

RAPPORT 2021/10

Effekter av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn



© Skogsstyrelsen, november 2021

PROJEKTLEDARE
Elisabet Andersson

PROJEKTGRUPP/FÖRFATTARE
Samuel Pardon, Sweco
Sara Lindberg, Sweco

OMSLAGSFOTO
Michael Ekstrand

GRAFISK PRODUKTION
Bo Persson

UPPLAGA
Finns endast som pdf-fil för egen utskrift

Innehåll

Förord	6
1 Sammanfattning	7
2 Utvidgad sammanfattning	9
2.1 Swecos uppdrag	9
2.2 Metod	9
2.3 Effektlogiker	10
2.4 Swecos samlade bedömning	11
2.5 Utvärdering av effekter	11
2.5.1 Prestationsnära effekter	11
2.5.2 Mellanliggande effekter	11
2.5.3 Slutliga effekter	13
2.6 Fördjupning: Kantzoner mot sjöar och vattendrag	13
2.6.1 Avverkning ända fram till vatten	14
2.7 Övergripande analys av arbetssättet	14
3 Inledning	16
3.1 Swecos uppdrag	16
3.2 Om utvärderingsobjektet – målbilder för god miljöhänsyn	17
3.3 Introduktion till miljöhänsyn	19
3.4 Rapportens disposition	20
4 Metod	21
4.1 Angreppssätt	21
4.2 Empirisk insamling	23
5 Effektlogiker	25
5.1 Målbilder för god miljöhänsyn	25
5.2 Målbilder för kantzoner mot sjöar och vattendrag	28
5.3 Kort om andra möjliga perspektiv	28
6 Utvärdering av effekter	31
6.1 Prestationsnära effekter	31
6.1.1 Swecos bedömning	32
6.2 Mellanliggande effekter	33
6.2.1 Implementering	33
6.2.2 Swecos bedömning	38
6.2.3 Kunskap, samsyn och drivkrafter	39
6.2.4 Swecos bedömning	43

6.2.5	Lämnad hänsyn	44
6.2.6	Swecos bedömning	49
6.3	Slutliga effekter	49
6.3.1	Swecos bedömning	50
6.4	Fördjupning: Kantzoner mot sjöar och vattendrag	51
6.4.1	Tillämpning av målbilderna i skogsbruket	51
6.4.2	Swecos bedömning	58
6.5	Swecos samlade bedömning	58
7	Övergripande analys av arbetssättet	60
7.1	Målbildsarbetet som policynätverk	60
7.2	Målbildsarbetets primära utmaning	62
7.3	Nätverksstyrning och Skogsstyrelsens roll	63
7.4	Slutsatser	64
8	Avslutande diskussion	65
9	Referenslista	66
	Bilaga 1. Förteckning över intervjuade organisationer	69
	Bilaga 2. Intervjuformulär	71
	Bilaga 3. Enkätfrågor	74
	Bilaga 4. Effektlogiker – schematisk illustration	76
	Bilaga 5. Förteckning över målbilder för god miljöhänsyn	78

Förord

Arbetet med målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder inleddes 2011 som ett samverkansprojekt mellan Skogsstyrelsen, andra myndigheter, skogsbruket, ideell naturvård med flera intressenter. Syftet var att nå en ökad samsyn om vad som är god miljöhänsyn i samband med föryngringsavverkning, för att på så sätt kunna bidra till att nå skogspolitiska mål såväl som miljökvalitetsmål.

De första målbilderna kom på plats 2013. Därefter har arbetet fortsatt med att komplettera befintliga och utveckla nya målbilder. Uppföljningar visar att både Skogsstyrelsen och skogsbruket har tilltro till och engagemang för arbetet. Förväntningarna på att målbildsarbetet ska ge resultat är höga, både bland deltagande organisationer och i samhället.

Efter snart ett decennium vill Skogsstyrelsen utvärdera arbetet och belysa grundläggande frågor kring effekter och processer. Skogsstyrelsen har därför låtit genomföra en oberoende utvärdering med hjälp av en konsult (Sweco). Målbildsförvaltningens samverkansgrupp deltog i framtagandet av uppdragsspecifikationen. Representanter från samverkansgruppen har även deltagit vid ett par seminarier under arbetets gång, rörande förslag på upplägg samt tolkning av resultat.

Denna rapport innehåller Swecos utvärdering av målbildsarbetet. Resultaten från utvärderingen kommer att ligga till grund för en framåtblickande analys kring utvecklingsmöjligheter för målbildsarbetet.

2021-11-11

Dan Rydberg
Enhetschef, Skogsstyrelsen

Elisabet Andersson
Ekolog, Skogsstyrelsen

1 Sammanfattning

Sweco har på uppdrag av Skogsstyrelsen genomfört en effektutvärdering av det gemensamma arbetet med målbilder för god miljöhänsyn som bedrivits av myndigheter, skogsbruket och ideella organisationer sedan 2011. Målbilderna syftar till ökad samsyn och tydlighet om vad god miljöhänsyn innebär och ska tillsammans med formellt skydd och frivilliga avsättningar bidra till att de skogs- och miljöpolitiska målen nås. Genom att tydligt beskriva hur miljöhänsyn praktiskt bör tas ska målbilderna leda till mer funktionell och effektiv miljöhänsyn.

Den svenska skogspolitiken är ett politikområde som präglas av interaktiv samhällsstyrning som styrform. Mycket av skogspolitikens innehåll och utfall utformas och konkretiseras därför i olika nätverkskonstellationer, inte sällan med deltagande från intressenter med konflikterande intressen. Komplexiteten utgör grunden för behovet av interaktiv samhällsstyrning inom politikområdet, men innebär också svåra förutsättningar för framgång. Swecos effektutvärdering visar att målbildsarbetet har etablerat ett stabilt och framgångsrikt policynätverk kring miljöhänsyn, en plattform som genom konstruktiv dialog lyckats finna gemensamma nämnare mellan en bredd av intressen, och i hög grad svarat upp mot den bakomliggande problembilden och de syften som har formulerats för arbetet. Effektutvärderingen visar att legitimiteten som policynätverkets arbetsprocess skänkt till målbilderna för god miljöhänsyn lett till en bred och genomgripande implementering i skogsbruket, vilket i sin tur lett till ett kunskapslyft, en utbredd samsyn samt i viss mån stärkta drivkrafter kring miljöhänsyn. Sweco bedömer att detta sannolikt har påverkat skogsbrukets lämnade miljöhänsyn positivt, vilket på sikt bör påverka miljötilståndet i skogen positivt och därmed bidra till uppfyllelse av det skogspolitiska miljömålet, miljö kvalitetsmålet Levande skogar och i förlängningen även flera andra miljömål. Omfattningen av effekterna för skogsbrukets lämnade hänsyn och påverkan på miljötilståndet i skogen går dock inte att bedöma på grund av avsaknaden av jämförbara data och en samlad bild av skogsbrukets lämnade miljöhänsyn.

Det är problematiskt att utvärderingens bedömningar av de praktiska effekterna för skogsbrukets lämnade hänsyn och därpå följande effekter på miljötilståndet i skogen endast utgörs av sannolikhetsresonemang, snarare än robust empiri. Avsaknaden av jämförbara data och en samlad bild av skogsbrukets lämnade hänsyn, och effekterna på miljötilståndet i skogen, är en brist som är angelägen att åtgärda ur både ett skogspolitiskt och miljöpolitiskt perspektiv. Att kunna bedöma målbildsarbetets effekter är givetvis en del, men i ett bredare perspektiv måste en samlad bild av skogsbrukets lämnade hänsyn sättas samman med effekterna av det formella skyddet av skog, frivilliga avsättningar och andra anpassningar inom skogsbruket. Att söka svaret på hur den samlade bilden av skogsbrukets lämnade hänsyn ser ut, och analysera effekterna på miljötilståndet i skogen, borde därför vara högt prioriterat framåt.

Sweco noterar att den fas av intensiva implementeringsaktiviteter som genomfördes fram till 2017 av både Skogsstyrelsen och skogsbruket har följts av en period av färre aktiviteter därefter. Sweco bedömer att detta utgör en risk för upprätthållandet av kunskapsnivån och samsynen om god miljöhänsyn. Sweco bedömer att

Skogsstyrelsen och den gemensamma målbildförvaltningen behöver säkerställa långsiktiga, förvaltande insatser kopplade till målbilderna. Även resultaten från Skogsstyrelsens nya hänsynsuppföljning utgör en risk som skulle kunna återuppväcka den problematik som identifierades 2011 med betydande meningsskiljaktigheter kring tolkningar av uppföljningen av skogsbrukets miljöhänsyn. Dialog om resultaten bör kunna föras inom ramen för den gemensamma målbildförvaltningen.

Sweco kan konstatera att målbildsarbetet står inför ett vägval gällande arbetets innehåll och former framåt. Omprövningar och omförhandlingar är, utifrån ett teoretiskt perspektiv, ”normala” inslag i ett välfungerande policynätverk, som över tid behöver hantera förändrad omvärldskontext, nya ställningstaganden från intressenter, ny kunskap med mera. Mindre välfungerande policynätverk blir sällan så långlivade att de ställs inför den här typen av tryck på institutionellt lärande. Liksom policynätverkets arbete i övrigt ställer det institutionella lärandet höga krav på deltagarnas förmåga och vilja att förstå olika perspektiv, förhandla, kompromissa och fokusera på gemensamheter snarare än konfliktytor. Skogsstyrelsen har, enligt Sweco, en avgörande roll i denna process genom att utöva nätverksstyrning, på samma sätt som man gjort med framgång sedan 2011.

2 Utvidgad sammanfattning

2.1 Swecos uppdrag

Sweco tilldelades i juni 2021 uppdraget att analysera och utvärdera effekterna av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn. I dialog mellan Sweco och Skogsstyrelsen har uppdraget preciserats ytterligare. Sammantaget innebär preciseringarna att uppdraget kommit att bestå av tre delar:

- Mål-resultat-utvärdering av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn med fokus på effekter.
- Fördjupning av mål-resultat-utvärderingen avseende den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag.
- Övergripande analys av arbetssättet med målbilder för god miljöhänsyn.

Utvärderingsobjektet i Swecos uppdrag har endast varit effekterna av målbildsarbete och målbilderna. Arbetsprocessen kring och i målbildsarbetet ligger utanför utvärderingen. Inom ramen för Swecos uppdrag har dock en övergripande analys gjorts av arbetssättet. Uppdraget har genomförts under perioden juli-oktober 2021.

2.2 Metod

Swecos angreppssätt för utvärderingar utgår från interventionslogik som analytiskt verktyg. Interventionslogik är en systemmodell som åskådliggör hur interventioner, eller åtgärder, är tänkta att hänga samman från bakomliggande problem, till resurser och verksamhet och från verksamhet till prestationer och effekter som är tänkta att svara upp mot det bakomliggande problemet eller behovet. För mål-resultat-utvärderingar är interventionslogik användbart genom att utgöra en referensram som ett empiriskt underlag kan jämföras mot. Det löser den ständigt närvarande frågan i utvärderingssammanhang om vilken måttstock som ska användas. Ju större överensstämmelse mellan faktiska resultat i verkligheten och de avsedda resultaten som beskrivs i interventionslogiken, desto bättre. I mål-resultat-utvärderingar med fokus på effekter används ofta begreppet effektlogik istället för interventionslogik. Utifrån Swecos övergripande angreppssätt har mål-resultat-utvärderingen genomförts i tre steg:

1. Rekonstruktion av effektlogiker
2. Empirisk kartläggning av utfall
3. Effektanalys

I tillägg till mål-resultat-utvärderingen har Swecos uppdrag även omfattat en övergripande analys av arbetssättet med målbilder för god miljöhänsyn.

Den empiriska insamlingen i uppdraget har till stor del utgjorts av insamling, sammanställning och analys av för uppdraget relevanta befintliga underlag såsom styrdokument, arbetsplaner, uppföljningar, rapporter och forskningsstudier. Vidare har en intervjustudie med 26 informanter genomförts. Urvalet av informanter

gjordes i samråd mellan Sweco och Skogsstyrelsen. Av informanterna har drygt hälften sin organisatoriska hemvist inom skogsbruket, därutöver har representanter för Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Riksantikvarieämbetet samt ett antal ideella organisationer intervjuats.

För den del av uppdraget som behandlat den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag har en kort webbenkät skickats ut till målgruppen maskinförare. Syftet med enkäten var att komplettera den bild av tillämpningen av målbilderna som förmedlades i intervjustudien. Webbenkäten spreds via branschorganisationen Skogsentreprenörernas nätverk och besvarades av 154 respondenter.

I genomförandet av uppdraget har Sweco också hållit två workshoppar där Skogsstyrelsen och representanter från samverkansgruppen för den gemensamma förvaltningen av målbilderna deltagit.

2.3 Effektlogiker

Swecos rekonstruktion av effektlogikerna för målbildsarbetet som helhet och målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag har utgått från beskrivningar och syftesformuleringar som återfinns i dokumentation och publikationer som tagits fram inför eller inom ramen för målbildsarbetet. Swecos bedömning har varit att detta är det mest relevanta perspektivet och underlaget att utgå ifrån, eftersom det bör spegla de centrala aktörernas avsedda effekter med arbetet. I detta underlag framträder en relativt tydlig bild av effektlogiken. Som en direkt, prestationsnära effekt, tolkar Sweco att avsikten primärt har varit att målbildsarbetet ska leda till ökad samsyn och tydlighet om vad god miljöhänsyn innebär mellan deltagande aktörer, men även en ökad samsyn om sektorsansvaret och en förbättrad dialog mellan skogsbruket och Skogsstyrelsen. Sweco tolkar att den ökade samsynen om god miljöhänsyn och sektorsansvaret i första hand avser skogsbruket och Skogsstyrelsen. Vidare tolkar Sweco att de prestationsnära effekterna har avsetts leda till en spridning och implementering av målbilderna, i form av exempelvis utbildningar och utbildningsmaterial, rutiner etcetera som i sin tur avsetts leda till ökad kunskap om miljövärden, ökad kunskap om ändamålsenliga hänsynsåtgärder och stärkta incitament att de facto genomföra hänsynsåtgärderna. Som en följd av detta tolkar Sweco att skogsbruket ska följa målbilderna i sin miljöhänsyn och att hänsynen därmed blir mer funktionell och effektiv. Dessa mellanliggande effekter ska slutligen leda till effekter i skogen som bidrar till måluppfyllelse för de skogs- och miljöpolitiska målen, främst det skogspolitiska miljömålet och miljökvalitetsmålet Levande skogar. Detta tolkar Sweco vara den slutliga effekten i effektlogiken.

Effektlogiken för målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag följer den övergripande effektlogiken för målbilderna som helhet, med skillnaden att effekterna har ett snävare omfång. De prestationsnära effekterna kring samsyn och förbättrad dialog samt de mellanliggande effekterna kring implementering, kunskap, drivkrafter och tillämpning är i allt väsentligt desamma, men avgränsade till just kantzoner mot sjöar och vattendrag.

2.4 Swecos samlade bedömning

Sweco bedömer att målbildsarbetet och målbilderna för god miljöhänsyn i hög grad svarat upp mot den bakomliggande problembilden och de syften som formulerats för arbetet. Målbildsarbetet har etablerat en välfungerande plattform för konstruktiv dialog och utveckling av skogsbrukets miljöhänsyn, med bred representation från olika intressenter. Målbilderna har implementerats brett och genomgripande i skogsbruket, och lett till ett kunskapslyft, en utbredd samsyn samt i viss mån stärkta drivkrafter kring miljöhänsyn. Detta har sannolikt påverkat skogsbrukets lämnade miljöhänsyn positivt, vilket på sikt bör påverka miljötillståndet i skogen positivt och därmed bidra till uppfyllelse av det skogspolitiska miljömålet och miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Omfattningen av effekterna för skogsbrukets lämnade hänsyn och påverkan på miljötillståndet i skogen går inte att bedöma på grund av avsaknaden av jämförbara data och en samlad bild av skogsbrukets lämnade miljöhänsyn. Sweco bedömer att fortsatta aktiviteter krävs av såväl Skogsstyrelsen som skogsbruket för att förvalta och förstärka målbildsarbetets och målbildernas effekter långsiktigt.

2.5 Utvärdering av effekter

2.5.1 Prestationsnära effekter

Prestationsnära effekter innebär i detta sammanhang effekter som uppstått som en direkt följd av målbildsarbetet och de framtagna målbilderna. Det handlar alltså om effekter som är avgränsade till de aktörer som deltagit i målbildsarbetet, i samverkansgruppen eller i arbetsgrupperna. Sweco bedömer att målbildsarbetet har etablerat en välfungerande plattform för konstruktiv dialog och utveckling av skogsbrukets miljöhänsyn, med bred representation från olika intressenter. Arbetet har lett till en väsentligt förbättrad dialog samt ökad samsyn och tydlighet avseende god miljöhänsyn mellan nyckelaktörer inom skogsbruket, Skogsstyrelsen och andra deltagande intressenter. Sweco konstaterar att målbildsarbetet, som plattform, utgör en av få konstruktiva mötesplatser mellan miljöorganisationer och skogsbruket, vilket bedöms ha ett värde i sig i en alltmer polariserat skogspolitisk debatt.

2.5.2 Mellanliggande effekter

De mellanliggande effekterna kan delas in tre olika led. Det handlar om implementeringen av de framtagna målbilderna, hur målbilderna påverkat kunskap, samsyn och drivkrafter avseende miljöhänsyn samt hur den lämnade hänsynen faktiskt påverkats. Sweco bedömer att målbildernas innehåll implementerats brett och genomgripande i skogsbrukets och Skogsstyrelsens verksamheter, som en följd av omfattande implementeringsinsatser. Sweco bedömer att kopplingarna mellan målbilderna och skogscertifieringarna PEFC och FSC, som också stärkts över tid, har bidragit till skogsbrukets implementering av målbildernas innehåll. Sweco bedömer att flexibiliteten som lämnats gällande implementeringen har lett till en skillnad mellan hur större och mindre aktörer tagit till sig och använder målbilderna. Något förenklat uttryckt förefaller större aktörer i hög grad ha införlivat målbildernas innehåll i verksamhetsstyrningen, medan mindre aktörer använder målbilderna som fristående vägledningar och verktyg för praktisk planering och uppföljning av åtgärder. Sweco bedömer att dessa skillnader är naturliga, till

följd av skilda förutsättningar, och att flexibiliteten som lämnats till skogsbruket har möjliggjort för olika organisationer att implementera målbilderna anpassat efter sin egen kontext.

Sweco bedömer att målbildernas omfattande implementering har lett till ett brett kunskapslyft kring miljöhänsyn inom såväl Skogsstyrelsen som skogsbruket. Målbilderna har bidragit med strukturerad kunskap och ökad tydlighet om vad god miljöhänsyn innebär samt en ökad medvetenhet. Inom skogsbruket har implementeringen av målbilderna, framför allt genom utbildningar, lett till en jämnare kunskapsnivå, vilket har ett stort värde.

Sweco bedömer att målbilderna har bidragit till en ökad samsyn kring miljöhänsyn inom skogsbruket samt mellan skogsbruket och Skogsstyrelsen. Målbilderna har etablerat en gemensam referensram och ett gemensamt språkbruk som tidigare saknats. Gemensamma aktiviteter för uttolkning och diskussion om målbilderna mellan Skogsstyrelsen och skogsbruket har haft en central betydelse för samsynen. Sweco noterar att den fas av intensiva implementeringsaktiviteter som genomfördes fram till 2017 av både Skogsstyrelsen och skogsbruket har följts av en period av färre aktiviteter därefter. Sweco bedömer att detta utgör en risk för upprätthållandet av kunskapsnivån och samsynen om god miljöhänsyn. Sweco bedömer att Skogsstyrelsen och den gemensamma målbildsförvaltningen behöver säkerställa långsiktiga, förvaltande insatser kopplade till målbilderna. Även resultaten från Skogsstyrelsens nya hänsynsuppföljning utgör en risk som skulle kunna återuppväcka den problematik som identifierades 2011 med betydande meningskiljaktigheter kring tolkningar av uppföljningen av skogsbrukets miljöhänsyn. Dialog om resultaten bör kunna föras inom ramen för den gemensamma målbildsförvaltningen.

Avseende skogsbrukets drivkrafter att lämna miljöhänsyn bedömer Sweco att målbilderna haft viss positiv påverkan. För det första bedöms den ökade kunskapen, samsynen och medvetenheten kring god miljöhänsyn ha lett till ett ökat engagemang och en ökad medvetenhet inom skogsbruket. För det andra bedöms målbilderna i hög grad ha etablerats som norm inom skogsbruket, framför allt bland större aktörer. Genom införlivandet av målbildernas innehåll i verksamhetsstyrning skapas internaliserade drivkrafter på organisationsnivå, medan kopplingarna mellan målbilderna och skogscertifieringarna bidrar till normbildningen på branschnivå. Sweco bedömer att kopplingarna mellan målbilderna och skogscertifieringarna skapar ekonomiska incitament för miljöhänsyn i enlighet med målbilderna, vilket i övrigt saknas.

Sweco konstaterar att det saknas en samlad bild av skogsbrukets lämnade miljöhänsyn. Skogsstyrelsen har inte kunnat presentera resultat av den nya hänsynsuppföljningen och skogsbrukets interna uppföljningar är inte jämförbara sinsemellan. Sweco konstaterar dock, vidare, att det i utvärderingens underlag återfinns indikationer på en positiv trend i skogsbrukets lämnade miljöhänsyn över tid. Kombinerat med utvärderingens bedömning att målbilderna lett till ökad kunskap och samsyn samt i viss mån stärkta drivkrafter kring miljöhänsyn bedömer Sweco att målbilderna sannolikt har påverkat skogsbrukets lämnade hänsyn positivt. Omfattningen kan dock inte bedömas. Sweco bedömer därtill att målbildernas positiva påverkan sannolikt primärt består i att skogsbrukets miljöhänsyn blivit mer

funktionell, det vill säga att rätt hänsynsåtgärd vidtas i rätt situation i högre utsträckning, snarare än ökad hänsynsareal.

2.5.3 Slutliga effekter

Sweco konstaterar att avsaknaden av en samlad bild av skogsbrukets lämnade hänsyn avsevärt försvårar bedömningen av de slutliga effekterna. Mot bakgrund av att positiva miljöeffekter av framför allt naturhänsyn finns belagda i forskningen, kombinerat med utvärderingens bedömning av att målbilderna sannolikt påverkat skogsbrukets lämnade miljöhänsyn positivt, bedömer Sweco även att det är sannolikt att målbilderna bidrar positivt till utvecklingen av miljötillståndet i skogen, och därmed även det skogspolitiska miljömålet, miljömålet Levande skogar och i förlängningen även flera andra miljömål. Omfattningen av detta bidrag kan dock inte bedömas.

Avsaknaden av jämförbara data och en samlad bild av skogsbrukets lämnade hänsyn, och effekterna på miljötillståndet i skogen, är en brist som är angelägen att åtgärda ur både ett skogspolitiskt och miljöpolitiskt perspektiv. Att kunna bedöma målbildsarbets effekter är givetvis en del, men i ett bredare perspektiv måste en samlad bild av skogsbrukets lämnade hänsyn sättas samman med effekterna av det formella skyddet av skog, frivilliga avsättningar och andra anpassningar inom skogsbruket. Åtminstone i teorin torde ändamålsenlig miljöhänsyn inom skogsbruket minska behovet av formellt skyddad skog, exempelvis. Även om Swecos bedömning är att målbilderna för god miljöhänsyn sannolikt påverkat skogsbrukets lämnade miljöhänsyn positivt, vilket på sikt bör påverka miljötillståndet i skogen positivt, säger det ingenting om huruvida skogsbrukets lämnade miljöhänsyn är tillräcklig, eller hur andra styrmedel behöver anpassas, för att det skogspolitiska miljömålet och miljö kvalitetsmålet Levande skogar ska kunna uppnås. Att söka svaret på hur den samlade bilden av skogsbrukets lämnade hänsyn ser ut, och analysera effekterna på miljötillståndet i skogen, borde därför vara högt prioriterat.

2.6 Fördjupning: Kantzoner mot sjöar och vattendrag

Som en del av utvärderingen har Sweco genomfört en fördjupning avseende den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Sweco konstaterar att det saknas en samlad bild även av skogsbrukets lämnade hänsyn vid kantzoner mot sjöar och vattendrag, vilket avsevärt försvårar bedömningen av målbildernas påverkan. I linje med utvärderingens tidigare resonemang bedömer Sweco det dock som sannolikt att målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag, som en delmängd av samtliga målbilder, har påverkat skogsbrukets lämnade hänsyn positivt. Omfattningen kan dock inte bedömas.

I fördjupningen framträder tydliga och konkreta exempel som bekräftar utvärderingens övriga bedömningar av målbildernas samlade implementering och bidrag till ökad kunskap och ökad samsyn. Till exempel framhålls ”funktionalitetssynsättet” som målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag utgår ifrån ha skapat en tydligare inramning av miljöhänsynsarbetet och etablerat ett gemensamt språkbruk och en gemensam referensram inom skogsbrukets egna organisationer, mellan skogsbruksaktörer och mellan skogsbruket och Skogsstyrelsen. På så sätt beskrivs även samsynen om hänsyn vid kantzoner mot sjöar och vattendrag ha ökat. En övergripande observation som Sweco gör av de genomförda intervjuerna med

informanter från skogsbruket är att begrepps användningen och resonemangen överlag tydligt går i linje med begrepps användningen och resonemangen i målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Det gäller inte minst sett till hur lämnad hänsyn beskrivs och exemplifieras. Det handlar om mer eller mindre utförliga resonemang om olika funktioner, (främst beskuggning, biologisk mångfald och död ved), och åtgärder kopplade till funktionerna. Den lämnade hänsynen som informanterna främst beskriver och exemplifierar handlar om anpassad körning och körfria zoner för att förhindra körskador. Just körskador beskrivs av flertalet informanter som en tydligt identifierad brist inom hänsynen, där ett arbete inom skogsbruket även bedrivits utanför målbilds arbetet.

Informanternas beskrivningar och resonemang om lämnad hänsyn går i flera fall i linje med det bredare omfånget av skogsbruksåtgärder som målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag har, det vill säga även bestånds anläggning, röjning och gallring, utöver förnygringsavverkning. Gallring nämns av flera som en viktig del för att kunna bibehålla eller öka funktionaliteten i en kantzon, exempelvis genom att gallra för att gynna löv och för att öka stormfastheten. Bestånds anläggning nämns som en viktig orsak till körskador, när markberedning genomförs, men också som en nyckel till att etablera funktionella kantzoner och bestånd genom plantering efter avverkning. Just markberedning framhålls av ett par större aktörer som den åtgärdstyp där flest brister i hänsynen identifieras i intern uppföljning.

2.6.1 Avverkning ända fram till vatten

I bakgrundsmaterialet till målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag anges att den hänsyn som ska tas behöver variera beroende på olika förutsättningar, att det på begränsade sträckor kan vara mest ändamålsenligt att avverka ända fram till vattnet för att möjliggöra utveckling av en mer funktionell kantzon i det nya beståndet.

Sweco bedömer att förekomsten av avverkning ända fram till vatten totalt sett är begränsad inom skogsbruket, och att sådan avverkning till stor del sker när risken för stormfällning och efterföljande problem med insektsangrepp bedöms vara hög, vilket primärt gäller i ensartade granbestånd. Ensartade granbestånd som går ända fram till vattnet beskrivs vara en ”skuld från förr”, att dåtidens plantering av granbestånden med dagens synsätt innebär att kantzonerna inte är funktionella. När dessa bestånd avverkas så sker avverkningen ända fram till vattnet, därefter vidtas åtgärder i bestånds anläggningen för att skapa en ny mer funktionell kantzon.

Sweco bedömer att avverkning ända fram till vatten sällan sker på sammanhängande sträckor som överstiger 50 meter, men avsaknaden av uppföljning gör bedömningen osäker.

2.7 Övergripande analys av arbetssättet

Utöver utvärderingen av målbilds arbetets och målbildernas effekter har Sweco genomfört en övergripande analys av arbetssättet. Analysen utgår från den statsvetenskapliga forskningen kring styrningsformer, mer specifikt policyprocessen ur perspektivet interaktiv samhällsstyrning (governance). Policyprocessen inom interaktiv samhällsstyrning ses som en samverkansprocess där olika intressenter deltar. Dessa nätverkskonstellationer kan se olika ut och ha olika egenskaper, och

ofta görs en åtskillnad mellan å ena sidan löst sammanhållna och instabila nätverk och å andra sidan mer sammanhållna och stabila nätverk. Den senare typen brukar benämnas policynätverk. Enligt Sweco kan målbildsarbetet betraktas som ett policynätverk, utifrån stabiliteten i sammansättningen och deltagandet av aktörer, det tydligt avgränsade fokusområdet miljöhänsyn, stabiliteten i arbetsformerna sedan 2011 och uthålligheten över tid.

Värdet av denna ”teoretiska etikettering” består enligt Sweco i ökade möjligheter att utifrån den omfattande forskningen kring interaktiv samhällsstyrning (governance) förstå och reflektera kring målbildsarbetet. Sweco kan konstatera att målbildsarbetet står inför ett vägval gällande arbetets innehåll och former framåt, en utmaning som kan tyckas stor och svårhanterad, inte minst givet de ibland konflikterande intressen som olika intressenter kan ha. Sett ur ett teoretiskt perspektiv är dock denna typ av omprövningar och omförhandlingar ”normala” inslag i ett välfungerande policynätverk, som över tid behöver hantera förändrad omvärldskontext, nya ställningstaganden från intressenter, ny kunskap med mera. Mindre välfungerande policynätverk blir sällan så långlivade att de ställs inför den här typen av ”tryck” på institutionellt lärande. Liksom policynätverkets arbete i övrigt ställer det institutionella lärandet höga krav på deltagarnas förmåga och vilja att förstå olika perspektiv, förhandla, kompromissa och fokusera på gemensamheter snarare än konfliktytor. Skogsstyrelsen har, enligt Sweco, en avgörande roll i denna process genom att utöva nätverksstyrning, på samma sätt som man gjort med framgång sedan 2011.

3 Inledning

3.1 Swecos uppdrag

Sweco tilldelades i juni 2021 uppdraget att analysera och utvärdera effekterna av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn. I förfrågningsunderlaget anges att uppdraget även omfattar en fördjupning avseende den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Vidare anges att utvärderingen kommer att vara underlag för Skogsstyrelsens och målbildsförvaltningens egna utvärderingar av målbildsarbetet och för fortsatt utveckling och utformning av det gemensamma arbetet med målbilder för god miljöhänsyn. Noterbart är att Swecos uppdrag inte har omfattat att lämna framåtriktade rekommendationer.

Skogsstyrelsen har formulerat ett antal frågeställningar som utvärderingen förväntas belysa:

- I vilken mån och varför/varför inte har olika intressenters syften med målbilderna och målbildsarbetet uppfyllts?
- Vilken roll har målbilderna haft för genomförandet av skogspolitikerna?
- Vilka effekter har målbilderna och målbildsarbetet haft på skogsbrukets miljöhänsynsarbete?
- Hur och i vilken omfattning implementeras och används målbilderna i det praktiska skogsbruket? Och internt i Skogsstyrelsen.
- Vilka har varit och är utmaningarna i arbetet med att genomföra målbilderna för god miljöhänsyn samt hur har utmaningarna hanterats?
- Vilka är styrkorna och bristerna i tillgängligt underlag för uppföljning och utveckling av arbetet med målbilderna?

Fördjupning i den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag:

- Har målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag medfört att skogsbrukets hänsyn till vatten förändrats? På vilka sätt har den praktiska hänsynen i så fall förändrats?
- Enligt urkoppling från målbilderna för kantzoner kan, under vissa förutsättningar, avverkning ända fram till vatten ske längs begränsade sträckor. Hur tolkas och används ”avverkning längs en begränsad sträcka”? Hur ofta, med vilka motiv och på hur långa sammanhängande sträckor tillämpas avverkning ända fram till vatten? Har målbilderna inneburit att frekvensen/omfattningen av avverkning ända fram till vatten förändrats på något sätt? Görs några åtgärder, och i så fall i vilken omfattning, för att förbättra kantzonernas stormfasthet?

I dialog mellan Sweco och Skogsstyrelsen har uppdraget preciserats ytterligare utifrån dessa frågeställningar. Sammantaget innebär preciseringarna att uppdraget kommit att bestå av tre delar:

- Mål-resultat-utvärdering av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn med fokus på effekter.
- Fördjupning av mål-resultat-utvärderingen avseende den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag.
- Övergripande analys av arbetssättet med målbilder för god miljöhänsyn.

Swecos tillvägagångssätt för genomförandet av dessa tre delar beskrivs närmare i avsnittet Metod. Uppdraget har genomförts av konsulterna Samuel Pardon och Sara Lindberg på Sweco Samhällsanalys under perioden juli-oktober 2021.

3.2 Om utvärderingsobjektet – målbilder för god miljöhänsyn

Hösten 2010 fick Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket regeringens uppdrag att ta fram en kunskapsplattform om hållbart nyttjande av skog, med fokus på de miljörelaterade målen. I uppdraget ingick att beskriva ett nuläge, orsaker till brister samt att lämna förslag på åtgärder för att uppfylla samhällets miljömål för skogen. I arbetet med regeringsuppdraget prioriterades tre områden, däribland miljöhänsyn vid föryngringsavverkning. Till regeringen redovisade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket en problembeskrivning kring detta område som sammanfattades i fyra punkter¹.

1. Olika målbilder för miljöhänsyn

De flesta är överens om att skogsbrukets och Skogsstyrelsens målbild för miljöhänsyn vid föryngringsavverkning är olika. Dessutom finns skillnader i hur man värderar olika miljöfunktioner och mål. Avsaknaden av gemensam målbild har lett till skilda uppfattningar om hur bra man uppfyller målen om miljöhänsyn i skogen och om behov av åtgärder. Många i skogsbruket finner idag att målen är otydliga, för många och undermåligt kommunicerade.

2. Information, kunskap och engagemang

Kunskap, förmåga, engagemang och vilja är viktiga förutsättningar för god miljöhänsyn. Idag saknas tillräcklig kunskap om skogspolitikens målnivå, lagnivån och rådgivningsnivån. Skogsstyrelsen har inte lyckats kommunicera dessa nivåer tillräckligt väl, och skogsbruket har inte till fullo tagit till sig varför dessa nivåer finns och vad de innebär. Det bidrar till att det finns brister i miljöhänsyn på avverkningarna. Det saknas även kunskap om varför hänsyn till biologiska, kultur- miljömessiga och sociala aspekter ska tas, men även hur man tar hänsyn, hur mycket hänsyn som bör tas, samt hur prioriteringen av hänsyn bör ske. Kommunikationen mellan Skogsstyrelsen och skogsbruket upplevs ha blivit sämre under

¹ Skogsstyrelsen & Naturvårdsverket, Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder (2011).

senare år och behöver förbättras. Samtidigt upplevs att mötena i skogen har minskat i antal.

3. Ansvar, prioritering och planering

Det råder olika uppfattningar om vem som ansvarar för en god miljöhänsyn i skogen. Både i skogsbruket och vid Skogsstyrelsen är man dock överens om att traktordirektivet är ett viktigt instrument för att resultatet av avverkningen ska bli bra, både ur ett ekonomiskt perspektiv och ur ett hänsynsperspektiv. Det är viktigt att traktordirektivet kommuniceras genom hela avverkningskedjan. Markägaren behöver involveras och ta del av traktordirektivet, eftersom markägaren har det slutgiltiga juridiska ansvaret.

4. Uppföljningsmetoder

Uppföljningsmetoderna är otydliga. Olika begrepp och system skapar osäkerhet. Det är få inom skogsbruket som anser sig vara insatta i hur polytaxinventeringen är upplagd. Man anser därför att Polytax måste bli mer transparent och kanske också förenklas.²

Med utgångspunkt i denna problembeskrivning tog Skogsstyrelsen initiativ till en utvecklad dialog om mål, lagkrav och metoder för uppföljning av miljöhänsyn under sommaren 2011. Projektet, ”Dialog om miljöhänsyn”, utformades i samverkan med skogsbruket och syftade till:

- Ökad samsyn om sektorsansvaret.
- Utvecklade sätt att beskriva målbilder för bra miljöhänsyn.
- Väl kända lagkrav för miljöhänsyn.
- Uppföljningssystem som kan utgöra grunden för en fortsatt utvecklings- och läroprocess.

Projektet tillsatte sju arbetsgrupper, varav fyra arbetade med att ta fram målbilder för vad som bör betraktas som god miljöhänsyn, i första hand i samband med förnygringsavverkning. I arbetsgrupperna medverkade representanter från Skogsstyrelsen, andra berörda myndigheter, skogsbruket och ideella organisationer.³

2013 redovisades arbetet med att ta fram målbilderna. Projektets övriga arbete redovisades separat, och efter projektets slut har arbetet med målbilderna och uppföljningssystemet (hänsynsuppföljning) bedrivits i separata processer. I samband med projektets avslut beslutade Skogsstyrelsen om att ta fram förslag på organisation och uppdragsbeskrivning för att förvalta målbilderna, och i början av 2014 fastställdes uppdragsbeskrivningen för Samverkansgruppen för förvaltning av målbilder för god miljöhänsyn. I uppdragsbeskrivningen anges att syftet med samverkansgruppen och målbildsförvaltningen är att hålla dialogen om

² Skogsstyrelsen & Naturvårdsverket 2011, s. 4.

³ Skogsstyrelsen, Målbilder för god miljöhänsyn – En dellerans från Dialog om miljöhänsyn (2013).

miljöhänsynens bidrag till måluppfyllelsen av de skogs- och miljöpolitiska målen levande, konkret genom att arbeta med utveckling och ständiga förbättringar av de målbilder som utvecklades inom projektet ”Dialog om miljöhänsyn”. Syftet anges också vara att samverkansgruppen skall underlätta implementeringen av målbilderna i berörda myndigheter, organisationer och företag. En tydlig gränsdragning i uppdragsbeskrivningen är dock att samverkansgruppen inte har rollen att koordinera implementeringen av målbilderna för god miljöhänsyn – varje aktör ansvarar och äger själv frågan om implementering i sin egen organisation.⁴ Den sammanhållna förvaltningen av målbilderna har varit ett kontinuerligt arbete sedan 2014. 2016 och 2019 publicerades revideringar och kompletteringar med nya målbilder, och totalt finns nu ett femtiotal målbilder.⁵

Utvärderingsobjektet i Swecos uppdrag har endast varit effekterna av målbildsarbete och målbilderna. Arbetsprocessen kring och i målbildsarbete samt övriga delar av projektet ”Dialog om miljöhänsyn” ligger utanför utvärderingen. Inom ramen för Swecos uppdrag har dock en övergripande analys gjorts av arbetssättet, som redovisas separat i avsnittet Övergripande analys av arbetssättet.

3.3 Introduktion till miljöhänsyn

Miljöhänsyn kan förefalla vara ett tämligen brett begrepp, men har i en skoglig kontext en relativt snävare betydelse. Förståelse för begreppet tarvar en kort orientering om svensk skogspolitik. Dagens skogspolitik lades fast i början av 1990-talet och bygger dels på Sveriges åtaganden vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 om hållbar förvaltning av skog och skogsmark, dels på skogen som en viktig del av det näringspolitiska området som då präglades av strävanden för att åstadkomma ett positivt näringslivsklimat, bland annat genom avreglering. Med utgångspunkt i dessa överväganden beslutades om två nya jämställda skogspolitiska mål, ett produktionsmål och ett miljömål.⁶

Förutom att prioritera upp miljöperspektivet innebar det skogspolitiska beslutet även att balansen mellan de skogspolitiska styrmedlen förändrades. Tvingande regler genom lagstiftning togs bort (avreglering), liksom nästan alla ekonomiska styrmedel. Istället lades stor vikt vid informativa styrmedel, med kunskapsbyggande och rådgivning som huvudspår. I detta skifte blev ”frihet under ansvar” den sammanfattande devisen för skogspolitiken. Skogsägare har med dagens politik stor frihet att välja inriktning för sitt skogsbruk och att anpassa metoderna efter det, samtidigt förväntas de frivilligt vidta åtgärder som går längre än lagstiftningen för att de skogspolitiska målen ska kunna nås. Detta brukar benämnas som ”sektorsansvaret”, att skogssektorn som helhet har ett gemensamt ansvar för att de jämställda målen ska nås.⁷

⁴ Skogsstyrelsen, Uppdragsbeskrivning – samverkansgrupp för förvaltning av målbilder för god miljöhänsyn (2014).

⁵ Skogsstyrelsen, Nya och reviderade målbilder för god miljöhänsyn – Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder (2016a); Skogsstyrelsen, Nya målbilder för god miljöhänsyn vid dikesrensning och skyddsdikning (2019a).

⁶ SOU 2017:81 Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen, Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen (2017).

⁷ SOU 2017:81 Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen 2017; Appelstrand, Marie, Miljömålet i skogsbruket - styrning och frivillighet. Diss., Lunds universitet, 2007.

För att nå miljömålet, och bidra till andra miljö kvalitetsmål där skogen är av central betydelse, bedrivs arbete i två huvudspår. I det ena spåret är staten huvudrolls-innehavare och kan formellt skydda skog med miljö värden och kvaliteter som motiverar att de långsiktigt undantas från skogsbruk. I det andra spåret är skogsägare och skogsbruket huvudrollsinnehavare. Skogsägare förutsätts, som en del av sektorsansvaret, att frivilligt undanta vissa arealer från skogsbruk samt anpassa sina skötselmetoder. Begreppet miljö hänsyn syftar i detta sammanhang på de anpassningar som görs vid skogliga åtgärder i produktionsskog för att lämna hänsyn till natur- och kulturmiljö värden, mark och vatten samt sociala värden.⁸

3.4 Rapportens disposition

Rapporten består av fem kapitel, utöver inledningen ovan:

- I kapitlet Metod beskrivs tillvägagångssättet för uppdragets olika delar kortfattat.
- I kapitlet Effektlogiker redogör Sweco för rekonstruktionen av de effektlogiker som använts för utvärderingsdelen av uppdraget.
- I kapitlet Utvärdering av effekter presenteras det empiriska underlaget och Swecos bedömningar avseende effekterna av målbildsarbetet och målbilderna. I kapitlet redogörs även för fördjupningen kring den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag.
- I kapitlet Övergripande analys av arbetssättet presenteras Swecos kortfattade analys av arbetssättet kring målbilderna för god miljö hänsyn.
- I kapitlet Avslutande diskussion ger Sweco en kortfattad reflektion kring utvärderingens resultat.

⁸ Nilsson, Magnus, Skydda lagom: en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar. Regeringskansliet, Finansdepartementet (2018); Skogsstyrelsen, Miljö hänsyn vid skogliga åtgärder (2015a).

4 Metod

I detta avsnitt beskrivs Swecos metod för genomförandet av uppdragets tre delar:

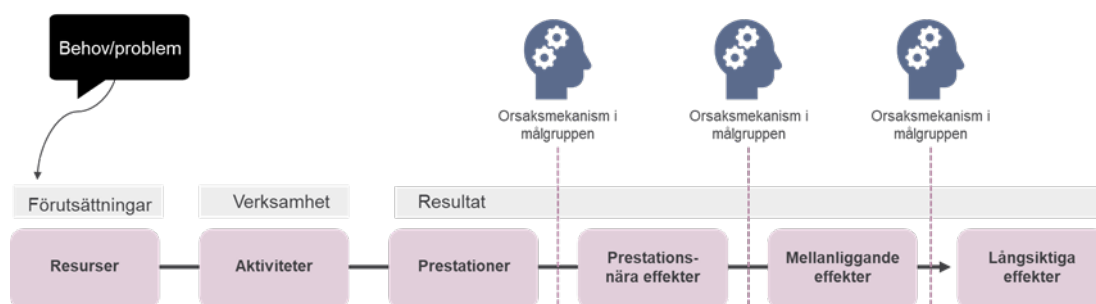
1. Mål-resultat-utvärdering av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn med fokus på effekter
2. Fördjupning av mål-resultat-utvärderingen avseende den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag
3. Övergripande analys av arbetssättet med målbilder för god miljöhänsyn

Inledningsvis redogörs för Swecos övergripande angreppssätt, därefter beskrivs hur inhämtningen av det empiriska underlaget har bedrivits.

4.1 Angreppssätt

Uppdragets huvudfokus har varit mål-resultat-utvärderingen, inklusive fördjupningen avseende den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Mål-resultat-utvärdering fokuserar, i korthet, på att kartlägga en verksamhets resultat, och värdera dessa i förhållande till verksamhetens mål. Med andra ord handlar det om bedömning av måluppfyllelse.

Swecos angreppssätt för utvärderingar, i synnerhet mål-resultat-utvärderingar, utgår från interventionslogik som analytiskt verktyg. Interventionslogik är en systemmodell som åskådliggör hur interventioner, eller åtgärder, är tänkta att hänga samman från bakomliggande problem, till resurser och verksamhet och från verksamhet till prestationer och effekter som är tänkta att svara upp mot det bakomliggande problemet eller behovet. Figur 1 illustrerar schematiskt de ingående delarna i en interventionslogik.



Figur 1. Schematisk illustration av en interventionslogik.

För mål-resultat-utvärderingar är interventionslogik ett användbart verktyg genom att utgöra en referensram som ett empiriskt underlag kan jämföras mot. Det löser den ständigt närvarande frågan i utvärderingssammanhang om vilken måttstock som ska användas. Ju större överensstämmelse mellan faktiska resultat i verkligheten och de avsedda resultaten som beskrivs i interventionslogiken, desto bättre. Det bör poängteras att begreppet resultat omfattar både prestationer och effekter. Prestationer avser utförd verksamhet, exempelvis färdigställda rapporter, handlagda ärenden och liknande. Effekter avser utfall i en målgrupp eller ett

målområde till följd av prestationer. Utvärderingen av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn har primärt fokuserat på effekter. I mål-resultat-utvärderingar med fokus på effekter används ofta begreppet effektlogik istället för interventionslogik, för att tydligt signalera vilken del av resultatledet som utvärderingen primärt intresserar sig för. Fortsättningsvis kommer effektlogik att användas som begrepp i denna rapport.

Utifrån Swecos övergripande angreppssätt har mål-resultat-utvärderingen av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn och fördjupningen avseende den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag genomförts i tre steg:

1. Rekonstruktion av effektlogiker
2. Empirisk kartläggning av utfall
3. Effektanalys

I det första steget rekonstruerades effektlogiker för målbildsarbetet som helhet och målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Effektlogikerna presenteras i avsnittet ”Effektlogiker”. Det bör framhållas att dessa rekonstruktioner inte är perfekta avbilder av det bakomliggande tankegodset, utan till stor del tolkningar och härledningar av tillgänglig dokumentation som sedan sorterats in i systemmodellen. Eftersom få verksamheter tydligt dokumenterar och beskriver sina mål, aktiviteter, prestationer och avsedda resultat överhuvudtaget, och än mindre med denna begreppsapparat, kräver framtagandet av effektlogiker närmast alltid ett betydande inslag av tolkning och härledning. Det kan därför finnas flera olika möjliga rekonstruktioner av effektlogiken för en viss verksamhet, beroende på vilket perspektiv som verksamheten betraktas ur samt vem som står för tolkningarna och härledningarna. För att kvalitetssäkra, och förankra, de framtagna effektlogikerna i detta uppdrag har Sweco haft avstämningar med både Skogsstyrelsen och representanter för skogsbruket.⁹

Med effektlogikerna på plats genomfördes, i ett andra och tredje steg, empirisk insamling och analys av målbildsarbetets och målbildernas effekter. I teorin tänks dessa steg ske separat och sekventiellt. Först kartläggs huruvida önskvärda utfall kan observeras i målgruppen eller målområdet, det vill säga graden av måluppfyllelse. Därefter analyseras om utfallen uppstått som en följd av verksamhetens aktiviteter och prestationer och därmed kan sägas vara effekter. Annorlunda uttryckt analyseras här huruvida måluppfyllelsen kan härledas till verksamheten. I praktiken sker dock vanligen dessa steg nära sammankopplat i utvärderingar, genom användning av skuggkontroll som metod för effektanalysen. Kortfattat innebär skuggkontroll att personer med särskilda insikter om verksamheten får uppskatta och bedöma effekterna, ofta i anslutning till att samma personer tillfrågas om verksamhetens genomförande och utfall. Detta tillvägagångssätt används när kontrollgrupp saknas, vilket varit fallet i utvärderingen av målbildsarbetet.

⁹ Samverkansgruppen har i workshopform getts möjlighet att yttra sig över Swecos förslag till effektlogiker.

I tillägg till mål-resultat-utvärderingen, inklusive fördjupningen avseende den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag, har Swecos uppdrag även omfattat en analys av arbetssättet med målbilder för god miljöhänsyn. I preciseringen av Swecos uppdrag uttryckte Skogsstyrelsen en önskan om att även belysa arbetssättet, dock inte i den omfattningen som exempelvis en processutvärdering innebär. Större utvärderingsuppdrag omfattar ofta en kombination av processutvärdering, där fokus ligger på aktiviteter och arbetssätt, och effektutvärdering, där fokus ligger på aktiviteternas utfall i olika effektledd. I Swecos uppdrag avseende målbildarbetet har det inte ingått att genomföra en processutvärdering av målbildsarbetet, jämte effektutvärderingen. Dock har Sweco genomfört en övergripande analys av arbetssättet i syfte att bidra till olika intressenters metaförståelse av målbildsarbetet. Analysen utgår från den statsvetenskapliga forskningen kring styrningsformer, mer specifikt policyprocessen ur ett governance-perspektiv. Analysen har avgränsats till att belysa vissa specifika aspekter som Sweco fångat upp under arbetet med utvärderingen, och bör betraktas utifrån dessa begränsade anspråk. Utöver skillnaden i omfång och djup har den här delen av uppdraget inte haft någon värderande eller bedömande ansats, därav benämningen analys.

4.2 Empirisk insamling

I Skogsstyrelsens förfrågningsunderlag, som legat till grund för Swecos uppdrag, anges att uppdraget till stor del förväntas utgöras av insamling, sammanställning och analys av för uppdraget relevanta befintliga underlag så som styrdokument, arbetsplaner, uppföljningar, rapporter och forskningsstudier. För den del av uppdraget som rör fördjupningen avseende den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag anges att nytt underlag förväntas tas fram.

I enlighet med detta ingångsvärde har Sweco genomfört dokumentstudier inom samtliga tre delar av uppdraget. Såväl offentligt publicerade rapporter som intern dokumentation från Skogsstyrelsen och målbildsförvaltningen har utgjort värdefulla underlag för arbetet, men även en bredare inhämtning och inläsning av material har gjorts. En översikt över de underlag som använts i uppdraget återfinns i rapportens referenslista.

Vidare har en intervjustudie med 26 informanter genomförts. Även om den tillkommande empiriska insamlingen i utgångsläget var tänkt att ha ett primärt fokus på målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag visade sig en sådan gränsdragning vara svår att göra i praktiken. Intervjustudien blev därför bred i sitt omfång, och spände till slut över uppdragets samtliga tre delar, från arbetssätt till effekter och detaljfrågor om tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Urvalet av informanter gjordes i samråd mellan Sweco och Skogsstyrelsen. Av informanterna har drygt hälften haft sin organisatoriska hemvist inom skogsbruket, därutöver har representanter för Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Riksantikvarieämbetet samt ett antal ideella organisationer intervjuats. En förteckning över informanternas organisatoriska hemvist återfinns i bilaga 1. De 26 intervjuerna genomfördes digitalt, enligt semi-strukturerad modell. Semi-strukturerade intervjuer innebär att intervjuaren följer ett på förhand bestämt intervjuformulär som möjliggör en strukturerad

datainsamling. Samtidigt löper intervjun fritt och resonerande i delar, vilket också möjliggör en mer utforskande ansats som innebär att intervjuaren både kan få svar på det den vet att den vill ha svar på, och på det den inte vet att den vill ha svar på, men som ändå är viktigt. Intervjuformulären som använts för utvärderingen återfinns i bilaga 2.

För den del av uppdraget som behandlat den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag har en kort webbenkät skickats ut till målgruppen maskinförare. Syftet med enkäten var att komplettera den bild av tillämpningen av målbilderna som förmedlades i intervjustudien. Webbenkäten spreds via branschorganisationen Skogsentreprenörernas nätverk, och besvarades av 154 respondenter. Enkätfrågorna återfinns i bilaga 3.

I genomförandet av uppdraget har Sweco också hållit två workshopar där Skogsstyrelsen och representanter från samverkansgruppen för den gemensamma förvaltningen av målbilderna deltagit. I den första workshopen diskuterades Swecos upplägg för utvärderingen och förslag till effektlogiker att utgå ifrån. I den andra workshopen presenterade Sweco utvärderingens insamlade empiriska underlag och preliminära tolkningar och slutsatser, som sedan Skogsstyrelsen och nyckelin-tressenterna gavs möjlighet att reflektera och diskutera kring. På så sätt kunde en samsyn kring utvärderingen etableras, eventuella missförstånd redas ut och adderande perspektiv vägas in i analysen inför slutrapporteringen.

5 Effektlogiker

I detta avsnitt presenteras Swecos rekonstruktion av effektlogikerna för målbildsarbetet som helhet och målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Som tidigare beskrivet kan det finnas flera olika möjliga, och likaledes giltiga, rekonstruktioner av effektlogiken för en viss verksamhet, beroende på vilket perspektiv som verksamheten betraktas ur samt vem som står för tolkningarna och härledningarna. För rekonstruktionen av effektlogikerna i detta uppdrag har Sweco fokuserat på beskrivningar och syftesformuleringar som återfinns i dokumentation och publikationer som tagits fram inför eller inom ramen för målbildsarbetet. Swecos bedömning har varit att detta är det mest relevanta perspektivet och underlaget att utgå ifrån, eftersom det bör spegla de centrala aktörernas avsedda effekter med arbetet. Givet skogspolitikens devis ”frihet under ansvar” och betoningen av sektorsansvaret är det, enligt Sweco, rimligt att de centrala aktörernas gemensamma avsedda effekter används som bedömningsgrund i utvärderingen.

5.1 Målbilder för god miljöhänsyn

Den bakomliggande problembilden som låg till grund för Skogsstyrelsens initiativ till projektet ”Dialog om miljöhänsyn”, där målbildsarbetet inleddes, beskrivs utförligt i redovisningen av regeringsuppdraget 2011. Kärnan i problembilden bestod i olika uppfattningar och tolkningar mellan framför allt skogsbrukets aktörer och Skogsstyrelsen kring innebörden av, ambitionsnivån för samt uppföljningen av miljöhänsyn. Skogsstyrelsens utgångspunkt beskrivs ha varit måluppfyllelse av det skogspolitiska miljömålet och den så kallade lagnivån (miniminivån) i 30§ skogsvårdslagen. Skogsbrukets utgångspunkt beskrivs ha varit företagsspecifika mål och policys, ofta utifrån miljöcertifieringsstandarder. Även bristande kunskap och otydliga ansvarsförhållanden inom skogsbruket lyftes fram som faktorer med påverkan på miljöhänsynen.¹⁰ Skogsstyrelsens och skogsbrukets olika målbilder skapade en situation som kärnfullt sammanfattas av myndigheterna:

”Det bidrar till skillnader i målbild, vilket i sin tur bidrar till svårigheter att kommunicera kring frågor rörande miljöhänsyn [...] I dagsläget inriktas diskussionen i alltför stor grad på om hänsynen brister och varför Skogsstyrelsens och företagens uppföljningsresultat är olika. Miljöhänsyn har tenderat till att i alltför hög grad bli en fråga om uppföljningsmetodik istället för att handla om funktionell hänsyn till natur- och kulturmiljöer, samt kostnadseffektivitet.”¹¹

Det är noterbart att de skilda utgångspunkterna och synsätten mellan Skogsstyrelsen och skogsbruket också innebar skilda uppfattningar om tillståndet i skogen och huruvida skogsbrukets miljöhänsyn var ändamålsenlig eller inte. Regeringsuppdraget bestod primärt i att beskriva brister och lämna förslag på åtgärder för en bättre måluppfyllelse avseende miljörelaterade mål för hållbart skogsbruk. Därför är det intressant att följande formulering återfinns i den del som behandlar Skogsstyrelsens initiativ till det som skulle bli ”Dialog om miljöhänsyn”:

¹⁰ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2011.

¹¹ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2011 s 66.

”Skillnader i uppfattningen av hur måluppfyllelsen är idag ger svårigheter i att uttrycka vad behoven är för att öka måluppfyllelsen.”¹²

Formuleringen har, enligt Sweco, stor betydelse. Den innebär nämligen att Skogsstyrelsen tog ett steg tillbaka i förhållande till sin egen uppföljning av skogsbrukets miljöhänsyn, utifrån vilken man inom ramen för regeringsuppdraget pekade på brister i den lämnade hänsynen. Med ovan formulering tydliggörs att det bakomliggande behovet som låg till grund för initiativet ”Dialog om miljöhänsyn” inte i första hand var en förbättring av skogsbrukets miljöhänsyn, utan att överbrygga skillnaderna i utgångspunkter och synsätt. Det bekräftas också av hur syftet för ”Dialog om miljöhänsyn” formulerades. Projektet skulle leda till:

- Ökad samsyn om sektorsansvaret.
- Utvecklade sätt att beskriva målbilder för bra miljöhänsyn.
- Väl kända lagkrav för miljöhänsyn.
- Uppföljningssystem som kan utgöra grunden för en fortsatt utvecklings- och läroprocess.

Framtagandet av de första målbilderna utgjorde en delmängd av projektet. I rapporten från 2013, där de framtagna målbilderna redovisades, beskrivs ett mer specifikt syfte för just målbildsarbetet:

”Avsikten med målbilderna som presenteras i denna rapport är att de ska leda till en ökad samsyn kring vilken miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder som krävs för att bidra till att nå det skogspolitiska miljömålet och miljö kvalitetsmålen. De ska även vara så konkreta att de är användbara i praktiskt skogsbruk och utgöra grund för utbildning, rådgivning och uppföljning av miljöhänsyn.”¹³

Efter projektets avslut har arbetet med målbilderna bedrivits inom ramen för den gemensamma målbilds förvaltningen, med samverkansgruppen som samordnande aktör. I den ursprungliga, och fortfarande gällande, uppdragsbeskrivningen till samverkansgruppen från 2014 återfinns en liknande syftesformulering som ovan:

”Syftet med målbilderna är att komma ifrån ett kommunikativt problem där Skogsstyrelsens och skogsbrukets syn på vad som är god miljöhänsyn inte i alla delar överensstämmer, och där Skogsstyrelsen inte tillräckligt tydligt lyckats kommunicera vad man anser är en god miljöhänsyn. För att motsvara syftet ovan är avsikten att målbilderna skall vara tydliga och konkreta så att de är tillämpbara i praktiskt skogsbruk.”¹⁴

Båda dessa tidiga syftesformuleringar lyfter fram att målbilderna ska vara ”tillämpbara” respektive ”användbara” i praktiskt skogsbruk. Om än försiktigt uttryckt tolkar Sweco det som en avsikt och förväntan att målbilderna inte bara ska skapa samsyn i teorin, utan även leda till att skogsbruket faktiskt använder

¹² Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2011, s 87.

¹³ Skogsstyrelsen 2013, s. 7.

¹⁴ Skogsstyrelsen 2014, s. 1.

målbilderna vid skogliga åtgärder i produktionsskog. Att denna tolkning är riktig styrks av syftesformuleringen som återfinns i 2019 års rapport med nya och reviderade målbilder:

”Målbilderna syftar till ökad samsyn och tydlighet om vad god miljöhänsyn innebär. God miljöhänsyn behövs för att tillsammans med formellt skydd och frivilliga avsättningar bidra till att de skogs- och miljöpolitiska målen nås. Genom att tydligt beskriva hur miljöhänsyn praktiskt bör tas ska målbilderna leda till mer funktionell och effektiv miljöhänsyn.”¹⁵

I jämförelse med de tidigare syftesformuleringarna anges här en tydlig avsikt att målbilderna inte bara ska skapa samsyn, utan också praktiskt användas och därtill leda till en förändring av skogsbrukets lämnade miljöhänsyn – den ska bli ”mer funktionell och effektiv”. Utifrån Swecos intervjuer med Skogsstyrelsen och representanter för skogsbruket förefaller det råda enighet kring denna förändringssträvan och att ”mer funktionell och effektiv” innebär att skogsbrukets lämnade miljöhänsyn ska präglas av att rätt åtgärder vidtas på rätt plats, utifrån skogens förutsättningar, och väl avvägt mellan produktion och naturvärden, kulturmiljö och sociala värden. Det förefaller också råda enighet om att en mer funktionell och effektiv miljöhänsyn ska kunna bidra till ökad måluppfyllelse för de skogs- och miljöpolitiska målen, genom att leda till ändamålsenliga effekter i skogen. Sweco kan konstatera att det i dokumentationen från målbildsarbetet inte finns någon specificering av vilka miljöpolitiska mål som kan påverkas, och på vilket sätt, av en mer funktionell och effektiv miljöhänsyn. I Swecos dialog med Skogsstyrelsen om utvärderingen har dock det skogspolitiska miljömålet och miljö kvalitetsmålet Levande skogar lyfts fram, och avgränsats, som de mest centrala.

Att syftesformuleringen från 2019 skiljer ut sig från de tidigare syftesformuleringarna skulle kunna ses som att syftet med målbildsarbetet och målbilderna förändrats. Givet den enighet som Sweco uppfattar råder mellan Skogsstyrelsen och skogsbruket bör nog formuleringen 2019 dock snarare ses som ett förtydligande kring avsikten och de avsedda effekterna, snarare än en förskjutning av syftet i sig.

För rekonstruktionen av effektlogikerna är det viktigt att klarlägga vilka faktorer som är tänkta att leda till en mer funktionell och effektiv miljöhänsyn. I dokumentationen kring målbildsarbetet finns inga sådana beskrivningar, däremot behandlas frågan i Skogsstyrelsens fördjupade utvärdering av miljömålet Levande skogar från 2019. I utvärderingen beskrivs tre förutsättningar för att lämna miljöhänsyn. För det första krävs information och kunskap som möjliggör att miljövärden kan identifieras i skogen. För det andra krävs information och kunskap om hur hänsynsåtgärder ska utformas, utifrån miljövärden och skogliga förutsättningar. För det tredje krävs tillräckliga incitament för att genomföra hänsynsåtgärderna.¹⁶ En förändring mot mer funktionell och effektiv miljöhänsyn i skogsbruket torde mot bakgrund av detta, enligt Swecos tolkning, kräva ökad kunskap om miljövärden, ökad kunskap om ändamålsenliga hänsynsåtgärder och stärkta incitament att de facto genomföra hänsynsåtgärderna.

¹⁵ Skogsstyrelsen 2019a, s. 13.

¹⁶ Skogsstyrelsen, Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019 (2019b).

Utöver den bakomliggande problembilden och syftesformuleringarna finns inga ytterligare målformuleringar eller effektbeskrivningar dokumenterade inom ramen för målbildsarbetet. Således är det just beskrivningarna av problembilden och syftesformuleringarna, kompletterat med resonemangen i föregående stycke, som Sweco utgått från i rekonstruktionen av effektlogiken. I detta underlag framträder en relativt tydlig bild av effektlogiken. Som en direkt, prestationsnära effekt, tolkar Sweco att avsikten primärt har varit att målbildsarbetet ska leda till ökad samsyn och tydlighet om vad god miljöhänsyn innebär mellan deltagande aktörer, men även en ökad samsyn om sektorsansvaret och en förbättrad dialog mellan skogsbruket och Skogsstyrelsen. Sweco tolkar att den ökade samsynen om god miljöhänsyn och sektorsansvaret i första hand avser skogsbruket och Skogsstyrelsen. Vidare tolkar Sweco att de prestationsnära effekterna har avsetts leda till en spridning och implementering av målbilderna, i form av exempelvis utbildningar och utbildningsmaterial, rutiner med mera som i sin tur avsetts leda till ökad kunskap om miljövärden, ökad kunskap om ändamålsenliga hänsynsåtgärder och stärkta incitament att de facto genomföra hänsynsåtgärderna. Som en följd av detta tolkar Sweco att skogsbruket ska följa målbilderna i sin miljöhänsyn och att hänsynen därmed blir mer funktionell och effektiv. Dessa mellanliggande effekter ska slutligen leda till effekter i skogen som bidrar till måluppfyllelse för de skogs- och miljöpolitiska målen, främst det skogspolitiska miljömålet och miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Detta tolkar Sweco vara den slutliga effekten i effektlogiken.

En schematisk illustration av effektlogiken återfinns i bilaga 4.

5.2 Målbilder för kantzoner mot sjöar och vattendrag

Effektlogiken för målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag följer den övergripande effektlogiken för målbilderna som helhet, med skillnaden att effekterna har ett snävare omfång. De prestationsnära effekterna kring samsyn och förbättrad dialog samt de mellanliggande effekterna kring implementering, kunskap, drivkrafter och tillämpning är i allt väsentligt desamma, men avgränsade till just kantzoner mot sjöar och vattendrag.

En schematisk illustration av effektlogiken återfinns i bilaga 4.

5.3 Kort om andra möjliga perspektiv

Sweco har fokuserat på de beskrivningar och syftesformuleringar som återfinns i dokumentation och publikationer som tagits fram inför eller inom ramen för målbildsarbetet. Som ett initiativ av Skogsstyrelsen, i samverkan med sektorn, har Sweco inte bedömt att regeringens perspektiv varit lämpliga att utgå från i rekonstruktionen av effektlogikerna. Det kan dock konstateras att regeringen vid flera tillfällen uttryckt förväntningar på målbildsarbetet. I propositionen "En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster" från 2014 skriver regeringen:

”Regeringen anser att projektet Dialog om miljöhänsyn, som Skogsstyrelsen bedriver tillsammans med övriga skogssektorn, är en bra och viktig del i arbetet med att tydliggöra vad som är god miljöhänsyn samt för att säkerställa att skogsbrukets miljöhänsyn tydligt bidrar till att nå miljö kvalitetsmålet Levande skogar samt

övriga berörda miljö kvalitetsmål och etappmål. Det arbetet bör fortsätta att utvecklas för en ökad tydlighet i fråga om skogsvårdslagstiftningens krav och bör därför omsättas i praktiken av hela sektorn och de berörda myndigheterna. [...] Regeringen avser att följa arbetet med målbilder, uppföljningssystem och genomförande i praktiken. Om resultatet visar att miljöhänsyn inte har nåtts avser regeringen att initiera en översyn i syfte att skapa bättre förutsättningar för hållbart skogsbruk.”¹⁷

I regeringens strategi för det nationella skogsprogrammet från 2018 uttrycker sig regeringen på liknande sätt:

”Arbetet med att införliva målbilder för miljöhänsyn i det praktiska skogsbruket är av grundläggande betydelse för fortsatt effektivisering och en ökad miljöhänsyn [...] Projektet har ännu inte lett till några effekter i det praktiska skogsbruket och skogsbrukets arbete med att genomföra målbilderna för god miljöhänsyn pågår. Regeringen har dock förväntningar på att projektet ger tydliga resultat i praktiken under kommande år.”¹⁸

Återkommande har regeringen också lyft målbildsarbetet inom ramen för budgetpropositionerna, och i den senaste för 2022 skrev regeringen:

”Skogsbruket har en stor påverkan på det svenska landskapet. Hittillsvarande åtgärder har inte varit tillräckliga för att nå Levande skogar och andra berörda miljömål. Den miljöhänsyn som tas i samband med skogsbruk visar både en långsiktig positiv utveckling men också på behov av att skogsbruket förbättrar hänsynen till naturvården och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel och brukande av skog. Med stöd av bland annat de framtagna målbilderna för god miljöhänsyn samt samverkan och dialog kommer miljöhänsynen kunna förbättras ytterligare.”¹⁹

Regeringens förväntningar går i mångt och mycket i linje med de syftesformuleringar och avsedda effekter som uttrycks i dokumentation och publikationer som tagits fram inför eller inom ramen för målbildsarbetet. Det är dock noterbart att regeringens uttalade förväntningar tydligt är fokuserade på de senare effektleden i effektlogiken, och en rekonstruktion av effektlogikerna utifrån regeringens perspektiv skulle sannolikt inte fästa lika stor vikt vid de prestationsnära effekterna som görs i den rekonstruktion som Sweco utgår ifrån i utvärderingen.

Större skillnader i rekonstruktionen av effektlogikerna skulle med säkerhet uppstå om utgångspunkten istället skulle vara skogsbrukets eller miljöorganisationernas perspektiv. Ur vart och ett av dessa perspektiv skulle separata effektutvärderingar kunna genomföras, och belysa andra aspekter och effekter av målbildsarbetet och målbilderna än som görs i denna utvärdering. I utvärderingssammanhang är det dock viktigt att vara tydlig med vilket eller vilka perspektiv som en intervention

¹⁷ Regeringen, En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, Prop. 2013/14:141 (2014), s. 118.

¹⁸ Regeringen, Strategi för Sveriges nationella skogsprogram, N2018.15 (2018), s. 17f.

¹⁹ Regeringen, Utgiftsområde 23 – Areella näringar, landsbygd och livsmedel, Prop. 2021/22:1 (2021), s. 49.

utvärderas utifrån, och dessa övriga perspektiv kommer inte att behandlas inom ramen för föreliggande utvärdering.

6 Utvärdering av effekter

I detta avsnitt presenteras det empiriska underlaget kring målbildsarbetets och målbildernas effekter, samt Swecos bedömningar. Avsnittet följer uppdelningen av effekter i prestationsnära, mellanliggande och slutliga. För varje effektledd lämnar Sweco en bedömning. Därefter presenteras utvärderingens fördjupning kring tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Slutligen lämnar Sweco en samlad bedömning av målbildsarbetets och målbildernas effekter.

6.1 Prestationsnära effekter

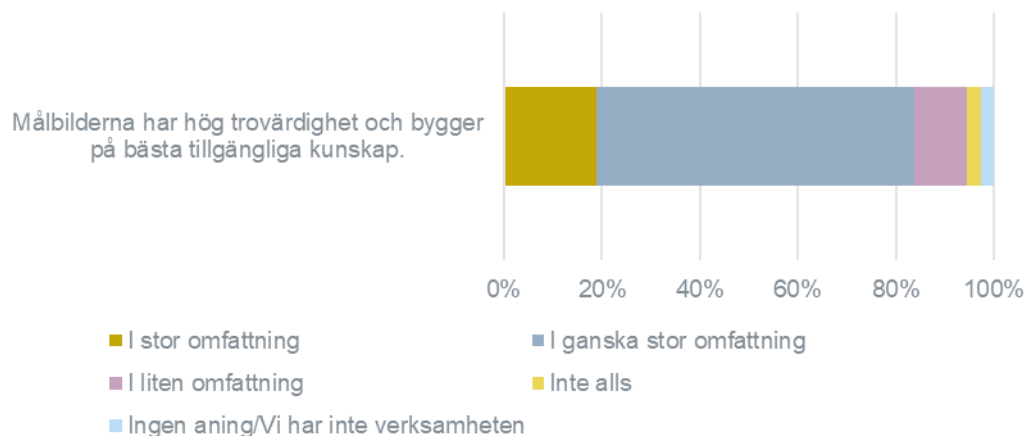
Prestationsnära effekter innebär i detta sammanhang effekter som uppstått som en direkt följd av målbildsarbetet och de framtagna målbilderna. Det handlar alltså om effekter som är avgränsade till de aktörer som deltagit i målbildsarbetet, i samverkansgruppen eller i arbetsgrupperna. I tidigare uppföljningar och i dokumentationen av målbildsarbetet har dessa effekter inte beskrivits i någon större utsträckning.

När det gäller ökad samsyn kring innebörden av god miljöhänsyn framhåller ett par informanter i Swecos intervjustudie att de framtagna målbilderna i sig utgör den tydligaste indikatorn på ökad samsyn mellan de deltagande aktörerna i målbildsarbetet, alltså skogsbruket, Skogsstyrelsen, andra berörda myndigheter och ideella organisationer. I arbetsgrupperna som tagit fram målbilderna beskrivs konsensus har varit ledstjärnan i processen, och innehållet torde därmed utgöras av beskrivningar och resonemang som det råder samsyn kring. Det bör betonas att ökad samsyn kring vad god miljöhänsyn innebär inte är detsamma som fullständig enighet kring vad god miljöhänsyn innebär. I framläggandet av de första målbilderna 2013 återfinns exempelvis avvikande meningar från både skogsbruksaktörer och ideella organisationer.²⁰ Flertalet informanter i Swecos intervjustudie, såväl från skogsbruket och myndigheter som ideella organisationer, framhåller att arbetsgruppernas arbete präglats av konstruktiv dialog och kunskaps- och erfarenhetsutbyte, vilket ökat förståelsen för olika perspektiv och i många fall skapat gemensamma referensramar och ett gemensamt språkbruk kring skogsbrukets miljöhänsyn som tidigare inte funnits. Därigenom har också en ökad samsyn och ökad tydlighet, om än inte fullständig enighet, om vad god miljöhänsyn innebär uppstått bland de deltagande aktörerna, beskriver flertalet av informanterna.

Att målbildsarbetet präglats av konstruktiv dialog och kunskapsutbyte mellan flera olika intressenter, och de facto resulterat i ett stort antal målbilder som det råder konsensus kring, har enligt nära nog samtliga informanter som deltagit i arbetet skänkt en hög trovärdighet till arbetssättet i sig. Informanterna från skogsbruket, myndigheter och ideella organisationer ger en samstämmig bild av att målbildsarbetet varit en av få arenor under de senaste åren där olika intressenter inom skogliga frågor har kunnat mötas och diskutera sakfrågor. Det beskrivs som värdefullt, inte minst sett i en bredare kontext där den skogspolitiska debatten blivit alltmer polariserad över tid. Trovärdigheten i målbildsarbetet som process framhålls vidare av flera informanter från skogsbruket även ha lett till en hög

²⁰ Skogsstyrelsen 2013.

trovärdighet för målbilderna inom skogsbruket. Det är en bild som även framgår av målbildsförvaltningens enkät från 2020. Figur 2 visar att 84 procent av respondenterna svarade att målbilderna i stor eller ganska stor omfattning har hög trovärdighet och bygger på bästa tillgängliga kunskap. Noterbart är att mindre aktörer²¹ i något högre utsträckning svarade att målbilderna i liten omfattning eller inte alls har hög trovärdighet och bygger på bästa tillgängliga kunskap.



Figur 2. Skogsbrukets uppfattningar om effekter av målbilderna. Svarsfördelning för påståendet att målbilderna har hög trovärdighet och bygger på bästa tillgängliga kunskap. Källa: Målbildsförvaltningens enkät 2020.

Målbildsarbetets och målbildernas höga trovärdighet och legitimitet beskrivs i Swecos intervjustudie som positivt, men förefaller också ha lett till en oväntad svårighet. Samtliga informanter som varit delaktiga i målbildsarbetet tar upp att det uppstått en diskussion under senare tid kring dels sammansättningen av samverkansgruppen, dels inriktningen för målbildsarbetet framåt. Framför allt handlar det om ett ökat intresse från några av de deltagande miljöorganisationerna att ingå i samverkansgruppen, ett intresse som de inte uppfattas ha haft tidigare. Informanter från skogsbruket framhåller vikten av miljöorganisationernas deltagande i arbetsgrupperna, men uttrycker samstämmigt att samverkansgruppen och målbildsförvaltningen endast bör omfatta sektorsmyndigheten och skogsbruket. Frågan om representationen av olika intressen i samverkansgruppen behandlas vidare i den övergripande analysen av arbetssättet. I termer av prestationsnära effekter är det dock rimligt att betrakta just miljöorganisationernas ökade intresse av representation i samverkansgruppen och vilja att påverka inriktningen för arbetet framåt som en effekt av att målbildsarbetet fungerat väl och uppfattas ha blivit ett betydelsefullt sammanhang för olika intressenter.

6.1.1 Swecos bedömning

Rekonstruktionen av effektlogiken för målbildsarbetet som helhet ger vid handen att de avsedda prestationsnära effekterna primärt varit ökad samsyn och tydlighet om vad god miljöhänsyn innebär mellan deltagande aktörer, men även en ökad samsyn om sektorsansvaret och en förbättrad dialog mellan skogsbruket och Skogsstyrelsen. Sweco bedömer att dessa effekter har uppnåtts i mycket hög grad.

²¹ Definierat som aktörer vars avverkningsanmälda areal 2019 understeg en procent av den totala avverkningsanmälda arealen 2019.

Målbildsarbetet har etablerat en välfungerande plattform för konstruktiv dialog och utveckling av skogsbrukets miljöhänsyn, med bred representation från olika intressenter. Arbetet har lett till en väsentligt förbättrad dialog samt ökad samsyn och tydlighet avseende god miljöhänsyn mellan nyckelaktörer inom skogsbruket, Skogsstyrelsen och andra deltagande intressenter. Sweco konstaterar att målbildsarbetet, som plattform, utgör en av få konstruktiva mötesplatser mellan miljöorganisationer och skogsbruket, vilket bedöms ha ett värde i sig i en alltmer polariserad skogspolitisk debatt. Ett tydligt tecken på målbildsarbetets uppfattade värde som arena och betydelse i den skogspolitiska kontexten är miljöorganisationernas ökade intresse av representation i samverkansgruppen.

När det gäller målbildsarbetets påverkan på samsynen kring sektorsansvaret är bedömningen svårare, främst beroende på den generella otydligheten kring begreppets innebörd gällande miljöhänsyn. I Skogsstyrelsens uppföljning av målbildernas implementering från 2017 skriver myndigheten:

”En möjlig orsak till dessa oklarheter är en ibland förekommande förväntan på en kvantifierad nivåläggning av sektorsansvaret. Ett sådant synsätt riskerar att leda till en statisk verksamhet. En alternativ mer dynamisk ansats vore att se sektorsansvaret som en pågående förflyttning som drivs av dialog och ständigt lärande och utveckling.”²²

Utifrån det mer dynamiska synsättet på sektorsansvaret kan målbildsarbetet, enligt Sweco, betraktas som en plattform för Skogsstyrelsen och skogsbruket att praktiskt ”bedriva” sektorsansvaret. Otydligheten kring sektorsansvarets innebörd och uttolkning utifrån olika aktörers perspektiv har lyfts fram som problematiskt i flera sammanhang.²³ Sweco menar att målbildsarbetet visar att den övergripande, definitionsmissiga eller begreppsliga, otydligheten kring sektorsansvaret inte nödvändigtvis behöver utgöra ett hinder för dialog, kunskapsutbyte och önskvärda effekter. Snarare än att målbildsarbetet lett till ökad samsyn om sektorsansvaret i sig bedömer Sweco att målbildsarbetet som plattform möjliggjort, och möjliggör, ett stärkt gemensamt ”utövande” av sektorsansvaret mellan Skogsstyrelsen och skogsbruket i praktiken. Det har, enligt Sweco, ett stort värde.

6.2 Mellanliggande effekter

De mellanliggande effekterna kan delas in i tre olika led. Det handlar om implementeringen av de framtagna målbilderna, hur målbilderna påverkat kunskap, samsyn och drivkrafter avseende miljöhänsyn samt hur den lämnade hänsynen faktiskt påverkats. I detta avsnitt presenteras dessa mellanliggande effekter för sig.

6.2.1 Implementering

Målbildernas implementering har behandlats utförligt i Skogsstyrelsens egna uppföljningar som genomfördes 2016 och 2017. Detta underlag har kompletterats, och i någon mening aktualitetsbedömts, genom målbildsförvaltningens enkät till

²² Skogsstyrelsen, Implementering av målbilder för god miljöhänsyn 2017 (2017), s. 25.

²³ Ex. Riksrevisionen, Skyddet av värdefull skog, RiR 2018:17 (2018).

skogsbruksaktörer från 2020 och Swecos intervjustudie inom ramen för utvärderingen.

6.2.1.1 Implementering inom Skogsstyrelsen

I Skogsstyrelsens uppföljningar från 2016 och 2017 beskrivs att myndigheten bedrivit ett intensivt implementeringsarbete kopplat till de målbilder som presenterades 2013. Av uppföljningarna framgår att en stor del av myndighetens medarbetare deltagit i relativt omfattande informations- och utbildningsinsatser kring målbilderna. Därtill har fältaktiviteter anordnats för gemensam uttolkning i praktiken. Dessa interna implementeringsinsatser beskrivs i uppföljningarna ha fallit väl ut.²⁴

I uppföljningarna beskrivs också att målbilderna arbetats in i Skogsstyrelsens verksamhet på flera olika sätt. Myndigheten har exempelvis tagit fram och i olika kanaler publicerat informationsmaterial kring målbilderna och erbjudit utbildningar i målbilderna inom uppdragsverksamheten. Ett stort häv beskrivs ha genomförts inom en av Skogsstyrelsens kärnprocesser, rådgivningsverksamheten. Aktiviteten ”objektsvis dialog” initierades 2013 och utgår från målbilderna. Aktiviteten innebär att Skogsstyrelsen och yrkesverksamma i skogsbruket träffas och diskuterar lämnad hänsyn på ett specifikt avverkningsobjekt, oftast på plats i skogen. Deltagarna från skogsbruket ska ha varit direkt involverade i planering och/eller utförandet av åtgärden på objektet och den miljöhänsyn som är kopplad till den.²⁵ I Skogsstyrelsens uppföljning från 2016 beskrivs syftet:

”Syftet med dialogen är att befästa samsyn om vad som är god miljöhänsyn, ett ömsesidigt lärande, att tydliggöra roller och ansvar samt att diskutera arbetssätt för att säkerställa god miljöhänsyn. I dialogerna använder man målbilderna som underlag och det bidrar till att etablera dem som en gemensam standard för god miljöhänsyn. Genom dialogerna får de som arbetar för aktörer som inte implementerat målbilderna kännedom om att de finns och innehållet i dem. Hos de aktörer som redan använder målbilderna blir dialogmötena ett viktigt komplement till den interna implementeringen som bidrar till samsyn i tolkningen av målbilderna.”²⁶

Förutom objektsvis dialog initierade Skogsstyrelsen i slutfasen av projektet ”Dialog om miljöhänsyn” även så kallad ”sektorsdialog om miljöhänsyn”, en mer övergripande dialogform på strategisk nivå där Skogsstyrelsen möter ledande representanter för nyckelaktörer och intressenter för att diskutera miljöhänsyn. I uppföljningen från 2016 beskrivs aktiviteten som mycket uppskattad av berörda aktörer.²⁷

Vidare anges i uppföljningen från 2016 att målbilderna använts i utvecklingen av Skogsstyrelsens uppföljningssystem gällande lämnad miljöhänsyn. Som tidigare nämnts har det arbetet bedrivits separat från målbildsarbetet, men målbilderna beskrivs ha utgjort utgångspunkten för uppföljningens definitioner av miljövärden.²⁸

²⁴ Skogsstyrelsen, Implementering av målbilder för god miljöhänsyn (2016); Skogsstyrelsen. 2017.

²⁵ Skogsstyrelsen 2016b.

²⁶ Skogsstyrelsen 2016b, s. 25.

²⁷ Skogsstyrelsen 2016b.

²⁸ Skogsstyrelsen 2016b.

I Swecos intervjustudie bekräftar informanterna från Skogsstyrelsen att omfattande implementeringsaktiviteter, både internt och externt riktade, genomförts med goda resultat. Intensiteten i aktiviteterna beskrivs dock ha varit störst fram till 2017, och därefter beskriver informanterna samstämmigt att myndighetens arbete mattats av, inte minst för de externt riktade aktiviteterna. Det är en bild som bekräftas av Skogsstyrelsens årsredovisningar för de senaste åren. Under perioden 2014-2017 genomfördes mellan 800-1700 objektsvisa dialoger årligen, totalt cirka 4800 möten. År 2018 och 2019 sjönk antalet genomförda dialoger till 580 respektive knappt 270. År 2020, som präglades av covid-19-pandemin, genomfördes 104 objektsvisa dialoger.²⁹ Lika drastisk har inte utvecklingen för sektorsdialogerna varit, från att ett 80-tal dialoger genomfördes 2014 har antalet därefter varierat mellan 20 och 40 dialoger årligen.³⁰ Informanterna beskriver att utvecklingen är en följd av att myndigheten behövt prioritera annan verksamhet.

När det gäller Skogsstyrelsens nya hänsynsuppföljning så beskriver ett par av informanterna att det över tid funnits en samverkan mellan målbildsförvaltningen och myndighetens utveckling av uppföljningssystemet, men att ambitionerna om att använda målbilderna som utgångspunkt för uppföljningen visat sig utmanande i praktiken. De första resultaten från den nya hänsynsuppföljningen väntas publiceras under hösten 2021.

6.2.1.2 Implementering inom skogsbruket

I Skogsstyrelsens uppföljningar från 2016 och 2017 beskrivs att omfattande implementeringsaktiviteter genomförts inom skogsbruket. Det handlar framför allt om insatser för att införliva målbildernas innehåll i styrande dokument för planering och utförande av skogliga åtgärder samt utbildningsinsatser. I den enkät som genomfördes inom ramen för Skogsstyrelsens uppföljning 2016 svarade 61 procent av respondenterna från skogsbruket att man övervägt att revidera sina styrande dokument med anledning av målbilderna, medan åtta procent svarade att en revidering redan pågick. 77 procent av respondenterna från skogsbruket angav att egen personal eller anlitate entreprenörer utbildats om målbilderna, och ytterligare elva procent angav att de hade för avsikt att genomföra sådan utbildning. I uppföljningen konstateras att knappt 1600 tjänstemän och 4700 entreprenörer genomgått utbildning, vilket beskrivs utgöra i stort sett samtliga tjänstemän och entreprenörer som är verksamma vid avverkningar i Sverige. I enkäten fick respondenterna från skogsbruket även besvara om man inom en treårsperiod planerade att harmonisera sin egen uppföljning med Skogsstyrelsens nya hänsynsuppföljning. 20 procent svarade jakande, tre procent nekande och 76 procent svarade att de ännu inte tagit ställning.³¹

I myndighetens uppföljning från 2016 framhålls vidare att målbilderna använts vid revidering av skogscertifieringsstandarderna FSC och PEFC, som är de två certifieringarna som är mest utbredda i Sverige. Det beskrivs i vissa delar handla om specifika formuleringar och anvisningar som lyfts in i standarderna och i andra delar hänvisar certifieringarna till målbilderna som vägledning. Mellan FSC

²⁹ Skogsstyrelsen 2016b; Skogsstyrelsen. 2017; Skogsstyrelsen, Årsredovisning 2017 (2018); Skogsstyrelsen, Årsredovisning 2019 (2020a); Skogsstyrelsen, Årsredovisning 2020 (2021a).

³⁰ Skogsstyrelsen 2016b; Skogsstyrelsen. 2017; Skogsstyrelsen, 2018; Skogsstyrelsen 2020; Skogsstyrelsen 2021.

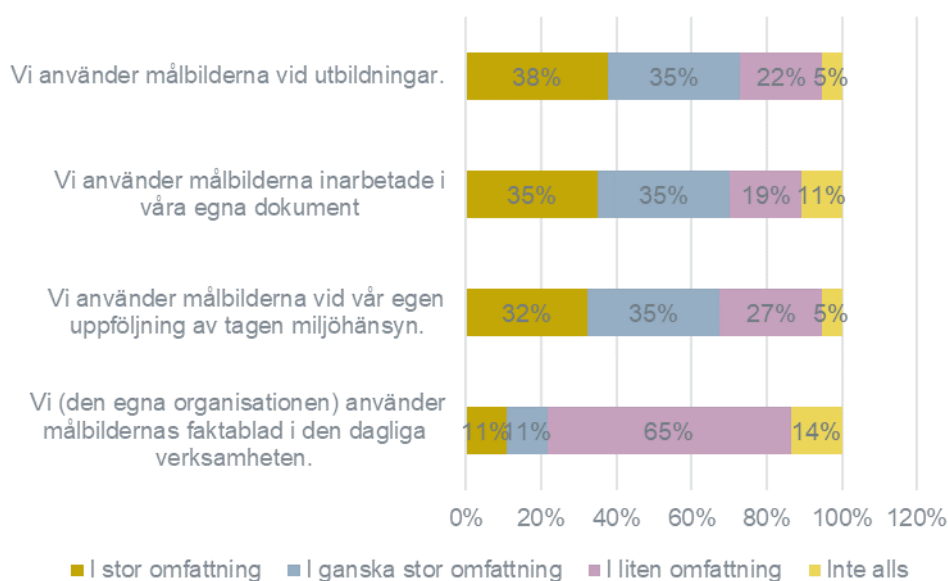
³¹ Skogsstyrelsen 2016b.

och målbilderna beskrivs en särskild koppling genom att flera av individerna som deltagit i målbildsarbetet även ingått i arbetet med certifieringsstandarden.³² Just kopplingen mellan målbilderna och skogscertifieringsstandarderna lyfts i Skogsstyrelsens uppföljning från 2017 som en viktig del i vad som beskrivs som en normbildningsprocess kring målbildernas innehåll. I kombination med att flera skogsbruksaktörer konstateras ha införlivat målbildernas innehåll i styrande dokument, men även i intern uppföljning, konkluderar myndigheten att målbilderna kan anses vara på god väg till att bli etablerad norm inom skogsbruket.³³

Målbildsförvaltningens enkät från 2020 fokuserar likt Skogsstyrelsens tidigare uppföljningar på skogsbrukets implementering i termer av anpassning av styrande dokument, i utbildningar och för den interna uppföljningen av miljöhänsynen, men även på den praktiska användningen av de faktablad som finns framtagna. Figur 3 visar i hur stor omfattning respondenterna svarat att den egna organisationen använder målbilderna för dessa ändamål. Cirka 70 procent av respondenterna uppger att den egna organisationen använder målbilderna i stor eller ganska stor omfattning såväl vid utbildningar och inarbetade i egna dokument som i uppföljningen av lämnad hänsyn. Endast drygt 20 procent av respondenterna uppger dock att den egna organisationen använder faktabladen praktiskt i den dagliga verksamheten. I enkätsvaren kan en tydlig skillnad observeras beroende på om respondenterna tillhör en större eller mindre skogsbruksaktör, av Sweco definierat som en aktör med mindre än en procent av den totala avverkningsanmälda arealen 2019. Av respondenterna som tillhör större aktörer svarar 92 procent att målbilderna inarbetats i egna dokument, medan motsvarande siffra för de mindre aktörerna är lägre, 58 procent. Liknande skillnader mellan större och mindre aktörer kan även observeras gällande användningen av målbilderna vid utbildningar och i uppföljningen av lämnad hänsyn. Däremot gäller det omvända förhållandet avseende användningen av faktabladen i den dagliga verksamheten. 25 procent av respondenterna som tillhör mindre aktörer svarar att målbilderna används praktiskt på detta sätt i stor eller ganska stor omfattning, medan motsvarande siffra för större aktörer är 15 procent.

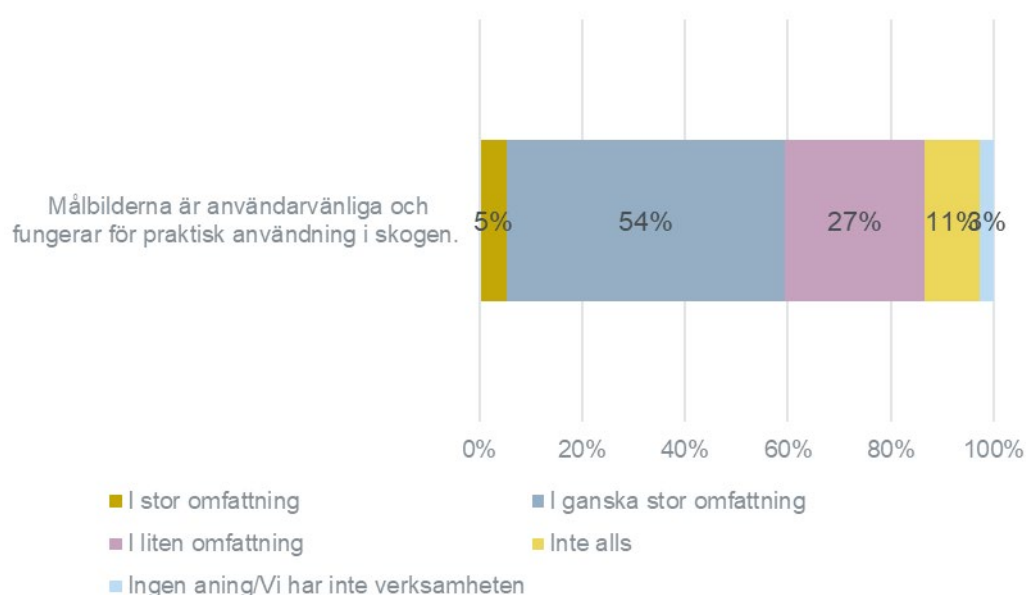
³² Skogsstyrelsen 2016b.

³³ Skogsstyrelsen 2017.



Figur 3. Skogsbrukets användning av målbilderna inom den egna organisationen. Källa: Målbildsförvaltningens enkät 2020.

Att användningen av målbilderna ”i vardagen” tycks skilja sig åt mellan större och mindre skogsbruksaktörer bekräftas även av hur respondenterna i enkäten svarat gällande målbildernas praktiska användarvänlighet i skogen. Figur 4 visar att 60 procent av respondenterna svarar att målbilderna i stor eller ganska stor omfattning är användarvänliga och fungerar för praktisk användning i skogen. Bland respondenterna som tillhör mindre aktörer är siffran 71 procent, jämfört med 38 procent bland de större aktörerna.



Figur 4. Skogsbrukets uppfattningar om effekter av målbilderna. Svarsfördelning för påståendet att målbilderna är användarvänliga och fungerar för praktisk användning i skogen. Källa: Målbildsförvaltningens enkät 2020.

Dessa skillnader i hur målbilderna implementerats och används inom skogsbruket framkommer även i Swecos intervjustudie. Informanterna från större aktörer beskriver återkommande hur målbildernas innehåll i hög grad införlivats i verksamhetsstyrningen genom styrande dokument såsom policys, rutiner, instruktioner och vägledningar samt inom den egna uppföljningen av lämnad miljöhänsyn. Flera av informanterna från mindre aktörer beskriver å sin sida att målbilderna och faktabladen mer används som fristående vägledningar och verktyg för praktisk planering och uppföljning av åtgärder utifrån de egna förutsättningarna. Som sådana praktiska verktyg betonar flera av informanterna från mindre aktörer, men även informanter från större aktörer, att antalet målbilder och formen som textdokument försvårar användningen i skogen.

Utöver dessa skillnader beskriver flertalet av informanterna från såväl större som mindre aktörer utbildningar som en viktig komponent för implementeringen. Regelbundet beskrivs egen och anlita personal genomgå kurser, exempelvis genom den branschgemensamma Skötselskolan, med direkt fokus på miljöhänsyn och med målbilderna som underlag, men även kurser med indirekt koppling till miljöhänsyn och målbilderna. Liksom i Skogsstyrelsens uppföljningar framhåller flera informanter också att skogscertifieringarna haft en viktig roll för implementeringen av målbilderna. Kopplingen mellan framför allt FSC och målbilderna beskrivs dessutom ha stärkts ytterligare i den senaste revideringen av standarden som trädde i kraft 2020.

6.2.1.3 Implementering bland andra intressenter

Förutom representanter för Skogsstyrelsen och skogsbruket har även informanter från andra berörda myndigheter och ideella organisationer tillfrågats, inom ramen för Swecos intervjustudie, om målbildernas implementering i respektive verksamhet. Informanterna från de ideella organisationerna beskriver entydigt att målbilderna inte nyttjas i de egna verksamheterna, och betonar att implementeringen ska ske inom skogsbruket. Informanterna från myndigheterna framhåller att målbilderna i viss utsträckning används som referensmaterial, exempelvis i remissprocesser och utredningsarbete, och att man i olika sammanhang bidrar till spridning av målbilderna genom att hänvisa till dem. Två av myndigheterna beskriver att de tagit inspiration från målbildernas utformning i sitt eget arbete med vägledningar.

Ett par informanter från Skogsstyrelsen och skogsbruket, som är del av samverkansgruppen, lyfter att det inom ramen för målbildsförvaltningen etablerats kontakter med skogliga lärosäten för att verka för ett införlivande av målbilderna som fasta inslag i utbildningarna.

6.2.2 Swecos bedömning

Sweco bedömer att målbildernas innehåll implementerats brett och genomgripande i skogsbrukets och Skogsstyrelsens verksamheter, som en följd av omfattande implementeringsinsatser. Sweco kan konstatera att intensiteten i aktiviteterna för att implementera målbilderna var som högst fram till 2017, för att därefter ha mattats av. Det gäller inte minst Skogsstyrelsens aktiviteter. Sweco bedömer att kopplingarna mellan målbilderna och skogscertifieringarna PEFC och FSC, som också stärkts över tid, har bidragit till skogsbrukets implementering av målbildernas innehåll.

Som beskrivits tidigare i rapporten har det funnits en tydlig gränsdragning mellan målbildsarbetet och implementeringen av målbilderna i skogsbruket, där samverkansgruppen för målbildsförvaltningen uttryckligen inte har ett uppdrag att koordinera arbetet – varje aktör ansvarar och äger själv frågan om implementering i sin egen organisation. Flexibiliteten som lämnats gällande implementeringen bedömer Sweco har lett till en skillnad mellan hur större och mindre aktörer tagit till sig och använder målbilderna. Något förenklat uttryckt förefaller större aktörer i hög grad ha införlivat målbildernas innehåll i verksamhetsstyrningen, medan mindre aktörer använder målbilderna som fristående vägledningar och verktyg för praktisk planering och uppföljning av åtgärder. Sweco bedömer att dessa skillnader är naturliga, till följd av skilda förutsättningar, och att flexibiliteten som lämnats till skogsbruket har möjliggjort för olika organisationer att implementera målbilderna anpassat efter sin egen kontext.

Sweco bedömer vidare att omfattningen och formen för målbilderna inte har varit optimal för fristående användning i skogen. Större aktörer inom skogsbruket har mer resurser än mindre aktörer för att omhänderta och anpassa målbildernas innehåll till den egna verksamheten. Givet detta, och vad som sagts om mindre aktörers användning av målbilderna, så utgör omfattningen och formen för målbilderna en särskilt stor utmaning för mindre skogsbruksaktörer.

Avslutningsvis kan Sweco konstatera att den breda och genomgripande implementeringen bekräftar bedömningen att målbildsarbetet och målbilderna har en hög legitimitet. Denna legitimitet, som i grunden härrör från målbildsarbetet som process, kan dessutom argumenteras förstärkas ytterligare just genom den breda och genomgripande implementeringen i sig. Sweco bedömer att detta skapar goda förutsättningar för bred samsyn och faktisk tillämpning av målbilderna i skogsbruket.

6.2.3 Kunskap, samsyn och drivkrafter

I tidigare uppföljningar och i dokumentationen av målbildsarbetet har stort fokus legat på implementering, medan följd effekterna därav i nästa effektled belysts i mindre omfattning. Nedan beskrivs till att börja med målbildernas påverkan på kunskap och samsyn inom Skogsstyrelsen och skogsbruket, därefter behandlas målbildernas påverkan på skogsbrukets drivkrafter för att lämna miljöhänsyn.

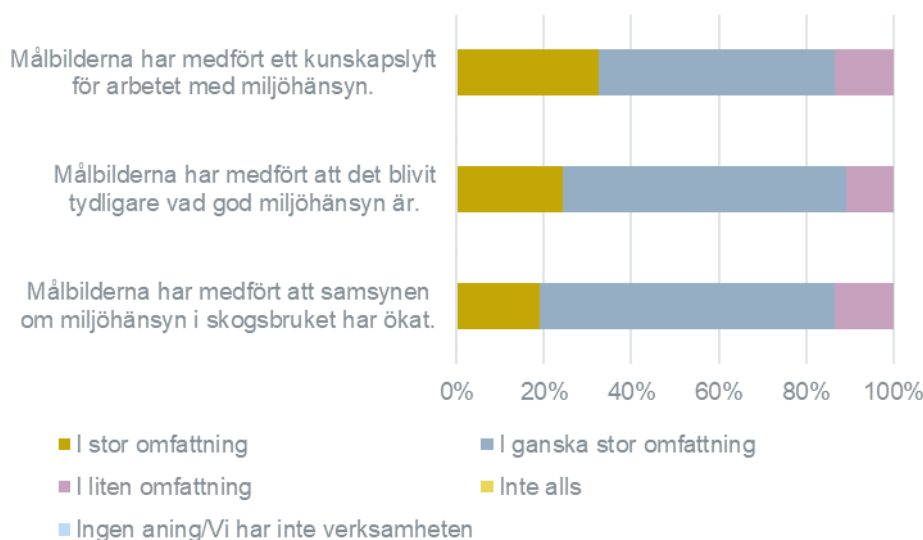
6.2.3.1 Kunskap och samsyn

I Swecos intervjustudie beskriver informanterna från Skogsstyrelsen att de omfattande implementeringsaktiviteterna som genomförts både internt och externt riktat har lett till ökad kunskap och ökad samsyn kring miljöhänsyn inom myndigheten. Utbildningar och kalibreringsaktiviteter i fält beskrivs som de viktigaste aktiviteterna i ett internt perspektiv. Informanterna beskriver vidare att implementeringsaktiviteterna som genomförts riktat mot skogsbruket, framför allt objektsvis dialog och i viss mån sektorsdialog, varit centrala för att skapa en bred spridning av målbilderna och genom dialogen runt konkreta åtgärder skapa en ökad samsyn mellan Skogsstyrelsen och skogsbruket om god miljöhänsyn. Informanterna nämner flera konkreta exempel på hur den ökade samsynen tar sig uttryck, bland annat i form av ett gemensamt språkbruk och synen på målbilderna som en referensram som underlättar dialogen mellan myndigheten och skogsbruket. Ett annat exempel är att innehållet och genomförandet av utbildningar inom miljöhänsyn upplevs

synnerligen ensade oavsett om det är Skogsstyrelsen eller skogsbruket som håller i utbildningen.

Informanterna beskriver att Skogsstyrelsen haft ett stort fokus på spridning och implementering, vilket ledde till det intensiva arbetet fram till 2017, men att mer förvaltande aktiviteter inte följt därefter. Det framhålls som en risk i sammanhanget, eftersom kunskapen och samsynen med skogsbruket beskrivs vara färskvara och beroende av kontinuerlig uppdatering, dialog och gemensam uttolkning. En annan risk som informanterna lyfter för samsynen mellan Skogsstyrelsen och skogsbruket är ifall de resultat från myndighetens nya hänsynsuppföljning som väntas presenteras under 2021 skiljer sig markant från den verklighetsbild som skogsbrukets aktörer har.

När det gäller målbildernas påverkan på kunskapsnivån och samsynen kring miljöhänsyn inom skogsbruket ställdes ett antal relevanta frågor i målbildsförvaltningens enkät från 2020. Figur 5 visar att nära 90 procent av respondenterna svarat att målbilderna i stor eller ganska stor omfattning har medfört ett kunskapslyft för arbetet med miljöhänsyn, att det blivit tydligare vad god miljöhänsyn är och att samsynen inom skogsbruket ökat. Noterbart är att en viss skillnad kan observeras i svaren mellan större och mindre aktörer avseende samsynen. 17 procent av respondenterna från mindre aktörer svarar att målbilderna i liten omfattning medfört att samsynen i skogsbruket ökat, medan motsvarande siffra är åtta procent för respondenterna från större aktörer. I övrigt visar enkätsvaren på stor samstämmighet mellan respondenter från större och mindre aktörer.



Figur 5. Skogsbrukets uppfattningar om effekterna av målbilderna. Svarsfördelning för respektive påstående. Källa: Målbildsförvaltningens enkät 2020.

Liksom i målbildsförvaltningens enkät från 2020 är samstämmigheten bland informanterna i Swecos intervjustudie stor när det gäller målbildernas påverkan på kunskapsnivån. Informanterna beskriver att målbilderna tydliggör vad god miljöhänsyn innebär, men att det inte nödvändigtvis handlar om att målbilderna bidrar med ny kunskap. Flera informanter beskriver snarare att målbildernas största bidrag är att samla, strukturera och presentera befintlig kunskap, men som tidigare

varit ostrukturerad och därmed mindre tillgänglig. Informanterna lyfter framför allt fram utbildningar som den implementeringsaktivitet som varit viktigast för kunskapen om miljöhänsyn, och flera av informanterna poängterar att både målbilderna i sig och implementeringsaktiviteterna har skapat en ökad medvetenhet om miljöhänsyn i skogsbruket. Flera informanter från större aktörer framhåller också att målbilderna och implementeringsaktiviteterna tydligt bidragit till en jämnare kunskapsnivå i den egna organisationen, att en högre lägstanivå kunnat etableras kunskapsmässigt.

När det gäller samsyn så ger informanterna en tydlig bild av att samsynen inom de egna organisationerna ökat som en följd av målbildernas implementering. Även i relation till Skogsstyrelsen beskriver informanterna en ökad samsyn och, precis som informanterna från Skogsstyrelsen, framhålls ett gemensamt språkbruk och en gemensam referensram kring miljöhänsynen som viktiga komponenter. Flera informanter beskriver att samsynen med myndigheten både finns ”i teorin och i fält”, tack vare de gemensamma aktiviteterna för uttolkning och kalibrering i praktiken. Ett par informanter understryker dock att samsynen är oklar när det gäller uppföljning av miljöhänsynen, eftersom Skogsstyrelsen inte presenterat resultat från den nya hänsynsuppföljningen än. Informanterna betonar att samsynen måste finnas i hela kedjan, från formuleringarna i målbilderna till uppföljningen av lämnad hänsyn. Resultaten från den nya hänsynsuppföljningen beskrivs därför som en risk, att resultaten skulle kunna återuppväcka den problematik som identifierades 2011 med betydande meningsskiljaktigheter kring tolkningar av uppföljningen av skogsbrukets miljöhänsyn mellan skogsbruket och Skogsstyrelsen. Informanterna uttrycker en förhoppning om att det kan föras en dialog kring resultaten mellan Skogsstyrelsen och skogsbruket inom ramen för samverkansgruppen och/eller arbetsgrupperna.

När det gäller samsynen mellan olika aktörer inom skogsbruket beskriver flertalet av informanterna att gemensamma utbildningar utgjort en nyckelaktivitet för att skapa en gemensam kunskapsbas, men även viktiga tillfällen för att diskutera och resonera om praktisk uttolkning i fält. Även mellan aktörerna nämns att målbilderna bidragit till ett gemensamt språkbruk och en gemensam referensram kring miljöhänsyn. Några informanter från mindre aktörer poängterar dock att de har svårt att bedöma samsynen mellan olika aktörer generellt, eftersom deras kontakter med andra aktörer är begränsad.

6.2.3.2 Skogsbrukets drivkrafter för miljöhänsyn

I åtskilliga sammanhang har ett tydligt dilemma beskrivits när det gäller det svenska skogsbrukets miljöhänsyn. I grunden härrör dilemmat från principen ”frihet under ansvar”, som innebär att den statliga politiken inte ger några starka incitament, vare sig positiva eller negativa, som främjar miljöhänsyn utöver lagnivån i 30§ Skogsvårdslagen. I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi från 2018 sammanfattas dilemmat kärnfullt:

”I botten finns en grundläggande konflikt mellan, å ena sidan, skogsägarens intresse av att få inkomster (och/eller sysselsättning) av skogsbruket och, å andra

sidan, det samhälleliga intresset av att (utöver den ekonomiska nyttan) även säkra naturvärdena.”³⁴

[...]

”Frånvaron av såväl lagstadgade krav som ekonomiska incitament innebär att den skogsägare som tar större miljöhänsyn än lagen kräver missgynnas ekonomiskt, medan den skogsägare som enbart uppfyller lagkraven gynnas.”³⁵

Som en följd av att de obligatoriska kraven är svaga så konstateras i rapporten att nivån på miljöhänsynen istället bestäms av marknadsfaktorer, där certifiering ges som exempel, samt engagemanget och kunskaperna inom skogsbruket.³⁶

I Skogsstyrelsens uppföljning av målbildsarbetet från 2016 återges resultaten från en effektutvärdering av objektsvis dialog som genomfördes 2015. Inom ramen för effektutvärderingen genomfördes en enkätundersökning som besvarades av 84 deltagare i objektsvisa dialoger. I enkäten fick respondenterna bland annat bedöma i vilken grad olika faktorer påverkar utformningen av miljöhänsynen. Över 80 procent av respondenterna svarade att egen kunskap och attityder har störst påverkan på utformningen av miljöhänsynen. Relativt stor påverkan tillskrev respondenterna även Skogsstyrelsens riktlinjer och interna riktlinjer.³⁷

Informanterna i Swecos intervjustudie ger stöd åt att skogsbrukets drivkrafter både återfinns i marknadsfaktorer och kopplat till kunskap och engagemang. När det gäller målbildsarbetets och målbildernas påverkan på dessa drivkrafter uttrycker sig flertalet informanter dock försiktigt, och betonar snarare att drivkrafter för att lämna miljöhänsyn funnits länge i form av skogscertifieringarna och ett stort engagemang för att bedriva ett hållbart skogsbruk. Just den inneboende viljan och engagemanget att bevara naturvärden är något som flera mindre aktörer och representanter för skogsägarföreningar framhåller. Att skogsägare har en mer nyanserad syn på skogens värden än strikt ekonomiskt nyttomaximerande har även belagts i forskningsstudier.³⁸

Samtidigt som flertalet informanter betonar att drivkrafter för miljöhänsyn funnits länge så beskrivs också en positiv påverkan från målbilderna. En samstämmig bild framkommer i intervjustudien om att målbilderna, genom att ha bidragit till ökad kunskap och medvetenhet, förenklat och tydliggjort skogsbrukets arbete med miljöhänsyn, vilket beskrivs ha ökat engagemanget. Det beskrivs ha blivit ”lättare att göra rätt”. Särskilt framhålls detta av mindre aktörer. Målbildernas påverkan på engagemanget i skogsbruket bekräftas även i målbildsförvaltningens enkät från 2020. Figur 6 visar att 65 procent av respondenterna svarar att målbilderna i stor

³⁴ Nilsson 2018, s. 37.

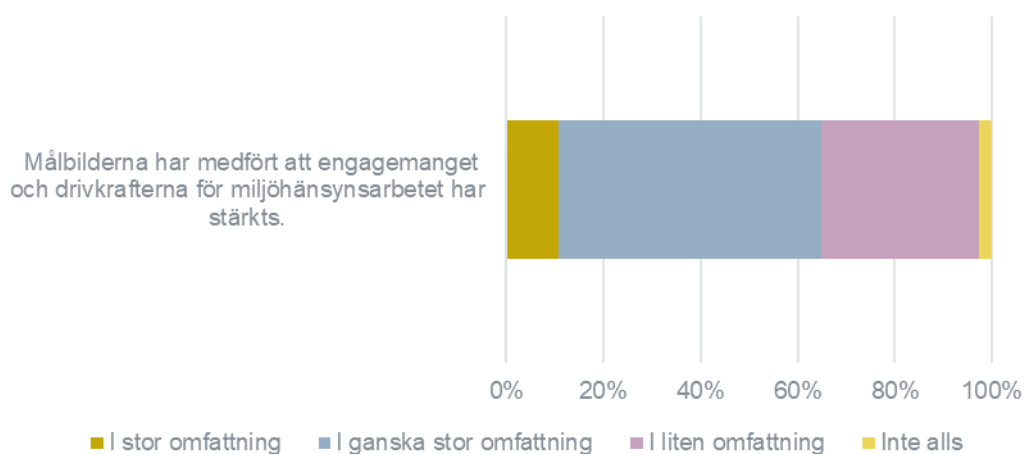
³⁵ Nilsson 2018, s. 102.

³⁶ Nilsson 2018.

³⁷ Skogsstyrelsen 2016b.

³⁸ Nordlund, Annika & Westin, Kerstin, ”Forest Values and Forest Management Attitudes among Private Forest Owners in Sweden”, *Forests*, 2(1):30-50 (2011); Nordlund Annika & Westin Kerstin, *Värderingar och attityder, Future Forest Rapportserie 2013:4* (2013); Uliczka, Helen, Angelstam, Per, Jansson, Gunnar & Bro, Anders, ”Non-industrial private forest owners’ knowledge of and attitudes towards nature conservation”, *Scandinavian Journal of Forest Research*, 19(3):274-288 (2004).

eller ganska stor omfattning medfört att engagemanget och drivkrafterna för miljöhänsynsarbetet har stärkts.



Figur 6. Skogsbrukets uppfattningar om effekterna av målbilderna. Svartsfördelning för påståendet att målbilderna har medfört att engagemanget och drivkrafterna för miljöhänsynsarbetet har stärkts. Källa: Målbildsförvaltningens enkät 2020.

I Swecos intervjustudie beskriver flera informanter från större aktörer att de allt starkare kopplingarna mellan målbilderna och skogscertifieringarna, kanske särskilt FSC, bidrar med att utveckla innebörden och tydligheten i vad skogscertifieringarnas standarder kräver för miljöhänsyn. Kopplingarna innebär också att vissa delar av målbildernas innehåll går i riktningen till att bli krav inom standarderna. En sådan utveckling beskrivs visserligen öka drivkrafterna till miljöhänsyn enligt målbilderna, men betonas också innebära en risk för den frivillighet som målbildsarbetet och målbilderna i grunden vilar på. Ett par informanter argumenterar för att ett ökat införlivande av målbilderna i skogscertifieringarna riskerar att leda till att färre aktörer väljer att certifiera sig och/eller att målbilderna tappar sitt existensberättigande som vägledningar och verktyg och istället börjar betraktas som underlag till skogscertifieringsstandarderna.

Kopplingarna mellan målbilderna och skogscertifieringarna har även en annan påverkan på skogsbrukets drivkrafter. Som tidigare beskrivits i rapporten har kopplingarna mellan målbilderna och skogscertifieringarna varit bidragande till skogsbrukets omfattande implementering av målbilderna, inte minst i styrning och uppföljning. Flera informanter från större aktörer beskriver i Swecos intervjustudie att införlivandet av målbilderna i verksamhetsstyrningen skapar en naturlig logik i den egna organisationen, och bland anlita personal, att arbeta i enlighet med målbilderna. Med andra ord har drivkrafter internaliserats i organisationerna och blivit interna riktlinjer, som ju i effektutvärderingen av objektsvis dialog konstaterades vara en viktig faktor för utformningen av miljöhänsyn.

6.2.4 Swecos bedömning

Sweco bedömer att målbildernas omfattande implementering har lett till ett brett kunskapslyft kring miljöhänsyn inom såväl Skogsstyrelsen som skogsbruket. Målbilderna har bidragit med strukturerad kunskap och ökad tydlighet om vad god miljöhänsyn innebär samt en ökad medvetenhet. Inom skogsbruket har

implementeringen av målbilderna, framför allt genom utbildningar, lett till en jämnare kunskapsnivå, vilket har ett stort värde.

Sweco bedömer vidare att målbilderna har bidragit till en ökad samsyn kring miljöhänsyn inom skogsbruket samt mellan skogsbruket och Skogsstyrelsen. Målbilderna har etablerat en gemensam referensram och ett gemensamt språkbruk som tidigare saknats. Gemensamma aktiviteter för uttolkning och diskussion om målbilderna mellan Skogsstyrelsen och skogsbruket har haft en central betydelse för samsynen. Sweco noterar att den fas av intensiva implementeringsaktiviteter som genomfördes fram till 2017 av både Skogsstyrelsen och skogsbruket har följts av en period av färre aktiviteter därefter. Sweco bedömer att detta utgör en risk för upprätthållandet av kunskapsnivån och samsynen om god miljöhänsyn. Även resultaten från, och tolkningarna av, Skogsstyrelsens nya hänsynsuppföljning utgör en risk. Sweco bedömer att Skogsstyrelsen och den gemensamma målbildsförvaltningen behöver säkerställa långsiktiga och förvaltande insatser kopplade till målbilderna.

Avseende skogsbrukets drivkrafter att lämna miljöhänsyn bedömer Sweco att målbilderna haft viss positiv påverkan. För det första bedöms den ökade kunskapen, samsynen och medvetenheten kring god miljöhänsyn ha lett till ett ökat engagemang och en ökad medvetenhet inom skogsbruket. För det andra bedöms målbilderna i hög grad ha etablerats som norm inom skogsbruket, framför allt bland större aktörer. Genom införlivandet av målbildernas innehåll i verksamhetsstyrning skapas internaliserade drivkrafter på organisationsnivå, medan kopplingarna mellan målbilderna och skogscertifieringarna bidrar till normbildningen på branschnivå. Sweco bedömer att kopplingarna mellan målbilderna och skogscertifieringarna skapar ekonomiska incitament för miljöhänsyn i enlighet med målbilderna, vilket i övrigt saknas.

6.2.5 Lämnad hänsyn

Det sista mellanliggande effektleddet fokuserar på målbildernas påverkan på skogsbrukets faktiska lämnade miljöhänsyn. En bedömning av detta skulle i bästa fall utgå från en serie av uppföljningsdata med hög validitet och reliabilitet, med bred acceptans bland skogliga intressenter. Sweco kan konstatera att sådan data inte finns. Vid utvärderingens genomförande har Skogsstyrelsen inte presenterat några resultat från den nya hänsynsuppföljningen, men en förhoppning är givetvis att sektorsmyndighetens uppföljningssystem framgent ska kunna utgöra en grund för analyser och bedömningar av skogsbrukets miljöhänsyn. Dock genomför Skogsstyrelsen uppföljning av skogsbrukets hänsyn till kulturmiljöer i en separat process, och tar fram statistik över den samlade arealen som lämnas som hänsynsytor i skogsbruket. Uppföljningsdata över lämnad hänsyn finns även i relativt stor omfattning inom skogsbruket, från de interna uppföljningssystemen. Metodologiska skillnader och skillnader i hur data paketeras och presenteras innebär dessvärre att jämförbarheten är låg, vilket omöjliggör en aggregerad analys. Försök till aktörs-gemensam hänsynsuppföljning i skogsbruket har gjorts, men har haft problem med låg reliabilitet i indata från olika aktörer.³⁹

³⁹ Skogforsk, Skogsbrukets gemensamma hänsynsuppföljning – Resultat från fältinventeringen 2018 (2020a); Skogforsk, Skogsbrukets gemensamma hänsynsuppföljning – Resultat från fältinventeringen 2019 (2020b).

Nedan presenteras de data som Sweco beaktat i bedömningen av målbildernas påverkan på skogsbrukets lämnade miljöhänsyn. Därutöver har även delar av målbildförvaltningens enkäter från 2015 och 2020, Skogsstyrelsens uppföljning från 2016 och Swecos intervjustudie utgjort underlag.

6.2.5.1 Uppföljningsdata från Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen inventerar varje år skogsbrukets lämnade hänsyn till tidigare kända och registrerade kulturlämningar, en uppföljning som sker separat från övrig hänsynsuppföljning. Inventeringen utförs på 400 avverkningar, tre år efter avverkning, för att se hur hänsyn tagits både vid avverkning och vid förnygringsåtgärder.⁴⁰ Figur 7 visar 2020 års resultat, och utvecklingen över tid sedan 2012.



Figur 7. Andel kända kulturlämningar med påverkan vid förnygringsavverkning, hela landet. Källa: Skogsstyrelsen, hänsynsuppföljning Kulturmiljö 2020.

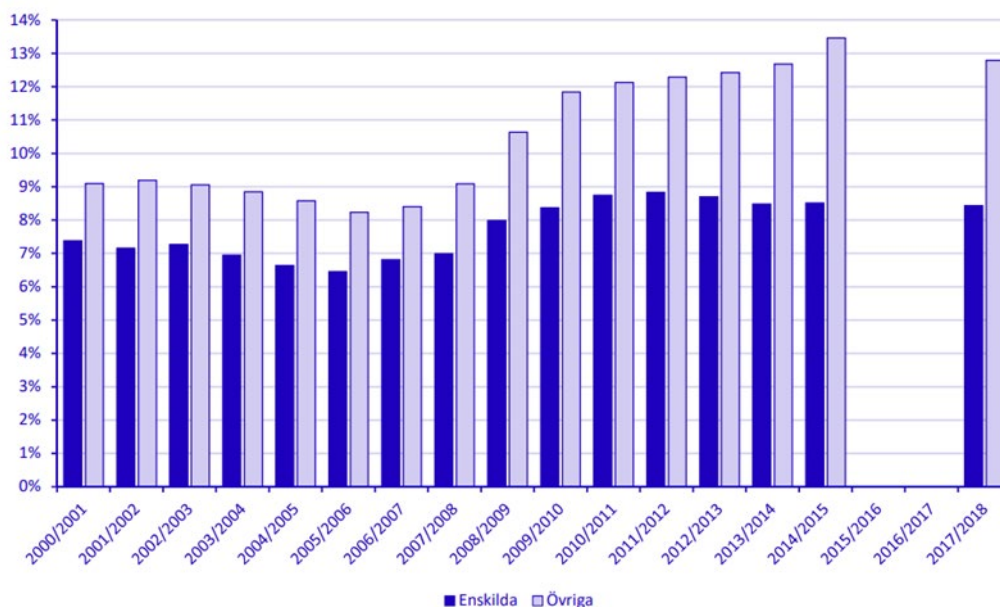
Uppföljningen visar en positiv, om än lite slagig, trend för skogsbrukets hänsyn sedan de första målbilderna publicerades 2013. År 2020 visar uppföljningen dock ett tydligt avvikande resultat. Andelen av kulturlämningar som påverkats negativt vid förnygringsavverkning är den högsta sedan 2015 och ligger på 39 procent för hela landet. Andelen grova skador på kulturlämningar ökade markant som en följd av en kraftig ökning av skadenivån för enskilda ägare. Skadenivån för de enskilda ägarna uppgick till 26 procent, medan motsvarande siffra var 12 procent för övriga ägare, det vill säga staten, statsägda aktiebolag, övriga allmänna ägare, privatägda aktiebolag samt övriga privata ägare. Noterbart är att resultatet enbart består i ökade skador på fornlämningar, medan den positiva trenden för övriga kulturhistoriska lämningar fortsatte i 2020 års uppföljning.⁴¹ Skälet till att detta är noterbart är att målbildsarbetet och målbilderna avgränsats till övriga kulturhistoriska lämningar, medan fornlämningar skyddas av Kulturmiljölagen.⁴²

⁴⁰ Skogsstyrelsen, Hänsynsuppföljning kulturmiljö, (2020). <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/hansynsuppfoljning-kulturmiljoer/> (Hämtad 2020-10-05).

⁴¹ Skogsstyrelsen, Hänsynsuppföljning kulturmiljö 2020, JO1406 SM2001 (2020b).

⁴² Skogsstyrelsen 2013.

Förutom uppföljningen av skogsbrukets lämnade hänsyn till tidigare kända och registrerade kulturlämningar inventerar Skogsstyrelsen även hur stor andel av den föryngringsavverkade arealen som totalt lämnats som hänsynsytor.⁴³ Figur 8 visar att andelen hänsynsytor legat relativt stabilt sedan de första målbilderna publicerades 2013, dock kan en ökande skillnad observeras över tid mellan arealen lämnade hänsynsytor från enskilda ägare jämfört med övriga ägare.



Figur 8. Andel lämnad hänsyn av totalt avverkad areal, per typ av markägare. Treårsmedel av avverkningssäsonger. Källa: SCB.

För bedömningen av målbildernas påverkan på skogsbrukets lämnade miljöhänsyn har den totala arealen hänsynsytor begränsat värde, enligt Sweco. Målbilderna är främst inriktade på att beskriva och tydliggöra god miljöhänsyn, där hänsynsåtgärdernas ”kvalitet” är central. Det råder, såvitt Sweco kan bedöma, inget tydligt kausalt samband mellan god miljöhänsyn och andelen hänsynsytor på aggregerad nivå.

6.2.5.2 Uppföljningsdata från skogsbruket

Inom ramen för utvärderingen har Sweco kunnat ta del av Sveaskogs, Södra Skogsägarnas och Holmens resultat från intern uppföljning av miljöhänsyn. Metodologiska skillnader gör att jämförbarheten är låg, men ett par övergripande observationer kan göras. Till att börja med visar resultaten att andelen uppföljda avverkningar som bedömts som godkända enligt respektive uppföljningssystemets bedömningsgrunder under de senaste åren legat över 90 procent. Gemensamt för resultaten är även en positiv trend över tid, med en allt större andel av uppföljda avverkningar som bedömts som godkända enligt respektive uppföljningssystemets bedömningsgrunder. Noterbart är dock att Södra Skogsägarnas resultat för 2020 visar ett avvikande resultat, där andelen godkända avverkningar föll till under 80 procent. Försämrade uppföljningsresultat avseende kulturmiljö lyfts fram som

⁴³ SCB, Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2020, MI 41 2020A02 (2021).

förklaringsfaktorer, vilket går i linje med det resultat som kan observeras i Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning av kulturmiljö.

6.2.5.3 Övriga underlag

I tidigare uppföljningar har målbildernas tillämpning i praktiken och påverkan på skogsbrukets lämnade hänsyn belysts på lite olika sätt. I målbildsförvaltningens enkät från 2015 fick respondenterna svara på om målbilderna påverkat hur de utformar miljöhänsynen vid skogsbruksåtgärder. 21 procent svarade att målbilderna påverkat utformningen mycket och 50 procent att målbilderna påverkat utformningen lite. 24 procent svarade att målbilderna inte påverkat utformningen nämnvärt.⁴⁴ I enkätundersökningen som genomfördes inom ramen för Skogsstyrelsens uppföljning 2016 fick respondenterna bedöma i vilken omfattning målbilderna för god miljöhänsyn tillämpades i den operativa verksamheten. 41 procent svarade att man i stor omfattning tillämpade målbilderna i verksamheten, medan 50 procent svarade att man i ganska stor omfattning tillämpade målbilderna i verksamheten. Resultatet kan även uttryckas i termer av andel av avverkningsanmäld areal. Samtliga respondenter i enkäten representerade 78 procent av den avverkningsanmälda arealen. Sammantaget representerade de respondenter som angav att man i stor omfattning tillämpade målbilderna i verksamheten 67 procent av den avverkningsanmälda arealen, medan de respondenter som angav att man i ganska stor omfattning tillämpade målbilderna representerade 10 procent av den avverkningsanmälda arealen.⁴⁵ Förutom att enkätresultatet visar på en utbredd tillämpning av målbilderna i praktiken kan en noterbar skillnad observeras mellan större och mindre aktörer. Större aktörer, som representerar en större andel av den avverkningsanmälda arealen, svarade att målbilderna tillämpades i stor omfattning i högre utsträckning än mindre aktörer, som i högre utsträckning svarade att målbilderna tillämpades i ganska stor omfattning.

I målbildsförvaltningens enkät från 2020 ställdes flera frågor inriktade mot målbildernas praktiska tillämpning och påverkan på skogsbrukets lämnade hänsyn. Respondenterna fick bland annat i fritext besvara följande frågor:

1. Hur stor andel av era avverkningar ska leva upp till målbilderna för att ni ska tycka att det är acceptabelt? Hur ligger ni till idag?
2. De första målbilderna publicerades hösten 2013. Hur har ert hänsynstagande förändrats sedan dess och vilken roll har målbilderna eventuellt haft för förändringarna?

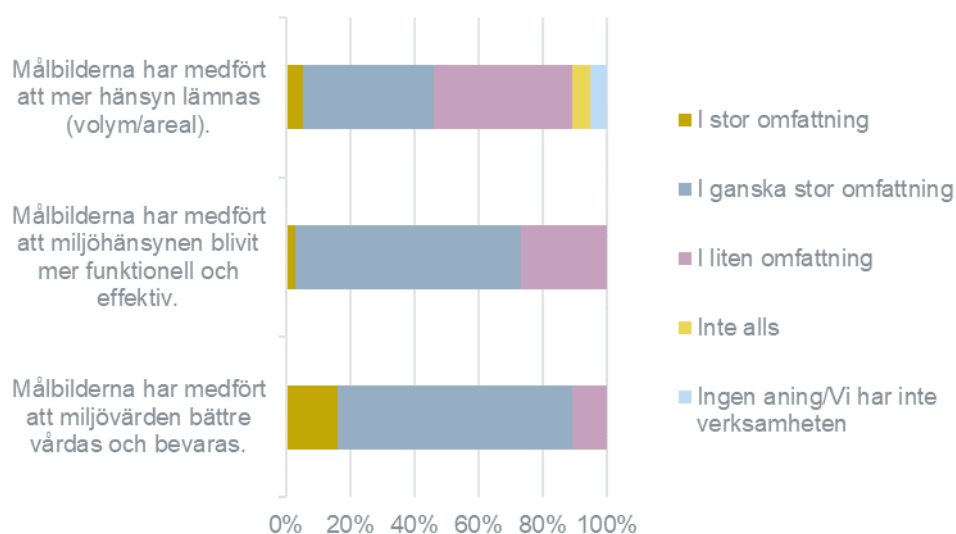
Den sammantagna bilden av fritextsvaren i den första frågan är att respondenterna uttrycker en hög ambitionsnivå att leva upp till målbilderna. Flertalet svar anger ett spann mellan 90-100 procent som acceptabel nivå. När det gäller hur de ligger till i praktiken framgår det av svaren att omfattningen och ambitionsnivån kring uppföljningar varierar, men bland de som svarat anges ett spann mellan 80-100 procent. I fritextsvaren för den andra frågan kan två tydliga svarstendenser urskiljas. En grupp respondenter svarar att den lämnade hänsynen inte förändrats särskilt mycket sedan 2013, utan att innehållet i målbilderna tillämpats sedan länge. Den andra gruppen svarar, å sin sida, att den lämnade hänsynen har förbättrats

⁴⁴ Målbildsförvaltningens enkät 2015.

⁴⁵ Skogsstyrelsen 2016b.

som en följd av målbilderna, främst i termer av bättre precision i hänsynsåtgärder.

Vidare fick respondenterna besvara i vilken omfattning målbilderna medfört att mer hänsyn lämnas i termer av volym/areal, att miljöhänsynen blivit mer funktionell och effektiv samt att miljövärden bättre vårdas och bevaras. Figur 9 visar att 89 procent av respondenterna svarar att målbilderna i stor eller ganska stor omfattning medfört att miljövärden bättre vårdas och bevaras. 73 procent svarar att målbilderna i stor eller ganska stor omfattning medfört att miljöhänsynen blivit mer funktionell och effektiv, medan 27 procent svarar att så endast skett i liten omfattning. Knappt hälften av respondenterna svarar att målbilderna i stor eller ganska stor omfattning medfört att mer hänsyn lämnas i termer av volym/areal. En viss skillnad kan observeras i svaren mellan större och mindre aktörer. 79 procent av respondenterna från mindre aktörer svarar att målbilderna i stor eller ganska stor omfattning medfört att miljöhänsynen blivit mer funktionell och effektiv, medan motsvarande siffra är 62 procent bland respondenterna från större aktörer. 54 procent av respondenterna från mindre aktörer svarar att målbilderna i stor eller ganska stor omfattning medfört att mer hänsyn lämnas i termer av volym/areal, medan motsvarande siffra är 31 procent bland respondenterna från större aktörer.



Figur 9. Skogsbrukets uppfattningar om effekterna av målbilderna. Svarsfördelning för respektive påstående. Källa: Målbildsförvaltningens enkät 2020.

I Swecos intervjustudie ger informanterna en liknande bild som i målbildsförvaltningens enkät från 2020. Samtliga informanter uttrycker en mycket hög ambitionsnivå kring att lämna miljöhänsyn och att följa målbilderna och flertalet både större och mindre aktörer beskriver att så även sker i mycket hög grad, ofta med hänvisning till resultat från intern uppföljning. I intervjustudien framträder en bild av att naturhänsyn prioriteras högst inom miljöhänsynen, vilket enligt ett par informanter beror på att det över tid varit ett större fokus på just naturhänsyn inom skogsbruket. När det gäller huruvida målbilderna förändrat den lämnade hänsynen varierar svaren. Precis som i svaren på fritextfrågan i målbildsförvaltningens enkät från 2020 kan två svarstendenser utläsas. En grupp informanter uttrycker sig mer försiktigt kring att målbilderna tydliggjort och förbättrat arbetssättet kring

miljöhänsynen men att hänsynen som lämnas inte förändrats i någon större utsträckning, medan en annan grupp informanter entydigt beskriver att den lämnade hänsynen förbättrats. De sistnämnda informanterna framhåller att förbättringen främst består i att rätt hänsyn lämnas på rätt plats, snarare än att mer areal eller volym lämnas, vilket alltså går i linje med resultatet i målbildförvaltningens enkät.

Informanterna i Swecos intervjustudie fick även beskriva vilka faktorer som förklarar när brister i miljöhänsynen uppstår. Nära samtliga informanter lyfter att brister i lämnad hänsyn i mycket hög utsträckning beror på bristande kommunikation mellan de aktörer som är inblandade i en avverkning. Kedjan av aktörer beskrivs av flera informanter ofta vara lång och fragmenterad, vilket i vissa fall leder till att information kan missas eller misstolkas.

En avslutande datapunkt som är noterbar, givet kopplingen mellan målbilderna och skogscertifieringsstandarderna, är arealen produktiv skogsmark som är certifierad. 2020 uppgick andelen av den produktiva skogsmarksarealen som certifierats enligt FSC eller PEFC till 66 procent. Av den produktiva skogsmarken som ägs av enskilda är 44 procent certifierad, för övriga ägare är motsvarande andel 88 procent. En stor majoritet, 75 procent, av den certifierade arealen är certifierad enligt både PEFC och FSC. Andelen certifierad areal har ökat med knappt åtta procent sedan 2016, och det är de enskilda ägarna som står för ökningen.⁴⁶

6.2.6 Swecos bedömning

Sweco konstaterar att det saknas en samlad bild av skogsbrukets lämnade miljöhänsyn, vilket avsevärt försvårar bedömningen av målbildernas påverkan i detta effektledd. Skogsstyrelsen har inte kunnat presentera resultat av den nya hänsynsuppföljningen och skogsbrukets interna uppföljningar är inte jämförbara sinsemellan. Sweco konstaterar dock, vidare, att det i utvärderingens underlag återfinns indikationer på en positiv trend i skogsbrukets lämnade miljöhänsyn över tid. Kombinerat med utvärderingens bedömning att målbilderna lett till ökad kunskap och samsyn samt i viss mån stärkta drivkrafter kring miljöhänsyn bedömer Sweco att målbilderna *sannolikt* har påverkat skogsbrukets lämnade hänsyn positivt. Omfattningen kan dock inte bedömas. Sweco bedömer därtill att målbildernas positiva påverkan *sannolikt* primärt består i att skogsbrukets miljöhänsyn blivit mer funktionell, det vill säga att rätt hänsynsåtgärd vidtas i rätt situation i högre utsträckning, snarare än ökad hänsynsareal.

Sweco bedömer att fördjupad uppföljning och analys är angelägen avseende dels 2020 års uppföljningsresultat för hänsynen till kulturmiljö, dels enskilda skogsägares lämnade miljöhänsyn som helhet.

6.3 Slutliga effekter

Rekonstruktionen av effektlogiken ger vid handen att de mellanliggande effekterna slutligen ska leda till effekter i skogen som bidrar till måluppfyllelse för de skogs- och miljöpolitiska målen, främst det skogspolitiska miljömålet och miljökvalitetsmålet Levande skogar. Att det saknas en samlad bild över skogsbrukets lämnade hänsyn innebär att det också saknas underlag för att kunna analysera

⁴⁶ Skogsstyrelsen, Frivilliga avsättningar och certifierad areal 2020, JO1404 SM2101 (2021b).

målbildernas och miljöhänsynens påverkan på miljötillståndet i skogen. Sweco konstaterar att positiva effekter av framför allt naturhänsyn finns belagda i forskning⁴⁷, men utan en samlad bild av skogsbrukets lämnade hänsyn är det svårt att närma sig frågan om de aggregerade effekterna i skogen. Detta identifierades även som en central svårighet i den fördjupade utvärderingen av Levande skogar som genomfördes 2019:

”Från forskningen vet vi idag relativt mycket om effekterna av olika delar av hänsynstagandet till exempel när det gäller skyddszoner mot vatten eller betydelsen av att lämna och skapa död ved. Men det saknas kunskap om hänsynstagandet som helhet motsvarar behovet i den matrixbaserade bevarandemodellen som gäller för Sverige. En utvärdering av hänsynstagandet skulle behöva genomföras som ett underlag för en ny bristanalys.”⁴⁸

I den fördjupade utvärderingen av Levande skogar konstateras att bristande miljöhänsyn utgör ett centralt hinder för uppfyllelse av miljö kvalitetsmålet. Kopplat till detta konstaterande framhålls målbilderna som en central möjlighet som kan underlätta arbetet mot uppfyllelse av Levande skogar. I den fördjupade utvärderingens prognoser över miljö tillståndet bedöms utvecklingen vara neutral kort sikt (10 år), positiv på medellång sikt (10-20 år) och oklar på lång sikt (över 30 år). Målbildsarbete och målbilderna lyfts fram som positivt bidragande faktorer för utvecklingen av miljö tillståndet både på kort och medellång sikt.⁴⁹ Det kan även noteras att målbilderna och skogsbrukets miljöhänsyn explicit tas upp som betydelsefulla faktorer i flera andra av de fördjupade utvärderingarna av miljö kvalitetsmålen som genomfördes 2019, tydligast för målen Ett rikt växt- och djurliv, Levande sjöar och vattendrag samt Myllrande våtmarker.⁵⁰

Nästa omgång av fördjupade utvärderingar av miljömålen planeras genomföras 2023, då med resultat från Skogsstyrelsens nya hänsynsuppföljning tillgängliga. På uppdrag av regeringen kommer även Skogsstyrelsen och SLU hösten 2022 att redovisa nya skogliga konsekvensanalyser, där målbilderna för god miljöhänsyn kommer att ingå i ett av fyra scenarier som simuleras.⁵¹

6.3.1 Swecos bedömning

Sweco konstaterar att avsaknaden av en samlad bild av skogsbrukets lämnade hänsyn avsevärt försvårar bedömningen av de slutliga effekterna. Det är dock tydligt belagt i forskningen att naturhänsyn ger positiva miljöeffekter. Kombinerat med utvärderingens bedömning av att målbilderna sannolikt påverkat skogsbrukets lämnade miljöhänsyn positivt bedömer Sweco därför även att det är sannolikt att målbilderna bidrar positivt till utvecklingen av miljö tillståndet i skogen, och

⁴⁷ Gustafsson, Lena, Weslien, Jan, Hannerz, Mats & Aldentun, Yvonne, Naturhänsyn vid avverking – en syntes av forskning från Norden och Baltikum (2016).

⁴⁸ Skogsstyrelsen 2019b, s. 50.

⁴⁹ Skogsstyrelsen 2019b.

⁵⁰ Naturvårdsverket, Ett rikt växt- och djurliv – Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019, Rapport 6874 (2019); Havs- och vattenmyndigheten, Levande sjöar och vattendrag – Fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2019, 2019:2 (2019); Naturvårdsverket, Myllrande våtmarker – Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019, Rapport 6873 (2019).

⁵¹ Skogsstyrelsen, Skogliga konsekvensanalyser – bakgrund och motiv till val av scenarier, 2021/6 (2021c).

därmed även det skogspolitiska miljömålet, miljömålet Levande skogar och i förlängningen även flera andra miljömål. Omfattningen av detta bidrag kan inte bedömas, och Sweco konstaterar att den hänsyn som lämnas idag kräver lång tid för att ge full utväxling i miljön. Därför är det angeläget med en djupare analys av skogsbrukets samlade miljöhänsyn och att de förväntade effekterna därav vägs samman med effekterna av formellt skydd av skog, frivilliga avsättningar och andra anpassningar inom skogsbruket.

6.4 Fördjupning: Kantzoner mot sjöar och vattendrag

Som en del av utvärderingen har Sweco genomfört en fördjupning avseende den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Målbilderna togs fram av arbetsgruppen ”Mark och vatten” i den första omgången av målbildsarbetet, som redovisades 2013. Målbilderna har ett bredare fokus än enbart föryngringsavverkning och omfattar även åtgärder i samband med beståndsanläggning, röjning och gallring.⁵² I målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag används begreppet kantzon konsekvent, snarare än skyddszon. Begreppet förklaras på följande sätt:

”Begreppet kantzon används i flera sammanhang. Generellt kan det sägas vara en slags övergångszon mellan två olika miljöer. I detta sammanhang handlar det om området i övergången mellan skog och vatten. Vattendrag och sjöar med omgivande skog ska betraktas som en enhet. Vattenmiljöerna har inverkan på skogen och dess invånare. Skogen i sin tur har inverkan på vattenkvaliteten och arterna som lever i vattnet. Oavsett om det rör sig om ett litet vattendrag eller en stor sjö har omgivande skog samma grundläggande funktioner som är viktiga att beakta i samband med utförande av skogsbruksåtgärder.”⁵³

Vidare beskrivs sex grundläggande funktioner för kantzoner mot sjöar och vattendrag och att åtgärder som planeras ska utgå ifrån dessa, i ett ”funktionalitets-tänkande”:

1. Bevara viktiga markkemiska processer, näringsupptag, denitrifikation m.m.
2. Förhindra slamtransport och stabilisera strandkanten.
3. Tillföra föda till vattenlevande organismer genom nedfallande löv och småkryp.
4. Ge beskuggning.
5. Tillföra död ved.
6. Bevara biologisk mångfald.

6.4.1 Tillämpning av målbilderna i skogsbruket

I Swecos intervjustudie ställdes ett antal frågor till informanterna från skogsbruket om tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Flera

⁵² Skogsstyrelsen 2013.

⁵³ Skogsstyrelsen 2013, s.72.

informanter poängterar att målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag har en hög angelägenhet, och att vattenfrågor generellt står högt på agendan inom skogsbruket. Ett par informanter, både från större och mindre aktörer, beskriver att kunskapen om, och den faktiska hänsynen till, vatten historiskt varit en brist inom skogsbruket som skapat utmaningar för dagens skogsbruk (se vidare nedan).

6.4.1.1 *Implementering, kunskap och samsyn*

När det gäller implementeringen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag ger informanterna en samstämmig bild av att de hanteras som en delmängd av samtliga målbilder, inom ramen för utbildningar och implementeringen i verksamheterna. I praktiken innebär det att samma skillnad som utvärderingen kunnat belysa kring större och mindre aktörers implementering även gäller för målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Större aktörer har införlivat innehållet i verksamhetsstyrningen, såväl i instruktioner och rutiner som i den interna uppföljningen medan mindre aktörer snarare nyttjar målbilderna som praktiska verktyg och vägledningar. Flera av informanterna från större aktörer uppger att kantzoner utgör en specifik parameter i den interna uppföljningen av lämnad miljöhänsyn. Sweco noterar dock att begrepps användningen och metodologin kring uppföljningen tycks skilja sig åt mellan aktörerna.

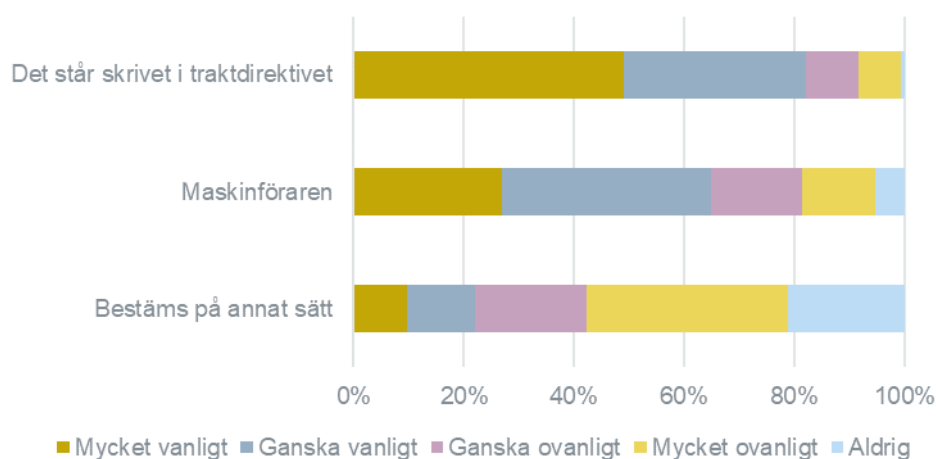
Ur ett kunskapsperspektiv framhåller flera informanter från skogsbruket att målbilderna genom att fokusera hänsynen till ”funktionalitetssynsättet” gjort ett värdefullt avtryck. ”Funktionalitetssynsättet” beskrivs, i varierande ordalag, ha skapat en tydligare inramning av miljöhänsynsarbetet kopplat till kantzoner mot sjöar och vattendrag. ”Funktionalitetssynsättet” beskrivs som ett konkret exempel på det som utvärderingen tagit upp som målbildernas etablerande av ett gemensamt språkbruk och en gemensam referensram inom de egna organisationerna, mellan skogsbruksaktörer och mellan skogsbruket och Skogsstyrelsen. På så sätt beskrivs även samsynen om hänsyn vid kantzoner mot sjöar och vattendrag ha ökat. En övergripande observation som Sweco gör av de genomförda intervjuerna med informanter från skogsbruket är att begrepps användningen och resonemangen överlag tydligt går i linje med begrepps användningen och resonemangen i målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag. Flera informanter framhåller dock att utformningen av hänsynsåtgärder vid kantzoner mot sjöar och vattendrag i högre grad än vissa andra målbilder beror på specifika förutsättningar på den specifika platsen, utifrån specifika avvägningar ur ett funktionalitetsperspektiv. Denna ”systematiska oklarhet” beskrivs av ett par informanter vara en utmaning kopplad till samsynen mellan olika aktörer, och Sweco noterar att målbilderna i vissa delar förefaller ha formulerats väldigt övergripande för att kunna fungera vägledande i olika situationer. Att målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag delvis har denna ”systematiska oklarhet” uppfattar Sweco som centralt i de synpunkter som lämnades av WWF och Naturskyddsföreningen i remitteringen av målbilderna 2013.⁵⁴

6.4.1.2 *Lämnad hänsyn*

I Swecos intervjustudie och enkätundersökning till maskinförare fick informanterna respektive respondenterna ange vem som bestämmer utformningen av kantzoner. I intervjustudien beskrivs utformningen av nära samtliga informanter

⁵⁴ Skogsstyrelsen 2013.

främst bestämmas av planeraren, eller motsvarande funktion, men att den lämnade hänsynen också i en praktisk mening påverkas av maskinföraren. Det är en bild som även maskinförarna tycks dela, utifrån Swecos tolkning av enkätsvaren. Figur 10 visar att över 80 procent av respondenterna svarar att det är mycket eller ganska vanligt att utformningen bestäms i traktdirektivet, medan drygt 60 procent svarar att det är mycket eller ganska vanligt att maskinföraren bestämmer utformningen. De respondenter som svarar att det är mycket eller ganska vanligt att utformningen bestäms på annat sätt anger i flera fall, i fritext, att markägaren bestämmer utformningen.



Figur 10. Skogsmaskinförarens uppfattning om vem som bestämmer kantzonens utformning. Källa: Swecos enkät till maskinförare.

Liksom för skogsbrukets lämnade miljöhänsyn i övrigt kan Sweco konstatera att det saknas en samlad bild av skogsbrukets lämnade hänsyn vid kantzoner mot sjöar och vattendrag. I Swecos intervjustudie uppger flertalet informanter att de i hög utsträckning följer målbilderna, men poängterar också att funktionalitetssynsättet skapar en stor variation i hur den faktiskt lämnade hänsynen utformas. Sweco noterar att flera informanter beskriver och exemplifierar den lämnade hänsynen på ett sätt som tydligt bottenar i målbilderna. Det handlar om mer eller mindre utförliga resonemang om olika funktioner, (främst beskuggning, biologisk mångfald och död ved), och åtgärder kopplade till funktionerna. Den lämnade hänsynen som informanterna främst beskriver och exemplifierar handlar om anpassad körning och körfria zoner för att förhindra körskador. Just körskador beskrivs av flertalet informanter som en tydligt identifierad brist inom hänsynen, där ett arbete inom skogsbruket även bedrivits utanför målbildsarbetet. Flera informanter beskriver även, kopplat till detta, att målbilderna för körning i skogsmark och överfarter över vattendrag har stor bäring på hänsynen vid kantzoner mot sjöar och vattendrag.

Informanternas beskrivningar och resonemang om lämnad hänsyn går i flera fall i linje med det bredare omfånget av skogsbruksåtgärder som målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag har, det vill säga även beståndsanläggning, röjning och gallring, utöver förnygringsavverkning. Gallring nämns av flera som en viktig del för att kunna bibehålla eller öka funktionaliteten i en kantzon, exempelvis genom att gallra för att gynna löv och för att öka stormfastheten.

Beståndsanläggning nämns som en viktig orsak till körskador, när markberedning genomförs, men också som en nyckel till att etablera funktionella kantzoner och bestånd genom plantering efter avverkning. Just markberedning framhålls av ett par större aktörer som den åtgärdstyp där flest brister i hänsynen identifieras i intern uppföljning. Precis som flera informanter lyfter kring målbilderna generellt kan bristerna vid sjöar och vattendrag ofta härledas till brister i kommunikationen mellan olika aktörer som är inblandade. Markberedning, men även plantering, beskrivs av ett par större aktörer ofta genomförs av skogsentreprenörer från andra länder, och språk- och kunskapsskillnader riskerar att leda till missförstånd och misstolkningar.

När det gäller huruvida skogsbrukets lämnade hänsyn vid kantzoner mot sjöar och vattendrag förändrats som en följd av målbilderna följer informanternas svar samma uppdelning som svaren för målbilderna generellt. En grupp informanter uttrycker sig mer försiktigt kring att målbilderna tydliggjort och förbättrat arbets sättet kring miljöhänsynen men att hänsynen som lämnas inte förändrats i någon större utsträckning, medan en annan grupp informanter entydigt beskriver att den lämnade hänsynen förbättrats. I detta sammanhang beskrivs och exemplifieras förbättringen främst med att fler träd lämnas i kantzoner, bredare kantzoner lämnas, körning anpassas och gynnande av löv.

Mot bakgrund av hur informanterna inom skogsbruket beskriver den lämnade hänsynen, och hur den förändrats, noterar Sweco att det i de årliga uppföljningarna av miljömålen för 2020 och 2021 refereras till data från både SLU och Skogforsk som rör hänsyn vid kantzoner mot sjöar och vattendrag. I en forskningsstudie från SLU anges att medelbredden på trädbevuxna kantzoner var fyra meter på de svenska avverkningarna som studerats, medan medelbredden på de finska avverkningarna var mer än tre gånger så breda. Studien pekade även på att de flesta svenska avverkningarna hade körspår, diken och markberedningsfårar inom 30 meter från vattendragen och att cirka en tredjedel av bäckpassagerna gjordes i vattendraget, utan byggd överfart. Fältstudierna i projektet genomfördes 2017 och 2018, och avverkningarna hade genomförts under perioden 2010-2016, det vill säga både före och efter målbildernas framtagande.⁵⁵ Vidare refereras till data från Skogforsks projekt för aktörsgemensam uppföljning av miljöhänsyn. Resultaten som refereras visar att 20 procent av alla inventerade trakter hade en eller flera körskador i eller i anslutning till kantzon, hänsynskrävande biotop eller utvecklingsmark. 53 procent av alla körskador återfanns i anslutning till kantzon och i cirka 25 procent av överfarterna över vattendrag användes en bro för överfarten.⁵⁶ Sweco kan konstatera att dessa data eventuellt kan användas för jämförelser framgent, men utan historiska jämförelsedata har underlaget inget värde för frågeställningen om huruvida hänsynen förändrats eller ej.

⁵⁵ Naturvårdsverket, Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021, Rapport 6968 (2021); Kuglerová, Lenka, Jyväskylä, Jussi, Ruffing, Claire, Muotka, Timo, Jonsson, Anna, Andersson, Elisabet & Richardson, John S “Cutting edge: A comparison of contemporary practices of riparian buffer retention around small streams in Canada, Finland, and Sweden”, *Water Resources Research*, 56:9 (2020).

⁵⁶ Naturvårdsverket, Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020, Rapport 6919 (2020).

6.4.1.3 Avverkning ända fram till vatten

I bakgrundsmaterialet till målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag anges att den hänsyn som ska tas behöver variera beroende på olika förutsättningar, att det på begränsade sträckor kan vara mest ändamålsenligt att avverka ända fram till vattnet för att möjliggöra utveckling av en mer funktionell kantzon i det nya beståndet.⁵⁷ I Swecos intervjustudie och enkätundersökning till maskinförare fick informanterna respektive respondenterna uppskatta förekomsten av avverkning ända fram till vatten och beskriva motiven till att sådan avverkning sker.

Nära samtliga informanter i Swecos intervjustudie påtalar att det inte görs någon uppföljning inom skogsbruket avseende avverkning ända fram till vatten, och att det därför är svårt att uttala sig om förekomsten. Ett par informanter har helt avhållit sig från att uppskatta förekomsten, men flertalet informanter uppger, baserat på erfarenhet, att avverkning ända fram till vatten, generellt sett, inte är vanligt förekommande. Det är en bild som till stor del bekräftas i enkäten till maskinförarna. Respondenterna ombads att fritt uppskatta i hur stor andel av avverkningar där vattenområden förekommer som avverkning ända fram till vattnet sker. Figur 11 visar fördelningen av svaren, och det kan konstateras att 80 procent av respondenterna svarar att avverkning ända fram till vatten förekommer i mindre än 20 procent av fallen. 38 procent svarar att avverkning ända fram till vatten inte alls förekommer. Samtidigt kan en bredd bland svaren observeras, och totalt 12 procent svarar att avverkning ända fram till vatten förekommer i minst hälften av fallen.



Figur 11. Skogsmaskinförarens uppskattning av förekomsten av avverkning ända fram till vatten. Källa: Swecos enkät till maskinförare.

I bakgrundsmaterialet till målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag anges ett tydligt exempel på när avverkning ända fram till vattnet kan vara ändamålsenligt. Det handlar om när risken för stormfällning och efterföljande problem med insektsangrepp bedöms vara hög, vilket primärt gäller i ensartade granbestånd.⁵⁸ I Swecos intervjustudie anger flertalet informanter från skogsbruket att

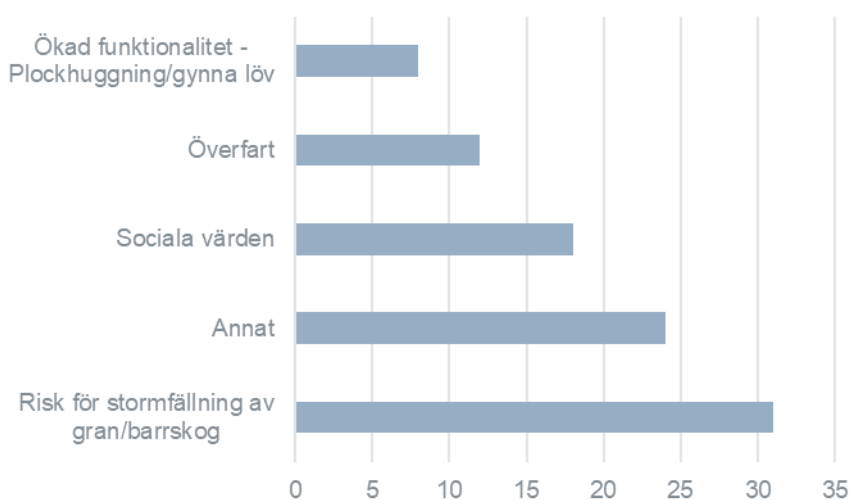
⁵⁷ Skogsstyrelsen 2013.

⁵⁸ Skogsstyrelsen 2013.

avverkning ända fram till vatten nästan enbart genomförs med detta som motiv. Ensartade granbestånd som går ända fram till vattnet beskrivs av informanterna vara en ”skuld från förr”, att dåtidens plantering av granbestånden med dagens synsätt innebär att kantzonerna inte är funktionella. Förekomsten av ensartade granbestånd anges av flera informanter vara större i södra Sverige än i norra delarna av landet, vilket beskrivs innebära att avverkning ända fram till vatten är vanligare i söder. När dessa bestånd avverkas så sker avverkningen ända fram till vattnet, därefter vidtas åtgärder i beståndsanläggningen för att skapa en ny mer funktionell kantzon. I praktiken exemplifieras det med att markberedning och plantering inte sker ända fram till vattnet, utan en kantzon som kan utvecklas fritt lämnas. Sweco tolkar informanternas utsagor som att åtgärder för förbättrad stormfasthet sällan anses tillämpliga på denna typ av bestånd, men flera informanter nämner gynnande av löv och plockhuggning som åtgärder som i mer blandade bestånd kan öka en kantzons stormfasthet, vilket Sweco noterar går i linje med målbilderna.

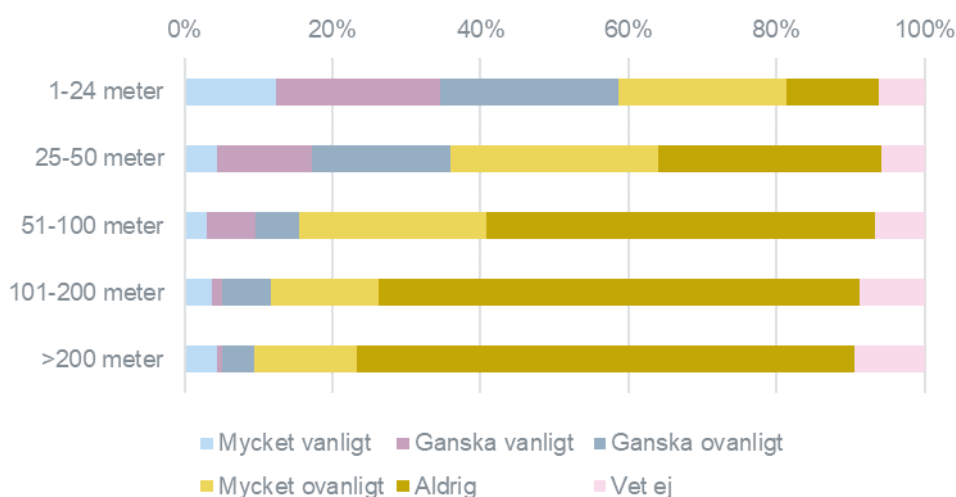
En handfull informanter beskriver ytterligare några motiv som kan ligga till grund för avverkning ända fram till vatten, men att förekomsten är mycket begränsad. Det handlar då om tillgängliggörande av badplatser och fiskevatten eller friläggande av utsikt, alltså sociala värden. Ett par informanter uppger också att avverkning ända fram till vatten kan ske för att ta bort främmande trädslag eller gynna särskilt ljuskrävande arter.

I Swecos enkät till maskinförare fick respondenterna ange exempel på när avverkning ända fram till vatten sker. Figur 12 visar fördelningen av svaren, utifrån Swecos kategorisering i efterhand, och bekräftar den bild som ges i intervjustudien. Risk för stormfällning av gran/barrskog är det klart vanligaste exemplet som respondenterna anger. Därutöver anger respondenterna även anläggande av badplats, friläggning för utsikt och liknande exempel som kategoriserats som ”Sociala värden”. Även överfarter och åtgärder för ökad funktionalitet i kantzonen anges av flera respondenter som exempel. Flera respondenter har lämnat svårtolkade/svårkategoriserade exempel som sorterats in under kategorin ”Annat”. Observera att diagrammet inte ska uttolkas som hur vanligt respektive exempel/motiv är, utan visar endast frekvensen av olika exempel i enkätundersökningen.



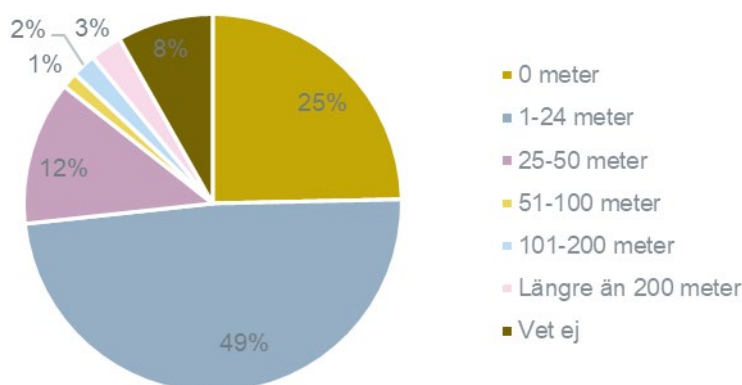
Figur 12. Skogsmaskinförarens exempel på när avverkning sker ända fram till vatten. Swecos kategorisering av fritextsvar. Källa: Swecos enkät till maskinförare.

I bakgrundsmaterialet till målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag beskrivs att avverkning ända fram till vatten kan vara ändamålsenligt längs ”en begränsad sträcka”. I Swecos intervjustudie betonar informanterna att det inte kan ges ett generellt svar kring hur långa sträckor som avverkas ända fram till vatten, utan att det måste följa av specifika förutsättningar på platsen. Flera informanter uppger dock att sträckor som överstiger 50 meter är ovanliga. Ett par informanter uppger att det finns exempel på avverkning ända fram till vatten som överstiger 200 meter, som en följd av långsmala skiften längs ett vattendrag. I Swecos enkät till maskinförare fick respondenterna ge sin syn på förekomsten av avverkning ända fram till vatten längs olika sträckor. Figur 13 visar att sträckor som överstiger 50 meter tycks ovanliga, även om viss spridning kan observeras och att det även finns respondenter som uppger att sträckor över 200 meter är mycket vanliga. I enkäten ställdes inga bakgrundsfrågor som kunnat användas för att bryta ned och analysera svaren ytterligare, och en korsanalys av respondenternas svar på olika frågor i enkäten visar inget tydligt mönster för de respondenter som svarat att sträckor över 200 meter är mycket vanliga.



Figur 13. Skogsmaskinförarens uppfattning om förekomsten av avverkning ända fram till vatten längs olika sträckor. Källa: Swecos enkät till maskinförare.

Som en avslutande fråga i både Swecos intervjustudie och i enkäten till maskinförare fick informanterna respektive respondenterna besvara vilken maximal sammanhängande sträcka med avverkning ända fram till vatten som de personligen anser är förenlig med god miljöhänsyn. Flertalet informanter i intervjustudien avhöll sig från att ange en sträcka, utan hänvisade till att förutsättningarna i skogen måste avgöra. Figur 14 visar att en fjärdedel av respondenterna i enkäten till maskinförare svarade 0 meter, nära hälften av respondenterna svarade 1-24 meter och tolv procent svarade 25-50 meter. Drygt åtta av tio respondenter anser alltså att sträckor som överstiger 50 meter inte är förenliga med god miljöhänsyn.



Figur 14. Skogsmaskinförarens uppfattning om hur långa sträckor med avverkning ända fram till vatten som är förenligt med god miljöhänsyn. Källa: Swecos enkät till maskinförare.

6.4.2 Swecos bedömning

Sweco konstaterar att det saknas en samlad bild av skogsbrukets lämnade hänsyn vid kantzoner mot sjöar och vattendrag, vilket avsevärt försvårar bedömningen av målbildernas påverkan. I linje med utvärderingens tidigare resonemang bedömer Sweco det dock som sannolikt att målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag, som en delmängd av samtliga målbilder, har påverkat skogsbrukets lämnade hänsyn positivt. Omfattningen kan dock inte bedömas. I fördjupningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag framträder, enligt Sweco, tydliga och konkreta exempel som bekräftar utvärderingens övriga bedömningar av målbildernas samlade implementering och bidrag till ökad kunskap och ökad samsyn.

När det gäller avverkning ända fram till vatten bedömer Sweco att förekomsten totalt sett är begränsad och att sådan avverkning till stor del sker för att förhindra stormfällning av gran i syfte att möjliggöra ökad funktionalitet i kantzonen. Sweco bedömer att avverkning ända fram till vatten sällan sker på sammanhängande sträckor som överstiger 50 meter, men avsaknaden av uppföljning gör bedömningen osäker.

6.5 Swecos samlade bedömning

Mot bakgrund av Swecos separata bedömningar av effekterna i respektive effektled samt fördjupningen avseende den praktiska tillämpningen av målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag kan Sweco lämna en samlad bedömning av målbildsarbetet och målbilderna för god miljöhänsyn. Sweco bedömer att målbildsarbetet och målbilderna för god miljöhänsyn i hög grad svarat upp mot den bakomliggande problembilden och de syften som formulerats för arbetet. Målbildsarbetet har etablerat en välfungerande plattform för konstruktiv dialog och utveckling av skogsbrukets miljöhänsyn, med bred representation från olika intressenter. Målbilderna har implementerats brett och genomgripande i skogsbruket, och lett till ett kunskapslyft, en utbredd samsyn samt i viss mån stärkta drivkrafter kring miljöhänsyn. Detta har sannolikt påverkat skogsbrukets lämnade miljöhänsyn positivt, vilket på sikt bör påverka miljötilståndet i skogen positivt och därmed bidra till uppfyllelse av det skogspolitiska miljömålet och miljö kvalitetsmålet

Levande skogar. Omfattningen av effekterna för skogsbrukets lämnade hänsyn och påverkan på miljötillståndet i skogen går inte att bedöma på grund av avsaknaden av jämförbara data och en samlad bild av skogsbrukets lämnade miljöhänsyn. Sweco bedömer att fortsatta aktiviteter krävs av såväl Skogsstyrelsen som skogsbruket för att förvalta och förstärka målbildsarbetets och målbildernas effekter långsiktigt.

7 Övergripande analys av arbetssättet

Större projekt- och programutvärderingar omfattar ofta en kombination av processutvärdering, där fokus ligger på aktiviteter och arbetssätt, och effektutvärdering, där fokus ligger på aktiviteternas utfall i olika effektled. I Swecos uppdrag avseende målbildarbetet har det inte ingått att genomföra en processutvärdering av målbildsarbetet, jämte effektutvärderingen. Dock har Sweco genomfört en övergripande analys av arbetssättet i syfte att bidra till olika intressenters metaförståelse av målbildsarbetet. Swecos erfarenhet är att en sådan metaförståelse är värdefull för den framåtsyftande tankeverksamhet som effektutvärderingar ofta ligger till grund för.

Analysen utgår från den statsvetenskapliga forskningen kring styrningsformer, mer specifikt policyprocessen ur ett governance-perspektiv. Analysen är avgränsad till att belysa vissa specifika aspekter som Sweco fångat upp under arbetet med utvärderingen, och bör betraktas utifrån dessa begränsade anspråk.

7.1 Målbildsarbetet som policynätverk

I statsvetenskaplig forskning har stort fokus under de senaste decennierna legat på att studera och beskriva en utveckling från traditionell, hierarkisk centralstyrning till mer samverkansbaserade policyprocesser. Utvecklingen beskrivs vanligen som att styrning gått ”från government till governance”, ibland uttryckt på svenska som ”från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning”.⁵⁹ Förskjutningen anses tydligast inom politikområden som präglas av komplexa förhållanden och svårösta problem, exempelvis inneboende målkonflikter och tydliga resursberoenden mellan staten och ”de styrda” för att åstadkomma resultat i enlighet med politikens inriktning. Att den svenska skogspolitiken har just dessa karaktäristika är väletablerat. Den inneboende målkonflikten mellan produktion och miljö, avregleringen 1993 och devisen ”frihet under ansvar” samt ägarförhållandena för den svenska skogen utgör centrala utgångspunkter och drivkrafter för en utveckling mot alltmer interaktiv samhällsstyrning (governance) inom politikområdet.⁶⁰ Policyprocessen inom interaktiv samhällsstyrning ses som en samverkansprocess där olika intressenter deltar. Dessa nätverkskonstellationer kan se olika ut och ha olika egenskaper, och ofta görs en åtskillnad mellan å ena sidan löst sammanhållna och instabila nätverk och å andra sidan mer sammanhållna och stabila nätverk. Den senare typen brukar benämnas policynätverk.⁶¹ Enligt Sweco kan målbildsarbetet betraktas som ett policynätverk, utifrån stabiliteten i sammansättningen och deltagandet av aktörer, det tydligt avgränsade fokusområdet miljöhänsyn, stabiliteten i arbetsformerna sedan 2011 och uthålligheten över tid.

Idealt sett kan policynätverket fungera som ett ”plussummespel” där de olika intressenternas expertis, resurser och beroenden kan skapa synergier för att lösa det problem som nätverket samlats kring. Dessa synergier beskrivs ofta uppstå i en gemensam lärandeprocess där intressenterna kan ompröva och revidera sina idéer

⁵⁹ Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.), *Governance på svenska*, Santérus Academic Press Sweden, Stockholm (2009).

⁶⁰ Sundström, Göran, *Målstyrningen drar åt skogen – Om government och governance i svensk skogspolitik*, SCORE 2005:6 (2005); Appelstrand (2007); Hedlund & Montin (2009).

⁶¹ Sundström 2005.

och bedömningar och på så sätt förhandla sig fram till en samsyn.⁶² Lärandeprocessen kan delas in i tre faser. Initialt sker ett substantiellt lärande som är ”tekniskt”, eller sakorienterat, kring orsakssamband, reglering och liknande. Att nå en ökad enighet kring dessa frågor behöver dock inte betyda att deltagarna utvecklar en gemensam syn på rådande tillstånd, problemuppfattning, önskvärda framtida tillstånd eller vägen dit. För att processen skall gå framåt krävs, som en nästa fas, att intressenterna i nätverket genom att föra dialog kring det substantiella även kan lära sig om andra aktörers uppfattningar och preferenser, om beroendeförhållanden inom nätverket och om hur effektiva deras egna strategier för att få igenom sina olika viljor är. Detta strategiska lärande leder till att deltagarna får insikter om på vilka sätt de måste ta hänsyn till andra aktörers uppfattningar och preferenser för att överhuvudtaget nå fram till ett gemensamt policybeslut. I den tredje fasen sker ett institutionellt lärande, där deltagarna reflekterar över och diskuterar arbetsformer och ”spelreglerna” i nätverket, exempelvis när det gäller konfliktlösning och beslutsfattande. Det institutionella lärandet skapar förutsättningar för en legitimitet kring processen som möjliggör samförståndslösningar där aktörerna accepterar, eller tolererar, en gemensamt utvecklad policy och där de anser att processen som lett fram till beslutet har varit någorlunda rättvis.⁶³

Utifrån Swecos beskrivningar av målbildsarbets och målbildernas prestationsnära effekter tidigare i rapporten är det tydligt att det inom policynätverket funnits en lärandeprocess som innefattat substantiellt och strategiskt lärande. Samverkansgruppen och, kanske framför allt, arbetsgrupperna beskrivs av de deltagande aktörerna som präglade av konsensus som ledstjärna, konstruktiv dialog samt kunskaps- och erfarenhetsutbyte, vilket ökat förståelsen för olika perspektiv och i många fall skapat gemensamma referensramar och ett gemensamt språkbruk kring skogsbrukets miljöhänsyn som tidigare inte funnits.

När det gäller det institutionella lärandet är det också tydligt att målbildsarbetet som process har haft en hög legitimitet. I Swecos intervjustudie beskriver informanterna att den konstruktiva dialogen och kunskapsutbytet mellan flera olika intressenter har skänkt en hög trovärdighet till arbetssättet i sig. Informanterna från skogsbruket, myndigheter och ideella organisationer ger en samstämmig bild av att målbildsarbetet varit en av få arenor under de senaste åren där olika intressenter inom skogliga frågor har kunnat mötas och diskutera sakfrågor. Trovärdigheten i målbildsarbetet som process framhålls vidare av flera informanter från skogsbruket även ha lett till en hög trovärdighet för målbilderna inom skogsbruket. Denna aspekt belyser varför institutionellt lärande är en avgörande faktor för policynätverkets resultat. I teoretiska termer brukar detta resonemang beskrivas som att implementeringseffekterna av ett policynätverks ”output” är beroende av dess legitimitet. En studie av just detta förhållande inom målbildsarbetet genomfördes 2018. I studien analyseras målbildsarbetet ur tre legitimitetsdimensioner. Processlegitimitet (procedural legitimacy) handlar om representation och deltagande, beslutsformer och beslutsrätt, samt ansvarsutkrävande. Kunskapslegitimitet (source-based legitimacy) handlar om kvaliteten på de underlag och den

⁶² Appelstrand 2007.

⁶³ Sundström 2005, Appelstrand 2007.

information som nyttjas i processen. Substanslegitimitet (substantive legitimacy) handlar om huruvida processens output uppfattas ändamålsenliga och realistiska.⁶⁴

Studien konkluderar att målbildsarbetet och målbilderna som helhet haft hög processlegitimitet, kunskapslegitimitet och substanslegitimitet bland deltagande aktörer.⁶⁵ Swecos utvärdering kan sägas bekräfta denna slutsats, vilket även den omfattande implementeringen inom Skogsstyrelsen och skogsbruket vittnar om. En viktig nyansering i legitimitetsstudien är dock att den upplevda legitimiteten varit starkast hos Skogsstyrelsen och skogsbruksaktörer. I studien, i remissvar, och i Swecos intervjustudie uttrycker några aktörer från ideella organisationer och andra myndigheter bland annat att skogsbruket varit överrepresenterat och att för stor vikt ibland lagts vid skogsbrukets erfarenhetsbaserade kunskap (processlegitimitet och kunskapslegitimitet). I Swecos intervjustudie betonar flera av informanterna från de ideella organisationerna att de helst skulle se skärpt reglering av skogsbrukets miljöhänsyn, men att målbildsarbetet och målbilderna är ett steg i rätt riktning, där dialogen som helhet varit konstruktiv (substanslegitimitet). Dessa skillnader mellan olika aktörer i synen på framför allt processlegitimiteten och substanslegitimiteten tolkar Sweco som att det institutionella lärandet haft vissa begränsningar, eller åtminstone står inför en större omprövning. Det är i ljuset av detta som Sweco menar att diskussionen om samverkansgruppens sammansättning, som beskrivs i avsnittet om prestationsnära effekter, ska ses. Meningsskiljaktigheten om samverkansgruppen utgör, enligt Sweco, målbildsarbetets största utmaning i dagsläget.

7.2 Målbildsarbetets primära utmaning

I Swecos intervjustudie tar samtliga informanter som varit delaktiga i målbildsarbetet upp att det uppstått en diskussion under senare tid kring dels sammansättningen av samverkansgruppen, dels inriktningen för målbildsarbetet framåt. Framför allt handlar det om ett ökat intresse från några av de deltagande miljöorganisationerna att ingå i samverkansgruppen, ett intresse som de inte uppfattas ha haft tidigare. Informanter från skogsbruket framhåller vikten av miljöorganisationernas deltagande i arbetsgrupperna, men uttrycker samstämmigt att samverkansgruppen och målbildsförvaltningen endast bör omfatta sektorsmyndigheten och skogsbruket. Dessa meningsskiljaktigheter kan ses som ett uttryck för att det institutionella lärandet i policynätverket inte i tillräckligt hög grad adresserat arbetsformerna, beslutsformerna och målbildernas funktion, det vill säga frågor av stor betydelse för processlegitimiteten och substanslegitimiteten. En möjlig förklaring till detta kan vara att det i de ursprungliga problemformuleringarna och dialogerna om målbildsarbetet var ett stort fokus på relationen och samsynen kring miljöhänsyn mellan Skogsstyrelsen och skogsbruket. Flera informanter från både Skogsstyrelsen och skogsbruket lyfter i Swecos intervjustudie fram att det upplevts ha funnits en samsyn över tid om arbetsformerna och målbildernas funktion, men att den under senare tid blivit mer oklar. Swecos tolkning är att målbildsarbetet haft en i huvudsak instrumentell logik, med fokus på att ta fram målbilder. Flera informanter beskriver att de flesta ”naturliga” målbilderna nu är framtagna, och att det inte är

⁶⁴ Mancheva, Irina, ”The role of legitimacy in the implementation of outputs from collaborative processes: A national dialogue for forest water consideration in Sweden”, *Environmental Science and Policy* 120, 42-52 (2021).

⁶⁵ Mancheva 2021.

lika tydligt vad som är nästa steg för målbildsarbetet. I någon mening kan målbildsarbetet beskrivas stå inför ett vägval, där det ena alternativet innebär fokus på förvaltning och uppföljning av de målbilder som är framtagna och det andra alternativet innebär ett bredare fokus på att utveckla miljöhänsynen i allmänhet, och nya målbilder i synnerhet. Det sistnämnda bygger på ett mer transformativt synsätt på målbildsarbetet.

Swecos tolkning är att olika intressenter har olika syn på målbildsarbetets logik framgent som varandes antingen instrumentellt eller transformativt. Att lösa ut denna grundläggande fråga är sannolikt ett nödvändigt första steg för att sedan kunna diskutera sammansättningen i samverkansgruppen. Rimligen kommer olika intressenters intresse av representation i samverkansgruppen att påverkas beroende på vilken riktning målbildsarbetet tar framgent. Det är dock viktigt att poängtera att skogsbruket, och i viss mån Skogsstyrelsen, har en särställning i målbildsarbetet. Ett framgångsrikt policynätverk kräver att de aktörer som är avgörande för resultatets implementering och genomförande, ”agents of change”, måste vara delaktiga och uppfatta processlegitimiteten, kunskapslegitimiteten och substanslegitimiteten som hög. Det är en utgångspunkt som det institutionella lärandet behöver ta avstamp i.

7.3 Nätverksstyrning och Skogsstyrelsens roll

Inom forskningen kring interaktiv samhällsstyrning (governance) har en skiljelinje uppstått kring synen på statens roll. Medan en del argumenterar för att staten har en mindre roll att spela inom ramen för interaktiv samhällsstyrning menar alltför att statens roll förändrats, men inte nödvändigtvis blivit mindre.⁶⁶ När det gäller policynätverk blir statens förändrade roll snarast att, utifrån sin särställning som aktör, sätta ramarna för och facilitera nätverket. Det handlar, som det ofta uttrycks, om att hantera och korrigera nätverkets struktur, gränssnitt och beroenden utifrån ett allmänintresse. Sådan nätverksstyrning innebär att statens uppgifter är:

- Initiering, ”strategisk orientering” och artikulering av den ”kollektiva uppgiften” medlemmarna i nätverket tagit sig an.
- Koordinering, organisation och ledning (moderation).
- Medling mellan parter i konflikt för att stärka nätverks självorganiserande förmåga.
- Korrigering av asymmetrier i nätverk som minskar deras självorganiserande förmåga.
- Uppföljning och kontroll.⁶⁷

Skogsstyrelsen har sedan målbildsarbetet påbörjades haft en central roll i policynätverket. Både i samverkansgruppen och i arbetsgrupperna har Skogsstyrelsens representanter haft rollen som ordförande/sammankallande och myndigheten

⁶⁶ Sundström 2005, Appelstrand 2007.

⁶⁷ SOU 2006:5. Organisationsutredningen för regional tillväxt, Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning (2006).

beskrivs i Swecos intervjustudie ha tagit ett mycket stort ansvar för administrativa frågor och framdriften i arbetet såväl i sak som process. Den samlade bilden som ges av informanterna som varit delaktiga i målbildsarbetet är att Skogsstyrelsen förtjänstfullt möjliggjort och verkat för den konstruktiva dialogen, mobiliserat deltagare och engagemang, bidragit med sakkunskap och i viss mån agerat medlare, framför allt i arbetsgrupperna. Däremot beskriver flera informanter, från skogsbruket, myndigheter och ideella organisationer, att Skogsstyrelsen inte varit tydlig i dialogen hittills kring den primära utmaningen för målbildsarbetet framåt, som beskrivits i föregående avsnitt. Sweco tolkar detta som att Skogsstyrelsen söker efter i vilken form en process ska ske för att diskutera målbildsarbetet riktning och samverkansgruppens sammansättning framgent, och vilken roll myndigheten ska ta i den processen. Utifrån ett normativt perspektiv på policynätverk och nätverksstyrning menar Sweco att en sådan process bör kunna rymmas inom ramen för målbildsarbetets nuvarande struktur, i form av en arbetsgrupp, där Skogsstyrelsen roll torde vara att fullgöra uppgifterna för nätverksstyrning på samma sätt som myndigheten hittills förefaller ha gjort i målbildsarbetet i övrigt.

7.4 Slutsatser

Processutvärdering används ofta för att förklara och förstå varför vissa effekter uppstått, eller inte uppstått. Sweco har i detta uppdrag inte genomfört någon processutvärdering, men den övergripande analysen av arbets sättet visar att målbildsarbetet kan betraktas som ett policynätverk. Värdet av denna ”teoretiska etikettering” består enligt Sweco i ökade möjligheter att utifrån den omfattande forskningen kring interaktiv samhällsstyrning (governance) förstå och reflektera kring målbildsarbetet. Sweco kan konstatera att målbildsarbetet står inför ett vägval gällande arbetets innehåll och former framåt, en utmaning som kan tyckas stor och svårhanterad, inte minst givet de ibland konflikterande intressen som olika intressenter kan ha. Sett ur ett teoretiskt perspektiv är dock denna typ av omprövningar och omförhandlingar ”normala” inslag i ett välfungerande policynätverk, som över tid behöver hantera förändrad omvärldskontext, nya ställningstaganden från intressenter, ny kunskap med mera. Mindre välfungerande policynätverk blir sällan så långlivade att de ställs inför den här typen av ”tryck” på institutionellt lärande. Liksom policynätverkets arbete i övrigt ställer det institutionella lärandet höga krav på deltagarnas förmåga och vilja att förstå olika perspektiv, förhandla, kompromissa och fokusera på gemensamheter snarare än konfliktytor. Skogsstyrelsen har, enligt Sweco, en avgörande roll i denna process genom att utöva nätverksstyrning, på samma sätt som man gjort med framgång sedan 2011.

8 Avslutande diskussion

Den svenska skogspolitiken är ett politikområde som präglas av interaktiv samhällsstyrning (governance) som styrform, till stor del som en följd av den inneboende målkonflikten mellan de jämställda målen för produktion och miljö, avregleringen 1993 samt ägarförhållandena för den svenska skogen. Mycket av skogspolitiken innehåll och utfall utformas och konkretiseras därför i olika nätverkskonstellationer, inte sällan med deltagande från intressenter med konflikterande intressen. Komplexiteten utgör grunden för behovet av interaktiv samhällsstyrning inom politikområdet, men innebär också svåra förutsättningar för framgång.

När det gäller frågan om miljöhänsyn i skogsbruket förefaller förutsättningarna ha varit särskilt svåra i början av 2010-talet. Swecos effektutvärdering visar att målbildsarbetet som pågått sedan 2011 har etablerat ett relativt stabilt och framgångsrikt policynätverk kring miljöhänsyn, en plattform som genom konstruktiv dialog lyckats finna gemensamma nämnare mellan en bredd av intressen, och i hög grad svarat upp mot den bakomliggande problembilden och de syften som har formulerats för arbetet. Effektutvärderingen visar att legitimiteten som policynätverkets arbetsprocess skänkt till målbilderna för god miljöhänsyn lett till en bred och genomgripande implementering i skogsbruket, vilket i sin tur lett till ett kunskapslyft, en utbredd samsyn samt i viss mån stärkta drivkrafter kring miljöhänsyn. Dessa effekter är tveklöst positiva, och positionerar målbildsarbetet som ett exempel på hur interaktiv samhällsstyrning genom policynätverk kan vara ett effektivt sätt att adressera komplexa policyfrågor inom skogspolitiken. Det är dock problematiskt att utvärderingens bedömningar av de praktiska effekterna för skogsbrukets lämnade hänsyn och därpå följande effekter på miljötillståndet i skogen endast utgörs av sannolikhetsresonemang, snarare än robust empiri.

Avsaknaden av jämförbara data och en samlad bild av skogsbrukets lämnade hänsyn, och effekterna på miljötillståndet i skogen, är en brist som är angelägen att åtgärda ur både ett skogspolitiskt och miljöpolitiskt perspektiv. Att kunna bedöma målbildsarbetets effekter är givetvis en del, men i ett bredare perspektiv måste en samlad bild av skogsbrukets lämnade hänsyn sättas samman med effekterna av det formella skyddet av skog, frivilliga avsättningar och andra anpassningar inom skogsbruket. Åtminstone i teorin torde ändamålsenlig miljöhänsyn inom skogsbruket minska behovet av formellt skyddad skog, exempelvis. Även om Swecos bedömning är att målbilderna för god miljöhänsyn sannolikt påverkat skogsbrukets lämnade miljöhänsyn positivt, vilket på sikt bör påverka miljötillståndet i skogen positivt, säger det ingenting om huruvida skogsbrukets lämnade miljöhänsyn är tillräcklig, eller hur andra styrmedel behöver anpassas, för att det skogspolitiska miljömålet och miljökvalitetsmålet Levande skogar ska kunna uppnås. Utifrån regeringens uttalade förväntningar på målbildsarbetet, som Sweco uppfattar utgår från detta bredare perspektiv, utgör effektutvärderingen alltså ett begränsat beslutsunderlag. Att söka svaret på hur den samlade bilden av skogsbrukets lämnade hänsyn ser ut, och analysera effekterna på miljötillståndet i skogen, borde därför vara högt prioriterat.

9 Referenslista

- Appelstrand, Marie, Miljömålet i skogsbruket - styrning och frivillighet. Diss., Lunds universitet, 2007.
- Gustafsson, Lena, Weslien, Jan, Hannerz, Mats & Aldentun, Yvonne, Naturhän-syn vid avverkning – en syntes av forskning från Norden och Baltikum (2016).
- Havs- och vattenmyndigheten, Levande sjöar och vattendrag – Fördjupad utvärde-ring av miljö kvalitetsmålen 2019, 2019:2 (2019).
- Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.), Governance på svenska, Santérus Academic Press Sweden, Stockholm, 2009.
- Kuglerová, Lenka, Jyväsjärvi, Jussi, Ruffing, Claire, Muotka, Timo, Jonsson, Anna, Andersson, Elisabet & Richardson, John S “Cutting edge: A comparison of contemporary practices of riparian buffer retention around small streams in Can-ada, Finland, and Sweden”, Water Resources Research, 56:9 (2020).
- Mancheva, Irina, ” The role of legitimacy in the implementation of outputs from collaborative processes: A national dialogue for forest water consideration in Sweden”, Environmental Science and Policy 120, 42-52 (2021).
- Naturvårdsverket, Myllrande våtmarker – Underlag till den fördjupade utvärde-ningen av miljömålen 2019, Rapport 6873 (2019).
- Naturvårdsverket, Ett rikt växt- och djurliv – Underlag till den fördjupade utvär-deringen av miljömålen 2019, Rapport 6874 (2019).
- Naturvårdsverket, Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljö-mål 2020, Rapport 6919 (2020).
- Naturvårdsverket, Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljö-mål 2021, Rapport 6968 (2021).
- Nilsson, Magnus, Skydda lagom: en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar, Regeringskansliet/Finansdepartementet (2018)
- Nordlund, Annika & Westin, Kerstin, ” Forest Values and Forest Management At-titudes among Private Forest Owners in Sweden”, Forests, 2(1):30-50 (2011).
- Nordlund Annika & Westin Kerstin, Värderingar och attityder, Future Forest Rap-portserie 2013:4 (2013)
- Riksrevisionen, Skyddet av värdefull skog, RiR 2018:17 (2018).
- Regeringen, En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, Prop. 2013/14:141 (2014).
- Regeringen, Strategi för Sveriges nationella skogsprogram, N2018.15 (2018).

Regeringen, Utgiftsområde 23 – Areella näringar, landsbygd och livsmedel, Prop. 2021/22:1 (2021).

SCB, Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2020, MI 41 2020A02 (2021).

Skogforsk, Skogsbrukets gemensamma hänsynsuppföljning – Resultat från fältinventeringen 2018 (2020a)

Skogforsk, Skogsbrukets gemensamma hänsynsuppföljning – Resultat från fältinventeringen 2019 (2020b).

Skogsstyrelsen & Naturvårdsverket, Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder (2011).

Skogsstyrelsen, Målbilder för god miljöhänsyn – En delleverans från Dialog om miljöhänsyn (2013).

Skogsstyrelsen, Uppdragsbeskrivning – samverkansgrupp för förvaltning av målbilder för god miljöhänsyn (2014).

Skogsstyrelsen, Miljöhänsyn vid skogliga åtgärder (2015a).

Skogsstyrelsen, Utvärdering av skogsvårdslagen och tillämpliga delar av miljöbalken ur ett miljömålsperspektiv (2015b).

Skogsstyrelsen, Nya och reviderade målbilder för god miljöhänsyn – Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder (2016a)

Skogsstyrelsen, Implementering av målbilder för god miljöhänsyn (2016b)

Skogsstyrelsen, Implementering av målbilder för god miljöhänsyn 2017 (2017).

Skogsstyrelsen, Årsredovisning 2017 (2018)

Skogsstyrelsen, Nya målbilder för god miljöhänsyn vid dikesrensning och skyddsdikning (2019a).

Skogsstyrelsen, Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019 (2019b)

Skogsstyrelsen, Årsredovisning 2019 (2020a)

Skogsstyrelsen, Hänsynsuppföljning kulturmiljö 2020, JO1406 SM2001 (2020b).

Skogsstyrelsen, Hänsynsuppföljning kulturmiljö, (2020). <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/hansynsuppfoljning-kulturmiljoer/> (Hämtad 2020-10-05)

Skogsstyrelsen, Årsredovisning 2020 (2021a)

Skogsstyrelsen, Frivilliga avsättningar och certifierad areal 2020, JO1404 SM2101 (2021b).

Skogsstyrelsen, Skogliga konsekvensanalyser – bakgrund och motiv till val av scenarier, 2021/6 (2021c).

SOU 2006:5. Organisationsutredningen för regional tillväxt, Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning (2006)

SOU 2017:81 Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen, Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen (2017)

Sundström, Göran, Målstyrningen drar åt skogen – Om government och governance i svensk skogspolitik, SCORE 2005:6 (2005)

Uliczka, Helen, Angelstam, Per, Jansson, Gunnar & Bro, Anders, “Non-industrial private forest owners’ knowledge of and attitudes towards nature conservation”, Scandinavian Journal of Forest Research, 19(3):274-288 (2004).

Rådata, tidigare enkäter

Målbildsförvaltningens webbundersökning 2015.

Målbildsförvaltningens enkät till de 50 största avverkarna 2020.

Bilaga 1. Förteckning över intervjuade organisationer

Skogsbruksaktörer

Holmen Skog

Karl Hedin Sågverk

Kopparfors Skogar

LRF Skogsägarna

Norra Skogsägarna

Orsa Besparingsskog

SCA Skog

Skogssällskapet

Stora Enso skog

Sveaskog

Sveden Trä

Svenska kyrkan

Sveriges allmänningsskogars förbund

Södra Skog

Vida Skog

Värne Skog

Ideella organisationer

Birdlife

Friluftsrämjandet

Naturskyddsföreningen

WWF

Myndigheter

Havs- och vattenmyndigheten

Naturvårdsverket

Riksantikvarieämbetet

Skogsstyrelsen

Bilaga 2. Intervjuformulär

Olika intervjuformulär användes för olika informanter. Det mest omfattande formuläret användes för informanterna från samverkansgruppen för den gemensamma förvaltningen av målbilderna och återges nedan.

Bakgrund

1. Beskriv din roll i din organisation och i samverkansgruppen
2. Vilka huvudsakliga motiv ligger till grund för din organisations medverkan i målbildsarbetet?

Arbets sättet för målbilder för god miljöhänsyn

3. Målbildsarbetet är uppdelat i samverkansgruppens arbete med gemensam förvaltning och arbetsgruppernas framtagande av målbilder. Uppfattar du att organiseringen och arbetssättet är ändamålsenligt för att uppnå syftet?
4. Hur skulle du beskriva samverkansgruppens uppdrag?
5. Hur väl upplever du att samverkansgruppens arbete svarar upp mot uppdraget?
6. Hur uppfattar du Skogsstyrelsens roll i målbildsarbetet och i samverkansgruppen?
7. Vilka är de största utmaningarna för målbildsarbetet framåt, enligt dig?

Effekter – målbilderna som helhet

Implementering

8. På vilket sätt har ni införlivat målbilderna i er verksamhet?
9. Hur följer ni upp er miljöhänsyn?

Samsyn och tillämpning

10. Uppfattar du att målbildsarbetet/målbilderna lett till ökad samsyn om god miljöhänsyn mellan skogsbruket och Skogsstyrelsen?
11. Har målbilderna påverkat era drivkrafter att lämna miljöhänsyn?
12. I hur hög utsträckning bedömer du att ni följer målbilderna för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder?
13. Har målbilderna medfört att er lämnade miljöhänsyn förändrats? *Förbättrats, försämrats?*

14. Vilka ser du som de viktigaste effekterna av målbildsarbetet och målbilderna hittills?
 - a. För din organisation?
 - b. För skogsbruket som helhet?
15. Hur tror du att skogsbrukets miljöhänsyn hade sett ut om målbilderna inte tagits fram?

Effekter – målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag

Implementering

16. På vilket sätt har ni införlivat målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag i er verksamhet?
17. Har målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag ökat er kunskap om hänsyn till vatten?
18. Hur följer ni upp er hänsyn vid kantzoner mot sjöar och vattendrag?

Samsyn och tillämpning

19. Uppfattar du att målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag lett till ökad samsyn mellan skogsbruket och Skogsstyrelsen om hänsyn till vatten?
20. Har målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag påverkat hur ni arbetar med hänsyn till vatten?
21. I hur hög utsträckning bedömer du att ni följer målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag?
22. Har målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag medfört att er lämnade hänsyn till vatten förändrats? *Förbättrats, försämrats?*
23. Hur uppfattar du att målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag förhåller sig till produktionsperspektivet?
24. Hur tror du att skogsbrukets hänsyn till vatten hade sett ut om målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag inte tagits fram?

Detaljfrågor om hänsyn till vatten

I målbilderna för kantzoner mot sjöar och vattendrag anges att det längs begränsade sträckor kan vara mest ändamålsenligt att avverka ända fram till vattnet för att möjliggöra utveckling av en mer funktionell kantzon.

25. Hur vanligt uppfattar du att det är med avverkning ända fram till vatten? Kan du uppskatta i hur stor andel av avverkningar där vattenområden förekommer som avverkning sker ända fram till vatten?

26. Vem bestämmer utformningen av kantzonernas utformning?
27. Kan du ge exempel på i vilka situationer som avverkning sker ända fram till vatten?
28. Vilka åtgärder gör din organisation för att förbättra kantzonernas stormfasthet?
29. Hur långa sammanhängande sträckor bedömer du avverkas ända fram till vatten? Hur vanligt skulle du säga att det är med avverkning ända fram till vatten på nedanstående sammanhängande sträckor.
- 1-24 meter
 - 25-50 meter
 - 51- 75 meter
 - 76-100 meter
 - 101-200 meter
 - Längre än 200 meter
30. Hur lång maximal, sammanhängande, sträcka med avverkning ända fram till vatten anser du är förenlig med god miljöhänsyn?
- 0 meter
 - 1-24 meter
 - 25-50 meter
 - 51- 75 meter
 - 76-100 meter
 - 101-200 meter
 - Längre än 200 meter

Bilaga 3. Enkätfrågor

Utifrån dina egna erfarenheter - Vid avverkningar där vattenområden förekommer, i hur stor del av dessa sker avverkning ända fram till vatten?

Gör din uppskattning och ange andel i procent.

Ge exempel på i vilka situationer som avverkning sker ända fram till vatten?

.....

Vem bestämmer kantzons utformning?

	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Ganska ovanligt	Mycket ovanligt	Aldrig
Maskinföraren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det står skrivet i traktdirektivet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bestäms på annat sätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

På vilket annat bestäms kantzons utformning? Beskriv i ord.

.....

Enligt din uppfattning. Hur vanligt förekommande är det med avverkning ända fram till vattnet på sammanhängande sträckor längs sjöar och vattendrag?

Konceptuell skiss över avverkning ända fram till vatten med exempel på 25 m, 50 m respektive 100 m avverkad sträcka.

	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Ganska ovanligt	Mycket ovanligt	Aldrig	Vet ej
1-24 meter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25-50 meter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
51-100 meter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
101-200 meter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Längre än 200 meter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hur lång maximal, sammanhängande, sträcka med avverkning ända fram till vatten anser du är förenlig med god miljöhänsyn? Markera med ett kryss.

0 meter.....

1-24 meter.....

25-50 meter.....

51-100 meter.....

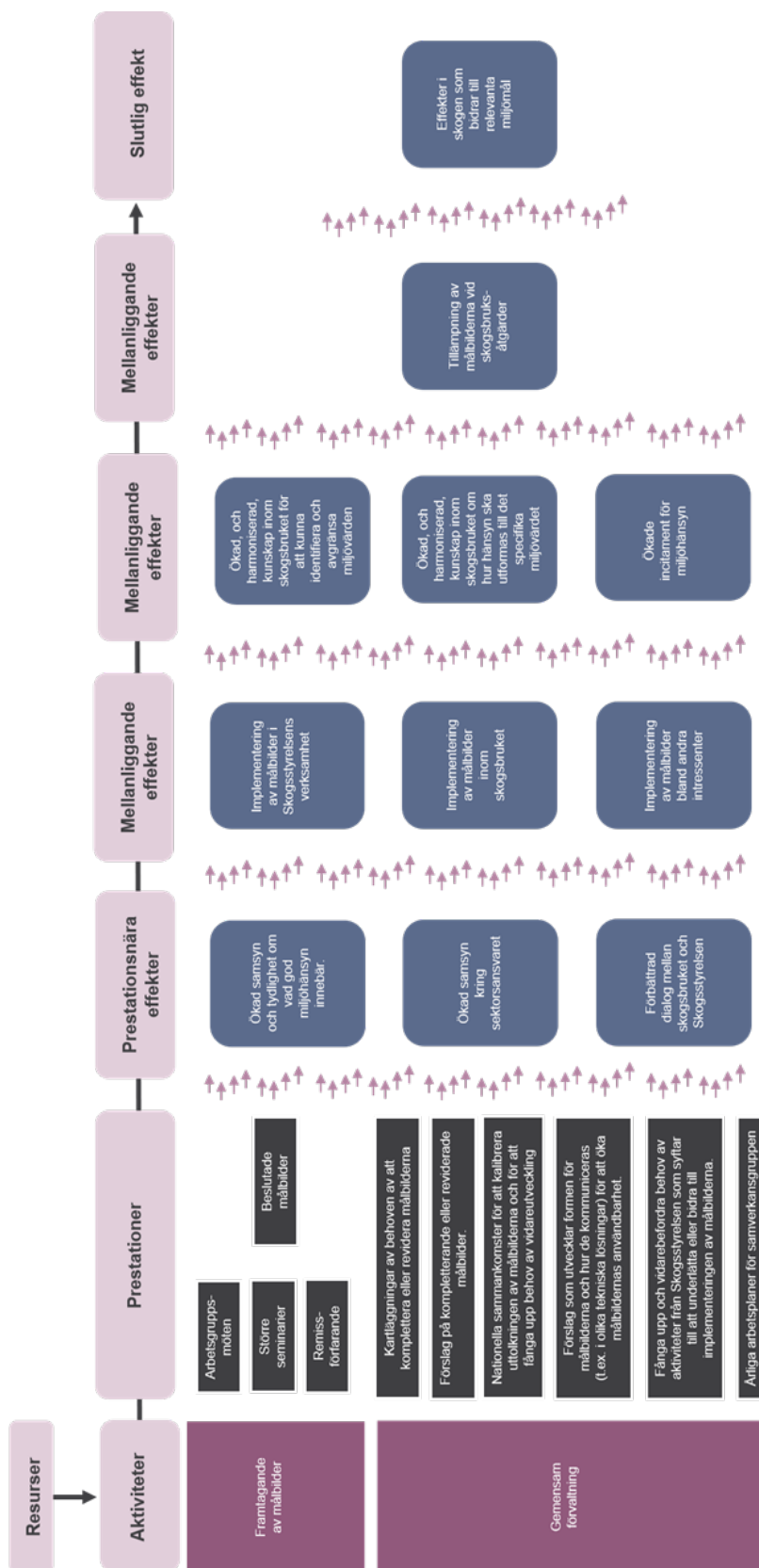
101-200 meter.....

Längre än 200 meter.....

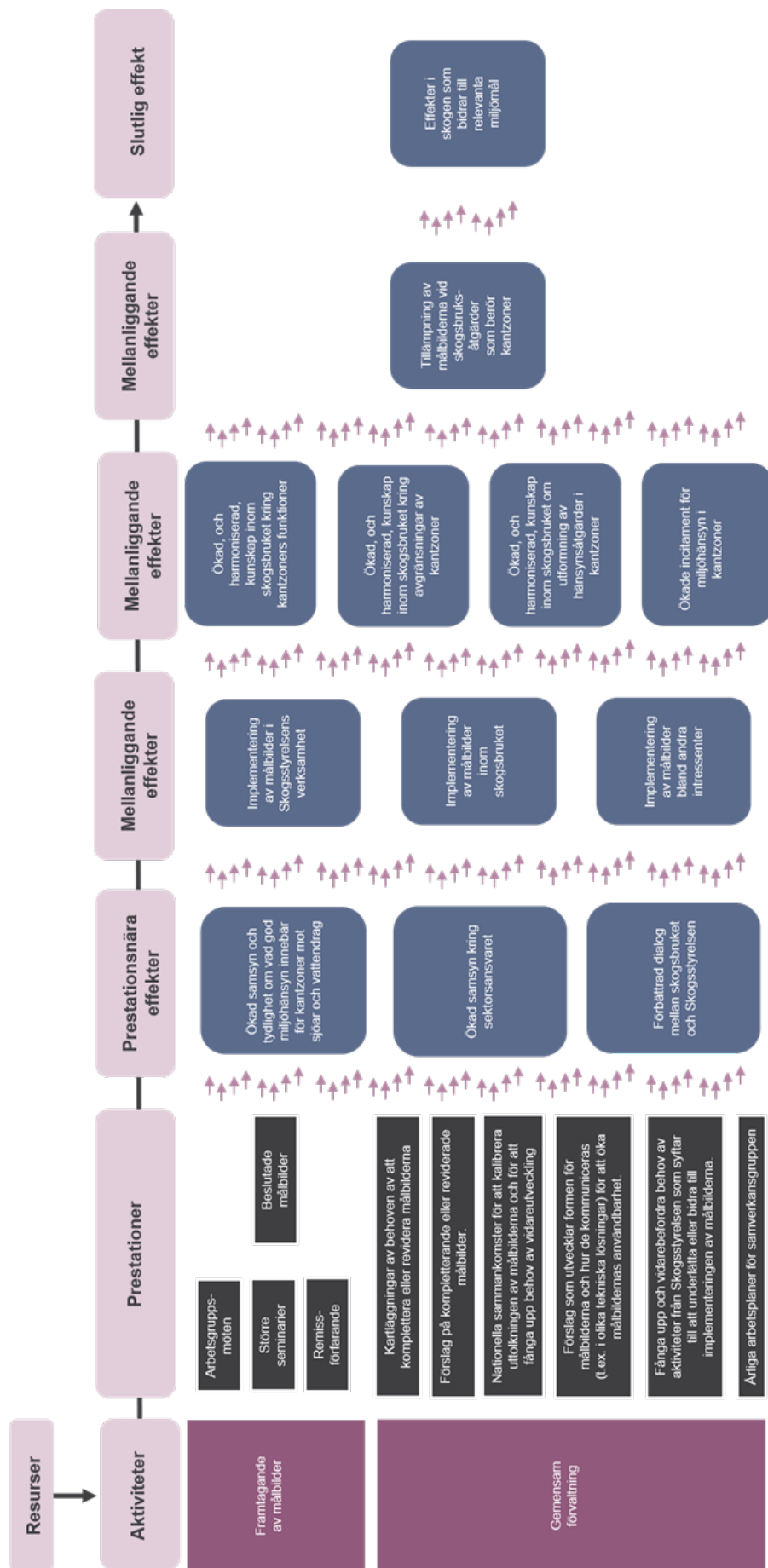
Vet ej.....

Bilaga 4. Effektlogiker – schematisk illustration

Effektkedja – Målbildsarbetet som helhet



Effektkedja – Målbilder Kantzoner mot sjöar och vattendrag



Bilaga 5. Förteckning över målbilder för god miljöhänsyn

Målbilder Dikesrensning och skyddsdikning

Hänsyn vid dikesrensning

Hänsyn vid skyddsdikning

Översilningsområden

Målbilder Friluftsliv och rekreation

Friluftsliv och rekreation Friluftsskog

Friluftsliv och rekreation Kommunikation vid skogsvårdsåtgärder

Friluftsliv och rekreation Närskog

Friluftsliv och rekreation Stigar och leder

Friluftsliv och rekreation Uppehållsplatser

Målbilder Hänsynskrävande biotoper

Berg och rasbranter

Blockmarker

Brynmiljöer i anslutning till öppen jordbruksmark

Hassellundar

Igenväxande hagmarker

Källpåverkad mark och källor

Kärr och småvatten

Lodytor

Naturskogsrester

Raviner och klyftor

Strand och svämskogar

Sumpskog drag naturskogskaraktär

Tidigare åkerholmar som ingår i skogsmark

Yngre brandfält

Äldre hållmarksskog

Äldre hänglavsrik skog

Äldre sandtallskog

Äldre skog på uddar, öar, holmar med mera

Äldre skogsbeta

Örtrika bestånd på kalkrik mark

Örtrika områden längs drag, bäckar, åar och andra vattendrag

Målbilder Kantzoner mot sjöar och vattendrag

Hänsyn till vatten Avgränsning av kantzon vid röjning

Hänsyn till vatten Avgränsning av kantzoner vid gallring

Hänsyn till vatten Föryngringsavverkning

Hänsyn till vatten med särskilt höga värden

Hänsyn till vatten vid beståndsanläggning

Kantzonerens funktion

Målbilder Kantzoner mot våtmarker

Kantzon mot våtmarksimpediment funktion

Målbilder kulturmiljöer

Användande av kulturstubbar
Bebyggelse lämningar
Handledning för god kulturmiljöhänsyn
Kolningsanläggning
Kulturhistoriska vägar
Kulturmiljöer vid vatten
Lämningar efter äldre tiders renskötsel
Odlingsspår röjningsrösen
Tjärframställningsplatser
Översilningsängar och slåttermyrar

Målbilder Körning i skogsmark

Körning i skogsmark

Målbilder Träd och buskar med naturvärden samt Död ved

Död ved
Levande buskar och träd med naturvärden

Målbilder Överfart över vattendrag vid terrängkörning

Överfart över vattendrag vid terrängkörning

AV SKOGSSTYRELSEN PUBLICERADE RAPPORTER:

- 2012:1 Kommunikationsstrategi för Renbruksplan
- 2012:2 Förstudierapport, dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennäring
- 2012:3 Hänsyn till kulturmiljöer – resultat från P3 2008–2011
- 2012:4 Kalibrering för samsyn över myndighetsgränserna avseende olika former av dikningsåtgärder i skogsmark
- 2012:5 Skogsbrukets frivilliga avsättningar
- 2012:6 Långsiktiga effekter på vattenkemi, öringsbestånd och bottenfauna efter ask- och kalkbehandling i hela avrinningsområdena i brukad skogsmark – utvärdering 13 år efter åtgärder mot försurning
- 2012:7 Nationella skogliga produktionsmål – Uppföljning av 2005 års sektorsmål
- 2012:8 Kommunikationsstrategi för Renbruksplan – Är det en fungerande modell för samebyarna vid samråd?
- 2012:9 Ökade risker för skador på skog och åtgärder för att minska riskerna
- 2012:10 Hänsynsuppföljning – grunder
- 2012:11 Virkesproduktion och inväxning i skiktad skog efter höggallring
- 2012:12 Tillståndet för skogsgenetiska resurser i Sverige. Rapport till FAO
- 2013:1 Återväxtstöd efter stormen Gudrun
- 2013:2 Förändringar i återväxtkvalitet, val av förnygring-smetoder och trädslagsanvändning mellan 1999 och 2012
- 2013:3 Hänsyn till forn- och kulturlämningar – Resultat från Kulturpolytaxen 2012
- 2013:4 Hänsynsuppföljning – underlag inför detaljerad kravspecifikation, En dellerans från Dialog om miljöhänsyn
- 2013:5 Målbilder för god miljöhänsyn – En dellerans från Dialog om miljöhänsyn
- 2014:1 Effekter av kvävegödsling på skogsmark – Kunskapssammanställning utförd av SLU på begäran av Skogsstyrelsen
- 2014:2 Renbruksplan – från tanke till verklighet
- 2014:3 Användning och betydelsen av RenGIS i samrådsprocessen med andra markanvändare
- 2014:4 Hänsynen till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2013
- 2014:5 Förstudie – systemtillsyn och systemdialog
- 2014:6 Renbruksplankoncept – ett redskap för samhällsplanering
- 2014:7 Förstudie – Artskydd i skogen – Slutrapport
- 2015:1 Miljöövervakning på Obsytorna 1984–2013 – Beskrivning, resultat, utvärdering och framtid
- 2015:2 Skogsmarksgödsling med kväve – Kunskapssammanställning inför Skogsstyrelsens översyn av föreskrifter och allmänna råd om kvävegödsling
- 2015:3 Vegetativt förökad skogsodlingsmaterial
- 2015:4 Global framtida efterfrågan på och möjligt utbud av virkesråvara
- 2015:5 Satellitbildskartering av lämnad miljöhänsyn i skogsbruket – en landskapsansats
- 2015:6 Lägsta ålder för förnygringsavverkning (LÅF) – en analys av följder av att sänka åldrarna i norra Sverige till samma nivå som i södra Sverige
- 2015:7 Hänsynen till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2014
- 2015:8 Uppföljning av skogliga åtgärder längs vattendrag för att gynna lövträd och lövträdetablering.
- 2015:9 Ångermanälvsprojektet – förslag till miljöförbättrande åtgärder i mellersta Ångermanälven och nedre Fjällsjälven
- 2015:10 Skogliga konsekvensanalyser 2015–SKA 15
- 2015:11 Analys av miljöförhållanden – SKA 15
- 2015:12 Effekter av ett förrändrat klimat–SKA 15
- 2015:13 Uppföljning av skogliga åtgärder längs vattendrag för att gynna lövträd och lövträdetablering
- 2016:1 Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden – Metodik och genomförande
- 2016:2 Effekter av klimatförändringar på skogen och behov av anpassning i skogsbruket
- 2016:3 Kunskapssammanställning skogsbruk på torvmark
- 2016:4 Alternativa skogsskötselmetoder i Vildmarksriket – ett pilotprojekt
- 2016:5 Hänsyn till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2015
- 2016:6 METOD för uppföljning av miljöhänsyn och hänsyn till rennäringen vid stubbskörd
- 2016:7 Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper
- 2016:8 Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Genomgång av ansvar vid utförande av skogliga förändringar, ansvar för tillsyn samt ansvar vid inträffad skada
- 2016:9 Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Exempelsamling
- 2016:10 Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Metodik för identifiering av slänter och raviner känsliga för vegetationsförändringar till följd av skogsbruk eller exploatering
- 2016:11 Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Slutrapport
- 2016:12 Nya och reviderade målbilder för god miljöhänsyn – Skogssektors gemensamma målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder
- 2016:13 Målanpassad ungskogsskötsel
- 2016:14 Översyn av Skogsstyrelsens beräkningsmodell för bruttoavverkning
- 2017:2 Alternativa skötselmetoder i Råndalen – Ett projekt i Härjedalen
- 2017:4 Biologisk mångfald i nyckelbiotoper – Resultat från inventeringen – ”Uppföljning biologisk mångfald” 2009–2015
- 2017:5 Utredning av skogsvårdslagens 6 §
- 2017:6 Skogsstyrelsens återväxtuppföljning – Resultatet från 1999–2016
- 2017:7 Skogsträdens genetiska mångfald: status och åtgärdesbehov
- 2017:8 Skogsstyrelsens arbete för ökad klimatanpassning inom skogssektorn – Handlingsplan
- 2017:9 Implementering av målbilder för god miljöhänsyn – Regeringsuppdrag

- 2017:10 Bioenergi på rätt sätt – Om hållbar bioenergi i Sverige och andra länder – En översikt initierad av Miljömålsrådet
- 2017:12 Projekt Mera tall! – 2010–2016
- 2017:13 Skogens ekosystemtjänster – status och påverkan
- 2018:1 Produktionshöjande åtgärder – Rapport från samverkansprocess skogsproduktion
- 2018:2 Effektiv skogsskötsel – Delrapport inom Samverkan för ökad skogsproduktion
- 2018:3 Infrastruktur i skogsbruket med betydelse för skogsproduktionen: Nuläge och åtgärdsförslag – Rapport från arbetsgrupp 2 inom projekt Samverkansprocess skogsproduktion
- 2018:4 Åtgärder för att minska skador på skog – Rapport från samverkansprocess skogsproduktion
- 2018:5 Samlad tillsynsplan 2018
- 2018:6 Uppföljning av askåterföring efter spridning
- 2018:7 En analys av styrmedel för skogens sociala värden – Regeringsuppdrag
- 2018:8 Tillvarata jobbpotentialen i de gröna näringarna – Naturnära jobb – Delredovisning av regeringsuppdrag
- 2018:9 Slutrapport – Gemensam inlämningsfunktion för skogsägare – Regeringsuppdrag
- 2018:10 Nulägesbeskrivning av nordvästra Sverige
- 2018:11 Vetenskapligt kunskapsunderlag för nyckelbiotopsinventeringen i nordvästra Sverige
- 2018:12 Statistik om skogsägande/Strukturstatistik
- 2018:13 Föreskrifter för anläggning av skog – Regeringsuppdrag
- 2018:14 Tillvarata jobbpotentialen i de gröna näringarna – Naturnära jobb – Delredovisning av regeringsuppdrag
- 2018:15 Förslag till åtgärder för att kompensera drabbade i skogsbruket för skador med anledning av skogsbränderna sommaren 2018 – Regeringsuppdrag
- 2019:1 Indikatorer för miljö kvalitetsmålet Levande skogar
- 2019:2 Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019
- 2019:3 Den skogliga genbanken – från storhetstid till framtid
- 2019:4 Åtgärder för en jämställd skogssektor
- 2019:5 Slutrapport Tillvarata jobbpotentialen i de gröna näringarna – Naturnära jobb
- 2019:6 Nya målbilder för god miljöhänsyn vid dikesrensning och skyddsdikning
- 2019:7 Återkolonisering av hjortdjur inom brandområdet i Västmanland
- 2019:8 Samverkan Tiveden
- 2019:9 Samlad tillsynsplan 2019
- 2019:10 Förslag till åtgärder på kort och lång sikt för att mildra problem i områden med multiskadad ungskog i Västerbottens- och Norrbottens län
- 2019:11 Föryngringsarbetet efter skogsbranden i Västmanland 2014
- 2019:12 Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige
- 2019:13 Regler och rekommendationer för skogsbränsleuttag och kompensationsåtgärder – Kunskapsunderlag
- 2019:14 Regler och rekommendationer för skogsbränsleuttag och kompensationsåtgärder – Vägledning
- 2019:15 Underlag för genomförande av direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor
- 2019:16 Skogsbrukets kostnader för viltskador
- 2019:17 Omvärldsanalys svensk skogsnäring
- 2019:18 Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark – Redovisning av regeringsuppdrag
- 2019:19 Attityder till nyckelbiotoper – Nulägesbeskrivning 2018
- 2019:20 Kulturmiljöer – en självklar del i skogslandskapet
- 2019:21 Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn – nya och reviderade målbilder. Målbilder för kulturmiljöer/övriga kulturhistoriska lämningar
- 2019:22 Samlad tillsynsplan 2019
- 2019:23 Klimatanpassning av skogen och skogsbruket – mål och förslag på åtgärder
- 2019:24 Skogsskötsel med nya möjligheter – Rapport från Samverkansprocess skogsproduktion
- 2019:25 Mera Tall 2016-2019 – Redovisning/utvärdering (av annat projekt än regeringsuppdrag)
- 2020:1 Inverkan av skogsbruksåtgärder på kvicksilvers transport, omvandling och upptag i vattenlevande organismer
- 2020:2 Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar Syntes och rekommendationer
- 2020:3 The second report on The state of the world 's forest genetic resources
- 2020:4 Forest management in Sweden Current practice and historical background
- 2020:5 Kontrollinventering av hänsynsuppföljningen före avverkning – Analys
- 2020:6 Utveckling och samverkan om nyckelbiotoper 2017-2019
- 2020:7 Skattning av avverkningsvolymen – En kvalitetsstudie
- 2020:8 Viltskadeinventering 2020 i brandområdet från 2014 i Västmanland
- 2020:9 Frivilliga avsättningar – förslag på system för uppföljning av geografiskt läge, varaktighet och naturvårds-kvalitet
- 2021:1 Samlad tillsynsplan 2021
- 2021:2 Naturnära jobb – att genomföra en satsning på naturnära jobb för personer som står långt från arbetsmarknaden, delrapport
- 2021:3 Marknaden för skogsråvara och skogsnäringens utveckling fram till 2035
- 2021:4 Omvärldsanalys 2020/21
- 2021:5 Behov av naturvårdande skötsel i skogar med biotopskydd och naturvårdsavtal
- 2021:6 Skogliga konsekvensanalyser 2022 - bakgrund och motiv till val av scenarier
- 2021:7 Klimatpåverkan från dikad torvtäckt skogsmark – effekter av dikesunderhåll och återvätning
- 2021:8 Hyggesfritt skogsbruk – Skogsstyrelsens definition
- 2021:9 Skogsbruksåtgärder och skador på samhällsfunktioner
- 2021:10 Effekter av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn

AV SKOGSSTYRELSEN PUBLICERADE MEDDELANDEN

Under 2017 slogs Skogsstyrelsens publikationer Rapport och Meddelande ihop till en med namnet Rapport.

2012:1	Förslag på regelförenklingar i skogsvårdslagstiftningen	2015:4	Renskogsavtal och lägesbeskrivning i frågor om skogsbruk – rennäring
2012:2	Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar EU:s timmerförordning	2015:6	Utvärdering av ekonomiska stöd
2012:3	Beredskap vid skador på skog	2016:1	Kunskapsplattform för skogsproduktion – Tillståndet i skogen, problem och tänkbara insatser och åtgärder
2013:1	Dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennäring	2016:2	Analys av hur Skogsstyrelsen verkar för att miljömålen ska nås
2013:2	Uppdrag om förslag till ny lagstiftning om virkesmätning	2016:3	Delrapport – Främja anställning av nyanlända i de gröna näringarna och naturvärden
2013:3	Adaptiv skogsskötsel	2016:4	Skogliga skattningar från laserdata
2013:4	Ask och askskottsjukan i Sverige	2016:5	Kulturarv i skogen
2013:5	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Förslag och ställningstaganden	2016:6	Sektorsdialog 2014 och 2015
2013:6	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – omvärldsanalys	2016:7	Adaptiv skogsskötsel 2013–2015
2013:7	Ökad jämställdhet bland skogsägare	2016:8	Agenda 2030 – underlag för genomförande – Ett regeringsuppdrag
2013:8	Naturvårdsavtal för områden med sociala värden	2016:9	Implementering av målbilder för god miljöhänsyn
2013:9	Skogens sociala värden – en kunskapssammanställning	2016:10	Gemensam inlämningsfunktion för skogsägare
2014:1	Översyn av föreskrifter och allmänna råd till 30 § SvL – Del 2	2016:11	Samlad tillsynsplan 2017
2014:2	Skogslandskapets vatten – en lägesbeskrivning av arbetet med styrmedel och åtgärder	2017:1	Skogens sociala värden i Skogsstyrelsens rådgivning och information
2015:1	Förenkling i skogsvårdslagstiftningen – Redovisning av regeringsuppdrag	2017:2	Främja nyanländas väg till anställning i de gröna näringarna och naturvärden
2015:2	Redovisning av arbete med skogens sociala värde	2017:3	Regeringsuppdrag om jämställdhet i skogsbruket
2015:3	Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2013 – SKA 15	2017:4	Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar

PUBLICERING OCH BESTÄLLNING AV SKOGSSTYRELSENS RAPPORTER

Skogsstyrelsens rapporter publiceras som pdf-filer på vår webbplats: www.skogsstyrelsen.se/om-oss/publikationer/

Äldre publikationer kan beställas eller laddas ned i webbutiken: shop.skogsstyrelsen.se/sv/publikationer/

Skogsstyrelsen publicerar dessutom foldrar, broschyrer, böcker med mera inom skilda skogliga ämnesområden. Skogsstyrelsen är också utgivare av tidningen Skogseko.

Beställning av publikationer och trycksaker:
Skogsstyrelsen,
Böcker och broschyrer
551 83 JÖNKÖPING

Telefon: 036-35 93 40, 036-35 93 00 (vx)
e-post: bocker@skogsstyrelsen.se
webbutik: shop.skogsstyrelsen.se/sv/

Arbetet med gemensamma målbilder för god miljöhänsyn har nu pågått under ett decennium, ett arbete som genomförts i bred samverkan med deltagare från Skogsstyrelsen, andra myndigheter, skogsbruk, ideell naturvård och andra intressenter. I denna rapport redovisas en oberoende effektutvärdering av målbildsarbetet som helhet, men även en fördjupad utvärdering avseende målbilder för kantzoner vid sjöar och vattendrag. Det ingår även en övergripande analys av arbetsättet.

Utvärderingen kommer att utgöra underlag för analys och framtagande av förslag på hur förvaltning och utveckling av målbildsarbetet kan utformas i framtiden.