



# Skogsstyrelsen och skogen

En studie av hur skogar och skogsbruk skildras i  
Skogsstyrelsens rapporter

---

Signe Propst

Självständigt arbete • 30 hp  
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU  
Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap  
Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling  
Uppsala 2024



# Skogsstyrelsen och skogen. En studie av hur skogar och skogsbruk skildras i Skogsstyrelsens rapporter

*The Swedish Forestry Agency and the Forest. A study of how forests and forestry are portrayed in reports from the Swedish Forestry Agency*

Signe Propst

**Handledare:** Örjan Bartholdson, Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land  
**Examinator:** Katarina Landström, Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land  
**Bitr.examinator:** Malin Beckman, Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

**Omfattning:** 30 hp  
**Nivå och fördjupning:** Avancerad nivå, A2E  
**Kurstitel:** Självständigt arbete i Landsbygdsutveckling, A2E – Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling  
**Kurskod:** EX0890  
**Program/utbildning:** Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling  
**Kursansvarig inst.:** Institutionen för stad och land  
**Utgivningsort:** Uppsala  
**Utgivningsår:** 2024  
**Omslagsbild:** Signe Propst  
**Upphovsrätt:** Alla bilder används med upphovspersonens tillstånd.  
**Elektronisk publicering:** <https://stud.epsilon.slu.se>

**Nyckelord:** Skogsstyrelsen, skogspolicy, diskursanalys

## Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap

Institutionen för stad och land

Avdelningen för landsbygdsutveckling

## Sammanfattning

Skogsstyrelsen är en betydande aktör i den svenska skogssektorn, med stor påverkan på hur landets skogar ser ut. Vilka värderingar och prioriteringar som präglar myndighetens rapporter är därför av stor vikt. I denna undersökning granskades samtliga rapporter som Skogsstyrelsen skrivit och publicerat under 2023 (exklusive de som samskrevs med andra myndigheter). För granskningen användes diskursanalys, en metod som utvecklats för att särskåda språkbruks sociala och politiska dimensioner.

Studien visar att industriella aktörers intressen dominerar i Skogsstyrelsens rapporter, samt att ett stort fokus ligger på kostnadseffektiviseringar och produktion av träråvara. Av de två jämställda skogspolitiska målen väger alltså produktionsmålet betydligt tyngre än miljömålet i de granskade rapporterna. Tonvikten på produktion försvårar uppfyllandet av Sveriges miljömål och internationella miljöåtaganden, och marginaliserar skogliga aktörer med andra intressen och behov. Undersökningens resultat bidrar till att öka förståelsen av den skogliga sektorn och ger en indikation om vilken skogsförvaltning som kan vara att vänta de kommande åren om Skogsstyrelsens rekommendationer från de studerade rapporterna följs. Därför är resultaten även relevanta för prognoser och forskning om Sveriges hållbarhetsarbete.

*Nyckelord:* Skogsstyrelsen, skogspolicy, diskursanalys

## Abstract

The Swedish Forestry Agency is the primary state agent in the Swedish forestry sector and has a notable impact on the constitution of the country's forests. Therefore, the values and priorities influencing the agency reports are of great importance. This study analyses all reports written and published by the agency (excluding those co-written with other agencies). For the study of the texts, discourse analysis was used, a method developed for analysing political and social dimensions.

The study shows that industrial interests dominate in the reports from the Swedish Forestry Agency, and that a notable focus lies on cost-efficiency and production of wood raw material. Of the two formally equal forestry goals, production is put before environmental concerns. The focus on production hampers Sweden's fulfilment of environmental goals and has negative effects on international commitments. In addition, the needs and interests of other actors dependent on the forested landscape are marginalised. These findings increase the understanding of the Swedish forestry sector and indicate which kind of forest management can be expected in the coming years if the recommendations from the Swedish Forestry Agency, as written in the analysed reports, are followed. Therefore, the study's findings are also relevant for prognoses and research about Sweden's efforts regarding sustainable development.

*Keywords:* The Swedish Forestry Agency, forest policy, discourse analysis

# Innehållsförteckning

<b>Förkortningar</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Slaget om skogen</b> .....	<b>7</b>
1.1 Syfte och frågeställningar .....	7
1.2 Bakgrund .....	7
1.2.1 Skogsstyrelsens och den svenska skogsvårdslagstiftningens historia .....	8
1.2.2 Skogsstyrelsen och skogspolitiken av idag .....	10
<b>2. Tidigare forskning</b> .....	<b>11</b>
2.1 Skogspolicy till förmån för befintliga mål .....	11
2.2 Institutionellt förordande av trakthyggesbruk .....	12
2.3 Forskningslucka .....	14
<b>3. Teoretiska utgångspunkter</b> .....	<b>15</b>
3.1 Bourdieu, fälten och det symboliska kapitalet .....	16
3.2 Graeber och den charmerande byråkratin .....	17
<b>4. Metod: att läsa mellan raderna</b> .....	<b>19</b>
4.1 Kritisk diskursanalys .....	20
4.2 Tematisk kodning .....	20
4.3 Metodologiska möjligheter och begränsningar .....	21
<b>5. Guld och gröna skogar</b> .....	<b>22</b>
Rapporternas innehåll .....	22
5.1.1 Samtal och information för rätt sorts ambition och laglydnad .....	22
5.1.2 Kunskaps- och kompetensbrist är problemet .....	25
5.1.3 Skogsstyrelsen saknar nödvändiga mandat och resurser .....	28
5.1.4 Med utgångspunkt i skogsindustrin .....	30
5.1.5 Kvantitativa mått och uppföljning är avgörande .....	37
5.2 Rapporternas ideologier .....	39
5.2.1 Uttalad och outtalad politik .....	39
5.2.2 Högmodernt skogsbruk som naturnära och traditionellt .....	44
5.2.3 Det ovana är osäkert – och förmodligen sämre .....	47
5.2.4 Brådska och risker är en fråga om perspektiv .....	51
5.2.5 Monetär ekonomi och effektivitet framför allt .....	54
5.2.6 På de produktionsinriktade markägarnas sida .....	57

<b>6. Långsamväxande tradition .....</b>	<b>65</b>
6.1 Skogsstyrelsen är bakbunden.....	65
6.2 Gamla normer styr alltjämt.....	67
6.3 Slutsats .....	68
<b>Referenser.....</b>	<b>69</b>
6.1 Källor .....	69
6.2 Litteratur .....	70
<b>Populärvetenskaplig sammanfattning .....</b>	<b>74</b>
<b>Tack</b>	<b>75</b>

# Förkortningar

Nedan anges de förkortningar av titlarna till de rapporter som utgör uppsatsens källmaterial, följt av rapporternas fullständiga titlar. I uppsatsen kommer företrädesvis förkortningarna att användas.

Återvätningsrapport	<i>Delrapport – Att genomföra åtgärder för att återvåta dikade våtmarker</i>
Gröna steg-rapport	<i>Gröna steg för levande skogar</i>
Tillsynsplan	<i>Samlad tillsynsplan 2023</i>
Skogsskaderapport	<i>Skogsskador i Sverige 2022</i>
Jämställdhetsrapport	<i>17 vägar till en mer jämställd skogssektor</i>
Kolsänkerapport	<i>Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan</i>
Mångbruksrapport	<i>Friluftsliv och mångbruk – Mål och utvecklingsbehov för skogens sociala värden</i>
Regelförenklingsrapport	<i>Fler regelförenklingar för skogsbruket</i>
Omvärldsanalys	<i>Omvärldsanalys 2023</i>
Klimatanpassningsrapport	<i>Analys av regelverk utifrån behov av klimatanpassning i skogen och skogsbruket</i>
Vägrapport	<i>Nulägesbeskrivning av enskilda vägar med inriktning på skogsbrukets transporter</i>
Förädlingsrapport	<i>Skogsförädling för ökad resistens mot skadegörare</i>
Tillväxtrapport	<i>Förslag till ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen</i>

# 1. Slaget om skogen

Den här uppsatsen handlar om den svenska skogssektorn. I centrum står skogssektorns förvaltningsmyndighet, Skogsstyrelsen, och de värderingar som präglar myndighetens perspektiv. Detta är viktigt, eftersom intressebaserad påverkan på myndighetens rådgivande och tillsynande verksamhet får långtgående följder för hur våra skogslandskap ser ut.

Anklagelsen om att Skogsstyrelsens beslut vilar på ovetenskaplig grund riktas från både de som är för ett mer mångsidigt och miljöanpassat skogsbruk och från förespråkarna av omregleringar till gagn för ökad produktion av trädbiomassa. Få av myndighetens kritiker är dock inlästa på hur Skogsstyrelsen själv framställer sin verksamhet, och motiven till varför myndighetens planer och mål ser ut som de gör.

För att råda bot på denna kunskapsbrist genomför jag därför en övergripande studie av de rapporter som Skogsstyrelsen publicerade under det senaste avslutade året, januari till december 2023. Hur beskriver Skogsstyrelsen skog, skogsbruk och skogsbrukets aktörer? Vilka intressen och värderingar kommer till uttryck i dessa beskrivningar?

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att bidra till ökad förståelse och kunskap om Skogsstyrelsens syn på sitt förvaltningsområde, såsom den skildras i det senaste rapportåret (2023).

Mina frågeställningar lyder därför:

- Hur beskriver Skogsstyrelsen skog, skogsbruk och skogsaktörer i sina rapporter?
- Vilka tolkningar av Skogsstyrelsens värderingar och intressen är möjliga att göra utifrån beskrivningarna?

## 1.2 Bakgrund

Här ges en redogörelse för svensk skogsförvaltnings historia, följt av en rubrik om dagens ansvariga förvaltningsmyndighet. Översikten leder vidare till ett avsnitt om

tidigare forskning som knyter an till uppsatsens undersökning, och avslutas med en sammanfattning av vad dessa studier har kommit fram till.

### 1.2.1 Skogsstyrelsens och den svenska skogsvårdslagstiftningens historia

Sveriges moderna skogsförvaltning inleddes vid 1800-talets början, då en ökande befolkning och europeisk industrialisering gjorde att den svenska staten förändrade sin syn på skogarna i norr (Jensen 2000). Dessa sågs nu som en viktig naturresurs att nyttja och industrialiseringen av skogsbruk drogs in. Sågverk etablerades längs Östersjökusten, bolag köpte upp små skogsägares fastigheter och mer storskalig selektiv avverkning av grovt timmer längs med älvar och biflöden inträdde (a.a.). År 1859 grundades den första svenska statliga Skogsstyrelsen, under namnet Kungliga Skogsstyrelsen (Holmberg 2005). Uppdraget var att förvalta statliga fastigheter och främja skogsutveckling.

År 1903 beslutade riksdagen om nya och reviderade skogsvårdslagar. Syftet var att säkra äganderätten till mark, uppmuntra till timmer för exportmarknaden (istället för lokal användning) samt säkerställa återplantering för att inhemska och utländska industrier aldrig skulle sakna skogsråvara (Jensen 2000). Samtidigt bildades skogsvårdsstyrelser i varje län (Holmberg 2005). De kommande decennierna etablerades och institutionaliserades skogsforskningen, med täta band mellan akademien och industrin, kvarvarande än idag (Jensen 2000). Det uthålliga skogsbruket definierades som ett rationellt brukande med kontinuerlig hög avkastning (a.a.). En ny skogsvårdsdag klubbades år 1923. Där förtydligades bland annat bestämmelserna om skoglig återväxt efter avverkning, och Skogsvårdsstyrelserna fick mandat att ingripa mot det som ansågs som olämpliga avverkningar (a.a.). Mångbruk, såsom skogsbete, insamling av ved för bränsle och selektiv avverkning, sågs som kontraproduktivt och omodernt (Jensen 2000). På 1920-talet påbörjades ett mer utbrett blädningsbruk<sup>1</sup>, samt omfattande dikningsföretag med statligt stöd (Holmberg 2005).

År 1941 bildades dagens Skogsstyrelse, med främsta syfte att ha en vägledande roll för Skogsvårdsstyrelserna. Under de kommande årtiondena moderniserades skogsbruket, med ökad maskinanvändning för ökad lönsamhet (Jensen 2000). Motorsågens inträde i mitten av 1900-talet inledde ett epokskifte, där allt färre personer med större maskiner kunde utföra fler personers arbete (a.a.). Skogsbruket trängde allt längre in i norra Sveriges gammelskogar<sup>2</sup>, med kontinuerligt högre avverkningstakt och större hyggen. Under efterkrigstiden lades stora mödor och

---

<sup>1</sup> Skogsstyrelsen definierar idag blädningsbruk som "ett skogsskötselsystem som innebär att enskilda träd avverkas så att det i beståndet hela tiden finns träd i alla storleksklasser" (Skogsstyrelsen 2023a).

<sup>2</sup> "Inom naturvården definieras gammelskogar av att de har många gamla träd och att det finns en lång kontinuitet av levande träd och död ved. Det är skogar med en rik biologisk mångfald och de hyser många rödlistade arter" (Johansson 2017).



investeringar på att effektivisera skogsbruket, med ökad användning av bekämpningsmedel, gödsling, markberedning, förädlad plantmaterial och importerade snabbväxande trädslag (Sandström & Sténs 2015). Förändringarna drevs av staten, skogsforskare och industrin, förenade i strävan att modernisera skogssektorn (a.a.). 1948 antogs en ny skogsvårdslag som skulle gälla enligt de överordnade principerna om ”uthållighet, lönsamhet och sociala hänsyn” (Holmberg 2005, s. 31). Äldre skog klassades nu som ”icke utvecklingsbar”, viktig att avverka för att hålla den ekonomiska avkastningen från skogsfastigheterna på en jämn nivå. Den storskaliga skogsutdikningen fortsatte, och sammanhängande med storleksrationaliseringarna av jordbruket infördes fler bidrag till skogsplantering på nedlagd åkermark (a.a.). Skogsbilvägsbyggandet utökades snabbt, med höjda anslag (Holmberg 2005).

Moderniseringen och mekaniseringen möjliggjorde intensivare skogsbruk och i mitten av seklet dominerade kalhyggesbruket (a.a.). Med mekanisering och lönsamhet som argument ökades hyggenas storlek och antalet skogsarbetare fortsatte att falla (Jensen 2000). År 1974 nådde timmerproduktionen sin kulmen (a.a.). På 1970-talet infördes förbud mot flygbesprutningar som sedan 1940-talet pågått med preparat som DDT och hormoslyr (Holmberg 2005). Herbicider och andra giftiga kemikalier fick dock fortsatt användas för att bekämpa skadegörare och oönskad växtlighet (a.a.). I slutet av 1980-talet förbjöds yt- och flygbesprutning helt inom skogsbruket (Holmberg 2005). Under samma årtionden infördes för första gången bestämmelser för att främja naturhänsyn i skogsbruket (a.a.).

1980 började en ny skogsvårdspolitik gälla, med detaljerade regleringar. Bland annat ökade kraven på anläggning av skog och skyldigheten att röja i ungskog. Skogsägare kunde åläggas att avverka mycket gammal skog och ta bort gles skog ”med olämpliga trädslag” (ansedda som mindre användbara för industriella ändamål) till förmån för nyetablering av mer produktiva bestånd (Holmberg 2005). I lagen tydliggjordes att den skogsägare som bröt mot bestämmelserna kunde beläggas med straff. Avverkningsmaskiner användes i allt högre utsträckning. 1992 bildades Skogforsk, i en sammanslagning av forskningsinstituterna för skogsarbete och skogsförbättring, och år 1993 trädde en ny skogsvårdslag i kraft (a.a.). Samtidigt skedde ett nyliberalt skifte i svensk skogspolitik. Skogsstyrelsen fick mindre resurser till rådgivning och tillsyn, vilket gav näringslivet ökat inflytande i skogssektorn (Fischer et al. 2020; Andersson & Keskitalo 2021). I början av 1990-talet ägde fem industriella svenska skogsbolag en tredjedel av all Sveriges skogsmark (Gulbrandsen 2005). Samtliga ägde vid denna tidpunkt även egna sågverk, massa- och pappersbruk i Sverige (a.a.).

Idag är 57% av Sveriges totala landyta täckt av det som klassas som produktiv skogsmark, varav endast cirka 8% är undantagen skogsbruk (Fisher et al. 2020). Av dessa procent utgörs mindre än hälften av formellt skyddad mark (a.a.). Knappt hälften av den produktiva skogsmarken (49%) ägs av enskilda ägare

(Skogsstyrelsen u.å.). 25% ägs av privata aktiebolag, 13% av statliga aktiebolag och 6% av staten. Resterande skogsmark innehas av övriga allmänna och privata ägare. Utanför skyddade områden sköts mindre än 3% (Skogsstyrelsen 2024) enligt metoder som Skogsstyrelsen definierar som hyggesfria. Återstående 97% brukas enligt trakthyggesmodell<sup>3</sup>.

## 1.2.2 Skogsstyrelsen och skogspolitiken av idag

Dagens skogsstyrelse är en förvaltningsmyndighet, med syfte att arbeta för att de produktiva<sup>4</sup> skogarna sköts så att de skogspolitiska målen, beslutade av riksdagen, har förutsättningar att nås (Skogsstyrelsen 2023a). Myndigheten har även ansvar för uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålet *Levande skogar*<sup>5</sup>.

Huvuddragen för den nuvarande skogspolitiken slogs fast år 1993, i samband med antagandet av propositionen *En ny skogspolitik* (Skogsstyrelsen 2023b). I den står att skogspolitiken ska styra mot två jämställda mål: ett för miljö och ett för produktion (a.a.). Skogsstyrelsen tilldelas varje år regleringsbrev av regeringen, vilka anger myndighetens övergripande mål och rambudget. Mer långsiktig styrning ges av *Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen*, som definierar myndighetens ansvarsområden och arbetsuppgifter. Här bestäms att Skogsstyrelsen leds av en generaldirektör, med den regeringsutsedda styrelsen som ytterst ansvarig. För närvarande ligger Skogsstyrelsen under Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Skogsstyrelsen har kontor på ca 75 platser i landet, med huvudkontor i Jönköping.

Skogsstyrelsen och dess praktiker har länge varit föremål för kritik från såväl naturskyddare som industriägare (se exempelvis Lenas 2024; Beckeman et al. 2022; Berg, M. & Beckeman 2021; Christensson 2019; Bush 2010; Enander 2002). Detta beror delvis på myndighetens motsägelsefulla uppdrag – att å ena sidan stötta näringen (främst den storskaliga produktionen av trädbiomassa för industriellt bruk), och å andra sidan vara den tillsynsmyndighet som säkerställer att miljöbrott inte begås (Skogsstyrelsen 2023c). Detta får till följd att Skogsstyrelsen agerar efter en paradoxal praktik, där den fastslår att skyddsvärda skogar inte bör avverkas och samtidigt tillåter att så sker.

---

<sup>3</sup> Trakthyggesbruk definieras av Skogsstyrelsen som ”ett rotationsskogsbruk där skogen genomgår en tydlig förnyingsfas med hjälp av plantering, sådd eller naturlig förnyring, följt av en ungsogs- och tillväxtfas för att sedan avverkas och ersättas med ett nytt bestånd. Trakthyggesbruk leder till en- eller tvåskiktade bestånd” (Skogsstyrelsen 2023a). I trakthyggesbruket brukar även markberedning, röjning och gallring ingå.

<sup>4</sup> Skogsmarken i Sverige klassas efter olika mått. Produktiv skogsmark är definierad som ”mark som är lämplig för skogsproduktion och som inte i någon större omfattning används för annat ändamål” och där träden som står på marken växer med minst 1 m<sup>3</sup>sk per hektar och år (Sveriges Lantbruksuniversitet 2023).

<sup>5</sup> De första 15 miljömålen klubbades av riksdagen år 1999. Idag finns det 16 stycken. Tanken är att miljömålen ska definiera vilken miljö den svenska politiken ska styra mot. Enligt miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* ska skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skyddas, samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas (Naturvårdsverket 2020).

## 2. Tidigare forskning

Eftersom det inte finns några tydliga avgränsningar mellan samhällsvetenskapliga studier av skogssektorn och närliggande fält, spretar sammanställningar av forskningen därom. Nedan följer därför ett brett urval av studier med fokus på skog, ur olika perspektiv och med olika metoder, i syfte att ge en ram till fältets beskaffenhet.

### 2.1 Skogspolicy till förmån för befintliga mål

Ett antal forskargrupper har i sina studier pekat på att såväl internationell som nationell skogspolitik och tillhörande policys används i linje med olika aktörers befintliga målsättningar.

En studie på området har visat att myndigheter med ansvar för naturvård respektive skogsproduktion båda försöker använda sig av internationell skogspolicy för att främja sina egna mål, på bekostnad av andra myndigheters, delvis motstridiga, intressen (Logmani-Aßmann et al. 2021). En annan artikel redogör för hur skogskonsulenter på Skogsstyrelsen reflekterar över sin arbetsroll och de utmaningar de möter i sitt arbete (Lidskog & Löfmarck 2016). Begränsade resurser, nedskurna anslag, rådgivning från andra parter och de många skogsägarnas varierande behov pekas av skogskonsulenterna ut som de främsta svårigheterna gällande deras rådgivning (a.a.). Lidskog & Sjödin (2014) har funnit att skogsägare bättre tar till sig, och agerar efter, information om vad de uppfattar som konkreta hot, jämfört med sådant som bedöms vara teoretiskt eller abstrakt. Detta bekräftas av Deuffic et al. (2018), som också funnit att skogsägare både lättare anpassar sig till skogspolicyer som stöttar deras förplanerade förvaltning, samt kan omforma policys för att bättre passa med deras egna mål. Denna slutsats stöds också av Beland Lindahl (2015), som påpekar att aktörer generellt, som svar på utmaningar de ställs inför, konstruerar strategier som tillåter dem att fortsätta med sina tidigare sociala åtaganden och ekonomiska aktiviteter. Deuffic et al. (2018) fann också att skogsägarna uppskattar Skogsstyrelsen som politisk auktoritet då denna utgör en legitim medlare i formella och förhandlade överenskommelser (a.a.). Resultaten från Deuffic et al. knyter an till de resonemang Löfmarck et al. (2017) för om hur förvaltning underförstått pekar på fördelning av ansvar, och hur bestämmandet över uppföranden har rört sig från att vara förknippat med sanktioner

till moderna regleringar såsom certifieringar, utbildning, rådgivning och frivilliga överenskommelser. Sammanhängande med detta finns en trend mot decentralisering i förvaltningen av naturresurser, där statliga och andra aktörer kämpar för att få individer och organisationer att frivilligt anamma etiska riktlinjer och praxis (Löfmarck et al. 2017). Samtidigt har den förmodade friheten blivit kringskuren av striktare lagstiftning om miljöhänsyn, vilket skapat en tvetydig kombination av frihet och förpliktelser (a.a.).

Sténs et al. gör en (2019) historisk jämförelse av hur olika sorters naturhänsyn har införts i skogspolicy, och lyfter såväl betydelsen av påverkan från allmänheten som i vilken utsträckning naturhänsynen går att införliva i det dominerande skogsbruket. Detta stöds av Bjärstig et al. (2019) och Hallberg-Sramek et al. (2020), som visar på hur skogsindustriella organisationers inställning till miljöhänsyn (i det här fallet nyckelbiotoper) har förändrats. Den miljöhänsyn som tidigare frivilligt införlivades i sektorns hållbarhetscertifiering (FSC) målas nu av skogsnäringen upp som ett hot mot branschen (a.a.). På grund av denna politiska utveckling har Skogsstyrelsen slutat inventera nyckelbiotoper och i en del fall, på begäran av skogsägare, tagit bort tillgänglig information om var identifierade nyckelbiotoper finns (Bjärstig et al. 2019).

## 2.2 Institutionellt förordande av trakthyggesbruk

Flera studier visar att det inom såväl privat som statlig sektor finns starka normer till förmån för industriella praktiker.

I sin studie av det nationella skogsprogrammet visar Fischer et al. (2020) att berättelser om det svenska skogsbruket i bioekonomin förenar bredare europeiska hållbarhetsdiskurser med svensk skogspolicy. På så vis förstärks en diskursmässig koalition mellan den svenska staten och den svenska skogsindustrin – till förmån för fortsatt fokus på träråvaruproduktion för industriella användningsområden (a.a.). Fischer et al. (2020) framhäver även att det nationella skogsprogrammet är inriktat på att skapa legitimitet och acceptans för det industriella skogsbruket, och att andra skogliga intressen nedprioriteras till förmån för detta ändamål. I en jämförande analys av europeiska bioekonomistategier konkluderar Schultz et al. (2021) att flera strategier räknar på skog och träråvaror som tillgängliga resurser, trots att de redan används för ändamål som är svårförenliga med det beräknade råvaruuttaget. Dessa konflikter utelämnas dock av strategierna, som generellt inte heller diskuterar hur olika mål och användningsområden kan inverka negativt på varandra (a.a.). Strategierna tenderar även att undvika att påtala motsättningar som skulle innebära långtgående policy-reformer (a.a.).

Andersson & Keskitalos (2018) studie bekräftar att rådande institutionell logik inom statlig och privat skogssektor leder till fortsatt industriellt brukande, och konstaterar att de informationsinsatser som Skogsstyrelsen företrädesvis använder

sig av inte räcker för att nationella och internationella miljömål ska nås. Vidare påpekas att den svenska skogssektorn, på grund av den höga avregleringsgraden, har blivit beroende av de delade normer och nyttoberäkningar som sammanfattas under uttrycket ”den svenska skogsmodellen” (a.a.). Dessa normer är till stor utsträckning påverkade av en skogsindustri som fortsatt prioriterar ekonomiska vinster framför klimatstabilisering (a.a.). Denna modells dominans bidrar till att även många små skogsägare anammar industriella praktiker, till gagn för den storskaliga produktionen av träråvara, samtidigt som detta beskrivs som en gynnsam kombination till hjälp för både klimatanpassning och dämpning av den globala uppvärmningen (a.a.).

Den svenska skogsmodellens normativa makt hotas nu av att skogsägare i allt högre utsträckning utgörs av urbana och högutbildade grupper där skogsägarföreningar inte har lika stort inflytande, samtidigt som få mindre skogsägare idag har ekonomiska mål med sitt skogsbruk (a.a.). Företrädare för industrin utmålar dessa skogsägare som okunniga och passiva, en hotande okunskap som ska botas genom att ge dessa mer information om trakthyggesbrukets fördelar – och på så sätt införliva dem i den svenska modellen (Andersson & Keskitalo 2021). På liknande vis visar Beland Lindahl (2015) hur företag i skogssektorn tenderar att rättfärdiga sina växthusgasutsläpp med hänvisning till företagets löften och strategier i form av affärsmöjligheter (såsom att expandera marknaden för bioenergi och öka koldioxidinfångning genom förhöjd skogstillväxt). I linje med detta ligger skogsföretagens fokus på framtida marknader, och problemdefinitionerna begränsas till problem som är välbekanta och som kan bemötas med invanda strategier och erfarenheter (a.a.). Detta speglar resultat från Heder Brandt et al. (2023) som i en studie av de främsta PR-kanalerna från Sveriges tre största privata skogsbolag visar att skogsindustrin fortsatt ramar in det svenska trakthyggesbruket som överlägset bra på att leverera ekonomiska och klimatmässiga nyttor. I likhet med Andersson & Keskitalo (2021) konkluderas att skogsbolagen, på grund av sitt industriella beroende av storskaliga och homogena råvaruinflöden, har intresse av att bibehålla nuvarande skogsbrukspraxis (a.a.)

Forskningen bekräftar således uppfattningen om den skogliga sektorn som ett politiskt och omdiskuterat fält, där såväl privata som offentliga aktörer i ord och handling söker manövrera för att uppnå sina syften och sprida den för dem mest gynnsamma verklighetsbeskrivningen. Industriella logiker och praktiker dominerar, både i det faktiska brukandet och i förståelsen av dessa verksamheters värde och påverkan på landskapen.

## 2.3 Forskningslucka

Trots den ökade uppmärksamhet som det svenska skogsbruket har fått på senare år saknas forskning om hur Skogsstyrelsen framställer skogsbruk och skogliga aktörer. Skogsstyrelsens dubbla roller gör det relevant att ta reda på vilka intressen och värderingar som styr myndighetens verklighetskildring. Ökad insikt om detta kan underlätta tolkning av Skogsstyrelsens agerande och ge en fördjupad förståelse av det skogliga fältet Skogsstyrelsen verkar på. Forskningsluckan som min studie ämnar fylla består i tolkning av politik och implementering av policy, samt hur samhällliga och ekonomiska intressen påverkar ett förvaltningsorgans kunskapsframställning. Synen på skogssektorn som ett politiskt fält leder in till nästa kapitel. Här redogör jag för mina teoretiska utgångspunkter, vars grund utgörs av just uppfattningen att olika sektorer är arenor för maktkamper mellan skilda intressen och grupperingar.

### 3. Teoretiska utgångspunkter

Detta kapitel inleds med en redogörelse för mina teoretiska utgångspunkter och de grundläggande begrepp som min analys bygger på.

Analysen bygger på antagandet att användningen av ett språk format av vissa särintressen indikerar en samsyn med dessa särintressens utgångspunkter och värderingar. Jag är intresserad av hur politik och lagstiftning via princip och policy går till praktik – och på så vis materialiseras i landskapet. Därför är idéer med koppling till tolkning, framställning och bruk av kunskap användbara för min undersökning. Min förståelse av materialet utgår från att orden vi använder, och kan välja mellan, är tecken på och resultat av motstridiga aktörers historiska och nutida maktkamper (Fairclough 2001; Bourdieu 1991). Implicerat i åskådningen är uppfattningarna att språket formar verkligheten och att kunskap är makt (Barker 1998; Fairclough 2001). Dels eftersom den mer kunnige aktören kan agera på mer informerade (och ofta mer inflytelserika) vis, dels på grund av att dagens uppfattning om vad som är kunskap och fakta är präglad av otaliga kamper därom. Det vi vet – och kanske ännu viktigare det som vi inte vet – är således resultat av processer som varken är neutrala eller var förutbestämda att ske (Habermas 1978; Barker 1998).

Min syn på värderingar påverkas även av en läsning av Deweys<sup>6</sup> värdeteori, vilken förtydligar insikten att värderingar inte kan ses separata från de ändamål som de rättfärdigar (Skowronski 2011). Grupper har vanligtvis värderingar som särskiljer dem från andra, värderingar som ofta påverkas av gruppgemensamma intressen (a.a.). Detta synsätt är tillämpligt på skogssektorn, eftersom den i sin struktur och självförståelse utgörs av grupperingar som kämpar för sina intressens inflytande över hur sektorns agerande. Förståelsen av skogssektorn som ett fält för maktkamper mellan intressen och deras olika företrädare utgör en av uppsatsens teoretiska grunder. Nedan ges en kort introduktion av sociologen Pierre Bourdieu och hans teoribildning om hur aktörer använder sig av olika former av kapital för att få inflytande och gagna sina intressen.

---

<sup>6</sup> John Dewey var en av pragmatismens mest betydelsefulla filosofer, framför allt verksam under årtiondena runt sekelskiftet 1900 (Hickman et al. 2011).

### 3.1 Bourdieu, fälten och det symboliska kapitalet

Bourdieu var en av 1900-talets mest inflytelserika sociologer och hans tankar och termer har fått stor spridning även utanför sociologin (Inglis 2019). En styrka i Bourdieus teorier är att de inte enbart studerar hur strukturer formar samhället och språket. Den visar även hur individer och aktörer, formade av de strukturer som gett språket sin skepnad, i sin tur upprätthåller och utvecklar uttrycken de använder sig av – och varför de motiveras till detta. Centralt i Bourdieus teoribildning är begrepp som benämner olika former av kapital och deras användning, samt hur de hänger samman med kunskapsbildning och verklighetsuppfattning. Då denna undersökning fokuserar på strukturer kommer jag här främst relatera till begreppen *symboliskt kapital*<sup>7</sup>, *fält*<sup>8</sup> och *doxa*<sup>9</sup>. Även andra delar av Bourdieus teoribildning kommer dock att beröras, eftersom hans begrepp har en kompletterande roll till varandra.

Stora delar av Bourdieus verk handlar om hur teorier och antaganden om verkligheten formar uppfattningarna om den – och på så sätt gör avtryck i den fysiska världen. Därför blir även vetenskapliga beskrivningar delaktiga i maktkamperna hur världen ska förstås (Bourdieu 1991). Därför etablerar namngivningsakten i sig världens struktur, eftersom denna klassificering formar de sociala aktörernas uppfattning och världens beskaffenhet (a.a.). Ju bredare användning och erkännande denna kategorisering får, desto större blir dess auktoritet – och därmed makten namngivningen utövar (a.a.). Av detta skäl kan språk aldrig ses som separata från det fält på vilka de används och de aktörer som nyttjar dem. I de språkliga stridigheterna om vilken återgivning av världen som ska vinna mest legitimitet fungerar termer som vapen.

Stridigheterna rör även vilka visioner och tillhörande symboler som ska få störst auktoritet och ses som mest legitima. I dessa kamper är aktörernas makt proportionerlig till graden av erkännande som deras symboliska kapital får av fältets dominerande grupper (a.a.). Varje fält har sin egen specifika marknad på vilken språkliga uttryck och symboler förhandlas, i enlighet med fältets gällande regler (Bourdieu 1991). Fältets normer bestämmer varje yttrings natur och värde, och det som uttrycks påverkas av förväntningar om vad som kommer att accepteras och inte. Förväntningar som de dominerande aktörerna har normbildande inflytande över (a.a.). För att vissa ord ska få erkännande och företräde framför andra ord krävs att de aktörer som föredrar dem själva har makt. Makten fås utifrån positioner på fältet aktörerna verkar på samt de resurser som dessa positioner ger tillgång till. Ju mer ekonomiskt, kulturellt och symboliskt kapital en viss grupp besitter, desto

---

<sup>7</sup> Symboliskt kapital: resurser och egenskaper vars värde ges av det erkännande de får i en given kontext (Bourdieu 1991). Symboliskt kapital hänger tätt samman med social betydelse, privilegier och hierarkier.

<sup>8</sup> Fält: ett område som definieras av dess betydelsefulla positioner, relationerna däremellan och de aktörer som strider om intressen som är gemensamma för dem (a.a.).

<sup>9</sup> Doxa: de förhållanden och förklaringar som inom ett visst fält föregivettas som sanna (a.a.).



större inflytande får de över språket. Språket kan alltså enbart representera och symbolisera auktoritet; tagna ur sitt sammanhang förlorar de sin makt (a.a.).

Det symboliska maktutövandet fungerar endast om de rätta sociala förutsättningarna infinner sig samtidigt. Utan dessa kommer auktoritetens språk inte ges det sociala erkännande som auktoriteten är beroende av för att bibehålla sin position på fältet (a.a.). Formella överenskommelser och samarbeten får sin styrka genom en samklang mellan de inblandade aktörerna, deras habitus<sup>10</sup> och de positioner de innehar (Bourdieu 1991). Tack vare denna samklang kan aktörerna förstå varandras intressen, utan att dessa behöver förklaras. Språket vi använder är således inte ett neutralt kommunikationsredskap. I stället bör det ses som resultatet av olika intressens mer eller mindre framgångsrika försök att få sin världssyn allmänt accepterad som den normerande utgångspunkten för allt tal och tänkande som dessa intressen berör (Bourdieu 1991).

Bourdieus undersökningar spänner över många fält, men byråkrati var aldrig huvudämne för hans studier. Kunskapsluckan om byråkratins roll i våra liv identifierades av socialantropologen David Graeber som ett problem. Hans essäer om byråkratins maktutövande har fått stor spridning bland forskare kring ämnet, såväl inom som utanför akademien. Graebers särskilda belysande av byråkrati utgör därför berikande komplement till min tolkning av det byråkratiska fält som Skogsstyrelsens rapporter är en del av.

## 3.2 Graeber och den charmerande byråkratin

En av Graebers huvudpoänger om byråkrati är att den, med tanke på dess omfattande utbredning och påverkan merparten av människors dagliga liv, är ett mycket understuderat ämne. Enligt Graeber (2015) beror detta på att många forskare som lekmän tycker att byråkrati är tråkigt, svårförståeligt och oviktigt. Därför låter vi helst bli att befatta oss med den. Undvikandet gör dock att vi förblir omedvetna om byråkratins inflytande, och att vi saknar verktyg för att förstå och styra dess omfattning och följder (a.a.).

Enligt Graeber (2015) grundlades dagens sammansmältning av privat och offentlig sektor av en allians mellan byråkrater inom finans- och företagsvärlden. Dessa skapade gemensamt en ny företagskultur som trängde in i utbildning, vetenskap och statsförvaltning (a.a.). Idag genomsyras våra upplevelser av vardagsbyråkratisering av informationsteknologier som reducerar vår omvärld till formulär, koder och grafer (Graeber 2015). Byråkratins ständiga expansion är dock inte oundviklig, eftersom teknologiska förändringar får sin övergripande riktning av sociala faktorer (a.a.). Politik handlar om värderingar, men de som skapar vidsträckta byråkratiska system vill sällan erkänna sina värderingar (Graeber 2015).

---

<sup>10</sup> Habitus: individers sätt att förhålla sig till och agera gentemot sin omvärld (Bourdieu 1991).

I stället uppger skaparna av och aktörerna i byråkratierna att de agerar efter effektivitetens eller rationalitetens principer. Principernas formuleringar tenderar dock att vara medvetet vaga (eller inkonsekventa) – en strategi för att undvika frågor om vilka värderingar verksamheterna egentligen styrs av (a.a.). Genom att avstå från denna sorts definitioner döljer byråkratierna sina faktiska uppsåt och vilkas intressen som deras beslut stöder.

I granskningen av byråkrati visar Graeber (2015) hur rationalitet används som motivering för införandet av olika reformer och system, nyttjandes associationerna som finns mellan rationalitet, effektivitet och vetenskaplighet. Graebers skärskådning visar att vår uppfattning om rationalitet är osammanhängande, och att innebörden av ordet är oklar (a.a.). Oklarheten har att göra med att ordet historiskt haft parallella och delvis motsägelsefulla betydelser (Graeber 2015). Anspråket på rationalitet är också i sig ett avfärdande av meningsmotståndare. Den som säger sig utgå från rationella ställningstaganden påstår både att alla andra ståndpunkter är felaktiga, och antyder att det enda möjliga sättet att nå alternativa uppfattningar är genom ologiskt och verklighetsfrånvänt tänkande (a.a.). På detta sätt ogiltigförklaras alla invändningar mot den förespråkade politiken och utförandet av den, utan att den påstått rationella avsändaren ens behöver bemöta de argument som kritikerna framför.

I analysen av byråkratiernas dolda principer diskuterar Graeber (2015) U.S.A.:s täta och ibland dunkla kopplingarna mellan privata och offentliga militära aktörer. Kopplingar som möjliggjort för staten att, genom omfattande och storskalig planering av industri och forskning, vara djupt involverad i förmodat privata verksamheter (a.a.). Skogsnäringen utgör kanske Sveriges tydligaste motsvarighet till detta sammanblandande mellan offentliga och privata intressen. Universitetet med mest resurser till skogsforskning, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), grundades för att stödja de areella näringarna och ligger delvis under Klimat- och näringsdepartementet. Skogsstyrelsen, satt att tillsyna och kontrollera skogssektorn för att säkerställa att den efterlever erfordrade lagkrav, har också till uppdrag att stötta densamma. Skogforsk, ett forskningsinstitut vars uppgift är att bidra till skogsnäringen, verkar med medel från privata och offentliga aktörer. Utöver detta finns omfattande ”sektorssamarbeten” och ”sektorsamverkan” där statliga och privata aktörer ingår.

Skogssektorn är ett fält där subtila nyanser i språkliga uttryck i många fall signalerar samsyn mellan aktörer som ytligt sett företräder olika intressen. Då undersökningens källmaterial utgörs av Skogsstyrelsens rapporter är diskursanalysen – anpassad för att studera just ideologiska uttryck i tal och skrift – ett logiskt metodval. Detta redogör följande kapitel närmare för.

## 4. Metod: att läsa mellan raderna

I detta kapitel redogör jag för uppsatsens metod – diskursanalys – och mitt val av analytiskt tillvägagångssätt.

Diskurser kan beskrivas som ramar som formar hur vi tänker och uttrycker oss, alltså en slags normativa mallar som styr hur vi förhåller oss till, uppfattar och värderar ämnen (Inglis 2019). Eftersom diskurser ofta finns på olika nivåer i texter ger närläsning av dem fördelar. Detta förfarande underlättar för läsaren att fånga upp de diskurser som företrädesvis framkommer mellan raderna. Vilka antaganden och synsätt ligger underförstått till grund för återgivningarna? Vilka relaterade aspekter utelämnar texten? Inom samhällsvetenskapen brukar denna sorts tolkande närläsning ingå i det som kallas för kvalitativa studier (i jämförelse med de kvantitativa som hanterar större mängder data och har ett mer statistiskt fokus). Min studie av Skogsstyrelsens rapporter är alltså en kvalitativ analys av myndighetens diskurser, som framträdande i rapporternas skildringar av skog, skogsbruk och skogliga aktörer. Syftet är att undersöka vilka tolkningar av Skogsstyrelsens värderingar som är möjliga att göra utifrån myndighetens framställningar, och vilka intressen de ligger i linje med. Målet är att kunskapen som uppsatsen ger ska bidra till en förståelse av vilka diskurser som formar synen på våra skogar och – genom diskursernas påverkan – brukandet av dem.

I min läsning av Skogsstyrelsens rapporter har jag undersökt hur undermedvetna tecken på ideologi framträder i texten. Undersökningen bygger på uppfattningen av den skogliga sektorn som ett socialt fält där olika intressen kämpar om vilka ideologiska värden som ska präglade förståelsen av skogen. Därför lämpar sig kritisk diskursanalys, som fokuserar på hur språk uttrycker bakomliggande ideologier, väl.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Not: Då min analys bygger på mina tolkningar av Skogsstyrelsens val av uttryck, kunskapsframställning och utrymmesmässiga prioriteringar (vad som inkluderas och vad som utesluts) blir min position på det skogliga fältet relevant. För att säkerställa att resultatets trovärdighet och pålitlighet är det därför avgörande att mina framställningar och tillvägagångssätt är transparenta och förankrade i vetenskaplig tradition. På så vis blir läsaren varse om vilken kontext jag har tolkat de texterna i, och bedöma mina resonemangs giltighet.

## 4.1 Kritisk diskursanalys

Kritisk diskursanalys (Critical Discourse Analysis, förkortat CDA på engelska), är en metod för läsning av olika sorters texter (där även tal kan ingå), utvecklad av sociolingvistikern Norman Fairclough (Fairclough 2001). Den kritiska diskursanalysens syfte är att avtäcka språket som verktyg för maktutövning, med utgångspunkten att språk, samhälle och makt är tätt förbundna. CDA bygger på närläsning av texter, såväl i form av skrivna som talade språkutbyten. Viktigt att påpeka är att diskursanalys både är en teori och en metod. Av analytiska skäl behandlar denna undersökning diskursanalysen som en metod, något som inte minskar det teoretiska inflytandet över analysens utgångspunkter och tillvägagångssätt, utan enbart ger det mindre betoning.

CDA utgår från att språk inte bara är en avspeglning av verkligheten, utan också ett verktyg för att forma vår uppfattning om den. Eftersom våra val och ageranden påverkas av våra föreställningar om sakernas tillstånd, kan språket i förlängningen påverka själva verkligheten. Språk är därför inte skiljt från världen det skildrar, utan ett uttryck för och en formande kraft av den (Fairclough 2001). Genom att avkoda språkbruket kan vi därför säga något om bakomliggande värderingar och världsuppfattningar. På så sätt kan vi också positionera de aktörer som studeras på ett givet fält och även få en uppfattning om andra intressen som hör till aktörernas roller (Inglis 2019; Bourdieu 1991). Detta kan i sin tur bidra till en ökad förståelse av varför aktörer handlar som de gör, och hur dessa akter påverkar omgivande aktörer, spelregler för och uppfattningar om det gemensamma fältet. Eftersom även andra spelares handlingsutrymme påverkas får agerandet vidare konsekvenser för de materiella resurser som spelet handlar om – i det här fallet skog och skogsbruk.

## 4.2 Tematisk kodning

Tematisk kodning går ut på att forskaren kategoriserar valda ord och uttryck under ett antal teman som beskriver innehållet i kategorierna (Robson & McCartan 2016). Vilka teman som väljs styrs i hög utsträckning av det som för forskaren framträder som mest betydelsefullt i texterna, vilket i sin tur avgörs av undersökningens syfte, forskningsfrågor och teoretiska grund.

I den tematiska kodningens första steg märks alla ord och stycken som representerar något av potentiellt intresse, och i nästa skede sorteras orden i grupper med gemensamma markörer (a.a.). I samband med detta sällas mindre relevanta teman bort. Forskaren läser därefter om texterna för att se om de utvalda temana har gott stöd i källmaterialet och fungerar som grund för vidare tolkning och analys. Vid behov läggs nya teman till, medan andra plockas bort eller justeras för att bättre uppfylla undersökningens syfte. Kodningen är klar när forskaren finner att de

kvarvarande temana är de som bäst fångar textens karaktär och bidrar till besvarandet av frågeställningarna (Robson & McCartan 2016).

Den tematiska kodningen är således en metod vars funktionssätt bygger på forskarens egen interaktion med materialet och där forskarens tolkningar av texternas innebörder är centrala. Då även uppsatsens teoretiska perspektiv och den valda diskursanalysen har forskarens texttolkning i centrum, utgör således den tematiska kodningen ett passande metodologiskt komplement till genomförandet av undersökningen. Kapitlet som följer härnäst utgörs av just denna undersökning.

### 4.3 Metodologiska möjligheter och begränsningar

Genom att avgränsa mitt källmaterial till ett begränsat antal dokument ges fler möjligheter att ställa fördjupande frågor till materialet än om urvalet varit större, och vidgat utrymme att vara uppmärksam på vad som utelämnas eller saknas i texterna (Robson & McCartan 2016). Detta gör det möjligt för mig att få en rikare förståelse av diskursen, vad som är möjligt att säga (begränsat av vad som anses relevant, baserat på vilken kunskap som betraktas som legitim), vilket språk som anses lämpligt och ursprunget till dessa sätt att uppfatta och beskriva världen (jmf. Habermas 1978).

Diskursanalyser bygger på tolkningar, som alltid är subjektiva (Fairclough 2001). Denna inbyggda subjektivism behöver dock inte vara en nackdel (jmf. Weber 1978), så länge som forskaren har en förståelse för de sammanhang där kunskapen skapades (Fairclough 2001; Habermas 1978). Min förförståelse om fältet och dess aktörer har dock oundvikligen påverkat mina tolkningar, och gjort mig benägen att betrakta vissa fakta och observationer som mer upplysande än andra (Robson & McCartan 2016). Dessa omständigheter gör det viktigt att se på både fältet och mina observationer på ett kritiskt och självkritiskt sätt (Fairclough 2001; Bourdieu 1991).

## 5. Guld och gröna skogar

Detta kapitel utgör uppsatsens resultat- och analysdel och handlar om de värderingar som framkommit i min läsning av Skogsstyrelsens rapporter. Det första avsnittet kretsar kring texternas innehåll. Det andra rör dels rapporternas språkbruk och hur det naturaliserar ideologi, dels vilka ideologier som dominerar. De mest framträdande temana sammanfattas i slutet av slutet av varje avsnitt. Analysen följs av uppsatsens diskussion, där de identifierade budskapen sätts i en bredare kontext.

För min undersökning har jag läst samtliga rapporter som Skogsstyrelsen författade på egen hand och publicerade år 2023. Rapporter som Skogsstyrelsen skrivit tillsammans med andra myndigheter har alltså sällats bort. Skälet till detta urval är att jag vill granska hur just Skogsstyrelsen uttrycker sig och att ändamålet skulle försvåras om jag även inkluderade texter där det är oklart vilken myndighet som står bakom vilka uttalanden. Under 2023 gav Skogsstyrelsen ut 13 egenhändigt författade rapporter<sup>12</sup>. Såväl innehåll som framtagande skiljer sig mycket mellan de olika rapporterna, men eftersom myndigheten i sin publicering behandlar dem likvärdigt gör även jag så undersökningen. Viktigt att notera är dock att uppsatsen på grund av detta urval exkluderar rapporter om exempelvis fjällnära skog, artskydd och kunskapsunderlag om natur- och kulturvärden (eftersom de också har andra myndigheter som medförfattare). Därför är bilden som analysen ger inte representativ för hela Skogsstyrelsens rapportskrivning.

### Rapporternas innehåll

I detta avsnitt samlas rubriker som kategoriserar teman om vad rapporterna fokuserar på, vilka ämnen som tas upp och vad som utelämnas.

#### 5.1.1 Samtal och information för rätt sorts ambition och laglydnad

Skogsstyrelsen sätter stor tilltro till dialog och samverkan som metoder för att uppnå ökad samsyn och upplysning. Värdet av detta betonas exempelvis i rapporten om friluftsliv och mångbruk, där stor vikt läggs vid lösningspotentialen som olika

---

<sup>12</sup> Se rubriken "Förkortningar" innan uppsatsens inledning.

informationsutbyten kan ge (Mångbruksrapport). Lyhördhet till markägarnas intressen lyfts återkommande som en grundförutsättning för olika måluppfyllelser (jmf. Deuffic et al. 2018; Beland Lindahl 2015). Detta gäller bland annat målet om ökad tillväxt och tillhörande föreslagna åtgärderna, där vikten av ökade incitament och motivationsskapande åtgärder riktade mot skogsägarna betonas (Tillväxtrapport). Undantaget rennäringen och ”direkt berörda intressenter” (en grupp Skogsstyrelsen benämner men ej definierar) ges andra skogliga intressenter liten uppmärksamhet (a.a.).

Vilken uppfattning som deltagarna ska få framstår ofta som förutbestämd. Såväl dialog som informations-spridning tycks i flera fall gå ut på att enas kring de bilder av svenskt skogsbruk som Skogsstyrelsen anser är önskvärda, och att en viss sorts samsyn ska nås om rådande situation och vad som bör göras (se exempelvis Jämställdhetsrapport; Gröna steg-rapport; Mångbruksrapport). Idén tycks vara att kritikerna till rådande praxis och den planerade inriktningen kan övertygas om de får mer information om hur välfungerande och nödvändiga Skogsstyrelsens förslag och skogsägarnas brukande är (a.a.). Ansträngningarna att övertyga allmänheten om de industriella skogsvisionerna kan ses som ett exempel på hur dominanta aktörer på det skogliga fältet försöker upprätthålla vad Bourdieu (1991, s. 131) kallar för ”doxans tystnad”. Doxan genomsyrar fältets logik och får rådande praxis att framstå som logisk, transparent, enkel och självklar (ibid.). Eftersom dominanta aktörer har intresse av att behålla befintliga tillstånd och relationer, försöker de underminera politiken. För detta används en avpolitiserad diskurs som strävar efter att neutralisera och negera sin politik (a.a.). Målet är att återställa doxan – det förgivettagna – till att åter uppfattas som oskyldig och självklar. Skogsstyrelsens kommunikativa strategier upprätthåller således doxan om att trakthyggesbruk är den uppenbart bästa skogsbruksmodellen. Denna tendens speglar forskning från Beland Lindahl (2015) som visar att aktörer över lag anammar tillvägagångssätt som möjliggör för dem att fortsätta med samma brukande som förut. Förståelsen av myndighetens lägesbild fördjupas av en studie av Andersson & Kesitalo (2021), där forskarna visar att framställningar av småskaliga skogsägares kunskapsbrist och behov av rådgivning stärker skogsägarföreningarnas positioner som experter på det skogliga området. Denna ställning möjliggör ökad spridning av den kunskap som föreningarna anser är av rätt sort, och utövar på så sätt ett inflytande över skogsägarna och deras skogsbruk (a.a.).

Behovet av ökad samsyn återkommer i flera rapporter. Skogsstyrelsen understryker i rapporten om ökad tillväxt att ”för legitimitet och acceptans behövs också kunskap och förståelse av åtgärder för en hållbar utveckling i skogen [...]. Acceptans och legitimitet bedöms också ha effekter på marknadsmöjligheterna för svenska skogsprodukter” (Tillväxtrapport s. 133). Denna hållning delas av regeringen (a.a.). Vilken kunskap och förståelse som Skogsstyrelsen menar skulle ge acceptans och bred legitimitet i samhället för myndighetens föreslagna åtgärder

(såsom användning av främmande träslag, ökad avskjutning av klövviltstammar och fortsatt storskaligt trakthyggesbruk) anges inte. Det framstår i stället som att lösningen är att övertyga motståndarna att stå bakom myndighetens framtagna mål och arbetssätt. De för tillväxtnålet ogynnsamma konflikterna mellan skogliga intressenter gör att Skogsstyrelsen ser ”behov av att lyfta vikten av att stärka och behålla legitimitet och acceptans hos olika aktörer för förvaltning och nyttjande som syftar till en hållbar utveckling i skogen. I detta ingår att det finns tillit och förtroende för de arbetssätt och beslutsprocesser som utvecklingen vilar på” (Tillväxtrapport ss. 93–94). Myndigheten går dock inte in på orsakerna till att tilliten och acceptansen för industriskogsbruket är svag och ger inga förslag till hur konflikterna kan minskas.

Skogsstyrelsens behandling av legitimitet har paralleller till det nationella skogsprogrammet, där processen för framtagandet benämns som en viktig del i att hos företag och konsumenter skapa bred acceptans för det industriella brukandet av skogslandskapen och efterföljande produkter (Fisher et al. 2020). Sammanhängande med detta konstruerar skogsprogrammet en berättelse om att bioekonomin kommer ge ny kraft åt den svenska skogsindustri genom ny-industrialisering (a.a.). Konsensus målas upp som avgörande för att utveckla den skogsbaserade bioekonomin och den oinformerade allmänheten ses som ett hot mot detta (a.a.). De arbetsgruppsrapporter som ligger till grund för programmet präglas av förhoppningen att samsyn om skogens roll i bioekonomin kan nås bara alla intressenter har tillräckligt med rätt kunskap om nyttorna som det svenska skogsbruket medför och har potential till (a.a.)

Legitimitetsbetoningen i Skogsstyrelserapporterna kan förstås med Graebers (2015) analys av hur byråkratier skapar legitimitet för sig själva genom att framstå som objektiva, rationella och effektiva. Strävan efter att ge intryck av rationalitet och objektivitet skapar en efterfrågan på kvantitativa mått, eftersom dessa värden ses som sammankopplade med mätningar och utvärderingar (a.a.). Exempelvis skriver Skogsstyrelsen i förordet till sin tillsynsplan att myndigheten bedömer att planen bidrar till ”att tillsynen bedrivs mer enhetligt, effektivt och ändamålsenligt”, ”bättre planering och uppföljning av myndighetens tillsyn” och ”att det blir tydligare för omvärlden hur myndigheten prioriterar och varför” (Tillsynsplan s. 5). Skogsstyrelsen understryker att ”en mycket viktig del inom tillsynen är att arbeta enhetligt”, varför myndigheten har ”tagit fram en definition av vad det innebär att arbeta enhetligt” (ibid.). Nödvändigheten att peka på gemensamma arbets- och värderingssätt tyder på att tillsynen inte uppfattas så likartad som önskat.

I rapporten om friluftsliv och sociala värden beskriver Skogsstyrelsen sig som en ”kunskapsmyndighet” som ”bidrar till kunskapsutveckling och -spridning” (*Mångbruksrapport* s. 17). Till bevakade områden hör ”skogbrukets och skötselmetodernas påverkan på attraktivitet, tillgänglighet och attityder hos olika grupper” och ”hur upplevelsevärden påverkas och påverkas av skogens olika



användningsområden och värden, till exempel virkesproduktion” (ibid.). För skogens sociala värden anser Skogsstyrelsen att mer kunskapsutveckling, stöttning och kommunikationsinsatser är avgörande för måluppfyllelsen – samt mätning, uppföljning och samverkan (a.a.). En av Skogsstyrelsens insatser för utveckling och spridning av kunskap utgörs av myndighetens skolverksamhet. Myndigheten har ”under lång tid bedrivit verksamhet riktad mot skolor och högskolor, bland annat genom skolskogar och inspirationsdagar för lärare och lärarstudenter” (Mångbruksrapport s. 20). Syftet med verksamheten har bland annat varit ”att skapa kunskap och intresse för skogens många värden” och ”bidra till jämställdhet i skogssektorn” (ibid.). Vilken kunskap som ska “skapas” framgår inte, men Skogsstyrelsen anger i flera rapporter arbete med normer och värderingar som viktigt för att åstadkomma önskade förändringar. Till dessa hör bland annat ökad träråvaruproduktion och minskade körskador. Ointresse för samverkan och enskilda skogsägares ovilja att investera mer resurser för att höja skogarnas tillväxt är normer som behöver bekämpas (se exempelvis *Tillväxtrapport*). Problem orsakade av trakthyggesnormen tas, med undantag av klimatanpassningsrapporten, över lag inte upp. Normkritik förefaller framför allt aktuellt när normerna upplevs hindra skogsindustriella intressen.

Skogsstyrelsens skilda behandling av olika normer kan ses som formad av fältets dominerande doxa (jmf. Bourdieu 1991). Genom att agera utifrån doxans åsiktsgemenskap, den delade bilden av hur skogsbruket är och bör vara, bidrar Skogsstyrelsen till att upprätthålla den starka ställning som dagens konventionella skogsbruk innehar. I ljuset av denna tolkning blir Skogsstyrelsens kritik av den låga samverkansgraden kring enskilda vägar förståelig (Vägrapport). Synsättet ligger i linje med det som Andersson & Keskitalo (2018) refererar till som den svenska skogsmodellens normsystem, bestående av förvaltande styrning och relationer mellan statliga och privata aktörer. Enligt dessa forskare är normsystemet en nyckelfaktor för att säkerställa att familjeskogsbruket upprätthåller hög produktivitet med kontinuerlig råvaruleverans till skogsindustrin. Här spelar skogsrådgivarna en avgörande roll med sin professionella auktoritet och normspridning om vad som är god skogsskötsel (a.a.).

### 5.1.2 Kunskaps- och kompetensbrist är problemet

I rapporterna beskrivs kunskap och kompetens som både bristvaror och lösning på många problem, sammanhängande med bland annat skogsskador, miljöhänsyn, och produktivitet. Skogsstyrelsen uppger att skogsägarna saknar (rätt sorts) kompetens och drivkrafter och menar att skogsägarna är i stort behov av rådgivning, utbildning och stöttning (i linje med Skogsstyrelsens prioriteringar) (se till exempel Vägrapport; Gröna steg-rapport).

I flera rapporter betonas vikten av begriplighet. Det framstår som att eventuell frånvaro därav upplevts som ett stort problem (se exempelvis Jämställdhetsrapport;

Tillväxtrapport). Intrycket som ges är att skälet till den otillräckliga lagefterlevnaden, saknade måluppfyllelsen och bristande hänsynen i skogsbruket kan förklaras med att förordningar, anvisningar och råd varit för komplicerade för skogsbruket att förstå. Bilden som Skogsstyrelsen tecknar kan relateras Lidskog & Sjödins (2014) slutsatser om att skogsägare är mer benägna att påverkas av information om fenomen de ser som påtagliga faror, jämfört med varningar om avlägsna eller komplexa risker (jmf. även Deuffic et al. 2018). Mycket hjälp, utbildning och motivationsskapande åtgärder måste sättas in för att skogsägarnas ska lära sig att göra rätt. Exempelvis betonas i rapporten om friluftsliv och mångbruk vikten av kunskap och råd som ett sätt att “stimulera” skogsägarna att välja det myndigheten förordar (Mångbruksrapport, s. 15). Tendensen knyter an till en studie av Andersson & Keskitalo (2021), där författarna belyser hur den kunskap som anses saknas avser kännedom om och erfarenhet av industriell skogsskötsel.

Den upplevda bristen på kompetens är knuten till skogsnäringens behov av att få in fler personer med efterfrågade kunskaper i sektorn. Näringens behov genomsyrar rapporten om jämställdhet, där skogsindustrins konkurrensmässighet anges som en av de främsta bevekelsegrunderna till att Skogsstyrelsen och skogsnäringen arbetar med frågan. Den övergripande visionen från strategin *“Konkurrenskraft kräver jämställdhet – jämställdhetsstrategi för skogsbrukssektorn”* är en utgångspunkt för arbetet (Jämställdhetsrapport s. 9). Myndigheten skriver att “argument för ökad jämställdhet inom skogssektorn kan vara att det ökar näringens konkurrenskraft och att [...] det blir lättare att hitta rätt kompetenser” (Jämställdhetsrapport s. 5). En av de vanligaste anledningarna till skogsanknutna organisationers jämställdhetsarbete är att “man både vill och behöver vara synlig som attraktiv arbetsgivare i ett ansträngt rekryteringsläge” (Jämställdhetsrapport s. 28).

Såväl Skogsstyrelsen själv som upphandlade konsulter och entreprenörer beskrivs sakna nödvändig kunskap (se exempelvis Vägrapport; Mångbruksrapport; Skogsskaderapport). Okunskap framförs som skäl till att både entreprenörer och markägare i hög utsträckning är ointresserade av återvätning. Skogsstyrelsen uppger också att den själv behöver förbättra och bredda sina kunskaper och erfarenheter på området (Våtmarksrapport). Störst kunskapsbrist framställs markägarna ha, något som blir tydligt av uppräkningsarna över informations- och kommunikationsinsatser som myndigheten såg behov av för att möjliggöra projektets genomförande (Våtmarksrapport). Även i rapporten om skogsträdsförädling framställs kunskapsbrist som en bakomliggande problemfaktor. Exempelvis konkluderar Skogsstyrelsen att “kunskapen om vilka möjligheter som finns, och vilka begränsningar vi måste leva med behöver breddas hos beslutsfattare på olika nivåer i skogsbruket” (Trädförädlingsrapport s. 12). Myndigheten understryker vikten av att privata småskogsägare – via aktörer som virkesköpare, entreprenörer, plantleverantörer och rådgivare – får “allsidig och

korrekt information” på ett sätt som ger intrycket att detta ibland inte är fallet (Trädförädlingsrapport ss. 52–53). Rådgivning och information sägs ha ”en viktig funktion att fylla” för att öka skogssektorns intresse för ett mindre ensidigt och sårbart brukande (Trädförädlingsrapport s. 56) (jmf. Andersson & Keskitalo 2018; 2021). I rapporten om skogsskador lyfts också behovet av ökad kunskap. Myndigheten noterar bland annat “sannolikheten för att nya växtskadegörare etablerar sig och orsakar omfattande skogsskador i Sverige ökar på grund av den ökande globala handeln och de pågående klimatförändringarna” och att ”för att motverka detta behövs kunskap om skadegörarna” (Skogsskaderapport s. 23).

I ett antal rapporter beskrivs skogsägarnas bristande kunskap och okunniga attityder orsaka stora problem. Detta framkommer tydligt i rapporten om klimatanpassning, ett område där skogsägarnas bedömningar av skogarnas och markernas förhållande över lag ses som bristfälliga (Klimatanpassningsrapport). Detsamma gäller planering, samordning och utförande av åtgärder samt beaktande av de risker som dessa medför (a.a.). Skogsägarna måste därför medvetandegöras och utbildas för att nödvändiga förbättringar ska kunna ske (a.a.). Liknande tongångar hörs i rapporten om enskilda vägar. Den generella bristen på kunskap om vägar och deras betydelse för skogsnäringen identifieras som en av de största utmaningarna för att åstadkomma den myndighetsförespråkade utvecklingen. Skogsstyrelsen betonar vikten av att planeringar, bedömningar, verksamhet med mera sker *på rätt sätt* och *i rätt tid*, och även rättssäkerheten uppges drabbad av skogssektorns kunskapsbrist (bland annat eftersom markägare ofta saknar tillräcklig kännedom om upphandlingsregler och -avtal) (Vägrapport). Skogsstyrelsen fastslår även att ”risken för skador och storskaliga förluster till följd av klimatförändringar är större i skötta produktionsskogar än i naturskogar till följd av bristen på biologisk mångfald” (Tillväxtrapport s. 64). Myndigheten framhäver att skogsägarna behöver kunskap och engagemang för att de föreslagna åtgärderna inom området “hög och värdefull tillväxt” ska kunna genomföras i den omfattning som scenariorisultatet förutsätter (Tillväxtrapport s. 133). Vad gäller skogsbrukets engagemang för åtgärdsområdet rörande bevarande av skogar med höga naturvärden, stärkt funktionell grön infrastruktur och återskapande av ekologiskt värdefulla livsmiljöer står endast att det för markägarna “uppstår olika konsekvenser” (Tillväxtrapport s. 132).

Av skildringen framstår det som att kunskapsbrist om olika brukningsmetoder och deras påverkan på ekosystem och arter medför att förutsättningarna till klimatanpassning i dagsläget är begränsade. Intrycket som ges är det därför är bäst att vänta och forska mer innan större förändringar görs. Om ekosystembaserade och naturnära lösningar skriver myndigheten att de “behöver identifieras” (Tillväxtrapport s. 64). I rapporten om friluftsliv och mångbruk listar Skogsstyrelsen digitala verktyg och digitala upplevelser som viktiga områden att utveckla och prioritera (Mångbruksrapport). Samtidigt lever idén om att boende

nära skogen har bättre förutsättningar att känna den kvar. Upplevelser och mätningar framställs alltså kunna ske på distans, medan verklig kännedom och känsla för skogen främst erhålls genom att äga och bo på plats (a.a.). I rapporten om Gröna steg anger Skogsstyrelsen, som motiv till varför åtgärder inte införs mer skyndsamt, att det finns behov av utvärdering – oaktat skälen till att tidsaspekten i en del fall är kritisk för att åtgärderna ska ha önskvärd effekt (Gröna steg). I förekommande fall framstår utredningsbehovet som ett ogiltigförklarande av tillämpbarheten i den kunskap som finns, eftersom resultaten från befintlig forskning inte behandlas som tillräckligt tillförlitliga eller tillämpbara (se exempelvis Regelförenklingsrapport; Kolsänker rapport; Tillväxtrapport). Samtidigt visar Skogsstyrelsens raderande av information om nyckelbiotoper (Björstig et al. 2019) att det kan finnas för mycket av vissa sorters kunskap. Förhållningssättet speglas av Andersson & Keskitalos (2021) studie, vars resultat visar att de rådgivare och planerare (knutna till storskaliga skogsbolag, skogsägarföreningar och anknutna företag) som intervjuades främst såg kunskap som gynnade industriellt produktions-skogsbruk som värdefull.

### 5.1.3 Skogsstyrelsen saknar nödvändiga mandat och resurser

I flera av Skogsstyrelsens rapporter redogörs för myndighetens resursbrist och den menliga inverkan som denna har på myndighetens arbete.

En bild av denna grundproblematik ges av klimatanpassningsrapportens huvudslutsatser, där Skogsstyrelsen påpekar att myndigheten för sitt arbete med hänsyn och anpassning till ekologiska aspekter ”inte förenats med någon uttalad eller utökad rätt att föreskriva för att uppnå målet” (Klimatanpassningsrapport s. 95). Detta ”begränsar genomförbarheten till vad som kan uppnås genom närliggande regleringar eller andra mindre ingripande incitament, som rådgivning” (ibid.) Även i tillsynsplanen klargör Skogsstyrelsen att nuvarande och tidigare regeringars nedskärningar av myndighetens budget gör att den inte kan bedriva den tillsyn som är nödvändig för att en miniminivå av lagefterlevnad ska uppnås (Tillsynsplan). Bland annat står att “en snabb rättsutveckling påverkar Skogsstyrelsens tillsynsarbete kraftigt och det sammantaget med en minskad budget för 2023 har inneburit att en ambitionssänkning i tillsynsplanen har behövt göras” (Tillsynsplan s. 5). Ökade krav på handläggningen kombinerat med nya ansvarsområden och uppdrag gör att Skogsstyrelsen inte har resurser nog att för den av tillsyn som är nödvändig för att Skogsvårdslagen och Miljöbalken ska följas (a.a.). Myndighetens kapacitetsbrist har även aktualiserats i uppdraget om återställande av utdikade våtmarker, där arbetsmetoder, personalstyrkor och erfarenhet behövt byggas upp innan arbetet kunde påbörjas (Våtmarksrapport). Ett flertal studier har visat att budgetnedskärningarna som drabbat Skogsstyrelsen sedan 90-talets avregleringar har medfört att myndigheten tvingats minska sin rådgivningsverksamhet, något som bland annat gett större inflytande till den privata

delen av skogssektorn (se exempelvis Andersson & Keskitalo 2021; Fisher et al. 2020; Andersson & Keskitalo 2018; Lidskog & Löfmarck 2016).

I ett antal rapporter framgår att Skogsstyrelsen inte förväntar sig att sektorn på egen hand kommer ta tillräckligt ansvar för att lösa problemen skogsbrukandet medför (se exempelvis Klimatanpassningsrapport; Tillsynsplan). I stället räknar myndigheten med att den, för att säkra regelföljsamhet, kommer behöva bedriva omfattande rådgivning och informationsspridning – samt öka graden av aktiv handläggning och tillsyn (Tillsynsplan). I tillsynsplanen uppger Skogsstyrelsen att förändringarna som följt de senaste årens rättsutveckling “inneburit ett ökat resursbehov för handläggning av ärenden som berör artskydd under det senaste året”, och att den stora tillströmningen av ärenden i fjällnära skogar medfört ökat behov av resurskrävande handläggning (Tillsynsplan s. 12). Till följd av en mindre budget än föregående år har Skogsstyrelsen i efterhand reviderat tillsynsplanen och “ambitionsnivån sänkts” (ibid.). Samtidigt påtalar myndigheten att en hög grad av tillsyn krävs för att minska skadorna och felstegen i skogsbruket (a.a.).

Myndighetens ekonomiska trångmål nämns i flera rapporter, och speglar forskning av Lidskog & Löfmarck (2016) där Skogsstyrelsens skogsvårdskonsulenter uppger att nedskurna anslag hör till det som försvårar deras arbete mest. Att de otillräckliga medlen, orsakade av politiskt beslutade nedskärningar, medför betydande hinder för Skogsstyrelse att utföra de uppdrag som har ålagts dem framkommer bland annat i våtmarksrapporten (Våtmarksrapport). Exempelvis åskådliggörs den begränsade budgetära situationen i redogörelsen om att utformningen av en genomförandeorganisation påbörjades ”i hopp om att finansieringen var på väg” (Våtmarksrapport s. 13). Myndighetens avsaknad av nödvändiga resurser blir än tydligare under rubriken *Behov av stöd från regering och andra myndigheter* (a.a.). Skogsstyrelsen skriver här att “en förutsättning [för genomförande av verksamheten] är långsiktig och väl anpassad finansiering. Detta skickar även tydliga prioriteringssignaler och skapa förutsättningar både externt och internt” [sic] (Våtmarksrapport s. 32). Att Skogsstyrelsen så tydligt efterfrågar bekräftelse på att verksamheten anses viktig indikerar att myndigheten söker tydligare mandat.

Tecken på kapacitetsbrist ges också av att myndigheten tagit in konsulter för att ”föreslå syfte, organisering, arbetsformer och innehåll” (Jämställdhetsrapport s. 30) för pågående jämställdhetsarbete. För att stävja kunskapsunderskottet om enskilda vägars tillstånd har också ett externt företag har sedan 2019 tilldelats det pågående uppdraget att ”inventera och uppdatera delar av vägdatabasen” (Vägrapport s. 21). Skogsstyrelsens beroende av stöd från privata aktörer för myndighetens måluppfyllelse återkommer även i rapporten om trädförädling. Till följd av marknadens starka inflytande kan Skogsstyrelsen, som ser stort behov av detaljplanering och hushållning för att säkerställa att plantor och frön med högst

resistens allokeras till “högrisklägen” (Trädförädlingsrapport s. 56), endast rekommendera att så sker. Vad som sker är upp till de privata aktörerna (ibid.).

Hur Skogsstyrelsens konsulenter hanterat dessa budgetnedskärningar, informationskonkurrensen från privat sektor och andra försvårande faktorer beskrivs i en studie av Lidskog & Löfmarck (2016). Studien visar att myndigheten utgår från att den privata sektorn själv tar ansvar för att följa relevant lagstiftning, och att detta antagande används för att motivera minskning av rådgivningstid till privata skogsägare (a.a.). Fältträffar byts mot digitala möten, samtidigt som skogsvårdskonsulenterna anser att alternativen inte är likvärdiga och förändringarna sänker kvaliteten på rådgivningen och försämrar möjligheterna till kunskapsinhämtning.

#### 5.1.4 Med utgångspunkt i skogsindustrin

Företrädesvis är Skogsstyrelsens rekommendationer och förslag framtagna med skogsindustriella intressen i åtanke. Exempelvis understryks i rapporten om ökad skoglig tillväxt att de föreslagna åtgärderna “i hög grad [ligger] i linje med slutsatserna från samverkansprocess för skogsproduktion”, alltså samtal och möten som förts med skogsindustrin (Tillväxtrapport s. 127). Frånvaron av motsvarande samverkansprocesser med andra särintressen, exempelvis friluftslivet, diskuteras inte (jmf. Schultz et al. (2021) som visar att skogliga bioekonomistategier tenderar att undvika erkännanden av intressekonflikter och målmotsättningar). Den framskjutna ställning som den industriella skogsnäringens åsikter åtnjuter tydliggörs även av att tillväxtmålets motiv är att stärka den svenska skogsnäringens framtida konkurrenskraft (Tillväxtrapport).

De industrivänliga utgångspunkterna gäller såväl redogörelserna för dagens problem och behov som prioriteringen av åtgärder och bedömningarna av deras aktualitet, vikt och genomförbarhet. Det senaste halvseklets höga tillväxt av snabbväxande trädbiomassa beskrivs som en “positiv trend” vilken skogsnäringen och samhället bör sträva efter att upprätthålla (Tillväxtrapport s. 15). Det som är aktuellt för de skogsindustriella intressena behandlas ofta som vore det generellt gynnsamt för Sverige. Exempelvis skriver Skogsstyrelsen i rapporten om enskilda vägar, som till hälften utgörs av skogsbilvägar, att “utan dessa vägar skulle inga människor kunna bo och arbeta utanför städer och större samhällen. Det skulle heller inte finnas jord- och skogsbruk och den industri den medför” [sic] (Vägrapport s. 22). Här framhålls skogsindustrins lönsamhet, skogsägarens ekonomi och skogsnäringens internationella konkurrenskraft som det viktigaste för skogssektorn att fokusera på. På motsvarande sätt är ”tillfredsställande virkesproduktion” tydligt prioriterat i rapporten om klimatanpassning och används som motiv till varför Skogsstyrelsen vill se förändringar avseende föreskrifter och praktik (Klimatanpassningsrapport).

Betydelsen av rätt kompetens, rationell förvaltning och effektivt utförande betonas återkommande som helt nödvändigt och avgörande för att klara av dagens och framtidens förutsättningar, något som ofta behandlas synonymt med skogsindustrins efterfrågan (se till exempel Tillväxtrapport; Vägrapport). De trängande behoven att upprusta vägarna kommer nästan enbart från det industriella skogsbrukets beroende av maskiner och tunga fordon. Transportkostnaderna förefaller också främst angelägna för skogsindustrierna, eftersom deras storskaliga produktion är beroende av ett jämnt råvaruflöde till såg- och massaverken (Vägrapport). Särskilt för mindre skogsägare som saknar tid och pengar är dock insatserna för att bygga och underhålla skogsbilvägarna stora (a.a.). Boende och friluftsliv målas upp som medskyldiga näringslivet till att vägarna används mer, samtidigt som det framgår att slitageökningen beror den ökade förekomsten av tunga fordon – som i princip enbart används av skogsnäringen (a.a.). Skogsstyrelsen understryker dock att “en väganläggning *är* en resurs och *har* ett ekonomiskt värde för skogsägaren” (Vägrapport s. 22, mina kursiveringar). Skogsstyrelsens benägenhet att framställa det industriella skogsbruket som gynnsamt för alla skogsägare speglar Andersson & Keskitalos (2018; 2021) analys av hur skogssektorns normer och rådgivning – genom att konstruera det industriella brukandet som det mest rationella och lönsamma även för små skogsägare – bidrar till att uppfylla skogsindustrins behov av träråvara.

Även i rapporten om ökad tillväxt framkommer Skogsstyrelsens positiva bemötande av skogsindustriella perspektiv, och myndigheten ger en optimistisk skildring av det storskaliga trakthyggesbrukets framtid. Myndigheten använder sig här av ordet ”fossilfri” på ett sätt som uttrycker inställningen att biobränslen fortsättningsvis, på grund av sitt fossilfria råmaterial kan användas i hög utsträckning (Tillväxtrapport s. 57). På detta sätt kan svensk skogsindustri framställa sig som nytänkande föregångsbransch, när deras framförda lösning på energiproblemet bygger på förbränning av omvandlad träråvara – med fortsatt höga växthusgasutsläpp som följd. I rapporten antas även att träråvaror i hög utsträckning ersätter fossila i långlivade produkter, vilket ger en mycket större klimatnytta än vad är fallet idag (Tillväxtrapport; Karlsson et al. 2023). Skogsstyrelsen argumenterar även för att ”målformuleringen av ett mål för ökad hållbar tillväxt inte [behöver] innehålla specifika formuleringar för biologisk mångfald och klimatanpassning” (Tillväxtrapport s. 79). Motiveringen som framförs är att det ”för biologisk mångfald och klimatanpassning finns redan befintliga mål och målprocesser som täcker skogsmark utanför formella skydd, dvs vad som helt eller delvis kan antas utgöras av produktionsskog” (ibid.). Behandlingen av skogssektorn som klimatvänlig och gynnsam för samhället återspeglar tendenser som Fisher et al. (2020) lyfter från det nationella skogsprogrammet. Där målas bioekonomin upp som medel för att återetablera skogsindustrins centrala roll i svensk ekonomi, samtidigt som ekonomisk tillväxt och miljönyttor främjas (jmf. Heder Brandt et al.

(2023) om att de industriella privata skogsbolagen i sina PR-kanaler gör gällande att det storskaliga trakthyggesbruket är mest klimatsmart och lönsamt).

Skogsstyrelsen anger att målnivån för den ökade tillväxten ”sätts med utgångspunkt i att skogsbruket kan förändras på ett sådant sätt att effekter av ett förändrat klimat i form av ökad risk för skogsskador i hög grad kan undvikas” (Tillväxtrapport s. 127). Myndigheten medger att ”osäkerheterna är givetvis stora om föreslagna åtgärdsområden är tillräckliga för detta” och att det råder ”stor osäkerhet i sig om hur effekterna av det framtida klimatet kommer att påverka tillväxten” (ibid.). Det bedöms dock ”ändå som rimligt att målet tar sin grund i ansatsen att klimatrelaterade skador i möjligaste mån ska undvikas även om det givetvis innebär en stor utmaning” (ibid.). På vad Skogsstyrelsen grundar sina rimlighetsbedömningar framgår inte. Ej heller står det något om vilka effekter som kan antas följa om skador sker i större omfattning än beräknat.

Skogsstyrelsen sällar sig även till skogsindustrins ståndpunkt i fråga om viltbete. I rapporten om Gröna steg skriver myndigheten att “för att värna biologisk mångfald och foder för det vilda djurlivet måste trädslag som naturligt förekommer i landskapet ha möjlighet att på lämpliga ståndorter etablera sig och växa upp till vuxna träd” (Gröna steg s. 40) – och föreslår avskjutning av fler klövvilt som den främsta åtgärden för att nå detta tillstånd. Andra skäl för myndighetens ståndpunkt ges inte. I stället söker Skogsstyrelsen stärka sin argumentation genom att uppge att en stor mängd klövvilt är dåligt för den biologiska mångfalden (Gröna steg). Även skogsskaderapporten målar genomgående upp betet från klövvilt som ett av de största problemen för skogsnäringen. Myndigheten anger att 11 procent av tallarna i ungskogen “hade allvarliga årsskador [orsakade av älgbete]”, och framhäver att detta “är en hög skadenivå som kräver fortsatta åtgärder såsom avskjutning för att anpassa hjortdjursstammarna till betesresursen” (Skogsskaderapport s. 5). Av skogsskaderapportens beskrivningar framstår läget som alarmerande.

Samtidigt medger Skogsstyrelsen att skogsbruket är avgörande för att klövviltet ska ha tillräcklig tillgång på föda. Myndigheten noterar bland annat att ”älgen äter tall i högre grad när konkurrensen från andra hjortdjursarter är stor om exempelvis bärriset” (Skogsskaderapport s. 15) och att ”där bärris och andra alternativ finns att äta, i stället för bark, larmas inte om några större skador från kronhjorten” (Skogsskaderapport s. 42). Utöver detta nämns klövviltets beroende av vissa sorters föda endast i relation till en rekommendation om att framgent blanda fler trädslag i skogen för att möjliggöra “saneringsgallring” (Skogsskaderapport s. 27). Skogsstyrelsen konstaterar att mer tall behöver planteras på mager mark för att klövviltet ska ha tillräckligt med bete, men utelämnar andra sätt som skogsbruket orsakat ökningen av födokonkurrensen. Utelämnandet flyttar uppmärksamheten från skogsägarnas ansvar och utmålar djurens biologi som det problemskapande.

Även insekter beskrivs som aggressiva angripare av sårbara träd som drabbas av skadegörarnas framfart (Skogsskaderapport). Att skogsskador kan vara positivt för



den biologiska mångfalden då skadorna skapar variation i homogena miljöer tas inte upp. Skogsstyrelsens rekommendationer för att minska skogsskador berör dock värdet av kontinuitetsskog, död ved, genetisk variation och skog med naturvårdsändamål (Skogsskaderapport) – förslag som är ovanliga när Skogsstyrelsen inte diskuterar internationella åtaganden och miljömål. I rapporten om friluftsliv och mångbruk skriver myndigheten döda träd ofta uppfattas som “negativt ur rekreationssynpunkt” (Mångbruksrapport s. 15). Källor till påståendet ges inte. Skogsstyrelsen fastslår att ”variation bidrar positivt till skogens rekreativvärden” men understryker att det är “viktigt att variationen uppnås med bevarande av skogens helhet och harmoni” (Mångbruksrapport s. 14). Någon förklaring av vad som menas med “helhet och harmoni” ges inte, och ordet harmoni förekommer inte i de övriga rapporterna<sup>13</sup>. Myndigheten klargör dock att “de sociala värdena har en svagare ställning i skogsvårdslagstiftningen än skogsbiologiska värden och produktionsvärden” (Mångbruksrapport s. 26. Jmf. även Tillväxtrapport; Klimatanpassningsrapport). Skogsstyrelsen anger även att en rekreativinriktad skötsel även inbegriper skötsel som gynnar virkesproduktion (Mångbruksrapport). Valet att även ge virkesproduktion status som socialt värde medför att sedvanligt trakthyggesbruk kan klassas som positivt för skogens sociala värden och kallas socialt värdeskapande. Det ”stora ansvaret” för att de tätortsnära skogarna sköts till gagn för friluftslivet läggs endast på kommunerna, som sammanlagt äger en sjättedel av de tätortsnära skogsmarkerna (Mångbruksrapport s. 13). Hälften av all den tätortsnära skogen ägs av privatpersoner (ibid.)

I en framåtblickande ansats uppger Skogsstyrelsen att ”ett kunskapsområde som sannolikt kommer få ökad betydelse handlar om skogsupplevelser på distans” (Mångbruksrapport s. 17). För att fånga in denna dimension lyfter myndigheten begreppet ”fjärrnärvaro”, med definitionen att ”fjärrnärvaro handlar om att vara mentalt närvarande på flera ställen samtidigt. Genom ‘radio, telefon och tv har vi vant oss att ‘uppleva’ händelser och människor på andra platser” (ibid.). Resonemanget följs av en figur över “skogens upplevelsefält”, där “fyra huvudsakliga sammanhang och förutsättningar för skogsupplevelser” listas: ”Den inre skogen – minnen, känslor, fantasi, andlighet; Den fjärrupplevda skogen – skogen på distans; Den refererade skogen – bilder, berättelser, vetenskap, nyheter och Varande i skogen – i trädens skugga” (Mångbruksrapport s. 18). Myndighetens betoning av fjärrupplevelser öppnar för att hela skogslandskapet inte behöver vara rekreativvänligt – så länge det finns några vackra skogar att filma och “fjärruppleva” kan träårvarumaximerande brukande bedrivas på övriga skogsmarker. Skogsstyrelsen skriver att ”upplevelser av skog handlar om mer än bara upplevelser i skogen [...]. Upplevelser hämtade från olika sammanhang – [...] förmedlade genom till exempel film – kan berika och förstärka varandra” (ibid.).

---

<sup>13</sup> Frånsett användningar såsom att svensk lagstiftning är ”harmoniserad” för att vara förenlig med EU:s bestämmelser. Se exempelvis tillsynsplanen.

Skogsstyrelsen tycks mena att upplevelser och intryck som kan förmedlas av skog på film kan likställas med erfarenheter och kunskap som vistelser i skogen kan ge. Myndigheten anger vidare att ”upplevelser [...] kan i viss mån ‘konkurrera’ med varandra och mängden information från olika källor bidrar till en komplex bild av hur skogen ‘egentligen’ är beskaffad och utvecklas” (ibid.). I citaten kan läsas en kritik av naturvårdens och skogsindustrins olika skildringar om skogarnas tillstånd och trender, sammanhörande med den mångåriga konflikten om vilka skogliga värden som ska prioriteras.

I rapporten om ökad tillväxt återkommer uppfattningen att storskaligt trakthyggesbruk är möjligt att bedriva samtidigt som samhällliga intressen, såsom skydd av arter och ekosystem, tillgodoses. Skogsstyrelsen konstaterar att skogen dels påverkas av naturgivna förutsättningar, och ”dels [av] de åtgärder som samhället beslutar om och som resulterar i konkreta skötselbeslut” (Tillväxtrapport s. 55). Formuleringen får det att framstå som att allmänheten utövar ett direkt, informerat och demokratiskt inflytande över hur Sveriges skogar sköts. Åtgärder som begränsar avverkningsnivåerna beskrivs som negativa. Exempelvis uppger Skogsstyrelsen att ”den svenska bioekonomin domineras av skogsnäringen och de produkter som skapas med skogen som råvara [...]. Den skogliga bioekonomin tar i all väsentlighet sin grund i den årliga avverkningsnivån och utrymmet för en växande skoglig bioekonomi begränsas bland annat av de potentiella möjligheterna att öka avverkningsnivån” (Tillväxtrapport ss. 60–61). Allt som inskränker potentiella produktivitetsvinster blir ett hot mot den svenska bioekonomin, och i förlängningen negativt för landet. Att värna arter och urfolks rättigheter ställs på mot strävan efter välfärdssamhället (jmf. Fischer et al. 2020).

I rapporten om trädförädling återkommer idén om att värden såsom biologisk mångfald och friluftsliv tillgodoses av bestånd som anlagts och sköts med fokus på träråvaruproduktion. Skogsstyrelsen skriver att de krav som finns på skogsodlingsmaterialet är att det ska ”ge skogsbestånd som har goda förutsättningar att utvecklas väl och som kan utnyttja marken för tillfredsställande virkesproduktion” och menar att ”detta krav motsvarar såväl allmänna samhällsintressen som Sveriges internationella åtaganden om exempelvis biologisk mångfald och kolinlagring” (Förädlingsrapport s. 47). Som jämförelse fastslår Artdatabanken att trakthyggesbruk är den främsta orsaken till att arter i Sverige är hotade (Tillväxtrapport s. 52). Synen på skogsbruk som ett viktigt samhällsintresse framgår även i rapporten om skogsskador, där Skogsstyrelsen anger att “problematiken med skogsskador i norra Sverige har länge orsakat oro hos myndigheter och skogsbruk” (Skogsskaderapport s. 12). Här redovisas också att angrepp av mindre granbarkborre på contorta för första gången har dokumenterats i Sverige. Den främmande arten ter sig alltså som ett mindre säkert produktionskort än tidigare trott. Skogsstyrelsen föreslår dock att mer contorta ska planteras som tillväxthöjande åtgärd (Tillväxtrapport). Förväntade ökningsgrad av

biomassaproduktion för industriellt bruk prioriteras över mångsidiga bestånd, i enlighet med sektorns doxa om trakthyggesbrukets rationalitet och allmännyttiga verksamhet.

I rapporten om åtgärder för ökad skoglig tillväxt för myndigheten utförliga resonemang om vilka begrepp som ska användas och hur de bör preciseras. Skogsstyrelsen konstaterar att den offentligt finansierade kultur- och naturmiljövården är en viktig del av hållbarheten i skogen, men myndigheten motsätter sig att hållbart skogsbruk per definition ska innefatta natur- och kulturvård (Tillväxtrapport s. 75). Enligt myndigheten är det "inte vedertaget" att sådana insatser ingår i själva skogsbruket, att kultur- och miljöhänsyn av detta slag inte är en del av skogsbrukets kärnverksamhet (ibid.). I stället föreslås att begreppet "en hållbar utveckling i skogen" – i stället för hållbart skogsbruk – ska användas (ibid.). Myndigheten har tidigare fastslagit att även nationalparker och andra formellt skyddade skogar bör ingå i bedömningen om hur skogslandskapet mår – som ett mått på hur väl skogsbruket uppfyller hållbarhetsmålen. Den föreslagna definitionen medger således att dagens trakthyggesbruk väsentligen kan fortsätta som vanligt, eftersom skyddade områden kan kompensera för värdena som förloras i produktionsskogarna.

I samma tankebanor diskuterar Skogsstyrelsen olika mått på tillväxt och deras för- och nackdelar. Myndighetens förslag är att den tillväxt som regeringen beslutat om ska tolkas handla om volymtillväxt av trädbiomassa på "den del av skogsmarken som i huvudsak används för virkesproduktion" (Tillväxtrapport s. 77). Ett volymrelaterat mål för tillväxtökningen "bedöms ge ökad förståelse av målets innebörd och underlätta kommunikation" (Tillväxtrapport s. 75). För att mäta tillväxten förordar myndigheten bruttotillväxtbegreppet, som den menar "är mindre komplicerat och mer lättförståeligt" (Tillväxtrapport s. 76). Den huvudsakliga skillnaden mellan nettotillväxt och bruttotillväxt är att nettotillväxten endast inkluderar volymen levande träd innan avverkning, medan bruttotillväxten även räknar med de avvertrade trädens volym (Tillväxtrapport). Varför Skogsstyrelsen bedömer att bruttotillväxt är lättare att förstå framgår inte. Som ytterligare argument för bruttotillväxten anförs att den även är ett bättre mått för den biologiska mångfalden, eftersom också döda – och avvertrade – träd räknas in i detta mått (a.a.). Enligt Skogsstyrelsen skulle ett nettotillväxtmål leda till att skötseln med nödvändighet skulle riktas in mot att hålla träden vid liv, och på så vis motverka "den naturliga avgången" (Tillväxtrapport s. 76). Följden blir att Skogsstyrelsen kan argumentera för att bruttotillväxtmålet – som är det mest gynnsamma för skogsindustrin, eftersom produkter tillverkade av träråvara ingår – även är det bästa för att främja biologisk mångfald. I enlighet med den skogssektorns industriella doxa tycks hållbarheten endast vara gångbar så länge som den är förenlig med produktionsmålen (jmf. Bergquist & Keskitalo 2016).

Att Skogsstyrelsens prognoser inte hänger med i den snabba takt som avverkningarna sker i blir tydligt redogörelserna för hur målnivåerna för det föreslagna tillväxtmålet har beräknats. Anledningen till att myndigheternas kalkyler utgår från ”förutsättningen att hela nettotillväxten på virkesproduktionsmarken avverkas” är att avverkningsnivåerna i skogsbruket har ökat signifikant sedan framtagandet av de senaste prognoserna (Tillväxtrapport s. 88). Ökningen har gjort att scenariot *Dagens skogsbruk* [beräknad som 79% avverkning av nettotillväxten] ”inte speglar de senaste årens avverkningsnivåer” (ibid.). Därför anses scenariot *Dagens potential* [100% avverkning av nettotillväxten] vara ”mer rättvisande utifrån dagens förutsättningar” (ibid.). Av denna anledning används ”Dagens potential” som referens i Skogsstyrelsens analyser. Antagandet om att scenariot är verklighetsnära får en självuppfyllande effekt, eftersom beräkningarna för de föreslagna åtgärderna utgår just detta (Tillväxtrapport s. 113). Skogsstyrelsen förordar att tillväxtmålet bör sättas ”med antagande om en fortsatt framtida hög avverkningsintensitet” (Tillväxtrapport s. 87). Skälen som framförs är att ”skogsbruket kommer komma att upprätthålla eller öka avverkningsintensiteten på den återstående marken (virkesproduktionsmarken)” samt myndighetens bedömning om att virkesbehovet i framtiden kommer att öka ”vid omställningen till en växande bioekonomi” (Tillväxtrapport s. 88). Som ytterligare skäl framhålls att regeringen framför samma argument (a.a.).

De negativa effekter som ökad produktion och konsumtion medför på ekosystemen och människors hälsa behandlas i rapporten om ökad tillväxt generellt som hanterbara. Av beskrivningarna framstår det som att Skogsstyrelsen anser att skogsbrukets skadliga påverkan kan stävjas genom ”hållbar förvaltning” och ”effektivt nyttjande av naturresurser” (Tillväxtrapport s. 167). I rapporten förklaras att den officiella statistiken även inkluderar avverkning av döda träd (något som kallas för ”tillvaratagande av naturlig avgång”) samt avverkning som sker på icke produktiv skogsmark (ibid.). Att döda träd och träd på mark som inte klassas som produktiv avverkas och införs i den årliga avverkningsstatistiken problematiseras inte. I beräkningarna av naturvårdsavsättningar görs ingen skillnad på formellt skyddad mark och obeständiga undantag från trakthyggesbruk i form av frivilliga avsättningar och hänsynsytor (Tillväxtrapport). Behandlingen av dessa heterogena skydd som likvärdiga får följderna att de framstår som närmast utbytbara. Behovet av ökad andel strikt (formellt) skyddad mark framstår därför inte som så stort som forskare, internationella avtal och EU uppger (Blatter et al. 2023, Angelstam et al. 2020). Intrycket som ges är i stället att dagens trakthyggesbruk i stor utsträckning kan fortgå även i framtiden. Oaktat att prognoserna över hur mycket skog som kan avverkas i framtiden sannolikt är högre än vad som är gångbart (Angelstam et al. 2020) anger Skogsstyrelsen i tillväxtrapporten att avverkningsnivån inte ”ska behöva begränsas” (Tillväxtrapport s. 129). Som argument anförs att beräkningarna inte har inkluderat klimatförändringsrelaterad potentiell tillväxtökning (ibid.).

Samtidigt inkluderas inga negativa konsekvenser (frånsett stormskador) som kan väntas med den globala uppvärmningen (a.a.). Av myndighetens framställning ser beräkningarna försiktiga snarare än optimistiska ut, till förmån för ökad framtida tillväxt och avverkning.

### 5.1.5 Kvantitativa mått och uppföljning är avgörande

Skogsstyrelsen sätter stor tillit till index och statistik, bland annat som underlag till utvärdering och analys. På vilket sätt dessa ska användas skiljer sig åt, men verktygen beskrivs som helt nödvändiga för att mål ska kunna nås. Framför allt det mätbara anses betydelsefullt (i den mån kvalitativa mått lyfts anförts främst den högre grad av anpassningsbarhet dessa kan ha). Till detta hör också det återkommande fokuset på effektivitet – utan definitioner av hur den ska förstås och vad den syftar till.

Den avgörande betydelsen av mätning, uppföljning och statistik betonas i ett flertal rapporter. De uppges vara viktiga kvalitetssäkrare för Skogsstyrelsens egna verksamheter (Tillsynsplan) och värdesätts högt som verktyg för att säkerställa önskvärd måluppfyllelse och styrning (Vägrapport). I rapporten om enskilda vägar framhålls avsaknaden av gemensamma standarder och data ha stora negativa konsekvenser; jämförelser försvåras och informationen om vägarnas tillstånd anses både bristfällig och ofullständig (Vägrapport). Standardiserade mått och skalor anges även som avgörande för att med hjälp av prognoser, beräkningar och modeller, kunna försöka förutsäga och planera olika tillstånd och trender. Detta tema delas av rapporterna om klimatanpassning och ökad tillväxt, som båda betonar behovet av data, framför allt för att beräkna skador på skog och träd och hur detta kan påverka ekonomiska aspekter såsom vinster och fastighetsvärden (Klimatanpassningsrapport; Tillväxtrapport). Betydelsen av statistiskt säkerställda resultat betonas även i rapporten om trädförädling, som också behandlar bristen därav som ett bekymmersamt problem (Trädförädlingsrapport). Data är alltså viktigt när den gynnar skogsindustriella intressen, till skillnad från data om naturvärden som både eftersöks i lägre grad och kan raderas när den ses som ett hinder för produktionen av träråvara (Bjärstig et al. 2019; Sténs et al. 2019).

Myndighetens behov av att kvantifiera medför dock en rad olika problem. I syfte att konkretisera vad implementering av de föreslagna tillväxthöjande åtgärderna skulle medföra, har Skogsstyrelsen använt sig av ett modelleringsprogram (Heureka) (Tillväxtrapport). Programmet har dock brister och kan inte tillförlitligt göra korrekta skattningar av åtgärderna som det utför beräkningar om (a.a.). I flera fall meddelas prognoserna därför vara ofullständiga (Tillväxtrapport; Kolsänkerapport). Bland annat likställer modelleringsprogrammet lövträd med björk – med följderna att alla resultat där mer löv modellerats utgår från att 100% av lövträden kommer att vara björkar (Kolsänkerapport). Skogsstyrelsen väljer ändå att kalla björkscenariot för “Löv+” – lövträdsarternas många olikheter till trots.

Skogsstyrelsen klargör vidare att "Heureka medger i nuläget att simulera de positiva tillväxteffekterna av klimatförändringarna men inga negativa effekter av ökande skador, som kan befaras som en effekt av klimatförändringarna, förutom stormskador" (Tillväxtrapport s. 109). Tillväxtuppskattningarna är alltså optimistiska, och framställer de föreslagna åtgärderna som bättre än vad de kan förmodas vara. Graden av felaktighet ökar ju högre temperaturen förväntas bli (a.a.). Modelleringsprogrammet uppges ha ytterligare brister som "handlar både om över- och underskattningar" (Tillväxtrapport s. 110). Osäkerheterna blir större på lång sikt.

Skogsstyrelsen skriver att "generellt är osäkerheterna som minst för effekter av åtgärder som tillämpas i större omfattning men för åtgärder som tillämpats i mindre omfattning där det saknas empiriskt underlag är osäkerheterna större" (ibid.). Konsekvensen av Heurekas generella styrkor och svagheter blir att vanliga åtgärder i dagens trakthyggesbruk ges större legitimitet, eftersom de siffrorna blir mer säkra (Kolsänkerapport). Att införa nya skötselmetoder framstår som mer riskabelt, eftersom modellen indikerar att detta medför stora osäkerheter. Att de exakta siffrorna inte är säkra underlag diskuteras med orden att "utfallen ska ses som en indikation på vad åtgärdsområdena kan tänkas innebära i form av hållbar tillväxt" (Tillväxtrapport s. 109). Samtidigt behandlas denna "indikation" som faktaunderlag i de rapporter som använder sig av prognoserna (se exempelvis Tillväxtrapport, Kolsänkerapport). Principen verkar vara att felaktiga data är bättre än inga data alls, vilket leder till att myndigheten använder siffror som den vet är aktivt missvisande. Skogsstyrelsens betoning av kvantitativa data utgör en spegling av det nationella skogsprogrammets fokus på naturvetenskaplig forskning (Fisher et al. 2020), och rapporterna reflekterar, liksom i skogsprogrammet, en optimistisk tilltro till tekniska framsteg som lösning på sektorns och samhällets problem.

Skogsstyrelsens fokus på utvärderingar med hjälp av mätningar, kvantitativa målsättningar och siffersatta index kan förklara med hjälp av Graebers (2015) analys av byråkratins funktionssätt. Graeber påpekar att de mallar och matematiska beräkningar som används för att bedöma värden inte bara fungerar som mätverktyg, de är också själva källan till värdet. Följaktligen går en stor del av byråkraters arbete ut på att utvärdera de relativa meriterna i olika planer och program, en tendens som marknadsreformer förstärker (a.a.) (jmf. Lidskog & Löfmarck (2016) som beskriver avregleringens konsekvenser för Skogsstyrelsens anställda). Detta värv är del av en utvärderingskultur, där endast det kvantifierbara är verkligt (Graeber 2015). Därför handlar byråkratisk kunskap till stor del om att upprätta scheman över föremål och fenomen. (a.a.). Byråkratiska procedurer gör att allt som hanteras reduceras till att passa in i förbestämda och statistikförande mallar och formler, vilka alltid ger en förenklad inramning av tingens natur (a.a.).

Sammanfattningsvis finns tydliga skiljelinjer mellan vad Skogsstyrelsen tycker är viktigt att ta reda på, mäta och diskutera och vad myndigheten undviker att uttala

sig om eller endast avhandlar kortfattat. Just dessa skillnader, och med vilka mönster de framträder, utgör fokus för nästa avsnitt.

## 5.2 Rapporternas ideologier

Till detta avsnitt hör teman knutna till värderingar och intressen. Vilka av dessa som framträder i rapporterna, och hur dessa prioriteras, står i fokus. Avsnittet handlar också om rapporternas språkbruk, hur de olika ämnena återges och om vilka ord som används för att understryka eller nedtona vissa ämnens vikt och karaktär.

### 5.2.1 Uttalad och outtalad politik

I flera rapporter slår Skogsstyrelsen fast att politikerna behöver ta sitt ansvar över politikeruppgifterna och fatta beslut om värderingsfrågor. Myndigheten framhåller att ”för att en hållbar utveckling i skogen ska bli verklighet krävs avvägningar och prioriteringar på politisk nivå baserat på en helhetssyn som har stöd i samhället” (Tillväxtrapport s. 12). Myndigheten understryker att ”de målkonflikter som uppstår” behöver hanteras (ibid) och att övergripande avvägningar mellan olika intressen – bland annat mål för arealen skogsmark undantagen från skogsbruk – bör hanteras på politisk nivå, exempelvis inom ramen för Miljömålsberedningens arbete (Gröna steg).

Skogsstyrelsens försök till balansgång, mellan att å ena sidan utföra vad regeringen uppdragit den och å andra sidan undanhålla sig från vad myndigheten ser som olämpligt politiskt arbete, framgår på en del håll särskilt tydligt. Ett exempel på detta ges av rapporten om ökad tillväxt, där det klargörs att “även om myndigheten gör bedömningar i uppdraget är politiska överväganden och bedömningar nödvändiga för ett mål om ökad hållbar tillväxt. Detta gäller inte minst överväganden om målets förutsättningar” (Tillväxtrapport s. 8). Av dessa skäl har Skogsstyrelsen “inte behandlat frågeställningen om behovet av ett mål [för ökad skoglig tillväxt]” (Tillväxtrapport s. 17). Myndigheten understryker att “förslag till mål är tänkt att vara föremål för beslut på politisk nivå” (ibid.) och uppger återkommande vad uppdraget *inte* innehåller, vad rapporten *inte* beaktar och vilka bedömningar Skogsstyrelsen *inte* gör. Exempelvis anges att en beräkning, som utgår från att 25% av den produktiva skogsmarken i framtiden kommer att vara avsatt, inte ska ”ses som ett ställningstagande eller inlägg angående behoven av naturvårdsavsättningar i sig eftersom det skulle vara att föregripa andra pågående utredningar och processer. Detta är också en bedömning som kräver avvägningar och ställningstaganden på politisk nivå” (Tillväxtrapport s. 13). Viljan att begränsa uppdragens omfattning och myndighetens uttolkning av dem kan ses som ett försök hålla armlängds avstånd till politiken genom att skapa ett utrymme mellan vad myndigheten beordrats göra och vad den anser rimligt ägna sig åt.

I rapporterna finns en benägenhet av att Skogsstyrelsen inte vill ta ansvar för sitt agerande. Exempelvis konstaterar myndigheten att de få kvarvarande skogarna som hyser mycket höga naturvärden behöver skyddas, men trots detta avverkas löpande (Tillväxtrapport). Skogsstyrelsens roll i detta, bland annat i fråga om tillsyn, nämns inte. Förslag på konkreta insatser för att framgent säkerställa att inga fler av dessa skogar går förlorade ges inte heller. Parallellt med Skogsstyrelsens yttranden om att myndigheten varken ska, kan eller vill ägna sig åt politiska avgöranden, fattar myndigheten regelbundet beslut av politisk karaktär. I exempelvis rapporten om ökad tillväxt skriver myndigheten först att den inte har gjort specifika avvägningar av hur, var, och i vilken omfattning åtgärderna ska genomföras (Tillväxtrapport). Generella avvägningar och bedömningar har dock gjorts av myndigheten, i syfte att ”kvantifiera den framtida tillväxten” (Tillväxtrapport s. 109). Detta motiveras med att det är “nödvändigt att konkretisera åtgärdernas omfattning och utförande” (ibid.). Någon diskussion om att de föreslagna åtgärderna och avvägningarna – och uträkningarna de grundas på – ges tyngd och legitimitet av att en myndighet ligger bakom dem förs inte (jmf. Deuffic et al. (2018) som visar att skogsägare ser Skogsstyrelsen som en politisk auktoritet). Samtidigt klargör Skogsstyrelsen att en del av myndighetens förslag är problematiska. Ett exempel på detta återfinns i rapporten om åtgärder för ökad skoglig tillväxt, där det står att “vissa åtgärdsområden är förenade med målkonflikter när de bedöms i förhållande till FN:s globala mål för en hållbar utveckling och kräver särskilda ställningstaganden” (Tillväxtrapport s. 12). Myndigheten kan dock endast rekommendera att politikerna gör långsiktiga planer för att Sverige ska hålla internationella åtaganden om klimat och biologisk mångfald (a.a.).

En av myndighetens avvägningar rör markkolet. I rapporten om skogliga kolsänkor anges att markkol exkluderas från de analyserade effekterna på kol i skogen på grund av “osäkerhet i simuleringen” (Kolsänker rapport s. 44). Myndigheten konstaterar att 60% av kolet i skogen återfinns i markens mineraljord, men diskuterar inte hur exkluderingen av tre femtedelar av det skogliga kolet påverkar uträkningarna över skogliga kolsänkor (a.a.). Resultatet blir att kol i trädbiomassa framstår som den viktigaste aspekten då detta utgör den största inkluderade kolsänkan i rapporten). Räknetoden ger på så vis stöd till ökad tillväxt av trädbiomassa, jämförbart med hur Heureka's beräkningar endast inkluderar förväntade positiva tillväxteffekter av medeltemperaturhöjning. Rörande åtgärdernas inverkan på markens kolinlagringsförmåga uppger Skogsstyrelsen att ”åtgärder som har positiv effekt på tillväxten också har en positiv effekt på tillförsel av kol till marken” (Kolsänker rapport s. 44). Vidare står att ”en minskad risk för skador kan vara viktigt för att bevara kolförrådet” och att framtida klimatförändringar sannolikt kommer att påverka kolbalansen i marken (ibid.). Negativa effekter på markkolet tas inte upp. I rapporten om skogliga kolsänkor intar Skogsstyrelsen en snarlik ställning. Myndigheten klargör här att den inte avser



analysera effekterna av om de föreslagna åtgärderna genomförs kombinerat, oaktat sannolikheten att detta kommer att ske i skogslandskapet (Kolsänkerapport). Möjligtvis grundar sig beslutet på att Skogsstyrelsen vill avhålla sig från uttalanden om hur realistiska eller önskvärda åtgärderna är, eftersom detta kan ses som politiskt. Följden blir dock att nästan ingenting sägs om hur åtgärderna kan påverka varandra, ett val som osynliggör konflikter och missar att identifiera vilka åtgärder som bäst samverkar för att uppfylla olika samhällsmål (jmf. Schultz et al 2021). Resultatet blir i stället att vissa åtgärder – om de genomfördes som Skogsstyrelsen modellerat – skulle gå emot myndighetens egna allmänna råd och inverka negativt på bland annat rennäringen.

Motsatt inställning ges av Skogsstyrelsens månande om att analysera åtgärdernas eventuella påverkan på substitution<sup>14</sup> och läckage<sup>15</sup>, samt vilka konsekvenser detta skulle kunna få (Kolsänkerapport). Vad som skiljer situationerna åt förefaller främst vara huruvida de handlar om signifikanta förändringar av Skogsstyrelsens råd och arbetssätt eller om de rör fortsättningar av Skogsstyrelsens nuvarande rekommendationer och metoder. Gällande förändringar gör Skogsstyrelsen vanligtvis bedömningen att frågan är politik som politiker behöver ta ställning till. Omvänt behandlas bibehållande av rådande synsätt och verksamhet som opolitisk praxis om vilken myndigheten själv kan besluta. Exempelvis beskriver Skogsstyrelsen i sin omvärldsanalys att det minskade inflytandet från Miljöpartiet – en kritisk röst mot rådande skogspolitik – är en konstruktiv utveckling som gjort att politiken blivit mindre ”spänd” och ”låst” (Omvärldsanalys s. 15). Att politiska partier som är avogt inställda till produktivistiska prioriteringar skildras i negativa ordalag stärker intrycket av att den industriella doxan har ett påtagligt inflytande över Skogsstyrelsen. Utgångspunkten att skogsindustrin ska sättas framför andra samhällsintressen och skogliga intressenter tycks så självklar att den ofta inte motiveras eller uttalas (se exempelvis Tillväxtapport).

Ett av få undantag från denna norm utgörs av Skogsstyrelsens redogörelser för hur skogsbruk påverkat och påverkar rennäringen. I en del fall medges industriella skogsbruksåtgärder medföra fortsatt betydande försämringar för möjligheterna att bedriva renskötsel (Tillväxtrapport; Kolsänkerapport). Även här sätts dock ofta den storskaliga skogsnäringen först, exempelvis i modelleringar av ökad kvävegödning där viktiga lavbärande marker räknats in i gödslingsarealen. Detta oaktat att kvävegödning försämrar lavtillgången, varför myndigheten generellt avråder att lavbärande marker gödslas (Kolsänkerapport). I rapporten om enskilda vägar anger Skogsstyrelsen att hänsyn till rennäringens synpunkter ”sannolikt” bör tas till vara på ett bättre sätt (Vägrapport s. 74). Frånsett anpassning av själva vägsträckningen

---

<sup>14</sup> Möjligheten att ersätta fossila material med förnybara eller växtbaserade dito (*Kolsänkerapport*).

<sup>15</sup> Risken att produktion och utsläpp förflyttas till annat land när vi minskar vår produktion och sänker våra utsläpp (*Kolsänkerapport*).

står dock endast att skogsnäringen i sitt vägbyggande ”bör” ta hänsyn till rennäringens behov (benämnda som ”perspektiv”) (Vägrapport). Någon diskussion som orsakar dagens problem och konflikter förs ej (jmf. Schultz et al. 2021). I rapporten om klimatanpassning skriver Skogsstyrelsen att samexistens mellan rennäringen och skogsbruket är nödvändig och blir allt viktigare med anledning av klimaförändringarna (Klimatanpassningsrapport). Få konkreta åtgärder föreslås dock för att säkerställa att skogsbruket inte fortsatt försämrar möjligheterna till renskötsel. Rapportens behandling av frågan tyder på att renskötande samer efter samtal och dialog sannolikt i över lag fortsatt kommer att tvingas anpassa sig efter storskogsbrukets intressen (a.a.). Myndigheten hänvisar också till skogsvårdslagen, som anger att skogsbrukets hänsyn ”begränsas till den som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen” och skriver att ”lagstiftaren har genom detta markerat att skogsproduktionen inte ska förhindras av bestämmelsens utformning” (Klimatanpassningsrapport s. 82). Vidare uppges att ”begränsningen i bestämmelsen är av Skogsstyrelsen uttolkad till att hänsynen bedöms ligga i nivå med den så kallade intrångsbegränsningen, det vill säga inte avsevärt försvåra pågående markanvändning” (ibid.). Då krav på hänsyn och anpassningsåtgärder inte “avsevärt får försvåra” skogssektorns trakthyggesbruk blir utrymmet för Skogsstyrelsen att tvinga till anpassningar otillräckligt.

De alternativa skildringarna av dagens dominerande skogsbruk kan förstås som vad Bourdieu (1991) kallar för ”kättersk subversion”. Genom att ge en annan bild av hur skogslandskapen i Sápmi omstöpts av de skogsindustriella praktikerna försöker samerna göra motstånd mot hur trakthyggesbruket framställs, och ändra allmänhetens uppfattning om vad som sker. I syfte att upprätthålla de system som gynnar fältets dominerande aktörer försöker de tysta samebyarna. Rensköterna utmålas som problemskapare vars krav orsakar mer miljöförstöring än vad skogsnäringens val hade medfört. Bland annat står att ”för skogsbruket medför utebliven vägbyggnation av hänsyn till renskötsel längre terrängtransporter och därmed bland annat högre miljöpåverkan, koldioxidutsläpp och drivningskostnad” (Vägrapport s. 76). En studie av det nationella skogsprogrammet visar att det behandlar samer på likartade sätt (Fisher et al. 2020). Samers användning av skogen ses här inte som en relevant del av bioekonomin, utan ramas in som ett hinder att beakta (a.a.). Hänsyn tas i stället främst till industriella intressen, en tendens som exemplifieras i rapporten om ökad skoglig tillväxt. Här framkommer att Skogsstyrelsen (för klargörandet av tillväxtmålets roll) endast beaktat framförda åsikter i intressentdialogerna när dessa enligt myndighetens bedömningar varit samstämmiga med regeringens intentioner (Tillväxtrapport).

I rapporterna saknas ofta information om vem som gjort bedömningarna, tolkningarna och avvägningarna, vilket skapar otydlighet och gör maktutövandet mindre synligt. Denna avsaknad märks bland annat i rapporten om skogliga kolsänkor. Här står exempelvis att åtgärderna som analyseras ”bedömdes ha

potential att påverka kolsänkan i skogen” (Kolsänkerapport s. 5). Redogörelse för hur potentialen bedömdes saknas. Skogsstyrelsen använder sig också ett antal gånger av uttrycket ”vi”, utan att skriva ut vilka som avses i detta vi, något som gör att ansvaret för rådande situation och kommande utveckling blir mindre tydligt (se exempelvis Tillväxtrapport ss. 73, 127). Aktörskapet, och möjligheterna till andra beslut, osynliggörs – med följderna att det framstår som om inte bara rapporten självt utan också den praxis som rättfärdigas är det mest självklara alternativet (jmf. Bourdieu 1991). Underlättat av byråkratins sken av transparens och objektivitet blir denna sorts sammanställningar, på grund av de förutsättningar som givits, ett verktyg för att upprätthålla dagens dominerande maktstrukturer (Graeber 2015).

Närbesläktat detta saknas ofta källhänvisningar och exempel till stöd för omstridda eller allmänt hållna påståenden. I rapporten om kolsänkor diskuterar Skogsstyrelsen exempelvis “effekter av utvalda skogsskötselstrategier på några ekosystemtjänster baserat på [...] ett urval av vetenskapliga studier” (Kolsänkerapport s. 14). Vilka kriterier som har använts vid urvalet framgår inte. Skogsstyrelsen anger också att “de flesta publicerade vetenskapliga studier som analyserar effekter av hyggesfritt skogsbruk på olika ekosystemtjänster och biologisk mångfald fokuserar på metoder som [...] syftar till att skapa fullskiktade skogar, dvs olika former av selektiv avverkning, medan kunskapen om effekter av andra hyggesfria metoder verkar vara väldigt begränsad” (Kolsänkerapport s. 16). Förtydliganden om huruvida det finns publicerad forskning som jämför alla bruksformer som Skogsstyrelsen valt att inkludera i sin definition av hyggesfritt saknas. Ytterligare exempel ges i rapporten om ökad tillväxt, där Skogsstyrelsen skriver att begreppet “ekologiska tröskelvärden”, som handlar om vilka förutsättningar som måste finnas för att en viss art eller population ska ha hög sannolikhet att kunna fortleva och sprida sig, har kritiserats “av vetenskapen” (Tillväxtrapport s. 101). Vem eller vilka som här representerar vetenskapen framgår inte.

Bourdieu (1991) framhåller att den framtidsformande makt som innebor prognoser, modeller och beräkningar gör att även den mest ”neutrala” forskningen utövar icke-neutrala effekter. Etablerandet och publicerandet av antaganden om händelsers och världens sannolika inträffande ökar sannolikheten att dessa förverkligas (a.a.). Detta eftersom saker mer troligt sker när aktörer föreställer sig att de kan inträffa och förbereder sig för detta. Skogsstyrelsens förutsägelser, skattningar och modellering av åtgärder ökar således sannolikheten att vissa scenarier kommer ske. Medvetenhet om den makt som kunskap och okunskap innehar motiverar även till ogiltigförklarande av forskning som strider mot industrins investeringar. Även skogspolitikens samstämmighet med de skogsindustriella aktörernas intressen kan förstås med hjälp av Bourdieu (1991), som påpekar att överenskommelser för att få kraft kräver en djupare samklang mellan olika intressenters förståelse av världen. Då Skogsstyrelsen och

skogssektorn befolkas av personer med liknande habitus, bland annat via gemensam utbildningsbakgrund, har myndigheten ofta en intuitiv förståelse av skogsindustrin. Därför kan Skogsstyrelsen göra tolkningar av skogspolitiken som uttalat ligger i industrins intressen. Som Bourdieu (1991) konstaterar synliggörs den politik som ett visst tillstånd bygger på först när den ifrågasätts, något som förutsätter en tankemässig motreaktion. Motreaktionen grundas på insikten om att världen kan ses på andra sätt än de dominerande intressenas återgivning (a.a.). Skogsstyrelsens berörande av sådant som den tidigare över lag ansett vara irrelevant för sin rådgivning (såsom ökad betoning av hänsynsytor) kan alltså ses som ett svar på nutidens eskalerande naturkriser och protesterna mot att de inte stävs mer (jmf. Sténs et al. 2019).

### 5.2.2 Högmodernt skogsbruk som naturnära och traditionellt

Det industriella brukandet skildras övervägande i positiva ordalag; inte bara för dess tillskott till export och BNP utan också i termer av lokal förankring, entreprenörskap och tradition. Naturen målas upp som krånglig och krävande. Den medför restriktioner, kostnader och begränsningar av det rationella och nyttogivande trakthyggesbruket. Stor tilltro sätts till möjligheterna att med forskning, förädling och ny teknik ta fram de plantmaterial och skogar som Skogsstyrelsen och skogsindustrin vill ha, med hög tillväxt och låg risk för produktionsbortfall.

I rapporten om enskilda vägar används återkommande omskrivande ord och uttryck. Rapporten beskriver vägarna som "ett arv" som är resultatet av "flera generationers arbete" (Vägrapport s. 4). Vägarna har "byggts av och underhålls av lokala entreprenörer med lokalt byggmaterial" (till stor del bestående av berg, sprängt för att bli väg) (Vägrapport s. 22). Av formuleringarna framstår verksamheten som småskalig, naturnära och positiv för samhället. Mark sägs kunna användas för att "producera skog eller miljövärden" (Vägrapport s. 42) och "avverkning av skogsråvara" ske "geografiskt utspritt" (Vägrapport s. 23). Karaktäriseringen av träd som skogsråvara reducerar skogarna till källor för råvaruuttag och normaliserar på sätt det industriella brukandet. Nyttillkomna skogsbilvägar målas upp som positiva för miljön, med motiveringen att fler vägar förhindrar körskador i terrängen till följd av skotning på känslig mark (Vägrapport). Vägar uppges också "genom sin linjära form" vara "som gjorda för att fungera som spridningskorridorer" (Vägrapport s. 71, min kursivering). Skogsmarkens försvinnande under bilvägar diskuteras inte som ett problem. Flertalet av de potentiella nyttorna ter sig dock osäkra, eftersom merparten benämns i termer av att X skulle kunna hända om Y inträffade (a.a.). Samtidigt beskrivs vissa arter som "svärspridda" (Tillväxtrapport s. 52). Fokus på arternas höga krav, i stället för det skogsbruk som ändrat förutsättningarna för arternas fortlevnad, naturaliserar trakthyggesbruket till en bakgrundsfaktor.

I rapporten om trädförädling används återkommande liknelser från andra ämnesområden, ibland i andra betydelse än allmänspråkets. Med ett teknisk-militaristiskt språk sägs träd växa ”i en hårt konkurrensutsatt miljö” och därför behöva ”strategier för att optimera tillgången till ljus, vatten och näring och sedan fördela de tillgängliga resurserna mellan tillväxt, reproduktion och försvar” (Förädlingsrapport s. 15). Skadegörare skildras som ”aggressiva” (a.a.). Läsaren förstår att det är ett krig som utkämpas mot de skogsindustrihotande skadegörarna. Även ord från djuraveln, såsom ”föräldrar”, ”syskon”, ”avelsvärde” och ”stamtavla” är vanliga (Förädlingsrapport s. 22). Vissa vanligt förekommande ord ges också en annan innebörd än i normalspråket. Exempelvis kan ”frodig” betyda ”gödsblad” (Förädlingsrapport s. 31) och ”ekologiska metoder” användas som en synonym för avskjutning (Förädlingsrapport. s. 37).

Även relativt unga granplantager på åkermark benämns som ”skogar” (Regelförenklingsrapport s. 7). Med detta naturaliseras plantagerna (som framställs som faktiska skogar) och själva skogskategorin blir mer diffus eftersom uppenbara plantager – med tydliga karaktärsdrag såsom raka rader, likåldrighet och brist på variation – sammanblandas med naturskogar. Den språkliga sammanblandningen gör det svårare för allmänheten att lära sig se skillnad på vad som utmärker ett artrikt skogsekosystem visavi planterade bestånd. Detta gynnar de skogsindustriella aktörerna eftersom det ligger i deras intresse att framställa plantager som lika naturliga och värdefulla som ekologiskt funktionella skogar. Samtidigt förs en diskussion om vikten av att använda begrepp konsekvent så att dess specifika betydelse är välkänd (Förädlingsrapport). Användningen av allmänspråkliga ord i andra betydelse kan förstås med Bourdieus (1991) analys av hur specialistspråk utgör en kompromiss mellan uttryckliga intressen och fältets strukturella censur, vilken styr hur och vad som kan sägas. Det kan även ses som ett tecken på hur skogsindustrins stora symboliska kapital på det skogliga fältet gör att skogssektorns språk är genomsyrat av de industriella intressena och den världsbild de utgår ifrån (jmf. Bourdieu 1991).

I rapporterna används ordet ”aktiv” på snarlika sätt som ordet ”rationell” (se exempelvis Förädlingsrapport). Att inte göra det som Skogsstyrelsen anser är bäst beskrivs som passivt och irrationellt (jmf. Tillväxtrapport). Som Graeber (2015) påtalat kan rationalitet användas som en synonym för teknisk effektivitet, ett språkval som Skogsstyrelsen återkommande gör (se exempelvis Vägrapport; Regelförenklingsrapport). Med detta val läggs fokus på *hur* något ska genomföras, snarare än *vad* som ska göras (a.a.). Myndighetens användning av uttryck som ”rationellt skogsbruk”, och förespråkande därav, bidrar således till ett uteslutande av alternativa bruksmetoder. Tolkningsramen ger en förklaring till Skogsstyrelsens val att framlägga en egen definition av ”hyggesfritt skogsbruk”, så vid att stora delar av dagens dominerande trakthyggesbruk kan rymmas under begreppet. Ett tilltag som försvårar särskiljandet mellan mer naturnära skogsbruk från de

trakthyggesmetoder som Skogsstyrelsen traditionsenligt förespråkat (jmf. Bush 2010). Myndighetens vida definition gör även att den i sina egna utvärderingar har svårt att jämföra och förutse hur det hyggesfria skogsbruket kan påverka Sveriges skogslandskap. Detta eftersom forskningen om hyggesfritt skogsbruk företrädesvis använder sig av definitioner som utesluter de trakthyggesmetoder som Skogsstyrelsen valt att inkludera.

Skogsstyrelsen sätter stor tilltro till tekniska lösningar och framsteg. Exempelvis innehåller både rapporten om trädförädling och rapporten om tillväxt många meningar om att "skapa" och "framställa" material (alltså frön och plantor) och skogar (se exempelvis Förädlingsrapport ss. 38, 50; Tillväxtrapport ss. 74, 94). Tillalet ger intryck av att skogar ses som modeller byggda av enkla beståndsdelar, möjliga att ommontera efter behag. Den tekniska natursynen speglas i Skogsstyrelsens värdesättande av mät- och kontrollverktyg (se exempelvis Jämställdhetsrapport; Tillsynsplan; Gröna stegs-rapport). Skogsstyrelsen uttrycker stort förtroende till förädlingsanläggningarnas plantmaterial och branschens förmåga att korrekt förutse framtidens behov och kontrollerat styra mot givna mål (Förädlingsrapport). Fokus ligger på olika slags vinster. Exempelvis står att "för varje omgång har träden som använts varit bättre testade och därmed har de genetiska vinstnivåerna ökat [...]. Planering pågår för [...] framtida fröproduktion med en allt högre genetisk vinst" (Förädlingsrapport s. 26). Samtidigt finns en spänning med ordet "naturligt", som i olika varianter nämns 36 gånger på förädlingsrapportens drygt 50 sidor (Förädlingsrapport). Å ena sidan är det "naturliga" gott (trädslag som finns naturligt i Sverige har exempelvis låg risk att bli invasiva), å andra sidan kan naturen behöva hjälp för att bättre styras mot näringsefterfrågade kvaliteter – något som Skogsstyrelsens fokus på klassning av trädens "sundhet" och vitalitet hänger samman med (Förädlingsrapport s. 25). Dragningen till det naturliga kan förklaras med Bourdieus (1991) påpekande att dominerande aktörer, i syfte att få sin representation av världen som att framstå som en självklar återgivning, lånar ord från naturen för att antyda samklang mellan aktörernas doxa och det naturgivna.

I rapporten om friluftsliv och mångbruk finns en ambivalent inställning till naturinslag som är socialt värdefulla. Skogsstyrelsen betonar att skogar med sociala värden ska vara "tillgängliga", men exempel på åtgärder eller grupper saknas, vilket riskerar att bedömningen blir godtycklig (Mångbruksrapport ss. 13–14). Habitatförstörande bilvägar kan betraktas som av positiva eftersom de tillgängliggör skogen för fler – såväl skogsmaskiner som andra fordon. Forskningsresultat om att öppna, ljusa skogar med gamla och höga träd fungerar bäst som terapeutiska miljöer sammanfattas med att dessa skogar "*upplevs* viktiga för återhämtning" (Tillväxtrapport s. 58, min kursivering). Vidare står att "biologisk mångfald *brukar ses som* en grundläggande förutsättning för ekosystemens långsiktiga kapacitet att leverera ekosystemtjänster" (Tillväxtrapport

ss. 55–56, min kursivering). Det framgår i rapporten att inga av de bedömda kulturella skogliga ekosystemtjänsterna ansågs ha god status, och att endast en tredjedel av alla bedömda skogliga ekosystemtjänster uppnådde detta tillstånd. Status för livsmiljöer, stabilitet, resiliens, skador på skog och kulturmiljövärden, naturlig kontroll av skadedjur och sjukdomar, förebyggande av erosion och jordras, tillgång på fisk och foder för betesdjur bedömdes otillräcklig. Även ett urval av delmålen till det femtonde globala hållbarhetsmålet, *Ekosystem och biologisk mångfald* återges (a.a.). Här framgår bland annat att Sverige, ”i enlighet med de skyldigheter som anges i internationella överenskommelser”, senast till 2020 skulle bevarat, återställt och fått till stånd hållbart brukande av skogar samt vidtagit ”omedelbara och betydande åtgärder för att minska förstörelsen av naturliga livsmiljöer, hejda förlusten av biologisk mångfald och senast 2020 skydda och förebygga utrotning av hotade arter” (Tillväxtrapport s. 100). Tillståndet för Sveriges skogar bedöms dock som fortsatt negativt (a.a.). Som vore det en reaktion på detta märks på en del håll att Skogsstyrelsen försökt bredda uppdragets innebörd för att få dem att, i högre utsträckningen än regeringen ålagt, inkludera fler hållbarhetsaspekter. Exempelvis fastslår myndigheten i rapporten om ökad tillväxt att en hållbar tillväxt behöver beakta fler faktorer utöver den tillväxt, klimatanpassning och biologisk mångfald som nämns i regeringsuppdraget (Tillväxtrapport). Hit räknar Skogsstyrelsen ”bland annat skogens roll som kolsänka samt för renskötseln, kulturmiljövärden, rekreativvärden och vattenkvalitet” (Tillväxtrapport s. 141). I rapporten om trädförädling konstateras också att ”utvecklingen av skogstillståndet i Sverige påverkar exempelvis hur väl Sverige uppfyller internationella åtaganden om biologisk mångfald och kolinbindning” (Förädlingsrapport s. 58).

### 5.2.3 Det ovana är osäkert – och förmodligen sämre

Textsökningar i rapporterna visar att formuleringar säkra formuleringar som ”detta leder till” eller ”detta medför” generellt används för praktiker som Skogsstyrelsen sedan länge har stöttat (se exempelvis Tillväxtrapport). Företeelser som Skogsstyrelsen traditionellt sett inte stått bakom – såsom selektiv avverkning, blandskogar och värnande av död ved – betecknas dock oftast som mer osäkra och oprövade, med *möjliga* positiva effekter (se exempelvis Klimatanpassningsrapport; Regelförenklingsrapport).

Av beskrivningarna framstår de icke-konventionella företeelserna som mer riskfyllda – och därmed mindre önskvärda (jmf. Beck 1992). Exempelvis skriver Skogsstyrelsen att ”förlängda omloppstider *kan leda till* [...] mindre kalhyggen på landskapsnivå vilket *kan ha* en positiv effekt på rekreation” (Kolsänkerapport ss. 15–16, mina kursiveringar). Åtgärder som inte brukar förekomma i svenskt trakthyggesbruk diskuteras endast i relation till aspekter direkt rör kolinlagring. Dessa benämns ibland även som närmast skadliga. Exempelvis listas en rad

oönskade saker som *skulle kunna* hända om avverkningsnivåerna minskade i Sverige (Kolsänkerapport). Uppräkningar om vad skulle kunna gynnas av sänkt avverkningsintensitet saknas. Omvänt ges åtgärder som myndigheten traditionellt förespråkat större säkerhet, och kopplas till ett flertal eventuella positiva effekter – även sådana som inte rör kolflöden. Skogsstyrelsen uppger att “när produktionen av träråvaror minskas *leder detta till* att möjligheten till substitution minskar, men den totala klimatnyttan *verkar* ändå vara positiv” (Kolsänkerapport s. 15, min kursivering. Se även s. 18). Negativa följder av minskad avverkning framställs som säkra och positiva följder som osäkra.

På motsvarande sätt beskrivs substitution som en åtgärd med stor potential. Skogsstyrelsen redogör för att “forskning visar att substitutionseffekten varierar kraftigt beroende på typ av produkt, material som substitueras, produktionsteknologi och träproduktens kretslopp samt i vilken omfattning avverkningsvolymen leder till substitution och tidsperspektiven som antas” (Kolsänkerapport ss. 39–40). “Beroende på vilka antaganden som görs kan en minskad substitution i mindre eller högre grad påverka den totala klimatnytta som en minskad avverkning kan medföra” (ibid.). Myndigheten nämner också att forskare är eniga om att substitutionsmöjligheterna påverkas av svenska avverkningsminskningar, men att det är svårt att förutsäga hur eftersom prognosresultaten beror på vilka antaganden som görs (vad som substitueras, hur och i vilken utsträckning andra länder kan förmodas öka sin avverkning som svar på Sveriges sänkning). Forskningsmässig enighet råder också om att klimatnyttan av att spara skog och låta den brukade skogen växa är positiv, oavsett möjlig minskning av substitutionen (Kolsänkerapport). De varierande resultaten hindrar dock inte Skogsstyrelsen att utgå från att det är viktigt att minska risken för begränsning av substitutionsmöjligheterna från en lägre volymtillgång (a.a.). Myndigheten skriver att “om avverkningen minskar *finns det risk att möjligheten* till substitution av fossilbaserade produkter minskar och därmed att utsläpp av fossil koldioxid ökar [...] särskilt när efterfrågan på träprodukter *förväntas* öka” (Kolsänkerapport s. 39, mina kursiveringar). Skogsstyrelsen ser det alltså som mest sannolikt att minskad substitution automatiskt leder till ökade fossila utsläpp, samt utgår från att import av mer trävaror vore negativt. Myndigheten utgår från att potentialen i substitution är så stor att den är mer eftersträvansvärd än mer beforskade och konstaterat välfungerande klimatnyttainsatser. Värdet av avverkning understryks också i rapporten om ökad tillväxt, där det står att skogen utgör en kolsänka som “bidrar med förnybara råvaror som ersätter fossila bränslen och produkter” (Tillväxtrapports s. 168). Något scenario där minskad avverkning leder till minskad konsumtion analyseras inte.

Liknande spekulationer finns gällande så kallat läckage. Här står att minskad avverkning ”kan också leda till [emissions]läckage, vilket innebär ökad avverkning och därmed minskad kolsänka i andra länder” (Kolsänkerapport s. 6). Det enda



scenariot som modellerat minskad avverkning beskrivs övervägande negativt. Bland annat sägs att “andra faktorer kan också minska den potentiella positiva klimateffekten som Avv90% kan leda till, exempelvis läckage genom att avverkningen i stället genomförs i andra länder” (Kolsänkerapport s. 39). Enligt myndigheten medför risken för läckage i kombination med (uppskattade) substitutionseffekter av “produkter som tas ut ur den svenska skogen” att “den svenska skogens roll i att begränsa klimatförändringarna kan knappast underskattas” (Tillväxtrapport s. 186). Beskrivningar som att ”produkter tas ur skogen” ger intryck av att dessa hämtas från naturen i befintligt skick i stället för att komma från kraftigt miljöpåverkande avverkningar och bearbetningar.

Skogsstyrelsen är också kritisk till forskning som visar att den bästa skogliga klimatåtgärden är att upphöra med trakthyggesbruk. Enligt myndigheten nås dessa slutsatser på grund av “tämligen snäv systemgräns” och att trakthyggesbruket ser ut att lagra mer kol om substitutionseffektsskattningar och dylikt räknas in (Tillväxtrapport s. 168). I slutet av rapporten medges att vissa antaganden om substitution skulle kunna vara för optimistiska: “*Om läckageeffekter kan begränsas och avsättningarna faktiskt innebär en lägre total avverkning kommer substitutionsnyttan att minska och kolinlagringen i avverkade träprodukter att bli lägre*” (Tillväxtrapport s. 169, mina kursiveringar). Skogsstyrelsen fastslår dock att ”i ett kortare tidsperspektiv *kan* nya avsättningar ge ökad klimatnytta men i ett *längre tidsperspektiv* och ett *större rumsligt systemperspektiv* ges en *hög klimatnytta* av en *hög och uthållig tillväxt* genom ett *aktivt* brukande av den svenska skogen” (ibid., mina kursiveringar). Klimatanpassningsåtgärder behövs därför för att ”genera en framtida tillväxt som är hög, uthållig och säker” [sic] (ibid.). I rapporten om skogliga kolsänkor framkommer att modellresultaten som används ”är begränsade till effekten som de utvalda åtgärderna har på kolsänkan i svenska skogar och i träprodukter” (Kolsänkerapport s. 39). Resultaten ”innefattar inte en analys av den totala klimatnyttan som åtgärderna kan leda till” eftersom detta ”skulle kräva en uppskattning av effekten på substitution av fossilbaserade produkter samt emissionsläckage” (ibid.). Vidare konstateras att åtgärdens omfattning – såsom arealen där en åtgärd genomförs – påverkar dess effekt på kolsänkan, vilket ”begränsar möjligheten att dra slutsatser om vilka åtgärder som har störst potential att öka kolsänkan i svenska skogar” (ibid.). Att modellresultaten endast rör trädbiomassa och produkter därav – och att exkluderingen av markkolet gör att merparten av skogens kol inte räknats in – diskuteras inte.

Myndigheten ställer sig skeptisk till att hyggesfria metoder skulle ha signifikant andra krav än det konventionella trakthyggesbruket och framställer det hyggesfria brukandet som mer krångligt. Skogsstyrelsen skriver i rapporten om trädförädling att “alternativa bruksformer som hyggesfritt skogsbruk kan framställas som oberoende av skogsplantering. Men olika typer av luckhuggning och succesiv avverkning kommer troligen att medföra behov av skogsodlingsmaterial”

(Förädlingsrapport s. 57). I rapporten om ökad tillväxt anförs att “en grundläggande brist är att det saknas bra produktionsmodeller för de heterogena skogar som hyggesfria metoder skapar. Osäkerheten för dessa metoder är därför större än för vanligt förekommande skogliga åtgärder” (Tillväxtrapport s. 107). Det identifierade problemet utgår alltså från att även de hyggesfria metoderna, för att vara framgångsrika, behöver infogas i samma modell som det dominerande trakthyggesbruket. Att det hyggesfria skogsbrukets målsättningar, mått och inkomstkällor kan skilja sig från det trakthyggesbrukets beaktas inte. I rapporten om Gröna steg observerar Skogsstyrelsen att höga naturvärden i hög grad är knutna till lång kontinuitet. Myndigheten noterar att en del kontinuiteter – såsom specifika livsmiljöer och substrat på en given plats över lång tid – idag är ovanliga i skogslandskapen, vilket gör att de arter som är beroende av dem hotas. Myndigheten menar dock att ”det finns svårigheter att följa upp skogar med lång kontinuitet bland annat för att en skog med lång kontinuitet ofta är åldersblandad och det är svårt att fastställa en ’beståndsålder’” (Gröna steg-rapport s. 38). Eftersom det är ”svårt att mäta eller skatta detta på ett objektivt sätt” lämnas därför kontinuitetsskogarnas kvaliteter delvis utanför de Gröna stegen (ibid.). Den åldersblandning som är kännetecknande för skogar som aldrig har kalavverkats anförs alltså som hinder för att skatta just denna skogliga kontinuitet (ibid.). Endast det som passar in i befintliga mallar mäts, vilket gör att de fenomen som är mer komplicerade utelämnas och dess värden går förlorade (jmf. Graeber 2015).

Återkommande hänvisningar till forskarna gör att Skogsstyrelsen kan hävda sig neutrala och slippa göra egna bedömningar där de behöver ta ställning. Skogsstyrelsen uppger att avverkning ”enligt Artdatabanken” är den enskilt största negativa faktorn för att arter hotas i Sverige (Tillväxtrapport s. 52). Utelämnandet av den vetenskapliga koncensusen om detta ger intrycket att kunskapscentrets konstaterade är en åsikt, snarare än ett faktum (Tillväxtrapport s. 52). Skogsstyrelsen vill heller inte säkert säga att skogliga element som går förlorade vid trakthyggesbruk (såsom stora träd, varierad struktur, ljus och rymd och märkbar artrikedom) är positiva för rekreation och välmående. I stället används ord som antyder tveksamhet, såsom att “mycket tyder enligt forskarna på” att dessa element “förefaller vara viktiga” för rekreationsvärdet (Tillväxtrapport s. 166).

Samtidigt finns ambivalens mellan myndighetens egna råd och förslagen den lägger fram. I rapporten om kolsänkor fastslår Skogsstyrelsen att “kvävegödsling leder till ökat kväveläckage och därmed försämrade vattenkvalitet” samt “kan leda till vegetationsförändringar mot mer kvävegynnande arter, vilket innebär att bland annat lavar och mossor, och därmed bete för renar, påverkas negativt” (Kolsänkerapport s. 17). ”För att förhindra eller begränsa negativa effekter som kvävegödsling kan leda till” rekommenderar myndigheten därför i sina allmänna råd att kvävegödsling inte bör utföras i Götaland (ibid.). Skogsstyrelsen noterar även att “kvävegödsling har begränsad effekt på kolsänkan enligt modellresultaten, och

kan förväntas leda till konflikter med andra ekosystemtjänster (till exempel vattenkvalitet och bete för renar) vilket kan begränsa möjligheten att använda åtgärden och därmed dess potential att öka kolsänkan” (Kolsänker rapport s. 6). De negativa resultaten till trots inkluderar myndighetens prognoser gödsling av renbetesmark: “I de framskrivningar som togs fram i effektanalyserna finns det ingen restriktion om att inte gödsla på lavrik eller lavmark. Detta innebär att analysen inte följer Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 26 §, som anger att gödsling inte bör utföras på lavmarker” (Kolsänker rapport s. 22). Simuleringen som gjorts bryter alltså mot myndighetens egna rekommendationer, på bekostnad av den grundlagsskyddade rennäringens behov. Några simuleringar som håller sig till Skogsstyrelsens allmänna råd har inte utförts. I rapporten om ökad tillväxt beskrivs effekten från gödslingsorsakat kväveläckage till vattendrag som “lokal och begränsad i tid” (Tillväxtrapport s. 162). Risken för eventuellt skadlig påverkan framställs som negligerbar. Diskussion om potentiellt negativa effekter på lokala vattenlevande organismer saknas. Skogsstyrelsen anför även att “för stora” och “för stor andel” kalhyggen ska undvikas – på grund av de negativa effekter detta har på bland annat vattenflöden (Klimatanpassningsrapport s. 69). Definitioner för vad en ”lagom” andel kalhygge i ett avrinningsområde är eller hur stor yta sammanhängande kalhyggen som är ”lagom” ges inte.

#### 5.2.4 Brådska och risker är en fråga om perspektiv

Vissa tillstånd bedöms akut angelägna och ett snart införande av en del åtgärder framhålls som avgörande. Andra bekymmersamma situationer frammanar inte samma brådska. Hur brådskande problem uppfattas verkar mest bero på i vilken utsträckning det direkt drabbar eller befäras drabba skogsindustriella intressen.

I fråga om uppgradering av enskilda vägar, vilket mest är nödvändigt för kostnadseffektiva transporter av virke till såg- och massaverk, beskrivs snabbheten i utbyggnad och upprustning göra stor skillnad (Vägrapport). Minskandet av hyggen med höga koldioxidutsläpp behandlas som en eventuell åtgärd som kan vänta (Kolsänker rapport). Detsamma gäller ökad användning av främmande arter kontra hyggesfritt, där det förstnämnda prioriteras av tillväxtskäl medan det sistnämnda främst anses lämpligt för småskaligt införande och pilotprojekt (Tillväxtrapport; Kolsänker rapport; Klimatanpassningsrapport). I rapporten om Gröna steg står om förbättringar att “även små steg i rätt riktning är viktiga för att komma framåt över tid, och de är viktiga att lyfta fram och kommunicera” (Gröna steg s. 13). Det tycks viktigare att kommunicera om de små stegen än se till att mer görs för att uppnå miljömålen. Närbesläktad attityd återfinns i rapporten om ökad tillväxt, där ökningen av Sveriges inhemska koldioxidutsläpp (4% 2021 jämfört med föregående år) inte behandlas som allvarlig utan “ska sättas i relation till” att 2020 “var ett ‘pandemiår’” (Tillväxtrapport s. 57). Skogsstyrelsen uppger att “för närvarande pågår en ökning av kollagret i skogen. Kollagret ökar framför allt i

virkesförrådet på mark som inte längre brukas aktivt” (ibid.). “Flera intressenter” sägs ha bedömt att ett skogligt klimatmål med mållinje år 2050 vore en “alltför kort tidshorisont” (Tillväxtrapport s. 77). Vilka argument som dessa intressenter lyfter framgår inte.

Även i rapporten om ökad skoglig tillväxt framstår hållbarhet som underordnat andra mål. Skogsstyrelsen skriver här att ”*över tid och geografi bör vi sträva efter att balansera alla dimensioner och nyttor*” (Tillväxtrapport s. 73, mina kursiveringar). Myndigheten menar att “bedömningen av tillväxtens hållbarhet i produktionsskogen [...] inte [ska] avgränsas enbart till produktionsskogen” (Tillväxtrapport s. 73) och anser att det krävs ”ett vidare perspektiv där även områden som formellt eller frivilligt avsatts för andra ändamål än virkesproduktion innefattas” (ibid.). Därför föreslår Skogsstyrelsen “i detta sammanhang begreppet en *hållbar utveckling i skogen* [det vill säga alla skogar inräknade, inte enbart skogar som brukas enkom för träåvaruproduktion] i stället för begreppet ett *hållbart skogsbruk*” (Tillväxtrapport s. 74, mina kursiveringar). Skogsstyrelsen anför alltså att ett hållbart skogsbruk inte bör eftersträvas. I stället ska olika intressen ”balanseras” för att skogen som helhet – i bemärkelsen alla skogsmarker sammantaget, inklusive naturreservat och andra skyddade områden – uppfylla de olika hållbarhetsaspekterna (a.a.). Därmed öppnar myndigheten för möjligheten att skogar och bestånd även i framtiden kan få vara bristfälliga vad gäller uppfyllandet av de centrala hållbarhetsdimensionerna, så länge helheten kan anses balanserad. Skogsbruk på olika platser kan utföras på högst skilda sätt, med motiveringen att totalen innefattar alla hållbarhetsaspekter. Skogsstyrelsen konstaterar att de globala hållbarhetsmålen ”är integrerade och odelbara” och att ”inget mål ska nås på bekostnad av något annat” (Tillväxtrapport s. 141). Av förslagen att döma tycks Skogsstyrelsen tolka detta som att inget enskilt skogsbruk i sig behöver vara hållbart, så länge som samtliga hållbarhetsdimensioner, uppdelade på olika platser, finns representerade i skogslandskapet (jmf. Graeber (2015) om byråkratins tendens att förenkla och dela upp fenomen för att de ska bli mer lätthanterliga).

Blir detta fortsättningsvis Skogsstyrelsens generella inställning framstår som det sannolikt att Sveriges framtida skogar kommer se vitt skilda ut; där somliga skogsmarker odlas intensivt för att maximera tillväxt av trädbiomassa (i stil med dagens salixodlingar för biobränsleproduktion), medan andra, vad det verkar framför allt tätortsnära områden, brukas mer hänsynsfullt och varierat för att möjliggöra friluftsliv och annat mångbruk. I rapporten om ökad tillväxt argumenterar Skogsstyrelsen för att målet om ökad tillväxt inte behöver ha någon specifik formulering om biologisk mångfald (a.a.). Skälet som framläggs är att detta vore överflödigt eftersom det är inkluderat i andra mål för hållbar utveckling. Den biologiska mångfalden behandlas som en särfråga, möjlig att avgränsa till specifika områden, långt bort från produktionsskogens viktiga tillväxt (Tillväxtrapport). Liknande retorik förs angående klimatanpassning, en aspekt som Skogsstyrelsen

inte heller bedömer passa för tillväxtnålet, eftersom fler mål för biologisk mångfald och klimatanpassning "riskerar att skapa otydlighet" (Tillväxtrapport s. 80). Risken ses som så negativ att möjliga nyttor inte kan tänkas överväga de potentiella nackdelarna.

Flera rapporter präglas av tendensen att göra prognoser och planera framåt, snarare än att lägga vikt vid det som har hänt och händer nu. Stor tonvikt läggs på framtidens potential och faror, krav och behov. Det allvarliga miljötillståndet i skogarna får mindre uppmärksamhet än de möjligheter – och risker – som framtiden ger. Prognosticerandet knyter an till Graebers (2015) analys av hur byråkratier använder sig av till synes neutrala beräkningar och kategoriseringar, i syfte omärkligt att främja organisationens agenda. Genom att lägga tonvikten på det som kan komma att ske, förflyttas fokus från de negativa effekter som de miljöskadliga praktikerna har orsakat. I stället uppmärksammas hoppfulla föreställningar om framtiden, anpassningsbara efter de behov eller brister som är på agendan. På så vis blir frågor om skyldighet för historiska skador mindre synliga och ansvarsutkrävande försvåras. I rapporten för ökad tillväxt skriver Skogsstyrelsen att "hållbarheten utvecklas över tid med ny kunskap och förändringar i omvärlden" (Tillväxtrapport s. 73). Skogsstyrelsen menar att "begreppet [hållbar utveckling] bör därför snarare ses som en process mot ett visionärt mål än ett tillstånd", vilket ger intrycket att det inte är brådskande att hållbarheten infinner sig (ibid.). Samtidigt noterar myndigheten att "det går inte att frikoppla tillväxtens hållbarhet från förvaltningen och nyttjandet. Tillväxten är ett resultat av förvaltningen och nyttjandet och på samma sätt ges hållbarheten i tillväxten av skogens förvaltning och nyttjande" (ibid.). Hur denna hållbarhet ska uppnås med det brukande som föreslås framkommer inte. Viktigast blir inte huruvida skogsindustrin är hållbar nu, utan om den kan tänkas bli det i en odefinierad framtid. Enligt detta synsätt är hållbarhet inte något som kan uppnås, utan snarare en process – där strävan efter det hållbara är mer betydelsefull än dess faktiska realiserande.

Överlag förordar myndigheten samma sorts storskaliga trakthyggesbruk som sedan 1950-talet varit normen i Sverige. I rapporten om ökad tillväxt konstateras att contortatallen – det främmande trädslag som används mest på svenska skogsmarker – av SLU Artdatabanken klassificeras som tillhörande den högsta riskklassen ("severe") för invasiva främmande arter (Tillväxtrapport). Skogsstyrelsen konstaterar att användningen av främmande trädslag medför risker för förlust av biologisk mångfald samt spridning av invasiva arter. Därför anger myndigheten att det viktigt att "risker minimeras" – utan att diskutera hur detta kan göras (Tillväxtrapport s. 172–173). Vidare fastslås att contortan ytterligare försämrar rennäringens förutsättningar, eftersom contorta-bestånd är ännu mer lavfattiga och svårframkomliga för renar än vanliga tallplantager (a.a.). Enligt Skogsstyrelsen är dock riskerna med contorta hanterbara, och myndigheten föreslår att planteringen av contortatall ska ske på trefaldigade arealer jämfört med de

senaste åren, samt att ytterligare tusentals hektar ska planteras med andra främmande trädslag (Tillväxtrapport s. 106). Artdatabankens och samebyarnas larm om den ohållbara situation som främmande trädslag medför behandlas som underordnade produktionsintressena. Det framstår som att enbart ”mycket viktiga” marker för renskötseln ska undantas plantering av främmande trädslag, och att ytterligare negativa effekter på naturmiljön i allmänhet anses acceptabla, så länge som effekterna inte är ”påtagliga” (Tillväxtrapport s. 106). Även i rapporten om klimatanpassning handlar riskminimering företrädesvis om faktorer rörande potentiellt minskad trävaruproduktion (framför allt mätt i volym) och andra ekonomiska värden direkt knutna till trakthyggesbruket (Klimatanpassningsrapport). Värnandet om tillväxten tas också upp i rapporten om trädförädling, där Skogsstyrelsen skriver att ”det leder till eftertanke” att tillväxten ”efter en lång epok med stadigt ökad tillväxt” de senaste åren har minskat (Trädförädlingsrapport s. 58). Enligt myndigheten bör resistensförädling mot skadegörare ”ses som ett av flera verktyg för att bromsa utvecklingen och minska riskerna för ytterligare tillväxtminskningar” (ibid.).

Samtidigt konstaterar Skogsstyrelsen att skogssektorns insatser varken räcker för att uppfylla inhemska miljömål eller mellanstatliga överenskommelser. Myndigheten förklarar att ”ytterligare insatser krävs för att uppnå det nya EU-målet [om klimatneutralitet] till år 2030 och för att kompensera de utsläpp som kvarstår vid år 2045” (Kolsänker rapport s. 13). De påtagliga skillnaderna mellan Sveriges och EU:s skogspolitik återkommer i rapporten om ökad tillväxt, där Skogsstyrelsen redogör för hur myndighetens förslag om bland annat brukande och förvaltning går i en annan riktning än EU: s. Skogsstyrelsen menar att ökad tillväxt och avverkning av trädbiomassa är den bästa klimatåtgärden. I motsats till detta betonar EU – med stöd av de internationella forskningssekretariaten IPCC och IPBES – vikten av att i hög utsträckning låta träden stå kvar, också för att värna resilienta ekosystem och biologisk mångfald (Tillväxtrapport). Knutet till detta pågår på EU-nivå flera policyprocesser som förväntas resultera i bindande lagstiftning för samtliga medlemsländer i linje med bland annat unionens klimatpaket och strategi för biologisk mångfald (a.a.). Förslagen som Skogsstyrelsen framlägger går emot viljeriktningen som EU:s miljöinriktade policyprocesser styr mot (a.a.). Om dessa bestämmelser träder i kraft kommer alltså Skogsstyrelsens föreslagna mål och åtgärder bli inaktuella och inte kunna genomföras utan att bryta mot EU-lagstiftning.

### 5.2.5 Monetär ekonomi och effektivitet framför allt

Ekonomiska aspekter betonas återkommande i rapporterna och effektivitet framställs som en lösning på många olika problem – från riskminimering och tillsynsutövning till miljöproblem och klimatkris. Att åtgärder är effektiva, ofta i

bemärkelsen kostnadseffektiva<sup>16</sup>, fastslås som mycket viktigt. Den förväntade eller erfarna effektiviteten används ofta som ett mått på hur bra, verkningsfullt eller genomförbart någonting är. Detta gäller såväl beskrivningarna av myndighetens eget arbete, som hur attraktiv en åtgärd förmodas vara för skogsindustrin och skogsägare.

I rapporten om utdikade våtmarker är kostnadseffektivitet ett ledord med egen rubrik (Våtmarksrapport s. 31). Även i rapporten om ökad tillväxt läggs stor vikt och vid möjligheterna till ökad effektivitet, såväl inom produktion som konsumtion (se exempelvis Tillväxtrapport s. 167). Att denna eftersträvade – och för målens uppfyllande avgörande – effektivitet kanske inte kan uppnås nämns inte, ej heller vad som då skulle prioriteras bort (jmf. Beland Lindahl et al. 2023). Skogsstyrelsens frekventa betoning av effektivitetens betydelse för verksamhetens funktionalitet kan förstås med hjälp av Graebers (2015) redogörelse för byråkratins sammantvinnade frammarsch med ekonomins och teknologins utveckling. Med Graebers analys kan Skogsstyrelsens förlitande på effektivitetens infinnande ses som sammanhängande med myndighetens betoning av nya tekniker och arbetssätt. Som Graeber (2015) påpekar är vår mest direkta upplevelse av vardagsbyråkrati genomsyrad av moderna informationsteknologier som reducerar världen omkring oss till kartor, koder och grafer. Skogsstyrelsens förhoppning att nya system, processer och rutiner ska lösa myndighetens problem knyter alltså an till byråkratins behov av att mäta och modellera fenomen och betingelser enligt ett begränsat antal standardiserade mallar för att kunna hantera och förklara dem.

Att Skogsstyrelsen länge varit ekonomiskt trängd, med årliga nedskärningar kombinerat med allt bredare och mer omfattande uppdrag, får följderna att myndigheten föredrar åtgärder som tär mindre på den ansträngda budgeten. Den ekonomiska situationen utmärker tillsynsplanen, där myndigheten anger att "utifrån ett risk- och effektbaserat arbetssätt ska Skogsstyrelsen ständigt sträva efter att lägga resurserna där de gör mest nytta" (Tillsynsplan s. 10). I strävan efter kostnadseffektivitet satsar Skogsstyrelsen på ökad användning av automatisk och digitaliserad handläggning och granskning av ärenden. År 2021 införde Skogsstyrelsen en digital analys "som ger möjlighet att öka andelen automatisk handläggning av avverkningsanmälningar" (ibid.). Enligt myndigheten fångar den automatiska handläggningen, genom digital analys, "de ärenden som Skogsstyrelsen ser som mest prioriterade för manuell utredning och eventuell tillsyn" [sic] (ibid.). Urvalen som ges av det digitala urvalssystemet "stys av behovsutredning och tillsynsplan och utgår från ett risk- och effektbaserat tankesätt där tillit till anmälarens intentioner är en viktig del" (Tillsynsplan s. 13). Skogsstyrelsen uppger att både det automatiska urvalet av ärenden och metodiken för den manuella handläggningen "bidrar till större enhetlighet över landet samtidigt som transparensen och effektiviteten ökar" (ibid.) och görs i syfte att

---

<sup>16</sup> Här utgör rapporten om klimatanpassning ett undantag.

”skapa större enhetlighet inom utredning och tillsyn” (Tillsynsplan s. 10). Enligt myndigheten ökar detta ”sannolikheten att utredningen innehåller rätt delar och med en tillräckligt god kvalitet” (ibid.). Den automatiska handläggningen har mötts av kritik från Mark- och miljödomstolen, vilken fastställt att denna ärendehantering inte lever upp till kraven på Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet (Mark- och Miljödomstolen i Växjö mål nr 6616–23 dom 2024-02-15). Fakta som myndigheten själv redogör för visar också att den digitala handläggningen kan sänka kvaliteten. Skogsstyrelsen noterar exempelvis att “endast mycket grova skador” till följd av otillåtna avverkningar i biotopskydds-områden upptäckts vid analys av flygbilder (Tillsynsplan s. 14). Utöver denna brist diskuteras dock inte några risker med det automatiserade och fjärrbaserade förfarandet. Tvärtom ser myndigheten positivt på ytterligare möjligheter till automatisering, med argumentet att denna handläggning ger ökad kvalitet, bland annat eftersom den blir mer likriktad (a.a.).

I flera av rapporterna återkommer ekonomistiskt präglade skildringar. I rapporten om ökad tillväxt står exempelvis om ekosystemtjänster att “flera av tjänsternas bidrag till människans välfärd är mer indirekt genom att de upprätthåller grundläggande förutsättningar för den vidare produktionen av alla andra ekosystemtjänster” (Tillväxtrapport s. 90). Åtgärder för att stärka biologisk mångfald beskrivs som negativa för tillväxten. Förändringar i syfte att främja hotade arters fortlevnad framstår – med tanke på allt som skogen ska leverera i form av ekonomisk tillväxt, sysselsättning och produkter – som närmast farliga då de förväntas orsaka “en stagnation av tillväxten” (Tillväxtrapport s. 112) (jmf. Fischer et al. 2020). Liknande argumentation förs om hyggesfritt skogsbruk (a.a.). Även rapporten om friluftsliv och mångbruk karaktäriseras av sitt fokus på direkta ekonomiska intressen såsom tillväxt, sysselsättning och näringslivsutveckling. Skogsstyrelsen främjar det ekonomiska nyttjandet genom att den ”stärker den interna och externa kompetensen om affärsmodeller och värdekedjor kopplade till skogsupplevelser i inom ramen för mångbruk” [sic] (Mångbruksrapport s. 6).

I rapporten om ökad tillväxt återges flera frågor med utgångspunkt att skogsnäringens perspektiv är viktiga rättesnören. Här anges att Skogsutredningen 2019 ansåg att det finnas behov av ett uttalat nationellt mål för ökad skoglig tillväxt, med den explicita motiveringen att målet skulle ses som ett lojalt stöd från samhället till skogsnäringens industriella brukande av landskapet (Tillväxtrapport). Vad som efterfrågades var alltså en slags underskrift om att samhället uppskattar och uppmuntrar ökade satsningar på produktivitetshöjningar – något som rapportens förslag utgör ett bifallande av (a.a.). Skogsstyrelsen skriver åtskilligt om nödvändigheten i samhällsomställningen (åsyftande att vi behöver avsluta beroendet av fossila råvaror), men mycket lite om förändringar som skogsbruket måste genomföra för att nå vad hållbarhetsmålen kräver (a.a.). Myndigheten anför att “användning av skogsbiomassa bidrar till att minska samhällets behov av fossila bränslen, oljebaserad plast, betong med mera. På så sätt minskas tillförseln av



koldioxid från fossila källor” (Tillväxtrapport s. 57). Samhällets behov framställs som konstanta och problemen som följer konsumtionen av fossila råvaror som lösbara genom byten till biobaserade källor (ibid.) (Jmf Fisher et al. 2020). Med samma logik använder sig Skogsstyrelsen av formuleringen “fossil koldioxid” (Kolsänkerapport s. 39), ett uttryck som ligger i linje med idén om att biogena koldioxidutsläpp ska behandlas som mindre klimatskadliga (Tillväxtrapport). Att minska avverkningen med 10% beskrivs som riskabelt – eftersom det eventuellt leder till minskad substitution (Kolsänkerapport). Vidare anförs att “en minskad avverkning leder också till att svenska skogar i genomsnitt blir äldre vilket kan innebära högre risk för skador och därmed utsläpp av växthusgaser” (Kolsänkerapport s. 6). Att ett typiskt hygge på våra breddgrader ger upphov till koldioxidutsläpp i minst 8 år (Korkiakoski et al. 2019) tas inte upp. Utgångspunkten tycks vara att substitutionsmöjligheterna är viktigare än att låta träden stå kvar.

I rapporten om friluftsliv och mångbruk framgår att Skogsstyrelsen länge har samarbetat med skogsindustrin, i syfte att stötta storskogsbrukets intressen (Mångbruksrapport). Till dessa näringslivsstöttande verksamheter hör kampanjer på utbildningsinstitutioner utan uttalad koppling till skogsnäringen, bland annat via den mångåriga satsningen Skogen i Skolan. ”För att stärka Skogsstyrelsens integritet” är dock myndigheten sedan 2023 inte längre del av denna satsning (Mångbruksrapport s. 20). Skälen för beslutet är att ”förtroendet för myndighetens opartiskhet riskerar att skadas när vi tar emot bidrag från skogsnäringen och när vi ingår i Skogen i Skolans organisation och beslutande styrgrupper” (ibid.). Skogsstyrelsen ska dock ”fortsätta att samverka, på liknande sätt som vi samverkar med skogsnäringen i andra sammanhang” (ibid.). Dessa nära samarbeten mellan en tillsynande myndighet och aktörerna den ska granska kan te sig märkliga. Stöttandet av de industriella skogsnäringarna har dock länge setts som avgörande för den svenska ekonomin och välfärden (Fisher et al. 2020) och sker i en långvarig tradition av starka band mellan skogsindustrin, skogsforskning och statlig sektor (Jensen 2000).

Normaliseringen av industriframjandet inom svensk skogssektor kan förstås utifrån Bourdieus (1991) analys av hur auktoriserade och officiella skrifter, som uttalat företräder de dominerande aktörernas intressen, utövar ett slags tyst makt till stöd för status quo (a.a.) (jmf. Heder Brandt et al. 2023). Sveriges skogsrelaterade politik, policys och praxis formas än idag av det faktum att näringslivsintressen – statliga, regionala och privata – i över hundra år dominerat skogssektorn (Bush 2010; Andersson & Keskitalo 2018).

### 5.2.6 På de produktionsinriktade markägarnas sida

Skogsstyrelsen beskriver skogssektorn och skogsägarna som motiverade och villiga att bidra till en rad förbättringar inom det skogliga området. Skogssektorn har också förbundit sig att gå längre än vad lagen kräver, i utbyte mot att en rad regleringar

togs bort vid 1993 års omdaning av skogspolitiken (Andersson & Keskitalo 2018). Samtidigt konstateras att en hög tillsynsgrad krävs för att lagarna som reglerar skogsbruket ska ha en acceptabel nivå av generell efterlevnad (Tillsynsplan).

Skogsstyrelsen är i hög utsträckning beroende av privata aktörers samarbetsvilja. Målen för myndighetens tillsyn är uppdelade *effektmål*, *prestationsmål*, *produktivitetmål*, *kvalitetsmål* och *mål för nöjda kunder* (Tillsynsplan). Med ”kunder” avses de som ska granskas. Skogsstyrelsen påtalar att särskilt effektmålen är svåra att följa upp ”eftersom myndighetens tillsyn endast i viss utsträckning kan bidra till att uppfylla målen” och yttre faktorer i hög grad påverkar uppfyllelsen av dessa mål (Tillsynsplan s. 7). Myndigheten kommer dock att följa upp ”i vilken utsträckning myndighetens beslut har följts” (ibid.). Målet om nöjda kunder ger intrycket att verksamhetsutövarna ses som beställare som ska hållas nöjda, vilket kan anses svårförenligt med tillsynsverksamhet i syfte att säkerställa lagefterlevnad. Skogsstyrelsen lyfter ofta vikten av monetära incitament för att öka skogsägares vilja att genomföra de åtgärder som myndigheten önskar (se exempelvis Våtmarksrapport). Av beskrivningarna förefaller skogsägarna uppfattas som mest drivna av ekonomiska motiv.

Vad markägarna tycker – eller förmodas tycka – påverkar i hög utsträckning Skogsstyrelsens avvägningar mellan vilka åtgärder som ska rekommenderas. Ett exempel på detta utgörs av rapporten om Gröna steg, där Skogsstyrelsen skriver att ”synpunkter från de aktörer som kan påverka ett visst Grönt steg har vägt tungt” (Gröna steg-rapport s. 9). Hur stora markinnehav (eller andra produktionsmedel, såsom industrier) en aktör haft har alltså påverkat vilken hänsyn Skogsstyrelsen har tagit till dennes åsikt. I rapporter om ökad skoglig tillväxt ger Skogsstyrelsen en förklaring av devisen “frihet under ansvar”, som ska sammanfatta de formellt jämställda produktions- och miljömålen. Myndigheten har definierat ansvarsdelen som ”att den enskildes äganderätt till sin skog ska värnas samtidigt som skogsägaren har en betydelsefull del i det gemensamma ansvaret att förvalta skogsresursens alla nyttigheter på ett långsiktigt hållbart sätt i enlighet med ekosystemansatsen” (Tillväxtrapport s. 23). Definitionens vaghet och generalitet gör det svårhävdbart att enskilda skogsägare själva har ett strikt ansvar för naturhänsyn i sin skogsförvaltning och agera för att gott miljötillstånd i skogarna ska uppnås. Skogsstyrelsen föreslår att de Gröna stegen i framtiden ska utgöra en del av bedömningen av “om miljöarbetet går i rätt riktning och i rätt takt” (Gröna steg-rapport s. 8). Myndighetens egen utvärdering av miljömålet Levade skogar visar att utvecklingen är negativ (Tillväxtrapport). Betydelsen av de Gröna stegen som underlag sägs ”bero av det uppnådda resultatet” (Gröna steg-rapport s. 12). Skogsstyrelsen klargör att stegen inte ska ses som indikatorer för miljömålsarbetet, utan snarare kan bli en slags förtydliganden av miljömålsindikatorerna (ibid.). Att denna “kompletterande” funktion kan skapa otydlighet, eftersom det skulle finnas

två olika system för att utvärdera miljömålsarbetet – där enbart indikatorerna är officiella – lämnas utan problematisering.

Skogsstyrelsens framträdande stöd till skogsägarna återkommer i flera rapporter. Exempelvis framgår i rapporten om fler regelförenklingar för skogsbrukare att myndighetens rekommendationer om att behålla vissa begrepp har sin utgångspunkt och motivering i att ransoneringsbestämmelser är negativa och icke önskvärda för skogsägaren (Regelförenklingsrapport). Skälen för Skogsstyrelsens rekommendation handlar alltså inte om vad som är bäst ur hushållnings- eller miljöperspektiv, utan vad som ger skogsägaren störst handlingsfrihet (a.a.). I rapporten om friluftsliv och mångbruk fastslås att myndigheten valt att centrera mångbruksperspektivet kring skogsägarnas vilja och drivkrafter (Mångbruksrapport). Skogsstyrelsen använder sig också av ett språkbruk som nedtonar arbetet som krävs av skogsägarna. Bland annat skriver myndigheten att ”skogens upplevelsevärden kan förhöjas med minimal insats inom flera skogliga åtgärder som främjar produktion, miljötilståndet och kulturmiljö” (Mångbruksrapport s. 27). ”Med små anpassningar, till exempel genom att värna och röja stigar och utblickar i landskapet, kan skogens sociala värden kombineras med och bli en naturlig del av skötsel av skog för många olika mål” (ibid.).

Denna tillmötesgående attityd har dock sina gränser – för den skogsägare som vill göra annat med sin skog än bedriva virkesproduktion är stödet knapphändigt. Skogsstyrelsen noterar att ”enligt skogspolitikens produktionsmål ska skogsproduktionens inriktning ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar” – med ”beaktande av Skogsvårdslagens krav på att ny skog ska anläggas efter avverkning och att markens virkesproducerande förmåga ska utnyttjas (Mångbruksrapport s. 15). Skogsstyrelsens främsta syfte är att bistå detta mål, och myndigheten påpekar produktions- och naturvärden i skogsvårdslagen har en starkare ställning i än sociala värden (a.a.). Att Skogsstyrelsen i dag inte i högre utsträckning ålägger skogsägare åtgärder för att tvinga till höjd virkesproduktion beror på det överlämnade ansvaret som gavs till näringen i samband med sektorns avreglering (Andersson & Keskitalo 2021; Andersson & Keskitalo 2018). Att myndigheten vill få fler att självmant välja mer intensivt trakthyggesbruk framgår dock i flera av Skogsstyrelsens rapporter (se exempelvis Tillväxtrapport).

Av de skogliga sociala värdena prioriterar Skogsstyrelsen prioriterar virkesproduktion och ekonomi högst. Friluftslivet ”ska” visa hänsyn gentemot markägarnas och nyttjanderättsinnehavarnas intressen, samtidigt som de värden som friluftslivet är beroende av endast ”bör beaktas” av skogsbruket (Mångbruksrapport). Skogsstyrelsen anger att ”handlingsfriheten för inriktning av skogsproduktion som värnar och bibehåller skogens sociala värden bör synliggöras genom ökad kunskap om skogens alla värden. Skogens sociala värden ska beaktas vid mångbruk av skog för ökad sysselsättning och landsbygdsutveckling” (Mångbruksrapport s. 6). Ekonomiska intressen sätts alltså främst (a.a.). I enlighet

med detta definierar Skogsstyrelsen skogens sociala värden som "de värden som skapas av människors upplevelser av skogen" (Tillväxtrapport s. 58, min kursivering). Definitionen håller sig alltså inte till upplevelserna i skogen, utan är utvidgad. Myndigheten förtydligar att definitionen även inkluderar "upplevelser och erfarenheter knutna till ägande och brukande av skog, liksom kommersiellt nyttjande och tillgängliggörande av skogen där upplevelsevärden står i centrum, så som turism och besöksnäring" (Mångbruksrapport s. 8). Genom att definiera mångbruk som en verksamhet som företrädesvis handlar om markägares (och nyttjanderättsinnehavares) intressen för produktion och kommersiella verksamheter betonas ytterligare de monetära aspekterna av skogsbruk (a.a.). Även gynnandet av ett storskogsbruk som är svårörenligt med kulturarvsbevarande och friluftsliv kan alltså räknas som socialt värdefullt. Åtnjutandes den dubbla statusen av både social och ekonomisk nytta får de industriella intressena på så vis en framskjuten ställning. Gynnandet av dagens system blir även det socialt hållbara, och doxan om det nyttogivande trakthyggesbruket upprätthålls (jmf. Bourdieu 1991).

Skogsstyrelsens måluppfyllelse ligger i skogsägarnas händer, där de förstnämnda är nödgade att försöka utforma förslag som de sistnämnda vill efterfråga. Denna beroendeställning genomsyrar rapporten om våtmarksåterställning. Skogsstyrelsen redogör här för att ersättning till markägaren ges (motsvarande åtgärdens minskning av markens marknadsvärde), att myndigheten bekostar och ser till att våtmarksåterställningen sker och objektet får självföryngra (Våtmarksrapport). Såvida det hydrologiska tillståndet inte störs kan skogsägaren fortsätta bedriva skogsbruk, och även säga upp avtalet (a.a.). Många markägare anges dock vara "tveksamma eller negativa till återvätningsavtal då de inte vill ha belastningar på fastigheten som minskar frihetsgraderna för ägaren" (Våtmarksrapport s. 32). Att återvätningsavtal, även med den inkomst de inbringar, betraktas som en "belastning" tycks ses som så naturligt att påståendet inte kommenteras. Ej heller anser myndigheten det nödvändigt att beskriva vad de minskade "frihetsgraderna för ägaren" innebär. Myndigheten menar att "det är svårt, dyrt och tidskrävande för markägare att säga upp markavattningsföretag" [sic] och att "ett förenklat regelverk hade inneburit fler möjligheter att återväta" (ibid.). Därför anför Skogsstyrelsen att "en möjlig väg fram skulle kunna vara att en viss del av medlen i uppdraget går till att Skogsstyrelsen bistår markägare som vill plugga själva med lämplighetsanalys och råd – och kanske rentav subventionerad pluggning, utan att skriva avtal och ge ersättning" (ibid.). Enligt myndigheten är det "om en tillräckligt hög andel av dessa återvätningar blir permanenta [...] fortfarande en kostnadseffektiv insats" (ibid.). Skogsstyrelsen skriver att "det finns tydliga indikationer på att markägarintresset för att bidra till klimatnytta genom återvätning ökar" (Våtmarksrapport s. 27) och att den "upplever att förståelsen för vad återvätningsavtal syftar till och innebär i praktiken successivt

ökar bland markägarna” (Våtmarksrapport s. 26), men ger inga exempel på vad dessa indikationer och upplevelser grundar sig på. Samtidigt redogörs för hur myndigheten själv behövt leta fram potentiellt lämpliga objekt “eftersom antalet intresseanmälningar som kommer in spontant från markägare ännu inte är tillräckligt” (ibid.). Av de kontaktade markägarna tycks “mellan 15–25 procent kunna tänka sig ett återvätningsavtal”, vilket Skogsstyrelsen sammanfattar som ett positivt gensvar (ibid.).

Liknande stöttning av markägarnas ekonomiska intressen ges i rapporterna om ökad skoglig tillväxt och Gröna steg. I rapporten om ökad tillväxt skriver Skogsstyrelsen att ”åtgärder för ökad hållbar tillväxt är förenade med kostnader för markägaren” och att det därför krävs att åtgärderna ”på fastighetsnivå är lönsamma” för att markägarna frivilligt ska utföra dem (Tillväxtrapport s. 133). Myndigheten menar att det inte går att förvänta sig att skogsägarna kommer att genomföra några åtgärder för att främja miljövärden om inte “kraftfulla incitament” ges (ibid.). Graeber (2015) konstaterar att föreställningar om individers frihet ofta sammankopplas med utgångspunkten att människor på marknader enbart agerar efter kalkyler om hur de mest effektivt ska berika sig själva. I linje med detta beskrivs skogsbrukets aktörer, i synnerhet skogsägarna och skogsindustrin, behöva många “motivationsskapande” åtgärder och incitament för att göra vad lagen och sektorsansvaret kräver (Gröna steg-rapport). De motivationsskapande åtgärderna består huvudsakligen av mer rådgivning med information om att de förespråkade insatserna också lönar sig ekonomiskt för skogsägaren, i kombination med direkta monetära incitament såsom ekonomiska ersättningar för genomförandet av vissa särskilt önskvärda handlingar (se exempelvis Återvätningsrapport). Skogsägaren antas alltså företrädesvis ta det ansvar lagen kräver om hen tjänar ekonomiskt på det. Samtidigt skriver Skogsstyrelsen att skogsägare är måna om att värna miljövärden (se exempelvis Gröna steg-rapport s. 44, 49, 54) och skogsvårdslagen anger tydligt att sektorsansvaret, sammanfattat i devisen “frihet under ansvar”, förutsätter att skogsbruket, i fråga om miljöhänsyn och produktion, gör mer än vad lagen kräver (Tillväxtrapport). Kraftfulla incitament beskrivs även som nödvändiga för att skogsägarna ska investera i ökad hållbar tillväxt, vilket anses behövas för att ”värna den ekonomiska hållbarheten i skogsbruket” (Tillväxtrapport s. 133).

Betoningen av att de skogspolitiska målen huvudsakligen ska nås via skogsbrukarnas fria val av åtgärder som Skogsstyrelsen anser lämpliga, speglar till Graebers (2015) analys om att både byråkratier och marknader i stort säger sig agera i den individuella frihetens namn. Myndighetens nyliberala hållning stämmer även in i vad Graeber döpt till ”liberalismens järnlag” (a.a.). Enligt liberalismens järnlag kommer den marknad som kallas fri ständigt behöva nya regler för att täppa till hål och räta ut skevheter som uppstår då aktörer, i syfte att maximera sina egna vinningar, försöker kringgå allmänna principer (a.a.). Följden blir att den sektor som avreglerades – med förutsättningen att låga lagkrav skulle vara tillräckligt

eftersom näringslivet till stor del skulle självreglera för att på frivillig basis uppnå miljö- och produktionsmässiga krav – inte ens när man upp till vad lagen stadgar (Johansson & Lidestav 2011; Löfmarck et al. 2017). Värnandet av markägarens rätt att själv avgöra vad hen vill med sin skog strider dock delvis mot Skogsstyrelsens möjligheter att uppnå andra förpliktelser som ålagts myndigheten (se exempelvis Tillsynsplan). Följden blir en ständig balansgång mellan att å ena sidan fokusera på kunskapslyft hos skogsägarna, och å andra sidan betona vikten av tillsyn och kontroller för att lagen ska efterlevas. Löfmarck et al. (2017) konstaterar att de motstridiga svenska och EU-övergripande lagstiftningarna och värderingarna som omfattar skogsbruket medför att tolkningen och lokaliseringen av ansvar för åtgärder som utförs i skogen blir oklar och oprecis, och skapar motsägelser mellan frihet och lagstadgade krav.

I ett par rapporter fastslår Skogsstyrelsen att ökad kontroll av och ökade krav på skogsbruket är nödvändigt för att sektorn ska följa lagen och utöva den miljöhänsyn och planering som krävs. Ett exempel på detta utgörs av rapporten om klimatanpassning, där Skogsstyrelsen framhåller att det finns ett stort behov av att myndigheten får starkare mandat att ställa högre krav på skogsbrukets aktörer (Klimatanpassningsrapport). Detta gäller såväl beaktande av ekonomiska och miljömässiga faktorer som praktisk skötsel av skogarna, så att de i betydligt högre utsträckning än idag brukas riskförebyggande. Myndigheten efterfrågar därför bland annat striktare lagstiftning, fler bemyndiganden till föreskrifter och ökad tillsyn. Enligt myndigheten beror nämligen många problem (såsom skogsbränder, insektsangrepp, uttorkade bestånd, körskador och vattenkvalitets-försämringar) på att skogsägarna – genom otillräcklig kunskap, dålig planering och bristande åtgärder – inte tar det ansvar som lagen kräver vad gäller god skogsskötsel (Klimatanpassningsrapport). Skogsstyrelsen påtalar också att myndigheten måste kontrollera skogsbrukets aktörer för att dessa inte ska bryta mot lagen (Tillsynsplan), något som tyder på en sektor med bristande funktionalitet och legitimitet. Skogsstyrelsen noterar exempelvis att ”erfarenhetsmässigt vet vi att en viss mängd tillsynsaktiviteter behövs för att upprätthålla en acceptabel nivå vad gäller lagefterlevnaden” och att ”erfarenheter från tidigare års arbete med tillsyn [...] visar på ett behov av att utöva tillsyn för att säkerställa att lagstiftningen följs” (Tillsynsplan s. 7). Myndigheten påpekar även att regelverk och tillsyn är viktiga faktorer för hur tillståndet i skogen ser ut, och lyfter att en del av de skogs- och miljöpolitiska målen ”kan uppnås genom tillsyn enligt flera olika lagstiftningar, till exempel kan antalet olagliga avverkningar minskas både genom tillsyn enligt timmerförordningen, skogsvårdslagen och miljöbalken” (Tillsynsplan s. 9).

Över lag tar dock myndigheten markägarnas parti. Efter konstateranden om nödvändigheten i att bedriva tillsyn för att regelbrott ska minimeras skriver myndigheten i tillsynsplanen att ”främst bör Skogsstyrelsen arbeta med föreskriftsändringar som leder till minskad administration och större

handlingsfrihet för markägarna” (Tillsynsplan s. 10). Som tillsynsmyndighet föreslår Skogsstyrelsen alltså att den ska driva politiska frågor för andra parter räkning. Några skäl för varför myndigheten ska arbeta i denna riktning ges inte, bortsett från en mening om att “arbetet med regelförenkling bör fortsätta för att öka andelen nöjda kunder” (Tillsynsplan s. 11). Att ha ”nöjda kunder” är också ett av de främsta målen i utvärderingen av Skogsstyrelsens tillsyn, samtidigt som syftet med tillsynen bland annat är att komma åt olaglig verksamhet. För att uppnå detta mål ska myndigheten verka för regeländringar som går markägarna till mötes, exempelvis att minska lagbrott genom att ta bort regler (Tillsynsplan). Samtidigt konstateras markägarnas ståndortsanpassning vara mycket bristfällig (Skogsskaderapport). Målet anger att minst 80% procent av den magra marken ska föryngras med tall, vilket endast har skett på 45% av marken (a.a.). Statistiken visar att olämpliga föryngringar har skett på nästan hälften av den magra marken, vilket med stor sannolikhet kommer att medföra omfattande och allvarliga skogsskador de kommande åren (Skogsskaderapport s. 14). För att minska betesskadorna föreskrivs ökad avskjutning av kronvilt som den främsta åtgärden (a.a.). I redogörelserna för ståndortsanpassningens stora brister används ett neutralt språkbruk, till skillnad från myndighetens redogörelser om älgbetet, vilket beskrivs i alarmerande ordalag. Närbesläktad tendens finns i rapporten om ökad tillväxt. Här redovisas att ”konventionell föryngringsavverkning har gjort att uttransporten av metylkvicksilver från skogsmark till sjöar och vattendrag ökat med 6–30 procent, jämfört med om inga avverkningar hade gjorts” och att ”gränsvärden för kvicksilver överskreds i alla Sveriges ytvattenförekomster” (ibid.). Arbetet med minskade körskador har därför “stor förbättringspotential” (Tillväxtrapport s. 169). Skogsstyrelsen uppger också att “en utgångspunkt för alla skogsägare är att skogen ska brukas inom lagstiftningens ramar och för certifierade skogsägare också inom de standarder som certifieringssystemen anger” (Tillväxtrapport s. 81). Vidare fastslår myndigheten att ”möjligheterna att nå ett mål om ökad hållbar tillväxt förutsätter att målet är förenligt med skogsägarnas mål med sitt skogsbruk och att både skogsägare och samhälle ger åtgärder för en ökad hållbar tillväxt hög acceptans och legitimitet” (Tillväxtrapport s. 82) (jmf. Heder Brandt et al. (2023) om hur de stora skogsbolagen i sina kommunikationskanaler försöker övertyga privata skogsägare om att det industriella brukandet ger både högst avkastning och är mest hållbart). De svenska skogsindustriernas betydande koldioxidutsläpp kommenteras endast med meningen “det finns studier som visar att det biogena kolet kan användas mer effektivt i de skogsbaserade värdekedjorna i Sverige” (Tillväxtrapport s. 167). Detta kan jämföras med statistik som visar att 75–80% av det som tas ut från skogen efter avverkning idag slutar som kortlivade produkter såsom kartong och papper (Karlsson et al. 2023).

Flera rapporter kännetecknas av att de föreslagna målen är anpassade efter de produktionsinriktade skogsägarnas och skogsindustrins intressen, snarare än efter

vad som krävs för att hejda miljömässigt negativa utvecklingar. Exempelvis finns mål för hur skogsägarna ska öka den skogliga tillväxten (Tillväxtrapport) men inget mål för hur mycket skogsmark de ska undanta från träåvaruproduktion (Gröna steg-rapport). I rapporten om ökad skoglig tillväxt finns en fördjupad utvärdering som Skogsstyrelsen har gjort gällande hur myndighetens föreslagna åtgärder för höjd tillväxt kan förväntas påverka de globala hållbarhetsmålen. Myndigheten skriver här att “föreslagna åtgärdsområden, och även preciseringen av en hållbar tillväxt [...] innefattar inte hållbarhetsaspekter vad gäller arbetsmiljön även om detta också är en del av den hållbara utvecklingen i skogen” (Tillväxtrapport s. 164). Samtidigt larmas om undermåliga arbetsförhållanden som migrantarbetare utsätts för i den svenska skogsindustrin (Olden 2023). Det stora antalet migrantarbetare (ungefär 5000 årligen, motsvarande 85–90% av arbetskraften) som röjer och sätter plantor på svenska hyggen räknas av Skogsstyrelsen alltså inte in i kategorin skogsbrukare (a.a.).

Sammanfattningsvis är det mest framträdande i rapporternas språkbruk hur skildringen av ämnen skiljer sig åt. Det framstår som att den språkliga graden av allvar och brådska inte styrs av förväntad påverkan på ekosystem och människors och liv och hälsa, utan snarare hänger samman med hur mycket invand praxis och den industriella sektorns verksamheter förväntas störas. Skillnaderna tyder på att ideologiska utgångspunkter påverkar beskrivningarna av problemen – och med detta även hur olika utmaningar och förändringsbehov viktas och villkoras. I följande avslutande kapitel diskuteras implikationerna av rapporternas sakinhåll – samt hur dessa återges och prioriteras – i relation till fältets bredare kontext.



## 6. Långsamväxande tradition

Precis som en ensam pusselbit inte räcker för att förstå pusslets motiv, blir förståelsen av Skogsstyrelsens rapporter lidande om de inte sätts i ett större sammanhang<sup>17</sup>. I denna diskussion relateras därför undersökningens resultat till dess syfte och frågeställningar, tidigare forskning och uppsatsens teoretiska och metodologiska utgångspunkter.

### 6.1 Skogsstyrelsen är bakbunden

Den tilltro till informationens makt som Skogsstyrelsen ger uttryck för i sina rapporter kan förstås i relation till myndighetens begränsade möjligheter att föreslå lagstiftning och andra åtgärder som medför mer kontroll av och tvingande åtgärder för markägare och skogsindustrin.

Avspeglade denna situation står det upprepade gånger i rapporterna att myndighetens slutsatser inte ska tolkas som förslag till beslut. I brist på mer effektiva verktyg (såsom tillsyn, vitesföreläggande och förbud) tvingas Skogsstyrelsen att hålla sig till svagare metoder (Löfmarck et al 2017; Lidskog & Löfmarck 2016). Detta leder till att stort fokus hamnar på att försöka övertyga andra aktörer att göra vad Skogsstyrelsen vill. I informationsssammanhang har Skogsstyrelsen dock svårt att hävda sig mot de stora skogsägarföreningarna och skogsindustrierna. Dessa privata aktörer har nämligen ofta betydligt större resurser att lägga på anpassad rådgivning till skogsägarna, i syfte att få dem att bruka sina skogar till gagn för industrin (Fischer et al. 2020; Andersson & Keskitalo 2021). Eftersom starkare incitament, såsom ekonomiska ersättningar till markägare, sällan är tillgängliga för myndigheten i tillräckligt hög utsträckning blir framgången för Skogsstyrelsen ofta begränsad.

Bourdieu (1991) konstaterar att det är känslan av accepterbarhet snarare än rationella kalkyler som styr självcensuren, ett påpekande som stämmer väl in på skogssektorns språkbruk. Myntandet och användningen av skogstermer styrs av de industriella intressen som, med hjälp av bland annat sitt symboliska kapital,

---

<sup>17</sup> Det bör understrykas att det som Skogsstyrelsen ger uttryck för i de studerade rapporterna inte nödvändigtvis är förslag och värderingar som delas av alla anställda, och att myndigheten i en del fall är strikt styrd av regeringsdirektiv och andra politiska beslut och begränsningar.

dominerar skogssektorn (jmf. Bourdieu 1991). Användandet av dessa termer är nödvändigt för att erhålla det erkännande som krävs för att anses tillräckligt trovärdig och kunnig. Endast de som använder sig av ”rätt” språk – ofta definierat som det skogsindustrin accepterar och använder – ses som legitima aktörer med rätt att uttala sig om skogssektorns tillstånd, historia och utveckling. De som utgår från andra värderingar än skogsindustrin, och använder ett annat språkbruk för att beskriva skogens och dess tillstånd, målas ofta ut som naiva och felinformerade. Ju mer formellt sammanhang, desto svårare har personer som saknar de erkända meriterna, fältets symboliska kapital, att hävda sig (a.a.). Det skogsindustriella språket (med fackord som exempelvis ”föryngringsavverkning” och ”avverkningsmogen”) försätter dock kritikerna till den skogsindustriella praxisen i en rävsax. Detta eftersom orden som kritikerna nödgas använda för att ses som legitima i sig utgår från en natursyn och maktordning som kritikerna invänder emot. Skogsstyrelsens tendens att använda ett språkbruk likt skogsindustrins indikerar därför inte nödvändigtvis att de delar samma uppfattning i alla frågor. Snarare bör likheten ses som en intäkt på skogsindustrins makt att definiera vad som ska utgöra det korrekta språket, talat av dem som skolats i de korrekta synsätten. Följden blir dock att Skogsstyrelsen i sin språk användning legitimerar skogsindustrins värderingar (jmf. Fairclough 2001), vilket bidrar till att de skogsindustriella intressena ges tolknings- och handlingsföreträde om hur skogslandskapen ska brukas och mot vilka mål.

Ett skäl till att detta kan fortgå utan större debatt beror på byråkratins charm. Charmen består i att byråkratin, med sitt formella och opersonliga sätt att verka, i kombination med förenklingar som får trassliga fenomen att framstå som lätta att förstå och hantera, ger intryck av rationalitet och kompetens (Graeber 2015). Således tvingas ekosystem, i syfte att göra dem mer överblickbara, in i dåligt passande mallar, oförmögna att rymma den variation och nyansrikedom som utgör dess grund. Därmed naturaliseras de förenklade synsätten på naturen, och försöken att omvandla naturens livsuppehållande processer till ”nyttor”, ”tjänster” och ”krediter” underlättas. Med detta kommer dock en mängd så kallade ”externaliteter”: konsekvenser som inte räknas med i prissättningen – direkta effekter av att komplexiteten i systemen inte fått plats i modellerna (jmf. Graeber 2015). Resultatet av dessa externaliteter är påtagliga skador på de livsuppehållande processerna och skapade kunder som inte betalar de verkliga kostnaderna för sina handlingar. Flertalet rapporter framhåller att mätningar, utvärderingar och uppföljningar är avgörande för måluppfyllelse. Tack vare byråkratins lyster av opartiskhet, där sakliga beräkningar och avvägningar för optimal nytta tycks ligga till grund de tagna besluten, kan Skogsstyrelsen anföra att fortsatt trakthyggesbruk är en smart lösning på dagens och framtidens resursbehov.

Myndigheten påpekar återkommande att det är politikernas uppgift att fatta beslut om övergripande viljeriktningar för Sveriges skogsbruk, vad som ska vara

önskvärt och tillåtet. Skogsstyrelsen säger sig också vilja avstå från avvägningar med politiska implikationer. Samtidigt finner myndigheten det välmotiverat att göra svepande antaganden om hur produktion och konsumtion av skogliga nyttor, varor och tjänster kommer att se ut i framtiden. Åtminstone så länge som utgångspunkten är att affärerna ska fortsätta som vanligt (jmf. Schultz et al. 2021). Förändringar till förmån för värnande av ekosystemtjänster, biologisk mångfald och rekreation uppfattas dock ofta som politiska, varför myndigheten om detta endast undantagsvis uttalar sig med säkerhet.

## 6.2 Gamla normer styr alltjämt

Av Skogsstyrelsens effektivitetssträvan framstår det som att ökad effektivisering är ett självklart och självförklarande självändamål (jmf. Graeber 2015). Samtidigt konstateras att en del av effektiviseringarna ökar riskerna för att myndigheten i inte sköter sin handläggning och tillsyn på de sätt som lagar och konventioner kräver.

I Skogsstyrelsens rapporter framkommer en rad risker och skador förknippade med det storskaliga trakthyggesbruket. Skogsstyrelsen bedömer dock att denna sorts brukande fortsatt bör vara det dominerande i framtiden (jmf. Schultz et al. 2021; Heder Brandt et al. 2023). Förväntad råvaruefterfrågan styr den förordade produktionen, snarare än vad som är ekologiskt och socialt hållbart. Enligt Graeber (2015) har historiskt sett varit ett vinnande koncept för auktoritetsbärande system att visa på sin förträfflighet indirekt; genom att måla upp ett motsatsscenario visas det negativa som påstås ske i systemets frånvaro. Denna ideologifrämjande metod fungerar bäst när scenariot på något plan är genuint tilltalande. Initialt lockad av den alternativa världs som visas drar betraktaren in – för att i nästa stund, i förskräckelse inför de påstådda konsekvenserna, stöta bort visionen och dess förknippade värden (a.a.). En framtid där vårt samhälle är i samklang med de omgivande ekosystemen lockar med sin godhet – tills det uppdagats att uteblivet trakthyggesbruk, enligt skogsindustrin, skulle innebära såväl lägre välstånd som värre klimatförändringar (Heder Brandt et al. 2023). Tanken på att leva i en upphettad värld utan modernitetens bekvämligheter verkar fränstötande – och med detta invändande mot den alternativa framtiden är det dominerande systemets stabilitet säkrad (jmf. Bourdieu 1991).

Såväl språkliga övertag som andra maktförhållanden omformas i samband med förändringar i de materiella och symboliska betingelser som var deras upphov (a.a.). Med dessa nya omständigheter kan andra kunskaper och värderingar ta plats, och det tidigare förgivettagna förlora sin kuliss av självklarhet – en kuliss som den vinnande sidan tar över, tillsammans med de övertag som denna ger. Det skogsindustriella språket kan alltså endast bibehålla sin makt i den mån de skogsindustriella intressena fortsatt har dominans inom skogssektorn (jmf. Sténs et

al. 2019 om att allmänheten aktivt behöver efterfråga förändringar för att dessa ska ske).

Resultaten från denna undersökning ger en ökad förståelse av Skogsstyrelsens prioriteringar och visar vilken skogsförvaltning som skulle vara aktuell om förslagen från de studerade myndighetsrapporterna infördes. Därför kan resultaten även utgöra ett underlag för fortsatta studier om Sveriges skogsbruk. Då studien varit begränsad till de rapporter som Skogsstyrelsen skrivit på egen hand och publicerat under ett års tid, hade det varit givande om bilden kunde breddas. Jämförande studier kunde utföras på material som inkluderade rapporter Skogsstyrelsen skrivit tillsammans med andra, alternativt över flera år. På så vis skulle mer mångsidiga och säkra slutsatser kunna nås. Det vore också givande att undersöka rapporter från andra näringslivsnära myndigheter, såsom Jordbruksverkets, för att se om de visar på en liknande relation till näringarna myndigheten har samröre med.

### 6.3 Slutsats

Syftet med denna uppsats var att undersöka vilka värderingar som karaktäriserar Skogsstyrelsens rapporter och vilka intressen som gynnas och missgynnas av myndighetens hållning.

Min undersökning, ledd av frågeställningar om hur Skogsstyrelsen beskriver skogsbruk och skogsbrukets aktörer, har visat att myndigheten präglas av produktivistiska intressen som går i linje med skogsindustrins värderingar. Vidare framkommer att Skogsstyrelsen, på grund av resursbrist och politiska svångremmar, har svårt att bjuda motstånd i de fall den är av annan åsikt än skogsindustrin. Skogsstyrelsen är därför oförmögen att fullgott utföra de uppdrag som ålagts den i regleringsbrev och av lagstiftningen. De normer som enligt rapporterna ska bekämpas är de som hindrar skogsindustrin att fortsätta vara konkurrenskraftig. Skogsvårdslagen sätter stor tilltro till skogsägarnas förmåga att fatta evidensbaserade beslut i linje med rådande lagar. Skogsstyrelsen utgår dock från att skogsägarna saknar kompetens och inte följer lagen utan myndighetens rådgivning och kontroller. Detta tyder på att lagstiftningen över skogssektorn i nuvarande form brister i funktion och legitimitet.

En konsekvens av allt detta är att Skogsstyrelsen sannolikt, villigt eller ej, fortsatt kommer att bidra till upprätthållandet av status quo – såväl gällande tankemässiga som bruksmässiga normer och sektorssamarbeten. Den som vill se förändring av hur våra skogslandskap förvaltas, och vilka intressen som gynnas därav, får därför vända sig åt annat håll, exempelvis till de överstatliga institutioner vars viljeriktningar Skogsstyrelsens förslag står i konflikt med.

# Referenser

## 6.1 Källor

- Skogsstyrelsen (2023). *Delrapport: Att genomföra åtgärder för att återvåta utdikade våtmarker.* (2023:02). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023). *Gröna steg för levande skogar.* (2023:03). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023). *Skogsskador i Sverige 2022.* (2023:04) Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023c). *Samlad tillsynsplan för 2023.* (2023:05). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023). *17 vägar till en mer jämställd skogssektor.* (2023:07). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023). *Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan.* (2023:10). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023). *Friluftsliv och mångbruk – Mål och utvecklingsbehov för skogens sociala värden.* (2023:11). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023). *Fler regelförenklingar för skogsbruket.* (2023:13). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023). *Omvärldsanalys 2023.* (2023:14). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023). *Analys av regelverk utifrån behov av klimatanpassning i skogen och skogsbruket.* (2023:17). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023). *Nulägesbeskrivning av enskilda vägar med inriktning på skogsbrukets transporter.* (2023:18). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023). *Skogsträdsförädling för ökad resistens mot skadegörare.* (2023:19). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023). *Förslag till ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen.* (2023:21). Skogsstyrelsen.

## 6.2 Litteratur

- Andersson, E. & Keskitalo, E.C.H. (2018). Adaptation to climate change? Why business-as-usual remains the logical choice in Swedish forestry, *Global Environmental Change*, 48, 76–85, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.11.004>
- Andersson, E., & Keskitalo, E. C. H. (2021). Constructing forest owner identities and governing decisions and relationships: the owner as distant consumer in Swedish forestry. *Journal of Environmental Planning and Management*, 64(11), 1963–1984. <https://doi.org/10.1080/09640568.2020.1852395>
- Barker, P. (1998). *Michel Foucault: an introduction*. Edinburgh. Edinburgh University Press.
- Beck, U. (1992). *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage.
- Beckeman, V., Larsson, U., Lyrå, L. & Sjölund, H. (2022). ”Omöjligt att ta hänsyn till varenda fågel i skogen”. *Dagens Nyheter*, 16 februari. <https://www.dn.se/debatt/omojligt-att-ta-hansyn-till-varenda-fagel-i-skogen/> [2024-04-19]
- Beland Lindahl, K. (2015). Actors’ Perceptions and Strategies: Forests and Pathways to Sustainability. In: Westholm, E., Beland Lindahl, K., Kraxner, F. (red.) *The Future Use of Nordic Forests*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-14218-0\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-14218-0_8)
- Beland Lindahl, K., Söderberg, C., Lukina, N., Tebenkova, D., Pecurul, M., Pülzl, H., Sotirov, M. & Widmark, C. (2023). Clash or concert in European forests? Integration and coherence of forest ecosystem service–related national policies. *Land Use Policy*. 129. Doi:[106617. 10.1016/j.landusepol.2023.106617](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106617)
- Berg, M. & Beckeman, V. (2021). ”Ökad kolinlagring är ineffektiv och kortsiktig klimatpolitik”. *Dagens Nyheter*, 16 augusti. <https://www.dn.se/debatt/okad-kolinlagring-ar-ineffektiv-och-kortsiktig-klimatpolitik/> [2024-04-19]
- Bjärstig, T., Sandström, C., Sjögren, J., Sonesson, J. & Nordin, A. (2019) A struggling collaborative process – revisiting the woodland key habitat concept in Swedish forests. *Scandinavian Journal of Forest Research*, 34(8), 699–708, Doi: [10.1080/02827581.2019.1674916](https://doi.org/10.1080/02827581.2019.1674916)
- Bourdieu, P. (1991). *Language and Symbolic Power*. Cambridge. Harvard University Press.
- Bush, T. (2010). Biodiversity and Sectoral Responsibility in the Development of Swedish Forestry Policy, 1988–1993. *Scandinavian Journal of History*, 35(4), 471–498. <https://doi.org/10.1080/03468755.2010.528249>
- Christensson, P. (2019). ”Skogen ger bäst klimatnytta genom att brukas”. *Dagens Nyheter*, 10 oktober. <https://www.dn.se/debatt/repliker/skogen-ger-bast-klimatnytta-genom-att-brukas/> [2024-04-19].
- Deuffic, P., Sotirov, M., Arts, B. (2018). “Your policy, my rationale”. How individual and structural drivers influence European forest owners’ decisions. *Land Use Policy*, 79, 1024-1038. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.09.021>
- Enander, K.G. (2002). Framväxten av en skoglig miljöpolitik. *Skogshistoriska Sällskapets Årsskrift 2002*. 98–119.

- Fairclough, N. (2001). *Language and Power*. Harlow. Longman.
- Fischer, K., Stenius, T., & Holmgren, S. (2020). Swedish Forests in the Bioeconomy: Stories from the National Forest Program. *Society & Natural Resources*, 33(7), 896–913. <https://doi.org/10.1080/08941920.2020.1725202>
- Graeber, D. (2015). *The utopia of rules: on technology, stupidity, and the secret joys of bureaucracy*. Brooklyn: Melville House.
- Gulbrandsen, L. H. (2005). Explaining different approaches to voluntary standards: A study of forest certification choices in Norway and Sweden. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7(1), 43–59. <https://doi.org/10.1080/15239080500251874>
- Habermas, J. (1978). *Knowledge and human interests*. 2. ed. London. Heinemann.
- Hallberg-Sramek, I., Bjärstig, T. & Nordin, A. (2020) Framing woodland key habitats in the Swedish media – how has the framing changed over time?, *Scandinavian Journal of Forest Research*, 35(3–4), 198–209, Doi: [10.1080/02827581.2020.1761444](https://doi.org/10.1080/02827581.2020.1761444)
- Heder Brandt, P., Olsson, A., Dahlquist, K., & Inal, T. (2023). “Profitability is sustainability:” framing of forest management practices by the Swedish forest industry. *Scandinavian Journal of Forest Research*, 38(7–8), 429–441. <https://doi.org/10.1080/02827581.2023.2252740>
- Hickman, L., Flamm, M. C., Skowronski, K. P., Rea, J. A. (2011). (2011). *The Continuing Relevance of John Dewey: Reflections on Aesthetics, Morality, Science, and Society* [Elektronisk resurs]. (1). Brill. Rodopi.
- Holmberg, L. (2005). *Skogshistoria år från år 1177–2005 – Skogspolitiska beslut och andra viktiga händelser i omvärlden som påverkat Skogsvårdsorganisationens arbete*. Jönköping. Skogsstyrelsen.
- Inglis, D. (2019). *An Invitation to Social Theory*. Cambridge. Polity Press.
- Jensen, E. L. (2000). Negotiating Forests: The Concept of Biodiversity in the Swedish Forestry Debate. I Gísli Pálsson, & Hornborg, A. (red.). *Negotiating Nature: Culture, Power, and Environmental Argument*. Lund. Lund University Press
- Johansson, T. (2017). Skog – i ständig förändring. I Jönsson, R.B. (red.): *Miljöövervakning i Kalmar län. En kort beskrivning av tillståndet i länet*. Länsstyrelsen Kalmar län.
- Karlsson, P. E., Lundblad, M., Josefsson Ortiz, C., Wikberg, P.-E., & Gustafsson, T. (2023). *Kartläggning av inhemska biogena koldioxidutsläpp i Sverige*. 2023:3. SMED Rapport. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:naturvardsverket:diva-10798> [2024–04–25]
- Korkiakoski, M, Tuovinen, J-P., Penttila, T., Sarkkola, S., Ojanen, P., Minkinen, K., Rainne, J., Laurila, T. & Lohila, A. (2019). Greenhouse gas and energy fluxes in a boreal peatland forest after clear-cutting, *Biogeosciences*, 16(19), 3703–3723, <https://doi.org/10.5194/bg-16-3703-2019>
- Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skogsstyrelsen*. Stockholm. Regeringskansliet. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=24087>

- Lenas, S. (2024). Skogsbolag avverkar i känsliga områden – trots miljöcertifiering. *Dagens Nyheter*, 28 februari. <https://www.dn.se/sverige/skogsbolag-avverkar-i-kansliga-omraden-trots-miljocertifiering/> [2024-04-19]
- Lidskog, R., Löfmarck, E. (2016) Fostering a flexible forest: Challenges and strategies in the advisory practice of a deregulated forest management system. *Forest Policy and Economics*, 62: 177–183 <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2015.10.015>
- Lidskog, R. & Sjödin, D. (2014) Why do forest owners fail to heed warnings? Conflicting risk evaluations made by the Swedish forest agency and forest owners, *Scandinavian Journal of Forest Research*, 29(3), 275–282, Doi: [10.1080/02827581.2014.910268](https://doi.org/10.1080/02827581.2014.910268)
- Logmani-Aßmann, J., Beland Lindahl, K., Krott, M., Burns, S. & Giessen, L. (2022). Forest Set-Aside Policy for International Biodiversity Targets? Obstructive Bureaucratic Territoriality in Germany and Sweden. *International Forestry Review*. 23. 448–461. Doi:[10.1505/146554821834777251](https://doi.org/10.1505/146554821834777251)
- Lutz, M. A. (1985). Pragmatism, Instrumental Value Theory and Social Economics. *Review of Social Economy*, 43(2), 12.
- Löfmarck, E., Ugglå, Y. & Lidskog, R. (2017). “Freedom with what? Interpretations of “responsibility” in Swedish forestry practice.” *Forest Policy and Economics*, 75, 34–40. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.12.004>
- Mark- och Miljödomstolen Växjö mål nr 6616–23 dom 2024-02-15.
- Naturvårdsverket (2020). *Så fungerar arbetet med Sveriges miljömål*. <https://www.sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/> [2024-02-07]
- Olden, M. (2023). *Duped – The exploitation of migrant workers in Sweden’s forest sector*. Fern.
- Robson, C. & McCartan, K. (2016). *Real world research: a resource for users of social research methods in applied settings*. (Fourth Edition). Chichester. Wiley.
- Schulz, T., Lieberherr, E. & Zabel, A. (2022) How national bioeconomy strategies address governance challenges arising from forest-related trade-offs, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 24(1), 123–136, Doi: [10.1080/1523908X.2021.1967731](https://doi.org/10.1080/1523908X.2021.1967731)
- SFS 2009:1393. *Förordning med instruktion för Skogsstyrelsen*.
- Skogsstyrelsen (u.å.). *Fastighets- och ägarstatistik i skogsbruket*. <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/fastighets--och-agarstruktur-i-skogsbruk/> [2024-04-08].
- Skogsstyrelsen (2022). *Levande skogar: Fördjupad utvärdering 2023*. (2022:12). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023a). *Förutsättningar för hyggesfritt skogsbruk och definition av naturnära skogsbruk i Sverige. Regeringsuppdrag*. (SKS: 2022/3845). Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2023b). *Om oss*. <https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/> [2024-02-07]
- Skogsstyrelsen (2023d). *Årsredovisning 2022*. Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen (2024). *Webbutbildning om hyggesfritt skogsbruk*. <https://www.skogsstyrelsen.se/bruka-skog/olika-satt-att-skota-din->



[skog/hyggesfritt-skogsbruk/webbutbildning-om-hyggesfritt-skogsbruk/](#) [2024-04-08]

- Skowronski, K. P. (2011). Social and Political Powers in John Dewey's Aesthetics. In Hickman, L. A., Flamm, M. C., Skowroński, K. P. and Rea, J. A. (Eds.) *The Continuing Relevance of John Dewey - Reflections on Aesthetics, Morality, Science, and Society*. Amsterdam – New York, NY. Rodopi.
- Sténs, A., Roberge, J-M., Löfmarck, E., Lindahl, K B., Felton, A. et al. (2019). From ecological knowledge to conservation policy: a case study on green tree retention and continuous-cover forestry in Sweden. *Biodiversity and Conservation*, 28(13): 3547–3574 <https://doi.org/10.1007/s10531-019-01836-2>
- Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) (2023). *Produktiv skogsmark*. <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/riksskogstaxeringen/statistik-om-skog/senaste-statistiken/produktiv-skogsmark/> [2024-02-07]
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Vol. 1. Berkeley. University of California press.

## Populärvetenskaplig sammanfattning

Skogsstyrelsen är trängd mellan olika intressenter och motstridiga uppdrag. Samtidigt har myndigheten stor påverkan på den svenska skogssektorn och Sveriges skogslandskap. Dessa två faktum gör det intressant att undersöka hur Skogsstyrelsen beskriver skog, skogsbruk och skogsaktörer. Skildringarna kan nämligen säga något om vilka intressen och värderingar som påverkar myndighetens agerande. Rapporter är ett bra material att granska, eftersom de visar den formella och officiella bilden som avsändaren själv vill ska synas.

Uppsatsens undersökning bygger på en närläsning av Skogsstyrelsens egenhändigt skrivna och publicerade rapporter från år 2023. Analysen visar att Skogsstyrelsen har ett stort resursunderskott, med brist på ekonomiska medel, tid och kompetens. Dessa underskott inverkar menligt på myndighetens möjligheter att utföra sina uppdrag. I kombination med den mjuka styrning som dominerar i skogssektorn blir det svårt för Skogsstyrelsen att säkerställa uppfyllandet av nationella mål, eftersom de är beroende av externa aktörers samarbetsvilja för att nödvändiga åtgärder ska införas. Skogsstyrelsen redogör även för att skogsmarksägarna är i stort behov av kompetensutveckling, utan vilken icke-optimal och i vissa fall olaglig skogsskötsel ur såväl produktions- som miljösynpunkt fortsatt kommer bedrivas. Skogsindustrins intressen speglas i myndighetens fokus på produktion av trädbiomassa och sektorns konkurrenskraftighet, mätt efter dagens kapitalintensiva och homogeniserade standard. Andra intressenters kunskaper och behov marginaliseras.

Sammanfattningsvis är de industriella intressenas prägel på Skogsstyrelsens rapporter stark. Av de två formellt jämställda skogliga målen, produktion och miljö, ges det förstnämnda högre prioritet. Denna tendens hänger samman med den produktionsinriktade politik som dominerat den statliga styrningen av skogssektorn sedan 1900-talets början. På ett flertal områden ligger myndighetens förslag och prioriteringar därför inte i linje med Sveriges miljömål och internationella åtaganden. Förändringar krävs för att Skogsstyrelsens verksamhet i högre utsträckning ska bidra till uppfyllandet av goda miljötillstånd.

# Tack

Varmt tack till min handledare Örjan Bartholdson, som alltid varit redo att ta en virtuell kopp kaffe och prata om skrivprocessen och andra mer eller mindre relaterade ämnen. Tack för alla dina läsrekommendationer, ditt intresse och din uppmuntran. Att få ha en handledare som du har varit en ynnest.

Stort tack också till ni vänner som med era läsningar, kommentarer och inspel gett mig många konstruktiva förbättringsförslag. Framför allt, tack Jonas för ditt stöd, dina kloka tankar, och dina skarpsynt granskande ögon.

## Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (PDF-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Även om du inte publicerar fulltexten kommer den arkiveras digitalt. Om fler än en person har skrivit arbetet gäller krysset för samtliga författare. Du hittar en länk till SLU:s publiceringsavtal på den här sidan:

- <https://libanswers.slu.se/sv/faq/228316>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.