbrukare formellt ges stora frihetsgrader, men att de i gengäld lovar att inte bara vidta åtgärder som gör att lagen i realiteten uttrycker miniminivåer utan också att på olika sätt låta sig styras och kontrolleras av den statliga skogsvårdsorganisationen. ’Kontraktet’ innebär, att i den stund näringen inte låter sig styras och kontrolleras av staten så finns risk att staten utvidgar den formella regleringen.

Det är inte alldeles lätt att avgöra vad detta ’kontrakt’, sett som konkret företeelse, har betytt för sektorsrådet och arbetet med sektorsmålen. Min tolkning är dock, som antytts, att det inte var särskilt levande när skogsnäringen gick med i projektet. Det var traditionen i sig, snarare än dess ’spelteoretiska’ grund, som

gjorde att näringen gick med. Samtidigt visar studien att det funnits en medvetenhet om 'kontraktet'. För det mesta har det legat där som ett slags ostinato, men någon gång har det också tydliggjorts, som när Ulrika Messing via media förde fram hot om lagstiftning. En av mina intervjupersoner från produktions- sidan framhåller också att processen, ju längre den gick, alltmer fick formen av "kommenderad frivillighet", något som kulminerade vid sektorsrådets sista kalabalikartade möte (ip1). Att näringen aldrig har hotat med handlingsalternativet 'exit' skulle möjligen också kunna tolkas som att hotet om lagstiftning varit allestädes närvarande. Å andra sidan kan frånvaron av detta hot också tolkas som att samarbetstraditionen har haft en synnerligen hög institutionaliseringsgrad.

### **Om de grundläggande värdena och metoderna för processen**

Enligt idén om policynätverk handlar politikskapande om en speciell typ av samarbete. Policies är ett slags överenskommelser som formuleras genom lärandeprocesser kring såväl substantiella och strategiska som institutionella frågor. Dessa lärandeprocesser kännetecknas av förhandlingar, kompromisser och deliberation; det är ett 'plussummespel' som grundas i förtroendefulla relationer.

I det fall som studerats här kan målformuleringsprocessen bara i begränsad utsträckning sägas ha präglats av denna typ av samarbete. Det är inte så att det har saknats tillit i relationerna. Tvärtom har relationerna mellan intressenterna på produktionssidan framstått som högst förtroendefulla. Förutsättningarna för tillit har här också varit goda, inte minst för att många företrädare för dessa intressen haft en gemensam utbildning i form av jägmästare. Att närapå alla varit medelålders män har här säkert också haft betydelse. Skogsområdet har också en lång historia av tämligen avgränsade och överblickbara nätverk. "Jag känner i princip varenda beslutsfattare i skogssverige, och dom känner mig", framhåller en av mina informanter från skogsnäringen (ip4). En annan informant från skogsnäringen formulerar sig i liknande ordalag:

Vi är ju en ganska liten kår. Vi känner varandra ganska bra och många har samma utbildning. Och det här sättet att tänka, det är något man får med sig med modersmjölken – samma plattform (ip6).

Min bild är också att relationerna mellan produktions- och miljöintressena har präglats av en betydande öppenhet och en vilja att diskutera olika frågor. Även om parterna utgått från olika, och svårförenliga, värden tycks parterna ha haft förhållandevis lätt att kommunicera. Detta kan förklaras av att intressenterna på miljösidan haft en gemensam kunskapssyn med intressenterna på produktions- sidan, med en hög tilltro till expertis och naturvetenskapliga metoder (jfr Boström 2001).

Denna gemensamma kunskapssyn kan också vara en orsak till att arbetet i så hög grad har kretsat kring olika 'tekniska' aspekter, där frågor om vem som berörs av olika åtgärder och om olika åtgärders materiella effekter på produktion, miljö och hälsa stått i centrum. Mitt intryck är också att många aktörer ganska långt in i processen satte mycket stor tillit till detta substantiella lärande. Det fanns en föreställning och en förhoppning, inte minst hos Skogsstyrelsen, om att framtagandet av sektorsmålen i huvudsak var ett 'tekniskt' problem; att ett undanröjande av den substantiella osäkerheten var tillräckligt för att formulera en gemensam, konsensuspräglad policy (ip1; ip6). Skogsstyrelsens optimistiska tidsplanering vittnar om det. (Minns att projektet skulle klaras av på sex månader men att det stod klart först i mars 2005, två och ett halvt år senare). Sättet som de inblandade aktörerna har pratat kring målen vittnar också om detta. Skogsstyrelsen har t.ex. varit noga med att inte tala om sektorsmålen som 'politikutformning' eller 'policyskapande' utan som 'konkretisering' och 'uttolkning' av statmakernas skogspolitik. I processen inledningsskede enades också sektorsrådet om att målen "inte fick bli en förhandlingsprodukt" och att "sakaspekter borde prioriteras om nödvändigt på bekostnad av förankring".

I en del fall har det substantiella lärandet räckt långt. Frågan om tätortsnära skog kan sägas ha fått sin lösning just genom ett substantiellt lärande. Här lärde man sig efterhand, genom att diskutera frågan utförligt med varandra, att andra viktiga aktörer än dem som fanns med i diskussionerna från början berördes av frågan, att det formella regelverket var mer komplicerat än vad som antogs från början och att de åtgärder som diskuterades inledningsvis inte skulle komma att få de materiella effekter man antog. Genom att undan för undan skaffa sig en mer korrekt bild av området kunde man till slut nå fram till en samförståndspräglad lösning.

I andra fall har det substantiella lärandet emellertid inte räckt till. Frågorna om skogsbruk-rennärning och nyckelbiotoper har rymt problematiker som går bortom det substantiella. Konflikterna har i dessa fall mer tydligt haft sin grund i olika värderingar. Även om aktörerna här har kunnat komma överens om det substantiella har de från början gjort, och fortsatt att göra, vitt skilda bedömningar av problemens beskaffenhet, rådande tillstånd och önskvärda framtida tillstånd. Studien visar också att de har haft svårt att nå fram till gemensamma lösningar genom att förhandla och kompromissa – det substantiella lärandet har inte övergått i ett strategiskt lärande, och än mindre i ett institutionellt lärande.

I fallet med nyckelbiotoper har detta varit tydligt; där blev det ju överhuvudtaget inget mål. I fallet med skogsbruk-rennärning lyckades parterna visserligen enas om en målformulering, men processen hade inte karaktären av förhandling. Den handlade inte om att den ena parten gav efter för precisa krav från den andra parten för att få igenom egna precisa krav. Snarare löstes frågan genom att parterna allmänt minskade precisionsgraden i målformuleringen. De kvantifierade krav som Skogsstyrelsen hade föreslagit försvann ju efterhand och ersattes av

högst tolkningsbara formuleringar, som att skogsbruket skulle ”beakta och ta vederbörlig hänsyn” till samebyarnas renbruksplaner och att skogsbrukets åtgärder för återväxt av skog skulle ske ”med minsta möjliga påverkan” på lavrika marker.<sup>37</sup>

Det kan här noteras att måldokumentet efter hand uttunnades även i andra delar. Vi såg t.ex. att alla värdeladdade ord som från början fanns med i rubrikerna för de olika målområdena togs bort. Detsamma gällde för de tre övergripande rubriker som de olika målområdena sorterades in under mot slutet av processen. Att Skogsstyrelsen fattade beslut om den 15-sidiga foldern men inte om det betydligt mer innehållsrika 90-sidiga dokumentet kan också ses som ett slag uttunnande handgrepp.

Att diskussionerna tenderade att fastna i det substantiella kan till en del förklaras av att aktörerna från början satte så hög tillit till det substantiella lärandet. Men att det substantiella lärandet även senare i processen, när Skogsstyrelsen mer eller mindre direkt vädja till organisationerna att se på projektet som en förhandling, hade svårt att övergå i ett strategiskt och institutionellt lärande kan mer förstås utifrån de deltagande aktörernas identiteter. De organisationer som deltagit i processen är ju inte vilka organisationer som helst utan de är huvudsakligen *intresseorganisationer*, och de är intresseorganisationer som *verkat under en längre tid*. Och som Ahrne (1998 s. 130) påpekar finns ”alla typer av organisationer även som institutioner, dvs. som föreställningar om hur de bör se ut och fungera”.

Studien visar också tydligt att organisationerna, på både produktions- och miljösidan, har burit på vissa bestämda idéer och föreställningar om hur man som intresseorganisation bör agera i den här typen av processer (även om dessa idéer och föreställningar tycks ha varit slumrande inom en del organisationer och behövt väckas till liv). Dessa idéer och föreställningar visar att organisationerna inte har haft nätverkslogiken för handen när de deltagit i målformuleringsprocessen. De har inte alls sett projektet som en förhandling. Deras idé har i stället varit att man som intresseorganisation aldrig kan sitta nöjd. I stället måste man ständigt sikta på det optimala handlingsalternativet; det gäller att utifrån sitt särskilda perspektiv i varje situation förse Skogsstyrelsen med sina bästa argument. Det är sedan myndighetens uppgift att på egen hand och med eget ansvar göra en samlad bedömning och formulera politiken (ip1; ip4; ip11).

Styrkan i dessa idéer kan i det här fallet delvis begripas utifrån den historiska bakgrunden. Samarbetet mellan skogsmyndigheten och skogsnäringen har traditionellt inte haft formen av förhandling utan av råd. Det var alltså ingen tillfällighet att skogsnäringen från början antog att sektorsrådet skulle fungera just

---

<sup>37</sup> Att processen inte kan beskrivas som en förhandling betyder inte att den måste beskrivas som ett misslyckande. Ett huvudproblem inom detta målområde handlade ju om samerna och storskogsbruket hade svårt att kommunicera. Och det problemet kom kanske närmare sin lösning genom de samtal och utbyten som skedde i arbetsgruppen.

som ett råd. Men att nätverkslogiken har haft svårt att få fäste bland intresseorganisationerna skall också begripas utifrån intresseorganisationernas grundläggande levnadsbetingelser. Även om vissa intresseorganisationer kan ha lättare att samarbeta med myndigheter än med politiska partier (Boström 2001) så måste de vara försiktiga med att kompromissa och förhandla, eftersom den typ av överenskommelser som sektorsmålen utgör skulle binda upp organisationerna och försvåra ett framtida kritiskt förhållningssätt – de skulle riskera att bli 'infångade' av staten (Bäck och Möller 2003 s. 199 f.).<sup>38</sup>

I det här fallet har detta förhållningssätt varit besvärande för Skogsstyrelsen. Den äger ju inte skogen utan det gör skogsägarna och skogsindustrin. Men målen tar samtidigt sikte på faktiska förhållanden i skogen. Om Skogsstyrelsen ensam ansvarar för sektorsmålen skulle detta alltså innebära att den ansvarar för mål som den i praktiken inte kan påverka annat än mycket indirekt; måldokumentet skulle riskera att bli alldeles tandlöst. Mina intervjuer med företrädare för Skogsstyrelsen visar också att den inte haft för avsikt att ansvara för sektorsmålen annat än indirekt som pådrivare och informatör. Som en företrädare för verksledningen framhåller:

Det är inte vårt ansvar att målen nås. Kanske att vi har ett delansvar att hjälpa till och driva på, men det är ju i första hand skogsnäringens ansvar att de nås. För det är ju mål som vi sätter upp för skogsnäringen. Vi har ett ansvar för att målen blir kända och att rapportera till näringen och regeringen om hur det går och att föreslå åtgärder (ip7).

Ingen vill alltså ansvara för målen. Man kan här hävda att Skogsstyrelsen, och regeringen, misslyckats med sina försök att konstruera mening. Ordet 'samarbete' har trots flera försök till förtydliganden, eller övertalningar, inte fått samma innebörd för styrelsen som för organisationerna.

Jag vill mena att detta misslyckande i inte så liten utsträckning också kan förklaras av att det funnits ett betydande gap mellan myndighetens retorik och praktik. Projektet presenterades ju med policynätverkets terminologi, som ett samarbetsprojekt där man skulle agera som jämställda parter och där det gällde att ge och ta för att nå gemensamma lösningar. I praktiken kom dock projektet i hög grad att drivas av en aktör, nämligen Skogsstyrelsen. Som nämndes ovan lade styrelsen tidigt, i princip på egen hand, fast formerna för arbetet, och den definierade även problemen och föreslog lösningar. Rådets roll blev från första början att med korta tidsfrister reagera på olika resonemang och förslag, ofta av mycket detaljerat slag. Det höga tempot, som upprätthölls processen igenom,

---

<sup>38</sup> Denna 'infångandeteori' har använts av flera svenska korporatismforskare för att förklara de senaste årens avkorporatisering i Sverige (se t.ex. Laurin 1991; Lewin 1992; Rothstein och Bergström 1999).

gjorde det mycket svårt för rådsmedlemmarna att förankra sina ståndpunkter i de egna organisationerna.<sup>39</sup>

Det sätt på vilket Skogsstyrelsen förde in målområdet 'kontinuitetsskogar' i sektorsmålsdokumentet är också ett exempel på glappet mellan styrelsens retorik och praktik. Det framstår som om styrelsen tidigt hade bestämt sig för att kontinuitetsskogar skulle finnas med som ett eget målområde. Och att en satsning på detta målområde skulle förse Skogsstyrelsen med nya arbetsuppgifter av betydande omfattning var nog inte en oväsentlig drivkraft i det sammanhanget.<sup>40</sup> Styrelsen inrättade här, till skillnad från övriga konfliktfyllda målområden, en helt intern arbetsgrupp. Och när rådsmedlemmarna hade invändningar mot arbetsgruppens förslag, och ifrågasatte att kontinuitetsskogar skulle ha ett eget målområde, svarade Skogsstyrelsen dels med att hänvisa till uttalanden från regeringen (hierarki!), men också med att lyfta bort 'kontinuitetsskogar' från övriga kortsiktiga mål och i stället lägga det sist under rubriken "Viktiga aspekter där kortsiktiga mål inte har kunnat formuleras". Vad denna sistnämnda manöver innebar i praktiken klargjordes emellertid inte. Frågan är om den hade någon praktisk betydelse alls. För en utomstående är det i alla fall inte uppenbart vad skillnaden i slutändan blev mellan t.ex. målområdena 'kontinuitetsskogar' och 'nyckelbiotoper'. I båda fallen rörde det sig om viktiga aspekter där kortsiktiga mål ännu inte hade kunnat formuleras. Manövern med kontinuitetsskogarna kan tolkas som ett sätt från Skogsstyrelsens sida att försöka mildra kritiken mot målområdet genom att skenbart tona ner dess betydelse.

Jag vill mena att dessa glapp mellan Skogsstyrelsens retorik och praktik kan ha bidragit till att skogsintressenterna fick svårt att se projektet som en förhandling; idén om att målen var deras gemensamt framarbetade produkt kunde inte slå rot. Möjligen hade den haft lättare att göra det om Skogsstyrelsen för början samlat intressenterna för att mer förutsättningslöst diskutera arbetsformer, tidsplanering, problemområden och tänkbara lösningar.

### **Om den politiska ledningens styrning**

Analysen ovan pekar mot att sektorsmålen i hög grad varit Skogsstyrelsens projekt och att politikerna befunnit sig ganska långt ifrån processen. Förutsättningarna för Näringsdepartementet att närmare följa processen och styra den mer löpande har också varit små. Det är bara tre tjänstemän på den ansvariga

---

<sup>39</sup> Forskning visar att det kan vara en utomordentligt svår och tidsödande uppgift för organisationsledningar (som oftast representerar organisationen utåt) att under processens gång förankra ställningstaganden hos organisationens medlemmar när de förhandlar med staten (se t.ex. Öberg 1994).

<sup>40</sup> Skogsstyrelsen underströk ju att kontinuitetsskogsbegreppet var nytt och oklart och att det behövde definieras. Vidare behövde de olika värden som stod på spel specificeras, omfattningen av kontinuitetsskogar kartläggas och lämpliga skötselmetoder tas fram som kunde tillgodose behoven av biologisk mångfald. Och även om styrelsen inte uttalade det så skulle den förstås komma att spela en viktig roll i ett sådant arbete.

enheten som sysslar med skogspolitik, och dessa tre tycks heller inte ha varit särskilt intresserade av att följa processen mer i detalj.

Detta betyder dock inte att processen inte har styrts av den politiska ledningen. Det har den. En betydande styrning har t.ex. skett genom *den grundläggande organiseringen* av skogssektorn. Denna organisering rymmer flera intressanta styrningsaspekter. Den innebär t.ex. att regeringen har delegerat en viktig konfliktdimension i svensk skogspolitik, den om balansen mellan miljö och produktion. I dag ansvarar Skogsstyrelsen för denna balansfråga. Tidigare hade Skogsstyrelsen i första hand att verka för produktionsintresset, medan miljöintresset drevs av olika miljömyndigheter, t.ex. Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Argument för produktion respektive miljö kunde på så sätt insamlas och slipas inom respektive sektor och ställas mot varandra i en (institutionellt sett) någorlunda jämbördig kamp. Och om frågor inte kunde lösas på myndighetsnivå kunde de 'hissas' och avgöras i en diskussion mellan Närings- och Miljödepartementen.

Med den nya organiseringen, där balansfrågan alltså skall lösas av Skogsstyrelsen, har förutsättningarna förändrats. Det är inte bara så att kvaliteten i besluten kan komma att äventyras när argument inte längre tillåts slipas ordentligt inom de olika sektorerna.<sup>41</sup> Det finns också en risk att frågor som borde avgöras på politisk nivå inte når dit. Den 'hissningsmekanism' som fanns inbyggd i den tidigare sektoriella organiseringen är i dag försvagad, vilket också tydligt märktes i sektorsrådet där samtliga konflikter, oavsett karaktär, skulle lösas genom att 'sänkas' ner i mindre konklavliknande arbetsgrupper. Man skulle kunna tänka sig att departementet försökte kompensera denna försvagning av 'hissningsmekanismen' genom att utveckla sina 'lyssnarstrategier' för att därigenom förstärka sin förmåga att vid behov 'lyfta' frågor. Det har departementet emellertid inte gjort.

Varför har då politikerna delegerat balansfrågan, och varför har departementet inte utvecklat någon 'lyssnarstrategi'? Här ligger det förstås nära till hands att svara att politikerna genom delegeringen har försökt göra sig av med en politiskt besvärlig fråga. Det ligger möjligen någonting i det, men jag tror att det finns en annan viktig förklaring, nämligen att också politikerna och departementstjänstemännen har satt stor tillit till det substantiella lärandet. När huvudmannen för skogsfrågorna på Näringsdepartementet framhåller att sektorsmålen inte är så viktiga, eftersom de 'bara' handlar om att 'konkretisera' de övergripande skogspolitiska målen, så är det ett uttryck för samma grundläggande syn som kunnat spåras hos Skogsstyrelsen och de olika skogsintressenterna, dvs. att 'konkretiseringen' i huvudsak är ett 'tekniskt' problem som löses genom att

---

<sup>41</sup> I alla fall om man tar fasta på den i vetenskapssammanhang uråldriga och välspredda idén, att arbetsfördelning medför bättre förutsättningar för en hög verkningsgrad i de offentliga verksamheterna, bl.a. genom ökad professionalism och bättre riktade insatser, även om ökad differentiering också medför ökade krav på samordning (se Tarschys 2004).

undanröja den substantiella osäkerheten. Det viktiga blir då inte att den politiska ledningen organiserar in sig själv i processen utan att den organiserar in andra aktörer med kunskaper av substantiellt slag.

Detta leder oss in på en andra styrningsaspekt som har med skogssektorns grundläggande organisering att göra, nämligen frågan om *till vem* regeringen har delegerat uppgiften att 'konkretisera' skogspolitiken. Detta kan man ha olika åsikter om. Visserligen uppgav riksdag och regering i 1993 års skogspolitiska beslut att det var en fråga för skogsvårdsmyndigheten att utforma detaljmål i den utsträckning som behövs. Men samtidigt framhöll man att den nya skogspolitiken förstärkte kravet på en förtroendefull och nära kontakt mellan staten och alla som verkar i skogsbruket. Skogsstyrelsen har också tolkat 1993 års beslut som att den är ålagd att 'konkretisera' skogspolitiken i samråd med de olika skogsintressenterna.

En tolkning är här att politikerna haft för avsikt att göra Skogsstyrelsen till ett slags 'arena', där olika skogsintressenter kan mötas för att diskutera sig fram till hur skogspolitiken bör 'konkretiseras'. Att på detta sätt göra myndigheten till en 'arena' har i det här fallet visat sig vara en viktig och konsekvensrik styrform. För även om riksdag och regering inte har diskuterat denna styrform i termer av kontroll, utan i termer av konsensuspräglad samverkan, och även om Skogsstyrelsen i hög grad fått bestämma över 'arenans' form och deltagare, så har den *i praktiken* kommit att fungera just som ett kontrollinstrument. Intressenterna har genom sina kritiska frågor i viss mån hindrat den annars så löst tyglade Skogsstyrelsen från att rusa iväg och bestämma politikens innehåll helt efter eget huvud. Intressenterna har alltså styrt processen. Och vi kan inte utesluta att politikerna kan ha haft denna styr- och kontrollfunktion i åtanke när de beslutade om skogssektorns grundläggande organisation. En viktig iakttagelse i det sammanhanget är också att alla intressenter inte tycks ha varit lika betydelsefulla som kontrollanter. Det är främst de större resurstunga organisationerna som styrt processen. LRF Skogsägarna var t.ex. representerad i inte mindre än tre av de fyra smågrupper som bildades inom de mer konfliktfyllda målområden som jag valt att studera. Intervjuerna visar också att det hos de större organisationerna har funnits en tveksamhet till idén om jämställdhet i nätverket. Så framhåller t.ex. en företrädare för skogsnäringen:

Det är en väldigt spretig sammansättning på det nationella sektorsrådet, och ibland kan vi som tycker att vi företräder tyngre intressen, och när det kommer organisationer som finns lite i periferin och som kanske inte är lika insatta och kunniga i frågan men som ändå skall ta lika mycket utrymme i rådet, så känns det som att det är lite obalans i det. Men det är ändå så i praktiken att vi har hörts mer. Det blir vi tyngre organisationer som avgör frågorna vid konflikter (ip4).

Frågan är här vem som egentligen tjänar på att beslutsfattandet blir mer governaceorienterat. Den här studien pekar närmast på att de som redan är stora



och har mycket maktresurser får en ännu större betydelse när arbetsprocesser avregleras och informaliseras.

Den finns även en tredje intressant styrningsaspekt som har med den grundläggande organiseringen av skogssektorn att göra. Som nämndes ovan var Skogsstyrelsen tidigare en mer renodlad produktionsmyndighet. 1993 års skogspolitiska beslut innebar dock att den blev både en produktions- och en miljömyndighet. Detta innebar i sin tur att Skogsstyrelsen inte längre är en lika tydlig statlig 'partner' för produktionsintressena som den en gång var. Man kan uttrycka det som att produktionsidan har förlorat halva sin 'partner' i staten till motståndarlägret.<sup>42</sup> Att Skogsstyrelsen inte (längre) ser som sin uppgift att föra just produktionsidans talan framgick också tydligt i avsnitt två. I arbetet med att utforma sektorsmålen gällde det ju t.ex. enligt Skogsstyrelsens projektgrupp att "finna en balanspunkt mellan produktion och miljö som utifrån samhällets samlade värderingar och kunskapsbas är rimlig." En företrädare för Skogsstyrelsens verksamhet framhåller också följande i min intervju med honom:

Vår roll är ju inte att föra skogsnäringens talan, utan vi för ju samhällets och regeringens talan. Och det är ju effektivt att man bara behöver gå till en myndighet i stället för att springa till en massa myndigheter (ip7).

Skogsstyrelsen tycks alltså numera se som sin uppgift att föra *allas* talan. Sett från den politiska ledningens perspektiv får detta ses som en framgång; avsikten med 1993 års skogspolitiska beslut var ju att skogsvårdsmyndigheten skulle lägga ökad vikt på miljömålet och det sociala målet, helst lika stor vikt som på produktionsmålet.

Studien visar att den politiska ledningen även vidtagit andra styråtgärder för att säkerställa miljövårdens genomslagskraft i skogspolitiken. Dessa åtgärder har inte gällt skogssektorns grundläggande organisering utan har varit mer ad hoc-mässiga. Exempelvis har den politiska ledningen styrt genom att *organisera personer*. Således minskade knappast förutsättningarna för miljöfrågorna att få ökat genomslag när en biolog, med lång erfarenhet av arbete inom både Naturvårdsverket och Miljödepartementet, år 2002 utsågs till huvudman för skogsfrågorna inom Näringsdepartementet. Inte heller minskade dessa förutsättningar när regeringen år 2003 utsåg Göran Enander till chef för Skogsstyrelsen. Enander var inte jägmästare, som tidigare verksamheter hade varit, utan han hade i stället genom sina tidigare anställningar en stark och tydlig koppling till miljösidan. Utnämningen borgade för att Skogsstyrelsen skulle lägga ökad vikt inte bara på miljövärdena utan också på de sociala värdena. Även Skogsstyrel-

---

<sup>42</sup> Det är en vanlig åsikt inom forskningen att intresseorganisationer kämpar för att få 'sina' myndigheter inrättade i staten, inte bara för att underlätta kommunikation utan ofta med förhoppningen att myndigheten skall fungera som intresseorganisationens megafon in i staten (Peters 2001 s. 160 ff.). Dock kan även det omvända förekomma, dvs. att staten tvingar fram organisationer med viss profil genom att utforma t.ex. regel- och bidragssystem på vissa bestämda sätt (Rothstein 1991).

sens förändrade syn på innebörden av samarbetet med skogsintressenterna, med en tyngdpunktsförskjutning från rådgivning till förhandling, tycks efter vad som framkommit i studien i hög grad ha sin grund i utnämningen av Enander. I sammanhanget kan också noteras att projektledaren för den arbetsgrupp inom Skogsstyrelsen som ledde arbetet med att ta fram sektorsmålen närmast kom från Världsnaturfonden.

Det finns också iakttagelser i studien som pekar mot att miljövärdet verkligen har fått ökad tyngd i policyprocessen. Röster inom skogsnäringen menar t.ex. att Skogsstyrelsen inte längre visar samma förståelse för produktionssidans intressen och värderingar och att den inte längre driver deras intressen med samma kraft. Så här uttrycker sig t.ex. en av mina informanter från skogsnäringen:

Ibland tycker vi inte att Skogsstyrelsen förstår oss, för att det finns ju i dag krafter inom Skogsstyrelsen som är helt fokuserade på miljöfrågorna utan att visa tillräcklig förståelse för produktionsfrågorna (ip4).

Studien visar också att de kritiska röster som höjts under arbetet med att ta fram sektorsmålen främst har kommit från produktionssidan. Miljöintressenterna tycks överlag ha varit betydligt nöjdare, inte bara med Skogsstyrelsen idé om att ta fram sektormål utan också med dess olika förslag till målformuleringar. Och att ett utkast på Skogsstyrelsens förstudie om kontinuitetsskogar gick på ”informell remiss” till vissa intressenter på miljösidan men inte till några intressenter på produktionssidan kan möjligen uppfattas som en småsak, men tilldragelsen säger någonting om Skogsstyrelsens förändrade identitet.

Utöver att på olika sätt organisera visar studien att den politiska ledningen också har använt sig av *media* för att styra skogssektorn. När statsrådet Messing och statssekreteraren Bjelfvenstam båda gick ut i SvD, TV4 och Skogsstyrelsens tidning Skogseko i februari 2003 talade de inte bara om att skogsnäringen var tvungen att förbättra sitt röjnings- och återplaneringsarbete, annars väntade strängare lagkrav. De var också noga med att framhålla, att regeringen helst såg att man kunde fortsätta på den inslagna vägen med avreglering och frivillighet. Enligt Messing var ju ett förtroendefullt samarbete mellan Skogsvårdsorganisationen och skogsnäringen ”a och o för att gällande skogspolitik ska fungera.” Denna styrning via media handlade således om både prioriteringar och konstruktion av mening. Och det tycks ha varit en högst medveten styrning. När jag t.ex. frågar huvudmannen för skogsfrågor på Näringsdepartementet varför näringen går med på att utfärda regler som medför högre krav än vad lagen stadgar får jag följande svar:

För att slippa bli regelstyrda. Och det märks ju hela tiden. Exempelvis har Ulrika nu hotat lite med röjningstvång och då lovar ju skogsnäringen genast bot och bättring, för den vill inte ha något röjningstvång. Så det kan man säga, att det är ett informellt avtal mellan staten och näringen att så här skall vi jobba (ip5).

Slutligen har den politiska ledningen också styrt processen genom att göra *uttalanden i olika formella dokument*. När exempelvis den utbredda ohälsan i landet tornade upp som ett stort och högprioriterat problem underströk regeringen i såväl 2002 års naturvårdspolitiska skrivelse som 2003 års skogspolitiska skrivelse till riksdagen att rekreation måste ses som en central del av skogspolitiken och att den tätortsnära naturens ställning skulle stärkas. Regeringen gav också i regleringsbrevet för år 2003 Skogsstyrelsen i uppdrag att redovisa hur skogens värden kunde tillvaratas för att bättre främja den sociala dimensionen. Detta satte omedelbart spår i Skogsstyrelsens verksamhet. Tätortsnära skog blev ju på senhösten 2003 ett av fyra särskilt prioriterade områden inom myndigheten, och detta hade säkert också betydelse för de relativt snabba framsteg som arbetsgruppen med ansvar för målområdet 'tätortsnära skog' gjorde under vintern och våren 2004.

I 2003 års skogspolitisk skrivelse uttalade sig regeringen också om kontinuitetsskogar, och då närmare bestämt om behovet av att använda andra metoder än trakthyggesbruk i sådana skogar för att skydda deras naturvärden. Skogsstyrelsen lutade sig mot dessa uttalanden när den förde fram kontinuitetsskogar som ett nytt och betydelsefullt skogs- och miljöpolitiskt begrepp, och man kan därför hävda att regeringen också styrde detta målområde genom sina uttalanden. Till skillnad från tätortsnära skog var kontinuitetsskogarna dock mer tydligt att betrakta som Skogsstyrelsens egen idé. Frågan hade ju aktualiserats genom Skogsstyrelsens stora utvärderingsprojekt, det s.k. SUS 2001-projektet. Här är det alltså kanske mer korrekt att beskriva processen som att Skogsstyrelsen förmått regeringen att skicka ut vissa för styrelsen fördelaktiga styr-signaler.

Sammantaget har den politiska ledningen utövat betydande styrning över skogssektorn och den process som studerats i denna studie. Styrningen har dock inte varit av det mer precisa och löpande slaget; när regeringen och den politiska ledningen i Näringsdepartementet velat påverka processen har den inte i första hand givit precisa order, utformat detaljerade direktiv eller formulerat SMART:a mål. Styrningen har istället skett indirekt och på betydande distans från processen. Den har handlat om att på skilda sätt organisera skogsområdet och att göra olika typer av uttalanden i media och i offentliga dokument. Uttalandena har handlat om både prioriteringar och meningsskapande. Styrningen har alltså i hög grad liknat den 'metastyrning' som diskuteras i governancelitteraturen. Och som studien visar har Näringsdepartementet också försvarat detta sätt att styra när Finansdepartementets budgetavdelning ställt krav på departementet att inordna sig i ledet och styra skogssektorn mer i enlighet med resultatstyrningsprinciperna.

## Några avslutande teoretiska reflektioner

Jag har i den här studien analyserat svensk skogspolitik och då närmare bestämt processen för framtagandet av de s.k. skogliga sektorsmålen. En utgångspunkt har varit att riksdag och regering uttryckt en vilja att policyutformningen inom skogssektorn skall ske i governancelikande former. Skogsstyrelsen har också givit bilden av att de skogliga sektorsmålen tagits fram under sådana former.

Studien visar dock att processen för framtagandet av sektormålen präglats av såväl governance (nätverk) som government (hierarki). *Förändringsgrunden* har utgjorts av externa 'chocker' och kriser (nätverk) snarare än vertikala impulser via den formella styr- och ansvarskedjan (hierarki). *Mobiliseringen av policynätverket* har präglats mer av monocentrism (hierarki) än av polycentrism (nätverk). *Organisationsgränserna* har varit otydliga (nätverk) och inte tydliga (hierarki). *Grunden för deltagandet* har varit både tvång (hierarki) och frivillighet (nätverk). Själva *målformuleringsprocessen* har i hög grad varit grundad i auktoritet och inomstatlighet (hierarki), även om substantiellt lärande, präglat av förtroende och med inslag av förhandlingar, kompromisser och deliberation (nätverk), också förekommit. *Den politiska ledningens styrning*, slutligen, har mer präglats av övergripande styrning av nätverksstrukturer och konstruktion av mening och identitet (nätverk) än av detaljerad input-, output- och processtyrning (hierarki).

### *Om skogssektorns egenskaper*

Att vi ser just denna kombination av government/hierarki och governance/nätverk är inte någon tillfällighet. Skogssektorn har ett antal grundläggande egenskaper som gör att vi kan begripa kombinationen. En sådan egenskap är att skogssektorn är ett *centralt* (och inte perifert) politiskt område. Som vi har sett är skogen mycket viktig för Sverige. Att den kontinuerligt brukas och vårdas är betydelsefullt för både svensk välfärd och svensk ekonomi. Staten har därför ett behov av att kontinuerligt och ganska noga kunna övervaka att de skogspolitiska målen uppfylls, och vid behov behöver den också kunna påverka de olika skogliga aktörerna.

Samtidigt har skogssektorn en *lång historia av 'laissez faire'-politik*, vilket är en annan viktig egenskap som kännetecknar området. Till skillnad från i t.ex. Kanada, där skogen till 95 procent ägs av staten, ägs den svenska skogen till fyra femtedelar av olika privata aktörer. Trots skogens stora betydelse valde staten, i en 'formativ fas' för över hundra år sedan, att ge skogsnäringen stor frihet att själv sköta sina skogar. Statens uppgift blev främst att utöva tillsyn och att förse skogsnäringen med kunskaper, strategier, stöd, råd och information. Som vi har sett har denna 'laissez-faire'-politik kommit att uppfattas som ett slags 'kontrakt' mellan staten och skogsnäringen, där staten givit näringen stor frihet i utbyte mot att dessa arbetar mot de övergripande skogspolitiska målsättningarna, bl.a. genom olika typer av frivilliga åtgärder och ett nära samarbete med skogs-

vårdsmyndigheten. Detta arrangemang har också blivit avgörande för skogsvårdsmyndighetens position. Inte minst har det kommit att innebära en ganska osäker tillvaro för myndigheten. Den blev redan från början i hög grad beroende av näringens agerande. Om det t.ex. skulle visa sig att näringen skötte sig exemplariskt och om den skaffade sig de resurser som skogsvårdsmyndigheten hade att erbjuda (kunskaper, strategier, råd, stöd och information) på annat sätt så skulle detta kunna innebära ett minskat behov av skogsvårdsmyndigheten.

En tredje egenskap som kännetecknar skogssektorn, och som jag menar har stor betydelse för förekomsten av government och governance i den studerade processen, är den *kunskapssyn* som dominerar området.<sup>43</sup> De olika aktörerna har haft en gemensam tilltro till expertis och naturvetenskapliga metoder, vilket i hög grad kan förklaras av den 'teknologi' som kännetecknar skogssektorn med dess jämförelsevis låga grad av substantiell osäkerhet. Aktörerna har också haft en gemensam tilltro till att ett undanröjande av den substantiella osäkerheten är tillräckligt för att formulera en gemensam konsensuspräglad policy.

Denna kunskapssyn förklarar också varför den politiska ledningen har använt sig av en 'delegeringsstrategi' gentemot Skogsstyrelsen, dvs. att den låtit myndigheten ta initiativ till förändringar och att den inte har haft något omfattande informellt utbyte med myndigheten. Den begränsade aktiviteten på departementsnivå, t.ex. frånvaron av en mer utvecklad 'lyssnarstrategi' och det faktum att antalet tjänstemän som där ansvarar för skogspolitiken inte är fler än tre, skall alltså inte ses som ett uttryck för att regeringen nedprioriterar skogspolitiken. Det gör den inte. Snarare skall det ses som ett uttryck för en viss syn på hur skogssektorn bör styras. Den politiska ledningen försöker inordna sig själv, och andra aktörer, i den löpande verksamheten i den utsträckning och på det sätt som den finner lämpligt givet verksamhetens karaktär och de krav som riktas mot den. I det här fallet har detta inneburit att den politiska ledningen givit ett betydande handlingsutrymme åt Skogsstyrelsen.

En fjärde, och sista, egenskap som utmärker skogssektorn är att den är *rik på tunga intresseorganisationer med konflikterande intressen*. Konflikten mellan olika grundläggande värden (miljö och produktion), men också mellan olika näringar (rennäring och skogsbruk), har i hög grad styrt den grundläggande organiseringen av skogssektorn. Riksdag och regering har försökt utforma Skogsstyrelsen som en 'arena' där de olika intressena kan mötas för att samarbeta och diskutera och förhandla sig fram till gemensamma lösningar på olika skogliga problem. Att det är just intresseorganisationer som mötts på denna arena har dock inneburit att denna samarbetstanke haft svårt att få genomslag. Dock har organisationerna försett Skogsstyrelsen med kunskaper och argument, och de har även haft en viktig kontrollerande funktion.

---

<sup>43</sup> Se Premfors 2000 kap. 3 för olika kunskapssyner.

### ***Om organisationsteorins betydelse för studiet av governance***

I försöken att förstå den studerade processen, och förekomsten av hierarki respektive nätverk, har studien visat på värdet av att betrakta processen med organisationsteoretiska glasögon – att se inblandade aktörer *som* organisationer. Inte minst har det varit nödvändigt att bryta upp den 'black box' som staten utgör i governancelitteraturen. Jag vill mena att processen svårligen hade kunnat begripas om man inte tar i beaktande att Skogsstyrelsen i hög grad fungerar som en formell organisation med egna gränser, egen identitet, egna mål, egna maktresurser etc. Processen har inte handlat om att 'staten' intagit en neutral roll och fört samman olika offentliga och privata aktörer med gemensamma intressen för att under förutsättningslösa former komma överens om hur skogspolitiken bör konkretiseras. Snarare har den handlat om att Skogsstyrelsen samlat olika skogsintressenter för att stödja och genomföra idéer och förslag som i hög grad kan beskrivas som Skogsstyrelsens egna. Policynätverket kan i detta fall därför mycket väl beskrivas som ett instrument för Skogsstyrelsen att styra samhället; de olika skogsintressenterna har blivit insnärjda i det nätverk som Skogsstyrelsen vävt (jfr Davies 2002 s. 313 ff.).

Med hjälp av modern organisationsteori har vi också kunnat se att olika institutioner (i meningen för-givet-tagna idéer och handlingsmönster) påverkat processen. En del av dessa institutioner har varit mer varaktiga, såsom det historiskt väl förankrade 'samarbetskontraktet' mellan staten och skogsnäringen samt idéerna om vad intresseorganisationer är och hur de bör agera i olika situationer. Andra institutioner har varit mer temporära och likt 'moden' svept över många av västvärldens demokratier. Hit kan vi räkna idéerna om målstyrning, samarbete mellan privata och offentliga aktörer, renodling och ansvarsutkrävande (accountability).

Studien visar att dessa institutioner har både möjliggjort och förhindrat genomförandet av sektorsmålsprojektet. Processen kan i hög grad begripas i termer av *kollisioner* mellan olika institutioner (jfr Pollitt och Bouckaert 2000 kap. 7). Vi har t.ex. sett hur de i dag höggradigt institutionaliserade idéerna om konsensusorienterat samarbete respektive målstyrning har kolliderat dels med de likaledes höggradigt institutionaliserade idéerna om renodling respektive ansvarsutkrävande, dels med idéerna om 'samarbetskontraktet' och idéerna om vad intresseorganisationer är och hur de bör agera.

Studien visar också att dessa kollisioner har haft en *avinstitutionaliserande* effekt. Skogsstyrelsen hade visserligen inte några problem med att torgföra idéerna om målstyrning och konsensuspräglat samarbete i inledningen av processen. Men allteftersom det praktiska arbetet med projektet fortlöpte stod det alltmer klart för de olika intresseorganisationerna att dessa båda institutioner var svåra att förena med det traditionella sättet att arbeta inom skogssektorn. Institution stod plötsligt mot institution. Detta nödsakade intressenterna att börja fundera över och diskutera de olika institutionerna. Denna avinstitutionalisering

gör det alltså möjligt för oss att begripa hur aktörerna längre fram i processen kunde komma att reflektera över och föra kamper om idéer som under tidigare skeden i processen varit högradigt för-givet-tagna. Den gör det också möjligt för oss att förstå *institutionell förändring*. För det är just i dessa skeden, när aktörerna tvingas reflektera över och diskutera idéer och handlingsmönster som tidigare varit högradigt institutionaliserade, som de, via mer eller mindre hårdföra kamper, kan justeras och anpassas till nya förhållanden.

## Slutord

Governance är i dag ett populärt begrepp i studiet av staten och dess relation till det omgivande samhället. Och det är det på goda grunder. För även om vi under lång tid har kunnat iaktta ett omfattande utbyte mellan staten och olika organisationer i dess omgivning så råder det knappast någon tvekan om att förutsättningarna och formerna för detta utbyte har förändrats under senare år.

I dessa tider av tilltagande internationalisering, ekonomisering, delegering, professionalisering, informalisering etc. så har idén om hierarki som styrningsideal alltmer kommit att ifrågasättas. Alternativa styrningsideal har vunnit insteg. Marknaden, med dess starka idé om konkurrens, är ett. Policynätverket, som mer utgår från idén om samarbete och diskussion, är ett annat.

I vilken utsträckning dessa tre olika styrningsideal bör tillämpas på olika aktiviteter i samhället är en viktig fråga. Politikerna, både i Sverige och i andra länder, har under senare år fört en förvaltningspolitik som givit större utrymme för marknaden, som i dag förväntas styra flera aktiviteter i samhället (inom både offentlig och privat sektor) som tidigare förväntades styras genom hierarki. Men förvaltningspolitiken har också, och alltmer, fokuserat policynätverket som styrningsideal.<sup>44</sup>

Policynätverket är dock ännu relativt lite studerat, i alla fall jämfört med marknaden.<sup>45</sup> Vi har fortfarande begränsade kunskaper om nätverkets olika former, hur nätverk skapas, hur skilda nätverkstyper fungerar under olika betingelser och vilka typer av åtgärder som kan vidtas för att främja ett välfungerande policynätverk. Och så länge dessa kunskaper är fragmentariska kommer policynätverket att ha svårt att föra en rättmätig kamp med marknaden. Den här

---

<sup>44</sup> I sin genomgång av public private partnership-litteraturen menar den australiensiska förvaltningsforskaren Roger Wettenhall (2003 s. 77) t.o.m. att: "The term partnership is now a dominant slogan in the rhetoric of public sector reform, arguably capturing that status from privatization which held similar dominance through the 1980s and 1990s." Även svensk förvaltningspolitik har under senare år fått en mer utpräglad medborgarorientering, där regeringen bl.a. understrukit betydelsen av att myndigheterna ökar direktutbytet med olika intressenter i dess omgivning (för en genomgång av svensk förvaltningspolitik, se Premfors m.fl. 2003 kap. 13).

<sup>45</sup> Många av dessa studier av marknaden visar, intressant nog, att aktörerna på den s.k. fria marknaden ofta sluter sig samman i nätverksliknande konstellationer (se t.ex. Brunsson och Hägg 1992; Helgeson m.fl. 2004).

studien har förhoppningsvis bidragit något till att öka kunskaperna, men det behövs förstås många fler nätverksstudier inom många fler sektorer.



## Referenser

- Abbott, K. och Snidal, D., 2000. "Hard and Soft Law in International Governance", i *International Organization*. Vol. 53, nr 3, s. 421-456.
- Ahrne, G., 1998. "Stater och andra organisationer", i Ahrne, G., red., *Stater som organisationer*. Nerenius & Santérus Förlag.
- Ahrne, G. och Brunsson, N., 2001. *Metaorganisationer. Identitet och auktoritet*. Score rapportserie 2001:6.
- Andersson, C., 2004. *Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718-1987*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Bache, I., 2003. "Governing through governance: Education policy control under New Labour", i *Political Studies*, vol. 51 s. 300-314.
- Beck Jørgensen, T. B., och Vrangbæk, K., 2004. *Det offentlige styrningsunivers. Fra government till governance?* Danske magtudredningen.
- Blom-Hansen, J., 1997. "A 'new institutional' perspective on policy networks", i *Public Administration*, vol. 75, winter, s. 669-693.
- Boström 2001. *Miljörörelsens mångfald*. Stockholms universitet: Sociologiska institutionen, akademisk avhandling. Arkiv förlag
- Boström, M., 2002. *Skogen märks*. Score Rapportserie 2002:3.
- Boström, M., 2004. "En mångfald av parter: Nya regler i skogen", i Ahrne, G. och Brunsson N., red., *Regelexplotionen*. Handelshögskolan i Stockholm, EFI.
- Boström, M., Forsell, A., Jacobsson, K. och Tamm Hallström, K., red., 2004. *Den organiserade frivilligheten*. Liber.
- Brunsson, N. och Hägg, I., red., 1992. *Marknadens makt*. SNS Förlag.
- Brunsson, N., 1989. *The organisation of hypocrisy: talk, decisions and actions in organisations*. Chichester: John Wiley.
- Brunsson, N. och Sahlin-Anderson, K., 2000. "Constructing organizations. The example of public sector reforms", i *Organizations Studies*, vol. 21, nr 4, s. 721-746.
- van Bueren E. M., Klijn, E-H och Koppenjan, J. F. M., 2003. "Dealing with Wicked Problems in Network: Analysing an Environmental Debate from a Network Perspective", i *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, nr 2, s. 193-212.
- Bäck, M. och Möller, T., 2003. *Partier och organisationer*. Sjätte upplagan. Nordstedts juridik förlag.

- Bäckström, P-O., 2001. "Några erfarenheter av svensk skogspolitik" i *Skogspolitisk historia*, Skogsstyrelsen, rapport 8A-2001.
- Danielsson, M., 1998. *Riksdagens skogspolitiska intentioner. Om mål som uppdrag till en myndighet*. Skogsstyrelsen, meddelande 13-1998.
- Davies, J. S., 2002. "The governance of urban regeneration: A critique of the 'governing without government' thesis", i *Public Administration*, vol. 80, nr 2, s. 301-322.
- Dowding K., 1995., "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach" i *Political Studies*, XLIII, s. 136-158.
- Ekelund, H. och Hamilton, G., 2001. *Skogspolitisk historia*. Skogsstyrelsen, rapport 8A-2001.
- Ekonomistyrningsverket 2004. *Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen*. ESV 2004:25.
- Ericsson, K-E., 2001. "Skogspolitiken och de enskilda skogsägarna" i *Skogspolitisk historia*. Skogsstyrelsen, rapport 8A-2001.
- Esping, H., och Lönnroth, M., 1974. "Strategisk planering och den offentliga sektorns struktur" i *Långsiktig planering och folkstyre*. Ds Ju 1974:10 s. 121-158.
- Forsell, A. och Jansson, D., 2000. *Idéer som fångslar. Recept för en offentlig reformation*. Liber ekonomi.
- Frederickson, H. G. och Smith, K. B., 2003. *The Public Administration Theory of Primer*. Westview Press.
- Goldsmith, S. och Eggers, W. D., 2004. *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Brookings.
- Helgesson, C-F., Kjellberg, H. och Liljenberg, A., 2004. *Den där marknaden. Om byten, normer och bilder*. Studentlitteratur.
- Holliday, I. 2000., "Is the British State Hollowing Out?", i *Political Quarterly*. April-juni 2000, vol. 71, nr 2, s. 167-177.
- Jacobsson, B., 1984. *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., 1989. *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Carlssons.
- Jessop, B., 1998. "The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development", i *International Social Science Journal*, vol. 50, nr 155, s. 29-46.
- Johansson, R., 2002. *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Studentlitteratur.

- Jordbruksutskottet 1993. *En ny skogspolitik*. 1992/93:JoU15.
- Kickert, W. J. M., 1997. "Public governance in Netherlands: an alternative to anglo-american 'managerialism'" i *Public Administration*, vol. 75.
- Kjær, A. M., 2004. *Governance*. Polity Press.
- Kooiman, J., 1999. "Social-political governance. Overview, reflections and design", i *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, vol. 1, nr 1, s. 67-92.
- Koppenjan, J. och Klijn, E-H., 2004. *Managing Uncertainties in Networks*. Rothledge.
- Læg Reid P. och Pedersen O. K., 1999. "Organisasjonsformer og reformprogram" i Læg Reid P. och Pedersen O. K., red., *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Laurin, U., 1991. *Farväl till korporatismen*. Svenska arbetsgivareföreningen.
- Lewin, L., 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. Nordstedts juridik förlag.
- Lowndes, V. och Skelcher, C., 1998. "The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance", i *Public Administration*, vol. 76, summer, s. 313-333.
- LRF Skogsägarna, 2002. "Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter, SUS 2001". Remissyttrande, dnr 2002/0707. 2002-03-27.
- March, J. G., och Simon, H., 1958. *Organizations*. John Wiley and Sons.
- March, J. G. och Olsen, J. P., 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press.
- March, J. G. och Olsen, J. P., 2004. *The logic of appropriateness*. ARENA Working paper 2004:09.
- Marcussen, M. och Torfing, J., 2003. *Grasping Governance Network*. Centre for Democratic Network Governance, Working Paper 2003:5.
- Marinetti, M., 2003. "Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School", i *Political Studies*, vol. 51 s. 592-608.
- Messing, U., 2001. "Vår skog – en otrolig rikedom", artikel i Jönköpings-Posten den 22 augusti 2001.
- Messing, U., 2003. Invigningstal vid Sveriges lantbruksuniversitets skogskonferens i Uppsala den 2:a december 2003.
- Meyer, J. W. och Rowan, B., 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", i *American Journal of Sociology*, vol. 83 s. 340-363.

- Mörth, U., red., 2004. *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*. Edward Elgar.
- Mörth, U. och Sahlin-Andersson, K., red., 2005 (kommande). *Privata och offentliga partnerskap – styrning utan hierarki och tvång?* (Preliminär titel)
- Naturvårdsverket 2003. *Myndigheternas sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling. Rapport från ett seminarium 21 januari 2003. Med bakgrund och reflexioner*. Naturvårdsverkets rapport 5268.
- North, D., 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Nunan, F., 1999. ”Policy network transformation: The implementation of the EC directive on packaging and packaging waste”, i *Public Administration*, vol. 77, nr 3, s. 621-638.
- Perhans, K., 2003. *Avverkning i nyckelbiotoper. En fältstudie i norra Stockholms län*. Stockholms universitet: Institutionen för biologisk grundutbildning, magisteruppsats.
- Perrow, C., 1986. *Complex Organization: A Critical Essay*. 3:e upplagan. McGraw-Hill.
- Peters, G., 2001. *The Politics of Bureaucracy*. Femte upplagan. Routledge.
- Pfeffer, J. och Salancik, G. R., 1978. *The External Control of Organizations*. Harper & Row Publisher.
- Pierre, J. och Peters B. G., 2000. *Governance, Politics and the State*. Macmillan.
- Pollitt, C., 2001. ”Convergence: The useful myth?” i *Public Administration*, vol. 79, nr 4, s. 933-947.
- Pollitt, C. och Bouckaert, G., 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Powell, W. W. och DiMaggio, P. J., red., 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Premfors, R., 1998. ”Den komplexa staten” i Ahrne, G., red., *Stater som organisationer*. Nerenius & Santérus.
- Premfors, R., 2000. *Den starka demokratin*. Atlas.
- Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. och Sundström G., 2003. *Demokrati & byråkrati*. Studentlitteratur.
- Proposition 1987/88:85. *Miljöpolitiken inför 90-talet*.
- Proposition 2000/01:130. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.

- Regeringen 2002. Regeringsbeslut 2002-12-20 (N2002/11793/ESB; N2002/12342/ESB).
- Regeringen 2002a. *En samlad naturvårdspolitik*. Regeringens skrivelse 2001/02:173.
- Regeringen 2002b. ”Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Skogsvårdsorganisationen m.m.” Regeringsbeslut N2002/11793ESB, N2002/12342/ESB.
- Regeringen 2003. *Uppföljning av skogspolitiken*. Regeringens skrivelse 2003/04:39.
- Rhodes, R. A. W., 1994. ”The hollowing out of the state” i *Political Quarterly*, vol. 65, s. 138-151.
- Rhodes, R. A. W., 1996. ”The new governance: governing without government”, i *Political Studies*, vol. 44 s. 652-667.
- Rhodes, R. A. W., 1997. *Understanding Governance. Policy networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. och Marsh, D., 1992. ”New directions in the study of policy networks”, i *European Journal of Political Research*, 21 s. 181-205.
- Rothstein, B., 1991. ”Demokrati, förvaltning och legitimitet”, i Rothstein, B., red., *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag.
- Rothstein, B. och Bergström, J., 1999. *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. SNS Förlag.
- Sabatier, P. A. och Jenkins-Smith, H. C., eds., 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview.
- Shape, L. J., 1985. ”Central co-ordination and the policy network”, i *Political Studies*, vol. 33 s. 261-381.
- Sundström, G., 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historik-institutionellt perspektiv*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Sørensen, E., 2004. *Offentlig ledelse som meta-styrning av netværk*. Centre for Democratic Network Governance. Working Paper 2004:3.
- Tarschys, D., 2004. ”Sektorisering och konsolidering. Två utvecklingstendenser i svensk samhällsförvaltning” i *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, s. 105-143. Statskontoret.
- Taylor, A., 1997. ”‘Arms length but hands on’. Mapping in the new governance: The department of National Heritage and cultural politics in Britain”, i *Public Administration*, vol. 75, s. 441-466.

Törnqvist, T., 1995. *Skogsrikets arvingar. En sociologisk studie av skogsägarskapet inom privat, enskilt skogsbruk*. SLU, Institutionen för Skog-Industri-Marknad Studier.

Wettenhall, R., 2003. "The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnership", i *Public Organization Review: A Global Journal*, vol. 3, nr 1, s. 77-107.

Öberg, P. O., 1994. *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.

## **Material från Skogsstyrelsen**

Skogsstyrelsen 1998. *Mål för ett hållbart skogsbruk. Nationella skogliga sektorsmål*.

Skogsstyrelsen 2002. *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter. SUS 2001*. Meddelande 1-2002.

Skogsstyrelsen 2002a. "Minnesanteckningar från Nationella Sektorsrådet för skogliga frågor." PM 2002-10-31, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2002b. "Direktiv för arbetet med att ta fram nya nationella sektorsmål." PM 2002-11-28.

Skogsstyrelsen 2003a. "Så når vi ett hållbart skogsbruk – mål för den skogliga sektorn i Sverige." Diskussions PM 2003-01-29 inför Nationella sektorsrådets möte den 4 februari 2003.

Skogsstyrelsen 2003b. "Minnesanteckningar från Nationella Sektorsrådet för skogliga frågor." PM 2003-02-18, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2003c. "Preliminära förslag till sektorsmål inför nationella sektorsrådets möte den 1 april 2003." PM 2003-03-27, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2003d. "Minnesanteckningar från Nationella Sektorsrådet för skogliga frågor." PM 2003-04-14, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2003e. "Preliminära förslag till sektorsmål inför nationella sektorsrådets möte den 22 augusti 2003." PM 2003-08-15, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2003f. "Minnesanteckningar från Nationella Sektorsrådet för skogliga frågor." PM 2003-09-16, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2003g. "Sammanställning av preliminära målformuleringar skogliga sektorsmål (version november 2003) PM 2003-11-11, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2003h. "Minnesanteckningar från Nationella Sektorsrådet för skogliga frågor." PM 2003-10-23, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2003i. "Så når vi ett hållbart skogsbruk – mål för den skogliga sektorn i Sverige." Diskussions- PM 2003-08-29 inför Nationella sektorsrådets möte den 22 augusti 2003.

Skogsstyrelsen 2003j. "Förstudie om 'Kontinuitetsskogar'". PM 2003-08-11, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2003k. "Sammanställning av preliminära målformuleringar skogliga sektorsmål (version september 2003)". PM 2003-10-02, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2003l. "Minnesanteckningar från Nationella Sektorsrådet för skogliga frågor." PM 2003-12-05, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2004. *Skogliga sektorsmål*. Informationsskrift.

Skogsstyrelsen 2004a. "Förslag till skogliga sektorsmål". PM 2004-04-09, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2004b. "Minnesanteckningar från Nationella Sektorsrådet för skogliga frågor." PM 2004-06-04, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2004c. *Kontinuitetsskogar – en förstudie*. Meddelande 1/2004.

Skogsstyrelsen 2004d. "Sammanställning av remissvar angående SKS förstudie om kontinuitetsskogar." PM 2004-04-02, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2004e. "Sektorsmål – förslag till förändringar." PM 2004-04-07, utdelad till sektorsrådet.

Skogsstyrelsen 2004f. "Skogsstyrelsens årsredovisning för budgetåret 2003." PM 2004-02-18.

Skogsstyrelsen 2004g. *Skogens sociala värden. Hur kan skogens sociala värden tas tillvara bättre för att främja hållbar utveckling? Vad kan skogsvårdsorganisationen bidra med?* Meddelande 3/2004.

## ***Intervjuer***

### *Regeringskansliet*

Linda Hedlund, enhetschef, Näringsdepartementet, 18/2-2004.

Hans Nilsagård, departementssekreterare, Näringsdepartementet, 3/3-2004.

Roland Bjuremalm, budgetsamordnare, Näringsdepartementet, 30/3-2004.

Nilla Thomsson, Miljödepartementet, 25/3-2004.

### *Skogsstyrelsen*

Håkan Wirtén, överdirektör, 31/3-2004.

Lars Ekberg, stabchef, 31/3-2004.

Erik Sollander, projektledare för 'projektgruppen', 23/3-2004 och 4/2-2005 (4/2 = tele).

Hillevi Eriksson, med i 'projektgruppen', 23/3-2004.

Gunnar Nordanstig, ledde arbetsgruppen för målområdet 'tätortsnära skog', 3/6-2005 (tele).

*Övriga*

Robert Andrén, enhetschef, Naturvårdsverket, medlem i sektorsrådet, 21/4-2004.

Jonas Rudberg, Svenska naturskyddsföreningen, medlem i sektorsrådet, 25/5-2005 (tele).

Jan Sandström, LRF Skogsägarna, medlem i sektorsrådet, 7/11-2003, 17/5-2004 och 8/2-2005  
(8/2 = tele).

Herman Sundqvist, Svea Skog, medlem i sektorsrådet, 20/4-2004.

Stefan Wirtén, Skogsindustrierna, medlem i sektorsrådet, 4/6-2004.