

Internationella Handelshögskolan  
Högskolan i Jönköping

# **Vi hade i alla fall tur med vädret**

En processutvärdering av arbetet med barkborre och storm 2007

Magisteruppsats Statskunskap  
Författare: Nina Lindgren  
Handledare: Benny Hjern,  
Mikael Sandberg  
Jönköping 2009

# Innehållsförteckning

Innehållsförteckning .....	2
Abstract.....	3
Sammanfattning .....	4
1. Inledning .....	5
1.1 Skogspolitiken – igår och idag.....	5
1.2 Skogsstyrelsen och skogspolitiken - en historisk tillbakablick.....	6
1.3 Problemformulering .....	10
1.4 Storm och granbarkborren 2007 .....	12
1.5 Projektet barkborre och storm 2007.....	13
2. Teoretiskt ramverk – policyprocessen och implementering .....	15
2.1 Implementering utifrån ett nedifrånperspektiv. ....	16
3. Studiens syfte och frågeställningar .....	18
4. Studiens upplägg.....	19
4.1 Om utvärdering.....	19
4.2 Intervjun.....	20
4.3 Intervjumanualen .....	20
4.4 Urval och bortfall.....	22
4.5 De intervjuade.....	23
4.6 Bearbetning av intervjuerna.....	24
4.7 Återkoppling till respondenter och uppdragsgivare.....	24
5. Resultat .....	25
5.1 Utmaning .....	25
5.1.1 Att få en bild av läget samt informera och engagera skogsägare och skogsnäring.....	25
5.1.2 Att hantera oroliga markägare, konflikter och egen stress.....	26
5.1.3 Att få ut virket i tid .....	27
5.1.4 Att bestämma metod för att bekämpa granbarkborren.....	28
5.2 Handling .....	28
5.2.1 Information .....	28
5.2.2 Resursmobilisering .....	29
5.2.3 Skärpta föreskrifter .....	30
5.2.4 Metoder för att bekämpa granbarkborren och anledningar till dessa val.....	30
5.3 Framtid och utvärdering.....	33
5.4 Nätverk i kristid .....	35
5.4.1 Nätverkskartan .....	35
5.4.2 relationerna på nationell, regional och lokal nivå.....	35
5.4.3 Olika roller i kristid.....	36
6. Diskussion.....	38
Referenser .....	39

## **Abstract**

In the night between the 8th and 9th of January 2005 there was a storm that swept over the south of Sweden, called Gudrun. Two years later there was another storm, called Per, in the same area. These storms led to a great development of the insect spruce bark beetle. The aim of this study was to describe the use of pesticide from a bottom-up approach. This process evaluation describes the relationships and networks between people during the spruce bark beetle crisis in 2007.

18 people from different authorities and organisations gave their opinion on what were the challenges during the year, which people they collaborated with and what were the actions and the rationales behind. They also described what they thought could have been done better and shared their thoughts about the future. They described four challenges. The first and second challenge was to gather information about the situation and to share it with the relevant people, the third was to get the timber out of the forest. The fourth challenge was to decide what type of control method that should be used. The arguments for using a certain method could be environmental or practical reasons or just simply “to do something”. During the year the actions were focused on sharing information and mobilising resources for logging or pesticide usage.

The study concludes that in the time of crisis there might be a need for clearer definition of roles and responsibilities and use of other work methods.

**Keywords:** spruce bark beetle, Swedish Forest Agency, bottom-up approach, network

## Sammanfattning

Natten mellan den 8-9 januari 2005 drog stormen Gudrun in över södra Sverige. Två år senare drabbades södra Sverige av ytterligare en storm, kallad Per. Efter båda dessa stormar blev det en stor populationsutveckling av insekten granbarkborre. Syftet med denna studie har varit att beskriva hur arbetet med bekämpning av barkborre- och stormfrågorna sett ut utifrån ett nedifrånperspektiv under år 2007. Studien, som är en processutvärdering, har beskrivit relationerna och nätverken under en tid som kan räknas som en kris.

Genom att ställa öppna frågor och användning av snöbollsmetoden har 18 personer från myndigheter och andra organiserade intressen berättat vad de upplevde var utmaningen under 2007, med vilka de samverkade med, hur de handlade och varför de handlade på det ena eller andra sättet. De lyfte också fram vad de ansåg kunde ha gjorts bättre samt sina tankar om framtiden.

Utmaningen under året var enligt de intervjuade personerna att få en bild av läget och informera olika aktörer, att hantera oroliga personer och sin egen stress, att få ut virket från skogen i tid samt att bestämma sig för vilken metoder som skulle användas för att bekämpa granbarkborren. Utifrån det sistnämnda så fanns det flera olika skäl till varför man valde en metod framför den andra, det kunde handla om miljömässiga, estetiska, praktiska eller att man helt enkelt kände att man var tvungen att agera. Mycket av arbetet under året bestod i att sprida information och mobilisera resurser.

Studien lyfter relations- och beteendefrågor och kommer fram till att det kan behövas en tydlighet i rollerna i kristider samt att alla de medel som används till vardags, t.ex. rådgivning och påverkan, kanske inte är lika aktuella i kristider.

**Nyckelord:** Granbarkborre, Skogsstyrelsen, nedifrånperspektiv, nätverk

# 1. Inledning

Detta är en studie om den svenska skogen, insekten granbarkborre,<sup>1</sup> bekämpningsarbetet av insekten och organiseringen av bekämpningsarbetet utifrån Skogsstyrelsen som organisation. Det är en studie som utgått från ett utvärderingsuppdrag från skogsstyrelsen och som också använts som en d-uppsats i ämnet statskunskap. Detta första kapitel kommer att ge en inblick i skogspolitiken och Skogsstyrelsen. Vidare kommer en problemformulering att utkristalliseras, utvärderingsuppdraget beskrivas och bakgrunden till problematiken med granbarkborrarna kommer att beskrivas och hur Skogsstyrelsen arbetat med denna fråga. Därefter tar kapitel två vid med den teoretiska utgångspunkten. Först därefter kommer studiens syfte och frågeställningar.

## 1.1 Skogspolitiken – igår och idag

Skogspolitikens viktigaste lagstiftning är skogsvårdslagen som för första gången infördes 1903. Det huvudsakliga syftet med den lagen var att säkerställa återbeskogningen och därmed den framtida tillgången på virke, och samtliga versioner av skogsvårdslagen har lyft upp skogsresursens väsentliga betydelse för den svenska ekonomin och för sysselsättningen. Skogens värden från miljösynpunkt har uppmärksammats först på senare tid och bestämmelser om hänsynstagande till naturvårdens och andra allmänna intressen i samband med skogsbruk infördes första gången i skogsvårdslagen 1974. Genom 1993 års skogspolitiska beslut lyftes miljöfrågorna i skogsbruket fram ännu tydligare. Då fastställdes det att det skulle finnas två jämställda mål för skogspolitiken; ett *produktionsmål* och ett *miljömål*. *Miljömålet* innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation ska säkras, skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma där ska ges förutsättningar att fortleva i livskraftiga bestånd och hotade arter och ekosystem ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas. *Produktionsmålet* innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning.<sup>2</sup>

Cirka 67% av Sveriges 41 miljoner hektar landareal består av idag av skogsmark och ungefär 75 000 personer är sysselsatta inom skogsbruket eller skogsindustrin.<sup>3</sup> Den svenska skogen ägs till 51 procent av enskilda skogsägare, 24 procent av privata aktiebolag, 15 procent av statligt ägda Sveaskog AB, 4 procent av staten och övriga allmänna ägare och 6 procent av

---

<sup>1</sup> Granbarkborren är en ca 4-5 mm lång skalbagge. Den finns i hela landet och lever på gran. Granbarkborren har en ettårig levnadscykel. I maj-juni inleds granbarkborrarnas svärmning. De söker då lämpligt material att föröka sig i. Bäst är vindfällerna där virket ännu inte har torkat, kvarlämnat virke och försvagade träd i solvarma lägen. Granbarkborrarna för med sig blånadssvamp som snabbt infekterar veden vilket leder till försämrade virkeskvalité. I början av augusti börjar den nya generationen barkborrar lämna yngelmaterialet.

<sup>2</sup> Prop. 2007/08:108 s.13f

<sup>3</sup> Skogsstyrelsen (2008) s.3ff

övriga privata ägare. År 2006 fanns det 354 000 skogsägare och 239 000 skogsföretag i Sverige. År 2006 var 64 procent av skogsföretagen närboägda (samtliga personer bor i den kommun som fastigheten är belägen i), 28 procent var utboägda (samtliga personer bor i annan kommun) och 8 procent av skogsföretagen var delvis utboägda. Flertalet enskilda skogsägare försörjer sig huvudsakligen genom inkomster från andra verksamheter än skogsbruk.<sup>4</sup>

Det är svårt att beskriva skogspolitiken som ett enskilt område som har påverkar skogen och skogsbruket. Det finns ett flertal andra politikområden som har påverkat utvecklingen av skogsbruket såsom skattepolitiken, politiken kring fastighetsbildning, jordbrukspolitiken, miljöpolitiken, regionalpolitiken, energipolitiken, jaktpolitiken, frågor som rör forskning med mera.<sup>5</sup> Då det är många sakområden som påverkar skogen och skogsbrukets utformning finns det givetvis en rad aktörer som påverkar utformningen av densamma. Denna studie kommer dock att utgå ifrån den statliga myndighet som idag arbetar med frågor som rör skog: Skogsstyrelsen.<sup>6</sup> En beskrivning av myndigheten och dess utveckling följer nedan:

## **1.2 Skogsstyrelsen och skogspolitiken - en historisk tillbakablick**

I samband med den tillkomsten av den första skogsvårdslagen 1903 tillskapades en organisation som i mångt och mycket kan se spår av ännu idag. De första skogsvårdsstyrelserna tillskapades. Dessa kom att bli regionala myndigheter och stora förväntningar ställdes på den organisation som skulle ta sig an arbetet att bedriva skogsvårdsarbetet på ett långsiktigt och hållbart sätt. Redan 1903 blev det tydligt vilken inriktning skogsvårdsstyrelserna skulle få. Myndigheten skulle bedriva arbetet i frivillighetens tecken där upplysning och rådgivning sattes i främsta rummet. Ekelund och Hamilton (2001) tar i rapporten ”skogspolitisk historia” upp ett citat från riksdagens skrivelse till regeringen i samband med den nya lagen:

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

Kunskap var det som framhölls och tillsyn över skogsvårdslagen var det som angavs på andra plats i uppräkningsen av arbetsuppgifter. Man ville ge skogsvårdsstyrelsen en annan roll än den traditionella myndighetsrollen och ville att skogsägaren och skogsvårdsstyrelsen skulle stå på en jämbördig nivå.<sup>7</sup> Riksdagen visade även tydligt att den lokala förankringen skulle vara stark genom att möjliggöra för varje kommun att tillsätta en skogsvårdskommitté som

---

<sup>4</sup> Prop. 2007/08:108 s. 13

<sup>5</sup> Kjellin (2001) s. 3

<sup>6</sup> Vi har i Sverige fram till 1980, då Domänverkets och kyrkans skogar lades in under en för alla ägarkategorier gemensam skogsvårdslag, haft två skogspolitiska myndigheter i landet. Den fortsatta redogörelsen behandlar dock enbart skogsvårdsorganisationens roll och ansvar. Domänverkets roll kommer inte att tas upp i denna redogörelse.

<sup>7</sup> Ekelund och Hamilton (2001) s. 27f

genom sin lokala kännedom förväntades väcka intresse för skogsvård inom skogsvårdsstyrelsen verksamhet. Skogsvårdskommittéerna fanns fram till 1960. Ekelund och Hamilton beskriver att dessa sannolikt bidrog, inte minst genom sitt sammanlagda medlemsantal på drygt 4000 personer, till att göra återväxtfrågorna bekanta ute bland skogsägare och i kommunerna. Kommittéerna nyttjades bl.a. som kanaler att sprida skogliga skrifter och att få till stånd skogliga kurser för skogsägare och vid olika läroanstalter.<sup>8</sup>

Mellan 1905 och 1909 var det ca 450 personer anställda inom skogsvårdsstyrelserna på fast eller tillfälliga anställningar. Mellan åren 1920-1925 hade antalet anställda ökat till ca 1500 personer.

Statsmakterna hade vid tillkomsten av 1903 års skogspolitik två mål. För det första att återväxtarbetet skulle förbättras och öka i omfattning. Så blev också fallet. Skogsvårdsstyrelserna lyckades genom ett gott samarbete med de enskilda skogsägarna och många andra organisationer både få till en ökad verksamhet och, vilket var viktigt, bygga upp och förstärka normbildningen om skogsvårdsarbetets nödvändighet. Riksdagens andra mål handlade om skogsvårdsstyrelserna, att denna organisation med sitt, förtroendeskapande arbetssätt skulle medverka till en ny och mer framåtsyftande syn på hushållningen med skogsresurserna. Även i detta avseende blev utvecklingen lyckosam. Skogsvårdsstyrelserna hade under de första 20 årens verksamhet uppnått ett brett förtroende både hos de privata skogsägarna, lokala och centrala organisationer. Tydligast genomslag fick detta i södra Sverige.

I samband med tillskapandet av 1923 års skogsvårds lag så infördes en möjlighet för skogsvårdsstyrelsen att snabbt meddela avverkningsförbud. En rätt som enligt 1903 års lag endast tillkommit domstol eller överexekutor, dvs. länsstyrelsen. Denna utökade möjlighet till att förhindra lagbrott kom att betyda mycket för skogsvårdsstyrelsens "självförtroende" i lagtillsynen. Skogsvårdslagen från 1923 omfattade likt 1903 års lag bara enskilt ägd skog. För statens, kyrkans, härads- och sockenallmänningars och städernas skogar gällde tidigare förordningar och att Domänstyrelsen utövade tillsynen.

Från och med 1925 fanns det skogsvårdsstyrelsen i varje län/landsting. Mellan 1926 och 1947 låg antalet anställda inom organisationen på mellan 1250 och 1750 personer. Samarbetet mellan skogsvårdsstyrelserna, som var frivilligt, skedde fram till 1925 genom gemensamma möten vart tredje år. 1925 instiftades "Skogsvårdsstyrelsernas förbund". Förbundet leddes av ett centralråd och kom att spela en viktig roll som en "skogsstyrelse" i miniatyr med tre fast anställda tjänstemän.<sup>9</sup> Skogsvårdsstyrelsernas förbund fick mer och mer att göra och 1941 tillsattes ett centralt skogligt ämbetsverk: Skogsstyrelsen

Utredningen som bidrog till Skogsstyrelsens skapande poängterade noga Skogsvårdsstyrelsernas självständiga ställning och betonade att Skogsstyrelsens uppgift gentemot Skogsvårdsstyrelserna mer skulle vara att ge råd och upplysningar än direktiv.

---

<sup>8</sup> Ibid s.31

<sup>9</sup> Ekelund och Hamilton s.39ff

Utredningens förslag väckte såväl bifall som protester. Mest positiva var Skogsägarföreningarnas Riksförbund som länge efterlyst mer enhetliga regler i myndighetsutövningen hos skogsvårdsstyrelserna. Flertalet skogsvårdsstyrelser var däremot negativa till inrättandet av en Skogsstyrelse. En central styrning av verksamheten skulle enligt dem leda till ett mer schablonmässigt hanterande av många frågor, vilket skulle försvåra skogsvårdsstyrelsernas möjlighet till lokala anpassningar och därmed minska markägarnas förtroende för skogsvårdsstyrelsen. Jordbruksutskottet var tveksamt till inrättandet av skogsstyrelsen, men tillstyrkte ändå förslaget. Utskottet betonade att

*"en viss försiktighet måste iakttagas av den blivande Skogsstyrelsen, så att skogsvårdsstyrelserna inte onödigtvis hindras i sitt lokalanpassade arbete". [Målet måste]/.../vara ett ömsesidigt och gott samarbete mellan centralmyndigheten och de regionala skogsvårdsstyrelserna".*

Motiven för att inrätta Skogsstyrelsen var i första hand att behovet av centrala åtgärder och riktlinjer för att omsätta skogspolitiken i praktiskt handlande liksom den centrala statsförvaltningens behov av särskild sakkunskap inom området ökat. Skogsstyrelsens uppgift var genom vägledande råd till Skogsvårdsstyrelsernas och genom uppföljning och kontroll av den skoliga utvecklingen leda och samordna de statliga insatserna inom området och därutöver vara centralt expertorgan i skogliga frågor<sup>10</sup>

1948 års skogsvårdsdag ledde inte till några större förändringar i skogsvårdsorganisationerna. Lagen byggde vidare på 1903 års linje att lagen skulle bygga på frivillighet och att myndighet och skogsägare skulle vara någorlunda jämbördiga<sup>11</sup> De styrmedel som tillkom skogsvårdsorganisationen i de fall då frivilligheten inte ledde till önskat utfall var en överrensommelse om återväxt eller avverkning (även denna var frivillig) alternativt avverkningsförbud. Dessa sistnämnda formella instrument användes dock i mycket få sammanhang och variationen mellan de olika skogsvårdsstyrelserna var stora<sup>12</sup> Per Stjernquist beskriver i sin rapport "ordregivare eller rådgivare?" att det fanns två falanger inom myndigheter fram till 1960 talet. De som förespråkade användningen av lagen och hotet om rättsliga sanktioner och de som påtalade den personliga rådgivningen och övertalningen. Att den falangen som förespråkade rådgivning har varit den falang som haft störst genomslag, även då lagstiftarna ibland önskat ett annorlunda agerande, beror enligt Stjernquist på att rådgivarrollen underlättade skogsvårdsstyrelsernas arbete då:

*" skogsägarna var ju ett i hög grad individualistiskt släkte, vana vid att själva bestämma och myndighetsattityder väckte ett starkt motstånd hos dem".<sup>13</sup>*

1979 års skogsvårdsdag hade ett fokus på produktion. Samtliga ägarkategorier, såväl allmänt som privat ägande, kom nu att hamna under skogsvårdsorganisationen. Rådgivningen

---

<sup>10</sup> Larsson (1992) i SOU 1992:111, bilaga s. 108

<sup>11</sup> Ekelund och Hamilton s.63

<sup>12</sup> Ibid s.66

<sup>13</sup> Stjernquist i Ekelund och Hamilton (2001) s.230



beskrevs fortfarande som väldigt viktig och betydelsen av skogsvårdsstyrelsernas uppdragsverksamhet pekades ut. Frivilligheten gavs även fortsättningsvis en stor betydelse. Te.x fick föreläggande (tidigare överenskommelser) eller förbud inte meddelas förrän det visats sig att skogsvårdsstyrelsens råd och anvisningar inte hade efterlevts. 1981 förstatligades Skogsvårdsstyrelserna och blev tillsammans med Skogsstyrelsen en gemensam organisation - skogsvårdsorganisationen. Ekelund och Hamilton beskriver att det formellt blev en stor förändring men att det i praktiken innebar att verksamheten och kontakten mellan skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna fortsatte som tidigare.<sup>14</sup> Under 1980-talet kom miljöfrågorna att på ett tydligare sätt införas i skogsvårdsorganisationen. Detta både genom kunskap, utbildning av personal samt anställning av t.ex. biologer i skogsvårdsorganisationen och skogbruket. Dessutom infogades merparten av den nya miljölagstiftningen i skogsvårdsorganisationens verksamhet.<sup>15</sup>

Det nya med 1979 års skogsvårdslag var, som beskrivits ovan, att skogsvårdsstyrelserna inte längre kunde nyttja den sedan 1903 tillämpade överenskommelsebestämmelsen. Istället skulle i första hand råd- och anvisningar meddelas och om frivillighet inte uppnåddes, eller om det var brådskande fall eller andra skäl förelåg, fick föreläggande eller förbud tillgripas. Andra förutsättningar som förelåg var att det i förarbetena uttalades att en enhetlig och effektiv lagtillämpning förväntades. Statistik över skogsvårdsstyrelsernas användning av dessa olika instrument uppdelad på olika bestämmelser finns tillgänglig från 1981. Under den tioårsperiod som följer härfter meddelade skogsvårdsstyrelserna cirka 280 000 råd och anvisningar. Under samma tid beslutade skogsvårdsstyrelserna om föreläggande eller förbud i ca. 4 700 fall. Om man ställer dessa sistnämnda beslut i förhållande till nyssnämnda råd och anvisningar finner man att tvingande beslut bara tillämpats i ungefär 1,5 % av de fall där råd och anvisningar meddelats. Ekelund och Hamilton drar slutsatsen att skogsägarnas frivillighet varit av utomordentligt stor omfattning. Till skillnad från föregående skogsvårdslagar tillämpade nu samtliga skogsvårdsstyrelser skogsvårdslagen alltmer likartat.<sup>16</sup>

Ett visst mått på rådgivningens kvalitet kan man få genom att ta del av skogsägarnas inställning till verksamheten. I en mätning gjord 1990 framgår att skogsägarna hade stort förtroende för skogsvårdsstyrelserna och dess personal. 55% av skogsägarna i undersökningen vände sig till skogsvårdsstyrelserna när de ville ha råd om skogsbruk, 34 % till skogsägareföreningarna och övriga till virkesköpande skogsbolag, skogligt utbildad vän eller släkting m.fl. Enligt andra undersökningar är skogsvårdsstyrelsernas rådgivning ett väsentligt styrmedel främst genom sin lokala förankring och sin goda renommé.<sup>17</sup>

Mellan 1982 och 1992 låg antalet anställda på mellan ca 2300 och 3100 personer<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Ekelund och Hamilton (2001) s.80

<sup>15</sup> Ibid s.90

<sup>16</sup> Ekelund och Hamilton s.93

<sup>17</sup> Ibid s.96

<sup>18</sup> Larsson (1992) i SOU 1992:111 Bilaga s.120

2006 blev skogsvårdsorganisationens elva myndigheter en myndighet som går under namnet Skogsstyrelsen. Organisationen är uppdelad i 43 distrikt och finns på 120 platser i landet. (jmf 1992: 232 platser<sup>19</sup>) Antalet anställda var under 2006 ca 1350 personer. 2006 var myndighetens arbetsuppgifter uppdelat enligt följande:

- Uppdragsverksamhet: 51%
- Rådgivning, utbildning och information: 15%
- Lagtillsyn: 13%
- Inventering, uppföljning och utvärdering: 5%
- Statligt stöd mm: 7%
- Övriga myndighetsuppgifter: 9%

### **1.3 Problemformulering**

Som ovan beskrivits har Skogsstyrelsen och dess före detta organisationen en hel del särdrag jämfört med andra statliga myndigheter. Den **lokala förankringen** är en sådan, **tillgången till olika styrmedel** såsom uppdragsverksamhet, rådgivning och tillsyn har varit ett annat. Relationen mellan uppdragsverksamhet och myndighetsverksamhet har diskuterats flitigt i flera utredningar (SOU 1992:111, SOU 1945:58, prop1997/98:158) Bredden hos skogsvårdsorganisationens verksamhet liksom den direkta personliga kontakten mellan myndigheternas anställda och de enskilda människorna har beskrivits som unik.<sup>20</sup> Andra begrepp som återkommer i Skogsstyrelsens historia är **frivilighet, rådgivning och kunskap**. Ekelund och Hamilton påtalar vikten av dessa begrepp och går så långt som att säga att lagtillsyn, framförallt i tider med lågkonjunktur, inte är något särskilt verksamt styrmedel utan att kunskap tillsammans med andra skogspolitiska medel som minskar ekonomiska påfrestningar har visat sig mer verkningsfulla. Ekelund och Hamilton menar vidare att den lokala erfarenheten inom skogsbruket är en omistlig tillgång och att alla de nätverk som finns runt om i landet inte har uppmärksammats i förhållande till sin betydelse i detta sammanhang

*”föreningsliv, studieverksamhet och nära vardagliga kontakter med skogsnäringen och skogsvårdsstyrelsens tjänstemän har varit ett styrkebälte i ett en i allt positiv utveckling av den svenska skogen/.../ skogsvårdsstyrelsen har haft en viktig roll i dessa nätverk”*

Ekelund och Hamilton beskriver vidare skogsvårdsorganisationens roll för den lokala normbildningen i dessa frågor.<sup>21</sup> Stjernquist beskriver också att anledningen till att skogsvårdsstyrelsens rådgivande roll fungerat så pass bra var att de politiska målen väl stämde överrens med skogsägarnas önskemål och intressen.<sup>22</sup>

I Statsvetenskapliga sammanhang diskuteras ofta myndigheters och tjänstemäns roller då det gäller att implementera nya lagar och förordningar, program, arbetssätt, metoder med mera. (se teoriansnitt sidan 15) Erikson och Hamilton beskriver att skogspolitiken i Sverige haft en mycket normbildande effekt för skogsbruket, i vissa frågor mer än andra och att detta är tack

---

<sup>19</sup> Larsson (1992) i SOU 1992:111 Bilaga s.110

<sup>20</sup> Ekelund och Hamilton (2001) s.110

<sup>21</sup> Ibid s. 106

<sup>22</sup> Stjernquist (2001) i Ekelund och Hamilton s. 233

vare tjänstemännens närhet, kunskapsinriktning och nätverkande. De menar också att detta är ett område som inte studerats tillräckligt:

*Men detta [kunskap] är inte tillräckligt eftersom förutsättningarna varierar även inom mindre områden. Därför är lokal erfarenhet en omistlig tillgång. Sannolikt har alla de nätverk, som finns överallt i landet, inte uppmärksammats i förhållande till sin betydelse i detta sammanhang. /.../ Skogsvårdsstyrelsen har haft en viktig roll i dessa nätverk. Här har skogsvårdsstyrelsens problemlösande arbetssätt, med tillgång till olika skogspolitiska medel, och fälttjänstemännens lokala placering varit av mycket stor betydelse. Med all säkerhet hade skogsvårdsstyrelsernas inflytande varit mer begränsat om de enbart hade haft rollen som lagövervakare.*

Det som kan vara problematiskt med den offentliga skogsförvaltningen är, enligt författarna, när skogspolitiken inte hinner med, när nya metoder eller brukningssätt tas i mer omfattande bruk utan att vara beprövade:

*En annan typ av påfrestningar på skogens utveckling uppstår när nya metoder eller brukningssätt tas i mer omfattande bruk utan att vara beprövade. Så skedde under 1970-talet när svenskt skogsbruk började lagra obarkat rått barrvirke i skogen och utmed skogsbilvägarna och insektsstammarna därmed gavs förutsättningar för en explosionsartad ökning. Erfarenheterna visar att skogspolitiken i sådana fall har svårt att hinna med. Det tycks som om de negativa följderna måste bli uppenbara innan ett skogspolitiskt agerande är möjligt. Historien bör här ha visat behovet av tidigt insatta konsekvensanalyser. De traditionella skogspolitiska medlen har inte varit tillräckligt verksamma för att "mota Olle i grind".*

Problemområdet för denna uppsats är därför att studera strukturer och arbetssätt genom det speciella lokala förankringen och de lokala nätverk som skogsstyrelsen har, detta skall studeras i ett fall eller en kris när skogsbruket har haft svårt att "hinna med", när en krissituation uppstått. Hur har arbetet och nätverken sett ut då? Hur fungerar den lokala förankringen? Hur fungerar det att arbeta med frivillighet, rådgivning och kunskap som ledord i ett sådant fall?

Fallet, eller krisen, som kommer att användas är bekämpningsarbetet av granbarkborrar under 2007 – som är en av de större kriserna i svensk skogshistoria. Fallet har valts med hjälp av Skogsstyrelsen som önskade göra en utvärdering av processen med granbarkborre och stormarbetet under 2007. I samtal med en av projektledarna framkom en önskan om att studera hur kommunikationen och samarbetet mellan Skogsstyrelsen och andra intressenter på fältet fungerade, samt hur bekämpnings-arbetet **upplevdes bland tjänstemännen på fältet** under projektåret. Projektledaren önskade att utvärderingen skulle ha ett förändringsinriktat snarare än kontrollerande syfte genom att *"identifiera brister och aktiviteter som kunde ha gjorts bättre."*<sup>23</sup>

Projektledningen önskade fokusera på tre områden relaterade till projektet under år 2007:

1. Upparbetning och borttransportering av vindfälle.

---

<sup>23</sup> Skogsstyrelsens 3:e rapport om utvecklingen och bekämpningen av skadeinsekter 2007.

2. Sök- och plockmetoden.<sup>24</sup>
3. Bekämpning med fångstvirkesfällor<sup>25</sup> och fermonfällor<sup>26</sup>.

## 1.4 Storm och granbarkborren 2007

Under de senaste årtiondena har Sverige drabbats både av stormar och skadedjursagrepp. De sedan 1960-talet införda skogsbruksmetoderna med skogs- och bilvägslagring av obarkat rått virke, tillsammans med åretruntavverkning medförde kraftigt ökade population av insekten granbarkborre under 60 och 70-talet. Stora stormfällningar av skog – t.ex. under 1969 – och snöbrottskador i yngre skog förvärrade situationen ytterligare. Under 1973 bedömdes den sammanlagda tillväxtförlusten i landets tallskogar till 4 miljoner m<sup>3</sup>sk, motsvarande 600 miljoner kronor. Under perioden 1971-1974 dödades årligen mellan 0,5-1 miljoner m<sup>3</sup>sk granskog genom barkborreangrepp, vilket sammantaget motsvarade en förlust om 400 miljoner kronor. Värmland var hårdast drabbat. Regeringen ansåg 1978, mot bakgrund av vad här redovisats, att det förelåg behov av en skärpt lagstiftning. Den innehöll bestämmelser om begränsning av den tid obarkat virke fick lagras, bestämmelser om utforsling av obarkat virke och bestämmelser om högsta tillåtna mängd kvarlämnat obarkat virke vid avverkning och röjning.<sup>27</sup>

Natten mellan den 8-9 januari 2005 drog stormen Gudrun in över södra Sverige och fällde mer skog i Sverige än någon annan känd storm.<sup>28</sup> Förutom personliga skador, strömlöshet med mera drabbades skogen svårt med en stor andel vindfällan. Hårdast drabbade var Kronobergs-, Jönköpings- och Hallands län. Med historien i minne (från 1969) började man efter stormen Gudrun att genomföra inventeringar av andelen granbarkborreangrepp i träden under augusti 2005. Andelen vindfällan angripna av granbarkborren var då låg. Dock

---

<sup>24</sup> När granbarkborren har svärmat färdigt på våren finns nästan alla granbarkborrar inne i de nyangripna trädens bark. Sök och plockmetoden innebär att hitta dessa träd, upparbeta dem och få dem borttransporterade från skogen innan barkborrarna lämnar dem. Nyangripna stående granar känns igen på gnagmjölet som faller ner och lägger sig på stambasen och i barkspringor och spindelnät. Så småningom börjar kronan gulna och glesas ut, men det ser man kanske inte förrän den nya generationen redan är klar. Hemsida:

[http://www.skogsstyrelsen.se/epi-server4/dokument/sks/barkborrewebb/dokument/pdf/sop\\_sommar\\_2009.pdf](http://www.skogsstyrelsen.se/epi-server4/dokument/sks/barkborrewebb/dokument/pdf/sop_sommar_2009.pdf), 090118

<sup>25</sup> En fångstvirkesfälla innebär att man kapar färskt granvirke i 2-3 m långa bitar och lägga bitarna i ett fångstres på marken i nära anslutning till angreppen. Före svärmmningen, dvs senast i mitten av april, förses virket med en feromonpåse som sätts upp i skuggan av en liten brädlapp el. likn. på virket. Därefter besprutas all barkyta (även undersidorna) på fångstvirket med en för ändamålet godkänd insekticid av någon med behörighet att hantera sådana insekticider. Hemsida: <http://www.skogsstyrelsen.se/epi-server4/templates/SNormalPage.aspx?id=34022> 090118

<sup>26</sup> Fermonfällor är plastfällor som sätts upp gruppvis (3 - 5 st) längs skogsbryn eller i större luckor med 100–200 meters mellanrum. Fällorna måste tömmas regelbundet, annars börjar barkborrarna ruttna och locka till sig traktens kadaverlevande insekter istället. "Regelbunden tömning" kan vara med några få dagars mellanrum om det är hög svärmningsaktivitet, i synnerhet om luftfuktigheten är hög så att risken är stor att barkborrarna börjar ruttna. Vid ihållande torka och när det bara kommer få barkborrar i fällorna kan de tömmas så sällan som var fjärde vecka. Hemsida: <http://www.skogsstyrelsen.se/epi-server4/templates/SNormalPage.aspx?id=34085> 090118

<sup>27</sup> Ekelund och Hamilton (2001) s.59

<sup>28</sup> Hemsida: <http://www.skogsstyrelsen.se/epi-server4/templates/SNormalPage.aspx?id=17036&epslanguage=SV> 080801

konstaterades det att en hög andel, ca 70 %, av den nya generationen granbarkborrar, övervintrade under barken på de vindfällda träden<sup>29</sup>.

Den varma sommaren 2006 ledde till en explosionsartad populationsökning av granbarkborrarna då det föddes flera årskullar under sommaren (sk. syskonkull svärmning. Vanligt är att det är en svärmning under sommaren) Om granbarkborrarna blir många kan de angripa och döda stående granar vilket blev fallet under året. En ny upptäckt var också att de kunde övervintra i stående skog. Granbarkborren blev därför den insekt som skogsbruket fruktar mest av de nu aktuella skadeinsekterna.<sup>30</sup>

I Januaristormen 2007, som kom att kallas Per, beräknades omkring 12 miljoner kubikmeter skog beräknas ha fallit. Det var de största stormskadorna, näst efter stormen Gudrun, sedan stormen 1969. Mycket av den stormfällda skogen låg i områden som redan riskerade omfattande granbarkborreangrepp. Även om januaristormen orsakat betydligt mindre skador på skogen än stormen Gudrun, då omkring 75 miljoner kubikmeter skog skadades, så var det geografiska område som drabbats större. Stormskadorna fanns över hela Götaland med en koncentration till området kring Mariestad, den västra delen av Östergötland och det inre Småland.<sup>31</sup>

Skogsstyrelsen inledde i början av 2007 ett intensivt arbete för att arbeta med stormfrågorna samt mota den populationsutveckling av granbarkborrar som uppstått framförallt i södra Sverige. Skogsstyrelsens samlade bedömning är att ca 800 000 m<sup>3</sup>sk dödades av granbarkborren under 2007 i Götaland och sydöstra Svealand. Värst drabbat var sydöstra delen av Götaland.<sup>32</sup> För att arbeta med frågan tillskapades projektet *Barkborre och storm 2007*.

### **1.5 Projektet barkborre och storm 2007**

Den organisation som uppstod kring projektet *barkborre och storm 2007* bestod av en styrgrupp med fyra personer från Skogsstyrelsen, en projektledare och två delprojektledare som var ansvariga för delprojekten ”information och utbildning” samt ”övervakning med mera”.<sup>33</sup>

Till projektet skapades även en extern referensgrupp som hade som syfte att kommentera projektets utveckling. I referensgruppen fanns representanter från:

- Södra
- Vida
- Sydved
- Såg i Syd

---

<sup>29</sup> Shroeder m.fl. (2006) s. 1

<sup>30</sup> <http://skogsstyrelsen.se/episerver4/default.aspx?id=16934> 080801

<sup>31</sup> <http://skogsstyrelsen.se/episerver4/templates/SNormalPage.aspx?id=32501> 080801

<sup>32</sup> Skogsstyrelsens 3:e rapport om utvecklingen och bekämpningen av skadeinsekter 2007. S.1

<sup>33</sup> Skogsstyrelsens 1:a rapport om utvecklingen och bekämpningen av skadeinsekter 2007. Bilaga 1: Projektdirektiv 070119

- Länsstyrelsen
- Svea skog
- Holmen skog
- Skogsällskapet
- Svenska naturskyddsföreningen
- Skogsstyrelsen

Projektet tillskapades för att stödja och koordinera de prioriterade aktiviteter som fanns för att minska angreppen av barkborrar. Som målgrupp var både Skogsstyrelsens linjeorganisation och skogssektorn. Men projektet hade även ett stormfokus då det sades att projektet skulle samordna de aktiviteter som prioriterats som ett resultat av stormen. I projektdirektiven står följande skrivet om målet för projektet:

*”Projektet har som mål att genom en samordnad organisation stödja ett effektivt arbete inom Skogsstyrelsen. Målet är att genomföra och leverera underlag till verksamhet avseende övervakning enligt tidigare metoder, följa upp och bedöma åtgärdsbehov, förbereda för skärpning av regelverk och föreskrifter samt ge stöd till övriga delar av organisationen i form av utredningar, information, utbildningar och material. Projektet ska även inom givna ramar tillgodose omvärldens behov av information och uppgifter avseende barkborrar och stormen.”<sup>34</sup>*

---

<sup>34</sup> Skogsstyrelsens 1:a rapport om utvecklingen och bekämpningen av skadeinsekter 2007. Bilaga 1: Projektdirektiv 070119

## 2. Teoretiskt ramverk – policyprocessen och implementering

Inom den statsvetenskapliga forskningen talar man ofta om policyprocessen, den process där den offentliga politiken bedrivs, som bygger på följande fem stadier:

Initiering → Beredning → Beslutsfattande → Implementering → Efterkontroll

Även om många utgår från denna modell hävdar de att modellen är långt ifrån verkligheten. Modellen skall istället användas som ett analytiskt hjälpmedel, som skall finnas till för att hjälpa forskaren.<sup>35</sup> I verkligheten är policyprocessen en dynamisk process där flera stadier är relaterade till varandra och för att förstå en del bör man även studera helheten. Fara i att använda modellen ovan är att man lätt kan hamna i att förklara alla handlingar i en policyprocess som rationella och linjära. I verkligheten är policyprocesser ganska röriga med ett nät av processer, ett samspel mellan flera olika aktörer och ärendet är ofta väldigt komplicerat.<sup>36</sup>

Traditionellt så har fokus inom den statsvetenskapliga disciplinen varit att undersöka de stadier som leder fram till beslutsfattandet, det vill säga initiering och beredning. Men från 1970-talet och framåt började man även studera vad som hände efter det att beslutet fattats och istället skulle verkställas, implementeringsforskningen tog form.<sup>37</sup> Enkelt beskrivet innefattar implementeringsstudier två olika skolbildningar som härstammar från 1970 och 80-talet: Top-down och bottom-up perspektiven eller uppifrån- och nedifrånperspektiven som de här efter kommer att kallas.<sup>38</sup> Skolbildningarna kan beskrivas både som empiriska (hur verkligheten *är* beskaffad) och normativa (hur verkligheten *bör* vara beskaffad). Denna studie utgår från nedifrånperspektivet. Anledningen till att nedifrånperspektivet valts är bland annat då det stämmer överrens med uppdragsgivarens önskemål att utvärdera hur tjänsmännen på fältet upplevt arbetet, att det finns en tydlig tradition av ”nedifrån tänk”, nätverk och lokal förankring i organisationen, samt att projektet *barkborre och storm 2007* har ett fokus på andra organiserade intressen<sup>39</sup> i sin organisationsplan för projektet.<sup>40</sup>

Vad är då själva policyn i en policyprocessen? Ja, inte helt ovanligt är det att man utgår från ett politiskt beslut. Policyn enligt uppifråntraditionen är de formella besluten och det är inte ovanligt att man utgår ifrån en lagstiftning i analysen.<sup>41</sup> Men policyn kan också vara bredare än så. Det kan innebära ett flertal beslut, eller ett flertal handlingar eller ett

---

<sup>35</sup> Lundquist (1992) s. 12

<sup>36</sup> Hall och Löfgren (2006) s. 30

<sup>37</sup> Björkemarken (1995) s. 47f

<sup>38</sup> Hall och Löfgren (2006) s. 138

<sup>39</sup> I studien kommer begreppet organiserade intressen att användas. Detta för att inte utesluta de sammanslutningar som inte är organisationer.

<sup>40</sup> Enligt Sabatier i Glemdahl (2007) s. 36 finns det flera anledningar att välja det ena perspektivet framför det andra. T.ex. förespråkas nedifrånperspektivet att användas inom områden där det finns en mångfald av privata och offentliga aktörer.

<sup>41</sup> Sannerstedt i Rothstein (1997) s.22

verksamhetsområde såsom socialt arbete eller i detta fall skogsbruk.<sup>42</sup> I denna studie används det senare perspektivet, dvs. utgångspunkten är ett verksamhetsområde och handlingarna under en viss tidsperiod.

## **2.1 Implementering utifrån ett nedifrånperspektiv.**

Uppifrånperspektivet var det första perspektiv som utvecklades inom implementeringsforskningen. Man började då studera implementeringsprocessen utifrån ett *hierarkiskt* perspektiv. Inom uppifrånperspektivet utgår man från de styrande och hur dessa styr och hur de styrda agerar. Frågan enligt uppifrånperspektivet är varför *formella beslut* lyckas eller misslyckas att genomföras.<sup>43</sup> Enkelt förklarar består brister i implementering i *otillräcklig eller felaktig styrning* och/eller *brister hos mottagaren* – i detta fall tjänstemannen.<sup>44</sup>

Nedifrånperspektivet kan ses som en reaktion mot och ett kritiskt ifrågasättande av den föregående skolan.<sup>45</sup> Trots att nästan alla inom uppifråntraditionen hävdar att policyprocessmodellen enbart är en idealtyp och att det inte fungerar så i verkligheten, så utgår man ändå från denna modell. Nedifrånskolan ställer sig emot denna ”myt om styrning”<sup>46</sup> och försöker därför utveckla en annan typ av modell som bygger på *närbyråkrater*,<sup>47</sup> *organisationssamhällets utbredning, nätverk*, och en bild av en mycket mer *komplex verklighet* än den som bygger på hierarkier och på den överdrivna bilden av offentliga organisationers rationella problemlösningskapacitet. Man talar inte om styrning utan om snarare om utveckling där man diskuterar vem som styr vem och vilka formella mål, program och institutioner som är relevanta.<sup>48</sup> Nedifrån-teoretikerna hävdar vidare att den tydliga skiljelinjen mellan implementering och tidigare steg i policyprocessen inte är så skarp, och att det inte bör särskiljas såsom uppifrån-teoretikerna anser.<sup>49</sup> I verkligheten är tempot i det politiska livet sådant att både implementering och utvärdering inte sällan sker innan de formella beslutsfattarna hunnit fatta det formella beslutet.<sup>50</sup>

Nedifrån-teoretiker ifrågasätter den offentliga sektorns *avgränsning från omgivningen* och menar att många beslut både skapas och implementeras med hjälp av *individer* inom andra organiserade intressen. De menar då att den skarpa gränsdragningen mellan offentlig och privat samt mellan organisationer, förvaltning och politiker och hierarkiska nivåer i mångt och mycket suddas ut. Istället uppstår olika typer av nätverk och mellan-organisatoriska relationer<sup>51</sup> som kan vara informella och formella samt spontana eller på förhand designade.<sup>52</sup> Nedifrån perspektivet ser också de lokala ”gräsrotsbyråkraternas” betydelse och deras relation till andra på t.ex. lokal, privat, offentlig och nationell nivå. Man bör därför i sin analys, enligt nedifrån-teoretikerna, inte studera arbetet utifrån en organisation. Gör man det handlar det

---

<sup>42</sup> Hill (1997) s.8, 140

<sup>43</sup> Glemdahl (2007) s. 29

<sup>44</sup> Lundquist (1992) s. 75

<sup>45</sup> Glemdahl (2007) s. 34

<sup>46</sup> Carlsson (1993) s. 14

<sup>47</sup> Sannerstedt i Rothstein (1997) s.23

<sup>48</sup> Carlsson (1993) s.16

<sup>49</sup> Carlsson (1993) s. 15, Björkemarken (1995) s. 64f, Lundquist (1992) s. 133

<sup>50</sup> Sannerstedt i Rothstein (1997) s.25

<sup>51</sup> Hill (1997) s.167

<sup>52</sup> Sannerstedt i Rothstein (1997) s.134



snarare om uppföljning av formella mål. Vill man utvärdera ett program/ en policy bör man istället upptäcka sin analysenhet genom att studera fältet och de aktörer som kan vara aktuella därinom.<sup>53</sup>

Det är viktigt att poängtera att nedifrån-teoretikerna inte förnekar att de formella organisationerna och dess hierarki har betydelse, att det går att styra och implementera nationella lagar, program osv. Men det är viktigt att pröva denna styrning och detta programs betydelse och detta kan man göra genom en *individfokuserad nätverksanalys*. Man utgår alltså inte från den formella organisationen utan snarare från ett synsätt där man *beskriver organiseringen kring ett visst sak- eller problemområde* och utgår från individen snarare än organisationen<sup>54</sup> Följande modell kan beskriva hur organiseringen kring ett problemområde kan se ut. Tringlarna är fyra olika hierarkiska organisationer och området i mitten är det problem/policyområde som man gemensamt arbetar kring på olika nivåer i organisationerna.<sup>55</sup>

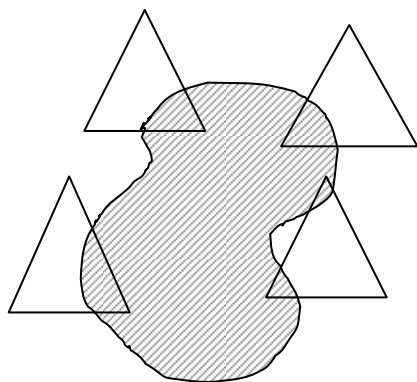


Fig 2. Hjerns modell för hjälp vid multiorganizational policy analysis

Enligt nedifrån-traditionen det *faktiska handlandet och verkligheten* som är i fokus inte organisationen. Utgår man från verkligheten, det faktiska agerandet, ett problemområde eller *helheten*, kan man t.ex. se vilken roll ett visst statligt program har spelat i relation till andra faktorer, program och aktörer inom samma område.<sup>56</sup> Det är enligt detta perspektiv inte så underligt att en organisations implementeringen av ett beslut misslyckats om fokus i arbetet har varit på något annat område. Som tidigare nämnt kan man se policyn som ett fält eller en etikett för ett fält av aktiviteter inom en specifik sektor av samhället.<sup>57</sup> Men även om det handlar om att policy utgår från verkligheten och helheten kan det behöva avgränsas. I detta fall kommer policyn således att innebära arbetet med bekämpning av granbarkborrar inom skogsbruket. Dessutom avgränsas arbetet till 2007. Inom ramen för denna avgränsning har de intervjuade aktörerna berättat vad de upplevde och var utmaningen och problemet under året. Mer om detta och metoderna för att finna hur strukturerna och nätverket för arbetet under året såg ut beskrivs i metodavsnittet.

<sup>53</sup> Glemdahl (2007) s.51

<sup>54</sup> Socialstyrelsen m.fl.(2001) s. 17

<sup>55</sup> Hjern (1992) s. 4

<sup>56</sup> Glemdal (2007) s. 29, 55

<sup>57</sup> Hall och Löfgren (2006) s. 25

### 3. Studiens syfte och frågeställningar

Som tidigare nämnts i problemformuleringen har skogspolitiken bedrivits i nära samarbete med skogsägare och den lokala anknytningen och nätverken har haft stor betydelse. Dock beskrivs det som att detta koncept inte rönt lika stor framgång i kristider.

Syftet med denna studie är därför att studera hur tjänstemännen på fältet på Skogsstyrelsen har arbetat samt med vilka aktörer de har arbetat, dvs. att se hur nätverket och strukturerna har sett ut kring detta fält som har en ”krisartad” karaktär. Studien utgår från praktiken och inte från formella beslut. Studien syftar till att låta de intervjuade aktörerna välja analysenhet och därigenom beskriva hur arbetet med barkborre- och stormfrågorna har sett ut utifrån ett nedifrånperspektiv för att kunna förändra och utveckla arbetet med granbarkborrefrågorna.

Studiens fem frågeställningar lyder:

1. Vilken syn hade de intervjuade aktörerna på behov och utmaningar kring barkborre och stormfrågorna under år 2007?
2. Vad har de intervjuade aktörerna gjort/rekommenderat och varför?
3. Hur ser aktörerna på framtiden och vad önskar de utveckla?
4. Vilken relation har Skogsstyrelsen och de övriga aktörerna?
5. Har/kan kriskaraktären på området(policyn) påverkat implementeringsprocessen?

## 4. Studiens upplägg

I den teoretiska utgångspunkten kring policyprocessen finns en koppling till metodologiska frågor. Vissa menar till och med att nedifrånperspektivet, som används här, snarare är en metodologisk fråga än teoretisk fråga.<sup>58</sup> Vad man än anser i denna fråga är metoden och angreppssättet av yttersta vikt inom de båda teoretiska skolorna. Hade ett uppifrånperspektiv använts hade kanske framförallt representanter från olika organisationer (t.ex. de som representeras i projektets referensgrupp) intervjuats. Dessutom hade troligen frågor ställts kring formella mål och strategier som t.ex. finns i projektdirektivet. Nu har istället intervjuer genomförts med snöbollsmetoden som urvalsförfarande och intervjuguiden har varit öppen och inbjudande så till vida att respondenterna själva har fått formulera innehållet i intervjun.

### 4.1 Om utvärdering

Det finns lika många tankar om vad en utvärdering är, varför man gör det och hur man gör det som det finns uppdragsgivare. Anledningar till varför man gör det kan vara allt ifrån att man måste, till att man vill få pengar eller vill utveckla sin verksamhet. Något som gör utvärderingsforskningen speciell är att inställningen till direkt användbarhet är central.<sup>59</sup> Utvärderingen syftar till att bli användbar och spela en roll i praktiska beslutssituationer, vilket inte alltid är inställningen i annan forskning.<sup>60</sup>

Utifrån uppdraget är det viktigt att försöka förtydliga begreppen process- och effektutvärdering. *Effekten* handlar om att studera *utfallet*. Processutvärderingen försöker spåra vägen från ett beslut till själva insatsen eller slutprestationen som förvaltningen genomför. En processutvärdering berör *resultatet* i den meningen att den t.ex. ser till vad förvaltningen presterar såsom antal producerade broschyrer, beviljade bidrag etc. (dvs slutprestationen).<sup>61</sup> Processutvärderingen är inte dock inte enbart av det beskrivande slaget utan fokus ligger på det förklarande, i den mening att den förklarar varför slutprestationen och utfallet blev som den blev. Till skillnad mot effektutvärderingen tar processutvärderingen ett bredare, helhetsinriktat grepp om orsaksfältet. Processutvärderingar koncentrerar sig, enligt Vedung, på den offentliga åtgärden i sitt naturliga sammanhang, genomförs i ett nära samspel med uppdragsgivare och potentiella användare samt använder sig av kvalitativa datainsamlingsmetoder.<sup>62</sup>

I begreppet utvärdering är begreppet värdering framträdande. Att värderingsaspekten måste finnas är en självklarhet. En utvärdering är inte enbart insamlande av data. Vad den empiriska datan skall värderas emot är dock ifrågasatt. Vissa menar att värderingen enbart skall ske gentemot interventionens egna mål, andra menar att brukarna bör sätta målet för värderingen en tredje person anser att utvärderaren har makten över bedömningskriterierna. I denna

---

<sup>58</sup> Lundquist (1992) s. 138

<sup>59</sup> Bjereld, Demker, Hinnfors (2002) s. 120

<sup>60</sup> Vedung (1998) s. 29, 92

<sup>61</sup> Ibid. s. 94

<sup>62</sup> Ibid. s. 167

utvärdering görs värderingen gentemot tjänstemännens egna värderingar och mål. Utvärderingen kan därför liknas vid den målfria utvärderingen – där kundens eller brukarens nytta är i fokus. Vinsten med den målfria utvärderingen är upptäckten av bieffekter och andra resultat än de som utpekats inom det officiella målområdet.<sup>63</sup>

## **4.2 Intervjun**

Valet att genomföra intervjuer var självklart då det rörde sig om att ställa frågor av öppen karaktär, med möjlighet att ställa följdfrågor. En intervjumanual utformades och en testintervju genomfördes med en tjänsteman på Skogsstyrelsen. Intervjuerna följde en mycket öppen intervjumanual och intervjuerna gick i flera fall ifrån den kronologiska ordningen som intervjumanualen uppvisar.<sup>64</sup> Intervjuerna genomfördes på respondentens arbetsplats och i något fall i dess hem.

Då många av intervjuerna genomfördes med individer från andra organiserade intressen än Skogsstyrelsen gjordes ett medvetet val att inte använda bandspelare vid intervjuerna. Detta för att intervjupersonerna skulle känna sig trygga i intervjusituationen och inte känna sig kontrollerade, vilket kunde ha varit fallet då studien genomfördes på uppdrag av en myndighet. Istället fördes anteckningar vid intervjun, vilket upplevdes som positivt då det skapades naturligt utrymme för reflektion under intervjun. I slutet av intervjun gick svaren igenom under ledning av intervjuaren.

Vid intervjun lyftes det fram att intervjupersonerna är viktiga då det är de som är experter över sin verklighet. Det gjordes också klart vilka som kände till deras medverkan i studien, vilket från skogstyrelsens håll handlade om distriktschefer och från övriga håll handlade om de intervjupersoner som uppgett dem som referenser. Tillsist tydliggjordes att de som individer inte skulle kunna bli igenkända i rapporten och att de inte talade som representanter för sin organisation, utan snarare som en individ som arbetar i en organisation. Att utlova denna typ av anonymitet kan innebära vissa begränsningar i hur resultatet presenteras.<sup>65</sup> Dock upplevdes fördelarna som större: att få reda på informella beslutsvägar och förhållningssätt, samt att individen skulle skyddas mot negativa konsekvenser,<sup>66</sup> vilket gjorde att strikt anonymitet utlovades.

## **4.3 Intervjumanualen**

När nedifrånperspektivet skall användas är det viktigt att de intervjuade aktörerna själva får beskriva hur de har upplevt arbetet kring ett område. En avgränsning gjordes till år 2007 för att samtalen skulle röra samma sak. En avgränsning gjordes också kring själva sakfrågan så att samtalen inte skulle sväva ut alldeles för mycket.<sup>67</sup> Sakfrågan kom att benämnas som ”granbarkborreproblematiken”. Dessutom kom respondenterna in på ”stormproblematiken”

---

<sup>63</sup> Karlsson (1999) s. 56

<sup>64</sup> Se bilaga 1

<sup>65</sup> Esaiasson (2003) s. 285

<sup>66</sup> Vetenskapsrådets forskningsetiska principer i Esaiasson (2003), bilaga.

<sup>67</sup> Enligt Hjern och Hull i Glemdahl (2007) s. 33 skall forskaren medvetet välja de policyproblem som studien skall inriktas på.

vilket det samtalades om, men utgångspunkten för frågorna var granbarkborren och inte stormar.

Om denna studie enbart hade varit en forskningsstudie hade de öppna frågorna varit tillräckliga. Nu är detta även en utvärdering där användbarhetskriteriet varit viktigt. Därför ställdes i slutet av intervjun ytterligare några frågor som uppdragsgivaren var intresserad av (Fas 5). I flera av intervjuerna hade dock frågorna berörs tidigare under intervjun, varför det inte var nödvändigt att ställa om frågorna rörande detta i slutet.

Intervjumanualen bygger på en beprövad metod för att fånga implementeringsstrukturer, som är kopplad till det teoretiska nedifrånsperspektivet som har använts i flera studier.<sup>68</sup> Metoden bygger på att man förutom att tala om hur man gjort/tänkt skall tala om med vem/vilka man samarbetat med. Detta för att kunna spåra hur implementeringsstrukturen ser ut men även för att få ett urval till fortsatta intervjuer. I intervjuerna med aktörerna utanför Skogsstyrelsen frågades specifikt efter samarbetet med Skogsstyrelsen.

Intervjumanualen bygger på fem faser:

#### **Fas 1: Behovsdefinition**

Den första fasen handlar om vad respondenten ansåg vara behovet. I denna studie användes ordet utmaning eller problem. I denna fas söktes efter information om hur utmaningen såg ut och även varför den såg ut som den gjorde. Det frågades också om respondenten samtalat kring utmaningen med någon, och i så fall med vem/vilka.

#### **Fas 2: Lösningalternativ**

Fas två handlar om att identifiera vilka lösningar det fanns för att ta tag i utmaningen eller problemet samt hur och med vilka man gjort sig klokare med.

#### **Fas 3: Val av handling**

Fas tre handlar om vilka lösningalternativ som valdes. Hur det gick till, vilka man samtalade med, vilka resurser användes och hur delaktig var personen själv i resursmobiliseringen?

#### **Fas 4: Utvärdering**

I denna del är syftet att få intervjupersonen att värdera de alternativ som fanns samt de alternativ som valdes. Dessutom tillfrågades respondenten om han/hon på något annat sätt hade varit med i någon utvärdering tidigare eller hade delgett sina tankar till någon. I denna fas ingick även frågor om framtiden.

---

<sup>68</sup> Carlsson (1993) s. 76, Hjern (1996) s. 6, Socialstyrelsen m.fl. (2001) s. 23

## **Fas 5: uppdragsgivarens frågor**

Här kom frågor upp om hur respondenten upplevt arbetet med olika bekämpningsåtgärder och metoder, samt hur man upplevt arbetet med upparbetning och borttransportering enligt de skärpta föreskrifter som tillkom till 29§ skogsvårdslagen.<sup>69</sup>

### **4.4 Urval och bortfall**

Enligt nedifrånperspektivet handlar det om att beskriva helheten och verkligheten. Då man utgår från verkligheten är det svårt att välja att intervjua olika aktörer utifrån ett medvetet urval - gör man detta har man konstruerat verkligheten. En del av resultatet i studien består därför i att finna en implementeringsstruktur och därmed aktörer som har arbetat med frågan.<sup>70</sup> Därför användes den metod som kallas snöbollsmetoden vilket bygger på att en respondent får nämna en annan respondent som sedan kommer att intervjuas.

För att genomföra en studie enligt snöbollsmetoden behöver man dock börja någonstans. I detta fall var det ganska givet att börja hos tjänstemännen på Skogsstyrelsen, då Skogsstyrelsen själva är uppdragsgivare och de själva önskade undersöka hur personalen på fältet arbetat. För att kunna genomföra utvärderingen inom givna tidsramar valdes två distrikt inom Skogsstyrelsen ut. Distrikten valdes ut då de båda hade arbetat med barkborre och stormfrågan, men har annars så olika förutsättningar som möjligt. Distrikten valdes utifrån fyra olika kriterier vilka kunde tänkas vara relevanta för resultatet enligt det teoretiska ramverk som använts:

1. Stort/litet angrepp av granbarkborre<sup>71</sup>
2. Olika regioner enligt Skogsstyrelsens regionsindelning<sup>72</sup>
3. Olika ägarfördelning (olika andel ägande av fysisk person respektive aktiebolag)<sup>73</sup>
4. Decentralisering inom distriktet (ett eller flera distriktskontor)

Vid Skogsstyrelsens distriktskontor valdes tre personer ut för intervju. Kontakt tog med distriktschefen som namngav tre personer.<sup>74</sup> I det fall då distriktet hade flera lokalkontor var det en geografisk spridning på personerna.

Den första kontakten togs med intervjupersonerna via telefon. Då en första presentation gjorts av utvärderingen, utvärderaren, uppdragsgivare och upplägget bestämdes en intervjutid med

---

<sup>69</sup> Skogsstyrelsen skärpta föreskrifter till 29§ skogsvårdslagen innebar bland annat tidigareläggning av sista tidpunkt för borttransportering av skadad skog och utökat bekämpningsområde. Dessutom gavs möjlighet till dispens i enskilda fall. Frågorna uppkom utifrån utvärderingsuppdraget se sidan 11

<sup>70</sup> Glemdahl (2007) s. 33

<sup>71</sup> Med stort menas i denna undersökning mer än 0.2 m<sup>3</sup>sk/ha skogsmarksareal. Urvalet är gjort från bilaga 1 i Skogsstyrelsens 3:e rapport om utvecklingen och bekämpningen av skadeinsekter 2007.

<sup>72</sup> Skogsstyrelsen är indelat i region öst, väst, svea, mitt och nord (hemsida <http://www.skogsstyrelsen.se/episerver4/templates/SNormalPage.aspx?id=1984> )

<sup>73</sup> Skogsstyrelsen (2007) s. 29

<sup>74</sup> Även distriktschefen fick informationsbrev (Se bilaga 2)

personen.<sup>75</sup> Därefter skickades ett mail/brev till intervjupersonen med information om syftet, anonymitet, frivillighet samt kontaktuppgifter.<sup>76</sup>

Då det är Skogsstyrelsen som initierat studien genomfördes enbart intervjuer i två led, det vill säga intervjuer med Skogsstyrelsens tjänstemän och de som de sedan nämnde. Intervjupersonerna i det andra ledet ombads dock nämna vilka de samverkat med, men det tydliggjordes att dessa inte skulle kontaktas. De personer som skulle nämnas var sådana som ingick i ett organiserat intresse.

Totalt har 18 intervjuer genomförts i studien. 23 personer tillfrågades vilket innebar ett bortfall på 5 personer. Bortfallen fanns i led två av studien, det vill säga bland de personer som Skogsstyrelsens personal nämnt. 3 av dessa var inte möjliga att genomföra på grund av studiens något snäva tidsram då intervjuare och intervjupersonerna var upptagna, kombinerat med för långt geografiskt avstånd. Telefonintervju upplevdes inte som lämpligt att genomföra. 2 personer hörde inte av sig efter det att de fått informationsbrev skickat till sig. Anledningen till detta bortfall kan ha varit allt från ointresse, rädsla eller tidsbrist. Någon direkt anledning gavs inte. Inte heller försökte intervjuaren att påverka intervjupersonerna att delta med anledning av frivillighetskravet.<sup>77</sup> En av anledningarna till bortfallet skulle kunna vara att intervjuaren inte fick fram syftet med studien tillräckligt bra i det telefonsamtal som genomfördes, eller att informationsbrevet inte var tillräckligt detaljerat angående innehållet i intervjun.

Totalt nämnde Skogsstyrelsens 6 tjänstemän 30 kontakter. Att enbart 23 personer av dessa tillfrågades berodde på att privatpersoner valdes bort i analysen. Dessutom valdes några personer bort då flera personer från samma organisation och geografiskt område nämndes.<sup>78</sup>

#### **4.5 De intervjuade**

Av de 18 personer som intervjuades var sex stycken tjänstemän på distriktsnivå på Skogsstyrelsen. De övriga 12 personer som intervjuades kom från olika organiserade intressen. 2 personer kom från kommun och länsstyrelse. 3 personer kom från mindre företag (sågverk, uppköpare och skogsförvaltare). Övriga 8 aktörer kom från 5 större skogliga organisationer inom branschen varav 4 av organisationerna finns representerade i referensgruppen för projektet.

Av de intervjuade befann sig 4 personer i någon typ av chefposition. Av de 18 personerna var 2 kvinnor. Respondenterna hade jobbat med skogsfrågor länge, den kortaste tiden var 5 år.

---

<sup>75</sup> Undantag då personen inte hade möjlighet att bestämma tid över telefonen, då skickades ett mail efter samtalet och tiden bestämdes mail-ledes.

<sup>76</sup> Se bilaga 2 och 3

<sup>77</sup> Vetenskapsrådets forskningsetiska principer i Esaiasson (2003), bilaga.

<sup>78</sup> En problematik i kring intervjuerna var att be respondenterna namnge de man hade kontakt med- kanske ett år tillbaka i tiden och hur man resonerade då. Många hade helt enkelt glömt bort, eller hade svårt att veta om det utspelade sig inom det året eller inte.

#### **4.6 Bearbetning av intervjuerna**

Under intervjun fördes anteckningar. Dessa renskrevs samma dag eller dagen därpå. Intervjuerna blev i skrift mellan 2-4 sidor långa och tog i tid mellan 50 min och 1h 30 min. Intervjuerna renskrevs utifrån de olika faserna som intervjumanualen är uppdelad i. I vissa fall gjordes anteckningar om när olika saker sades i intervjun och sådant som intervjupersonen inte beskrev som en utmaning men senare kom upp som detta. Sist i intervjuanteckningarna skrevs kommentarer om sådant som kom upp som var specifikt för just den intervjun eller sådant som intervjupersonen beskrev som extra viktigt.

Samtliga intervjuer lästes sedan igenom en gång, därefter lästes de igenom ytterligare en gång. Då skrevs viktiga begrepp på lappar. Olika färger på lapparna användes för Skogsstyrelsens respondenter och övriga respondenter. Därefter samlades de olika lapparna ihop i generella grupperingar.<sup>79</sup> Dessa grupper kom att bilda överskrifter i resultatdelen. Till varje intervju gjordes ett nätverksträd som byggde på information om vem respondenten haft kontakt med och i vilken fas detta skett. Slutligen lästes samtliga intervjuer igenom ytterligare en gång för att föra in relevanta citat och kontrollera att rapportens beskrivning stämde överrens med intervjuerna.

#### **4.7 Återkoppling till respondenter och uppdragsgivare**

Som tack för att respondenterna ställt upp i intervjun, och i enlighet med de forskningsetiska rekommendationer som tagits fram av Vetenskapsrådet har de personer som varit delaktiga i studien fått ett exemplar av den rapport som skrev för skogsstyrelsens räkning.<sup>80</sup> Rapporten skickades först till uppdragsgivaren för genomläsning och korrigerings av rena faktafel.

---

<sup>79</sup> Esaiasson (2003) s. 300

<sup>80</sup> Vetenskapsrådets forskningsetiska principer i Esaiasson (2003), bilaga



## 5. Resultat

I detta avsnitt beskrivs hur olika aktörer upplevt processen utifrån sitt perspektiv. I vissa fall utifrån intervjupersonerna som en enhetlig grupp. I andra fall är svaren uppdelade i två grupper: tjänstemän från Skogsstyrelsen och aktörer eller tjänstemän från skogsnäringen. Skogsnäringen som begrepp används trots att det kanske är något snävt då det till exempel finns andra myndigheter med i denna grupp. Resultatet läggs fram med hjälp av fyra huvudrubriker:

- **Utmaning** är en beskrivning av fas 1 i intervjumanualen, det vill säga att intervjupersonerna beskrev hur utmaningen såg ut samt även varför den såg ut som den gjorde.
- **Handling** bygger på fas 2 och fas 3 i intervjumanualen, det vill säga hur intervjupersonerna agerade och framförallt varför de agerade som de gjorde. Här tas också fas 5 upp i intervjumanualen.
- **Framtid och utvärdering** bygger på fas 4 i intervjumanualen. Här tas intervjupersonernas tankar om framtiden upp samt vad de tyckte kunde ha blivit bättre.
- **Nätverk i kristid** är en återkoppling till frågeställning tre och fyra

De citerade begreppen eller meningarna kommer från intervjupersonerna själva. Då intervjuerna skrevs ner har några ord lagts till för läsbarhetens skull. Dock har inga ord lagts till som förändrar essensen i berättelserna. Citaten används för att belysa vad en enskild person har sagt.

### 5.1 Utmaning

Nästan samtliga respondenter beskrev att det fanns flera olika utmaningar under 2007 och att utmaningarna förändrades under året från att förstå situationen till att finna lösningar för att hantera den. Vissa av intervjupersonerna lyfte dock enbart en eller två utmaningar som inte hade någon koppling till varandra. Utmaningarna beskrivs utifrån fyra olika teman.

#### 5.1.1 Att få en bild av läget samt informera och engagera skogsägare och skogsnäring

Under första delen av året låg den stora utmaningen i att få läget under kontroll. Detta var lättare sagt än gjort, framförallt vad det gällde utvecklingen av granbarkborrarna.

Flera av respondenterna berättade att de under hösten 2006 agerade och lade upp strategier för hur man skulle agera under våren 2007 gällande granbarkborrefrågorna. När sedan stormen Per kom blev man tagen på sängen och fick lägga upp nya strategier. Det gällde nu att fokusera på stormens skadeverkningar och dess vindfällor och försöka få en uppfattning om

problembilden gällande stormens skadeverkningar. Flera inom skogsnäringen beskrev det hela som en ”övertaskning”.

Det gällde också att bestämma omfattningen av granbarkborreskadorna vilket upplevdes som mycket svårt. Detta då det hela tiden kom ny fakta om granbarkborrens biologi, men framförallt att bilden av hur det såg ut i skogen förändrades snabbt.

Flera av intervjupersonerna beskrev att det var viktigt att ha med skogsägarna för att få en bild av läget. Många upplevde att markägarna var mer ”luttrade” och ”avtrubbade” jämfört med efter stormen Gudrun: *”utmaningen har varit att få markägaren och förstå och sedan gå ut och titta i sin skog. Utan markägaren kan vi inte göra något, markägaren måste vakna /.../ under Gudrun var det mycket panik i relationen. Under Per var det inte lika mycket panik, då tog de kontakt betydligt senare.”* Flera av respondenterna såg grundproblemet och därmed utmaningen som ett kommunikationsproblem där det handlade om att engagera markägare, så att dessa i sin tur tog kontakt med de skogliga aktörerna tidigare.

Det upplevdes också som en stor utmaning att få med **alla** skogsägare. Flera av respondenterna ansåg att detta i mångt och mycket berodde på hur markägarkåren ser ut. De menade att markägarna själva inte längre är lika engagerade, att de inte kan sin mark, att det finns otydliga ansvarsfördelningar i ägandet och att skogsägarna inte längre är så självgående. Respondenterna resonerade också kring hur man når olika grupper, till exempel utbor.

I intervjuerna framkom det också beskrivningar av skogsägare som agerade tvärt emot den oengagerade och okunniga markägaren. Där kunde problemet bli ett annat: *”De tror att de klarar allting själva, men det gör de inte.”*

Flera av de intervjuade beskrev också att skogsbruket generellt bygger mer och mer på organisationer som långt ifrån har lika mycket personella resurser som om skogsägarna själva varit aktiva: *”Skogsägare gör inte så mycket själva, de är hänvisade till organisationen, det är en brist.”*

Någon av Skogsstyrelsens tjänstemän förklarade också att det var viktigt att engagera skogsnäringen för att de skulle förstå omfattningen och helheten: *”Vi på Skogsstyrelsen hade kanske ett mer övergripande hum om att det här hinner vi inte med. Organisationerna själva kunde ju bara utgå ifrån sin skog.”*

### **5.1.2 Att hantera oroliga markägare, konflikter och egen stress**

Om en stor utmaning var att få igång och engagera markägare och skogsnäring, så var det också en stor utmaning att ta hand om de skogsägare som faktiskt agerade och som var oroliga och hade panik. En respondent beskrev hur skogsägarna kunde vara förbannade och besvikna när t.ex. virket inte fraktades ur skogen så snabbt som de önskade: *”Det som har pressat oss mycket är relationerna till skogsägarna /.../ oroliga, uppgivna och förbannade skogsägare /.../ det har slitit på oss.”*

Många skogsägare ringde också och ville ha information om hur de skulle agera. Flera av respondenterna från skogsnäringen och Skogsstyrelsen beskrev i intervjuerna att de hade en nära kontakt med markägaren och att denne ringde även i ärenden som de inte har med att göra, t.ex. när deras grannar inte agerade, eller när de bara ville prata. Detta gjorde att flera tjänstemän upplevde det som en utmaning att uppstå kraft för dem personligen.

Det fanns ytterligare aspekter som gjorde att tjänstemännen kände sig stressade. Till exempel beskrev ett par av tjänstemännen inom skogsnäringen hur de skärpta föreskrifterna enligt 29§ skogsvårdslagen var stressande: *"Att få ut skogen till ett visst datum krockade med vad som var möjligt. Det ledde till en onödig stress både hos oss och hos skogsägare som hotades med vite."*

Ett par tjänstemän lyfte också fram hur de blivit stressade av att deras organisationer sagt att de hade varit klara i tid när de inte hade varit det: *".../men högre upp i organisationen här så säger tjänstemännen att det ska vi fixa, men vi vet att vi inte fixar det."*

En stressfaktor var enligt några av respondenterna de interna diskussioner som fördes om omfördelning av resurser inom organisationerna: *"De fick vänta så vi tog maskiner därifrån. Men det var inte helt enkelt och självklart. Det blev en intern strid /.../ jag tycker inte jag fick förståelse för skadorna här."* Enligt respondenterna fanns det diskussioner om resurser både på tjänstemannanivå och bland skogsägare som inte alltid hade förståelse för att man inte kunde avverka som vanligt hos dem: *"Hos skogsägarna handlar det mycket om en lokal krismedvetenhet."*

Ett område som lett till mycket konflikter och som någon av intervjupersonerna nämnde som *"häxjakt"* var frågorna kring hantering av virke i naturreservat och biotopskyddsområden. Framförallt handlade frågorna om ersättning för skador runt naturreservaten och biotopskyddsområdena: *"Från naturreservaten kommer skadorna /.../ de säger att barkborren inte ska flyga mer än 300 meter, men med rätt vind kommer de längre."* Det var även diskussioner om metoder i och kring dessa områden: *"det handlade om att få en balans mellan naturvärden, rekreativvärden och hård kritik"* och diskussioner kring hur mycket naturvårdsperspektivet egentligen är värt: *"Man måste värdera naturreservaten och fråga om det verkligen är värt det."*

### **5.1.3 Att få ut virket i tid**

Flera menade att utmaningen var att få ut virket från skogen i tid. För några gällde det enbart det stormfällda virket från stormen Per, då de hävdade att de inte haft några direkta granbarkborreangrepp på stående skog eller inte haft tid att ta ut något mer än vindfällan.

Flera beskrev utmaningen i att få tag i resurser till avverkning, men framförallt till borttransportering. Det fanns även ett avsättningsproblem gentemot industrin.

Några menade att problemet med att få ut virket i tid berodde på att man även städade skogen på annat virke, något som man inte gjort på samma sätt under Gudrun. Att man städade

skogen på virke berodde enligt någon respondent på att det efter Per fanns ett bättre värde på virke: *”Nu under Per har det inte varit någon prissänkning så därför tog man med en massa annat också när man ändå var i gång”*

Ytterligare någon förklarade att det handlade om att underskatta omfattningen av virke: *”Vi hade inte tillräckligt med resurser på grund av att vi underskattade omfattningen samt att de resurser vi fick inte hade den bästa kompetensen.”*

#### **5.1.4 Att bestämma metod för att bekämpa granbarkborren**

Hos intervjupersonerna fanns det en enighet om att det som prioriterades och som var viktigast var att få ut vindfällerna efter stormen Per. Ett fåtal beskrev också utmaningen i att bestämma metod för att bekämpa granbarkborrarna. De menade att kunskapsläget varit osäkert och föränderligt: *”Sen var det svårt att veta hur man skulle agera för att det skulle bli bäst, med sök och plock eller fällor. Det handlade om att inhämta information om hur det fungerade i teorin, dock fanns det dåliga erfarenheter från praktiken.”*

### **5.2 Handling**

Hur agerade man då för att hantera de olika utmaningarna som nämns i kapitlet ovan? Det skall försökas reda ut i detta avsnitt. Dock är inte den mest intressanta frågan i processutvärdering *hur* man agerat. Det är istället *varför* man agerade som man gjorde. Därför ges i detta kapitel inga detaljerade beskrivningar över t.ex. vilka bekämpningsmetoder som användes. Fokus ligger istället på att beskriva övergripande motiv och förklaringar till varför man använde olika bekämpningsmetoder eller inte.

I detta avsnitt kommer olika aspekter tas upp: information, resursmobilisering, skärpta föreskrifter, vilka metoder som användes för att bekämpa granbarkborren och vilka olika argument som fanns för att agera på det ena eller andra sättet.

#### **5.2.1 Information**

Nästan samtliga av de intervjuade personerna berättade att de satsat på att informera skogsägare på många olika sätt. Informationen användes i syfte att engagera markägarna så att dessa skulle inventera sin mark och/eller ta kontakt med skogsnäringen. Syftet var också att lindra markägarnas oro och att sprida metoder för barkborrebekämpning. Nästan alla respondenter beskrev att hade lokala utskick: *”Vi gjorde utskick för att puscha på våra kunder.”* Men framförallt skedde informationshanteringen via de centrala funktioner som fanns. (I de fall som intervjupersonerna kom från ett större organiserat intresse). Dessutom anordnades det en hel del skogskvällar och skogsdagar, både med information och med praktisk inriktning.

I flera fall genomfördes skogskvällarna och informationsmötena i samverkan mellan flera organisationer. I andra fall var andra aktörer inbjudna att informera eller att andra

organisationer/företag var med i publiken och hade möjlighet att uttrycka sina åsikter. I vissa fall var skogskvällar och möten ett initiativ från tjänstemännen själva. I andra fall fanns det centrala direktiv bakom mötena. Dock kom det fram åsikter om att man genom skogskvällar och liknande möten nådde de som redan var engagerade: *"Då kommer de som är redan frälsta, sen får man hoppas att det sprider sig, från mun till mun."*

Några av de intervjuade aktörerna beskrev också att de använde sig av media och Internet: *"Vi gick mycket genom media när det var som värst."* Det var dock vanligare att de använde de *"traditionella metoderna"* såsom utskick, informationsmöten samt enskild rådgivning.

Flera beskrev det personliga mötet som extra verkningsfullt - antingen genom skogskvällar eller enskild rådgivning.

Det fanns en otydlighet om vem som hade ansvaret för att informera och framförallt få de ointresserade att agera. En tjänsteman från skogsnäringen berättade hur skogsägare ringde till honom och berättade om grannar som inte agerade. Han berättade att han då tog kontakt med dem: *"Jag jagade grannar som var anslutna till oss."* En tjänsteman från Skogsstyrelsen berättade att han, efter att ha tagit kontakt med skogsägaren, också följde upp det med det företag som markägaren var ansluten till.

Flera menade att skärpningen i föreskrifterna till 29§ i Skogsvårdslagen var bäst för gruppen oengagerade skogsägare: *"Det blev lite av en blåslampa."* Denna tillsammans med den mängd information som skickades ut gjorde att många agerade. Att informationen till viss del skilde sig från aktör till aktör trodde dock flera skadade arbetet. Några trodde också att mängden information tröttade ut skogsägarna och skapade panik: *"Man kan inte säga att det inte fanns information, för det fanns det, kanske lite för mycket till och med så att det blev oklart."*

Det framkom exempel på hur man agerade utöver det vanliga för att informera markägare. Till exempel arrangerade man lokala möten för att oroliga markägare skulle få möta tjänstemännen och tala ut om bilvägslagen. Det framkom också exempel på hur tjänstemän försökte röja hindren för markägare att agera, till exempel genom att skicka ut listor på entreprenörer eller blanketter som annars enbart kunde laddas ner. Andra exempel var att man lokalt utökade kommunikationen via Internet. De informationsmetoder som användes på lokal nivå var i övrigt var de man brukade använda i vanliga fall.

### **5.2.2 Resursmobilisering**

Problemet med att engagera skogsägarna ledde till att en del tog in personella extraresurser för egeninventering: *"./.../ då kunderna gav dåligt gensvar fick vi själva göra inventeringen."* Detta skedde också då flera av aktörerna hade förvaltningsansvar av den egna skogen eller andras skog.

Det fanns en samstämmighet hos respondenterna om att helikopterinventeringen som genomfördes varit positiv, både för skogsägarna själva och för skogsnäringen då det gällde att planera sina insatser och rusta organisationen.

I intervjuerna berättades det om hur personer togs in för att hjälpa till med planeringsarbetet. Dock rörde de flesta extraresurserna framförallt avverknings- besprutnings- och transportresurser. Framförallt tog man in nya entreprenörer men man omfördelade även resurser i de fall det rörde sig om större organisationer. Det beskrevs att det var svårt att få tag på personal och att det i flera fall ledde till att man fick tag i personer som inte var så seriösa eller kunniga: *”Det kommer alltid en del lycksökare som inte har rätt maskiner eller rätt kunskaper i detta läget. Det är entreprenörer som hoppar runt bland olika virkesköpare.”*

I några intervjuer beskrev man hur de personella resurserna varit lokala före detta tjänstemän inom området, som var till stor hjälp. I andra fall talade man om studenter som visserligen var duktiga men som krävde mycket upplärning.

### **5.2.3 Skärpta föreskrifter**

De skärpta föreskrifter enligt 29§ skogsvårdslagen som kom under våren 2007 upplevdes av hälften av skogsnäringen som mycket bra eller som bra. Några beskrev det som bra, men betydelselöst.

Någon beskrev att det ledde till att man blev mer kreativ: *”/.../ men tyvärr svalde inte industrin allt /.../ man försökte bli kreativ och hitta lösningar/.../ t.ex. samarbete med [annat företag].”*

Flera av de intervjuade inom skogsnäringen sökte dispens, för flera av dem sökte en central organisation detta. För några av dem som gjorde det själva upplevdes det som besvärande och att det tog mycket tid. Några beskrev att det inte var något problem. Några talade om att de inte sökte dispens då de bara hade lite virke kvar i skogen. Åsikter framkom även om att Skogsstyrelsens egna biotoskyddsområden var ett undantag: *”Lagen gäller skogsägarna men inte Skogsstyrelsen själva.”* Skogsstyrelsens tjänstemän tyckte att det var bra både med en skärpning och att de gick *”branschen tillmötes i denna extrema situation”*.

### **5.2.4 Metoder för att bekämpa granbarkborren och anledningar till dessa val**

Samtliga respondenter ansåg att upparbetning av vindfälle var prioritet ett. Därefter var det vanligast att man rekommenderade och nyttjade sök- och plockmetoden och därefter olika typer av fällor, fångstvirkesfällor framför fermonfällor. Undantag fanns gällande prioriteringsordningen och några använde inte någon metod alls förutom borttransportering av vindfälle.

Metoderna användes dock på olika sätt och i olika hög grad. Till exempel talades det om olika sätt att använda sök och plock på, hur många träd som togs bort bredvid det angripna trädet samt vilka träd som skulle tas bort - till exempel stubbar, vältor från Gudrun etc. Förutom de ovan nämnda metoderna rekommenderades och användes fångstvirke samt besprutning av bilvägslager och barkning.

Det framkom i intervjuerna olika typer av argument till varför skilda metoder användes, eller varför de användes på olika sätt. Generellt kan sägas att läget var otydligt kunskapsmässigt gällande metodernas effekter. Några av tjänstemännen på lokal nivå litade på den centrala organisationen och deras centrala hållning, alternativt Skogsstyrelsens rekommendationer i de fallen det rörde mindre företag. Exempel på sådana kommentarer var: *”Vi har fått fakta och centrala direktiv som bygger på proffs, sen råder man specifikt i varje fall”, ”Vi har en samsyn om en prioriteringsordning som vi alla har ställt upp på.”* och *”Det var bra och tydliga rekommendationer från Skogsstyrelsen som vi följde.”*

Det fanns dock flera av de intervjuade som var tveksamma till de riktlinjer som fanns. Många talade om hur forskarna var osäkra, otydliga och sade olika saker. Under intervjuerna framkom argument som att *”forskarna säger att det har effekt”* och *”forskarna säger att det inte har någon effekt”* om samma metod.

Skogsnäringen sökte kunskap både från forskare från SLU, Skogforsk och även från experterna på Skogsstyrelsen. Framförallt refererar Skogsstyrelsens tjänstemän till SLU:s forskare. I flera fall sökte respondenterna sig utanför sitt geografiska området för att söka information. Flera uppgav att de hade kontakter med tjänstemän som var aktiva i Värmland då hade problem där, samt kontakt med personer i Tyskland: *Jag hade kontakt med en tjänsteman som var aktiv i Värmland, där sa de att de inte såg någon effekt av de metoderna som använts.”*

Flera ansåg att kunskapsläget förändrades under året och att man därför ändrade metod under året. Ett par av respondenterna menade också att kunskaperna fanns men att de själva inte hade tid att ta till sig den senaste forskningen.

Det fanns fyra typer av argument till varför den ena eller andra metoden använts:

**1. ”Man måste ju agera”.** I intervjuerna var det få som använde argumentet att de valde en metod framför en annan för att den gav bäst effekt, det vill säga dödade eller förhindrade utvecklingen av granbarkborrar. Istället var hälften av respondenterna, både från Skogsstyrelsen och övriga respondenter, tveksamma till sök och plock samt fällornas effekter. De trodde inte att det hade någon, eller en ytterst liten effekt. I några fall trodde man till och med att fällorna kunde vara kontraproduktiva, det vill säga leda till fler granbarkborrar.

Respondenterna trodde istället att vädret var den enskilda faktorn som spelade roll under 2007: *”Det viktiga är att få bort vindfällorna, sen kvittar det nästan vad vi gör, vi kan inte påverka förloppet. Forskarna är också uppgivna. Det är vädret som påverkar.”*

Trots detta menade respondenterna att det man ändå var tvungen att agera. Till exempel sade de: *”man kunde inte kan sitta med armarna i kors”* och *”man vill ju känna att man gör något”*. Flera påtalade att de använde metoderna för att få en psykologisk effekt, både hos dem själva och hos skogsägarna: *”Trots dålig effekt kan det ha en psykologisk effekt.”* Flera menade också att man måste agera, om inte annat för virkesvärdets skull: *”Men det*

*är viktigt att ändå göra något, dessutom är det höga virkesvärden samt en psykologisk effekt gentemot skogsägaren att man faktiskt gör något.”*

Några berättade hur de agerade trots att kunskapsläget var dåligt. En tjänsteman använde argumentet *”det är bättre att sprida äggen i olika korgar”* till att använda olika metoder på olika ställen. En tjänsteman hävdade att kunskapsläget var så dåligt och paniken så stor så *”det var bättre att fälla än fria”*, när det gällde vad som skulle lämnas i skogen vid sök och plock.

2. **Biologi och estetik.** Flera använde olika biologiska argument. Detta gällde då framförallt användningen av gift och hur mycket och vad man skulle lämna vid sök och plock. Det beskrevs också hur visst virke barkats. En respondent förklarade hur han hade tänkt under året: *”Framåt sommaren förändrade vi strategin och inte högg ner så mycket döda träd. Vi fick en nyanserad bild. Död skog kan vara positiv för den naturliga fienden. Det fick vi lära oss så småningom.”* Flera beskrev dock de biologiska argumenten med termer som *”flummiga”*.

Det fanns också argument som rörde skogens utseende, detta gällde också i första hand om virke skulle få ligga kvar i skogen eller inte då *”det är inte snyggt”*.

3. **Praktisk funktion.** Många argument rörde den praktiska funktionen av olika metoder. Till exempel handlade det om metoderna passade skogsägaren som var aktiv eller passiv. Exempel på kommentarer i denna riktningen var:

*”Fermonfällor passar lite äldre personer eller de som inte har traktorer.”*

*”Fermonfällor är svårare för dem måste man tömma ofta.”*

*”Fångstvirke är nog den effektivaste metoden om man har en aktiv skogsägare.”*

*”Sök och plock är en metod som bygger på att de enskilda skogsägarna måste engagera sig, dessutom bör det ske inom 6-8 veckor vilket ibland kan vara en brist.”*

*”Fermonfällorna användes inte så mycket för det var ganska högt inköpspris.”*

Det fanns också kommentarer som rörde den praktiska aspekten utifrån skogsnäringens synvinkel:

*”Sök och plock är en svår metod för den måste man genomföra inom loppet av två-tre veckor om den skall vara effektiv. Det hinner vi inte.”*

*”Vi tog nog lite mer än vi skulle vid sök och plock för det var svårt för skotarna att se.”*

*”Vid kemiska fällor behövs det behörighet och tillstånd och det är ju inte särskilt praktiskt.”*

*”När man har kort om folk försöker man göra det så enkelt som möjligt:”*

Det fanns också kommentarer om hinder vid kemisk bekämpning såsom kontakter med kemikalieinspektionen samt tid för att ansöka om tillstånd samt tillsynsavgifter från kommuner.



Dessutom fanns det metoder som kom fram ur praktiken. T.ex. hävdade flera att bilvägslagren gick från negativt till positivt då det kom att fungera som fångstvirke: *”De fick angrepp på det liggande virket det fungerade som fångstvirke. Det var ingen planerad metod, det bara blev så.”* Detta var enligt intervjupersonerna inte planerat men blev så på grund av de resursmässiga bristerna gällande borttransporteringen.

Olika metoder rekommenderades också utifrån lokala förutsättningar. Detta gällde framförallt då fällor många gånger användes där det tidigare hade varit angrepp, vid utsatta områden t.ex. nära naturreservat samt biotopskyddsområden.

4. **Förebygga eller minimera skada.** Det fanns också olika perspektiv på när olika metoder skulle användas. Till exempel sågs virkesfällorna av en respondent som mer förebyggande och denne hävdade att: *”Sök och plock var ett steg för sent, man skulle göra något innan det skett.”*

### **5.3 Framtid och utvärdering**

Flera av respondenterna berättade att de kände en rädsla framtidens arbete. Framförallt vad gäller markägares, men även tjänstemäns engagemang. Hur skulle man få markägarna att agera så snabbt som det behövdes? En av intervjupersonerna beskrev det hela i följande ordalag: *”Förra året då var man taggad, i år så känns det som... jaha, nu börjar det igen/.../”* Förhoppningen var dock att det skulle bli mindre att jobba med då det inte är lika mycket vindfälla och att man istället kunde inrikta sig mot bekämpningsarbetet. Dock trodde de flesta återigen att det skulle vara vädret som påverkade.

Åsikter framkom att skogen framöver kommer att skötas med granbarkborrarna i minne och att naturvårdsperspektivet återigen kommer att försvinna till fördel för att *”städa”* skogen. Eventuellt kommer det också att påverka skogsbruket gällande trädslagsval vid plantering och omloppstider.

De flesta som intervjuades i studien menade att de inte hade varit delaktiga i någon utvärdering tidigare, men att det på vissa ställen genomfördes utvärderingar på central nivå. Flera hävdade också, framförallt inom skogsnäringen, att de *”knappt har hunnit reflektera, det har handlat om att ha kontakten med skogsägarna och se till att maskinerna rullar...”*. En annan intervjuperson sade: *”Vi har inte uppföljning på något systematisk sätt...det tar man bort när man inte har tid och utrymme.”*

Respondenterna lyfte fram fem aspekter och önskningsinriktningar inför 2008 som var kopplade till de utmaningar och handlingar som fanns under 2007:

1. **Samordna budskapen.** En respondent lyfte upp problematiken med att olika aktörer ger olika budskap *”Ger vi olika budskap så leder det till att man istället för att välja ett av*

*dessa budskap inte gör någonting...får man höra olika budskap så tror man att nu blir jag lurad” En annan respondent sade ”Går de ut och säger en sak så ger det ett budskap till mina lata skogsägare /.../ det rättfärdigar ett inaktivt förhållningssätt.” Åsikter framkom också om att otydliga och olikartade budskap ledde till en osäkerhet, oro och panik hos skogsägarna. Därför borde nu olika aktörer fundera över vilken effekt deras information har på övriga skogsägare och att den övergripande vinsten är större om man samordnar sina budskap: ”Vi får samsas och bortse från våra olikheter.”.*

2. **Utöka och förändra informationskanaler.** Flera av respondenterna talade om vägar att nå de oengagerade skogsägarna. En önskan kom upp om att testa nya informationskanaler för att nå dem som inte agerar annars, t.ex. mailrådgivning. En önskan om att tydliggöra ansvaret kring vem som skall sköta informationen gentemot de privata skogsägarna, uppkom också.
3. **Samordna resurser och insatser.** Flera av tjänstemännen önskade att skogsnäringen skulle bortse från konkurrensituationen i en krissituation och jobba mot ett gemensamt mål t.ex. genom att samordna resurserna vid avverkning. *”Det är oerhört ineffektivt och kostsamt att maskingrupperna skall åka från by till by, men inte hjälper grannen jämte då de är anslutna till någon annan.”* I övrigt kom det fram önskemål om att det skulle vara samma strategi för bekämpning och ersättning både vid naturreservat och biotopskyddsområden.
4. **Utreda biotopskyddsområden och naturreservat.** En fjärde önskan som också uppkom från flera respondenter var att undersöka naturreservatens och biotopskyddsområdets roll i barkborrefrågan. Hur stora ”bovar” är biotopskyddsområdena och naturreservaten och hur mycket påverkar övrig skog naturreservaten och biotopskyddsområdena?
5. **Myndighetsutövning och tillsyn.** Den femte aspekten rörde Skogsstyrelsens arbete och kom från några av skogsnäringens aktörer. Att Skogsstyrelsen skulle *”vara mer på hugget gällande sin myndighetsutövning”* och att man framförallt skulle tydliggöra ansvaret för att följa upp de privata oengagerade skogsägarna, var önskemål som lyftes fram.

## **5.4 Nätverk i kristid**

Resultatets sista kapitel handlar om hur kontakterna och relationerna såg ut under 2007. Nedan beskrivs hur många kontakter aktörerna hade, när man hade dem samt vilka olika roller de hade.

### **5.4.1 Nätverkskartan**

Totalt nämnde Skogsstyrelsens sex tjänstemän 29 personer utanför sin egen organisation som de hade haft kontakt med kring granbarkborrefrågorna under år 2007. De nämnde allt från 1 till 8 personer var. Av dessa var 4 personer privatpersoner inom skogsbranschen. 3 personer kom från kommun och länsstyrelse. 6 personer kom från mindre företag (sågverk, uppköpare och skogsförvaltare). 13 aktörer kom från 5 större skogliga organisationer inom branschen varav 4 av organisationerna finns representerade i referensgruppen för projektet. 3 av de intervjuade tjänstemännen på skogsstyrelsen nämnde nätverksmöten med flera aktörer som de var med i 1-2ggr om året. Av de 29 nämnda personerna befann sig 4 personer i någon typ av chefposition. Av de 29 personerna var 3 kvinnor.

Den 12 respondenterna i steg 2 nämnde något färre personer i sitt kontaktnät kring barkborrefrågorna. Totalt 40 kontakter utanför sin egen organisation. De nämnde allt från 1 till 6 personer var. 18 av kontakterna var kontakter med myndighet. Skogsstyrelsens tjänstemän var de som hade flest antal kontakter utanför den egna organisationen, i snitt 5 personer var, jämfört med skogsnäringens aktörer som i snitt hade 3 kontakter var.

Generellt ansåg aktörerna att man hade något fler externa kontakter än under ett normalår och nya kontakter var framförallt företag som sysslar med besprutning eller fermonfällor. Några ansåg dock att de inte alls hann att ha lika mycket kontakter som att vanligt år då det gällde att *”jobba på, helt enkelt.”*

I flera fall var de kontakter som nämndes personliga snarare än formella, och byggde på kontakter via egen skogsskötsel, jaktlaget, tidigare kollegor eller studiekamrater.

I stort sett fanns det inga skillnader mellan skogsstyrelsens tjänstemän och de lokala tjänstemännen från skogsnäringen vad man pratade med andra aktörer om, det rörde både den övergripande utmaningen och problematiken samt olika handlingsalternativ.

Skogsstyrelsens tjänstemän hade i större omfattning än övriga intervjupersoner sett utmaningen som att föra ut information. För övriga aktörer fanns en mer praktisk utmaning, t.ex. få ut virket.

### **5.4.2 relationerna på nationell, regional och lokal nivå**

Både Skogsstyrelsens lokala tjänstemän och de intervjuade lokala tjänstemännen från skogsnäringen beskrev att de hade ett bra samarbete med varandra och att de i mångt och mycket tyckt samma sak *”trots att organisationen kanske hade en annan hållning”*.

Skogsstyrelsens och övriga lokala tjänstemän beskrevs som praktiska och rationella. De centrala organisationerna framställdes som mer statiska, formella och konkurrensinriktade. Detta gjorde att man kom fram till lokala överrenskommelser/anpassningar/lösningar. Flera exempel framkommer på hur de lokala tjänstemännen upplevde att man på centralt håll inte hade koll utan att det handlade om att skryta och vara bäst.

Nästan samtliga beskrev att samarbetet på lokal nivå var bra och att det fanns förståelse för hur man agerade. Däremot framkommer det att lokala tjänstemän ibland tyckte olika inom organisationen man befann sig i. De lokala tjänstemännen hade svårt att se omfattningen och helheten och det kunde därför till viss del vara svårt att omfördela resurserna inom organisationen. Lika stort beskrivs dock problemet då de centrala tjänstemännen enbart såg till helheten och inte såg de lokala problemen som fanns inom vissa geografiska områden. Trots detta önskade man ytterligare samarbete och samordning inför 2008 kring områden som informationsmedel, gemensamma budskap och avverkning.

Exempel på hur de lokala anpassningarna kom upp till nationell nivå var hur man införde dispensmöjligheter i den 29§ i Skogsvårdslagen. Detta gav möjligheter för lokal anpassning av de tvingande styrmedlen. Det framkommer i intervjuerna att skärpningarna i 29§ skogsvårdslagen upplevdes som positiva för de flesta, detta då skogsägarna och skogsnäringen blev medvetna om att det var en allvarlig situation. Dock fanns det de som redan tyckte att de gjorde sitt bästa.

### **5.4.3 Olika roller i kristid**

Respondenterna upplevde i olika hög grad att situationen under 2007 var en kris. Samtliga upplevde att det var mer att göra under föregående år, några tog det dock mer med ro än andra. Beroende på hur krisartat man upplevde att situationen var desto mer upplevde respondenterna att de kunde agera annorlunda jämfört med vad de skulle ha gjort vid normala situationer. Detta framkom också i utvärderingsdelen av intervjuerna där flera av respondenterna önskade samarbeta med konkurrenter i en krissituation och jobba mot ett gemensamt mål t.ex. genom att samordna resurserna vid avverkning. Något som vissa också valde att bortse ifrån då det var en krissituation var vissa värden som man annars arbetade efter (t.ex. biologiska värden).

Något som framkommer i studien som tycks ha påverkat både de olika relationerna och agerandet under 2007 är saker som kan vara typiska vid en kris såsom stress och personlig oro, förändrade förutsättningar och mycket information som stundtals var motsägelsefull. Att man inom en organisation sände ut olika budskap var också saker som påverkade relationerna och rollerna.

Rollen som expert/kunskapsbärare tycks ha varit högst viktig i denna process. Historiskt sett har Skogsstyrelsen setts som kunskapsbärare och har styrt skogspolitiken genom sin kunskapsinriktning och rådgivning. Flera av respondenterna såg också Skogsstyrelsen som experterna, andra såg forskarna som experterna. Andra hade egna experter inom organisationen som man litade på. Att det handlade om ett ”nytt” beteende hos skadeinsekten, gjorde att många var osäkra utifrån sina egna erfarenheter och Skogsstyrelsens roll som

kunskapsbärare tycks ha fått sig en törn under året. Bristen på kunskap kring effektiviteten gjorde att flera valde bekämpningsmetoder utifrån andra värden såsom biologi, förebyggandeperspektivet och praktiska förutsättningar. Behovet av kunskap tycktes alltså vara större i denna krissituation än vid andra tillfällen och där fungerade inte de lokala nätverken lika bra som de annars gjorde. Det framkom dock exempel på hur man agerade utöver det vanliga för att informera markägare. Till exempel arrangerade man lokala möten för att oroliga markägare skulle få möta tjänstemännen och tala ut om bilvägslagen. Det framkom önsknings från skogsnäringen håll att man önskade att Skogsstyrelsen skulle ta på sig en tydligare myndighetsroll än annars.

Ekelund och Hamilton skriver i sin bok om skogsstyrelsens historiska utveckling att myndigheten präglats av frivillighet, jämbördighet, rådgivning och kunskap och att detta är något som de lyckats väldigt bra med förutom i tider med nya metoder och snabba förändringar. Det framkommer t.ex. andra kommunikationsbehov i kristider, då kanske inte rådgivning är lika effektivt. Kanske krävs den en annan och tydligare myndighetsroll i dessa tider? I studien valdes intervjupersoner ut från ett område där man hade ett stort eller litet angrepp av granbarkborrarna. I det område där angreppet räknas som stort finns det tendenser till att behovet av en tydligare rollfördelning och myndighetsutövning. Att just skogsnäringen och skogsstyrelsen tidigare haft en nära relation och ett tydligt nätverk var en utgångspunkt för denna studie. Dock kan denna nära relation i vissa sammanhang varit problematiskt, t.ex. när det var skarpt läge, när man behövde tvinga snarare än övertala skogsägare. Då fanns det en otydlighet vem som hade det ansvaret. Områdets kriskaraktär kan därför beskrivas ha påverkat relationerna..

## 6. Diskussion

Syftet med denna studie har varit att beskriva hur arbetet med barkborre- och stormfrågorna sett ut utifrån ett nedifrånperspektiv. Genom att ställa öppna frågor berättade respondenterna vad de upplevde var utmaningen under 2007, med vilka de samverkade med, hur de handlade och varför de handlade på det ena eller andra sättet. De lyfte också fram vad de ansåg kunde ha gjorts bättre samt sina tankar om framtiden. Studien har lett till en hel del empirisk kunskap om arbetssituationen och relationerna år 2007.

Att utmaningen av vissa beskrevs som att få ut virket ur skogen, eller att bestämma metod för att bekämpa granbarkborrarna är kanske inte så oväntat. Däremot är det något förvånande att utmaningen för många av dem inte handlade om skogen eller avverkning, utan oftare om relations- och beteendefrågor. Utmaningarna handlade om att hantera relationerna mellan tjänstemännen och skogsägarna t.ex. att hantera oroliga markägare och engagera ointresserade, luttrade eller okunniga markägare. Det handlade också om relationer och konflikter tjänstemän emellan, och hantering av personlig oro och stress. Frågan är då; framkom det några ytterligare aspekter än det som uppdragsgivaren önskade veta. Svaret är ja. De mjuka frågorna är något som säkert inte hade kommit upp om man enbart utgått från beställarens frågor eller ett renodlat uppifrån perspektiv. Detta har påtalats av beställaren som en positiv aspekt.

Att relations- och beteendefrågorna var aktuella under föregående år kommer också fram när tjänstemännen förklarade sitt agerande inom bekämpningsarbetet. Flera rekommenderade eller använde bekämpningsmetoder trots att de själva trodde att det hade en marginell effekt. De använde dock dessa metoder ändå för de ansåg att de var tvungna att göra något, både för sin personliga del men också för oroliga skogsägares skull. Dessa kommentarer är både skrämmande men naturliga. Det är så man får agera ibland i kristider när man inte har hela situationen klar för sig.

Gällande att finna analysenheten för studien har detta varit ett spännande arbete. Att se vilka kontaktvägar olika personer har visar att kontakterna ser väldigt olika ut. Vissa har tydliga formella kontakter, som man kanske kan vänta sig. Andra har uppgivit att de haft kontakt med aktörer som inte alls är lika givet. Vissa beskriver ett samarbete, andra beskriver personer som de har som bollplank, en tredje person beskriver aktörer som de stöttat. Det finns en lång rad olika relationer som visat sig. Att det dessutom kom fram namn på vissa privatpersoner är intressant. Dessa valdes bort då studien enbart fokuserade på organiserade intressen, men vore intressant att forska vidare kring. Det vore också intressant att fortsätta snöbollsmetoden i tre steg, dvs intervjua de som tjänstemännen i skogsnäringen sade sig ha kontakt med.

I denna studie har det genom nedifrånperspektivet varit svårt att urskilja särskilda beslut och följa dess gång. Antingen beror detta på att det inte funnits så särskilt många beslut, eller beror det på att det inte kommit gräsroten till del alternativt att de valt att inte följa dem.

## Referenser

- Bjereld, Ulf Demker, Marie och Hinnfors, Jonas (2002) *Varför vetenskap? - om vikten av problem och teori i forskningsprocessen*. Studentlitteratur: Lund
- Björkemarken, Mariann (1995) *Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering - en fråga om perspektiv och förklaring*. Göteborgs universitet: Göteborg
- Carlsson, Lars (1993) *Samhällets oregerlighet - Organisering och policyproduktion i näringspolitiken*. Symposion Graduale: Stehag
- Ekelund, Hans Hamilton, Gustaf (2001) *Skogspolitisk historia*. Skogsstyrelsens förlag: Jönköping
- Esaiasson, Peter (2003) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts juridik: Stockholm
- Glemdal, Michael (2008) *Gubben på kullen. Om den smärtsamma skillnaden mellan politiska intentioner och praktiska resultat*. JIBS dissertation series nr 50
- Hall, Patrik Löfgren, Karl (2006) *Politisk styrning i praktiken*. Liber: Malmö
- Hill, Michael (1997) *The policyprocess in the modern state*. Third edition. Person Education Limited: Essex
- Hjern, Benny (1992) *Illegitimate Democracy: a case for multiorganizational policy analysis* i Policy Currents nr 1 Volym 2 1992 s. 1-5
- Hjern, Benny (1996) *"För Vem"-gruppen Arbetslösa ensamstående mödrar. Lokal utvärdering av projekt 4s*. Nr 4. Internationella Handelshögskolan: Jönköping
- Karlsson, Ove (1999) *Utvärdering – mer än metod. Tankar och synsätt i utvärderingsforskning*. Svenska kommunförbundet: Stockholm
- Kjellin, Per red. (2001) *Skogspolitiken idag – en beskrivning av den politik och övriga faktorer som påverkar skogen och skogsbruket*. Skogsstyrelsens förlag: Jönköping
- Larsson i SOU 1992:111 *Den framtida Skogsvårdsorganisationen* Bilaga
- Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur: Lund
- Loman Jan-Olof (red) (2007) *Skogsstatistisk årsbok 2007*. Skogsstyrelsen: Jönköping

Proposition 2007/08:108 *En skogspolitik i takt med tiden*

Skogsstyrelsen (2007) skogsstatistisk årsbok 2007

Skogsstyrelsen (2008) Svensk skog 2008- snabbfakta om skogsnäringen i Sverige

*Skogsstyrelsens 1:a rapport om utvecklingen och bekämpningen av skadeinsekter år 2007.*

Diarienummer: 2007/483

070417

*Skogsstyrelsens 2:a rapport om utvecklingen och bekämpningen av skadeinsekter år 2007*

Diarienummer: 2007/483

070831

*Skogsstyrelsens 3:e rapport om utvecklingen och bekämpningen av skadeinsekter år 2007.*

Diarienummer: 2007/483

071210

Skogsstyrelsens hemsida, karta över regionsindelning

<http://www.skogsstyrelsen.se/episerver4/templates/SNormalPage.aspx?id=1984>

Hämtat: 080309

Skogsstyrelsens hemsida *Gudrun*

<http://www.skogsstyrelsen.se/episerver4/templates/SNormalPage.aspx?id=17036&epslanguage=SV>

Hämtat 080801

Skogsstyrelsen hemsida *Per*

<http://skogsstyrelsen.se/episerver4/templates/SNormalPage.aspx?id=32501>

Hämtat: 080801

Skogsstyrelsens hemsida *Sök och plock*

[http://www.skogsstyrelsen.se/episerver4/dokument/sks/barkborrewebb/dokument/pdf/sop\\_sommar\\_2009.pdf](http://www.skogsstyrelsen.se/episerver4/dokument/sks/barkborrewebb/dokument/pdf/sop_sommar_2009.pdf)

Hämtat. 090118

Skogsstyrelsens hemsida *Granbarkborrar*

<http://skogsstyrelsen.se/episerver4/default.aspx?id=16934>

Hämtat: 080801

Skogsstyrelsens hemsida *Fångstvirkesfälla*

<http://www.skogsstyrelsen.se/episerver4/templates/SNormalPage.aspx?id=34022>

Hämtat: 090118

Skogsstyrelsens hemsida *Fermonfällor*



[http://www.skogsstyrelsen.se/epi/epi\\_server4/templates/SNormalPage.aspx?id=34085](http://www.skogsstyrelsen.se/epi/epi_server4/templates/SNormalPage.aspx?id=34085)

Hämtat: 090118

Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Riksförsäkringsverket (2001) *För vem ska vi samarbeta och hur? – intervjuer med individer och aktörer i tre kommuner*. Del 2. Socialstyrelsen: Stockholm

Stjernquist i Ekelund, Hans Hamilton, Gustaf (2001) *Skogspolitisk historia* Skogsstyrelsens förlag: Jönköping. Bilaga

Schroeder, Martin Thuresson, Tomas Mitsell, Nils (2006) *Granbarkborrens utnyttjande av vindfällan under första sommaren efter stormen Gudrun*. Skogsstyrelsens förlag: Jönköping

Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Andra upplagan. Studentlitteratur: Lund

Wildavsky, Aron Pressman, Jeffrey L. (1984) *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs Work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympatic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. 3.e upplagan. Berkeley: University of California Press

## Bilaga 1

### Intervjumanual

#### Förberedande samtal:

- Om utvärderingsuppdraget (*barkborre och storm 2007*, - studera utifrån Skogsstyrelsens perspektiv, processutvärdering, intervjuar er på fältet!)
- Vem jag är
- Varför jag intervjuar just dig!
- Om anonymitet i skrift samt vilka som vet om att du är med i denna studie.
- Om frivillighet och möjlighet att avbryta (nu, under intervjun eller efter, alt. ej svara)
- Hur intervjun går till (tid, ta anteckningar, upplägg etc.)
- Om nätverket och andra aktörers betydelse – möjlighet att ta kontakt med de aktörer som nämnts - organiserade intressen! Nämna att jag har haft kontakt med dig...
- Granbarkborreproblematiken- Avgränsning 2007

#### Bakgrundsfrågor:

Namn

Titel

År i organisationen

Tidigare arbete? (om relevant)

Vad gör du i din tjänst?

Antal skogsägare och fastigheter i distriktet

Skogsstyrelsen/organisationen i ditt distrikt...

#### F1 PROBLEMET/UTMANINGEN

Under förra året, Vad skulle du säga var den största utmaningen när det gällde barkborrearbetet då?

- Hur kom du fram till detta? **Diskuterade du det med någon?**
- Tyckte du det hela året, eller var det något du kom på i efterhand?
- När blev du medveten om detta?
- Nu i efterhand – var det den största utmaningen?

#### F2 HANDLINGSALERNATIV

Vilka olika alternativ hade du att agera på när det gällde utmaningen

- Hur kom du fram till dessa alternativ? **Diskuterade du det med några?**
- Nu i efterhand- tycker du att du hade tillräckligt med handlingsalternativ?

#### F3 VAL AV HANDLINGSALTERNATIV

Varför valde du det handlingsalternativet?

- **Vilka** var med när du bestämde detta?
- Nu i efterhand- Var det det bästa sättet enligt din mening?

#### F4 UTVÄRDERING

Har dina erfarenheter av arbetet under förra året tagits tillvara?

- Av vem, vilka?

Finns det något du skulle vilja gjort annorlunda?

Vad tänker du om detta år som kommer?

## **F5**

Hur har du upplevt arbetet med de skärpta föreskrifterna i Skogsvårdslagen?  
(datumförändring fr 15 juli till 1 juli, dispens, tillsyn etc.)

Hur har du upplevt med metoden: sök och plock

Hur har du upplevt arbetet med: Bekämpningsarbetet (fermonfällor och virkesfällor)

### **Efterarbetet:**

- Är det något annat du vill lägga till som du tycker att vi inte tagit upp?
- Avrunda, kortfattat sammanfatta
- Kan jag ta kontakt igen ifall jag funderar över något??
- Är det ok att kontakta dessa personer du nu nämnt? -ev. kontaktuppgift till någon?
- Mina kontaktuppgifter

## **Bilaga 2**

### **Informationsbrev till tjänstemän på Skogsstyrelsen**

## **Processutvärderingen "barkborre och storm 2007"**

På uppdrag av skogstyrelsen och projektledningen för "Barkborre och storm 2007" genomför jag; Nina Lindgren, inom ramen av en D – uppsats i statsvetenskap en utvärdering som kommer att behandla några av de processer som skett under arbetet med barkborrebekämpningen under år 2007. Studien kommer att gå till enligt följande:

Två distrikts väljs ut där intervjuer genomförs med 2-3 personer som arbetat med granbarkborrefrågorna under föregående år. Studien är en sk. bottom up-studie där fokus ligger på de personer som arbetar längst ut i organisationen. Men för att förstå barkborrearbetet i sin helhet behövs även aktörer från andra organisationer intervjuas. Dessa väljs ut genom att personen som intervjuas beskriver vilka personer de samverkat med. Studien kommer att redovisas till projektledningen den 1 april 2008, då kommer även medverkande få ett exemplar av rapporten.

### **Anonymitet och frivillighet**

De distrikt som valts ut kommer inte att redovisas i rapporten. Inte heller direkta titlar som kan kopplas till någon person. Organisationsnamn kommer att anges i de fall då det inte anses avslöja distrikt. Distriktschefen ger förslag på personer att intervjuas i distriktet och blir således medveten om vilka dessa är.

Att delta i studien är naturligtvis frivilligt och intervjupersonen kan när som helst välja att avbryta sin medverkan.

Vid de intervjuer som genomförs kommer anteckningar att föras som enbart kommer att användas till denna studie och efter studiens slut förstörs. Intervjuerna beräknas ta drygt en timme.

### **Kontakt**

Vid frågor, kontakta:

Nina Lindgren

nina.lindgren@xxxxxx

tel.nr: xxxx-xxxxxx

### **Bilaga 3**

#### **Informationsbrev till tjänstemän utanför Skogsstyrelsen**

## **Processutvärderingen ”barkborre och storm 2007”**

På uppdrag av Skogsstyrelsen och projektledningen för ”Barkborre och storm 2007” genomför jag; Nina Lindgren, inom ramen av en D – uppsats i statsvetenskap en utvärdering som kommer att behandla några av de processer som skett under arbetet med barkborrebekämpningen under år 2007. Studien kommer att gå till enligt följande:

Två av Skogsstyrelsens distrikt väljs ut där intervjuer genomförs med 3 personer som arbetat med granbarkborrefrågorna under föregående år. Studien är en sk. bottom up-studie där fokus ligger på de personer som arbetar längst ut i Skogsstyrelsens organisation. Men för att förstå barkborrearbetet i sin helhet behövs även aktörer från andra organisationer intervjuas. Dessa väljs ut genom att personen som intervjuas beskriver vilka personer de samverkat med. Det är här du kommer in i bilden – en tjänsteman har nämnt ditt namn!

Intervjun med dig kommer likt intervjun med skogsstyrelsens tjänsteman att handla om hur du upplevde barkborrearbetet under förra året, samt vilka du samarbetade/samtalade med gällande dessa frågor. Studien kommer att redovisas till projektledningen för projektet ”barkborre och storm 2007” den 1 april 2008, då kommer även alla som medverkat få ett exemplar av rapporten.

### **Anonymitet och frivillighet**

De distrikt som valts ut kommer inte att redovisas i rapporten. Inte heller direkta titlar som kan kopplas till någon person. Organisationsnamn kommer att anges i de fall då det rör sig om en större organisation som är verksam över ett stort geografiskt område.

Att delta i studien är naturligtvis frivilligt och du kan när som helst välja att avbryta din medverkan.

Vid de intervjuer som genomförs kommer anteckningar att föras som enbart kommer att användas till denna studie. De kommer efter studiens slut att förstöras. Intervjuerna beräknas ta drygt en timme.

### **Kontakt**

Vid frågor, kontakta:  
Nina Lindgren  
nina.lindgren@xxxxxx  
tel.nr. xxxx-xxxxxx