

Makten över skogen



© Skogsstyrelsen 2026

Dnr 2025/757

Projektgrupp/författare

Jesper Svensson, Ida Wallin, Nils Droste

Omslag

MostPhotos

Skogsstyrelsens rapporter publiceras som pdf-filer på vår webbplats: www.skogsstyrelsen.se.
Här kan även tidigare publicerade rapporter, liksom böcker och övriga trycksaker laddas ner eller beställas.

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Summary	8
1 Introduktion	10
1.1 Uppdrag, syfte och forskningsfrågor	10
1.2 Disposition	11
2 Bakgrund	12
2.1 Den skogspolitiska modellen	12
2.2 Styrelseskick	13
2.3 Skogliga aktörer och skogsdebatt	16
3 Teoretiska perspektiv	19
3.1 Definition av begrepp	19
3.2 Val och avgränsningar	19
3.3 Teori	20
4 Metodik	22
4.1 Forskningsdesign	22
4.2 Datainsamling och analys	22
5 Resultat	26
5.1 Centrala skeenden	26
5.2 EU som en extern chock	35
5.3 Statliga offentliga utredningar 1990–2025	39
5.4 Regeringskansliet 1996–2025	43
6 Analys: Makten i skogspolitiken	45
6.1 Hur och på vilket sätt utövas makten över skogens nyttjande av aktörerna?	45
6.2 Maktens första dimension: Beslutsakt och institutionell kontroll	48
6.3 Maktens andra dimension: Agendamakt	51
6.4 Maktens tredje dimension: Idé- och diskursivmakt	54
7 Diskussion: Kontraktparlamentarism och marknadisering av staten	56
8 Slutsatser	59
9 Litteratur	61

Bilaga 1. Tidslinje	68
----------------------------	-----------

Bilaga 2. Informanternas förslag på åtgärder	76
---	-----------

Förord

Frågor kring makt och maktens fördelning är centrala i en demokrati. Förändringar i samhället och vad skogen ska användas till torde också gälla ur ett maktperspektiv. Vem eller vilka har makt i Skogssverige, under vilka former utövas makt, hur transparent är maktutövningen?

En utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige redovisade år 1990 sin slutrapport ”Demokrati och makt i Sverige.” Utredningen bidrog till en fördjupad diskussion om makten i Sverige, om internationaliseringens effekter och den enskilde medborgarens möjligheter att påverka sina levnadsvillkor.

Skogsstyrelsen har utifrån bakgrundsbeskrivningen ovan och med stöd i myndighetsförordningen där det framgår att myndigheten ska ”följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten...”, valt att initiera en studie av maktförhållanden i skogen. Eftersom Skogsstyrelsen är en aktör kopplad till makten över skogen har analysen uppdragits till externa forskare med statsvetenskaplig och skoglig expertis.

Det är vår förhoppning att den här studien ökar förståelsen för hur makten över skogens nyttjande utövas och kan vara till nytta för Skogsstyrelsens eget arbete, för skogssektorn generellt och för medborgare och samhället i stort.

Nils Droste, senior forskare på Lunds universitet har som extern utredare på uppdrag av Skogsstyrelsen under 2024–2025 genomfört en statsvetenskapligt grundad studie av framför allt den politiska makten över skogens nyttjande under 2014–2022. I projektgruppen har även ingått Jesper Svensson, forskare på Lunds universitet och Ida Wallin, forskare på Sveriges Lantbruksuniversitet.

Under arbetets gång har projektgruppen haft kontinuerlig kommunikation med en expertgrupp på Skogsstyrelsen ledd av Stefan Karlsson kring metodiska vägval och framför allt avgränsningar som framkommit efter hand.

Vi riktar ett varmt tack till alla som har ställt upp på intervjuer, för deras tid och bidrag till en ökad förståelse av maktstrukturen i skogen.

Författarna står för innehållet vilket innebär att det inte beskriver Skogsstyrelsens officiella syn, utan rapporten utgör ett kunskapsunderlag.

Lycksele och Lund 2026-01-23

Magnus Viklund
Enhetschef, Policyenheten, Skogsstyrelsen

Nils Droste
Docent och universitetslektor,
Lunds universitet

Sammanfattning

Världen har genomgått en fundamental förändring sedan 1990. Kina och Ryssland har omformat det internationella systemet från unipolaritet till multipolaritet, med ökade geopolitiska spänningar som följd. Under det senaste decenniet har vi även sett en global demokratisk tillbakagång, vilket i demokratier betyder en nedgång i demokratins kvalitet och i autokratier en nedgång i demokratins styrningsegenskaper. Samtidigt pågår en teknologisk revolution som omformar samhälle och politik i grunden. I Sverige har regeringar kommit och gått. Trots dessa omfattande strukturella och tekniska förändringar har svensk skogspolitik i stort sett stått stilla. 1993 års skogsreform ligger i allt väsentligt fast.

Denna rapport syftar till att kartlägga och förklara hur makt utövas över skogens nyttjande med tonvikt på politiska makten, med särskilt fokus på perioden 2014–2022, samt varför det inte har skett någon maktförskjutning eller politiska kursomläggning trots starka förändringstryck. Analysen bygger på teorin om stigberoende och Steven Lukes tre maktdimensioner. Genom intervjuer, nätverksanalys och dokumentstudier identifierar vi Socialdemokraterna och Centerpartiet som de två mest inflytelserika aktörerna. Deras makt bygger på förmågan att skapa, bevara och mobilisera olika typer av kollektiva maktresurser.

Socialdemokraterna utövar främst beslutsakt (*första maktdimensionen*) genom långvarigt regeringsinnehav, förhandlingsförmåga, samt band till både skogsindustriella valdistrikt och skogsindustrin. Centerpartiet utövar framför allt agenda- och diskursiv makt (*andra och tredje maktdimensionen*) genom sin roll som bärare av äganderättsnarrativet och genom mobilisering av skogsägarkollektivet. Dessa maktresurser är komplementära och bidrar tillsammans till att upprätthålla ett stabilt *status quo*.

Vi identifierar tre mekanismer för hur makten över skogen utövas och som bidrar till att upprätthålla *status quo* inom skogspolitiken och skogssektorn:

1. **Marknadsintegrering via skogsprodukter** utgör en självförstärkande mekanism, där en mängd aktörer binds samman i produktions- och värdekedjor som gynnas av hög avverkning och volymbaserad avkastning. I linje med teorin om stigberoende ger detta positiva återkopplingseffekter som försvårar en kursomläggning.
2. **Politiska koalitioner**, där regeringar – oavsett om de leds av Socialdemokrater eller Moderater – förhandlar om skogspolitiken till stödpartier i utbyte mot maktinnehav.
3. **Svängdörrar mellan politik och näringsliv**. Den tar sig flera uttryck:
 - Statliga offentliga utredningar (SOU) har i ökande grad dominerats av personer med bland annat bakgrund i skogsindustrin.
 - Statssekreterare eller ministrar i Regeringskansliet kommer från eller går vidare till public-affairs bolag som företräder kommersiella klienter.

- Personer som förhandlar fram politiska överenskommelser (såsom Januariavtalet) har haft bakgrund i eller går vidare till public-affairs bolag.

I ljuset av den globala avdemokratiseringen framstår den tredje mekanismen som bekymmersam. Dessa olika former av inflytande sker ofta utan insyn och riskerar att snedvrider demokratins spelregler, där staten och näringslivet sammanflätas på bekostnad av samhällets tredje pelare: civilsamhället. Mot denna bakgrund föreslår vi att Sverige inför ett obligatoriskt transparensregister för intressegrupper. Ett sådant register skulle minska dold påverkan, jämma ut spelplanen mellan aktörer, och bidra till en bättre balans mellan stat, marknad och civilsamhälle i svensk politik.

Vidare visar rapporten att EU har utövat ett växande makt och inflytande över svensk skogspolitik. Inte genom formella befogenheter utan ”bakvägen” via främst energi-, klimat- och miljöpolitik. I intervjuer framgår att miljöorganisationer har etablerat täta band med kommissionens generaldirektorat (DG ENVI och DG CLIMA), vilket har tagit Sverige på sängen. Denna utveckling har delvis bromsats av kriget i Ukraina.

Avslutningsvis presenterar vi 18 förslag som framkommit i intervjuer, med syfte att reformera maktstrukturerna kring skogsresursen på både nationell och på EU-nivå.

Summary

The world has undergone a fundamental transformation since 1990. China and Russia have reshaped the international system from unipolarity to multipolarity, resulting in increased geopolitical tensions. Over the past decade, we have also witnessed a global democratic backsliding, which in democracies has meant a decline in the quality of democracy and in autocracies a decline in the democratic features of governance. At the same time, a technological revolution is underway that is fundamentally reshaping society and politics. In Sweden, governments have come and gone. Despite these extensive structural and technological changes, Swedish forest policy has largely remained unchanged. The 1993 forestry reform is, in all essential respects, still intact.

This report aims to map and explain how power is exercised over forest use, with an emphasis on political power, focusing in particular on the period 2014–2022, and to explain why no power shift or political reorientation has taken place despite strong pressures for change. The analysis is based on the theory of path dependency and Steven Lukes' three dimensions of power. Through interviews, network analysis, and document studies, we identify the Social Democratic Party and the Centre Party as the two most influential actors. Their power is based on the ability to create, maintain, and mobilize different types of collective power resources.

The Social Democratic Party primarily exercises decision-making power (*the first dimension of power*) through long-term incumbency in government, negotiating capacity, and ties to electoral districts dominated by forest-industry and to the forest industry itself. The Centre Party mainly exercises agenda-setting and discursive power (*the second and third dimensions of power*) through its role as conveyor of the property rights narrative and through the mobilization of the forest owner collective. These power resources are complementary and together contribute to maintaining a stable *status quo*.

We identify three mechanisms through which power over the forest is exercised and which contribute to maintaining the *status quo* in forest policy and the forest sector:

1. **Market integration through forest products** constitutes a self-reinforcing mechanism, whereby a wide range of actors are linked together in production and value chains that benefit from high harvesting levels and volume-based returns. In line with path dependency theory, this generates positive feedback effects that make policy change more difficult.
2. **Political coalitions**, in which governments - regardless of whether they are led by the Social Democrats or the Moderate Party - negotiate forest policy with supporting parties in exchange for holding power.
3. **Revolving doors between politics and business**, which take several forms:

- Swedish Government Official Reports (SOU) have increasingly been dominated by individuals with, among other backgrounds, experience from the forest industry.
- State secretaries or ministers in the Government Offices come from, or go on to work for, public affairs firms representing commercial clients.
- Individuals who negotiate political agreements (such as the January Agreement) have had backgrounds in, or subsequently move on to, public affairs firms.

Considering the global de-democratization, the third mechanism appears troubling. These different forms of influence often occur without transparency and risk distorting the rules of democratic governance, as the state and the market become intertwined at the expense of society's third pillar: civil society. Against this backdrop, we propose that Sweden introduce a mandatory transparency register for interest groups. Such a register would reduce hidden influence, level the playing field between actors, and contribute to a better balance between the state, the market, and civil society in Swedish politics.

Furthermore, the report shows that the EU has exercised growing power and influence over Swedish forest policy - not through formal competences, but "through the back door," primarily via energy, climate, and environmental policy. Interviews reveal that environmental organizations have established close ties with the Commission's Directorates-General (DG ENVI and DG CLIMA), which has taken Sweden by surprise. This development has been partly curtailed by the war in Ukraine.

Finally, we present 18 proposals, derived from interviews, aimed at reforming the power structures governing forest resources at both national and EU levels.

1 Introduktion

Skogen och dess nyttjande är föremål för ett brett spektrum av intressen och idag kanske mer än någonsin en efterfrågad resurs i samhället. Skogen räcker dock inte för att tillfredsställa alla intressen och avvägningar blir nödvändiga när det kommer till beslut om hur skogarna ska användas och av vem. Det är en samhällelig utmaning hur man ska hantera sådana intressekonflikter och hur beslut ska fattas och av vem. Ytterst är skogens nyttjande en politisk fråga och därmed en maktfråga. Frågor kring makt och maktens fördelning är centrala i en demokrati. I Sverige fungerar 1993 års skogspolitik fortfarande som den grundläggande rättsliga ramen för hur skogen ska användas. Under de 32 år som har gått sedan dess har regleringar på EU-nivå och en föränderlig samhällsdiskurs ställt ytterligare krav på svensk skogspolitik.

1.1 Uppdrag, syfte och forskningsfrågor

Uppdraget är att kartlägga och förstå hur makten över skogens nyttjande är fördelad mellan olika aktörer i den svenska skogssektorn under de två mandatperioderna mellan 2014 och 2022 då Socialdemokraterna själva eller i koalition med Miljöpartiet hade regeringsmakten. Tidsperioden har valts av Skogsstyrelsen eftersom det är nära i tiden och att skogspolitiken var i centrum samt att intervjua nuvarande regering bedömdes inte vara möjligt då de fortfarande har makten. I vissa delar går utredningen längre tillbaka i tiden avseende skogspolitiken för att kunna förklara hur nuvarande maktförhållanden uppstått.

Skogsstyrelsens uppdrag omfattar att utifrån statsvetenskapliga teorier:

- Kartlägga vilka aktörer i bred bemärkelse som utövar makt över skogens nyttjande.
- Svara på hur och på vilka sätt (med vilka medel) makten utövas av aktörerna? Varför ser maktutövningen ut som den gör? I denna del ingår att kvantifiera hur stor makten är bland aktörerna. Tonvikten är på nuläget men en historisk tillbakablick hur maktrelationer har förändrats över tid ska också ingå. I detta ingår både den institutionella (formella) och icke-institutionella (informella) makten.
- Besvara de två punkterna ovan med avseende på makt och kön, ekonomisk, politisk och legal makt, samt makten över skogen i ett EU-perspektiv.

Under arbetets gång har forskargruppen tillsammans med expertgruppen på Skogsstyrelsen tagit beslut om att fokusera datainsamlingen och analysen på den politiska makten på nationell nivå och endast följa upp kopplingarna från politiken till den ekonomiska och juridiska makten över skogen. Att göra en fullständig analys av den ekonomiska, juridiska och andra maktsfärer har bedömts inte rymmas inom uppdraget på grund av begränsningar i tid och resurser. Det insamlade empiriska materialet har på liknande sätt inte bedömts vara tillräckligt

för att på ett tillförlitligt sätt kunna besvara frågan kring kön, genus och jämställdhetsaspekter av makten över skogen. De resultat som framkommit kring antal kvinnor och män på olika positioner inom skogspolitiken redovisas nedan, liksom den senaste forskningen på hur kön, genus och jämställdhet påverkar skogsägande. För att kunna besvara frågan om jämställdhet och makt fullt ut hade det krävts en undersökning med annat fokus och dedikerade resurser.

Den genomförda statsvetenskapliga analysen grundar sig på teorier om stigberoende och olika dimensioner av makt vilka introduceras i kapitel 3. Baserat på analysen kommer uppdraget att generera beslutsunderlag om hur icke-önskvärda maktförhållanden (obalanser) ska hanteras. Projektet följer därmed både ett problem- och lösningsorienterat förhållningssätt.

Uppdraget har genomförts i två faser. I den *första* fasen har vi fokuserat på den politiska makten med en historisk tillbakablick på hur maktrelationer har förändrats över tid. I detta ingår både den institutionella (formella) och icke-institutionella (informella) makten och hur den utövats (med vilka medel) över tid. I den *andra* fasen har vi fokuserat på att analysera den politiska makten med beaktande på ekonomisk, politisk och legal makt samt makten över skogen i ett EU-perspektiv. För att besvara dessa frågor har vi i huvudsak intervjuat förhandlare för Januariavtalet och representanter från Centerpartiet och Liberalerna samt EU kommissionen, LRF, Skogsindustrin, Naturskyddsföreningen och andra skogliga intressenter.

1.2 Disposition

Som bakgrund till den här studien presenterar vi nedan huvuddragen i dagens skogspolitiska ramverk, Sveriges styrelseskick och ger lite kort information om de formella institutioner, organisationer och skogliga aktörer som förekommer i rapporten. Därefter går vi igenom den teori och metod som ligger till grund för hur vi diskuterar och tolkar den empiriska information vi samlat in via intervjuer och dokument. De empiriska resultaten presenterar vi i kapitel 5 inklusive en beskrivning av centrala händelser och de sociala nätverk som ingår i statliga offentliga utredningar och Regeringskansliet under den aktuella tidsperioden. I kapitel 6 analyserar vi de tre dimensionerna av makt som är vårt fokus. Resultaten diskuteras och tolkas sedan i kapitel 7 utifrån statsvetenskapliga teorier. Slutsatser presenteras i det åttonde och sista kapitlet.

2 Bakgrund

Som bakgrund till vår undersökning av makten över skogen presenterar vi här en kort beskrivning av den svenska skogspolitiska modellen för skogsbruk, Sveriges styrelseskick, och huvudsakliga aktörer i den svenska skogssektorn med relevans för läsarens förståelse och tolkning av våra resultat och analys.

Det vi beskriver i detta kapitel är allmänt tillgänglig information kring de formella regler som styr Sverige. Förutom dessa formella, nedskrivna lagar och regler så styrs också skogen och politiken av informella strukturer som inte går att läsa sig till. Dessa sociala institutioner och normer är en del av den informella makten som påverkar alla sociala sammanhang och inte minst det politiska livet. Några av de normer som vi har identifierat som viktiga inom partierna, och i förhandlingar om den politiska makten partierna emellan, har sina ursprung i partihistorien och den partikultur som växt fram under årtionden. För att kunna förklara våra resultat har vi därför behövt efterforska centrala politiska skeenden under 1900-talet. Vi har gjort några nedslag under förra seklet och valt att fokusera på samarbetsavtalet mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet på 1930-talet och förhandlingarna kring EU-inträdet på tidigt 1990-tal. Det är hit vi kan spåra några av dagens politiska strategier.

Vår egen datainsamling via intervjuer har handlat om just informella strukturer och normer som styr skogspolitiken och dessa går att läsa om i kapitel 5.

2.1 Den skogspolitiska modellen

Den senaste omläggningen av svensk skogspolitik gjordes 1993 och trädde i kraft 1994. Då jämfördes miljö- och produktionsmål i skogsvårdslagens portalparagraf (SFS 1979:429) och flera avregleringar genomfördes. Lagkrav på att röja ungskogar och att skogsägare skulle ha en skogsbruksplan togs bort bland annat. Den skogspolitik och skogsbruksmodell som infördes 1993 grundas på principen om ”frihet under ansvar” (Sundström 2005, KSLA 2012) och där friheten syftar på “att politikområdet är mindre detaljreglerat än tidigare och att skogsägarna därigenom har getts större frihet i att själva välja hur skogen ska brukas och nyttjas” (Skogsstyrelsen 2024a). Idag används begreppet “den svenska skogsbruksmodellen” för att beskriva Sveriges *laissez faire* skogspolitik, där övervägande informativa och kommunikativa styrmedel används och frivilliga åtgärder tillämpas i stor utsträckning (Sundström 2005, Brukas och Sallnäs 2012). Lagstiftningen är en av ramlagskaraktär som uttrycker en miniminivå och sällan definierar kvantitativa mål för skogsskötsel- eller miljömål (Brukas m.fl. 2013). Undantag är 5 § i skogsvårdslagen som föreskriver skyldighet att föryngra skogen inom tre år efter slutavverkning, 10 § som anger lägsta tillåtna slutavverkningsålder, samt föreskrifter som begränsar storleken på kalhyggen i fjällnära skogsområden. Generell hänsyn för miljö- och kulturvård tas vid planering av olika skogsbruksåtgärder och framför allt slutavverkningar, men regleras inte i detalj av lagtexten. Med lagen som en miniminivå bygger modellen med frihet under ansvar på att skogsägare gör mer än vad lagstiftningen kräver till exempel genom att vara certifierade enligt olika standarder eller att de kan

övertalas att göra det av olika rådgivare (Lidskog och Löfmarck 2016). Mer ingående beskrivningar av förändringar i svensk skogspolitik går att läsa i Skogsstyrelsens rapport 2024/10.

Under de 32 år som gått sen den stora omställningen av svensk skogspolitik 1993 har samhället och utmaningarna i skogsbruket förändrats drastiskt. I Sverige har målkonflikterna kring vad skogen ska användas till skärpts och alltmer kritik har lyfts fram mot den svenska skogsbruksmodellen. Den svenska skogsbruksmodellen har bland annat beskrivits av Beland Lindahl m.fl. (2017) som en modell för ”mer av allt” men som prioriterar de ekonomiska och produktionsinriktade aspekterna av skogsbruket framför andra värden. Mål om biologisk mångfald och sociala värden ges mindre tyngd i beslutsprocesser och praktisk förvaltning. Detta avspeglas i hur policyramverk, ansvarsfördelning och uppföljning är utformade, liksom i de resurser och incitament som riktas mot olika mål (ibid.). Återkommande krav från olika aktörer på att skogsvårdslagen skall ändras eller helt tas bort har hittills inte hörtsammats och den senaste skogsutredningen (SOU 2025:93) har tydliga direktiv från politiken att den svenska skogsbruksmodellen och portalparagrafens balanserade mål skall stå kvar. Vilka de politiska målen är och inriktningen på skogspolitikens innehåll är dock inte i fokus i denna undersökning som i stället fokuserar på *hur* makten över den svenska skogen utövas.

2.2 Styrelseskick

Sverige är en demokrati med ett parlamentariskt styrelsesätt (Regeringen 2025). Det betyder att den offentliga makten utgår från folket. De med rösträtt i Sverige väljer representanter till riksdagen, regioner och kommuner vart fjärde år. Riksdagen utser en statsminister och det är statsministern som får i uppdrag att bilda en regering. Regeringen är ansvarig inför Riksdagen. Parlamentarismen innebär att en regering inte kan sitta kvar om en majoritet i riksdagen motsätter sig den.

Riksdagen är landets lagstiftande organ och består av en kammare med 349 ledamöter, som väljs enligt ett proportionellt valsysteem. Alla nya lagar eller ändringar av lagar måste godkännas av riksdagen. Regeringen ligger normalt bakom de flesta lagförslagen (**propositioner**), men enskilda riksdagsledamöter kan lägga egna förslag (**motioner**). Riksdagen har ensamrätt att besluta om statens utgifter och inkomster. Varje år fastställer riksdagen statsbudgeten. Regeringen är skyldig att lämna förslag till ny statsbudget (**budgetproposition**) men det är riksdagen som slutligen avgör budgeten genom omröstning.

Åtta **politiska partier** fanns representerade i riksdagen under åren 2014–2022. Dessa var Socialdemokraterna (S), Moderaterna (M), Sverigedemokraterna (SD), Miljöpartiet (MP), Centerpartiet (C), Vänsterpartiet (V), Liberalerna (L) och Kristdemokraterna (KD).

Regeringsbildning: Efter ett riksdagsval utser riksdagen en statsminister på förslag av talmannen. Den nyvalde statsministern avger en **regeringsförklaring** i riksdagen där hen presenterar huvuddragen i den politik som den nya regeringen

avser föra. Därefter utses formellt övriga **statsråd (ministrar)** och regeringen tillträder. Sverige har ofta **koalitionsregeringar**, vilket innebär att två eller flera partier bildar regering tillsammans. Dessa partier träffar vanligtvis en **koalitionsöverenskommelse** – ett politiskt avtal som beskriver den gemensamma politiken och samarbetet under mandatperioden.

Regeringen verkställer riksdagens beslut, leder statsförvaltningen och företräder Sverige internationellt. För att genomföra sitt arbete är regeringen uppdelad i olika departement med ansvar för specifika politikområden. Till sin hjälp i arbetet har regeringen **Regeringskansliet**. Regeringskansliet består av Statsrådsberedningen, ett antal departement samt en förvaltningsavdelning.

Statsrådsberedningen är statsministerns kansli och har i uppgift att leda och samordna arbetet inom Regeringskansliet samt samordna den svenska EU-politiken. De ansvarar även för att lösa eventuella meningsskiljaktigheter mellan departement och koalitionspartier. Varje vecka hålls regeringssammanträden där samtliga ministrar fattar gemensamma beslut i regeringsärenden. Dessförinnan sker en **gemensamberedning** av ärenden inom Regeringskansliet, där berörda departement får yttra sig så att regeringens beslut blir väl förankrade. I en koalitionsregering finns också ofta ett **Samordningskansliet** med en statssekreterare från varje koalitionsparti som arbetar för att säkerställa att politiken som läggs fram är i linje med tidigare överenskommelse och alla partiers önskningsar. Ibland förekommer också en **samordningsminister**.

Varje **departement** leds av ett eller flera **statsråd (ministrar)**, varav en är **departementschef**. Övriga ministrar i samma departement ansvarar för sina sakområden inom departementets ansvarsområde. Till sin hjälp har ministrarna både politiskt tillsatta medarbetare och opolitiska tjänstemän. **Statssekreterare** är de högsta politiskt utsedda tjänstemännen under varje minister; de fungerar som närmaste medarbetare till ministern och leder det dagliga arbetet i departementet på uppdrag av ministern. Varje minister har också en **politisk stab** bestående av en statssekreterare, politiskt sakkunniga och pressekreterare. Dessa är politiskt anställda och lämnar sina poster om ministern avgår eller regeringen byts ut.

På varje departement finns en **opolitisk tjänstemannaorganisationen** med en hierarki av **enhetschefer** och **handläggare** som svarar för beredning av ärenden. En fråga kan således beredas på handläggarnivå, granskas och koordineras på enhetschefsnivå, och slutligen förankras på statssekreterarnivå innan beslut tas av ansvarig minister eller hela regeringen.

Lagstiftningsprocessen inleds ofta långt innan en proposition eller motion når riksdagen. I regel föregås större lagförslag av en **utredning**. Regeringen tillsätter en statlig utredning eller kommitté med uppdrag att analysera frågan och lägga fram rekommendationer. För detta skrivs först detaljerade **kommittédirektiv** som anger vilka frågor som ska utredas; dessa direktiv tas fram inom Regeringskansliet och cirkuleras i **gemensamberedning** så att alla berörda departement är överens innan direktiven beslutas. Utredningen kan bestå av en enmansutredare eller en kommitté av experter och intressenter, och till kommittén

utses ofta sakkunniga eller experter från berörda myndigheter och departement. Till exempel vid skogspolitiska utredningar har Näringsdepartementet och Miljödepartementet (benämningar under mandatperioderna 2014–2022) ofta egna experter med i utredningsgruppen som följer arbetet kontinuerligt och bidrar med kunskap om departementens ståndpunkter.

När en utredning är klar sammanställs dess resultat i ett **slutbetänkande** med förslag på ny lagstiftning eller andra reformer. Betänkandet överlämnas till regeringen. Regeringen skickar sedan ut betänkandet på **remiss** till berörda myndigheter, organisationer, och andra intressenter som får yttra sig.

Remissförfarandet ger värdefull information om konsekvenser av lagförslagen för olika grupper och om många remissinstanser är kritiska till förslagen kan regeringen behöva omarbета eller i extrema fall avstå från lagstiftning.

Efter remissrundan bearbetar regeringen förslaget vidare inom Regeringskansliet. Ofta förhandsgranskas det av **Lagrådet** – ett organ av domare som granskar om förslaget överensstämmer med grundlagar och rättsordning. När förslaget är färdigbehandlat beslutar regeringen om att lämna en proposition till riksdagen.

Propositionen tas emot av riksdagen och skickas till relevant **utskott** för beredning. Utskottet skriver sitt betänkande med rekommendation om hur riksdagen bör besluta, varefter frågan ställs under omröstning i kammaren. Genom denna grundliga process – **utredning, remiss, lagrådsgranskning, utskottsbehandling** – säkerställs att nya lagar är väl genomlysta och demokratiskt förankrade.

I Regeringskansliet organiseras frågorna som rör skogssektorn och skogsbruket under **Näringsdepartementet** och **Landsbygdsministern** för den studerade perioden 2014–2022. Under Landsbygdsministern ligger den nationella myndigheten för skogsfrågor **Skogsstyrelsen** som har till uppgift att verkställa den skogspolitik som riksdag och regering beslutat (Skogsstyrelsen 2025). Skogsstyrelsen ansvarar för tillsynen av **Skogsvårdslagen** och delar av **Miljöbalken** samt att formulera vissa föreskrifter och direktiv. Miljöbalken tillämpas parallellt med Skogsvårdslagen, men har i vissa avseenden företräde. Skogsstyrelsen ansvarar för uppföljning och utvärdering av **miljökvalitetsmålet Levande skogar**. Dess högsta chef är **generaldirektören** som utses av regeringen (ibid.).

Miljö- och klimatfrågor i Regeringskansliet organiserades under **Miljö- och energidepartementet** 2014-2019 och under **Miljödepartementet** 2019-2022 (fortsatt Miljödepartementet). Departementet leddes av **Klimat- och miljöministern** 2014-2016, **Miljöministern** 2016-2018, och **Miljö- och klimatministern** 2019-2022 (fortsatt Miljö- och klimatminister). Under Miljödepartementet organiserades Sveriges klimat och miljöarbete inklusive de nationella miljökvalitetsmålen och generationsmålet samt internationella åtaganden relaterade till Agenda 2030. **Naturvårdsverket** (Naturvårdsverket 2025) är den statliga nationella myndigheten för klimat- och miljöfrågor som driver samt samordnar Sveriges miljöarbete. Naturvårdsverket arbetar på uppdrag av regeringen med att tillämpa och utveckla miljölagstiftning och annan relevant

lagstiftning inom Sverige, EU och internationellt. **Länsstyrelserna** är de regionala organen ansvariga för implementeringen av miljöbalken och de är administrativt placerade under Naturvårdsverket och Miljödepartementet. De ansvarar för att miljöbalkens bestämmelser efterlevs på regional nivå, exempelvis genom skydd av natur och arter.

Sveaskog är ett statligt ägt bolag och Sveriges största skogsägare med 4,1 miljoner hektar skog över hela landet, dvs. 14% av all skogsmark i Sverige. Deras statliga uppdrag är att *“bedriva verksamhet på affärsmässig grund och generera marknadsmässig avkastning.”* (Sveaskog 2025). Riksdagen styr Sveaskog, men det operativa skogsbruket sköts av bolaget självt enligt bolagslagens principer.

Regeringen företräder även Sverige i **Europeiska rådet** (stats- och regeringschefer) och **Europeiska unionens råd** (ministrar från medlemsstaterna), även kallat **ministerrådet**. Medborgarna i EU:s medlemsstater väljer representanter till **Europaparlamentet** vart femte år. Europaparlamentet väljer **EU-kommissionens ordförande** och godkänner **EU-kommissionärerna**. EU-kommissionens ordförande nomineras av Europeiska rådet medan kommissionärerna nomineras av medlemsstaterna. EU-kommissionen lägger fram förslag på ny lagstiftning inom EU. Europaparlamentet och ministerrådet beslutar om lagarna utifrån förslagen.

Som bakgrund till den här rapporten om makten över skogen i Sverige är det viktigt att poängtera att EU inte har en egen skogspolitik, utan skogsbruk anses vara en nationell kompetens. Men eftersom skogen är en del av många andra politikområden så påverkar EU:s lagstiftning och politiska processer den svenska skogsbruket och skogspolitiken. EU har framför allt sen 2019 med den Gröna given och Fit for 55 som presenterades 2021 initierat styrmedel som reglerar skog i medlemsstaterna framför allt utifrån ett klimat- och biodiversitetsperspektiv (Skogsstyrelsen 2024b). Redan sedan tidigare påverkar annan EU lagstiftning skogsbruket i Sverige genom t.ex. fågeldirektivet, art- och habitatdirektivet, samt vattendirektivet. Inom den Gröna given och Fit for 55 så finns bland andra LULUCF-, avskognings- och naturestaureringsförordningen vilka alla kommer att påverka svensk skogssektor. Gemensamma drag för dessa förordningar är att de syftar till att definiera hållbart skogsbruk och att de uttrycker en önskan från EU:s sida att öka transparensen av och tillgången till skogliga data. Hur förordningarna slutligen kommer att utformas och sedan implementeras nationellt är fortfarande under beredning politiskt eller uttolkning av nationella myndigheter. Exakt påverkan är omöjlig att redovisa idag. En mer detaljerad genomgång av EU:s påverkan på svensk skogssektor går att läsa i Skogsstyrelsens rapport 2024/17. De uppgifter som framkommit kring EU:s makt över den svenska skogen inom ramen för vår undersökning beskrivs i kapitel 5.2.

2.3 Skogliga aktörer och skogsdebatt

Hur biologisk mångfald, klimat och ekosystemtjänster kopplade till skogen ska värderas och balanseras engagerar inte enbart riksdag, regering och myndigheter utan diskuteras flitigt i nationell media och inkluderar även privata och industriella skogsägare, miljöorganisationer, friluftsliv, rennäring, bransch-

organisationer, forskning och allmänhet. Digitala kommunikationsmöjligheter har både förbättrat och försvårat förutsättningarna för det kunskapsutbyte och publika samtal om skog som demokratin förutsätter (Sténs och Mårald 2020). De ekokammare och diskursiv inlåsning (*discursive capture*) som uppstått under senare år, där en alltmer intensiv debatt om skogen förs mellan en begränsad skara aktörer, är problematisk då det stänger ute andra perspektiv och undergräver legitimiteten av det nuvarande systemet för skogspolitik och skogsbruk (ibid.; Holmgren m.fl. 2022).

Sverige har en stark tradition av att kombinera konsensusöskande demokrati och korporatism¹ (Appelstrand 2012). Den offentliga förvaltningen har länge kännetecknats av en kultur av pragmatism, konsensustänkande och öppenhet kombinerat med kompromissvilja (Boström 2003). Detta har gynnat deltagandet av stora och välorganiserade intressegrupper.

Informationen om de olika aktörerna nedan har hämtats från respektive organisations hemsida under november-december 2025. Här nedan listas skogliga aktörer som direkt eller indirekt har förekommit i vår datainsamling.

Industriella aktörer

Skogsindustrierna är en intresseorganisation som representerar 130 företag med 260 produktionsanläggningar som förädlar trä inklusive massa- och pappersbruk, sågverk och andra skogsrelaterade industrier. De är organiserade på nationell och EU-nivå.

Skogsägarföreningar

Sveriges privata skogsägare har en tradition av att organisera sig för att bli en starkare part på virkesmarknaden och efter många sammanslagningar finns det idag tre större **skogsägarföreningar**; Södra skogsägarna, Mellanskog och Norra skog och flera små (t.ex. Nätraälven Skog och Skogens mångbruk) med 500 till drygt 1000 medlemmar. De tre stora föreningarna har tillsammans mer än 107 000 medlemmar vilka sammanslaget äger drygt hälften av den enskilda skogsmarksarealen i landet (Skogskunskap 2024). De flesta skogsägarföreningar är regionalt organiserade och på nationell och EU-nivå representeras de tre större skogsägarföreningarna av **LRF Skogsägarna**. Södra skogsägarna, Mellanskog och Norra skog äger alla sågverk medan Södra skogsägarna även äger storskalig massa- och pappersindustri och Norra skog äger delar av ett massabruk.

Miljöorganisationer

Naturskyddsföreningen (SNF) är den största miljöorganisationen i Sverige med över 200 000 medlemmar och är organiserat i lokala kretsar i nästan varje svensk kommun, totalt 270 kretsar fördelade på 24 länsförbund. **WWF**

Världsnaturfonden är tillsammans med **BirdLife Sverige** de organisationer som utgör miljökampanjen inom FSC Sverige. Andra miljöorganisationer i Sverige är bland andra **Skydda Skogen** och **Fälthologerna**.

¹ En politisk inriktning som betonar individens tillhörighet till olika samhällsgrupper och hur dessa gruppers intressen ska ligga till grund för beslut i olika frågor. Wiarda, H.J. (1997). *Corporatism and comparative politics*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Organisationer som företräder friluftsliv och landsbygdsintressen

Även om följande organisationer inte har omnämnts i intervjuerna eller andra empiriska underlag till rapporten vill vi påpeka att det finns intresseorganisationer som företräder andra värden än miljö och produktion i skogen däribland **Hela Sverige ska leva** vilka arbetar för landsbygdsutveckling. **Svenskt Friluftsliv** är en paraplyorganisation för 28 ideella friluftsförbund däribland **Friluftsfrämjandet** och **Svenska Jägareförbundet**. **Sveriges hembygdsförbund** är en nationell organisation för kulturarv och kulturmiljö som samlar över 2000 hembygdsföreningar över hela landet.

Fackförbund

Pappers, GS och Unionen är fackförbund som företräder olika arbetstagar-kategorier inom skogssektorn och framför allt skogsindustrin. Pappers och GS är medlemmar av LO medan Unionen är del av TCO. Skogsakademikerna är sedan 2009 en del av Naturvetarna och ingår även fortsatt i Saco.

Forsknings- och utbildningsinstitutioner

Skogsrelaterad forskning och undervisning bedrivs idag vid de flesta svenska universitet och högskolor samt flera naturbruksgymnasier och yrkesutbildningar. Den enda skogsvetenskapliga fakulteten i Sverige finns vid **Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)**. Forskning och utbildning på kandidat till doktorandnivå bedrivs här inom alla skogsrelaterade ämnesområden och bygger på en hundraårig tradition. Olika skogliga institut och utbildningar så som Skogshögskolan och Skogsmästarskolan slogs ihop inom ramen för SLU först 1977. **Linnéuniversitetet** bedriver skoglig forskning inom flera områden och erbjuder ett kurspaket inom "Hållbart familjeskogsbruk" sen 2001 samt har ett skogskandidatprogram sen 2010. De har även erbjudit olika mastersprogram i skogliga ämnen sedan 2011 med visa uppehåll.

Övriga aktörer

Policyprofessionella är en växande grupp i Sverige och utgörs av personer som inte är folkvalda men som är anställda för att bedriva politik till exempel i Regeringskansliet, i Riksdagen, inom de politiska partierna samt vid PA-byråer (Svallfors m.fl. 2015). Enligt Bo Rothstein har ingen offentlig utredning genomförts för att förstå vad utvecklingen av de policyprofessionella innebär för svensk demokrati (Dagens Samhälle 2024). De demokratiska problem som kan uppstå när policyprofessionella växer i makt beskrivs i boken *Makt utan mandat* (Svallfors m.fl. 2015) och diskuteras i relation till skogen och våra resultat i kapitel 7 och 8.

3 Teoretiska perspektiv

3.1 Definition av begrepp

Innan vi ger oss in på teoriavsnittet vill vi definiera ett antal begrepp. Låt oss börja med det mångfacetterade, historiska och filosofiska begreppet makt. Max Weber (1864–1920) definierade makt som en individs eller grups förmåga att uppnå sina mål, även när de möter motstånd. Vi kommer använda oss av de maktkoncept som utvecklats under 'maktens tre dimensioner' av Steven Lukes (1974).

Enligt statsvetaren Gunnar Falkemark handlar modern maktkamp i stor utsträckning om vems kunskap som skall gälla. Att ha makt i ett modernt samhälle är i högre grad att kunna välja att skapa den kunskap som gynnar den egna maktpositionen (Falkemark 1999: 66). I detta sammanhang är det viktigt att skilja på två konstellationer av politiska dragkrafter: de som utnyttjar och vill bevara status quo och de som söker ändring härav. Enligt Falkemark (1999) kan politik betraktas som en dragkamp mellan bevarande och nyskapande manipulation. Med bevarande manipulation menas försök att vidmakthålla tidigare etablerade rambetingelser, medan nyskapande manipulation syftar till att förändra dessa villkor. Falkemark påpekar att den första typen av manipulation har ett maktmässigt övertag i förhållande till den andra typen: det är enklare att försvara status quo än att åstadkomma förändring (Falkemark 1999: 67).

Ett genomgående drag i skogspolitiken är de maktkamper som utspelas mellan främst produktionsintressen och miljöintressen. Den första typen av politisk kraft, produktionsintressena, motsvarar bevarande av 1993 års reform medan den andra typen (miljöintressena) svarar mot den nyskapande varianten d.v.s. försök att förändra status quo. Maktkampen mellan dessa poler är nära knuten till kunskapsbildning och vems kunskap och verklighetsbild som skall bli gällande. Med termen 'lobbyism' avser vi 'de påverkansförsök på policyprocessen som företag, intresseorganisationer och enskilda gör' (Falkemark 1999: 15). Och likt Falkemark så använder vi termen lobbyism utan att i denna lägga någon värdering. Samtidigt är det viktigt att understryka att organisationer inte är monolitiska. De rymmer olika professioner, erfarenheter och interna perspektiv.

3.2 Val och avgränsningar

Forskning handlar om att göra avvägningar och motivera sina val. Det som gör svensk skogspolitik särskilt intressant ur ett vetenskapligt perspektiv är dess institutionella inlåsning – det vill säga varför 1993 års skogspolitiska reform i stort sett legat fast, trots genomgripande förändringar i omvärlden. Det är en teoretisk gåta som för tankarna till Sherlock Holmes-novellen *Silver Blaze*, där Holmes påpekar för Watson att det märkliga inte var hunden som skällde, utan att den inte skällde. För att förstå detta *status quo* behöver vi identifiera de mekanismer som skapar och upprätthåller inlåsningen. Det är med andra ord inte *skogen* eller dess aktörer som är det intressanta för vår analys, utan de underliggande mekanismerna som kan förklara varför "hunden inte skäller" – det vill säga varför 1993 års skogspolitiska reform inte har lagts om.

Liknande resonemang skulle kunna appliceras på andra politikområden. Hur kommer det sig att Sverige först avvecklade sitt försvar, för att senare återuppbygga det? Hur ser maktförhållandena och beslutsprocesserna ut inom energipolitiken?

Vi vill också betona att vi inledningsvis avgränsade studien till perioden 2014–2022 eftersom det ingick i uppdraget, men insåg efter hand att det krävdes ett längre tidsperspektiv för att förstå dagens maktstrukturer. Vår ansats har därför varit stegvis och utforskande – ett försök att “vända på alla stenar” inom ramen för en mycket begränsad tid. Detta har också inneburit att vi inte hunnit analysera vissa områden så systematiskt som vi önskat. Det gäller exempelvis EU:s påverkan och könsmaktsperspektiv. Andra områden som inte har undersökts är exempelvis media och domstolsprocesser kopplade till skogspolitiken. Dessa metodval har skett i dialog med Skogsstyrelsens expertgrupp.

Vi vill avrunda med att tydliggöra vår normativa utgångspunkt för att förstå skogspolitiken aktörslogiker. Vi ansluter oss till Rational Choice Theory som bygger på att människor är rationellt kalkylerande varelser som eftersträvar nyttomaximering (Falkemark 1999: 22). I det avseendet är det viktigt att göra en distinktion mellan ekonomisk respektive politisk rationalitet. För aktörer i näringslivet är det primära att vinstmaximera i form av ekonomiskt tillväxt. I skogspolitiken innebär detta att skogsindustrin och andra lobbygrupper har starka incitament att hålla produktionsmålen så höga som möjligt. För politiker innebär däremot rationalitet att man som politiker måste möta väljarnas dom och därmed strävar efter att röstmaximera. Trots att väljare i viss mån stödjer ökat skydd av skog är de altruistiska och har ’korta minnen’. De är inte lika lättmobiliserade som lobbygrupper som vill hålla fast vid den inslagna vägen. Denna distinktion mellan ekonomisk och politisk rationalitet bidrar till att förstå varför försvarare av *status quo* ofta har strukturella fördelar.

3.3 Teori

Enligt Lukes (1974) analys innebär maktens första dimension att A har makt över B i den utsträckning som A kan förmå B att göra som A vill. Det är en öppen och iakttagbar konflikt mellan A och B där maktresurser mobiliserar och där A vinner över B. Man brukar kalla denna maktaspekt för *beslutsfattande makt*. Maktens andra dimension handlar om mindre synliga aspekter av konflikter mellan parter. En central tanke hos Luke är att makt kan bestå i att arrangera villkor och spelregler på ett sådant sätt att en part gynnas på en parts bekostnad. Man brukar kalla den andra dimensionen för *agendamakt*. Den tredje maktdimensionens kärna är *idé*makt: makt som verkar genom att forma aktörers föreställningar om verkligheten. Här handlar makt inte om synliga konflikter eller agenda-kontroll, utan om den djupare processen där preferenser, problemdimensioner och tolkningar påverkas genom ideologisk manipulation. Denna form av makt ligger nära det som Hajer (1995) beskriver som *diskursiv makt*, där aktörer organiseras i *diskurskoalitioner* kring gemensamma narrativ som definierar vad som uppfattas som problem, lösningar och legitim kunskap. I rapporten benämner vi den tredje dimensionen fortsättningsvis idé- och diskursivmakt för att poängtera båda dessa perspektiv.

Vi kombinerar Lukes maktdimensioner med teorin om stigberoende för att förstå både hur makt utövas i svensk skogspolitik och varför det inte skett någon kursomläggning sedan början av 1990-talet.

Stigberoende handlar om hur investeringar och anpassningar i tidiga förvaltningsinstitutioner kan göra det svårt för aktörer att överge dessa institutioner, vilket därigenom påverkar och formar den efterföljande utvecklingen. Tidigare händelser och val under så kallade *formativa ögonblick* etablerar begränsningar och incitament som begränsar framtida valmöjligheter. De institutionella arrangemang som etableras får en självförstärkande effekt där institutionen producerar positivt återkoppling till centrala aktörer. Positiv återkoppling begränsar aktörernas beslutsfattande eftersom den ger positiv förstärkning av den institutionella *status quo* jämfört med potentiella reformalternativ, vilket får aktörer att avstå från större institutionella reformer. När denna kalkyl upprepas över tid tenderar institutioner som ger positiv återkoppling att cementera en bestämd utvecklingsbana (Pierson 2004: 19–21).

Vi argumenterar att 1993 års skogspolitiska reform utgör ett formativt ögonblick. Reformen etablerade en kombination av frihet under ansvar, likställda produktions- och miljömål, frivilliga åtgärder där staten drog sig tillbaka från styrning samt en fortsatt prioritering av virkesproduktion (Priebe 2025: 194). Detta ramverk har därefter genererat självförstärkande effekter som, vilka vi utvecklar i analysen, bidrar till att begränsa utrymmet för skogspolitisk kursomläggning.

4 Metodik

4.1 Forskningsdesign

Vår metodik vilar på tre ben: 1) intervjuer; 2) dokumentanalys; och 3) nätverksanalys. Yin hävdar att en stor styrka med insamling av fallstudiedata är möjligheten att använda många beviskällor (Yin 2003:97). Urvalet syftar till att dokumentera olika variationer i åsikter och idéer, samt att identifiera gemensamma mönster mellan dem (Creswell 2007:127). Primärdata samlas in i intervjuer och dessutom inkluderar vi sekundärdata såsom policydokument, mediaartiklar, forskningspublikationer, samt memoarer för att triangulera den information vi får via intervjuerna. Vidare använder vi oss av en nätverksanalys för att kvantifiera och visualisera makten hos olika aktörer.

4.2 Datainsamling och analys

4.2.1 Intervjuer och analys

Vi har genomfört djupintervjuer med utvalda aktörer inom skogspolitiken som hade centrala positioner inom regeringen och Regeringskansliet under de två mandatperioderna av intresse. Vi har även intervjuat intressenter som varit aktiva under tidsperioden och beslutsfattare på EU nivå. Svensson och Wallin har genomfört merparten av intervjuerna gemensamt och online via Teams medan Svensson genomfört intervjuerna med personer 010 och 014–018 på egen hand. Wallin genomförde intervjuerna 006 (fysiskt), 008 och 019 på egen hand. Intervjuerna har spelats in med deltagarnas samtycke och har sedan transkriberats för vidare bearbetning och analys med hjälp av Atlas.Ti - programvara för kvalitativ innehållsanalys (Mayring 2004). Wallin har gjort en deduktiv kvalitativ innehållsanalys utefter gemensamt överenskommet kodschema som uppdaterats under kodningens gång.

Efter godkännandet av etikprövningen den 12 nov 2024 har vi genomfört intervjuer med tjugotre informanter fram till den 13 oktober 2025, se Tabell 1. Då det rör sig om en begränsad grupp av personer som haft unika roller inom en specifik tidsperiod har vi valt att inte lista varje intervjuad person och deras exakta roller då det skulle undanröja utlovad anonymitet. En person (005) har intervjuats två gånger då kompletteringar behövdes. Ytterligare personer har tillfrågats via mejl och telefon men har inte svarat eller har nekat till intervju. Vid varje intervju har vi bitt om att få ytterligare namn och om de kan rekommendera tidigare kollegor att prata med oss.

4.2.2 Dokumentanalys

Vi har samlat in dokument via sökningar i mediaarkivet Retriever med hjälp av namn på skogspolicys från mandatperioderna tillsammans med sökord kopplade till olika aktörer t.ex. ”Reduktionsplikten (Lag 2017:1201) naturskyddsföreningen” eller ”Reduktionsplikten (Lag 2017:1201) LRF”. På så sätt har vi fått fram artiklar med uttalanden från aktörer där vi kan spåra olika intressegruppers positionering kring en policy över tid d.v.s. ifall den är ”positiva, negativa, neutrala”. Således kan vi analysera ifall deras intressen har blivit tillgodosedda eller inte. Totalt sett rör det sig om ett 40-tal dokument vilka har samlats in och analyserats av Svensson.

Tabell 1. Genomförda intervjuer med informanter kategoriserade efter deras främsta roller i relation till skogspolitiken under den undersökta perioden 2014–2022.

Kategori	Antal informanter
EU	6
Statsråd	3
Riksdagsledamöter	4
Politiska tjänstemän	6
Opolitiska tjänstemän	1
Intressenter	5
Socialdemokraterna	5
Miljöpartiet	4
Liberalerna	1
Centerpartiet	2
Kristdemokraterna	1
Kvinnor	6
Män	17
Totalt	23

4.2.3 Nätverksanalys

Vi analyserar politisk makt inom Regeringskansliet (1996–2025) samt statliga utredningar om skogspolitik (1990–2025) med hjälp av nätverksanalys genomförd i programmet R av Svensson.

Nätverksanalys är en metod grundad i grafteori och statistik som ger ett systematiskt tillvägagångssätt för att studera hur relationer och deras strukturering påverkar flöden av information, samarbete eller beslutsfattande. Metoden använder noder för att representera aktörer och kanter för att representera banden mellan dem, vilket gör det möjligt för forskare att kartlägga och kvantifiera strukturen hos komplexa system. Genom mätvärden som centralitet avslöjar metoden hur positioner inom ett nätverk formar interaktioner och resultat (Biggs m.fl. 2022). I vårt fall ger ett nätverksperspektiv oss möjlighet att analysera hur enheter – som ministrar och statssekreterare – är kopplade till politiska partier och till den svenska ekonomin och samhället. Metoden kan ge oss insikter i relationella strukturer snarare än individuella attribut över tid.

Vi har valt att studera personer med formell politisk makt inom Regeringskansliet under perioden 1996–2025. Tidsavgränsningen motiveras dels av praktiska skäl och resursbegränsningar, dels av att perioden sträcker sig över nästan tre decennier, vilket möjliggör en analys över tid med hög grad av empirisk mättnad. Vi inkluderar ministrar, statssekreterare, departementsråd och politiska sakkunniga i urvalet med fokus på centrala institutioner: Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Landsbygdsdepartementet, Miljödepartementet, Statsrådsberedningen, Samordningskansliet samt Statsministerämbetet. Urvalet

motiveras av att dessa institutioner och befattningar utgör de mest inflytelserika nivåerna för politisk styrning i Sverige, särskilt i frågor som rör skog, miljö och näringsliv. Totalt omfattar datasetet 143 personer, varav 135 är statsråd och statssekreterare. Utöver dessa har vi valt att även inkludera ett mindre antal politiska aktörer som haft centrala roller i Regeringskansliet, till exempel i samordning, partiledarskap eller strategiska förhandlingar. Vi har samlat in data över tjänsteställen genom offentligt tillgänglig information från Regeringskansliets webbsidor, Altinget samt andra öppna källor. Vi har även använt oss utav två böcker: *Vägar till makten – statsrådets och statssekreterarnas karriärvägar* (Ivarsson Westerberg och Niemann 2007) och *Makthavare i ministrarnas skugga* (Ivarsson Westerberg 2010).

För varje individ har vi dokumenterat deras roll, organisationstillhörighet, period, partitillhörighet, sektor och kön. Informationen har strukturerats i ett enhetligt format för att möjliggöra spårning av karriärvägar och nätverksrelationer över tid. Genom att spåra deras karriärer före, under och efter tiden i regeringen kan vi identifiera hur maktrelationer formas, förflyttas och institutionaliseras i svensk skogspolitik. Vi har minst 1 position före och efter de satt i regeringsställning för varje individ. De individer som inte har någon anknytning till ett politiskt parti är kodade som obundna. Vidare använder vi programmet R (R Core Team 2024) för att genomföra en nätverksanalys och analysera rörelser mellan olika sektorer såsom Regeringskansliet, näringslivet, intresseorganisationer och lobbyverksamhet. Analysen genomförs med hjälp av skriptbaserade verktyg i R, särskilt igraph-paketet (Csardi och Nepusz 2006), vilket möjliggör visualisering och kvantitativ analys av relationer mellan aktörer.

Slutligen applicerade vi samma metod på statliga offentliga utredningar (SOU) relaterade till skogen i Sverige. Tidsperioden sträcker sig från 1990 fram till 2025. Vi har valt att studera statliga utredare och huvudsekreterare eftersom deras tillsättningar i sig utgör ett maktinstrument. Enligt statsvetaren Gunnar Falkemark handlar modern maktkamp i stor utsträckning om vems kunskap som skall gälla. Att ha makt i ett modernt samhälle är i högre grad att kunna välja att skapa den kunskap som gynnar den egna maktpositionen. Att besitta regeringsmakten innebär ett kunskapsmässigt övertag i förhållande till den politiska oppositionen, understryker Falkemark. Vidare påpekar Falkemark (1999: 13) att när regeringen tillsätter utredningar så kan den bestämma vilken typ av kunskap som skall skapas, vilken typ av kunskap som inte är av intresse att ta fram, vilket problem som skall belysas, vilken typ av ställningstagande som är av särskild betydelse osv.

4.2.4 Övergripande analys och slutsatser

Den slutliga analysen där empiriska material från intervjuer, nätverks- och dokumentanalys vägts samman för att besvara frågorna redovisas i kapitel 6, diskuteras i kapitel 7 och ligger till grund för slutsatserna i kapitel 8. Huvudförfattare till den övergripande analysen och diskussionen är Svensson², där

² Jesper Svensson har inte deltagit i några branschrelaterade forum eller parallella forskningsprojekt som kan anses stå i konflikt med uppdraget. Ett separat forskningsprojekt

Wallin och Droste har bidragit med innehållsmässiga synpunkter och textredigering. Slutsatserna i kapitel 8 har föredragits expertgruppen på Skogsstyrelsen som har fått komma med synpunkter före publikationen av denna rapport. Rapportens slutsatser baseras på vad som framkommit i analysen av våra empiriska resultat och framförs med stöd i statsvetenskaplig teori kring demokratiska styrelseskick. De förslag på framtida skogspolitiska åtgärder som framkommit i intervjuerna med våra informanter redovisas i Bilaga 2. Denna redovisning av informanternas egna åtgärdsförslag har gått igenom minimal redigering av rapportförfattarna och endast en enkel kategorisering har gjorts i tabellformat för att öka läsbarheten.

forts. 2 med privata skogsägare genomfördes under våren och sommaren 2024, men datainsamling och analys avslutades före starten av maktutredningen i november 2024.

5 Resultat

5.1 Centrala skeenden

De skeenden som vi identifierat som centrala i intervjustudien och dokumentanalysen har vi lagt på en tidslinje med fokus på beslutandemakten inklusive sittande regeringar och statsråd, generaldirektören för Skogsstyrelsen, utredningar, propositioner och koalitionsöverenskommelser (se Bilaga 1). Vi har även inkluderat hållpunkter som varit viktiga i turerna kring det nationella skogsprogrammet och nyckelbiotopsinventeringarna samt medias rapportering kring skogen då dessa har nämnts som viktiga i intervjuerna samt relaterar både till agendasättande samt till idé- och diskursivmakt.

Här följer en narrativ beskrivning av de politiska verktyg och processer som fastställde dessa centrala skeenden och som formade den skogspolitiska utvecklingen under 2014–2022. Vi lyfter här fram resultaten från intervjustudien för att kunna besvara frågan kring hur makten över skogen bedrevs under perioden. EU får en alltmer framträdande roll även i den nationella skogspolitiken under den här tiden och vi gör därför en djupdykning i detta i kapitel 5.2. Statliga utredningar med relevans för skogspolitiken granskas mer ingående i kapitel 5.3 och Regeringskansliet i kapitel 5.4.

Den tidsperiod som står i fokus här innefattar två politiska mandatperioder där Socialdemokraterna och Miljöpartiet efter riksdagsvalet 2014 bildar en koalitionsregering med 138 mandat av 349 och som satt fram till valet 2018. Efter valet 2018 bildade man återigen en koalitionsregering men med färre mandat i Riksdagen (116) och med stöd av Centerpartiet och Liberalerna via Januariavtalet som slöts den 11 januari 2019. Socialdemokraterna och Miljöpartiet var alltså tillsammans i regeringsställning fram till november 2021, men under varierande politiska förhållanden. Under perioden november 2021 till riksdagsvalet i september 2022 satt Socialdemokraterna ensamma i regeringsställning.

Under perioden 2014–2018 blev skogen ett av de mest omstridda politikområdena som nådde en kulmen i och med förhandlingarna kring Januariavtalet direkt efter riksdagsvalet 2018. I de förhandlingarna blev skogen tillsammans med strandskyddet den avgörande punkten som först fick Centerpartiet att inte gå med på avtalsskrivningarna i december 2018, men som efter omskrivningar ingick avtal med Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Liberalerna i det som blev kallat Januariavtalet och som varade 11 januari 2019 till 9 juli 2021.

Med denna undersökning och rapport skildrar vi inte innehållet i politiken utan i stället de politiska processerna och *hur* olika intressen och idéer fördes fram i utredningar och förhandlingar inom ramen för nyckelprocesser så som Nyckelbiotopsinventeringarna och det Nationella skogsprogrammet (se Bilaga 1 för tidslinje). Att förhandla mellan olika intressen ställer krav på kunskaper, informationstillgång och tillit mellan parterna, men också kompromissande. Som en av våra informanter uttrycker det *”Politik är per definition att kunna vara duktig på att kompromissa”* (Informant 7). Alltså är det i stor utsträckning

formerna för dessa processer och kompromisser som skildras och där mer eller mindre maktfulla aktörer använder de maktstrategier som står dem till buds. För utformningen av processen spelar de formella reglerna en viktig roll. Lagstiftningen i sig själv nämns av informanter som ett svar på frågan vem eller vad som är mäktigast i skogspolitiken. Informella regler och personlig makt styr dock även utfallet av de formella reglerna och hur de nyttjas på olika sätt varav vi nedan tagit med flera konkreta exempel från intervjuerna. Eller som en informant uttryckte det:

Politik är ju väldigt komplext på det sättet att det är både kunskap, känsla, tajming, retorik och social förmåga som avgör. (Int. 12)

Att samregera och förhandla mellan olika skogliga intressen

Arbetet med att bilda koalitionsregeringen med Socialdemokraterna och Miljöpartiet 2014 startade redan innan valet 2010 då man inom olika arbetsgrupper tillsammans med Vänsterpartiet ”formade olika program inom olika områden” (Int. 5) och byggde upp förtroendet mellan partierna på olika sätt. Trots detta tycks Socialdemokraterna ha blivit ”tagna på sängen av sprängkraften i skogsfrågorna” (Int. 6) redan tidigt under den första mandatperioden man satt i koalition med Miljöpartiet. Även om ingångsläget för samarbetet var två partier med skilda perspektiv på skogen fanns det dock en hel del överlapp. Flera informanter har pekat på bredden i det socialdemokratiska partiet och att spänningar mellan stad och land, mellan skogsindustriella intressen och naturskydd finns väl representerade inom partiet. Men den klassiska skogspolitiken inom partiet handlar om välfärden och arbetstillfällen främst på landsbygden och i Norrland. Men först och främst är Socialdemokraterna ett parti där allt är förhandlingsbart och där man kan tänka sig göra långtgående eftergifter för att bilda majoritet.

... [skogen] var en fråga som egentligen inte var speciellt omdebatterad i partiet [Socialdemokraterna] utan som jag sa så var ju industrin, klimatomställningen, jobbet och facken var ju liksom... ankare i den socialdemokratiska skogspolitiken. (Int. 13)

Det är ett stort parti, vilket betyder att det är ganska brett mellan åsikterna. Det finns socialdemokrater i Stockholm och Skåne som inte ligger så långt ifrån Miljöpartiet vad det gäller skogspolitik och miljöpolitik. Och så finns det Norrlandsbänken som är väldigt laderad med skogsindustrin och jobben i Norrland och allt det här. Så det är klart att där har du också en stor konflikt som är lika brett som mellan Miljöpartiet och någon sorts mittfåra i socialdemokratin. (Int. 9)

I kontrast till Socialdemokraternas inställning till skogspolitiken gick Miljöpartiet in i regeringssamarbetet med ett starkt engagemang i skogsfrågan och en ambition att göra en översyn av hela skogspolitiken och skogsvårdslagen inklusive ett ökat skydd av biologiskt värdefulla skogar. Man drev på för hårdare tillsyn enligt Skogsvårdslagen och att miljörätten skulle vara ”överställd annan rätt” (Int. 13). Med tiden gick man dock över till att trycka mer på kompensation till familjeskogsbrukare som tar utökad hänsyn till miljön och klimatet.

Vi ändrade ju mycket med vår retorik. [...] Det gjorde vi för att vi ville öppna för nya allianser. Vi kan få bryta de här två lägren [...]. Vi gjorde en analys av att det

finns en ganska stor mängd mindre skogsägare som inte har samma agenda som de som lever på att förädla skogsprodukter. Utan de har en agenda som i vissa delar mycket väl kan överlappa med det som har varit naturintresset för man äger skog av en massa skäl exempelvis sentimentala skäl [...] vi vill ju komma bort från någonting som vi uppfattade som en bild som påklustrade oss för att vi bara stod för bevarande. [...] Det har vi ju aldrig gjort. Men vi kan fatta att det kan se ut så.
(Int. 1)

Vi upplevde också att man [Miljöpartiet] drog alla skogsägare över en kant. Fast successivt ändrades det också eftersom även ledamöterna hade några kloka riksdagsledamöter som hade ingångar i, förståelse för, också i familjeskogsbrukets förutsättningar. (Int. 13)

I koalitionsregeringen mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet med stora olikheter i skogsfrågan blev det då särskilt viktigt hur interna regeringsförhandlingar fördes, vilka beslut som togs på partikongresser och vilka formuleringar som kom med i koalitionsavtalet. Det framgår ytterst tydligt i vår undersökning vikten av de avtal som ingås vid en regeringsbildning mellan två eller flera partier och som är grunden för statsministerns regeringsförklaring. Dessa avtal styr det vardagliga arbetet på Regeringskansliet under resterande mandatperiod. En informant beskrev det som en ”to-do-list” (Int. 12) som man som statssekreterare jobbar efter. Därmed blir det av yttersta vikt att få med skrivelser och exakta formuleringar som sen kan användas i vidare förhandlingar om hur politiken ska genomföras. Man kan samtidigt vara överens om skrivelser men inte om hur dessa ska tolkas, vilket leder till fortsatta förhandlingar kring hur den gemensamma politiken i en koalitionsregering ska bedrivas.

Alltså kontrakt, det är också en tydlighet mellan partierna att det är det här avtalet vi ska genomföra. Det är också en tydlighet mot väljarna. Alla partier har haft sina valmanifest. Det visste väljarna när man röstade och sen så kom vi fram till att det är de här punkterna i det här avtalet som vi ska genomdriva. (Int. 5)

Det är svårt för folk att förstå hur viktiga de där formuleringarna var för det var exakt de formuleringarna vi skulle genomföra. Ingenting annat. [...] men sen när man kommer till kritan och ska genomföra formuleringar så visar det sig att det här betyder ingenting vad ska vi göra nu... Det är inte så lätt. En part tycker att det betyder någonting, en annan part tycker att det betyder någonting annat
(Int. 9)

Varför det är viktigt att få in skrivningar alltid i ett dokument är att allting förhandlas. Men det som har kommit in anses förhandlat. Och då kan man alltid hävda. Men vi var ju överens om detta. Och mot Finansdepartementet är det jätteviktigt. De är noga med det. Det är därför de kämpar om alla skrivningar. Men har man väl fått in den är det lättare. (Int. 11)

Enskilda statsråd och politiker kan agera utanför partilinjen och koalitionsavtal kan bryta med kongressbeslut, men det är att tänja på väljarnas och partimedlemmarnas förtroende och kan få konsekvenser. För de förhandlande parterna är det viktigt att man efteråt kan leva med besluten även om personer och organisationer kan bli arga och besvikna på olika sätt.

En minister kan aldrig uttala sig utan att det är gemensamberedda texter. Allt en minister säger ska vara inom ramen för regeringens gemensamma politik. I teorin. Sen kan man aldrig styra vad en minister säger. Berörda ministrar gick ibland utanför. Men det gör ju alla ministrar. Vissa gör det mer eller mindre. Men när en minister står på en presskonferens. Man står inte där och pratar bara fritt. Utan det är ganska väl genomarbetat. Vad de ska tycka och tänka. Är det frågor som man vet att det är flera statsråd och departement som har gemensamma nära intressen i. Då är det gemensamma ståndpunkter. Annars får man smäll på fingrarna. Och det händer. (Int. 6)

Även om Socialdemokraterna (S) och Miljöpartiet (MP) var överens om mycket rörande den gröna omställningen ställde sig partiernas olika inställning på skogen på sin spets ett antal gånger under den tid man satt i regeringsställning tillsammans. Framför allt fördes förhandlingar mellan Näringsdepartementet och Miljö- och klimatdepartementet dvs. mellan respektive statsråd Landsbygdsministern och Miljö- och klimatministern samt deras statssekreterare. I den formella maktfördelningen inom Regeringskansliet så ligger ansvaret för skogspolitiken, Skogsvårdslagen och Skogsstyrelsen hos Landsbygdsministern på Näringsdepartementet. Den formella makten spelar här stor roll då det är betydligt svårare att driva politik utanför det egna ansvarsområdet när det är ansvarig minister och dennes stab som förbereder underlag och lägger fram förslag i första hand. Trots detta lyckades MP få igenom en del av sin politik på skogsområdet tack vare stor kunskap på området och starkt driv. De ville göra ett ”politiskt avtryck” (Int. 12).

De [Miljöpartiet] var otroligt mycket mer drivna och kunniga i den, inte i skogspolitiken, men de kom in från miljöpolitiken där skogen var den stora frågan för dem. De drev ju absolut S [Socialdemokraterna] framför sig. (Int. 6)

Intervjuare: Hur kommer det sig att ni [Miljöpartiet] vann och inte de [Socialdemokraterna]? Informant 5: Därför att vi kanske är mycket mer som illrar. Alltså att vi var mer på.

Det gjorde också skillnad att Miljö- och klimatministern var språkrör för Miljöpartiet och vice statsminister. Regeringskansliet är ett förhandlingsmaskineri där frågor förhandlas inom och mellan departement, och när man inte är överens på en nivå hissas frågan uppåt; från handläggarnivå till statssekreterarna och kanske vidare till samordningskansliet på statsrådsberedningen för gemensambereddning och eventuellt vidare till de berörda statsråden. Sen kan i sällsynta fall frågor skickas till statsministern och partiledarna, men de skickas då vanligen tillbaka nedåt igen för att förhandla fram lösningar i en viss riktning. Inom en sådan struktur spelar det roll om statsrådet är departementschef och även vice statsminister jämfört med bara statsråd.

Kommer man inte överens så förhandlar man först på handläggarnivå sen på enhetschefsnivå sen på statssekreterarnivå. Och i teorin förhandlar ministrarna emellan, det händer aldrig. Eller fel, det händer men de löser aldrig några frågor, inte i någon regering. Utan det är statssekreterarna som löser frågor. Kommer man inte överens via statssekreterarna så hissar man det till samordningen. Där förhandlas frågorna [...] samordningen är ju koalitionen kansli. Det är partiledarnas kansli. Så där är ledarna för partierna, alltså de som ska hålla ihop

*helheten av regeringen, som lägger fast den gemensamma regeringens linje.
(Int. 4)*

... tjänstemännen ska göra upp först. Sen hissas det till statssekreterarna, sen hissas det till ministrarna och sen går det till samordningen. [...]. Sen kanske jag gick till [...] statsministern om det var något liksom principiellt. Så gjorde jag en dragning där och hade förslag på hur vi skulle göra och så vidare. (Int. 9)

Hur makten fördelar sig i Regeringskansliet beror alltså på positioner inom Regeringen och inom partierna själva. Vissa departement har även traditionellt större maktbefogenheterna och resurser som Finansdepartementet vilka har makten över budgeten och Justitiedepartementet som besitter störst kunskap kring lagar och regler och därmed bestämmer vad som är möjligt att genomföra och inte. De andra departementen stämmer därför regelbundet av med dessa inför nya politiska förslag och får ofta nej av budgetmässiga eller juridiska skäl.

Näringsdepartementet har traditionellt haft större makt och resurser än Miljö- och klimatdepartementet vilket gjorde att omfördelningen av makten mellan dessa departement skapade en del spänningar under Socialdemokraterna och Miljöpartiet regeringstid. Det är heller ingen slump enligt informant 5 att viktiga beslut kring Nyckelbiotopsinventeringarna och Nationella skogsprogrammet meddelades samma dag den 17 maj 2018 – varsitt departement och statsråd fick då sin beskärda del.

Statsrådsberedningen och Finansdepartementet är de särklass viktigaste delarna där mest makt och inflytande finns. Där kan ju till och med i vissa situationer en politisk sakkunnig berätta för ett statsråd på ett fackdepartement vad som är möjligt eller inte möjligt. [...] alltså finansens och justitiens makt kommer ju utifrån att de har ansvar och mandat över ramarna, de ekonomiska och de juridiska. (Int. 12)

Inom departement och mellan statsråd och deras staber förekommer spänningar som påverkar sakfrågorna och det politiska utfallet när maktkamper utspelas. Detta innefattar även maktstrategier av mer personlig natur.

När vi var nya i Regeringskansliet och Åsa var miljöminister, då hade ju tjänstemännen mellan miljö och näring en relation där det brukade vara så att näring bestämmer. [...] mandatperioden innan så satt partiledaren Annie Lööf på näringsdepartementet. Nu satt partiledaren och språkröret Åsa Romson på miljö. Och de hade ingen partiledare på näring. Så att maktbalansen förändrades mellan näring och miljödepartementet. (Int. 5)

Hela detta förhandlingsmaskineri syftar till att föra politiken framåt - ”all politik får man utifrån att det finns en politisk vilja och viljeriktning och den kan bygga på att det finns ett parti eller en minister eller ett avtal mellan partier kring vad det är man ska leverera på...” (Int. 7). Att inte hitta vägar framåt och att inte leverera på sina vallöften enligt de avtal och överenskommelser som slutits är att misslyckas. Ytterst är det statsministern och partiledarna samt statsråden som är ansvariga för att politiken genomförs. Ansvariga för de dagliga förhandlingarna så att politiken kan genomförs är tjänstemännen på departementen och framför allt statssekreterarna. Att denna nyckelposition ger statssekreterarna en viss personlig

makt bekräftas av informant 5 som berättar att *”Statssekreterare har, om jag nu ska vara krass, nästan mer makt än ministern. För ministern har mycket av sin tid att vara kommunikatör”*. Även om statssekreterare har en viss makt finns det enligt informant 12 *”jättetydliga ramar för vad som är möjligt eller inte, som en personrelation aldrig kommer rå på”* och hen fortsätter *”Men min krassa bild har varit [...] att varje enskild person är ju ett litet, litet kugghjul. Det tror jag även att ett centralt placerat statsråd kan känna ganska ofta att den egna makten man faktiskt har, det man kan råda över själv, det är en liten tårtbit i det stora hela”*.

Till statssekreterarnas förfogande står departementens staber av opolitiska tjänstemän som gör kunskapssammanställningar och förbereder material. Att vinna förhandlingar inom partier, regeringar och i riksdagen handlar enligt informanterna mycket om att ha de vassaste argumenten och därmed att vara bäst informerad om problemen och politikområdet. Utöver att ha välunderbyggda argument krävs även att känna sin motståndare och deras bevekelsegrunder samt kunna de politiska processerna.

För det är ju en helt annan sak att förhandla när man är på [utsidan, än] när man inte har ett departement med experter, man kan fråga så fort man är osäker. Så det tror jag var viktigt för dem, att de [Miljöpartiet] hade kunniga, inte bara envetna, utan också kunniga riksdagsledamöter. Sen krävs väl också en viss politisk kunskap. Alltså, det är en sak att stå på dig och säga vad du vill. Men chanserna till framgång ökar ju om du också kan komma med realistiska förslag på hur något kan genomföras eller finansieras. Den kunskapen och villigheten att göra det tror jag också är positiv. (Int. 12)

98% av jobbet handlar om att tydliggöra argument, se vad frågan egentligen handlar om genom att på riktigt ge sig in och ifrågasätta argumentet för varför det är på det ena sättet eller på det andra sättet. (Int. 4)

Att träffa representanter från näringslivet och olika intresseorganisationer är en del av denna kunskapsinhämtning men handlar även mycket om att skapa goda relation med *”de främsta uttolkarna”* (Int. 6) av politiken. På frågor om lobbyism och påverkansarbete relaterade till skogsfrågorna svarar informanterna väldigt olika men under tidsperioden vi studerat verkar representanter för olika intressen ha haft god tillgång till ministrar över lag. Huruvida statsråden har lyssnat på dessa eller inte varierar. Intresseorganisationerna och framför allt de som står den egna politiken nära används av politiker och tjänstemän som bollplank, på vilka man testar sina idéer. Ett par informanter påpekar att det handlar mindre om mötena i sig själva utan att man bygger långsiktiga relationer.

Ibland är inte frågan om att man har möten där man talar om att ni ska göra si eller så utan det är liksom outtalat. Man vet att vi tycker det här, vi tycker lika, nu kör vi. Det är väl likadant med Socialdemokraterna och fackföreningar och sånt. Vi behöver inte ringa och fråga dem för vi vet vad de tycker och vi tycker lika. (Int. 9)

[...] strategierna är de samma. Gensvaret är väl olika. [...] Det är naturligtvis möten med enskilda ministrar, politiska tjänstemän, alltså statssekreterare och politiska sakkunniga, handläggare, riksdagsledamöter från olika partier. Försöka komma till tals med och få träffa utskotten. Traditionellt lobbyarbete helt enkelt.

Och då kan man ju framföra sina synpunkter kopplat till ett lagstiftningsförslag. Man kan ju också framföra allmänna synpunkter. Visar på betydelsen av det ena eller det andra. Det är ett traditionellt lobbyarbete. (Int. 19)

Alla regeringar är väldigt, väldigt måna om att ha nära kontakter med både näringsliv och intresseorganisationer. Otroligt mån om det. [...] olika ministrar håller olika organisationer nära sig. [...] Man är otroligt mån om att höra vad de tycker och tänker, var man pejlar läget hela tiden. Det är en del av uppdraget. Man kan ju inte ha en regering som sitter på ett glastorn och inte har ett öra mot marken. (Int. 6)

Vilka förslag som går igenom i förhandlingarna handlar till viss del om tid och resurser där sena kvällar och nätter är vanligt förekommande för att beslut ska hinna tas i tid, framför allt på samordningskansliet.

Att ha regeringsmakten är ju alltid så mycket bättre. Då har du departementen och du har utredningsresurserna. Det har du ju aldrig i opposition. Oppositionen är ju alltid steget efter. Annars är ju våran stora maktfaktor medlemmarna och civilsamhället. (Int. 13)

... jag kommer ihåg att jag vid ett tillfälle cyklade hem från jobbet 22.30 och tyckte gud vad skönt att sluta tidigt en dag. Alltså bokstavligen. Jag har flera gånger åkt hem, lagt barnen och sen cyklat tillbaka till jobbet igen. Men så är det. Och det beror ju på att här [samordningskansliet] trättar ju allting ihop till det som ingen annan kan lösa. Och då måste man sluta med att smalna av det och få ihop kärnfrågorna. (Int. 4)

En central del i kunskapsinhämtningen inom politiken är utredningar och remisser. Utredningar är också i sig själva maktmedel där förhandlingar ingår i de flesta stegen inklusive hur man formulerar det kommittédirektiv som definierar utredningsuppdraget, vem som blir utredare och vem som sitter i expertgrupperna.

Ett annat maktmedel är att stoppa förslag då man inom regeringen behöver ha konsensus.

Det är alltid den som vill ha ett beslut som har bevisbördan. Det är alltid den som vill ha ett aktivt beslut som har bevisbördan för att få ett beslut. (Int. 4)

Till syvende och sist är politiska förhandlingar att göra kompromisser, men exakt vilka kompromisser som gjordes kring skogen under 2014–2018 är känsligt för våra informanter där vi fått till svar att man inte kan gå in på i detaljer. Att kompromissa på det sätt att man byter frågor mellan departement ska vara sällsynt men förekommer. Det negativa uttrycket för kompromisser - kohandel - är det ingen politisk informant som riktigt vill kännas vid utan man pratar helst om kompromisser.

Nej men alltså kohandel mellan olika departement eller ämnen är extremt sällsynt. Extremt. Jag har något fall som jag inte tänker berätta om. (Int. 9)

[kohandel] det är mycket, mycket färre tillfällen än vad folk tror. Folk tror att här har ni tio olika frågor, ni får tre och ni får sju eller ni får fyra och ni får sex eller

ni får fem och ni får fem. Det är mycket, mycket mindre utsträckning så än vad de flesta tror... (Int. 4)

... väldigt noga med också att inte förhandla saker mot varandra, utan hitta lösningar. Vi försökte verkligen hitta lösningar inom sin respektive sfär. Så att vi båda kunde leva med frågorna. Men sen var det naturligtvis ibland man var tvungen att kohandla. Men vi försökte undvika det så att besluten inom respektive område skulle bli så bra som möjligt. (Int. 5)

Alltså, politik handlar om prioriteringar. Och massa människor försöker låtsas bort det. Eller får det till att det inte handlar om det. Och känner sig obekväma med att det handlar om prioriteringar. Om man tror det, då har man inte med politiken att göra. Det kommer aldrig gå. Du måste inse att politik handlar om att väga av genuint oförenliga saker mot varandra och välja en linje. (Int. 4)

Rörelser i tiden och mandat som förändras

Medan det är svårt att peka på ett enskilt beslut eller distinkt händelse så kan man se hur vissa trender i skogspolitiken kommer och går under 2014–2022. En informant kallade detta ”rörelser i tiden” (Int. 4) där hen menar att ”*de som är skickliga lobbyister, de som är skickliga opinionsbildare, det är de som kan använda det som händer i samhällsutvecklingen till sin fördel. Och göra det till sin. Så de inte försöker bromsa samhällsutvecklingen utan surfa på den. Och precis som med vinden så kan man segla med vinden. Det kan man göra med samhällsutvecklingen också. Man ska använda den till sin fördel.*” (Int. 4).

Media har av flera informanter tillskrivits stor vikt och makt, men maktsfären media ingår inte i vår undersökning. De skogligena media fenomen som listats på tidslinjen har omnämnts i intervjuerna som viktiga på olika sätt. Det framgår också tydligt att opinionsbildning sker både kring naturskydd och skogsproduktion av olika aktörer med olika resurser och medel till sitt förfogande.

Högst på opinionsbildning 2014 DN, kultursidorna. 2014, Maciej Zarembas artikelserie och på senare år Lisa Röstellund. Vill man som opinionsbildare få in en debattartikel så är det DN som smäller högst. Så om DN då väljer att ge utrymme på sina kultursidor för den här typen av skrivelser så får det ett genomslag. [...] Då är det mycket lättare att komma ut med en debattartikel om du företräder en synpunkt som är emot den bestående strukturen. Med andra ord så har de som anses företräda makten väldigt svårt att komma in med debattartiklar. Möjligtvis får man lämna svar. (Int. 19)

Det var de [Skogsindustrierna] som hade makten och det var till och med så att i Almedalen [...] trycker man upp en särskild folder för att tala om hur bra det svenska skogsbruket är. Det gör man ju för att kunna påverka politiken, kunna påverka den här samhällsdebatten att den här DN-artikeln Skogen vi ärvde, har fel. (Int. 5)

De första åren av mandatperioden 2014–2018 så upplevde man en medvind för naturskydd och miljöfrågorna kopplade till distinkta händelser så som Änokdomen 2014 där miljörörelsen vann talerätt och dömdes kunde ställa Skogsstyrelsen inför domstol för tillsynsärenden. Konflikten kring Ojnareskogen

som började redan 2012 slutade 2015 i att Regeringen beslutade om områdesskydd av Bästeträskområdet³.

...det blev på något sätt en perfekt storm. Det var klimatfrågan, det var biologisk mångfaldsfrågan, det var stad och land-perspektiv. (Int. 6)

Från mitt perspektiv så upplevde jag att det var en ganska stor ovana bland skogsbolagen och skogsägareföreningarna att överhuvudtaget bli reglerad eller få ett miljöintresse så starkt uttalat i en regeringsmakt. Så det är klart att det upplevdes som att i början där, första perioden när Miljöpartiet hade stort inflytande, att det blev en stor svängning och att vi då kanske hade mer inflytande än vad vi absolut hade haft förut. Så var det ju. (Int. 15)

Emellertid sker sedan ett skifte där man från Miljöpartiets sida upplever att det vänder till motvind. En informant (005) kopplar detta skifte till informationskampanjen "Svenska skogen" som finansierades av flera svenska skogsföretag under åren 2017–2019. Kampanjen betonade bland annat att Sverige har ett hållbart skogsbruk, att nya träd planteras för varje avverkning och att trä är ett miljövänligt material som kan ersätta plast och fossil energi. Budskapet syntes i Stockholms tunnelbana, i dagstidningar och på sociala medier och belönades med ett bransch-pris som speciellt slagkraftig native advertising⁴. Något tidigare i juli 2016 avskedas skogsutredare Charlotta Ribendahl efter ett uttalande i Almedalen kring äganderätten. Äganderätsfrågan får också ett uppsving ett par år in i mandatperioden med Centerpartiet och fortsätter vara en fråga som regeringspartierna hanterar på olika sätt, här exemplifierat av en socialdemokrat:

För min del så kan ni glömma någon slags principiell äganderätt. Ni får komma med ett förslag. Hitta någon som kan ha ett förslag hur vi ska hantera den här principiella frågan. Så är jag beredd att lyssna på det. Jag har inget sådant förslag och jag har väldigt svårt hur man kan göra det med mindre än en grundlagsutredning eller något sådant. Utan jag kommer fokusera på [...] att hitta praktiska lösningar för att underlätta för de som tycker att det här är ett problem. Och det var ju där vi kunde samlas. Och det var ju det som gjorde att Miljöpartiet kunde vara med på det också. [...] Alltså äganderätten är jätteviktig men vi vet inte varför vi ska rucka i balansen mellan den och miljöbalken till exempel. (Int. 2)

Det finns ett tydligt före och ett efter Januariavtalet som trädde i kraft den 11 januari 2019 och upphörde 9 juli 2021 när den dåvarande regeringen tvingades avgå. Generellt sätt kan man säga att skogsfrågan hade sin mest framträdande roll politiskt när januariavtalet trädde i kraft. I och med att Januariavtalet tecknades så stärktes alliansen mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet gällande skogen med virkesproduktionen i fokus och där Centerpartiet fick in skrivningar kring

³ Svenska Botaniska Föreningen (2020). *Hur Ojnarens skogen räddades och Bästeträsk blir nationalpark*. Tillgänglig från: <https://svenskbotanik.se/nyheter/hur-ojnarens-skogen-raddades-och-bastetrask-blir-nationalpark/> [2025-12-15]

⁴ Native advertising är ett begrepp som innefattar annonser vilka är utformade för att smälta in och efterlikna det redaktionella innehållet i en tidning eller på en webbplats till exempel.

äganderätten och flexibla skyddsformer i avtalet. Detta kommer sedan till uttryck i Skogsutredningen ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” 2019–2020. I informanternas skildringar av förhandlingarna av Januariavtalet framstår Socialdemokraterna som den med handen på balansvågen mellan två ytterligheter i skogsfrågan – Centerpartiet och Miljöpartiet.

[Januariavtalet] Vi hamnade ju mellan äganderättsdiskussionen och miljöskyddsdiskussionen där mycket väl Centerpartiet kunde köpa Miljöpartiets argument om att naturvården är viktig men att den måste utgå ifrån äganderätten och det är ägaren själv som måste bestämma vad som är och inte är. Våra ingångar att hålla i statens plånbok var min del i det. Att inte släppa till mer än man absolut behövde göra. Att det inte skulle bli mer kostsamt. (Int. 13)

Skogspolitiken befästs alltså till viss del efter Januariavtalet och Miljöpartiets initiativ till nationella Nyckelbiotopsinventeringar stoppas slutgiltigt 2021 då Skogsstyrelsen upphör att identifiera och registrera nyckelbiotoper i samband sin verksamhet. Som skäl anges att rättsläget är osäkert vilket mer specifikt handlade om att Högsta Förvaltningsdomstolen hade nekat prövning av kammarrättsdomarnas utfall vilket därmed trätt i laga kraft⁵. Skogsstyrelsen överklagade senare kammarrättens dom till Högsta Förvaltningsdomstolen som dock tog beslut i frågan först i januari 2024. Då hade inventeringarna varit delvis pausade sen 2017 enligt beslut av myndigheten. Det Nationella skogsprogrammet fortlever även efter år 2022 och fortsätter få resurser från regeringen mandatperioden ut.

Samtidigt som Miljöpartiet upplever motvind i miljöfrågorna på hemmaplan runt de här åren beslutar EU om den Gröna given 2019 och mycket av initiativet i skogspolitiken flyttas därmed från Sverige till Bryssel, se kapitel 5.2.

5.2 EU som en extern chock

Dragkampen mellan produktionsintressen och miljöintressen i svensk skogspolitik hade länge varit en huvudsakligen inrikespolitisk konflikt. Men från slutet av 2010-talet, i samband med att EU lanserade en rad klimat- och biodiversitetsinitiativ, förändrades konfliktens karaktär. Habitatdirektivet och fågeldirektivet har styrt bevarandet av biologisk mångfald, särskilt genom Natura 2000. LULUCF-förordningen (Land Use, Land-Use Change and Forestry, sv. Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk) reglerar hur skogens kolsänkor redovisas inom EU:s klimatomål. Förnybartdirektivet fastställer hållbarhetskriterier för bioenergi, vilket påverkar skogsråvarans användning. EU:s taxonomiförordning definierar vad som räknas som hållbara investeringar inom skogssektorn, medan EU:s skogsstrategi för 2030 driver en omställning mot mer naturnära skogsbruk och ökat naturskydd. Avskogningsförordningen (EUDR) kräver att skogsprodukter kan spåras för att säkerställa att de inte bidrar till avskogning.

⁵ Högsta förvaltningsdomstolen (2024). Dom i mål om registrering av nyckelbiotop. Mål: 7527-22. Tillgänglig från: <https://www.domstol.se/nyheter/2024/01/dom-i-mal-om-registrering-av-nyckelbiotop/> [2025-12-15]

EU tar makten 'bakvägen'

Trots att skogspolitiken i sig inte omfattas av EU:s exklusiva befogenheter beskriver flera informanter att EU "tagit makten bakvägen" genom klimat- och biodiversitetslagstiftning (Informant 20–25). Enligt en informant har skogsfrågorna under senare år blivit en arena för maktkamp mellan bioekonomins förespråkare, och en 'ohelig allians' mellan miljörörelsen och fossilindustrin (Int. 24). Detta kan förstås genom den logik som den indiske kunglige rådgivaren Kautilya formulerade i *Arthashastra*: "*min fiendes fiende är min vän.*" En annan informant menade att konflikten delvis ökade därför att industrin började kommunicera mer offensivt om skogens klimatnytta: "*Vi kommunicerade mycket kring substitutionseffekter – att skogen kan ersätta plast, stål och betong – och det tror jag skrämde upp miljörörelsen*" (Int. 20).

En annan informant förklarar att EU:s maktkamp om skogsbruket har sitt ursprung i ett strukturellt rättsvakuum (Int. 21). Skogsbruk nämns inte i EU-fördragen, och en domstolsdom från 1999 placerade skogsskydd under miljöartikeln utan att definiera skogsbruk som ett policyområde. Eftersom Agenda 2000 inte var klar vid den tiden "föll skogsvården mellan stolarna", vilket lämnade ingen tydlig rättslig grund och möjliggjorde för nästan vilken aktör som helst, förutom de yrkesutbildade skogsprofessionella själva, att utöva inflytande. Tidigare strategier, såsom 1998 års skogsstrategi, utarbetades av tekniskt utbildade skogsexperter inom DG AGRI och DG ENV. Men eftersom dessa experter gick i pension på 2000-talet och inte ersattes förlorade kommissionen gradvis sin interna kapacitet att utvärdera skogsrelaterade förslag. Detta institutionella vakuum gjorde det möjligt för DG ENV och DG CLIMA, med stöd av starkare politiskt ledarskap i form av Timmermans, att ta ledningen i de senaste skogsinitiativen och flytta tyngdpunkten från teknisk skogsförvaltning till bredare miljö- och klimatagendor.

Denna utveckling bekräftas av flera informanter som beskriver hur EU kommissionen blivit en bubbla frikopplad från sektorsexpertis (Int. 21; Int. 22; Int. 25). Som en informant uttryckte det: "*skogsovervakningslagen utarbetades under ledning av experten som är specialiserad på europeisk politik och lagstiftning, men inte på skogsbruk eller skogsovervakning*" (Int. 22). En annan beskrev hur miljösidan "*lyckats plocka in tillräckligt mycket folk på den sidan i direktorat och annat*" (Int. 23). Vidare innebär vakuumet att NGO-representanter och generalister fick en oproportionerligt stark roll i utformningen av policytexter. En informant menade att NGO-formuleringar ibland "*återkom nästan ordagrant*" i kommissionens utkast. I flera expertgrupper gavs miljöorganisationer lika många platser som organisationer som representerar miljontals skogsägare, vilket enligt informanten skapade en tydlig obalans i representationen (Int. 21).

Miljöorganisationernas genomslag i skogspolitiken är enligt flera intervjuer en kombination av tidig närvaro i Bryssel, organisatoriskt övertag och stöd från EU Kommissionen (Int. 21; Int. 22; Int. 23; Int. 25). Enligt en informant är organisationer såsom BirdLife, WWF och FERN effektivare på att koordinera över nationsgränser än nationella regeringar och skogsindustrierna: "*De samordnade 22 olika NGO:er [icke-statliga organisationer] från både europeisk*

och nationell nivå. De skapar portaler där medborgare bara fyller i sitt namn och klickar... och Kommissionen får tusentals bidrag” (Int. 22). Vidare menar en informant att DG ENV hade direkt informationsutbyte med miljöorganisationer där organisationernas representanter var förhandsinformerade: *”den amerikanska miljöaktivisten visste vad DG ENV hade beslutat före jag visste det, trots att jag var koordinator”* (Int. 25). Enligt samma informant placerade även DG ENV sina egna personer som assistenter i Europaparlamentet. Som informanten uttryckte det: *”det finns ett fungerande samarbete där DG ENV tar in människor och skolar upp dem och sen när en nyvald MEP behöver en assistent, så finns det alltid ett välskolat utbud.”* Informanten beskrev även, enligt sin uppfattning, att DG ENV *”såg till att den svenska kommissionären i sitt kabinett hade en person som följde DG:s instruktioner snarare än den svenska kommissionärens”* (Int. 25).

Enligt informanterna har Sverige reagerat för sent på EU:s skogsrelaterade lagstiftning och har, för att citera en av dem, varit *”kroniskt underrepresenterade i EU-systemet”* (Int. 20). Samma informant underströk att *”vi skulle fylla på med fler svenskar och nationella experter i kommissionen.”* Denna frånvaro har fått MTK, Finlands motsvarighet till LRF, att *”undra var Sverige egentligen varit i alla år”* (Int. 18). En annan informant menar emellertid att miljösidan vann därför att man haft sakargumenten på sin sida, och att skogsindustrin varit dåligt förberedda på att möta dem på EU-nivå. Dessutom har EU kommissionens förslag inte uppstått i ett vakuum: EU:s konsultationsprocesser har varit öppna, men Sverige har inte deltagit aktivt enligt vissa uttolkare. Informant nr. 6 motsäger och nyanserar dock denna bild av läget: *”Att säga att regeringen inte agerade i skogsfrågorna [på EU nivå] då, det är helt fel. Alltså jag har aldrig varit med om en sådan energi från regeringens sida. Både på statsministernivå och ministernivå. [...] Så regeringen var inte passiv kan man säga. Men då är vi inne på Löfven 2. ... Jag tror att vi hade verkligen von der Leyens öra. Men vi hade inte Timmermans öra.”* Andra informanter underströk att det fanns en brist på lyhördhet från skogsindustrins sida, delvis på grund av att man är låst i sina produktionsstrukturer (Int. 24).

Sverige & EU i en multipolär världsordning

Samtidigt seglade skogsfrågan upp på den europeiska dagordningen i en tid då det internationella systemet genomgår en strukturell omvandling, i en övergång från unipolaritet till multipolaritet och en återgång till stormaktskonkurrens. Kärnan i denna utveckling är asymmetrisk interdependens, där stater och andra aktörer är ömsesidigt beroende men i olika grad, och de makthierarkier som följer av detta. De tre globala stormakterna – USA, Kina och Ryssland – besitter varsin uppsättning av kritiska ’choke-points’ som kan användas för att utöva makt gentemot Europa. För EU har Rysslands invasion av Ukraina resulterat i ett säkerhetsmässigt beroende av USA. Detta beroende har i sin tur påverkat EU:s handlingsutrymme i andra politikområden, såsom handel, klimat och teknologi. Natos generalsekreterare Mark Rutte beskrev USA:s president som *’daddy’*, ett bisarrt uttalande som illustrerar denna asymmetri tydligt (Cai och Stokols 2025). Kort därefter försvarede Ursula von der Leyen ett handelsavtal med USA som

införde en 15-procentig tariff på stora delar av EU:s export, och noterade att denna tullsats var 'det bästa vi kunde få' (Reuters 2025).⁶

Kriget i Ukraina öppnade ett fönster där industrin fick tillbaka sina bioekonomi argument (Int. 24). Under det svenska EU-ordförandeskapet arbetade Sverige nära Finland i skogsfrågorna eftersom ordföranderollen krävde formell neutralitet (Int. 18; Int. 23). I ljuset av det förändrade säkerhetsläget skickade länderna ett gemensamt brev till Ursula von der Leyen där de kopplade skogsfrågan direkt till Europas geopolitiska läge. De betonade att *"Russia's aggression against Ukraine has affected markets in an unforeseeable way thus increasing prices and the demand for domestic forestry products."*, och varnade för att en minskad avverkning skulle få *"dire consequences for our economies as well as labour markets"* och riskera EU:s försörjning av biomassa (Kristersson och Orpo 2025).

Brevet kritiserade även EU:s nuvarande LULUCF-regelverk för att bygga på orealistiska antaganden om skogens klimatbidrag och för att *"natural variability in the sector drowns the effect of active measures"*. Finland och Sverige uppmanade därför kommissionen att ta större hänsyn till osäkerheter, nationella förutsättningar och substitutionseffekter i kommande lagstiftning. I den nya oredans tider har Sverige genom skicklig diplomati inlett ett strategiskt samarbete med Frankrike med syfte att ändra på maktbalansen i skogsfrågan. Som en informant uttryckte det: *"Om vi får Frankrike att förstå skogsnäringens potential kan vi få draghjälp i Bryssel"* (Int. 20).

Vidare menar en informant (Int. 25) att EU behöver differentiera sina skogsregler, men unionens interna struktur, som präglas av federalisering, tenderar att låsa fast konflikter med medlemsländer som har stora skogstillgångar. Slutligen menar flera informanter att polariseringen i skogsfrågan i Sverige skadar Sveriges röst i EU och att landet på allvar måste börja hitta nya former av samarbeten (Int. 20; Int. 24-25). Det börjar bli bråttom. För det finns en dimension som lyser med sin frånvaro i den offentliga diskussionen och som på allvar utmanar det skogsindustriella komplexet: Kina-chocken.

Kinas parti-statskapitalistiska modell, där partiet binder staten och marknaden i en integrerad ekonomisk apparat (Qiao och Marquis 2022), har möjliggjort en statligt ledd, djup infrastrukturell industripolitik som nu slår igenom globalt (Pearson m.fl. 2022). Genom statliga subventioner producerar Kina allt från basmaterial som metaller och textilier till avancerade produkter såsom elbilar, litiumbatterier och halvledare, vilket pressar världsmarknaderna. Men även områden som tidigare betraktats som perifera i geopolitiken, såsom bioteknologi och bioekonomi, kan nu komma att omfattas av samma logik (Moore 2022). Kina har mer eller mindre 'svält' det sågade virket från Ryssland (Ross 2024, USDA 2024) och i praktiken gjort Ryssland till en råvarubas för sin industriella värdekedja. Parallellt har landet byggt strategiska partnerskap i Latinamerika (Ellis 2025, Morales Olmos och Hoefflich 2024). Beijings parti-kapitalism utgör en formidabel utmaning för Europa. Partiet integrerar statens kapital, industripolitik och

⁶ Turbulensen förstärktes ytterligare i januari 2026 då president Trump hotar med strafftullar mot Europa för att få Grönland. I samma månad tecknar EU ett handelsavtal med Latinamerika, medan Kanadas premiärminister refererar till en 'ny världsordning' i samband med ett handelsavtal med Kina.

marknadsmakt för att mobilisera skalekonomi och kontrollera värdekedjor (Wang och Kroeber 2025). Och externt knyter partiet upp råvaruflöden och politiska partnerskap med andra länder (Resourcewise 2025). Det är en utveckling som får geopolitikens fader Rudolf Kjellén (1864–1922) att vrida sig i graven.

5.3 Statliga offentliga utredningar 1990–2025

Totalt omfattar studien 24 statliga offentliga utredningar (SOU), den särskilda utredningen *Fossilfritt Sverige* (M 2016:05), samt grundlagsutredningen för stärkt äganderätt (Dir 2025:70) (Tabell 2). Låt oss börja med att klargöra att vi har eftersträvat att inkludera samtliga statliga skogspolitiska utredningar under perioden. Det måste här påpekas att i vissa utredningar så ersätts utredare och/eller huvudsekreterare av olika skäl. Under perioden 1990–2025 identifierades totalt 24 utredare, varav 8 var kvinnor och 16 män. Bland de 22 huvudsekreterarna var 14 kvinnor och 8 män.

Vidare kan vi identifiera tre arketyper av utredare och huvudsekreterare från nätverksgrafen (Figur 1). Arketypanalys innebär att man identifierar flera återkommande mönster i olika fall för att förklara hur specifika konfigurationer av faktorer ger upphov till ett fenomen under särskilda förhållanden (Eisenack m.fl. 2019). Den första arketyper kan benämnas *statstjänstemän* och återfinns under perioden 1990–2005. Två SOU:er (1992:76 och 2006:81) kan räknas hit. Dessa präglas av statstjänstemän med bakgrund i departement, domstolar, länsstyrelser och traditionella ämbeten, men med särskild sektorsförankring (t.ex. jägmästare) samt juridisk sakkunskap.

Under perioden 2006 till 2025 ser vi en tydlig breddning i vilka som utses till utredare och huvudsekreterare. Det sker ett skifte från traditionella statstjänstemän till en mer varierad grupp med specialiserad ämneskompetens. Vi benämner Arketyp 2 som *den diversifierade expertisen*. Denna arketyper omfattar personer med bakgrund i myndigheter (såsom Formas och Naturvårdsverket), länsstyrelser, civilsamhällesorganisationer (t.ex. Naturskyddsföreningen), samt personer med erfarenhet från internationella arenor (såsom EU, Romklubben) och forskningsorganisationer (Sustainable Innovation AB). Flertalet är också tidigare politiker.

Flera av utredarna och huvudsekreterarna med juridisk bakgrund har en bakgrund i domstolsväsendet. Det bör understrykas att det finns *inga* spår av partipolitisk tillhörighet eller band till intressegrupper bland dessa personer. Ett undantag är SOU 2009:30, där personen efter utredningsuppdraget tog en position vid LKAB.

Den tredje arketyper benämner vi *de skogsnäringsanknutna aktörerna*. Tre utredningar räknas hit: SOU 2023:84, SOU 2025:93 och SOU 2025:17. Denna arketyper representerar ett tydligt skifte i sammansättningen av utredare och huvudsekreterare eftersom flera har band till skogsnäringsen.

Slutligen går det att dra slutsatsen att det *inte* finns någon partipolitisk dominans över de statliga offentliga utredningarna som helhet.

Tabell 2. Skogsrelaterade statliga utredningar 1990–2025.

SOU	Titel på utredning	Tillsatt av regering
SOU 1992:76	Skogspolitiken inför 2000-talet	Regeringen Carlsson I (1986-1990)
SOU 2006:81	Skogsutredningen 2004	Regeringen Persson (1996-2006)
SOU 2006:39	Ett utvidgat miljöansvar	Regeringen Persson (1996-2006)
SOU 2008:125	En reformerad grundlag	Regeringen Persson (1996-2006)
SOU 2009:30	Skog utan gräns?	Regeringen Reinfeldt (2006-2014)
SOU 2010:101	Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet	Regeringen Reinfeldt (2006-2014)
SOU 2011:34	Etappmål i miljömålssystemet	Regeringen Reinfeldt (2006-2014)
SOU 2012:15	Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning	Regeringen Reinfeldt (2006-2014)
SOU 2013:43	Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1	Regeringen Reinfeldt (2006-2014)
SOU 2013:59	Ersättning vid rådhetsinskränkningar	Regeringen Reinfeldt (2006-2014)
SOU 2013:68	Synliggöra värdet av ekosystemtjänster	Regeringen Reinfeldt (2006-2014)
SOU 2014:50	Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten	Regeringen Reinfeldt (2006-2014)
SOU 2016:47	En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige	Regeringen Löfven I (2014-2019)
SOU 2016:21	Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige	Regeringen Löfven I (2014-2019)
M 2016:05	Fossilfritt Sverige	Regeringen Löfven I (2014-2019)
SOU 2017:22	Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi	Regeringen Löfven I (2014-2019)
SOU 2017:81	Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen	Regeringen Löfven I (2014-2019)
SOU 2020:4	Vägen till en klimatpositiv framtid	Regeringen Löfven I (2014-2019)
SOU 2020:73	Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen	Regeringen Löfven II (2019-2021)
SOU 2021:51	Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar	Regeringen Löfven II (2019-2021)

SOU 2022:15	Sveriges globala klimatavtryck	Regeringen Löfven II (2019-2021)
SOU 2023:84	En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle	Regeringen Andersson (2021-2022)
SOU 2025:93	En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk	Regeringen Kristersson (2022-)
SOU 2025:17	Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF)	Regeringen Kristersson (2022-)
SOU 2025:21	Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning	Regeringen Kristersson (2022-)
Dir 2025:70	Grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar	Regeringen Kristersson (2022-)



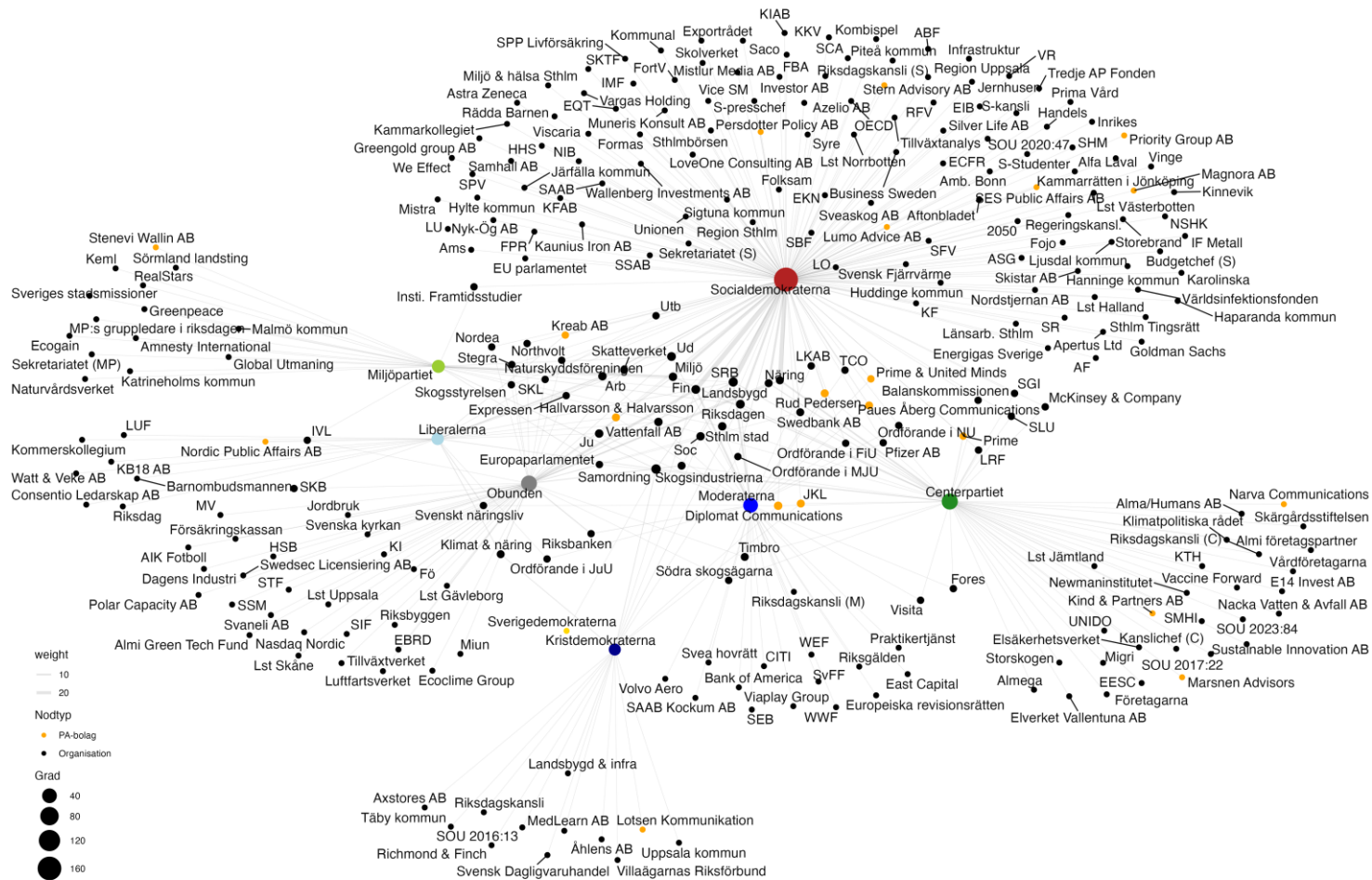
5.4 Regeringskansliet 1996–2025

Bland de 135 personer som har varit statssekreterare och/eller statsråd är 54 kvinnor och 81 män. Av dessa 135 personer är 98 statssekreterare. Det bör här understrykas att statssekreterare är ingen homogen grupp utan dess bakgrund och karriärvägar varierar mellan regeringsperioder, vilket även tidigare litteratur slagit fast (Ivarsson Westerberg och Niemann 2007; Ivarsson Westerberg 2010). Det är också vanligt att ha innehaft båda rollerna. I vårt material har dock endast sju individer haft både statssekreterar- och statsrådspost.

En utav de tydligaste förändringarna i nätverket (Figur 2) är framväxten av Public Affairs-bolag (PA) som karriärväg för personer med erfarenhet från Regeringskansliet. Dessa karriärövergångar återfinns främst efter 2010. Totalt har 30 av de 135 personerna någon gång haft en koppling till ett PA-bolag, varav endast tio är kvinnor, resterande 20 män. Bland de 98 individer med statssekreterarbakgrund har 23 haft en yrkesmässig koppling till PA-sektorn, antingen före eller efter sin tid som statssekreterare.

Socialdemokraterna, Moderaterna och Centerpartiet har flest band till PA-sektorn bl.a. till Rud Pedersen, Prime, och Paues Åberg Communications. Liberalerna i sin tur är representerade i både Nordic Public Affairs AB och Hallvarsson & Halvarsson, medan Kristdemokraterna har koppling till Lotsen Kommunikation och till Diplomat Communications. Vidare har Miljöpartiet koppling till Stenevi Wallin AB.⁷

⁷ I vårt dataset är detta den enda kopplingen mellan PA-bolag och Miljöpartiet. Det bör här påpekas att MP:s tidigare språkrör är VD för Milton Europé.



6 Analys: Makten i skogspolitiken

I det här avsnittet redogör vi för vår analys och redovisar svaren vi identifierat på frågorna som ställs i kapitel 1.1. I diskussionen (kapitel 7) väger vi samman resultaten från intervjuer, nätverks- och dokumentanalys för att på ett metodiskt och översiktligt sätt diskutera betydelsen av resultaten.

6.1 Hur och på vilket sätt utövas makten över skogens nyttjande av aktörerna?

Vi hävdar att det svenska skogspolitiska systemet kan förstås som ett skogsindustriellt komplex.⁸ Det är en konstellation av aktörer med politiska, ekonomiska och organisatoriska resurser som tillsammans upprätthåller den institutionella ordningen under 1993 års skogspolitik. Detta komplex bygger på en grundläggande ekonomisk logik: skogen ska avverkas, förädlas och exporteras i form av diverse skogsprodukter. Kedjan omfattar hela värdekedjan från skogsnäring till industri och exportmarknad – från avverkning, sågverk och massabruk till pappers- och kartongindustri – och stöds av en bred politisk och institutionell allians. De politiska aktörerna består av majoriteten av de svenska politiska partierna. Näringslivsaktörerna består av skogsbolag såsom Stora Enso, SCA, Holmen, Sveaskog, Billerud Korsnäs, och Södra Skogsägarna. De organisatoriska aktörerna består av intresseorganisationer såsom Skogsindustrierna, LRF och de tre skogsägarföreningarna Södra, Mellanskog och Norra Skog. Utfallet blir att *status quo* består: någon större kursomläggning sker inte. Tre mekanismer driver särskilt på den institutionella inlåsningen: marknadsintegrering av skogsprodukter, politiska koalitioner och svängdörrar mellan näringsliv och politik.

1993 års reform innebar en förskjutning i relationen mellan staten, marknaden och skogsägarkollektivet. Staten reducerades i praktiken till en roll som utbildare och målformulerare⁹, medan virkesproduktionen förblev högsta prioritet trots att miljömål formellt jämfördes¹⁰ (Beland Lindahl m.fl. 2017), vilket skapade en inbyggd obalans där industrins vertikala integration och marknadsakt blev den faktiska styrmekanismen i skogen.

Denna marknadsintegrering¹¹ fungerar som en självförstärkande mekanism som låser in skogsägare, skogsägarföreningar och skogsindustrin i en

⁸ Man kan också kalla det för ett stort tekniskt system. Falkemark (2006) använder Thomas Hughes teori om tekniska system för att förklara framväxten av massbilismen i Sverige.

⁹ Priebe (2025) visar att reformen avskaffade eller kraftigt försvagade statens traditionella styrmedel, bl.a. skogsvårdsavgiften, obligatoriska skötselåtgärder och möjligheten att tvinga fram avverkning, vilket i praktiken reducerade staten till rådgivning och övergripande målformulering.

¹⁰ Priebe (2025: 194–204) framhåller att jämställdheten mellan produktions- och miljömål gick emot riksdagens beslut 1991 om principen ”vad naturen tål”, och att virkesproduktion i praktiken förblev överordnat.

¹¹ I Sverige finns det i huvudsak endast en kommersiell marknad kopplad till skogsbruk och det är virkesmarknaden.

högvolymstrategi. Flera informanter beskriver hur denna struktur vuxit fram genom vertikal integration och marknadsdominans. En informant (Int. 26) beskriver hur den kooperativa skogsägarrörelsen under 1990-talet successivt integrerades i industrins produktionsregim: *”Småskogsbruket och bondeskogsbruket styrs mycket mer utav storskogsbrukets värderingar”... ”Man skulle skilja på familjeskogsbruket från stora skogsbruket. Ingen har lyssnat. Det blev i stället att skogsägarföreningarna dominerades mer och mer av de större och så kröp man in under taket för de stora bolagen.”*

Detta blir särskilt tydligt när man antar ett genusperspektiv på skogsägandet och brukandet. I Sverige utgör kvinnor cirka 39 % av skogsägarna men de äger mindre arealer och möter strukturella hinder kopplade till starka könsnormer (Andersson m.fl. 2025). I deras analys kommer Andersson med flera till slutsatsen att de maskulint kodade praktiker och värderingar som skogsägande är förenat med bestämmer vad som ska räknas som legitimt skogsägande. Denna starka norm skapar specifika förutsättningar och handlingsutrymme i skogsägandet som gynnar de skogsägare som anses legitima, dvs. faller inom den manliga normen. Att virkesproduktion och ekonomi är maskulint kodade och därmed uppmärksammas mera riskerar att osynliggöra och marginalisera alternativa former av skogsägande, inklusive kvinnors skogsägande och brukande (ibid.).

En annan informant (Int. 24) uttrycker samma mekanism och betonar den vertikala integrationens effekt på innovation: *”Det är väldigt få industrier där samma bolag har kontroll över råvaran och nästan hela vägen fram till slutprodukterna.... Det gör att man blir konservativ i omställning. Nya innovationer blir inte lika intressant om de slår ut den andra. Man konkurrerar med sig själv och det gäller ju även råvaruförsörjningen”. Enligt informanten skapar detta en teknologisk inlåsning där industrin ”kör på med den produktion vi har tills maskinerna tar slut” samtidigt som systemet blir känsligt för störningar i råvaruflödet: ”det drabbar ju produktionen i nästa led om de inte får tag i råvara”. En annan informant (Int. 11) bekräftar inlåsningen och kopplar det till pågående investeringar: *”Pappers- och sulfatmassan är den som gör de största investeringarna. Och där finns ju X som den tyngsta spelaren. [...] Det kanske är den sista investeringen, tror en del, när det gäller sulfatmassan. [...] Det är därför det kör så hårt nu för att få virke till den.”**

Flertalet rapporter och forskningsstudier (Bergman 2024; Naturvårdsverket 2022; Hertog m.fl. 2022; Curtis, Guillén och Brukas 2023) pekar mot samma inlåsning på utbudssidan: en vertikalt integrerad skogssektor där ett fåtal köpare, genom marknads-makt och rådgivning, i praktiken formar de privata skogsägarnas beslut. En informant (Int. 17) belyser den paradox som uppstår inom denna struktur: *”Det finns en inneboende motsättning i detta som man inte pratar om. Man möts av en enad sektor. Som utomstående kan man ju tänka sig att skogsindustrin vill ju ha så billigt som möjligt, medan skogsägaren vill ha så dyra träd som möjligt. Och så plötsligt så pratar dem samma språk. Vem blir blåst? Skogsindustrin har ju inget intresse av att priserna ska gå upp i skogen medan skogsägarna har ett jätteintresse av det.”*

Den vertikala integrationen mellan skogsägare, skogsägarföreningar och industri är i sin tur inbäddad i globala värdekedjor, vilket skapar komplexa ömsesidiga beroenden. Marknadsintegrering utgör både en möjlighet och en sårbarhet. I linje med Garrick¹² m.fl. (2022) skapar virkesmarknaden välstånd och exportinkomster, men också en inlåsande struktur som påverkas av globala marknadsdynamiker. Brevet från Sveriges och Finlands statsministrar till EU-kommissionens ordförande bekräftar denna sårbarhet i värdekedjor (Kristersson och Orpo 2025). Att marknadslogiken blivit så dominerande visar sig även i hur den svenska staten positionerar sig på virkesmarknaden genom Sveaskog. En informant (Int. 13) uttrycker det så här: ”vi ser ju att statliga bolag kan vara en viktig aktör och en balansaktör på en marknad. Och att Sveaskog har haft en roll att förse industrin med virke till konkurrenskraftiga priser, och har varit den ingången för att man ska skapa jobb och lokal utveckling.” En annan informant (Int. 11) är inne på samma linje: ”Man vill ha det för att de ska producera virke till industrin och X gillar inte att bönderna ska äga det. Men X har ju en så stark koppling till industrin. Det är helt ofattbart att de jobbar så för att hålla nere virkespriserna.”

Sedan 1990 har två partier haft mer inflytande i skogspolitiken i förhållande till övriga partier: Socialdemokraterna och Centerpartiet. De har såväl individuella som kollektiva maktresurser. Individuella resurser är sådana som enskilda personer kan besitta, till exempel informella nätverk, erfarenhet, eller kapacitet att agera som politiska entreprenörer i bakgrunden.¹³ Kollektiva resurser tillkommer främst grupper av individer, såsom politiska partiers storlek, organisation, och ekonomiska resurser. Utöver att särskilja individuella mot kollektiva är det viktigt att påpeka att framgång i den politiska kampen också beror på vilka maktresurser en aktör förfogar över, samt omfattningen av resurserna i förhållande till dem som motståndarna besitter. Hit hör maktens tre olika dimensioner: beslutsamt, agendamakt och diskursivmakt. Vi argumenterar för att Socialdemokraterna och Centerpartiet har komplementära maktresurser som tillsammans upprätthåller ett *status quo*. Socialdemokraterna utövar beslutsamt (*maktens första dimension*) via statens strukturer genom sitt långa regeringsinnehav men också genom betoning på produktion och skogsindustri. Centerpartiet utövar agendamakt samt idé- och diskursivmakt (*maktens andra och tredje dimension*) genom ägande, normer och mobilisering.

I det följande analyserar vi dessa tre dimensioner samt de mekanismer som tillsammans bidrar till den institutionella inlåsningsen i svensk skogspolitik. Vi vill

¹² Enligt Garrick m.fl. (2022) har marknader dubbla roller: dels som extern påtryckning på lokala system, dels som endogen respons på resursbrist. De skiljer mellan tre typer av externa marknadslogiker i relation till naturresurser: marknadsintegration som störning, som möjlighet, och som telekoppling.

¹³ Ett exempel är Pehr G. Gyllenhammar. Falkemark (2006) menar att Gyllenhammar fungerade som en ’superlobbyist’ som kunde mobilisera diverse aktörer kring massbilismen. Enligt den amerikanska sinologen Orville Schell befinner vi oss i en era av ”stor ledarkultur” där det spelar roll att veta var en ledare kommer ifrån, vad hen vill, och hur hen skulle reagera på x och y.

avrunda med att poängtera att maktresurser har *inget* absolut värde utan endast ett *relativt* värde.¹⁴

6.2 Maktens första dimension: Beslutsmyndighet och institutionell kontroll

Den formella beslutsmyndigheten i svensk skogspolitik utövas genom Regeringskansliet och dess departement, där mandatet att tillsätta utredningar, myndighetsledning och politiska samordningsfunktioner ligger. I regeringsställning förfogar den sittande regeringen över två betydande maktinstrument: utnämningssmakt och problemformuleringsprivilegiet. Från 1990-talet fram till valet 2022 har Socialdemokraterna varit den dominerande aktören eftersom man haft regeringsmakten längst. En första viktig kollektiv maktresurs är partiets storlek. En annan betydelsefull faktor är partiets organisatoriska nätverk inom staten, näringslivet och fackföreningsrörelsen.

Socialdemokraterna är den största noden i nätverket (Figur 2), vilket avspeglar deras långa tid i regeringsställning. Den höga graden av centralitet kan ses både som ett resultat av regeringsmakt och som en indikator på Socialdemokraternas roll i att utforma den svenska politiska ekonomin. Samtidigt har Socialdemokraterna blivit kritiserade för att missbruka utnämningssmakt (Ivarsson Westerberg och Niemann 2007:69). Nätverksanalysen över Regeringskansliet (1996–2025) visar hur partiet haft ledande positioner inom samtliga samhällsfärer. En del statsråd och statssekreterare besitter poster i civilsamhället (Unionen, Naturskyddsföreningen). Flera tidigare ministrar och statssekreterare har efter sina regeringsuppdrag fått generaldirektörsposter på centrala statliga myndigheter. En viss andel blir landshövdingar. Vi kan också se att statsråd och statssekreterare går vidare till bank (Swedbank, EIB) och finansfären (Goldman Sachs). Det förefaller tydligt att Socialdemokraterna är det parti som förekommer mest frekvent i PA-bolag, med tolv individer följt av Moderaterna (7) och Centerpartiet (7). Samtliga tre partier återfinns hos Rud Pedersen, Prime, och Paues Åberg Communications. Vidare utmärker Socialdemokraterna sig som det parti som har mest kopplingar till skogs- och gruvindustrin (LKAB, SCA, Sveaskog, Greengold Group AB), och därmed också till den gröna omställningen i Norrland.

Även Moderaterna utövar beslutsmyndighet genom sitt regeringsinnehav. Men Moderaternas organisatoriska förankring skiljer sig tydligt från Socialdemokraternas. Nätverksanalysen visar att Moderaterna i huvudsak är länkade till bank-, finans- och policytanksfären, särskilt genom Timbro och Svenskt Näringsliv. De saknar därmed de långsiktiga personella och institutionella band till skogsindustrin som kännetecknar Socialdemokraterna. Både Socialdemokraterna och Moderaterna har dock en sak gemensamt. När de har regeringsmakten tenderar de att delegera skogspolitik till sina koalitionspartners, oftast till Centerpartiet och Kristdemokraterna. Detta har skapat en institutionell kontinuitet i det politiska ramverket kring 1993 års skogspolitik - oavsett koalitionspartner. Socialdemokraterna har i det avseendet en

¹⁴ Hur mycket makt en aktör har beror på i förhållande till vem, vad och när.

särställning i svensk skogspolitik eftersom man har både en produktions- och en miljöfalang med tonvikt mot virkesproduktion, vilket våra intervjuer har bekräftat.

I den formella beslutsmakten fungerar Socialdemokraterna som *handen på balansvågen* – både internt mellan sin produktions- och miljöfalang, och externt mellan regeringspartners och riksdagspartier. Deras makt ligger i förmågan att justera, balansera och kompromissa beroende på vart de politiska vindarna bär. Socialdemokraternas särställning ligger i att de i ena stunden kan exempelvis samregera med Miljöpartiet i skogsfrågan, och i nästa förhandla med Centerpartiet om samma frågor, som i Januariavtalet, i utbyte mot regeringsmakten. Här spelar även individuella maktresurser en central roll. Stefan Löfven spelade en avgörande roll i att förhandla fram Januariavtalet (Bjereld m.fl. 2022:98), medan Socialdemokraternas dolda förhandlare ofta fungerar som nyckelpersoner i att sy ihop överenskommelser bakom kulisserna. Enligt en informant (Int. 2) fungerar personer med långvarigt inflytande i politiken som *“gående institutioner”*.

Förmågan att balansera mellan produktionslinjen och miljölinjen framträder även i utnämningarna av generaldirektörer för Skogsstyrelsen, där Socialdemokratiska regeringar utsett företrädare med miljö- respektive produktionsbakgrund. Exempelvis väckte utnämningen av Naturskyddsföreningens tidigare ordförande till generaldirektör för Skogsstyrelsen kritik från Skogsindustrierna. De såg utnämningen som ett misstroende mot skogsnäringen som riskerade att *“lägga allt för stor vikt vid miljö på produktionens bekostnad”* (Dagens Nyheter 2003). Ljusare reaktioner kom från Naturskyddsföreningen. Mer än ett decennium senare utsågs en generaldirektör med bakgrund i det statliga bolaget Sveaskog, vilket uppfattades som att regeringen återförde tyngdpunkten mot produktionsintresset.

Centerpartiet utövar beslutsakt genom sin vågmästarroll i svensk politik. Partiet söker uppgörelser, paketlösningar och använder sin vågmästarroll för att driva igenom sina intressen. Ett välbekant exempel är Januariavtalet där Annie Lööf spelade en avgörande roll tillsammans med sina chefsförhandlare med kunskap och erfarenhet från Regeringskansliet under Alliansregeringen (Lööf och Bankler 2023: 181-190). Vi ser här vilken betydelse individuella maktresurser har för ett partis förmåga att omvandla politiskt kapital till reellt inflytande. Enligt statsvetaren Stig-Björn Ljunggren har Centerpartiet en *hästhandlarsjäl* som går långt bakåt i tiden (Ljunggren 2019).

Centerpartiet, med rötter i en rättviserörelse, nådde en krisuppgörelse med Socialdemokraterna 1933 som stärkte den sköra svenska demokratin. Det fick Tage Erlander att skriva i sina memoarer att *”så mycket är klart att genom krisuppgörelsen förlorade de antidemokratiska strömningarna mycket av sin grogrund i Sverige”* (Larsson 2015).¹⁵ Ytterligare exempel på Centerpartiets roll i politikens mitt är perioden 1995–1998, då ’kompromisskungen’ Per-Ola Eriksson

¹⁵ Vi ser här betydelsen av informella relationer i politiken. Personerna som förhandlade fram krisuppgörelsen var alla tre skåningar, och Per-Albin Hansson och Axel Pehrsson Bramstorp var goda vänner. Den senare skrev boken *”Per Albin. Vänner, arbetskamraten, hedersmannen.”*

tillsammans med Göran Persson (S) sanerade svensk ekonomi genom blocköverskridande samarbete (Callne och Eriksson 2020).¹⁶

Utöver förhandlingskulturen är Centerpartiets viktigaste kollektiva resurs dess organisation. Partiet har många kommun och regionpolitiker. Vi kan se i nätverksanalysen (Figur 2) att Centerpartiet har kopplingar till LRF, Södra Skogsägarna, och SLU samt till flera PA-bolag. Partiföreträdare har också kopplingar till Timbro och till aktörer inom den privata välfärdssektorn. Till listan över kollektiva maktresurser bör fogas Centerkvinnorna (Löf och Bankler 2023: 32; Larsson 2015). Centerpartiet utmärker sig genom en kontinuerlig kvinnlig närvaro i nyckelpositioner på den skogspolitiska arenan, från svenska kyrkan och skogsägarföreningarna Mellanskog och Södra till LRF, Timbro, Regeringskansliet och Europaparlamentet. Kvinnorörelsen inom Centerpartiet har varit vital för svensk demokratiutveckling, en kontinuitet som sannolikt saknar motstycke internationellt. En ytterligare kollektiv resurs som är av särskild vikt för Centerpartiet är dess ekonomi. När partiet sålde Centertidningarna AB för 1,815 miljarder blev partiet ett av Europas rikaste partier (Rydland 2013). Det är skapandet och bevarandet av dessa kollektiva maktresurser som gör att Centerpartiet kan upprätthålla sin centrala position i maktstrukturen inom svensk skogspolitik.

Vad gäller EU så har dess beslutsamt över skogsfrågorna successivt ökat. EU-kommissionen har i praktiken ett förslagsmonopol på lagstiftning. Men det är en sak att lagstifta och en helt annan sak att implementera. I praktiken ligger genomförandet på medlemsstaterna som kan påverka lagstiftningen bland annat genom tidsmässiga och politiska förskjutningar.

Slutligen kan vi inte tala om regeringsmakt utan att också nämna Miljöpartiet. I nätverksanalysen har Miljöpartiet främst kopplingar till myndigheter (Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen) och till olika icke-statliga organisationer (Greenpeace, Amnesty International). I regeringsställning tog Miljöpartiet bokstavligen Socialdemokraterna på sängen med sin kompetens i skogsfrågan. Enligt en informant (Int. 2) har enskilda individer inom Miljöpartiet haft stor betydelse i Regeringskansliet. Samtidigt illustrerar perioden hur kostsam regeringsmedverkan kan vara för ett nytt regeringsparti, vars självbild är den av en internt demokratisk och icke-hierarkisk organisation (Bolin och Aylott 2019: 572). Ett tydligt exempel på de svårigheter Miljöpartiet tillsammans med Socialdemokraterna har brottats med i utövandet av statlig makt är nyckelbiotopsinventeringen.

I mitten av 2010-talet drev Socialdemokraterna och Miljöpartiet på för en nationell nyckelbiotopsinventering. Regeringen gav 2018 Skogsstyrelsen ett särskilt anslag (20 miljoner kronor per år) för en utökad nationell inventering,

¹⁶ Det var för övrigt informella relationer som övergick till formella förhandlingar, där LRF:s ordförande Bo Dockered 'jämkade' ihop kombattanterna Persson och Pekka genom frukostmöten och den så kallade 100-kilosklubben.

vilket sågs som en framgång för miljösidan. Men inventeringen mötte dock snabbt patrull från produktionssidan: skogsägarrörelsen, industriföretag och borgerliga partier motmobiliserade. Konflikten kulminerade när riksdagen i december 2018 röstade igenom M+KD-budgeten (Moderaterna + Kristdemokraterna), stödd av Sverigedemokraterna, vilket stoppade inventeringen. De borgerliga partierna använde budgetmakten som en hävstång: pengar till att ersätta skogsägare vid formellt skydd minskade med två tredjedelar, från 300 till 100 miljoner kronor (Land Lantbruk 2018a). Centerpartiet, som betonat äganderätt, säkrade i januariöverenskommelsen 2019 att inventeringen inte skulle återstartas i nationell skala. Landsbygdsministern konstaterade att *”Regeringen har ett tydligt uppdrag att värna och stärka den privata äganderätten till skogen. Beslutet att nu avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen är en viktig del i det arbetet”* (ATL 2019). Den 21 december 2021 slutade Skogsstyrelsen helt att registrera nyckelbiotoper. Samtidigt beslutades att nyckelbiotoper registrerade från den 27 juni 2019 avregistreras om markägaren begär det. Som kommer att framgå i senare avsnitt visar detta fall vilken roll agendamakt, idé och diskursivmakt har i skogspolitiken.

6.3 Maktens andra dimension: Agendamakt

Agendamakt i svensk skogspolitik handlar om vilka frågor som får komma upp på bordet och vilka som hålls utanför. En central tanke hos Luke är här att makt kan bestå i att arrangera villkor och spelregler på ett sådant sätt att en part gynnas på en annan parts bekostnad.

I den svenska kontexten fungerar systemet med statliga offentliga utredningar (SOU) som en central institutionell grindvakt: regeringen kan bestämma vilken typ av kunskap som skall skapas och vilken typ av kunskap som inte är av intresse att ta fram osv. Ett tydligt exempel på det är utredningen SOU 1992:76 som låg till grund för propositionen 1992/93:226 om en ny skogspolitik *”Frihet under ansvar”*. Utredningen leddes initialt av Svante Lundkvist (S), tidigare jordbruksminister. Efter hans bortgång ersattes han av riksdagsmannen Jan Fransson (S). När den politiska majoriteten skiftade efter valet 1991 övertogs ordförandeskapet av Sven-Erik Lorentzon (M) (Ekelund och Hamilton 2001:136). I regeringen Bildt 1991–1994 innehade Karl Erik Olsson (C) posten som jordbruksminister. Det kan ha sitt intresse att påpeka att LRF hade lyckats placera Olsson som ordförande i jordbruksutskottet 1985–1991 eftersom man ansåg att han därmed skulle kunna bli en lämplig jordbruksminister i en kommande borgerlig regering. Det kan tilläggas att LRF även lyckades få in sin medlemschef Mats Denninger som statssekreterare i jordbruksdepartementet (Fornling 2017: 70). Detta utgör ett skolboksexempel på LRF:s inflytande över utformningen av skogspolitiken.

Oavsett vilken regering som suttit vid makten sedan dess ligger grundramen för skogspolitiken i stort sett fast. Det vi kan konstatera efter 2022 är att utredningsväsendet har i hög grad kommit att domineras av personer med organisatorisk förankring i skogsnäringen. I utredningarna SOU 2023:84, SOU 2025:93 och SOU 2025:17 är representationen snedfördelad till aktörer med

koppling till skogsnäringen (Figur 1). Fem av sex av utredarna och huvudsekreterarna har band till skogsnäringen genom tidigare roller i exempelvis Södra Skogsägarna, Skogforsk, Skogsindustrierna eller Sveaskog. Majoriteten är kvinnor. En av utredningarna, SOU 2025:17, har visserligen representation från domstolsväsendet. Men den personen har samtidigt ett förflutet inom LRF, vilket skiljer sig från övriga jurister i andra utredningar (1990–2025) som saknar koppling till intresseorganisationer. I linje med detta mönster har flera stora aktörer inom skogsnäringen – däribland LRF, Skogsindustrierna och Holmen – uttryckt stöd för utredningarna i sina remissvar. Miljöorganisationer som WWF och Naturskyddsföreningen är däremot kritiska till SOU 2025:17 och SOU 2025:93. Sammantaget kan detta tolkas som att produktionsintresset, det vill säga den del av samhället som verkar för att främja produktionen får gehör i skogspolitikens kunskaps- och problemformulering, dels genom bemanningen av utredningar, dels genom att flera av de största branschaktörerna uttrycker stöd för utredningarnas slutsatser i sina remissvar.¹⁷

Ingen enskild konstellation illustrerar Sveriges sammanvävda politiska och ekonomiska makt i skogspolitiken tydligare än Balanskommissionen, ett initiativ finansierat av åtta stora företag: Arise, Boliden, Ellevio, Fortum, Holmen, Lantmännen, SCA och Södra Skogsägarna – med syfte att ”hitta en balans” mellan tillväxt, näringslivsutveckling och miljö- och bevarandeintressen. Kommissionen leddes av två politiska tungviktare från Socialdemokraterna och Centerpartiet, och var aktiv mellan 2018 och valet 2022. Budgeten uppgick till cirka 2,5 miljoner kronor per år och administrationen hanterades av Diplomat Communications. I november 2021 beskrev Diplomat Communications i tidningen *Stenkoll* att kommissionen haft ”många väldigt konstruktiva möten” och fått en ”god access till ledande beslutsfattare i regering, riksdag, EU-parlamentet och länsstyrelser” (Stenkoll 2021). En nyckelmekanism i denna agendamakt var beställningar av analyser för att utvärdera effekterna av EU:s LULUCF-förordning och skogsstrategin på svenska skogsbruket (ATL 2023). Det är dock svårt att bedöma i vilken utsträckning Balanskommissionens idéer har fått politiskt genomslag, eftersom deras hemsida inte längre är tillgänglig och delar av arbetet hanterades inom ramar som omfattas av sekretess.

Enligt Falkemark (2006) handlar modern maktkamp i hög grad om vems kunskap och därmed den verklighetsbild som skall vara gällande (anses legitim). I dessa sammanhang intar SLU en unik ställning inom svensk skogspolitik. Det är den enda institutionen för forskning och högre utbildning som lyder under Näringsdepartementet och inte Utbildningsdepartementet. Till skillnad från andra universitet har även SLU enligt tidigare regleringsbrev och tradition stått nära de

¹⁷ Remissvar för SOU 2023:84: <https://www.regeringen.se/remisser/2024/08/remiss-av-beankandet-sou-202384-delbetankandet-sou-202315/>

Remissvar för SOU 2025:17: <https://regeringen.se/remisser/2025/03/remiss-av-sou-202517-anpassning-av-svensk-ratt-till-avskogningsforordningen/>

Remissvar för SOU 2025:93: <https://www.regeringen.se/remisser/2025/09/remiss-av-sou-202593-en-robust-skogspolitik-for-ett-aktivt-skogsbruk/>

areella näringarna (Almås m.fl. 2005) även om rollen som sektorsuniversitet har tonats ned under senare år och försvunnit från regleringsbrevet. Denna strukturella särställning gör att SLU ofta fungerar som kunskapsleverantör i maktkamper om skogen, baserat på en diversitet av discipliner och kompetenser inom universitetet - från skogsekologi till skogsskötsel och skogens produkter. Efter att Skogs-högskolan och Skogsmästarskolan införlivades i SLU 1977 så var SLU den enda institutionen som erbjöd skogliga utbildningar på högskolenivå tills dess att Högskolan i Växjö införde en högskoleingenjörsutbildning i skogs- och träteknik 1997. Antalet skogliga högskoleutbildningar har sedan växt både på SLU och på Linnéuniversitetet (namnet efter sammanslagning av Växjö Universitetet och Högskolan i Kalmar år 2010). Skogs- och jägmästarutbildningarna har haft en uttrycklig koppling till just skogssektorn (Mårald m.fl. 2018) vilket resulterat i en stark representation av dessa yrkesgrupper inom sektorn. Exempelvis kan man notera att individuella jägmästare och företrädare för Södra Skogsägarna som medverkade i SOU 1992:76 återfinns i utredningar tre decennier senare. Även en av rapportförfattarna till Balanskommissionens analyser har bakgrund som jägmästare från SLU.

Liknande representation av dessa yrkesgrupper kan observeras inom svenska kyrkan som är landets femte största markägare och en central civilsamhällesaktör i skogspolitiken. Trots att Centerpartiet endast innehar 8,88 procent av mandaten i kyrkomötet kontrollerar partiet 10 av 13 egendomsnämnder, och i dessa återfinns en stark dominans av jägmästare¹⁸. Även kyrkans seniora policyrådgivare och flera ordföranden i egendomsnämnderna har utbildats på SLU. Under remisstiden av svenska kyrkans skogsutredning beställde ENSO, egendomsnämndernas samarbetsorganisation, kompletterande analyser från SLU och avdelningen för Skogliga Hållbarhetsanalyser för att kunna motsäga den ursprungliga skogsutredningen - vilken också den hade beställt och publicerat analyser från samma avdelning på SLU, dock med andra ingångsvärden (Dagens Nyheter 2025; KT-Kuriren 2025). Skillnaderna mellan beräkningarna har redovisats av SLU själva (2025). Tittar man på kopplingarna mellan SLU som kunskapsproducent i skogliga frågor och den politiska makten kan man observera att Socialdemokraterna och Centerpartiet är de enda riksdagspartierna i vårt dataset för Regeringskansliet 1996-2025 som vardera har haft en ordförande för SLU¹⁹. De är också de enda partierna med dokumenterade kopplingar till LRF. Mot denna bakgrund utgör Centerpartiet och Socialdemokraterna en central del av maktens andra ansikte. För LRF är Socialdemokraterna viktiga som rekryteringsbas, eftersom LRF inte vill framstå som en förlängning av

¹⁸ Författarens beräkning utifrån sammansättningen av egendomsnämnderna i Svenska kyrkan (september 2025).

¹⁹ Den nuvarande ordföranden har förvisso varit statssekreterare i Regeringskansliet under Alliansregeringen, men Kulturdepartementet ingår inte i vårt dataset för perioden 1996-2025. För övrigt var LRF:s dåvarande ordförande Bo Dockered ordförande för SLU mellan 1999 och 2003.

Centerpartiet (Int. 12). LRF bedriver dessutom aktivt relationsbyggande med delar av Socialdemokratin som värnar skogsproduktion (Int. 14). En liknande strategisk positionering återfinns hos Naturskyddsföreningen, som enligt en informant (Int. 24) inte vill uppfattas som alltför nära Miljöpartiet.

6.4 Maktens tredje dimension: Idé- och diskursivmakt

Den tredje maktdimensionens mest uppmärksammande drag är synen på makt som tankekontroll och indoktrinering genom diskurser. För att vinna politisk framgång är det viktigt att använda sig av diskurser som kan vinna bred anslutning (Falkemark 2006). Ett av de vanligaste sätten på vilka idéer påverkar politiska resultat är genom att underlätta bildandet av en politisk koalition (Béland och Cox 2016). Ett exempel på en diskurs inom skogspolitiken är äganderätten.

Äganderätten fyller två viktiga funktioner för Centerpartiet: dels håller äganderätten samman partiet internt, dels fungerar den som ett verktyg för att bygga koalitioner. Ett konkret exempel på hur äganderätten fungerar som en diskurskoalition och översätts i institutionaliserade praktiker inträffade i samband med SOU 2017:71.

Under Almedalsveckan uttryckte utredaren för skogsvårdslagen sig på följande sätt: *”Man kan fundera på, och nu är jag mycket provokativ, ... om man ska tillåta ett så stort privat ägande av en så viktig naturresurs som är av stort nationellt intresse ur miljösynpunkt.”* Uttalandet väckte starka reaktioner, inte minst från Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), som enligt dem själva *”reagerade snabbt och skarpt, debatten tilltog och inom kort avsattes utredaren”* (Land Lantbruk 2016). Landsbygdsministern kallar omgående in utredaren och entledigar henne kort därefter. Reaktionerna från LRF, Södra, Norra Skog och Centerpartiet visar hur starka intresseorganisationer mobiliserar snabbt för att stänga ner en sådan agenda och i stället lyfta äganderätten som en principfråga (Katrineholms-kuriren 2016). Norra Skogs VD uttryckte sig: *”– Är man statlig utredare, då kan man inte uttrycka sig på det sättet kring äganderätten... Jag tycker det är bra att vi har en landsbygdsminister som är handlingskraftig. Det är bra av honom att agera”* (Altinget 2016).

Två månader efter sparkandet av Riberdahl är statsministern och landsbygdsministern på besök hos Holmen som konstaterar att *”det jäser i skogsägarleden”*. Det är i detta skede Socialdemokraterna påbörjar spårbyte från miljö till produktion. Det intressanta här ur ett maktperspektiv är att en stor skogsindustriaktör (Holmen) och regeringens högsta politiska ledning kommunicerar nästan ordagrant samma policyinriktning. Detta görs under en tid då skogsägarrörelsen är mobiliserad mot vad de upplever som hot mot äganderätten. Det finns en diskursiv samstämmighet vad gäller problemformulering och den föreslagna lösningen. Holmens VD hävdar att myndigheterna *”stirrar sig blinda på arealen skog”* och ritar in nyckelbiotoper som hindrar skogsbruk. Landsbygdsministern är inne på samma linje: *”Jag tror att i diskussionen om hur man verkligen ska göra för att bevara rödlistade arter är inte volymskydd rätta svaret på alla frågor, i många andra fall måste det handla om att utveckla ny teknik”*. De delar även samma lösning. Holmens VD framhåller att *”det finns andra sätt än att bara avsätta mer yta.”* Statsministern

understryker: *”Vi tror att man mycket väl kan ta ut mer skog för vi har en nettotillväxt och har haft det i många år nu”* (TT Nyhetsbyrå 2016). Genom uttalanden som *”det gröna guldets”* och att *”vi kan ta ut mer skog”* från statsministern och landsbygdsministern, förstärks en normativ idé om skogen som en primärt ekonomisk resurs snarare än som miljö- eller biodiversitetsresurs.

Den diskursiva dominansen om äganderätten förstärks även organisatoriskt. I LRF:s verksamhetsberättelse för 2016 beskrivs hur förbundet valde att möta det de såg som ett växande hot mot den privata äganderätten: *”Just därför har LRF gjort en storsatsning under rubriken ’Det goda ägandet’ och bland annat anställt fem personer med specialkunskaper om äganderätt. Vi har gjort det för att vi ser ett växande behov och för att vi måste ta position på ett område som utmanas”* (Land Lantbruk 2017). Under valåret 2018 så driver Centerpartiet ett skogsupprop för stärkt äganderätt, och överlämnar namninsamlingen till Landsbygdsministern (Land Lantbruk 2018b). Samma linje återkommer i SOU 2020:73 – en produkt av Januariavtalet – där Centerpartiet och LRF lyckas få igenom krav på stärkt äganderätt i skogspolitiken. Detta illustrerar den tredje dimensionen av makt: genom ett brett stöd från skogsägarintressen och Centerpartiet har diskursen förskjutits från att problematisera ägandekonzentration till att i stället stärka äganderätten som officiell politik.

Liknande diskursiva förskjutningar har observerats i andra svenska politikområden. Svallfors och Tyllström (2019) visar exempelvis hur borgerliga partier och näringslivet i välfärdsdebatten har lyckats rama in frågan om vinster i välfärden till att handla om valfrihet, en process de kallar ‘resilient privatisering’.

7 Diskussion: Kontraktsparlamentarism och marknadsisering av staten

Svensk politik har genomgått en dramatisk omvandling. Det är de anställda – politiskt sakkunniga, politiska sekreterare, pressekreterare, PR-konsulter och utredare på fackförbund och tankesmedjor – som i ökande grad bedriver politik utan att vara folkvalda. Detta skifte speglar det som samtida litteratur kallar *policyprofessionalisering* (Svallfors m.fl. 2015). De *policyprofessionella* har formell makt utan direkt mandat. Till denna kategori bör även statssekreterare räknas.

I boken *Makthavare i ministerns skugga* (2010) beskriver statsvetaren Anders Ivarsson Westerberg statssekreteraren som ett strategiskt nav i den politiska styrkedjan med dubbla roller i Regeringskansliet: de är både administrativt ansvariga och politiska rådgivare. Ivarsson utvecklar fyra idealtyper med hjälp av intervjupersoner: statssekreteraren som en ”stins på politikens Krylbo”, en ”mäklare”, en ”VD” och en ”vice minister”. Statssekreteraren är dock inte längre bara en tjänsteperson, mäklare eller vice minister i Ivarssons mening – utan allt oftare en politisk entreprenör som ackumulerar nätverk, insikter och legitimitet i det politiska systemet, och realiserar detta kapital på en marknad för inflytande. De är inte folkvalda och kan inte ställas till svars, men de påverkar direkt hur policy formas, lanseras och förhandlas. Svallfors (2020) betonar att policyprofessionella besitter politiska färdigheter – de vet när, var och hur beslut fattas, och vilka aktörer som spelar roll i olika policyprocesser. Det är dessa egenskaper som gör statssekreterare attraktiva i PA-sektorn.

Statssekreterarens roll präglas av olika nivåer av handlingsutrymme – beroende på byråkratiska regler, departementets status, ärendets politiska laddning, arbetsvillkor och händelser (Ivarsson 2010:183). Dessa funktioner existerar parallellt och växlar över tid. Men vilket handlingsutrymme statssekreteraren faktiskt besitter beror inte enbart på det ramverk som Ivarsson skisserar ovan. Till listan över rambetingelser bör även kontraktsparlamentarism läggas. Det är de avtal mellan partier som i praktiken sätter ramar för den politiska handlingsfriheten, såsom Januariavtalet och Tidöavtalet. Det är en ny företeelse i svensk politik. Rent konkret innebär det exempelvis att Sverigedemokraternas gruppchef i samordningskansliet, inom ramen för Tidöavtalet, ges samma politiska status som övriga statssekreterare, men utan formellt ansvar.

I vårt dataset är var femte statssekreterare kopplad till PA-sektorn, vilket indikerar en strukturell förändring: statssekreterarrollen fungerar som en nod i ett cirkulärt flöde mellan staten och den växande påverkansekonomi. Harvardprofessorn Shoshana Zuboff (2019) har i *The Age of Surveillance Capitalism* (sv. *Övervakningskapitalismen: vid maktens nya frontlinjer*) visat hur teknikföretag skapar ett nytt ekonomiskt system genom att samla in människors beteendedata, omvandla den till förutsägbara mönster och sälja dessa till tredje part. I vårt material ser vi en slags omvänd version av detta logikskifte. Om Zuboff visar hur marknaden utvinner information från civilsamhället, visar vår studie hur staten själv har blivit en källa till kommersialiserad resurs – där kunskap från tidigare

statsråd och statssekreterare på Regeringskansliet för ut politisk insyn och förhandlingskompetens till marknaden. Förhandlingarna bakom Januariavtalet illustrerar detta mönster. Att två av chefsförhandlingarna bakom Januariavtalet samt två partiledare har band till Public Affairs-bolag visar hur kontraktsparlamentarismen till viss del i praktiken opererar genom marknadslogiker.

Även på överstatlig nivå kanaliseras inflytande via professionella mellanhänder. Tabell 3 visar exempel på public-affairs bolag som varit registrerade lobbyister för några av Europas största skogsföretag. Till skillnad från EU, där det åtminstone finns ett offentligt transparensregister för lobbykontakter, saknas det i Sverige öppenhetsregler.

Tabell 3. PA-bolag och Skogsbolag på EU-nivå.

PA-byrå	Klient	År	Belopp
<i>Kreab Worldwide</i>	SCA	2021-2023	50,000 - 109,999 €
<i>Miltton Europe</i>	Stora Enso	2021-2023	250,000 - 490,999 €
<i>Rud Pedersen</i>	Stora Enso	2024	25,000 - 49,999 €

Källa: *lobbyfacts.eu*

Exemplen ovan utgör ett tydligt trendbrott jämfört med tidigare mönster i Sverige. Historiskt har det funnits personer som rört sig mellan näringsliv och stat. Theodor Odelberg (1847-1938), Sveriges första jordbruksminister, drev parallellt familjens jordbruksföretag och var samtidigt chef för landsbygdsstyrelsen, och senare ordförande i jordbruksutskottet. Han hade formellt mandat, lobbade inte åt andra och tjänade pengar på ägande och kapital. Det som är nytt i dag, som företagsekonomen Anna Tyllström påpekar, är att de policyprofessionella ofta inte har något formellt mandat, de arbetar åt andra och tjänar pengar på en tjänst. Det finns en växande efterfrågan på PA-rådgivning inom grön industrialisering och PA-bolag som Diplomat Communications har rekryterat individer från Regeringskansliet. Men till skillnad från Odelberg, som representerade sig själv och kapitalet i riksdagen, omvandlar dessa individer regeringsnära erfarenhet till en handelsvara på en marknad för politisk påverkan.

Adam Smith (1723-1790) varnade starkt för vad som händer när aktörer med stor makt agerar utan kontroll. I *Wealth of Nations* (1776) varnade han för tillkomsten av en härskarelit: *“Allt för oss själva, och ingenting för andra människor, tycks i varje tidsålder ha varit mänsklighetens mästars gemena maxim”* (Smith 1776: 512). I dagens kontext – där politisk information köps och säljs på en marknad – är det lätt att känna igen de “mästare av mänskligheten” i form av storbolag, PA-firmor och välinformerade policyentreprenörer. Det finns en risk att denna typ av asymmetrisk tillgång till inflytande kan spä på misstron mot beslutsfattare, förstärka den politiska polariseringen samt underminera demokratin.

Smith var tydlig med att alla makthavare tenderar att spåra ur utan kontroll: *“Personer av samma yrke sammanträder sällan... utan att samtalet utmynnar i en sammansvärjning mot allmänheten”* (Smith 1776: 232). Det är just därför, argumenterade Smith, som ingripanden och regleringar är nödvändiga så att inga

aktörer, vare sig de kommer från staten, marknaden eller civilsamhället ges utrymme att missbruka sin makt. Oro för maktkoncentration – som en följd av finansiell och organisatorisk centralisering i ett liberalt samhälle – återfinns i den svenska idépolitiska traditionen. Redan 1962 uttryckte Centerpartiets dåvarande partiledare Gunnar Hedlund följande:

“Maktkoncentrationen är emellertid enligt vår uppfattning skadlig i vilken form den än framträder. [...] Med centerpolitiken vill vi därför – så långt det är ekonomiskt försvarbart – motverka alla koncentrationstendenser i samhälle och näringsliv. Vi vill främja decentraliseringen.” (Larsson och Sunesson 2023: 177)

I ett tal hållet vid Moderaternas partistämman 1990 reflekterade Gösta Bohman över makt, marknadsekonomi och demokrati. Han noterar:

”Det slutna toppstyrda samhället utgör en grogrund för misslyckanden. Beslut och förändringar sker inte på alla människors villkor, de må vara aldrig så välmenande. Det öppna samhället däremot utgör en garanti för att människorna själva kan styra eller påverka förändringstakten och förändringarnas innehåll. Strängt taget skulle det som jag här återgivit kunna sägas utgöra en definition inte bara på begreppet marknadsekonomi utan också på det marknadsekonomin överordnade begreppet demokrati. Överordnat i så måtto som de funktioner – individuell frihet, enskild äganderätt, avtals- och näringsfrihet – som utgör nödvändiga beståndsdelar i marknadshushållningens system, inte kan utövas obegränsat och därför måste underordnas de högre allmänna intressen som demokratins statsmakter har att hävda.” (Bohman 1990)

8 Slutsatser

Enligt vår analys identifieras tre mekanismer som kan förklara den institutionella trögheten i skogspolitiken sedan 1993 års reform. Den *första* är marknadsintegreringen via skogsprodukter där olika aktörer såsom sågverk, underleverantörer, skogsägare och skogsägarföreningar är sammanflätade i skogsindustriens produktionskedjor och globala värdekedjor. I linje med teorin om stigberoende (Pierson 2004) fungerar denna marknadsintegrering som en självförstärkande mekanism där ökad avverkning leder till ökad avkastning med inlåsnings effekter som följd. Den *andra* mekanismen utgörs av politiska koalitioner som bidrar till att bevara *status quo*. Sedan den borgerliga regeringen reviderade skogsvårdslagen 1993 har efterföljande regeringar oavsett politisk färg upprätthållit den rådande ordningen. Socialdemokratiska och moderatledda regeringar tenderar att delegera skogsfrågan till andra partier i utbyte mot regeringsmakten.

Den *tredje* mekanismen utgörs av svängdörrar mellan näringsliv och politik, där överlappningar mellan skogsindustri, civilsamhällesorganisationer, public-affairs-sektorn och statlig förvaltning bidrar till att upprätthålla *status quo*. Exempelvis fick LRF in Karl-Erik Olsson som jordbruksminister på 1990-talet som var en av arkitekterna bakom 1993 års reform. I januariavtalet 2019 ingick skogsfrågorna där flera av de nyckelpersoner som förhandlade avtalet gick vidare till public-affairs bolag såsom Rud Pedersen, Narva Communications och Diplomat Communications. Det sistnämnda bolaget administrerade Balanskommissionen (Holmen, SCA, Södra m.fl.) som mellan 2018–2022 verkade för att reformera miljötillståndsprocessen. Efter 2020 ser vi dessutom en skogsindustriell dominans över statliga utredningar där utredare och sekreterare har bakgrund i skogsindustrin, och där en del av utredningarna uttryckligen har som mål att öka produktionen.

Socialdemokraterna och Centerpartiet har varit de två mest inflytelserika aktörerna i svensk skogspolitik sedan 1990-talet eftersom de har olika typer av kollektiva maktresurser som kompletterar varandra. Det är kombinationen av industriell förankring och skogsägarkollektiv som Socialdemokraterna och Centerpartiet aktivt kan mobilisera. En särskilt betydelsefull kollektiv maktresurs för Socialdemokraterna är norrlandsbänken med starka band till skogsindustriella valkretsar samt banden till fackföreningar (t.ex. GS-facket och LO). Centerpartiet har historisk förankring i landsbygden och skogsägarkooperativ. Partiet har också en annan betydelsefull kollektiv maktresurs att mobilisera: Centerkvinnorna. Inget annat parti har lyckats få fram så många kvinnor på så många ledande positioner inom skogspolitik och gröna näringar som Centerpartiet har gjort.

Båda partierna har enligt vår nätverksanalys band till LRF och till SLU. Socialdemokraterna, som är ett stort parti med både en produktions- och en miljöfalang, når ut i alla samhällssfärer vilket vår nätverksanalys visar. Genom att växla mellan produktions- och miljöprofil fungerar Socialdemokraterna som en hand på balansvågen – ett parti som kompromissar med regeringsmakten som överordnat mål. Centerpartiet har regeringsvana och var delaktiga i 1993 års reform. I opposition är partiet skickliga i att bygga koalitioner med

Skogsägarkollektivet, LRF, näringslivet och andra aktörer via äganderätten, något Januariavtalet tydligt illustrerar.

Slutligen har vi i kapitel 6 och 7 pekat på vad statsvetenskaplig teori och forskare finner problematiskt med svängdörrar mellan näringsliv och politik och hur de kan motarbeta demokratiska ideal. Mot bakgrund av denna analys ser vi ett behov av att upprätta ett **öppet och obligatoriskt transparensregister**. Det finns ett växande behov av reglerande motkrafter mot den typ av utbyten av information och personal mellan staten och marknaden som diskuterats ovan. Den dolda påverkan utgör ett demokratiskt problem i Sverige eftersom allmänheten inte ges någon insyn i transaktionerna mellan intressegrupper och beslutsfattare. Det går inte att få svar på följande frågor: Vem betalar vem? Hur mycket? För att påverka vad? Och vad är resultatet över tid och rum? Det går inte ta reda på vem som har formulerat ett förslag som slutligen blir lag. Det finns en risk att detta skapar en centrum-periferi-bild av politiken, där en upplevd elit i Stockholm ställs mot resten av landet.

Den svaga regleringen av svängdörrar mellan politik och näringsliv i Sverige är särskilt bekymmersam i ljuset av den globala tillbakagången för demokrati. En studie av Andersson & Teorell (pågående arbete) visar att den främsta drivkraften bakom demokratisk erosion under 2000-talet är vad författarna kallar en prestationskris i den moderna staten.²⁰ Den dolda påverkan snedvrider de demokratiska spelreglerna och riskerar att försvaga det civila samhället. När gränserna mellan partipolitik och påverkansindustrin suddas ut blir det svårt för idéutveckling underifrån. Som statsvetaren Stefan Svallfors har påpekat, med hänvisning till Michael Walzers *Spheres of Justice*, uppstår orättvisa när resurser och makt tillåts vandra fritt mellan olika samhällssfärer utan reglering. Mot den bakgrunden bör ett transparensregister införas för att synliggöra påverkansarbetet, jämna ut spelplanen mellan politik, marknad och civilsamhälle, och återupprätta medborgarnas förtroende för den demokratiska processen. Ett sådant regelverk bör även omfatta Statliga Offentliga Utredningar (SOU:s).

Ytterligare ett sätt att komma åt dessa problem vore att **skärpa karensreglerna för politiskt och administrativt ledande befattningar**. För att upprätthålla en gräns mellan politikens, förvaltningens och näringslivets sfärer bör karensreglerna skärpas. När övergångar mellan dessa sfärer blir norm riskerar ledande politiker och tjänstemän att redan under sin tid i offentlig tjänst börja positionera sig för framtida karriärer inom de privata intressen de samtidigt är satta att reglera. Karensreglerna bör därför omfatta inte bara ministrar och statssekreterare, utan även politiskt sakkunniga och högre tjänstemän inom Regeringskansliet, myndigheter och kommuner. För att behålla kompetens och oberoende krävs i gengäld konkurrenskraftiga löner och goda arbetsvillkor för dessa befattningar.

²⁰ Studien är ett första working paper av Per Andersson och Jan Teorell. Med hjälp av ett stort antal tvärnationella regressioner visar författarna att endast två faktorer signifikant kan förklara demokratisk tillbakagång under perioden 2012–2022: landets storlek och graden av korruption. Den senare är den mest robusta prediktorn.

9 Litteratur

Almås R., Forbord, M., Kvam, G.T., och Vik, J. (2006). *Det Gröna Universitetet i en skiftande omvärld. Hur Sveriges lantbruksuniversitet kan utforma en proaktiv sektorsroll in i en allmer global framtid*. Rapport Sveriges lantbruksuniversitets sektorsroll. Norsk senter for bygdefolder, Trondheim.

Altinget. (2016). ”Lärkeryd vill att regeringen prioriterar om.” Altinget, 22 augusti 2016. Tillgänglig från: <https://www.altinget.se/miljo/artikel/larkeryd-vill-att-regeringen-prioriterar-om>

Andersson, E., Knödler, M., Johansson, M., Johansson, K. (2025). *Genus och skogsägande - kunskap för vägar mot ett jämställt skogsägarskap: en forskningsöversikt*. Rapport Skog, Fakulteten för Skogsvetenskap, Sveriges Lantbruksuniversitet. <https://doi.org/10.54612/a.1jkfdtskbf>

Andersson, P.F. och Teorell, J. (pågående arbete). *It's the State, Stupid! Explaining Democratic Erosion in the 21st Century*. Department of Political Science, Stockholm University, December 2023.

Appelstrand, M. (2012). ‘Developments in Swedish forest policy and administration – from a “policy of restriction” toward a “policy of cooperation”’, Scandinavian Journal of Forest Research, 27(2), pp. 186–199. <https://doi.org/10.1080/02827581.2011.635069>

ATL. (2019). “Stopp för nyckelbiotopsinventering”. ATL - Lantbrukets Affärstidning, 28 Juni 2019. Tillgänglig från: <https://www.atl.nu/stopp-for-nyckelbiotopsinventering>

ATL. (2023). “Någon måste räkna på vad EU:s skogsstrategi kostar svenska skogsägare.” ATL – Lantbrukets affärstidning, 11 januari 2023. Tillgänglig från: <https://www.atl.nu/kostsamma-skogsforslag-fran-eu>

Béland, D. och Cox, R. (2016). *Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations*. Journal of European Public Policy, 23:3. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115533>

Beland Lindahl, K., Sténs, A., Sandström, C., Johansson, J., Lidskog, R., Ranius, T. and Roberge, J.-M. (2017). *The Swedish forestry model: More of everything?*, Forest Policy and Economics. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2015.10.012>

Bergman, M. (2024). *Konkurrens på rundvirkesmarknaden: Kunskapsunderlag*. Rapport 2024/07, Skogsstyrelsen.

Biggs, R., de Vos, A., Preiser, R., Clements, H., Maciejewski, K., och Schlüter, M. (2022). *The Routledge Handbook of Research Methods for Social-Ecological Systems*. London: Routledge.

Bjereld, U., Garme, C. och Hinnfors, J. (2022). *Att älska den man kan få: Januariavtalet och svensk demokrati i förändring*. Bokförlaget Atlas.

- Bolin, N. och Aylott, N. (2019). *The price of power: the green in the 2018 Swedish parliamentary election*. Environmental Politics, 28 (3), pp. 568-573.
<https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1557366>
- Bohman, G. (1990). "Om demokratin." Tal vid Moderaternas partistämman, 11 november 1990. Svenska tal. Tillgänglig från:
<https://www.svenskatal.se/tal/gosta-bohman-om-demokratin>
- Boström, M. (2003). *How State-Dependent is a Non-State-Driven Rule-Making Project? The Case of Forest Certification in Sweden*. Journal of Environmental Policy & Planning, 5(2), pp. 165–180.
<https://doi.org/10.1080/1523908032000121184>
- Brukas, V. och Sallnäs, O. (2012). *Forest management plan as a policy instrument: Carrot, stick or sermon?* Land Use Policy, 29(3), pp. 605–613.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.10.003>
- Brukas, V., Felton, A., Lindbladh, M. och Sallnäs, O. (2013) *Linking forest management, policy and biodiversity indicators - A comparison of Lithuania and Southern Sweden*. Forest Ecology and Management, 291, pp. 181–189.
<https://doi.org/10.1016/j.foreco.2012.11.034>
- Cai, S. och Stokols, E. (2025). *NATO chief calls Trump 'Daddy'*. Politico, 25 juni 2025. Tillgänglig från: <https://www.politico.com/news/2025/06/25/nato-chief-calls-trump-daddy-00423485>
- Callne, L. och Eriksson, P-O. (2020). *Kompromiss-kungen: Per-Ola Eriksson om ett liv i politikens mitt*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Creswell, J. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design, Choosing Among Five Approaches*. Thousands Oaks: Sage.
- Csardi, G. och Nepusz, T. (2006). *The igraph software package for complex network research*. InterJournal, Complex Systems 1695: 1–9
- Curtis, K., Guillén, L. A., och Brukas, V. (2023). *Creating the landscape, one stand at a time: The dual roles of timber buyers in the nested domains of Swedish forestry*. Forest Policy and Economics, 147, 102884.
<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2022.102884>
- Dagens Nyheter (2003). "Muller i Skogen mot oväntad chef." Dagens Nyheter, 14 februari 2003. Tillgänglig från: <https://www.dn.se/nyhetsdygnet/2003-02-14/>
- Dagens Nyheter (2025). "Skuggutredning kan sänka kyrkans nya skogsplan." Dagens Nyheter, 10 maj 2025. Tillgänglig från: <https://www.dn.se/sverige/skuggutredning-kan-sanka-kyrkans-nya-skogsplan/>
- Eisenack, K., Villamayor-Tomas, S., Epstein, G., Kimmich, C., Magliocca, N., Manuel-Navarrete, D., Oberlack, C., Roggero, M., och Sietz, D. (2019). *Design*

and quality criteria for archetype analysis. Ecology and Society, 24(3): 6.
<https://doi.org/10.5751/ES-10855-240306>

Ekelund, H. och Hamilton, G. (2001). *Skogspolitisk historia*. Jönköping: Skogsstyrelsens förlag.

Ellis, R. E. (2025,). *China's 2025 white paper on Latin America sets the stage for renewed competition with the US*. The Diplomat, 16 december 2025. Tillgänglig från: <https://thediplomat.com/2025/12/chinas-2025-white-paper-on-latin-america-sets-the-stage-for-renewed-competition-with-the-us/>

Falkemark, G. (1999). *Politik, lobbyism och manipulation: Svensk trafikpolitik i verkligheten*. Nora: Nya Doxa.

Falkemark, G. (2006). *Politik, mobilitet och miljö. Om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem*. Stockholm: Gidlunds.

Fornling, P. (2017). *Spårbyten: Bo Dockereds vägval*. Bokförlaget Arena.

Garrick, D., Alvarado-Revilla, F., de Loe, R och Jorgensen, Isabel. (2022). *Markets and misfits in adaptive water governance: how agricultural markets shape water conflict and cooperation*. Ecology & Society, Volume 27, Issue 4.
<https://doi.org/10.5751/ES-13337-270402>

Hajer, M.A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse*. Clarendon Press.

Hertog, I.M., Brogaard, S. och Krause, T. (2022) *Barriers to expanding continuous cover forestry in Sweden for delivering multiple ecosystem services*. Ecosystem Services 53, 101392. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2021.101392>

Holmgren, S., Giurca, A., Johansson, J., Kanarp, C.S., Stenius, T. och Fischer, K., (2022). *Whose transformation is this? Unpacking the 'apparatus of capture' in Sweden's bioeconomy*. Environmental Innovation and Societal Transitions 42, 44–57. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.11.005>

Högsta förvaltningsdomstolen (2024). *Dom i mål om registrering av nyckelbiotop*. Mål: 7527-22. Tillgänglig från: <https://www.domstol.se/nyheter/2024/01/dom-i-mal-om-registrering-av-nyckelbiotop/> [2025-12-15]

Ivarsson Westerberg, A. och Niemann, C. (2007). *Vägar till makten. Statsrådets och statssekreterarnas karriärvägar*. Huddinge: Samtidshistoriska institutet.

Ivarsson Westerberg, A. (2010). *Makthavare i ministerns skugga*. Umeå: Borea.

Katrineholms-kuriren. (2016). ”C och LRF rasar mot skogsutredare.”. Katrineholms-kuriren, 9 juli 2016. Tillgänglig från: <https://www.sydsvenskan.se/Nyheter/c-och-lrf-rasar-mot-skogsutredare/>

Kristersson, U. och Orpo, P. (2025). *Letter to Ursula von der Leyen regarding the importance of the forest sector in Sweden and Finland*. 15 September 2025. Government of Sweden & Government of Finland.

KSLA. (2012). *Dags att utvärdera den svenska modellen för brukande av skog*, Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift, 8(151), s. 1-52. Tillgänglig från: <https://www.ksla.se/wp-content/uploads/2013/02/KSLAT-8-2012-Dags-att-utvardera-den-svenska-modellen.pdf>

KT-Kuriren. (2025). "Kyrkans skog: Jägmästarna beställde ytterligare en analys." KT-Kuriren, 16 Mars 2025. Tillgänglig från: <https://www.kt-kuriren.se/2025/03/16/kyrkans-skog-jagmastarna-bestallde-ytterligare-en-analys-c7bdd/>.

Land Lantbruk. (2016). "Skarpare läge för äganderätten." Land Lantbruk 51/2016, 16 december 2016.

Land Lantbruk. (2017). "2016 blev ett politiskt skördeår för LRF." Land Lantbruk 16/2017, 14 april 2017.

Lant Lantbruk. (2018a). "Stopp för inventering av nyckelbiotoper och naturnära jobb." Land Lantbruk, 14 december 2018.

Land Lantbruk. (2018b). "Upprop för äganderätten." Land Lantbruk, 18 maj 2018.

Larsson, H. (2015). *Grön politik för det goda livet: från agrardemokrati till ekohumanism och grön liberalism – Bondeförbundet/Centerpartiet genom ett sekel- och inför framtiden*. Fristil

Larsson, H. och Sunesson, Y. (red.) (2023). *Gustaf Jonnergård: Sveriges "längste" partisekreterare*. Stockholm: Ekerlids.

Lidskog, R. and Löfmarck, E. (2016). *Fostering a flexible forest: Challenges and strategies in the advisory practice of a deregulated forest management system*. Forest Policy and Economics, 62, pp. 177–183. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2015.10.015>

Ljunggren, S-B. (2019). "Januariavtalet sitter i Centerpartiets natur." Timbro, 4 juli 2019. Tillgänglig från: <https://timbro.se/smedjan/januarioverenskommelsen-sitter-i-centerpartiets-natur/>

Lukes, S. (1974). *Power: a radical view*. London: Macmillan. (2nd edition 2005).

Löf, A. och Bankler, C. (2023). *Också Annie*. Bokförlaget Forum.

Marquis, C. och Qiao, K. (2022). *Mao and Markets: The Communist Roots of Chinese Enterprise*. New Haven and London: Yale University Press.

Mayring, P. (2004). *Qualitative content analysis. A companion to qualitative research*, 1(2), 159-176.

Moore, S. (2022). *China's Next Act: How Sustainability and Technology are Reshaping China's Rise and the World's Future*. New York: Oxford University Press.

Morales Olmos, V. och Hoefflich, V. A. (2024). *Trends of forest investments in selected countries of Latin America*. Journal of Forest Business Research, 3(1), i–x. <https://doi.org/10.62320/jfbr.v3i1.56>

Mårald, E. (2018). *Framtidens skogsakademiker: Skogsakademisk utbildning i ett tidsövergripande perspektiv*. KSLA Tidskrift nr 5, årgång 157.

Naturvårdsverket (2025) *Om Naturvårdsverket*. Tillgänglig från: <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/om-naturvardsverket/> [2025-12-02]

Naturvårdsverket. (2022). *Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen*. PM 2022-09-28, Ärendenummer NV-07370-21.

Pearson, M. M., Rithmire, M., och Tsai, K. S. (2022). *The new China shock: How Beijing's party-state capitalism is changing the global economy*. Foreign Affairs, 8 december 2022. Tillgänglig från: <https://www.foreignaffairs.com/china/new-china-shock>

Pierson, P. (2004). *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press

Priebe, J. (2025). *Skogen: en betraktelse genom möjlighetsfönstret kring 1990*. In: Mørkved Hellenes, A., Lundin, P. och Hultman, M. (red.), *Grå reformer och gröna omställningar: omregleringar av sociotekniska system i Sverige runt 1990* (s. 187–215). Lund: Nordic Academic Press.

R Core Team. (2024). R: A Language and Environment for Statistical Computing.

Regeringen (2025). Hemsidor under www.regeringen.se: *Så styrs Sverige, Lagstiftningsprocessen, Demokratiskt system med fria val, Riksdagens uppgifter, Regeringskansliet*. [2025-11-27]

ResourceWise. (2025). *China's pulp boom and the future of global supply*. ResourceWise, 21 August 2025. Tillgänglig från: <https://www.resourcewise.com/blog/chinas-pulp-boom-and-the-future-of-global-supply-1755791626723>

Reuters. (2025). *EU's von der Leyen: 15% the 'best we could get'*. Reuters, 27 July 2025. Tillgänglig från: <https://www.reuters.com/business/eus-von-der-leyen-15-best-we-could-get-2025-07-27/>

Ross, J. (2024). *China gets 63% of lumber from Russia: Can EU producers keep up?* Wood Central, 22 april 2024. Tillgänglig från: <https://woodcentral.com.au/china-gets-63-of-lumber-from-russia-can-eu-producers-keep-up/>

- Rydland, C. (2013). *Aspects of Cooperation and Corporate Governance in the Swedish Regional Newspaper Industry*. Avhandling, Handelshögskolan i Stockholm. <https://research.hhs.se/esploro/outputs/doctoral/Aspects-of-Cooperation-and-Corporate-Governance/991001480493306056>
- SFS 1979:429. *Skogsvårdslag*. Stockholm: The Swedish Government.
- Skogskunskap (2024). *Skogsägarföreningar*. Tillgänglig från: <https://www.skogskunskap.se/aga-skog/fakta-om-skogen/fakta-om-skogen/skogsagarforeningar/> [2025-11-27]
- Skogsstyrelsen (2025). Hemsidor under www.skogsstyrelsen.se: *Ledning och styrelse, Miljöbalken i skogen, Miljömålet Levande skogar*. [2025-12-02]
- Skogsstyrelsen (2024a). *Förändringar av politiken med koppling till skog sedan 1993. Underlag till 2024 års skogspolitiska utredning*. Rapport 2024/10.
- Skogsstyrelsen (2024b). *Policyutveckling inom EU som rör skogen*. Underlag till 2024 års skogspolitiska utredning. Rapport 2024/17
- SLU (2025). *Utredning och analyser av kyrkans skogar och skogsbruk*. Tillgänglig från: <https://www.slu.se/nyheter/2025/03/utredning-och-analyser-av-kyrkans-skogar-och-skogsbruk/> [2025-11-24]
- Smith, A. (1776) (omtryck 1982). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Redaktör Andrew Skinner. London: Penguin Classics.
- SOU (1990). *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport 1990:44.
- Stenkoll (2021). "Balansakt: Balanskommissionen vill förbättra de svenska tillståndprocesserna." Stenkoll – en tidning från Sveriges bergmaterialindustri, nummer 158, november. Tillgänglig från: <https://www.emagasin.se/paper/f8jx1vx2/paper/1#/paper/f8jx1vx2/1>.
- Sténs, A. och Mårald, E. (2020). "Forest property rights under attack": *Actors, networks and claims about forest ownership in the Swedish press 2014–2017*. *Forest Policy and Economics* 111, 102038. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.102038>
- Sundström, G. (2005) *Målstyrningen drar åt skogen - Om government och governance i svensk skogspolitik*. Stockholm: SCORE.
- Svallfors, S., Garsten, C. och Rothstein, B. (2015). *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos.
- Svallfors, S. (2020). *Politics for Hire: The World and Work of Policy Professionals*. Cheltenham: Edward Elgar.

Svallfors, S. och Tyllström, A. (2019). *Resilient privatization: the puzzling case of for-profit welfare providers in Sweden*. Socio-Economic Review, Volume 17, Issue 3, 745-765. <https://doi.org/10.1093/ser/mwy005>

Sveaskog (2025). *Vårt uppdrag*. Tillgänglig från: <https://www.sveaskog.se/om-sveaskog/bolagsstyrning/sveaskogs-uppdrag/> [2025-12-01]

Svenska Botaniska Föreningen (2020) Hur Ojnareskogen räddades och Bästeträsk blir nationalpark. Tillgänglig från: <https://svenskbotanik.se/nyheter/hur-ojnareskogen-raddades-och-bastetrask-blir-nationalpark/> [2025-12-15]

TT Nyhetsbyrå. (2016). ”Löfven och Bucht vill ta ut mer skog.” TT Nyhetsbyrå, 31 augusti 2016.

USDA (2024). *Solid wood products annual: China (CH2024-0109)*. U.S. Department of Agriculture (USDA) och Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Information Network (GAIN), 19 August 2024. Tillgänglig från: <https://www.fas.usda.gov/data/china-solid-wood-annual-2024>

Wang, D. och Kroeber, A. (2025). *The real China model: Beijing's enduring formula for wealth and power*. Foreign Affairs, September/October 2025. Tillgänglig från: <https://www.foreignaffairs.com/china/real-china-model-wang-kroeber>

Wiarda, H.J. (1997). *Corporatism and comparative politics*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Yin, R. (2003). *Case study research: design and methods*. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications.

Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: PublicAffairs.

Bilaga 1. Tidslinje

Tidslinje över skogliga politiska och mediala händelser 2014–2022. Teckenförklaringar finns i tabellen på nästa sida.

	-2013	2014				2015				2016				2017				2018				2019				2020				2021				2022			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4				
Politiken																																					
Regering					A																										B						
Statsminister					A															B										C	D						
Miljö- och klimatminister					A							B								C										D		E					
Landsbygdsminister					A															B											C	D					
Generaldirektör SKS	A								B																												
Januariavtalet																																					
Nyckelbiotopsinventering	A,B												C,D						E		F										H						
Nationella skogsprogrammet	A	B						C,D		E		F			G			H		I					J,K,L	M					N		O	P			
Miljömålsberedningen	A																																B				
Skogsutredningar			A							B	C	D	E,F		G			H						I		J			K		L			M			
Propositioner													A																		B		C				
Media & kampanjer	A					B				C																			D,E	F	G		H	I,J	K,L		

Teckenförklaringar till Tidslinje: Referenser inom hakparenteser följer efter tabellen.

Politiken	År	Händelse på tidslinjen
Regering	2014–2021	A. Minoritetskoalition; Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna
	2021–2022	B. Minoritetsregering; Socialdemokraterna
Statsminister	2014–2018	A. Stefan Löfven (S) I
	2018–2021	B. Stefan Löfven (S) II
	2021	C. Stefan Löfven (S) III
	2021–2022	D. Magdalena Andersson (S)
Miljö- och klimatminister	2014–2016	A. Åsa Romson (MP)
	2016–2018	B. Karolina Skog (MP)
	2019–2021	C. Isabella Lövin (MP)
	2021–2021	D. Per Bolund (MP)
	2021–2022	E. Annika Strandhäll (S)
Landsbygdsminister	2014–2018	A. Sven-Erik Bucht (S)
	2018–2021	B. Jennie Nilsson (S)
	2021–2021	C. Ibrahim Baylan (t.f.) (S)
	2021–2022	D. Anna-Caren Säterberg (S)
Skogsstyrelsens generaldirektör	2009–2015	A. Monika Stridsman
	2015–	B. Herman Sundqvist
Januariavtalet	2019–2021	11 januari 2019 - 9 juli 2021 Januariavtalet
Nationella skogsprogrammet [1,2]	2013	A. Behovet av ett nationellt skogsprogram påpekas i proposition 2013/14:141 <i>En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster</i> . Miljömålsberedningen föreslår ett etappmål om att ta fram ett nationellt skogsprogram (SOU 2013:43). 15 okt Skogsstyrelsen rapporterar regeringsuppdraget om en förstudie för ett nationellt skogsprogram.
	2014	B. 27 feb Regeringen beslutar om ett etappmål att en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram ska etableras.
	2015	C. Juli Regeringen beslutar att en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram ska etableras.
	2015	D. 21 sep I budgetpropositionen 2015/16:1 redovisas regeringens vision för skogsprogrammet "Skogen, det gröna guldets, ska bidra med jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi". Programmet ges 26 Mkr/år 2017–2019.

	2016	E. Programrådet består av representanter från 24 olika organisationer som samlas eller kontaktats 1–2 gånger sen 2016.
	2016	F. 1 sep Arbetsgrupperna överlämnar underlagsrapporter med förslag till strategiska rekommendationer och åtgärder till regeringen (N2016/06464/SK).
	2017	G. 17 jul Regeringsuppdrag till Skogsstyrelsen att bistå i genomförandet av det nationella skogsprogrammet 2017–2022.
	2018	H. 17 maj 2018 Beslut om nationellt skogsprogram för Sverige inkl. handlingsplan.
	2018	I. 27 nov Årskonferens: <i>Nationella skogsprogrammet i praktiken</i>
	2019	J. 27 nov Årskonferens: <i>Varför ser vi olika på skogen</i>
	2019	K. Programmet ges 23 Mkr 2020 och 22 Mkr/år 2021–2022 (prop. 2019/20:1 UO23)
	2019	L. 23 dec Uppdrag till Skogsstyrelsen att genomföra åtgärder under 2020–2022 inom ramen för det nationella skogsprogrammet inklusive regionala insatser (N2019/03247/SMF, N2019/00843/SMF)
	2020	M. Fyra kunskapsseminarier organiseras av Skogsstyrelsen och SLU.
	2021	N. 2 feb Årskonferens: <i>Skogen i framtiden</i>
	2022	O. 7 juli Uppdaterad handlingsplan och lägesrapport för Sveriges nationella skogsprogram.
	2022	P. 24 nov Årskonferens: <i>Skogen i fokus</i>
	2022	Q. 24 nov Årskonferens: <i>Skogen i fokus</i>
Statliga utredningar (SOU) relaterade till skogen	2014	A. 24 jun publiceras SOU 2014:50 <i>Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten</i>
	2015	B. 19 nov 2015 Regeringen uppdrar åt en särskild utredare att göra en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen (SOU 2017:81) [12]
	2016	C. 15 feb publiceras SOU 2016:21 <i>Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige - Delbetänkande av Miljömålsberedningen</i>
	2016	D. 22 jun publiceras SOU 2016:47 <i>En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige</i>

	2016	E. 13 juli entledigades utredaren för SOU 2017:81 Charlotta Riberdahl av landsbygdsminister Sven-Erik Bucht (S) efter ett uttalat sig om äganderätten under Almedalsveckan [10, 11]
	2016	F. 7 jul kommittédirektiv för utredningen M 2016:05 <i>Fossilfritt Sverige</i> beslutas.
	2017	G. 22 mar publiceras SOU 2017:22 <i>Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi</i>
	2017	H. 16 okt publiceras SOU 2017:81 <i>Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen</i> [12]
	2019	I. 18 jul kommittédirektiv för utredningen SOU 2020:73 <i>Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen</i> beslutas.
	2020	J. 29 jan publiceras SOU 2020:4 <i>Vägen till en klimatpositiv framtid</i>
	2020	K. 30 nov publiceras SOU 2020:73 <i>Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen</i>
	2021	L. 10 jun publiceras SOU 2021:51 <i>Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar</i>
Miljömålsberedningen [3] (är del av SOU:s men redovisas här separat för ökad tydlighet)	2010	A. Juli. Miljömålsberedningen inrättas av regeringen för att nå bred politisk samsyn kring olika miljöfrågor. Beredningens uppgift är att föreslå hur miljö kvalitets-målen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder
	2022	B. Augusti. Miljömålsberedningen får i uppdrag att föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald, samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom mark-användningssektorn (LULUCF)
Propositioner	2017	A. 14 mar Prop. 2016/17:146 <i>Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige</i>

	2021	B. 10 nov Prop. 2021/22:58 <i>Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund</i>
	2022	C. 5 apr Prop. 2021/22:207 <i>Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog</i>
Nyckelbiotopsinventering	1991	A. En projektplan för försöksinventering av nyckelbiotoper publiceras [6]
	1993–1998	B. Skogsstyrelsen genomför nyckelbiotopsinventeringar på småskogsbrukets mark [6]
	2017	C. 9 mar Skogsstyrelsens GD Herman Sundqvist skriver på DN debatt "Vi pausar inventeringen av nyckelbiotoper i nordväst" [13]
	2017	D. Mars. Skogsstyrelsen beslutar att registreringar av nyckelbiotoper ska pausas i nordvästra Sverige. Under sommaren och hösten genomförs ett intensivt arbete för att lägga grunden för den "utvecklade metoden" i nordvästra Sverige [6]
	2018	E. 17 maj 2018 Skogsstyrelsen får i uppdrag av regeringen att genomföra en utökad, nationell nyckelbiotopsinventering [5, 6]
	2018	F. 21 dec Riksdagen beslutar att bifalla Miljö- och jordbruksutskottets förslag vilket innebär att satsningen på 20 miljoner kronor för inventering av nyckelbiotoper avvecklas [5]
	2019	G. 27 jun Uppdraget från den 17 maj 2018 att genomföra den utökade nyckelbiotopsinventeringen dras tillbaka av regeringen och avvecklas. Som skäl anges Januariavtalet. [6] Viss metodutveckling fortgår [5]
	2021	H. 21 dec Skogsstyrelsen upphör från och med detta datum att identifiera och registrera nyckelbiotoper i samband sin verksamhet. Som skäl anges rättsläget [5]
Media & kampanjer	2012	A. Maciej Zaremba publicerar flera reportage i DN om svenska skogen.
	2015	B. Svensk Skogskommunikation AB, registrerades som bolag år 2015 och ägs gemensamt av flera företag i skogsbranschen. Bland andra står LRF Skogsägarna, Skogsindustrierna, Bergvik Skog

		och Sveaskog m.fl. Verksamheten bekostas av alla skogsägare genom ett avdrag vid virkesförsäljning. [20, 22]
	2017–2019	C. 27 mars Svensk Skogskommunikation AB via initiativet Svenska skogen drar i gång sin första kampanj som syftar till att höja kunskapen och intresset för den svenska skogen som framtidsresurs. Mellan åren 2017–2019 spenderar initiativet 135 Mkr på affischer i lokaltrafik, tidningsannonser och filmer. [7, 14, 22]
	2021	D. 18 jan DN och Lisa Röstlund inleder en granskande serie om det svenska skogsbruket [9]
	2021	E. 19 jan Naturskyddsföreningen startar kampanjen "Tyst skog" med målet att nyansera bilden av tillståndet i den svenska skogen. [16]
	2021	F. 6 apr Sveaskog lämnar initiativet Svenska skogen. [14]
	2021	G. 20 sep SVT Vetenskapens värld sänder första avsnittet i programserien "Slaget om skogen". Ytterligare sex delar sänds september–oktober 2021. [19]
	2022	H. Mars. Schibsted Brand Studios omfattande kampanj för Svenska Skogen prisades som bland de bästa i världen för sitt strategiska arbete inom kategorin Best Native Advertising Strategy på 2022 års Native Advertising Awards [17, 18]
	2022	I. Maj. Granskningsnämnden friar SVT:s programserie "Slaget om skogen" från anklagelser om partiskhet och osaklighet. SVT fälls dock för tre sakfel. Totalt togs det emot 49 anmälningar mot serien. Bland anmälarna fanns företrädare för skogsindustrin, branschorganisationer såsom Skogsentreprenörerna och intresseorganisationer såsom Lantbrukarnas Riksförbund (LRF).
	2022	J. Juni 2022 Lisa Röstlunds bok "Skogslandet: en granskning" publiceras.
	2022	K. 22 okt Svenska skogen kampanjen får årets Svenska Greenwashingpris av Jordens vänner. [15]

	2022	L. 23 okt SVT Vetenskapens värld sänder tre avsnitt i programserien "Slaget om skogen fortsätter". [19]
--	------	---

- [1] Regeringskansliet (2018). *Strategi för Sveriges nationella skogsprogram*. Tillgänglig från: https://www.regeringen.se/contentassets/34c919715e0b4285a5da5b51f38b28af/20180524_hela.pdf [2025-12-03]
- [2] Regeringskansliet (2022). *Uppdaterad handlingsplan och lägesrapport för Sveriges nationella skogsprogram*. Tillgänglig från: <https://www.regeringen.se/contentassets/4bf5d97fd5ae41eaab2acbb5e46081ac/uppdaterad-handlingsplan-och-lagesrapport-for-sveriges-nationella-skogsprogram.pdf> [2025-12-03]
- [3] Naturvårdsverket (2025). *Miljömålsberedningen*. Tillgänglig från: <https://sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/vem-gor-vad-i-miljomalssystemet/miljomalsberedningen/> [2025-12-03]
- [5] Regeringen (2019). *Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen*. N2019/02259/SMF 2019-06-27. Tillgänglig från: <https://www.regeringen.se/contentassets/db095bfe81dc49268569ca50060d7a95/uppdrag-att-avveckla-den-utokade-nyckelbiotopsinventeringen.pdf> [2025-12-04]
- [6] FSC (2022). *Inventering av nyckelbiotoper – 30 år av erfarenhet och utveckling*. Tillgänglig från: <https://se.fsc.org/sites/default/files/2022-12/Inventering%20av%20nyckelbiotoper%20-%2030%20%C3%A5r%20av%20erfarenhet%20och%20utveckling%20221108.pdf> [2025-12-04]
- [7] Skogen (2017). *Landsomfattande kampanj för svensk skog*. Tillgänglig från: <https://www.skogen.se/nyheter/landsomfattande-kampanj-for-svensk-skog/> [2025-12-04]
- [9] DN (2021). *Samer, turismföretag och miljörorelsen kritiserar Sveaskogs avverkningar*. Tillgänglig från: <https://www.dn.se/sverige/samer-turismforetag-och-miljororelsen-kritiserar-sveaskogs-avverkningar/> [2025-12-03]
- [10] Smålandsposten (2016). *Skogsutredare Charlotta Riberdahl sparkas*. Tillgänglig från: <https://www.smp.se/artikel/skogsutredare-charlotta-riberdahl-sparkas/> [2025-12-03]
- [11] SOU 2017:81 (2017). *Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

- [12] Regeringskansliet (2017) *Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen*. Tillgänglig från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/10/sou-201781/> [2025-12-03]
- [13] Sundqvist, Herman (2017). ”Vi pausar inventeringen av nyckelbiotoper i nordväst”. Dagens Nyheter 09/03/2017. Tillgänglig från: <https://www.dn.se/debatt/vi-pausar-inventeringen-av-nyckelbiotoper-i-nordvast/> [2025-12-03]
- [14] Skogen (2022). *Sveaskog lämnar jättekampanj*. Tillgänglig från: <https://www.skogen.se/nyheter/sveaskog-lamnar-jattekampanj-0/> [2025-12-03]
- [15] Natursidan (2022). *Pr-kampanjen ”Svenska skogen” årets greenwash*. Tillgänglig från: <https://www.natursidan.se/nyheter/pr-kampanjen-svenska-skogen-arets-greenwash/> [2025-12-03]
- [16] Naturskyddsföreningen (2021). *Ny kampanj visar hur den svenska skogen tystnar*. Tillgänglig från: <https://via.tt.se/pressmeddelande/3291358/ny-kampanj-visar-hur-den-svenska-skogen-tystnar?publisherId=3236031> [2025-12-03]
- [17] Schibsted for Business (2022) *Svenska Skogen*. Tillgänglig från: <https://schibstedforbusiness.se/svenska-skogen/> [2025-12-03]
- [18] Native Advertising Institute (2022) *Native Advertising Awards 2022 Shortlist*. Tillgänglig från: <https://www.nativeadvertisinginstitute.com/awards/2022-shortlist> [2025-12-03]
- [19] Skogforsk (2025) *Slaget om skogen i SVT Vetenskap*. Tillgänglig från: <https://www.skogforsk.se/nyheter--press/slaget-om-skogen/> [2025-12-03]
- [20] Bolagsfakta (2025). *Svensk Skogskommunikation AB*. Tillgänglig från: https://www.bolagsfakta.se/5590319231-Svensk_Skogskommunikation_AB#uppgifter [2025-12-03]
- [21] SVT (2022). ”Slaget om skogen” opartisk – men fälldes för tre sakfel. SVT Programetiks informationsbrev 2022-05-09. Tillgänglig från: <https://omoss.svt.se/download/18.3e662418093c7ae1e71584/1652196965012/SVT%20Programetiks%20infobrev%202022-05-09.pdf> [2025-12-03]
- [22] Jäppinen, Armas (2021). *Svenska skogen – snart 200 miljoner satsade*. iSkogen, 2021-03-06. Tillgänglig från: <https://iskogen.se/skogsbruk/svenska-skogen-snart-200-miljoner-satsade/> [2025-12-03]

Bilaga 2. Informanternas förslag på åtgärder

I tabellen nedan presenteras de åtgärder och förslag som informanterna själva lyfte fram i intervjuerna som svar på frågan vad de skulle vilja se för förändringar av skogspolitiken framöver. Rapportförfattarna har här gjort en minimal redigering av förslagen som sådana och endast sammanställt förslag som liknat varandra, förberett presentationen i tabellformat och tillskrivit dessa kategorier för att öka översiktligheten.

#	Förslagskategori	Förslag på åtgärd	Motivation
1	<i>Demokratisk styrning inom EU</i>	Låt Europeiska rådet dela ansvaret för lagstiftning med EU-kommissionen, i stället för att kommissionen ensam har förslagsmonopol.	För att minska EU:s demokratiska underskott, öka medlemsländernas inflytande och motverka populism genom tydligare gemensamt ledarskap.
2	<i>Kalmarunionens nordiska stormakt</i>	Ersätt Nordiska rådet med ett EU-centrerat samarbete mellan Sverige, Finland, Danmark och Norge som kan agera gemensamt i EU.	För att stärka de nordiska ländernas förhandlingskraft i EU och motverka splittring i skogsfrågor.
3	<i>Stärk den paneuropeiska skogsprocessen (Forest Europé).</i>	Stärk den mellanstatliga skogsprocessen Forest Europé som alternativ kanal.	För att stärka medlemsstaternas direkta inflytande över skogspolitiken, minska kommissionens dominans och återkoppla till den ursprungliga hållbarhetslogiken från Helsingforsdeklarationen (1992).
4	<i>Ökad kommunikation och samordning</i>	Stärk kommunikationen mellan skogssektorn, miljöorganisationer och EU-institutioner genom gemensamma nordiska positioner och samlade informationsinsatser.	För att minska polarisering, öka förståelsen för långsiktiga skogsprocesser och stärka medlemsländernas kollektiva röst i EU.
5	<i>Stärk svensk närvaro i EU:s institutioner</i>	(a) Öka antalet svenska nationella experter och sakkunniga inom skogs- och miljöpolitik; (b) förbättra villkoren för	För att öka svensk påverkan när "pennan sätts på" i lagförslag, och för att

		utstationerade: säkerställ lösningar för föräldraförsäkring, barnomsorg/skolor och praktiskt stöd vid flytt, så att fler stannar kvar.	behålla kompetens genom attraktiva villkor.
6	<i>Översyn av virkesmarknaden & råvarustrukturen</i>	Inled en statlig utredning av virkesmarknaden och relationen mellan skogsägare och skogsindustri. Granska prissättningsmekanismer, marknadskoncentration och incitament för överavverkning.	För att synliggöra maktobalanser mellan skogsägare och industri, motverka missbruk av marknadsdominans och säkerställa en långsiktigt hållbar råvaruförsörjning.
7	<i>Stärk äganderätten och tydliggör lagstiftningen</i>	Förtydliga lagstiftningen kring äganderätt, brukanderätt och ekonomisk kompensation vid miljöinskränkningar. Överväg att stärka äganderätten i grundlagen.	För att minska rättsosäkerhet, minska behovet av domstolsprövningar och skapa en tydligare balans mellan produktivt skogsbruk, klimatmål och levande landsbygd.
8	<i>Stärk oberoendet i kunskapsproduktionen</i>	(a) Flytta SLU:s huvudmannaskap till Utbildningsdepartementet för att garantera akademisk oberoende från näringspolitiska intressen. (b) Ge Skogsstyrelsen utökade resurser och mandat att reglera, följa upp och rådgiva enligt skogsvårdslagen.	För att minska den informella maktkopplingen mellan näringsdepartementet och forskningen, stärka den vetenskapliga integriteten och återupprätta förtroendet för statens kunskapsbas.
9	<i>Demokratisera förvaltningen av skogen</i>	Utveckla modeller för samförvaltning där lokalsamhällen, kommuner och civilsamhälle ges inflytande i beslut om skogsbrukets inriktning och avverkningar.	För att minska maktkoncentrationen till enbart markägare, öka legitimiteten och skapa balans mellan produktions-, miljö- och samhällsintressen.
10	<i>Oberoende rådgivning och stärkt skogsägarinflytande</i>	Skapa en reglerad, oberoende rådgivningssektor för skogsägare, frikopplad från skogsindustrins köpsida. Inför lagstiftning som förbjuder	För att stärka de faktiska skogsägarnas inflytande, minska industrins dominans över rådgivningen och skapa en mer diversifierad, transparent och skogsägarcentrerad politik.

		intressekonflikter mellan rådgivning och virkesförsäljning.	
11	<i>Tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheter</i>	Se över och klargör ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, särskilt där skogslagstiftningen och miljöbalken överlappar.	För att minska dubbelstyrning, otydlig implementering och konflikter mellan myndigheter, samt skapa en mer effektiv och konsekvent tillämpning av skogspolitiken.
12	<i>Inför flexibla ersättningssystem för skogsägare</i>	Utveckla ett nationellt system där skogsägare kan välja mellan olika ersättningsformer vid miljö eller brukandebegränsningar, exempelvis genom skatteavdrag, naturvårdskrediter eller direkt kompensation.	För att stärka äganderätten, öka frivilligheten och göra det ekonomiskt hållbart att bidra till naturvårds- och klimatmål utan att tvingas till avverkning.
13	<i>Ställ om Sveaskogs roll</i>	Ändra statens ägarstyrning så att Sveaskog får ett nytt uppdrag att vara en förebild för ekosystembaserat skogsbruk, med fokus på biologisk mångfald och ekosystemtjänster snarare än enbart avkastning.	För att staten genom sitt eget bolag ska gå före i omställningen till hållbart skogsbruk och visa vägen för privata aktörer.
14	<i>Reformera principen om 'Frihet under ansvar'</i>	Reformera skogslagstiftningen med ett bredare samhällsperspektiv. Genomför en ny statlig utredning för att skapa en modern skogslagstiftning som integreras i miljöbalken och omfattar fler intressen – såsom friluftsliv, rekreation, kulturmiljö och klimat – utöver produktion och miljö.	För att skapa en rättvisare, hållbar och samhällsövergripande skogspolitik som balanserar ekonomiska, ekologiska och sociala mål.
15	<i>Långsiktiga spelregler</i>	Inrätta en permanent skogspolitisk beredning med representanter från partier, myndigheter,	För att minska kortsiktig pendelpolitik, öka förutsägbarheten för skogsägare och industri,

		forskning och civilsamhälle. Syftet är att skapa långsiktiga, blocköverskridande spelregler och gemensamma kunskapsunderlag som kan stå över regeringsskiften.	samt stärka legitimiteten genom vetenskapligt grundade beslut och gemensam problemförståelse.
16	<i>Bryt grupptänkandet & informella maktstrukturer</i>	Inför transparensregler och rotationsprinciper för nyrekrytering inom skogsmyndigheter, statliga bolag och forskningsmiljöer. Motverka personberoende nätverk genom att öppna sektorn för nya kompetenser och perspektiv.	En mer öppen rekrytering och tydligare regelverk kan motverka vänskapsband och cirkulation inom samma kretsar.
17	<i>Granska & minska överimplementering av EU-lagstiftning</i>	Genomför en systematisk översyn av hur EU:s skogliga direktiv och regelverk har implementerats i Sverige, med fokus på att identifiera och avskaffa överimplementering.	För att undvika onödigt betungande regler, stärka rättssäkerheten för skogsägare och säkerställa konkurrensneutralitet inom EU.
18	<i>Utveckla långlivade träprodukter</i>	Främja utvecklingen av långlivade träprodukter där kolet fortsätter att lagras i byggnader, infrastruktur och avancerade biobaserade material.	Genom att använda en större andel av träråvaran i långlivade produkter kan skogsbruk och ökad kolinlagring gå hand i hand. Detta kan minska polariseringen och skapa gemensamma incitament för både industri och miljöorganisationer.