



# LUND UNIVERSITY

## Insidesaktivism som en strategi att kontrollera produktionsmedlen?

### - Ett exempel från skogsbruket

Bengtsson, Ingemar; Norén, Eric; Sjöstrand, Malin; Treschow, Anna

2021

#### Document Version:

Manuskriptversion före sakkunniggranskning

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

Bengtsson, I., Norén, E., Sjöstrand, M., & Treschow, A. (2021). *Insidesaktivism som en strategi att kontrollera produktionsmedlen? - Ett exempel från skogsbruket*. (1 uppl.) (Real Estate Science Working papers; Vol. 2021, Nr 1). Real Estate Science, Department of Technology and Society, Lund University.

#### Total number of authors:

4

#### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00



# Insidesaktivism som en strategi att kontrollera produktionsmedlen?

## - Ett exempel från skogsbruket<sup>1</sup>

Ingemar Bengtsson, Eric Norén, Malin Sjöstrand & Anna Treschow<sup>2</sup>

---

Working Paper 2021:1

Division of Real Estate Science

Department of Technology and Society

Lund University

---

<sup>1</sup> Artikeln utgör en del av ett delprojekt i ett övergripande forskningsprogram om markanvändning med utgångspunkt i de tre hållbarhetsmålen och de grundläggande principerna för rättsstaten. Delprojektet Håller äganderätten till skogsmark på att urholkas? Har löpt under åren 2019 och 2020 på Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet och finansierades av Södra skogsägarnas Stiftelse för Forskning, Utveckling och Utbildning.

<sup>2</sup> Ingemar Bengtsson, fil.dr. i nationalekonomi, Eric Norén, civ.ing. i lantmäteri, Malin Sjöstrand, jur.dr., Anna Treschow, jur. kand. Ingemar och Malin är universitetslektorer vid Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet, Eric Norén är doktorand i fastighetsvetenskap och Anna Treschow var under flera år adjungerad universitetsadjunkt vid avdelningen.

## Abstract

I artikeln integreras begreppet insidesaktivism med det bredare begreppet rent-seeking och insikter i hur transaktionskostnaderna är avgörande för hur produktion organiseras. Ansatsen är att förstå vilken roll insidesaktivismen spelar för produktionens organisering. För att uppnå detta konstrueras en modell över produktionens organisering som utgår från konsumenten som avgörande aktör och där insidesaktivism ingår som en av flera möjliga strategier för konsumenten att komma i åtkomst av önskad konsumtion. I arbetet utnyttjas som exempel aktuella konflikter i Sverige om hur skogsbruket ska bedrivas, vilket möjliggör en mer konkret framställning av den framtagna modellen samt ger vissa insikter i konflikternas natur. Med hjälp av modellen kan också insidesaktivismens troliga effekter diskuteras, med utgångspunkt i den aktuella konflikten, och det konstateras att det finns tre olika slags risker med insidesaktivism, risker ur perspektiven av samhällsekonomisk effektivitet respektive demokratiska och rättsliga principer.

## Innehållsförteckning

|      |                                                                                             |    |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.   | Inledning.....                                                                              | 4  |
| 1.1. | Problemformulering och syfte .....                                                          | 4  |
|      | Syfte.....                                                                                  | 6  |
| 1.2. | Metod .....                                                                                 | 6  |
| 1.3. | Artikels disposition .....                                                                  | 7  |
| 2.   | Insidesaktivism .....                                                                       | 7  |
| 2.1. | En modell över förutsättningarna för insidesaktivism .....                                  | 8  |
| 2.2. | Potentiella överföringar .....                                                              | 9  |
| 2.3. | Institutionellt slack .....                                                                 | 10 |
| 2.4. | Personliga drivkrafter .....                                                                | 11 |
| 2.5. | Summering av modellen.....                                                                  | 12 |
| 3.   | Produktionens organisering – en enkel modell med skogsbruk som exempel.....                 | 13 |
| 3.1. | Fyra förutsättningar.....                                                                   | 13 |
| 3.2. | Institutionellt arrangemang .....                                                           | 14 |
| 3.3. | Konsumenten .....                                                                           | 16 |
| 4.   | Konsumentens strategier .....                                                               | 16 |
| 4.1. | Strategi A: Marknadstransaktion.....                                                        | 16 |
| 4.2. | Strategi B: Röstning/opinionsbildning.....                                                  | 18 |
|      | Strategi B1: Politiskt förvärv av rättigheter .....                                         | 20 |
|      | Strategi B2: Politisk omfördelning av rättigheter .....                                     | 21 |
| 4.3. | Strategi C: Påverkan på politikens efterfrågesida: Lobbying.....                            | 21 |
| 4.4. | Strategi D: Påverkan på politikens utbudssida: egennyttighet, korruption och aktivism ..... | 22 |
|      | Strategi D1: egennyttig tjänsteperson .....                                                 | 22 |
|      | Strategi D2: korrumpad insidesaktör .....                                                   | 23 |
|      | Strategi D3: insidesaktivist .....                                                          | 23 |
| 4.5. | Sammanfattning av strategierna .....                                                        | 23 |
|      | Problem med insidesaktivism.....                                                            | 26 |
| 5.   | Vilken strategi har skapat konflikterna i skogen? .....                                     | 27 |
| 6.   | Sammanfattande reflektioner .....                                                           | 29 |
| 7.   | Referenser .....                                                                            | 32 |



## 1. Inledning

Det pågår för närvarande en konflikt i Sverige om *vad* som ska produceras i skogen och *hur* detta ska produceras. Debatten förs både i domstol och i massmedia och är bitvis tämligen hätsk (Treschow, Bengtsson, Norén, & Sjöstrand, 2020) (Sténs & Mårald, 2020). I korthet kan man säga att debatten på ytan verkar handla om *hur* skogsbruket ska bedrivas eftersom de konkreta konflikterna – åtminstone de i domstol – gäller vilka skogsbruksmetoder som ska tillåtas, var de ska tillåtas och under vilka villkor de ska bedrivas. Dock gäller den underliggande konflikten *vad* som ska produceras i skogen, konflikten gäller egentligen produktionsresultatet och inte metoderna per se. Därmed kan vi se konflikten som en strid om kontrollen över produktionsmedlen. Förenklat kan vi säga att på ena sidan har vi fastighetsägarna och skogsindustrin som vill producera virke och andra träbaserade produkter, och på andra sidan har vi en blandning av aktörer som vill se annan produktion, som vi för vårt ändamål förenklat kan kalla naturvärden. I massmedia debatteras konflikterna både i termer av vad som ska produceras och hur det ska produceras. I domstolarna behandlas konflikten oftast i termer av vilka metoder som ska anses tillåtna, det vill säga hur produktionen ska gå till, eftersom det är så regelverket är uppbyggt. Genom att fatta beslut om tillåtna metoder fattar myndigheter och domstolar implicit beslut om vilken sorts produktion som ska ges företräde; att fatta beslut om tillåtna metoder ska alltså ses som ett sätt att operationalisera beslutsfattande om vilken produktion som ska prioriteras.

En företeelse som också möter ett ökande intresse, i debatten och i akademien, är aktivism bedriven inom myndigheter, att tjänstepersoner i myndigheter utnyttjar sin position till att driva en aktivistisk agenda, med vilket avses att de driver frågor som de själva ideologiskt sympatiserar med. Företeelsen går under flera namn och i den svenska debatten torde *myndighetsaktivism* vara den mest utbredda benämningen. Inom akademien har dock begreppet *insidesaktivism* fått spridning, särskilt genom den forskning som har bedrivits vid Örebro universitet och använt den engelska benämningen *green inside activism* (Olsson, 2009) (Hysing & Olsson, 2011) (Olsson & Hysing, 2012) (Hysing, Olsson, & Dahl, 2016) (Hysing & Olsson, 2018). I de här fallen har det handlat om just *gröna* intressen i bemärkelsen miljöintressen eller närmare bestämt målet att olika former av naturvärdesintressen bör få företräde framför andra intressen i fall som handlar om markanvändning i vid bemärkelse. Utanför akademien har en tämligen strid ström av debattinlägg som är kritiska till myndighetsaktivism publicerats under de senaste åren. Författarna bakom inläggen oroar sig över något som de menar är myndighetsaktivism och de menar att tjänstepersoner driver egna agendor, och därmed agerar utan demokratisk förankring. Flera inlägg handlar om fenomenet i mer generella termer men kopplat till mark- eller vattenanvändning (Hakelius, 2018), (Berg, 2019), (Sande, 2019), (Johanssen, 2020), (Sjögren, 2020), (Viksten, 2020), (Karlsson, 2021), (Svenning, 2021), andra specifikt om vattenkraft (Johanssen, 2020) eller specifikt om skogsbruk (Hollertz, 2018). Det finns även artiklar som behandlar myndighetsaktivism i andra sammanhang än markanvändning (Gudmundson, 2016).

Den här artikeln tar avstamp i dessa två aktuella företeelser, konflikten om vad som ska produceras i skogen och aktivism utövad av myndighetspersoner.

### 1.1. Problemformulering och syfte

Konflikterna om hur skogsbruket ska bedrivas handlar inte om den övergripande principen sedan 1993 års skogsvårdslag att produktions- och miljömål existerar sida vid sida, utan det är implementeringen i konkreta situationer – särskilt vid föryngringsavverkning – som är föremål för debatt och processer i domstol. Konflikten har på olika sätt också uppmärksamats i forskningen. Anna Sténs och Erland Mårald har i en artikel från 2020 gått igenom delar av debatten i svensk press under åren 2014 – 2017 som behandlar frågan om äganderätten till skog i Sverige är hotad. Deras fokus är exklusivt på vad vi kan kalla skogsägarsidan, de som i debatten hävdar att äganderätten till skogsmark är hotad.

*Swedish landowners claim that private forest property rights are “under attack”, due to expansion of nature conservation, other sustainability-related demands on forests, and a general shift in attitudes in urbanized society regarding private ownership of natural resources. (Sténs & Mårald, 2020, s. 1)*

Sténs och Mårald utgår från narrativet att debatten om hotad äganderätt äger rum utan att äganderätten faktiskt är hotad, och vill utifrån den utgångspunkten undersöka hur och varför debatten har uppstått och i vilken mening den kan sägas anta karaktären av en så kallad *ekokammare* (Sténs & Mårald, 2020, s. 2). För att etablera narrativet att debatten har uppstått av någon annan anledning än att äganderätten faktiskt är föremål för förändring stöder de sig på internationella studier som visar att skyddet för äganderätt i Sverige är jämförelsevis starkt (Sténs & Mårald, 2020, s. 1). De undersöker i artikeln inte närmare hur förutsättningarna att bedriva skogsbruk eventuellt i verkligheten har ändrats under senare år eller hur de pågående rättsprocesserna kan komma att påverka skogsbruket. Det finns en del som tyder på att sådana förändringar faktiskt har skett. I (Treschow, Bengtsson, Norén, & Sjöstrand, 2020) undersöktes sakfrågan i *en* av de pågående konflikterna som rör skogsbrukets villkor, närmare bestämt orsaken till konflikten mellan skogsägare och skogsvårdande myndigheter angående tillämpningen av artskyddsförordningen i skogsbruket. Det konstaterades att myndigheterna i ett internt projekt har utvecklat en tillämpning av artskyddsförordningen som saknar stöd i gängse rättskällor, som lagtext, förarbeten och praxis. Tillämpningen etablerades i internt framtagna riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden (Naturvårdsverket Skogsstyrelsen, 2016). Innehållet i riktlinjerna bryter mot den praxis som tidigare etablerats i artskyddsärenden och leder runt år 2016 till en omsvängning i tillämpningen av artskyddsförordningen, vilken konsekvent är till nackdel för den enskilde skogsbrukaren jämfört med tidigare tillämpning. De viktigaste punkterna visades vara a) en försämrad möjlighet att få ersättning vid nekad skogsbruksåtgärd, b) svårighet att av myndigheten få svar på vad som gäller och c) en utökad börda för utredningar och bevisföring. Äganderätten som sådan har inte ifrågasatts eller inskränkts men möjligheterna att använda egendom synes ha begränsats, vilket i så fall också skulle medföra att värdet av äganderätt till skog kan komma att minska. Med denna utgångspunkt blir det enklare att förstå det uppskruvade tonläget i debatten om hur skogsbruk bedrivs och bör bedrivas, det handlar om kontrollen över produktionsmedlet skogsmark och i förlängningen de värden som skogsmarken representerar.

Med anledning av omfattningen av de värden som konflikten handlar om och att myndigheters agerande verkar spela en central roll för konfliktens natur blir konflikten intressant att analysera utifrån perspektivet att den *kan* vara konsekvensen av insidesaktivism inom en eller flera av berörda myndigheter. Detta är ett intressant perspektiv av flera anledningar. Givetvis är själva sakfrågan intressant, är regeltillämpningen resultatet av insidesaktivism? Men än mer intressant, för den här artikeln, är att hypotesen ger oss ett tillfälle att undersöka fenomenet insidesaktivism närmare, för att lära oss mer om det, hur det verkar, varför det uppstår och särskilt vilken roll det spelar i *produktionens organisering*.

Det här är i första hand en artikel om produktionens organisering, med svensk skogsmark som exempel. Genom att konstruera och tillämpa en modell för att förstå aktuella konflikter runt svenskt skogsbruk hoppas vi kunna bidra till den generella förståelsen av produktionens organisering, och särskilt vilken roll insidesaktivism spelar för produktionen. Ett kompletterande mål är att bidra till ökad förståelse för vad de specifika konflikterna gäller och att förstå de strategier som tillämpas av olika aktörer. Vår metodansats är ekonomisk, i övergripande mening en *public choice*-ansats.<sup>3</sup> Det innebär att vi utgår från att de inblandande aktörerna efter bästa förmåga försöker tillfredsställa sina intressen och att de gör detta inom ramarna för ett

---

<sup>3</sup> Public choice är studiet av ekonomiska beslut som inte fattas på en marknad, eller annorlunda uttryckt utan stöd av prismekanismen. Framför allt studeras hur beslut fattas inom politiken och den offentliga byråkratin.

institutionellt arrangemang som i sin tur både är fast och föränderligt, d.v.s. att det sätter ramarna för aktörernas möjlighet att agera men att det också är möjligt för aktörerna att i viss utsträckning påverka det institutionella arrangemanget. Utöver public choice-ansatsen kommer vi också analysera med hjälp av insikter från *rättsekonomi* och *institutionell ekonomi*.<sup>4</sup>

## Syfte

Artikelns primära syfte är att placera insidesaktivism i ett sammanhang som gör att vi bättre kan förstå vilken roll den spelar i produktionens organisering. Vi kommer för detta att konstruera en modell över produktionens organisering där insidesaktivism fyller en roll som en strategi för konsumenten att få till stånd önskad produktion. Artikeln har även som sekundärt syfte att bättre förstå hur och varför konflikten om skogen har uppstått, vilket bland annat inbegriper att ställa frågan om insidesaktivism inom myndigheterna kan vara en del av förklaringen.

Vi förstår alltså insidesaktivism som en aktörs strategi för att åstadkomma önskat produktionsresultat och konstruerar härför en modell där denna strategi är en av flera möjliga och vi försöker genom detta förstå varför strategin väljs och hur den fungerar i jämförelse med övriga strategier. På så sätt kan vår analys sägas komplettera analysen i bl.a. (Hysing & Olsson, 2018) som har ett större fokus på *hur* insidesaktivism genomförs. Till skillnad från dem kommer vi dock inte göra en fallstudie på aktörsnivå och vi kommer därför inte heller konklusivt besvara frågan om myndigheternas agerande i det aktuella fallet är ett fall av insidesaktivism. Vår ansats i den frågan är att undersöka om insidesaktivism är en möjlig eller trolig förklaring bakom myndigheternas agerande, givet den incitamentsstruktur som föreligger och övriga kända förhållanden i fallet. I likhet med Hysing och Olssons analys placerar vi i vår analys fenomenet insidesaktivism i en större kontext. I vårt fall i kontexten av produktions organisering och i Hysing och Olssons fall i kontexten av hur institutionell förändring kommer till stånd. En ytterligare likhet är att vi båda reser vissa normativa frågor runt företeelsen och dess roll i samhället.

## 1.2. Metod

Vår metod går i korthet ut på att placera in *insidesaktivisten* i en kontext av *rent-seeking* och *transaktionskostnadsekonomi* för att på så vis förstå vilken roll insidesaktivism spelar eller kan spela för produktionens organisering. Vi har redan nämnt Erik Hysings och Jan Olsons beskrivning av insidesaktivisten och vi kommer fortsatt att utgå från den (Hysing & Olsson, 2018). För fenomenet rent-seeking kommer vi att använda bl.a. Gordon Tullocks insikter om fenomenet generellt och dess betydelse för vilken produktion som kommer till stånd (Tullock, 2005a). Vi kommer också använda Mancur Olsons insikter i kollektiva val och William Niskanens förståelse för byråkraten/tjänstepersonen som aktör samt Mark Zupans modell över rent-seeking på utbudssidan av politiken (Olson, 1965) (Niskanen, 1994) (Zupan, 2017). I tillämpning av rent-seeking är det nödvändigt att ha förståelse för hur transaktionskostnader är avgörande för vilken handling en aktör väljer. Transaktionskostnader förknippas i första hand med Ronald Coase men är också integrerade i mycket av litteraturen om rent-seeking (Coase, 1937).

Avseende terminologi kommer vi att använda det ursprungliga begreppet rent-seeking utan att översätta det, helt enkelt för att bra översättning saknas. Varken *fördelssökande* eller *privilegiejakt* fungerar lika bra. *Rent* i samma bemärkelse finns inte i svenskan, det syftar på att det finns ett värde som är möjligt att appropriera,

---

<sup>4</sup> Inom rättsekonomin studeras de ekonomiska konsekvenserna av rättsregler och rättsliga beslut ur ett perspektiv av metodologisk individualism. Institutionell ekonomi kan betyda mycket, här avses närmast vad som ibland kallas neoinstitutionell ekonomi vilken bygger på teorier om transaktionskostnadernas betydelse för hur olika institutionella arrangemang fungerar.

p.g.a. att rättigheterna till värdet inte är helt tydliga, eller åtminstone inte helt enkla att hävda. Den som ägnar sig åt rent-seeking försöker komma över ett värde genom att ensidigt appropriera det från tidigare innehavare snarare än att ömsesidigt komma överens om ett byte, eller genom att skapa ett värde genom att producera något som någon finner värdefullt (Tullock, 2005a, ss. 9-10). Ett annat begrepp som behöver definieras är tjänsteperson/byråkrat. Inom public choice-litteraturen har *bureaucrat* en mer generell betydelse än vad *byråkrat* har på svenska (Niskanen, 1994). Exempelvis beskriver Hysing och Olson byråkraten som en specifik sorts tjänsteperson, medan aktivisten (och fler) är andra sorters tjänstepersoner (Hysing & Olsson, 2012). Lennart Lundquist talar om offentliga ämbetsmän när han avser samma grupp som vi intresserar oss för, nämligen tjänstepersoner anställda på myndigheter och med en tjänsteroll som innebär myndighetsutövning (Lundquist, 1998). För att ansluta oss till traditionen inom public choice hade vi gärna använt begreppet byråkrat men p.g.a. risken att detta ger mer specifika associationer till en viss sorts tjänsteperson, antingen denna är teoretisk eller empirisk, väljer vi att fortsättningsvis använda det bredare begreppet tjänsteperson.

I syfte att göra vårt modellbygge enklare att följa och relatera till kommer vi att utnyttja skogsbruk som exempel och använda pågående konflikter som utgångspunkt, där vi (på grundval av tidigare forskningsresultat) antar att konflikterna är resultatet av en kamp om kontrollen över resursen skogsmark initierad av de intressen som önskar se en ökad produktion av naturvärden på bekostnad av en minskad produktion av virke och andra uttag ur skogen.

### 1.3. Artikelns disposition

Avsnitt 2 inleds med att begreppet insidesaktivism att närmare beskrivas, tillsammans med tillämpliga delar av teorin om rent-seeking, och fortsätter sedan med en presentation av Mark Zupans modell för att beskriva den förväntade omfattningen av omfördelning genom insidesaktivism. I avsnitt 3 förklaras de grundläggande begreppen och förutsättningarna för produktionens organisering, vilket i avsnitt 4 följs av utvecklingen av konsumentens strategier för att få konsumera och hur dessa strategier påverkar hur produktion organiseras. Fyra huvudstrategier med understrategier definieras och förklaras, och avsnitt 4 avslutas med en sammanfattning av strategiernas effekter sett ur tre olika välfärds-kriterier, effektivitet, demokratisk och rättslig legitimitet. I avsnitt 5 behandlas artikelns sekundära syfte om att uttolla insidesaktivismens eventuella roll för den pågående konflikten om hur skogsbruk ska bedrivas. I avsnitt 6, slutligen, görs en sammanfattning av studiens lärdomar.

## 2. Insidesaktivism

Insidesaktivism har inom akademien har analyserats i flera artiklar, bl.a. (Olsson, 2009) (Hysing & Olsson, 2011), (Olsson & Hysing, 2012), (Hysing, Olsson, & Dahl, 2016) och en bok (Hysing & Olsson, 2018) som på olika sätt, både teoretiskt och empiriskt, behandlar fenomenet grön insidesaktivism. Här kommer vi att använda begreppet insidesaktivism som samlande begrepp för företeelsen att tjänstepersoner i sin myndighetsutövning på något sätt främjar egna ideella intressen. Teoretiskt finns det inget som hindrar att insidesaktivismen bedrivs i privata företag, eller andra organisationer, utöver i myndigheter. I den refererade forskningen av Hysing och Olsson tillämpas dock begreppet endast på myndigheter och här intresserar vi oss också bara för insidesaktivism inom myndigheter. Hursomhelst är det nog lämpligt att betrakta insidesaktivism inom privata organisationer respektive inom myndigheter som relaterade men distinkt olika företeelser. Aktivism inom myndigheter har implikationer som aktivism inom privata organisationer inte har i och med att det som sker inom myndigheter berör oss alla som medborgare och att insidesaktivister inom myndigheter kan agera med statens våldsmonopol i ryggen.



Fenomenet insidesaktivism har beröringspunkter med fenomen som lobbying och mer generellt rent-seeking i det att de alla är fenomen som beskriver hur individer försöker utvinna personliga fördelar genom att på något sätt påverka den politiska sfären (Tullock, 1967) (Krueger, 1974) (Buchanan, Tollison, & Tullock, 1980) (Rowley, 2005). Lobbying inriktas vanligen mot vad som kan kallas politikens efterfrågesida, d.v.s. att lobbyisterna strävar efter att påverka politiker till att driva en politik som gynnar lobbyisternas intressen. Insidesaktivism är annorlunda på så sätt att den vänder sig direkt mot tillämpningen av politiken, d.v.s. tillämpningen av lagar, regler och förordningar. Detta kan motivera att beskriva insidesaktivism som ett eget fenomen, skilt från rent-seeking. En annan skillnad skulle kunna vara drivkrafterna, där rent-seeking ofta förknippas med aktiviteter där aktören söker utverka ekonomiska fördelar åt sig själv, medan insidesaktivism används på företeelser där aktören snarare drivs av ideella intressen. Denna skillnad är dock en chimär. Med en bredare förståelse för aktörernas drivkrafter ser man att de i grunden är lika; båda söker tillfredsställa sina personliga preferenser, på någon annans bekostnad, d.v.s. utan att medverka i ett ömsesidigt frivilligt byte. Detta inses tydligt om man betänker vilka alternativa handlingsvägar insidesaktivisten har. Denne har möjligheten (åtminstone ibland) att välja att köpa den efterfrågade tjänsten eller varan i stället för att genom sin roll i byråkratin utverka den åt sig själv. Den som t.ex. vill att ett vattenkraftverk ska sluta användas kan ju köpa kraftverket och sedan stänga ned verksamheten. Det pris aktören skulle ha behövt betala för att köpa tjänsten eller varan utgör också alternativkostnaden för att avstå från att agera som insidesaktivist. Priset kan alltså uppfattas som det ekonomiska värdet av insidesaktivismen. Vi ser alltså att även ideella preferenser kan översättas i ekonomiska värden och att insidesaktivism därmed inte principiellt skiljer sig från ordinär rent-seeking på den punkten. Överhuvudtaget är det en illusion att ekonomiska drivkrafter skiljer sig från andra drivkrafter – skillnaden handlar om huruvida föremålet för drivkraften går att handla med på en marknad och därmed har ett pris. Det kan vara enklare eller svårare att *mäta* det ekonomiska värdet av en företeelse, men det finns alltid ett ekonomiskt värde.

Mark Zupan har utvecklat en analysapparat för att specifikt studera rent-seeking som sker från insidan av politiken och dess tillämpning (Zupan, 2017, s. 9). Zupan skiljer på särintressen (special interests) och statliga insidesaktörer (government insiders) där de förstnämnda verkar genom att påverka politikens efterfrågesida medan de senare påverkar politikens utbudssida genom att direkt använda sin roll från insidan av politiken, som politiker eller tjänsteperson. Samtidigt menar Zupan att särintressen och insidesaktörer kan arbeta i symbios och då bli extra kraftfulla. När särintressen påverkar politikens efterfrågesida samtidigt som insidesaktörer driver en liknande agenda kommer den agendan ha goda förutsättningar för att bli gällande (Zupan, 2017, s. 14). Han exemplifierar med den klassiska observationen av Milton och Rose Friedman att *"Nothing is so permanent as a temporary government program"* (Friedman & Friedman, 1984). Innebörden är att när ett särintresse har lyckats utverka en förmån åt sig själv, t.ex. ett subventionsprogram, krävs det en byråkrati som administrerar programmet. Väl etablerat kommer programmet att försvaras både utifrån och inifrån, av särintresset respektive tjänstepersonerna som administrerar det, utan att dessa behöver ha sammanfallande motiv.

Zupans insidesaktör har stora likheter med Hysing och Olssons insidesaktivist och vi kommer här smälta samman de båda under begreppet insidesaktivist. Vårt mål är att placera in insidesaktivisten i en generell ekonomisk modell över produktionens organisering där insidesaktivism blir en av flera strategier för konsumenten att komma i åtkomst av önskad vara eller tjänst. Till detta kommer vi att dra nytta av både Zupans analys och den av Hysing och Olsson, och båda inom ramen för teorin om rent-seeking.

### 2.1. En modell över förutsättningarna för insidesaktivism

Zupan identifierar tre variabler som avgörande för vilken förtjänst insidesaktivisten har möjlighet att uppnå. De tre variablerna är: (G), potentiell förtjänst, det värde insidesaktivisten potentiellt kan överföra till sig själv

(eller de intressen aktivisten företräder); (S), en variabel mellan 0 och 1 som representerar det slack som finns i relationen mellan medborgarna och byråkraterna<sup>5</sup>; (I), en variabel mellan 0 och 1 som representerar tjänstepersonens egen önskan att utnyttja sin position, d.v.s. att agera som aktivist. Sambandet som beskriver den förväntade mängden insidesaktivism i termer av värdet (P), som approprieras av insidesaktivisten eller av denne närstående intressen uttrycks som följer (Zupan, 2017, ss. 43-45).

$$P = G \times S \times I$$

Värdet, eller kostnaden, av insidesaktivismen beror alltså på vilka värden som är inblandade samt tjänstepersonens vilja och utrymme att agera som aktivist. Det är en uppenbarligen en grov modell men den sätter ändå fingret på vilka förutsättningar som är avgörande för de förväntade kostnaderna av insidesaktivism.<sup>6</sup> (G) kan synas trivial då den beror på värdet av de resurser som är möjliga att appropriera men är i sin tur beroende på politiska beslut om vilka resurser som ska vara underställda politiska beslut angående dess användning, och hur detta ska administreras. (S) beskriver hur troligt det är att en tjänsteperson i sin roll får framgång som insidesaktivist medan (I) beskriver hur troligt det är att en tjänsteperson vill agera som insidesaktivist. Vad som bestämmer dessa variablers storlek är intressant och vi studerar det under rubrikerna potentiella överföringar (G), institutionellt slack (S) respektive individuella drivkrafter (I).

## 2.2. Potentiella överföringar

Eftersom det handlar om hur individer som arbetar inom den politiska sfären kan appropriera resurser är förstås storleken på den politiska sfären av stor betydelse för hur stora värden som potentiellt kan approprieras av insidesaktivister. En del av detta är den offentliga sektorns storlek, d.v.s. de totala utgifterna för den offentliga sektorn. Potentiellt kan ju varje krona som spenderas inom offentlig sektor approprieras av insidesaktivister. Men analysen bör ske på mindre aggregerad nivå, närmast för varje enskild tjänsteperson eller grupp av tjänstepersoner. De totala överföringarna i en ekonomi har inget enkelt samband med den totala storleken på den offentliga sektorn. En stor offentlig sektor är förenlig med låga kostnader för insidesaktivism. De nordiska länderna brukar exempelvis komma högt på internationella rankingar över frånvaro av korruption. Vi bör alltså begränsa analysen till någorlunda avgränsade byråkratier och då är det storleken på den enskilda byråkratins budget som är av intresse. Uttrycket ( $P=G \times S \times I$ ) bör alltså tillämpas på organisationsnivå, eller lägre. Om man vill tillämpa uttrycket för ett helt land behöver man först tillämpa det på organisationsnivå och därefter aggregera upp till nationell nivå.

En byråkratis budget är uppenbarligen viktig vid bestämningen av de potentiella överföringarna, men den säger inte allt (Tullock, 2005a, ss. 55-56). För vissa verksamhetsområden är budgeten tydligt bestämmande, som för verksamheter som *producerar* varor eller tjänster åt medborgarna. Men för verksamheter som främst *reglerar* andra verksamheter är byråkratins egen budget av mindre betydelse och avgörande är i stället vilka totala värden som byråkratin utövar inflytande över. Inom denna senare kategori finner vi t.ex. länsstyrelserna och myndigheter som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. Dessa utövar inflytande på värden som är mångdubbelt större än myndighetens egen budget och detta värde är av mycket större betydelse för variabeln G, än vad budgeten är.

<sup>5</sup> Slack kan lämpligen förstås inom ramen för relationen principal – agent (Jensen & Meckling, 1976). Ju mindre möjligheter principalen (medborgaren) har att kontrollera att agenten (utföraren av politiken), desto större slack.

<sup>6</sup> Variablerna S och I som kan anta värden mellan 0 och 1 kan tolkas som sannolikheter; sannolikheten att insidesaktivisten lyckas respektive sannolikheten att byråkraten vill agera som insidesaktivist. Därför kan vi tolka P som ett förväntat utfall; förväntad värdeöverföring eller kostnad.

### 2.3. Institutionellt slack

Den andra variabeln i Zupans modell är det slack som finns i principal – agent-relationen mellan medborgare och insidesaktören, tjänsteperson eller politiker. Zupan definierar slack som agentens frånvaro av direkt ansvar för sina handlingar inför principalen, vilket ger agenten ett manöverutrymme inom vilket hen utan konsekvenser kan agera mot principalens vilja. Slacket finns på flera nivåer, dels mellan medborgare och politiker/lagstiftare, dels mellan politiker och tjänstepersoner. Precis som för de potentiella överföringarnas storlek bör vi här analysera på disaggregerad nivå. En enskild aktör kan endast utnyttja slacket mellan hen själv och sin direkta principal, inte hela kedjan mellan medborgare och utförare. Exempelvis finns det ett slack mellan medborgare och politiker och ett annat mellan politiker och tjänstepersoner. En tjänsteperson kan dock bara utnyttja det senare slacket, det som ger hen ett manöverutrymme gentemot politikernas vilja.

Det slack som en byråkrati eller enskild tjänsteperson möter bestäms av många faktorer i kombination, bland dessa finner vi regelverkets utformning och relationen mellan politiker och tjänstepersoner med avseende på kompetens, information och resurser. Det ligger i sakens natur att tjänstepersonen har ett övertag i och med att hen dels direkt arbetar med frågan, dels är anställd just på grund av sin kompetens för tjänsten. Hysing och Olsson har utvecklat en analys av hur tjänstepersonen som insidesaktivist medvetet kan arbeta för att ytterligare öka sin förmåga att nå framgång med sin aktivism.

*In order to strengthen their chances of institutional change, inside activists can [...] expand[ing] political agency through developing collective power, combative strategy, cumulative effects, and combinative solutions as well as to bend and break constraints on their actions.* (Hysing & Olsson, Green Inside Activism for Sustainable Development, 2018, ss. 103-104)

Insidesaktivisten kan utveckla *kollektiv styrka* genom att mobilisera nätverk och bygga koalitioner med andra aktörer, inom och utanför organisationen. Med *combative strategy*, vilket närmast kan översättas som *utmanande strategier*, avses strategier för att i det fördolda motarbeta huvudmannens vilja. Det kan handla om att få någon annan att kritisera organisationens officiella mål, t.ex. genom att läcka, och vinkla, information till aktörer utanför organisationen, som protestgrupper eller journalister. Författarna lägger stor vikt vid insidesaktivisternas möjligheter att åstadkomma förändring genom att arbeta tålmodigt över tid för att uppnå kumulativa effekter. Man refererar till liknelserna om *snöbollseffekt* och *tipping points*, som syftar på att man genom att kontinuerligt arbeta i en riktning med små steg så småningom uppnår en självgående rörelse i den önskade riktningen. Genom många små, i sig själv harmlösa, steg kan man uppnå kumulativa effekter som av huvudmannen aldrig varit avsedda, och kanske inte upptäcks förrän de i praktiken är realiserade. En fjärde metod består i att *kombinera lösningar* i ett paket. Aktivisten kan öka chansen att driva igenom en önskad åtgärd genom att kombinera den i ett paket med en annan åtgärd som åtnjuter starkare stöd hos allmänheten och huvudmännen. Genom att presentera åtgärderna som delar av ett gemensamt paket kan man öka chansen att vinna stöd för paketet och därmed den önskade åtgärden, även om denna enskilt inte skulle få stöd. Hysing och Olsson noterar slutligen att byråkrater arbetar inom ett institutionellt ramverk bestående av regler och normer och praktiker vilka normalt begränsar byråkratens handlingsutrymme. Insidesaktivisten arbetar kontinuerligt med att testa och pröva hållfastheten i det institutionella ramverket i syfte att utöka sin handlingskapacitet (agency).

Hysing och Olson använder begreppet *institutional ambiguity* för att beskriva en förutsättning som underlättar för insidesaktivisten att nå framgång (Hysing & Olsson, 2018, ss. 108-109). Det handlar om inbyggda otydligheter eller t.o.m. motsättningar i det institutionella ramverket som är möjliga för insidesaktivisten att utnyttja för att få till stånd en av aktivisten önskad utveckling. Den strategiske aktivisten kan utnyttja sin insidesroll genom att förstärka svagheter i det institutionella ramverket genom att tillämpa det så att det drivs fram konsekvenser som de flesta uppfattar som orimliga, och på så sätt öka acceptansen

för förändring av ramverket. När ramverkets svagheter står uppenbara har insidesaktivisten en möjlighet att ta initiativet genom att föreslå en lösning och väg framåt. I ett läge där nuvarande tillämpning framstår som orimlig eller otidsenlig kan huvudmannen vara tacksam för att insidesaktivisten erbjuder en lösning, utan att upptäcka den bakomliggande agendan.

#### 2.4. Personliga drivkrafter

Den tredje av Zupans faktorer är aktörens vilja att påverka aktivistiskt. Här kommer vi in på rollen som tjänsteperson och olika byråkratideal. Vi har tidigare valt att använda det bredare begreppet tjänsteperson framför byråkrat. En byråkrat är en tjänsteperson som är expert inom ett avgränsat område av förvaltningens verksamhet, verkar inom ramen för ett regelverk och vars tjänsteutövande står under kontroll av överordnade inom en hierarkisk organisation (Hysing & Olsson, 2012, ss. 39-40). Just den här beskrivningen fungerar för den typ av tjänsteperson vi avser, men byråkrat kan också ha en mer specifik innebörd. Den givna beskrivningen av byråkraten utgår från den tyske sociologen Max Webers byråkratimodell, vilken har dominerat 1900-talets förvaltningstänkande (Lundquist, 1998, s. 48). Enligt Webers norm är den ideala byråkraten någon som ser det som sin plikt att verkställa sin överordnades order precis som om de vore i överensstämmelse med hens egen övertygelse (Lundquist, 1998, s. 111). Normen föreskriver alltså en hög grad av lojalitet hos byråkraten gentemot dennes överordnade. Normen motsvarar vad som också kallas för neutralitetsetiken. Ett vanligt argument för byråkrats lojalitet är att det är politikerna som har det demokratiska ansvaret för den offentliga politiken och som kan förlora de allmänna valen om väljarna ogillar den offentliga verksamhetens inriktning eller utförande (Lundquist, 1998, s. 112). Byråkraten ska enligt neutralitetsetiken verka som ett tillförlitligt instrument för organisationens mål. Lojaliteten med förvaltningens mål spelar in viktig roll då byråkraten har ett informationsöversläge gentemot huvudmännen, politikerna. Byråkraten har både djupa kunskaper i verksamheten i egenskap av expert och normalt även mer erfarenhet än politikerna som väljs på begränsade mandatperioder. Denna informationsasymmetri ger byråkraten som agent ett övertag gentemot politikern som principal i den relation som brukar benämnas som *principal – agent* (Jensen & Meckling, 1976). Webers idealbyråkrat kommer genom lojalitetsnormen inte utnyttja denna asymmetri för att driva en egen agenda. I verkligheten använder huvudmännen dessutom olika metoder för att kontrollera att byråkraten arbetar i förvaltningens intresse, exempelvis genom lekmannastyrelser, extern revision och processer som ISO-certifiering (Hysing & Olsson, 2012, s. 46).

Webers byråkratimodell är en idealtyp, en analytisk konstruktion, snarare än en realistisk beskrivning (Hysing & Olsson, 2012, s. 44). Idealtypen kan användas om en referenspunkt att jämföra verkligheten mot. Utöver Webers idealbyråkrat finns det i litteraturen idag flera olika typer av tjänstepersoner beskrivna, både i analytisk och empirisk form. Byråkraten kan exempelvis ses både som ett hot mot demokratin och som en demokratins väktare (Hysing & Olsson, 2012, ss. 50-51). Vi har inte här ambitionen att ge en representativ bild av denna forskning, utan endast ambitionen att ge en tillräcklig bild av byråkraten för att kunna förstå byråkrattrollens betydelse för insidesaktivism i Zupans modell. För detta ändamål kommer vi att kort beskriva två andra typer av offentliga tjänstepersoner, än Webers idealbyråkrat.

En ganska annorlunda sorts tjänsteperson än Webers idealbyråkrat är den tillämpning av nationalekonomins *Economic Man* som Public Choice-skolan applicerar på byråkraten (Niskanen, 1994). Byråkraten antas här agera på liknande sätt som människor i allmänhet antas agera, nämligen i sitt eget intresse, i syfte att nytto-maximera. Med utgångspunkt i den nytto-maximerande *Economic Man* utvecklade Public Choice-skolan teorier om hur en tjänsteperson kan förväntas agera, där budgetmaximering spelar en stor roll, som en motsvarighet till konsumentens nytto-maximering och producentens vinstmaximering. I den ursprungliga tappningen förväntas tjänstepersonen utnyttja sitt övertag gentemot huvudmannen till att maximera sin budget, och därmed vinna personlig fördel genom det som följer med en större budget i form av lön, status



och andra arbetsförhållanden. Inom ramen för denna *egennyttiga tjänsteperson* kan man dock tänka sig många andra motiv än de rent ekonomiska, bl.a. kan man tänka sig att tjänstepersonen har egna ideal som hen kan välja att arbeta för i stället för eller upptill förvaltningens mål.

En ytterligare sort av tjänsteperson är den insidesaktivist som beskrivs av Hysing och Olsson, och som vi redan har varit inne på. Olsson och Hysing menar att individuella aktörers roll i policyprocessen är ett perspektiv som inte fått tillräckligt med uppmärksamhet då fokus i tidigare forskning i stor utsträckning legat på kollektiva aktörer och man vill i stället ta hänsyn till interaktiviteten mellan strukturellt sammanhang och individuell agens (Hysing & Olsson, 2018, s. 73). De beskriver insidesaktivism, en aktivism som äger rum inom förvaltningen. Detta i kontrast till hur aktivism traditionellt sett har förståtts; som en aktivitet som sker utanför den offentliga sektorn. Att aktivismen utförs av personer på insidan gör att den får en annan karaktär, exempelvis genom att man som offentligt anställd förväntas undvika öppna konflikter i högre grad än om man praktiserar sin aktivism genom civilsamhället (Hysing & Olsson, 2012, ss. 105-106). Insidesaktivisten beskrivs som en tjänsteman som går utanför rollen som neutral tillämpare av politiska beslut till att agera utifrån personlig övertygelse som inte nödvändigtvis sammanfaller med förvaltningens ideal (Hysing & Olsson, 2012, s. 106).

Variabeln (I) i Zupans modell fångar upp delar ur både Public Choice-skolans *egennyttiga tjänsteperson* och Hysing och Olssons insidesaktivist. Hysing och Olsson menar visserligen att insidesaktivisten är något annat än den *egennyttiga tjänstepersonen* och menar att "[...] *it is unfortunate to bring value-driven idealists together with self-interested officials [...]*" (Hysing & Olsson, 2018, s. 51). För vårt ändamål, att förstå insidesaktivistens roll i produktionens organisering, är dock den distinktionen bara delvis giltig. Vi ser insidesaktivisten som en undergrupp inom den vidare gruppen *rent-seekers*, där det utmärkande för insidesaktivisten är att hen har ideologiska snarare än materiellt *egennyttiga* drivkrafter. Det gemensamma draget som är avgörande för utfallet i Zupans modell är att aktören inte helt internaliserar förvaltningens, eller i slutändan huvudmännens, mål utan till åtminstone någon del följer en egen agenda, oavsett aktörens motiv för att driva agendan. Vi kan då konstatera att ju mindre tjänstepersonen internaliserar förvaltningens ideal och mål desto större är variabeln (I) och därmed det förväntade värdet (P) av insidesaktiviteter inom en förvaltning.

## 2.5. Summering av modellen

Vi har tolkat Hysing och Olssons insidesaktivist med hjälp av teorin om *rent-seeking* och teorin om den *egennyttiga tjänstepersonen* (Hysing & Olsson, 2018) (Tullock, 2005a) (Niskanen, 1994). Vi har beskrivit insidesaktivisten som en tjänsteperson som arbetar på en myndighet och som till någon del utnyttjar sin tjänsteroll för en egen agenda. Insidesaktivisten är en *rent-seeker* som försöker utverka fördelar genom att påverka beslut inom den politiska sfären. Utmärkande för insidesaktivisten är att hen drivs av sina värderingar och söker driva fram en utveckling som stämmer överens med dessa, snarare än att gynna sina privata ekonomiska intressen eller att underlätta sina arbetsuppgifter. På så sätt utgör insidesaktivisten en urskiljbar undergrupp inom gruppen av *rent-seekers*. Insidesaktivisten är del av ett kollektiv med ett gemensamt intresse, vilket insidesaktivisten försöker driva inom ramen för sin tjänst. Även om insidesaktivisten är en aktör i egen rätt kan hen också betraktas som instrumentell för det kollektiva intresset, särskilt med beaktande av de problem som kollektiv har att hävda sina intressen (Olson, 1965). Kollektivet fungerar som ett uttalat eller outtalat stöd för insidesaktivisten i dennes arbete inifrån myndigheten.

Vi ser att public choice-analysens budgetmaximerande tjänsteperson inte fångar hela bilden av vilka resurser som står på spel och kan vara aktuella för appropriering av insidesaktören. (Niskanen, 1994) Genom att integrera insikter i insidesaktivism med kunskaper om *rent-seeking* inses att budgetens storlek bara är en variabel, i många fall inte ens den mest avgörande, och att det är minst lika viktigt att beakta vilka värden

byråkratin i praktiken utövar makt över. Med ett traditionellt fokus på den budgetmaximerande, egennyttige tjänstepersonen hamnar fokus på värden som tjänstepersonen direkt kan överföra till sig själv eller direkt närstående. Insikterna i insidesaktivism vidgar förståelsen för fenomenet rent-seeking genom att ta hänsyn till fler egennyttiga motiv än de strikt pekuniära eller materialla. En tjänsteperson som drivs av en vilja att på något sätt påverka resursfördelningen inom den del av ekonomin som faller under byråkratins kontroll kan åstadkomma stora värdeöverföringar genom byråkratins reglerande och tillståndsgivande verksamhet, utan att vare sig byråkratins budget eller tjänstepersonens egna arbetsvillkor påverkas.

### 3. Produktionens organisering – en enkel modell med skogsbruk som exempel

För att kunna analysera vilken roll insidesaktivism spelar för produktionen ska vi börja med att skissa en generell modell som visar på vilka frågor som måste besvaras för att produktion – vilken som helst – ska komma till stånd. Vi håller modellen så enkel som möjligt och inkluderar bara de för syftet nödvändiga faktorerna. Produktionens organisering kan ses som ett koordineringsproblem mellan producenter, konsumenter och resurser och där samhällets institutioner tillsammans utgör organisationen. Vår modell bygger på dessa fyra grundstenar: resurs, producent, konsument och institutionellt ramverk. I den mån det krävs för framställningens klarhet exemplifierar vi med skogsbruk.

#### 3.1. Fyra förutsättningar

- Det behövs en *ursprunglig resurs*, vilken förädlas i produktionsprocessen. Denna resurs kan vara en råvara, en insatsvara eller ett kapital, realt, finansiellt eller humant. I vårt fall kommer skogsmark utgöra den ursprungliga resursen.
- Det behövs en *producent* som driver produktionsprocessen och därmed förädlar den ursprungliga resursen till en produkt. Denna produkt kan sedan konsumeras eller utgöra insatsvara i en annan produktionsprocess. Producenten förfogar över resursen med stöd av någon typ av rättighet, antingen denna är en äganderätt eller någon avgränsad nyttjanderätt som arrenderätt. Producenten organiserar en produktionsprocess genom att skapa ett företag som möjliggör för flera olika ägare till produktionsfaktorer – jord, arbete, kapital – att samverka med sina respektive faktorer. Producenten kan vara ägaren till resursen men behöver inte vara det. Företaget kan organiseras i en hierarki, som ett aktiebolag, eller via marknadstransaktioner, eller genom en kombination av hierarki och marknad (Coase, 1937).
- Det behövs en *konsument* som nyttjar produkten. Konsumenten kan vara en slutkonsument, d.v.s. en människa, men det kan också vara en annan producent som tar över och förädlar vidare produkten. Man skulle kunna tycka att det inte krävs en konsument för att produktionen ska komma till stånd, och det är i en viss mening korrekt. Men, det är samtidigt ointressant eftersom all produktions mål är att skapa nytta genom att någon upplever behovstillfredsställelse. Därför krävs det en konsument som värderar produkten högre än kostnaderna för att producera den. Vi är alltså endast intresserade av produktion som en process att skapa mervärde, det måste anses vara syftet med all produktion. Därmed krävs en konsument som upplever nytta av att konsumera produkten. Av detta förstår vi också att konsumenten har en annan uppgift, utöver att konsumera. Konsumenten måste också – på något sätt – instruera producenten vad som ska produceras, eftersom endast konsumenten själv kan känna till vad som ger henne nytta.
- Vi förstår nu att det krävs något mer än den ursprungliga resursen, producenten och konsumenten för att produktionen ska komma till stånd. Det krävs också en miljö som ger producenten och konsumenten möjlighet att dels agera och dels kommunicera med varandra. Vi är intresserade av

de samhällsvetenskapliga aspekterna och bortser därför från de naturvetenskapliga och tekniska förutsättningarna och tar dem för givna. Därmed kan vi med ett samlingsbegrepp benämna de aspekter vi är intresserade av för ett *institutionellt arrangemang*, inom vilket producent och konsument agerar.

### 3.2. Institutionellt arrangemang

Det institutionella arrangemanget behöver ge producent och konsument möjligheterna att agera och interagera. Det behöver för detta tillförsäkra producenter och konsumenter vissa rättigheter och skyldigheter samt hålla nere transaktionskostnaderna för producenter och konsumenter att agera och interagera (Coase, 1937) (Coase, 1960).

- Producenten behöver tillförsäkras rättigheter att använda den ursprungliga resursen i en produktionsprocess.
- Producenten bör åläggas skyldigheter att inte skapa negativa externa effekter i samband med produktionen.
- Konsumentens behov behöver kommuniceras till producenten.
- Producent och konsument behöver kunna handla med varandra så att produktionsresultatet kan överföras till konsumenten.

Det institutionella arrangemanget kan anta många former men vi nöjer oss här med att teckna bilden av två renodlade former som i olika kombinationer täcker in den mesta produktionen i ett land som Sverige. Dessa två renodlade former för organisering av produktion är *marknadsstyrd produktion* och *politiskt styrd produktion*. I Sverige, som i de flesta länder om inte alla, förekommer båda formerna i olika kombinationer och i mer eller mindre renodlade former. Vi behöver dem för att kunna skissa en modell över hur produktionen organiseras, vilken vi behöver för att se vilka strategier som är tillgängliga för en konsument som önskar en viss konsumtion.

I den marknadsstyrda produktionen äger någon den ursprungliga resursen och organiserar produktionen själv, eller överlåter rättigheten att förvalta resursen till någon annan som i sin tur organiserar produktionen. Det krävs att det institutionella arrangemanget tillåter och skyddar privat egendom. Då produktion kan ge upphov till externa effekter, d.v.s. påverka andra än de inblandade i produktionen, krävs också att det institutionella arrangemanget klargör vilka skyldigheter producenten har att ta hänsyn till externa parter rättigheter (Coase, 1960). I den marknadsstyrda produktionen kommunicerar konsumenten sina behov till producenten främst genom sina konsumtionsbeslut. Detta brukar kallas för prismekanismen, oavsett om informationen förmedlas genom pris- eller kvantitetsobservationer. Producenten observerar konsumentens köp, eller icke-köp, och drar ur detta slutsatser om hur mycket produktion som behöver åstadkommas för att tillfredsställa efterfrågan.<sup>7</sup>

I den politiskt styrda produktionen är den politiska makten central, i en motsvarande roll som den privata ägaren i den marknadsstyrda produktionen. Den politiska makten ger den offentliga byråkratin i uppdrag att producera en viss mängd av en viss kvalitet och att distribuera denna enligt vissa principer. Byråkratin kan organisera en egen produktionsapparat eller upphandla produktionen. Den politiska makten får

---

<sup>7</sup> Det här är förstås en starkt förenklad bild. Producenten kan t.ex. genomföra marknadsanalyser för att försöka förutsäga konsumenternas efterfrågan innan beslut om produktion tas. Vidare kommer producenten att agera olika beroende på konkurrenssituationen.

information om konsumenternas behov genom i första hand röstning, i allmänna val eller folkomröstningar.<sup>8</sup> Information överförs också genom olika undersökningar av vad folk vill och genom direkt påverkansarbete från intressegrupper, s.k. lobbying.

Oavsett om produktionen organiseras genom marknadstransaktioner eller genom planering eller genom en kombination av marknadstransaktioner och planering behöver minst tre olika beslut fattas om produktionens inriktning.

- Vad ska produceras?
- Hur ska det produceras?
- Åt vem ska det produceras?

I den marknadsstyrda produktionen är det ägaren av den ursprungliga resursen som bestämmer vad som ska produceras. Ägaren, som vi antar är vinstmaximerande, kommer att försöka tillfredsställa konsumenternas efterfrågan och sälja produkten till högst betalande. I den politiskt styrda produktionen bestämmer den politiska makten vad som ska produceras och vem som ska konsumera. Den politiska makten samlar in information om konsumenternas behov genom röstning i allmänna val. Gemensamt för båda modellerna är att den som bestämmer om produktionen ofta inte själv utför produktionen utan uppdrar åt en annan part att göra detta. Den privata ägaren uppdrar åt en företagsledning, eller åt en extern entreprenör att utföra produktionen medan den politiska ägaren uppdrar åt byråkratin att utföra produktionen, vilken i sin tur utför eller upphandlar utförandet, likt företagsledningen i marknadsfallet. I båda fallen kan det finnas flera led ytterligare med uppdragsgivare och uppdragstagare. Det som ska noteras är skillnaderna i relationerna *principal – agent*, *privat ägare – företagsledning* respektive *politisk ägare – byråkrati* (Jensen & Meckling, 1976). Den privata ägarens kontroll av företagsledningen underlättas av att dess mål om vinstmaximering är relativt enkelt att utvärdera, dels på grund av mätbarheten och dels på grund av jämförbarheten med andra företagsledningars prestationer. Både den privata och den politiska ägaren tillämpar ett regelverk och en verksamhetskultur för att styra företagsledningen/byråkratin i riktning mot att tillfredsställa ägarens intressen. Regler och kultur är dock relativt sett viktigare för den politiska ägaren då denna inte har hjälp av prismekanismen. Oavsett om vi antar att den politiske ägaren har behovsuppfyllelse hos medborgarna eller röstmaximering som mål, är informationen om måluppfyllelsen väsentligt otydligare än den information den privata ägaren får via företagets vinst. Det ligger i sakens natur att agenten (företagsledningen/byråkratin) har ett informationsövertag gentemot principalen (ägaren), men den privata ägarens kontroll underlättas av möjligheten att jämföra det egna företagets vinst med andra företags vinster, motsvarande möjlighet saknas ofta i den politiskt styrda verksamheten. Som vi kommer att se senare påverkar detta förhållande konsumentens val av strategi för att påverka den politiskt styrda produktionen i önskad riktning.

En intressant aspekt är att det institutionella arrangemanget i sig själv är ett resultat av politiskt styrd produktion. Att producera lagar, regleringar och processer för att upprätthålla det institutionella arrangemanget är en av statens kärnuppgifter och det institutionella arrangemanget produceras exklusivt i en politiskt styrd produktion. Det institutionella arrangemanget styr bland annat förutsättningarna för olika slags produktion att produceras i en marknadsstyrd eller politiskt styrd process. Det här ger konsumenten två olika nivåer att påverka för att kunna uppnå önskad konsumtion, dels att påverka hur produktionen ska organiseras – marknadsstyrt eller politiskt styrt – och att sedan påverka respektive process enligt ovan.

---

<sup>8</sup> Vi intresserar oss endast av demokratier, annars kan man tänka sig att den politiska makten inte alls försöker ta reda på konsumenternas behov utan planerar produktionen utifrån andra riktlinjer. Dessa situationer faller utanför vår analys.

### 3.3. Konsumenten

Med konsument menar vi människor när de agerar i *rollen* som konsument, vilket innebär att de agerar för att få någon annan att producera det de själva har behov av. Det är alltså en inkluderande tolkning av begreppet konsument som exempelvis inbegriper rollen som väljare. Konsumenten behöver dels få producenten att producera önskad produkt och dels övertyga producenten om att överlåta produkten till konsumenten. Under olika produktionsförutsättningar kommer olika strategier från konsumentens sida att vara olika effektiva och ge olika konsekvenser för andra individer. Vi ska i det följande beskriva en enkel modell för att illustrera konsumentens olika valmöjligheter att påverka och för detta utnyttja tidigare beskrivna konflikt om vad skogen ska producera. Vi kommer att utgå från det konflikten gäller, omsvängningen i tillämpningen av artskyddsförordningen som innebar att skogsägarna fick svårare att få tillstånd att avverka och svårare att få ersättningen för stoppad avverkning. Om någon har varit drivande i den här utvecklingen måste målet ha varit att ändra användningen av skogsmark till förmån för produktion av naturvärden. Konsumenten i modellen är alltså en som önskar en högre produktion av naturvärden. I modellen ska vi beskriva vilka strategier som finns tillgängliga för denna typ av konsument.

## 4. Konsumentens strategier

Med den generella modell av produktionens organisering som vi skissade i förra avsnittet som grund går vi nu in på vår konkreta fråga, om vilken roll insidesaktivism spelar för produktionens organisering. Om vi nu antar att konflikten handlar om vad skogen ska användas till att producera, behöver vi veta vilka strategier konsumenterna kan använda för att påverka hur skogen används. Vi kan beskriva konsumentens valmöjligheter som ett val mellan fem olika strategier att påverka hur skogen används:

- A. Marknadstransaktion: Köpa rättigheter till skogsmark på marknaden.
- B. Röstning/opinionsbildning:
  - 1. för att politiken ska köpa rättigheter till skogsmark och därmed öka betoningen av miljömål,
  - 2. för att politiken ska ändra det institutionella arrangemanget till förmån för miljömål.
- C. Lobbying: Påverka politikens efterfrågesida så att det institutionella arrangemanget ändras till förmån för mer miljömål.
- D. Insidesaktivism: Påverka politikens utbudssida så att det institutionella arrangemanget ändras till förmån för mer miljömål.

Strategierna A och B1 genomförs inom befintligt institutionellt arrangemang, mer specifikt utan tvångsvis omfördelning av de initiala rättigheterna. Strategierna B2, C och D innebär däremot att en tvångsvis omfördelning av rättigheterna sker. Strategierna C och D samt delar av B1 och B2 innebär det som brukar benämnas rent-seeking där *särintressen* strävar efter att få sina önskemål tillgodosedda på någon annans bekostnad, normalt (men inte alltid) på ett bredare *allmänintresses* bekostnad (Tullock, 2005a).

### 4.1. Strategi A: Marknadstransaktion

Om produktionen organiseras under marknadsmässiga förhållanden kommer konsumentens vanligaste strategi för att informera producenten om sina behov vara att handla, vad vi med en analogi från den politiska marknaden skulle kunna kalla *rösta med fötterna*. Konsumenten köper önskade produkter och avstår från att köpa oönskade produkter. Detta är den helt dominerande formen för informationsöverföring från konsument till producent. Konsumenter deltar utöver detta i marknadsundersökningar initierade av producenterna, men det kan egentligen inte ses som en strategi från konsumenternas sida eftersom de inte kan initiera undersökningarna själva. Konsumenten kan också på eget initiativ ta kontakt med producenten och framföra önskemål om en viss vara. Förr skedde detta i brev till företaget och torde ha varit av marginell



betydelse men med de sociala mediernas tillväxt har fenomenet utvecklats och kommer antagligen att spela en allt större roll framöver, särskilt med den möjlighet att samordna många individers påverkan som de sociala medierna erbjuder.

I viss typ av produktion instruerar konsumenten direkt producenten om sina önskemål. Det gäller exempelvis när det handlar om skräddarsydda varor och tjänster. Det handlar i de här fallen dock endast om anpassningar av en generell tjänst. En förutsättning för att konsumenten ska kunna beställa en skräddarsydd vara eller tjänst är att producenten redan erbjuder den möjligheten. Producenten måste redan ha skaffat sig information om att det finns en generell efterfrågan innan man börjar erbjuda den skräddarsydda produkten. Huvudregeln gäller fortfarande, konsumenten överför primärt information om sina behov genom att köpa önskade produkter.

När det gäller att övertyga producenten om att överlåta produkten till konsumenten är strategin undantagslöst att betala för den. Hur mycket konsumenten betalar beror på producentens val av prissättningsstrategi, där vi kan nöja oss med att nämna tre övergripande strategier. Den vi som konsumenter antagligen är mest bekanta med är fast pris, vilket innebär att var och en konsument som är beredd att betala det erbjudna priset får köpa produkten. En andra ändpunkt på skalan av olika prissättningsstrategier är auktionsförfarandet. Där är i stället kvantiteten bestämd och priset beror på vad konsumenterna med högst betalningsvilja erbjuder. Beroende på producentens möjlighet att prisdiskriminera kan priset bli olika för olika konsumenter. Utan möjlighet att prisdiskriminera kommer alla konsumenter att betala det pris som krävs för att alla produkter ska bli sålda. Med möjlighet att prisdiskriminera kan priset bli individuellt och avspegla respektive konsuments betalningsvilja. Mellan dessa strategier har vi också förhandlingsbara priser, typiska för marknader och basarer, där säljaren försöker prisdiskriminera genom att lista ut köparens betalningsvilja.

Strategi A innebär alltså att individen, eller gruppen av individer, som vill ändra skogens användning förvärvar skogsmarken av nuvarande ägare. Strategin är okomplicerad i den meningen att endast samtyckande individer är inblandade i transaktionen av rättigheter. Den här transaktionen kan vi förvänta oss kommer till stånd när den tilltänkte köparens värdering överstiger den nuvarande ägarens värdering plus transaktionskostnaderna. Alla transaktioner sker inom befintligt institutionellt arrangemang och kan därför bara ske genom en transaktion som både avträdare och tillträdare av fastigheten är nöjda med. Det är så här skogsmark handlas med på marknaden, när olika privata aktörer köper skogsmark, för olika sorters bruk. Motiven till köp kan vara vilka som helst men vanligast är rimligen att köparen ämnar bedriva skogsbruk. Andra motiv kan vara att köparen, som privatperson eller sammanslutning av privatpersoner vill bevara en viss naturtyp eller att köparen vill ha kontroll över marken eftersom hen bor eller vistas mycket i området.

Strategi A innebär ofta relativt låga transaktionskostnader när köpare och säljare är få, och särskilt när äganderätten är väl definierad (Coase, 1960). När många aktörer är inblandade stiger dock snabbt transaktionskostnaderna. Om den enskilda betalningsviljan för en resurs är låg men det är många som har den kan transaktionskostnaderna förhindra potentiellt värdeskapande transaktioner. De som t.ex. vill att en del skogsmark används till att producera råvara till toalettpapper utgör en sådan grupp. Väldigt många har en viss betalningsvilja för toalettpapper, men för varje enskild individ är betalningsviljan låg. Ifall de inte på något sätt agerar kollektivt kan de knappast förmå någon skogsägare att producera råvara till toalettpapper (Olson, 1965). I praktiken är detta problem rörande kollektiva val löst genom att entreprenörer och kapitalister har samverkat till att skapa företag som fungerar som mellanhänder mellan skogsägarna och konsumenterna av toalettpapper. Samarbetet mellan konsumenterna är i det här exemplet närmast metaforiskt; något explicit samarbete sker inte utan är ersatt av en annan aktör, eller samling av aktörer, som har identifierat en affärsmöjlighet och organiserar produktionen av toalettpapper i sitt eget intresse av att



göra vinst. Det fungerar eftersom konsumenternas konsumtion är privat, d.v.s. rivaliserande och exkluderbar. Organisatören av produktionen kan räkna med att konsumenterna var och en kommer att vara villiga att betala för toalettpappret utan att det kräver något samarbete mellan konsumenterna. Det förhåller sig annorlunda när det handlar om konsumtion av en vara som inte uppfyller kriterierna för privat vara, d.v.s. som inte är både rivaliserande och exkluderbar. I sammanhanget skogsbruk är det enkelt att föreställa sig naturvärden som inte uppfyller de kraven. Om exempelvis en grupp av intressenter köper in skogsmark för att ställa om produktionen till att maximera biologisk mångfald (givet att en sådan strategi finns) inses det enkelt att även andra intressenter än de som är med och bekostar inköpet kan dra nytta av det, genom att de uppskattar den ökade biologiska mångfalden. Konsumtionen av mångfalden är inte rivaliserande och det finns inget sätt att begränsa konsumtionen (d.v.s. att glädja sig åt mångfalden) till de betalande. Därmed riskerar projektet att underfinansieras p.g.a. aktörers *free-riding* (Olson, 1965). Konsumentkooperationer är ett sätt att organisera de individuella intressena så att de kan uttrycka sin kollektiva betalningsvilja genom strategi A. Ett alternativ är att välja en annan strategi än A.

#### 4.2. Strategi B: Röstning/opinionsbildning

För produktion som organiseras under planekonomiska förhållanden kommer konsumentens vanligaste strategi för att informera producenten om sina behov vara att rösta. I Sverige innebär det i de allra flesta fall att rösta i allmänna val, och i viss – väsentligt mindre – utsträckning i folkomröstningar. Att avlägga en röst motsvarar att genomföra en transaktion på marknaden. Precis som på marknaden finns det också kompletterande strategier, som att tala med lokal politiker, delta i demonstrationer eller andra manifestationer, eller delta i olika typer av opinionsundersökningar. Konsumenten kan också själv delta i det politiska arbetet i syfte att påverka politiken och därmed produktionen. Det handlar dock delvis om något annat än att som konsument påverkar vad som produceras av en enskild produkt.

Även när det gäller fördelningen av produktionsresultatet är konsumentens primära strategi att rösta i allmänna val. Man röstar då normalt för vilka principer som ska styra fördelningen av produktionsresultatet, snarare än vilka individer som ska få ta del av det.

Konsumentens strategi B, innebär att rösta på det parti som företräder önskad inriktning och i de fall inget parti direkt gör det påverka partierna att ändra politik. Påverkan kan handla om att organisera sig och sedan uppvakta politiker och partier samt driva allmänt opinionsarbete. Politiken har två möjligheter att tillfredsställa en eventuell opinion, dels genom att avsätta ekonomiska resurser och förvärva rättigheter till att besluta över användning av skogsmark och dels genom att ändra det institutionella arrangemanget för resursen i fråga, d.v.s. ändra i rättighetsfördelningen angående brukandet av skogsmark. Skiljelinjen mellan dessa två metoder är inte helt distinkt, men i huvudsak tydlig.

B1: Politiskt förvärv av marken

- Om politiken förvärvar rättigheter till marken till ett pris som ägaren accepterar, utan hot om underliggande tvång, hör det till metod ett.

B2: Ändring av det institutionella arrangemanget

- Om politiken mot ingen eller låg ersättning (under marknadsvärdet i pågående användning) fråntar ägaren rättigheter att använda marken som tidigare handlar det om metod två.

I det fall politiken med tvång fråntar ägaren rättigheter att använda marken som tidigare men ersätter med marknadsvärdeminskningen på marken är det ett gränsfall mellan metod ett och två.<sup>9</sup> I strikt mening är allt som sker utan frivillighet metod två, men samtidigt är statens rätt att under speciella omständigheter och till allmänhetens bästa exproprierar mark väl etablerad och har bred acceptans.<sup>10</sup> Dessutom, vilket är viktigt, är statens intention vid regelrätt expropriering att inte påverka den utsattes nytta eller förmögenhetsställning. Ersättning i nivå med marknadsvärdeminskningen innebär att åtgärden är neutral ur förmögenhetshänseende, även om den inte alltid är det ur nyttohänseende vilket innebär att den exproprierade ofta kan uppleva sig drabbad.<sup>11</sup> Statens intention är hursomhelst viktig och vi kommer därför här att betrakta den typen av fall där staten ersätter med minst marknadsvärdeminskningen som metod ett.

Det finns dock ytterligare en dimension att beakta, nämligen finansieringen. När konsumenter tillfredsställer sina konsumtionsbehov genom politiken, i stället för på marknaden, finansieras konsumtionen av skatteintäkter. Vi kan här skilja på två situationer, en (B1A) där politiken satsar lika mycket på en viss konsumtion som den *representative väljaren* skulle göra om denne hade betalat för konsumtionen själv.<sup>12</sup> I det här fallet kommer strategi B1 att ge ett liknande resultat som strategi A. Vi tolkar alltså i det här fallet politiken som ett sätt för konsumenterna att uttrycka sin kollektiva vilja, när denna p.g.a. transaktionskostnader är omöjlig att uttrycka på marknaden, som vi diskuterade under beskrivningen av strategi A i förra avsnittet (Coase, 1960) (Olson, 1965).

Den andra situationen (B1B) är när politiken satsar mer (mindre) på en viss konsumtion än vad den representative agenten önskar. I det tidigare fallet – strategi B1A – tillfredsställer politiken allmänintresset medan den i det här fallet tillfredsställer ett *särintresse*. Det är på sin plats att direkt notera att det inte är så att alla former av omfördelning handlar om att tillfredsställa ett särintresse. Det finns en bred acceptans – i politiken och i samhället i stort – för olika typer av omfördelning, både över tiden och mellan individer. Det finns alltså ett allmänintresse av viss omfördelning, exempelvis från relativt rikare till relativt fattigare, eller från äldre åldersgrupper till barnfamiljer. I den typen av fall tänker vi oss att omfördelningen hade kommit till stånd även på marknaden, om det inte hade funnits några transaktionskostnader; om alla medborgare hade suttit ned tillsammans och förhandlat tills de är eniga kan vi anta att resultatet hade blivit någon grad av omfördelning.<sup>13</sup> Den här förhandlingen är förstås rent hypotetisk men den tjänar syftet att tydliggöra vad särintresseledd politik leder till. När särintressen lyckas påverka politiken kommer resultatet bli att deras intressen tillfredsställs i en utsträckning som inte hade varit möjlig vid vår hypotetiska förhandling.

Särintressets vinst motsvaras av en förlust för allmänintresset. Förlusten för allmänintresset kan bäras av allmänheten i stort eller koncentreras till en mindre grupp. Om, exempelvis, särintresset lyckas utverka en förmån åt sig själv och den bekostas med en bred skatt lika för alla kan vi säga att det är allmänheten i stort som bär kostnaden (B1B1). Om i stället förmånen bekostas genom en smal skatt blir det i praktiken frågan

---

<sup>9</sup> Fråntagandet av rättigheter kan handla om expropriering av äganderätten i sin helhet men vanligen handlar det om olika typer av rättsinskränkningar som minskar möjligheterna att bruka marken. Detta kan beskrivas om att delar av det rättighetsknippe som äganderätt är ett samlingsbegrepp för fråntas markägaren (Demsetz, 1967).

<sup>10</sup> Att principen har bred acceptans betyder inte att enskilda i faktiska situationer alltid accepterar exproprieringen och upplever den erbjudna ersättningen som rättvis. Det som avses är att principen om att en metod för tvångsinlösen behöver finnas och att ersättningen bör baseras på marknadsvärdet har bred acceptans.

<sup>11</sup> År 2010 höjdes ersättningen vid expropriation till 125 % av marknadsvärdet, vilket åtminstone delvis adresserar problemet att fastighetsägaren blir underkompenserad vid ersättning med 100 % av marknadsvärdet eftersom marknadsvärdet normalt är lägre än innehavarens värdering (annars hade innehavaren sålt fastigheten).

<sup>12</sup> Den representative väljaren ska förstås som en genomsnittlig väljare.

<sup>13</sup> Resonemanget är en variant av Rawls *veil of ignorance*-argument men med fokus på transaktionskostnader (Coase, 1960).

om en ganska direkt omfördelning från denna grupp till särintresset (B1B2). Den typiska situationen i rent-seeking-situationer är den förstnämnda, där särintresset vinner på allmänintressets bekostnad, och anledningen är att det ofta kan vara politiskt framgångsrikt att ta lite från många och ge till få eftersom de många individuellt inte berörs särskilt mycket medan de få berörs tillräckligt mycket för att låta det avgöra valet av parti att rösta på (McCormick & Tollison, 1981). Den andra situationen, när särintresset framgångsrikt utverkar en förmån åt sig själv på bekostnad av ett annat avgränsat intresse, kan också ses som en strid om resurser mellan två särintressen, eftersom det handlar om en överföring av resurser från en intressegrupp till en annan. Begreppet särintresse får dock sin speciella mening just i förhållandet till allmänintresset, och bör därför reserveras för den typen av situationer. Frågan är då hur allmänintresset förhåller sig till en strid om resurser mellan två intressegrupper? Åtminstone teoretiskt kan vi besvara frågan genom att konstatera att den av de båda intressegrupperna som spelar rollen av särintresse är den som vill åstadkomma en fördelning av resurser mellan de två intressegrupperna som inte har stöd i allmänintresset. Allmänintresset kan ha intresse av fördelningen av två principiella anledningar, en moralisk och en ekonomisk. Allmänintresset kan ha uppfattningen att endera fördelningen av resurser är mer rättvis än den andra och allmänintresset kan också antas vara intresserat av att resursen används i sin mest värdefulla användning, eftersom detta gör den totala kakan större. I praktiken kan vi anta att nuvarande institutionella arrangemang, i en demokrati, speglar allmänintresset och att vi därför, i en strid mellan två intressegrupper, kan identifiera särintresset som den som vill ändra rådande fördelning. Logiken är att om det hade legat i allmänintressets vilja att ändra det institutionella arrangemanget så hade detta gjorts. Detta är ett slags jämviktsresonemang som förstås har sina brister. Specifikt ger den intrycket av att vi lever i den bästa av världar och att alla som vill ändra på ordningen arbetar mot allmänintresset. Det är inte så jämvikten ska uppfattas. Snarare ska jämvikten uppfattas som temporär, d.v.s. att samhället hela tiden rör sig mot jämvikt men att jämvikten också förändras och att vi normalt befinner oss lite vid sidan av jämvikten. Vi kan därmed säga att *oftast* när en intressegrupp arbetar för överföring från en annan grupp till sig själv så är det som särintresse, d.v.s. utan stöd av det bredare allmänintresset. Det utesluter alltså inte att det i *vissa* fall kan vara så att allmänintresset stöder den överföring av resurser som intressegruppen arbetar för och i det fallet bör gruppen alltså inte ses som ett särintresse, utan kan snarast ses som en *entreprenör* i politiska idéer (Kingdon, 1995, ss. 122-124). I det här senare fallet kan vi förvänta oss att intressegruppen riktar åtminstone en del av sina insatser mot allmänheten, i syfte att väcka en bredare opinion som sedan kan påverka politiken med stöd av allmänintresset. Just denna möjlighet innebär också stöd för vår tidigare slutsats att intressegrupper som jobbar direkt mot politiken för att åstadkomma en förändring av det institutionella arrangemanget *sannolikt* utgör ett särintresse. Om intressegruppen hade haft allmänintresset i ryggen hade man sannolikt mer bearbetat allmänheten än politikerna direkt.

### Strategi B1: Politiskt förvärv av rättigheter

Låt oss illustrera strategi B1 med att ge ett konkret exempel där konsumenterna genom politiken använder strategin. Ett sådant exempel är inrättande av naturreservat där fastighetsägaren enligt lag ska kompenseras med 125 % av marknadsvärdeminskningen som uppstår när naturreservatets villkor avsevärt försvårar pågående markanvändning. Det vanliga är att naturreservat innebär sådana begränsningar att pågående markanvändning avsevärt försvåras och att ersättning för markens fulla värde därmed ges till fastighetsägaren. Konsumenter som vill konsumera mer naturvärden kan alltså bilda opinion för att politiken ska avsätta mer medel till att inrätta naturreservat eller rösta på partier som utlovar detta. Detta är ett exempel på påverkan via politikens efterfrågesida enligt strategi B1 enligt vår terminologi. Som vi nämnde tidigare kan detta ske som en följd av att det efterfrågas av allmänintresset (B1A) eller som en följd av framgångsrik opinionsbildning av ett särintresse (B1B). Finansieringen kan ske genom beskattning som i sin tur kan belasta en bred (B1A1;B1B1) eller smal (B1A2;B1B2) skattebas. I idealfallet när åtgärden sker i enlighet

med allmänintresset (B1Ax) innebär det att politiken inrättar och betalar för precis så mycket naturreservat som motsvarar den samlade betalningsviljan hos väljarna. Strategi B1 medför, i likhet med strategi A, ingen konflikt om skogsmarken eftersom överföringen av rättigheter sker på frivillig väg, genom att politiken förvärvar hela eller delar av äganderätten till skogsmarken från den initiala ägaren som kompenseras med skogens marknadsvärde i pågående användning. Det institutionella arrangemanget angående skogsmark är oförändrat.

#### Strategi B2: Politisk omfördelning av rättigheter

Strategi B2 innebär att konsumenterna påverkar politiken att förändra det institutionella arrangemanget i syfte att åstadkomma en annan produktion på skogsmarken än den pågående. Detta sker genom att inskränka i skogsägarens rättigheter. Till skillnad från strategi B1 handlar det här om tvångsmedel, d.v.s. att den som idag brukar marken åläggs att helt eller delvis upphöra med pågående användning utan att kompenseras fullt ut för marknadsvärdeminskningen. Även i det här fallet kan konsumenterna representera ett bredare allmänintresse (B2A) eller ett snävare särintresse (B2B). Det förra skulle innebära att det finns ett brett stöd hos allmänheten för att dels öka produktionen av naturvärden i skogen på bekostnad av virkesvärden *och* att detta ska bekostas av fastighetsägarna snarare än av konsumenterna själva. Det senare skulle innebära att det finns ett smalare intresse som har den uppfattningen. Frågan om bred eller smal finansieringen uppstår inte eftersom – oavsett om stödet är brett eller smalt – den ökade betoningen av miljömål kommer att bekostas av skogsägarna genom att de förlorar rättigheter som de tidigare har haft; finansieringen blir alltså smal i båda fallen.

Om det finns ett brett stöd hos allmänheten för en sådan politik är chanserna stora att åtgärden genomförs och att det då sker i riksdagen, genom förändrad lagstiftning. Det är dock inte självklart eftersom politiken inte enbart har dagsopinionen att förhålla sig till utan även grundlagen och rättsordningen i övrigt, vars syfte är att skydda individens grundläggande rättigheter från att kränkas av staten eller andra myndigheter. I en rättsstat finns det ett relativt starkt skydd för individuella rättigheter, där rätten till egendom är en. Över tid kan man dock räkna med att lagstiftningen anpassar sig till den allmänna rättsuppfattningen. Om det hypotetiskt skulle vara så att det bestående fanns ett brett allmänt stöd för att ta ifrån samebyarna renbetesrätten skulle vi nog kunna anta att så hade skett, så småningom. En annan orsak till att lagstiftning i enlighet med allmänintresset dröjer kan förstås vara att den andra intressegruppen, i egenskap av särintresse, framgångsrikt arbetar direkt mot politiken.

Om det inte finns ett brett stöd hos allmänheten för åtgärden (B2B) är det troligt att anhängarna av åtgärden helt eller delvis går över till strategierna C eller D. På samma sätt kan vi anta att om åtgärden har ett brett stöd hos allmänheten (B2A) kommer initiativtagarna till åtgärden – helt eller delvis – att hellre bearbeta politikerna genom öppen opinionsbildning riktad mot allmänheten än genom strategierna C eller D.

#### 4.3. Strategi C: Påverkan på politikens efterfrågesida: Lobbying

Om det handlar om ett relativt smalt intresse som vill åstadkomma en ändring i inriktningen av vad som produceras i skogen utan att adekvat ersättning enligt gällande regler utgår till de som idag brukar skogen, blir situationen mer av en konflikt mellan olika intressegrupper. Som vi diskuterade tidigare bör vi i utgångsläget anta att den grupp som arbetar för en förändring av det institutionella arrangemanget utgör ett särintresse. Eftersom intresset är smalt kommer det att rikta sina största ansträngningar direkt mot politiken snarare än mot allmänheten. Det är också viktigt för gruppen att organisera sig så att man kan visa politiken att man är en tillräckligt stor grupp och att man har ett tillräckligt intensivt intresse för frågan för att politikerna ska kunna anta att man väljer parti utifrån den speciella frågan. Medlemskap, åtminstone aktivt sådant, i en organisation som arbetar med politisk påtryckning, d.v.s. någon form av lobbying, indikerar någorlunda starka preferenser i frågan.

Skillnaden gentemot strategi B2B är att särintresset med strategi C riktar sig *direkt till politiken* och *erbjuder en gentjänst* som motprestation till att politikerna genomför den önskade åtgärden. Gentjänsten kan vara röster som med viss sannolikhet kan utlovas, med hänvisning till att särintresset företräder tillräckligt många anhängare med tillräckligt starka preferenser i frågan för att låta den avgöra partivalet (C1). Gentjänsten kan också bestå i något annat än utlovade röster från anhängarna (C2). Man kan exempelvis utlova lojalitet i andra frågor och därmed erbjuda en enklare politisk vardag för politikerna man vänder sig till. En ytterligare möjlighet är att man kan försöka övertyga politikerna om att den önskade åtgärden skulle leda till fördelar för politikerna på något annat plan, t.ex. ökad ekonomisk tillväxt eller ökade skatteintäkter. Lobbying kan också innebära renodlad korruption där särintresset inte erbjuder en politisk fördel utan en personlig fördel direkt till den uppvaktade politikern (C3).

Företrädesvis förväntar vi oss att strategi C används av särintressen som driver frågor som saknar stöd hos den breda allmänheten. Det är dock inte nödvändigt, utan en kombinerad strategi av B2A och C är möjlig. Däremot bör vi inte förvänta oss en ensidig tillämpning av strategi C om åtgärden utgör ett allmänintresse. Den som har stöd från en bred allmänhet torde inte missa att använda sig av det stödet i sitt påverkansarbete gentemot politiken.

#### 4.4. Strategi D: Påverkan på politikens utbudssida: egennyttighet, korruption och aktivism

Strategi D slutligen – att påverka politiken via utbudssidan – påminner om strategi C. I likhet med C bygger den inte på frivillig överföring av rättigheter till skogsmark utan på förändring av det institutionella arrangemanget så att särintresset gynnas på en annan grupps bekostnad. Skillnaden mot C handlar om att påverkan riktar sig direkt mot *utbudssidan* av politiken, i stället för att påverka genom att efterfråga en viss politik. I praktiken handlar det om att särintresset direkt påverkar personer som arbetar i tillämpningen av politiken, en insidesaktör. Formella lagar och regler påverkas inte utan påverkan sker i nästa steg, i *implementeringen* av reglerna. Insidersaktören kan vara en politiker men är typiskt sett en tjänsteperson, vilket vi i fortsättningen kommer att utgå ifrån.

Insidesaktören kan motiveras att driva en viss implementering av fastslaget regelverk på i princip tre olika sätt. Personen kan motiveras (1) av att förenkla sin tjänsteutövning, (2) av ekonomisk eller motsvarande ersättning eller (3) av ideella intressen. Alla tre motiven har det gemensamt att tjänstepersonen agerar i sitt eget intresse och sätter detta framför organisationens syfte.<sup>14</sup> All påverkan genom politikens utbudssida har det gemensamt att den underlättas av slack i de institutionella ramarna för byråkratins verksamhet (Hysing & Olsson, 2018, ss. 107-109). Vi såg tidigare i Zupans modell hur institutionellt slack spelar en avgörande roll för hur stora värden som kommer att beröras:  $P=G \times S \times I$  (Zupan, 2017, ss. 43-45)

##### Strategi D1: egennyttig tjänsteperson

Strategi D1 är annorlunda gentemot de andra strategierna i det att det egentligen inte finns någon som har ett mål att åstadkomma en viss produktion. I det här fallet motiveras insidern av att få genomfört sina uppgifter så enkelt som möjligt, eller på annat sätt som gynnar insidern själv i sin tjänsteroll. Här finner vi exempelvis den klassiske budgetmaximerande byråkraten (Niskanen, 1994).

Tillämpad på vårt fall skulle en egennyttig tjänsteperson kunna driva en implementering av skogsvårdspolitiken som innebär ingen eller låg ersättning till fastighetsägarna, motiverad av möjligheten att enklare uppnå olika miljömål till en lägre intern kostnad. Det är centralt att det är den interna kostnaden

<sup>14</sup> Med organisationens syfte menar vi principalens syfte med organisationen. Organisationens intresse kan annars också tolkas som intresset hos de personer som utgör organisationen, vilket vi skulle kalla agentens intresse i kontexten av principal – agent-problemet.



för myndigheten (eller tjänstepersonen själv; principal – agent-förhållandet finns även inom byråkratin) som hålls nere, inte den samhälleliga kostnaden.<sup>15</sup> Genom att driva en tillämpning av regelverket som minimerar ersättningen till fastighetsägaren för förlorade rättigheter förmår tjänstepersonen att överföra kostnader från myndigheten till fastighetsägaren. På så sätt tar tjänstepersonen själv initiativ till att förändra det institutionella arrangemanget utan att demokratiska beslut om detta har fattats.

#### Strategi D2: korrumperad insidesaktör

Strategi D2, att agera genom en korrumperad insidesaktör är mycket lik strategi C, korruption genom lobbying mot korrumperad politiker men med den skillnaden att insidesaktören implementerar politik istället för att driva eller fastslå politik. Tillämpat i vårt fall skulle detta innebära att någon intressent eller grupp av intressenter utanför myndigheten betalar eller på annat sätt ersätter insidesaktören för att driva en politik i enlighet med vad särintresset önskar.

#### Strategi D3: insidesaktivist

Strategi D3, slutligen, innebär att en tjänsteman på en myndighet utnyttjar sin position till att implementera en tillämpning av regelverket som tillfredsställer personens egna ideella intressen. Skillnaden gentemot strategierna D1 och D2 är att tjänstemannen i strategi D3 varken förenklar sitt arbete eller erhåller materiella fördelar, tvärtom kräver det förmodligen större ansträngningar av denne. Tjänstepersonen som agerar som insidesaktivist får i stället tillfredsställelse av att främja ett intresse som hen sympatiserar med. Tidigare forskning har gett exempel på hur personer i kommunal förvaltning som sympatiserat med vissa miljöintressen, främst fågelfrämjande intressen, direkt har påverkat utformning och implementering av kommunal politik angående markanvändning (Hysing & Olsson, 2018, ss. 119-139). Tillämpat i vårt fall skulle insidesaktivisten kunna vara en tjänsteman på en av de inblandade myndigheterna, av vilka Skogsstyrelsen är särskilt intressant.

### 4.5. Sammanfattning av strategierna

Vi kan nu sammanfatta de olika strategierna vi har beskrivit genom att beskriva dem med hjälp av tre dimensioner: Innebär de en tvångsvis omfördelning av existerande rättigheter? Har strategin stöd av ett brett eller smalt intresse? Är finansieringen av åtgärden bred eller smal?

Tabell 1: Konsumentens strategier

|    | Omfördelning av rättigheter? |     | Allmänintresse eller särintresse? |             | Bred eller smal finansiering |           |
|----|------------------------------|-----|-----------------------------------|-------------|------------------------------|-----------|
|    | Ja                           | Nej | Allmänintresse                    | Särintresse | Bred                         | Smal      |
| A  |                              | X   |                                   |             |                              |           |
| B1 |                              | X   | B1A                               | B1B         | B1A1/B1B1                    | B1A2/B1B2 |
| B2 | X                            |     | B2A                               | B2B         |                              | X         |
| C  | X                            |     | (X)                               | X           |                              | X         |
| D  | X                            |     | (X)                               | X           |                              | X         |

De skuggade rutorna indikerar att frågan inte är relevant. Strategi A t.ex. inbegriper endast frivilliga transaktioner och därmed uppstår inte frågan om allmänintresse eller särintresse. X betyder att det gäller alla

<sup>15</sup> Ett exempel skulle kunna vara Försäkringskassans omsvängning i tillämpningen av sjukskrivningsregler med start i september-oktober 2015, där organisationen anpassade sin tillämpning av kriterier för avslag till att uppnå ett önskat resultat i form av ett s.k. sjuktal på 9,0. En del i arbetet bestod i en omdefinition av rollen som handläggare: "... arbetsrollen har förändrats, från ett fokus på att lotsa människor tillbaka till arbete till att göra strikta bedömningar av rätten till ersättning." (Altermark, 2020, s. 70)

strategier på respektive rad. (X) betyder att det kan förekomma men förmodligen inte som huvudsaklig strategi.

Strategierna B2, C och D innebär alla en tvångsvis omfördelning av de rättigheter som initialt råder. Inbördes urskiljs de genom vem strategin adresserar. Strategi B2 innebär att initiativtagaren driver opinionsarbete gentemot allmänheten för att den vägen påverka politiken att ändra det institutionella ramverket. Strategi C adresserar i stället politikerna direkt (politikens efterfrågesida) medan strategi D adresserar byråkratin (politikens utbudssida). Strategierna C och D kan sedan också specificeras i understrategier med hänsyn till hur politikern eller tjänstepersonen motiveras att agera.

Betraktade ur ett perspektiv av samhällsekonomisk effektivitet har strategierna har olika egenskaper. Med samhällsekonomisk effektivitet menar vi att resurser används på sitt mest värdefulla sätt. Två vanliga kriterier är Paretokriteriet respektive Kaldor-Hickskriteriet (Frank, 2021) (Baldwin, 1953, s. 154). Båda kan användas för att utvärdera en föreslagen förändring i allokeringen av resurser, och vi kommer inspirerade av dessa formulera tre kriterier för samhällsekonomiskt effektiva förändringar. För att en förändring ska uppfylla Paretokriteriet krävs att ingen upplever sig i en sämre ställning efter förändringen. Det är alltså ett mycket strängt kriterium och kräver dels att en förändring skapar mervärde, dels att ingen inblandad upplever en försämring. Med inspiration från Paretokriteriet formulerar vi kriteriet *Ingen missnöjd*, vilket helt enkelt betyder att en förändring inte upprör någon. Kaldor-Hickskriteriet är svagare och kräver endast att ett mervärde skapas, så att den som upplever en förbättring hade kunnat kompensera den som upplever en försämring så mycket att denna upplever sig indifferent jämfört med utgångsläget. En förutsättning för båda är alltså att omallokeringen leder till en högre total tillfredsställelse. Utifrån Kaldor-Hickskriteriet formulerar vi kriteriet *Kollektiv betalningsvilja*, vilket betyder att de som tjänar på en förändring skulle kunna betala förlorarna tillräckligt mycket för att dessa skulle blir indifferent till förändringen. Men även förändringar som inte uppfyller något av kriterierna kan anses motiverade att genomföra. Här har vi exempelvis omfördelning av resurser från de som har mycket till de som har lite. Det kan anses motiverat att genomföra även om resurser i någon mån går förlorade eftersom en förbättring för en individ med små resurser kan anses väga tyngre än en lika stor försämring för en individ med större resurser. Det finns olika sätt att motivera detta som rättvist, ett av dem är att tillämpa John Rawls' *okunnighetens slöja* (Rawls, 1971). Ett annat sätt att komma fram till ungefär samma ståndpunkt är att göra ett tankeexperiment om hur mycket omfördelning vi skulle vara beredda att frivilligt bidra med om vi kunde veta att andra i samma position som vi själva bidrog lika mycket. Detta andra perspektiv kan vi kalla transaktionskostnadsansatsen till att motivera omfördelning och den grundas i Ronald Coase insikter i transaktionskostnaders betydelse för vad som (inte) sker spontant på marknaden och Mancur Olsons insikter i kollektivs svårigheter att uttrycka sin gemensamma vilja i ett gemensamt agerande (Coase, 1937) (Coase, 1960) (Olson, 1965). Vi kompletterar därför med ett tredje kriterium, *Majoritetsstöd*, vilket innebär att omallokeringen kan antas ha ett allmänt stöd, vilket kan tolkas som om det är troligt att en majoritet skulle stödja åtgärden ifall det genomfördes en välinformerad folkomröstning i frågan. Denna fråga är intressant endast för de fall som inte uppfyller åtminstone kriteriet Kollektiv betalningsvilja. Vi sammanfattar hur de olika strategierna faller ut vid denna prövning i tabell 2.

Tabell 2: Strategiernas utfall

| Omallokering av rättigheter        |                |     |                           |       |                |       |
|------------------------------------|----------------|-----|---------------------------|-------|----------------|-------|
|                                    | Ingen missnöjd |     | Kollektiv betalningsvilja |       | Majoritetsstöd |       |
|                                    | Ja             | Nej | Ja                        | Nej   | Ja             | Nej   |
| A                                  | X              |     | X                         |       |                |       |
| B1                                 | X              |     | X                         |       | (B1A)          | (B1B) |
| B2                                 |                | X   | (B2A)                     | (B2B) | B2A            | B2B   |
| C                                  |                | X   |                           | (X)   |                | (X)   |
| D                                  |                | X   |                           | (X)   |                | (X)   |
| Skattefinansiering av omallokering |                |     |                           |       |                |       |
| Finansieringen                     | Ingen missnöjd |     | Kollektiv betalningsvilja |       | Majoritetsstöd |       |
|                                    | Ja             | Nej | Ja                        | Nej   | Ja             | Nej   |
| B1                                 |                | X   | B1A                       | B1B   | (B1A)          | (B1B) |

I övre delen av tabellen prövas frågan om omallokering av rättigheter att bedriva skogsbruk; i det fall vi studerar handlar det som bekant om att minska skogsägarnas rådighet över sin mark, vilket blev följden av införandet av de nya riktlinjerna. I den nedre delen av tabellen prövas frågan om finansiering i det fall det är aktuellt, nämligen B1, där staten ersätter skogsägarna marknadsmässigt för att sluta eller minska omfattningen av pågående markanvändning. De skuggade fälten markerar att frågan inte uppkommer. Vi behöver inte ställa oss frågan om en majoritet stödjer en förändring om den kan motiveras med att den sker frivilligt. Markeringar inom parentes indikerar att det är sannolikt men inte säkert. Vi noterar att A och B1 är minst problematiska. A bygger helt på frivillighet och kan därför antas leda till en bättre situation efter förändringen än före. Det handlar om vanliga marknadstransaktioner när en köpare och en säljare kommer överens om ömsesidigt acceptabla villkor. Marknadstransaktioner är frivilliga och välfärdshöjande, men de fungerar inte för att alla potentiellt välståndsökande transaktioner eller för andra socialt önskvärda transaktioner. Som bl.a. Ronald Coase och Mancur Olson visat finns det välståndshöjande transaktioner som inte kommer till stånd som marknadstransaktioner (Coase, 1960) (Olson, 1965). Det som hindrar transaktionerna att komma till stånd kan sammanfattas som transaktionskostnader (Coase, 1937). B1 kan ses som ett sätt att adressera problemet att kollektivt har svårt att uttrycka sin gemensamma betalningsvilja. B1 innebär att staten ersätter skogsägaren för att avstå vissa åtgärder, vilket kan betraktas som att staten köper vissa rättigheter ur rättighetsknippet som ägaren förfogar över. Staten finansierar köpet med skattemedel och beslutet tas i riksdagen som är vald av folket. Därmed kan strategin ses som ett sätt för en spridd allmänhet, där var och en har in liten betalningsvilja för naturvärden, att uttrycka sin samlade betalningsvilja på ett sätt som undviker de stora transaktionskostnader som förhindrar dem att uttrycka den spontant på marknaden. B1 bygger liksom A på frivillighet vid överföringen av rättigheter i förhållande till skogsmarken och uppfyller därför både kriteriet *Ingen missnöjd* och kriteriet *Kollektiv betalningsvilja*.<sup>16</sup> B1A innebär att lika mycket rättigheter köps in som allmänheten hypotetiskt skulle ha köpt in ifall de kunde

<sup>16</sup> Som vi nämnt förut räknar vi här in situationer där ersättning utgår i enlighet med expropriationslagens ersättningsregler om 125 % av marknadsvärdet. Strängt tolkat är inte alla de frivilliga, men vi skulle kunna tänka oss att reglerna ändå accepteras av de utsatta, på ett generellt plan, d.v.s. att man skulle rösta fram den ersättningsnivån som en lämplig kompromiss mellan allmänna och enskilda intressen. Att man i allmänhet stödjer regeln utesluter inte att man själv blir missnöjd i ett specifikt fall av expropriering.

samverka utan transaktionskostnader. Vi kan därför anta att B1A förmodligen stöds av en majoritet. B1B innebär att mer (eller mindre) rättigheter köps in än vad allmänheten önskar och skulle förmodligen inte ha stöd av en informerad majoritet. Med representativ demokrati röstar väljarna på ett paket av politik till skillnad från om direktdemokrati råder. Det finns därmed en möjlighet att genomförd politik inte har stöd av en majoritet i varje enskild fråga.

För B1-strategierna finns det också en finansieringsfråga att analysera, eftersom de innebär att staten köper rättigheter av skogsägarna. Även finansieringen kan bedömas utifrån kriterierna eftersom den också innebär en omfördelning i det att skatter tas in och används till ändamålet att köpa in rättigheter knutna till skogsmark. Skattefinansierad verksamhet uppfyller inte kriteriet *Ingen missnöjd* eftersom skatterna inte är frivilliga att betala in. Däremot är kriteriet om kollektiv betalningsvilja uppfyllt för B1A, eftersom vinnarna av omfördelningen vinner mer än förlorarna förlorar. Det är inte säkert att B1A stöds av en majoritet, men sannolikt.<sup>17</sup> För B1B gäller att den inte uppfyller kriteriet om kollektiv betalningsvilja eftersom mer (mindre) rättigheter knutna till skogsmark köps in, än vad det finns kollektiv betalningsvilja för. På motsvarande sätt som det är troligt men inte säkert att B1A har stöd av en majoritet gäller att B1B förmodligen inte men möjligen har stöd av en majoritet.

Strategierna C och D faller sämre ut i effektivitetsprövningarna. De uppfyller inte kriteriet om att ingen ska vara missnöjd och risken är påtaglig att de inte uppfyller kriteriet om kollektiv betalningsvilja. Risken är likaledes påtaglig att de inte heller har stöd av en majoritet. Riskerna beror på att strategierna inte förutsätter kollektiv betalningsvilja eller majoritetsstöd för framgång.

### Problem med insidesaktivism

Insidesaktivismen är inte nödvändigtvis problematisk, när den används för syften som är samhällsekonomiskt effektiva, i någon av de meningar som vi här har definierat, kan den bidra till att överkomma problem och låsningar i beslutsprocessen och leda till snabbare förändring i positiv riktning. Insidesaktivism skulle exempelvis kunna vara en lösning som får till stånd en förändring som har majoritetsstöd, eller för vilken en kollektiv betalningsvilja föreligger, men som blockeras av olika särintressen. I fallet Rynningeviken som Hysing och Olsson analyserar är det mycket möjligt att den markanvändning som insidesaktivismen drev fram skulle ha majoritetsstöd vid en direkt folkomröstning (Hysing & Olsson, 2018, ss. 119-139). Problemet med insidesaktivism är *riskerna* för att insidesaktivismen driver fram förändringar som inte är samhällsekonomiskt effektiva och som också kan ha andra brister, ur demokratisk och rättslig synvinkel.

Insidesaktivism kan driva igenom förändringar som inte uppfyller något av de tre effektivitetskriterierna. Det leder i så fall till samhällsekonomiska välfärdsförluster. Den uppenbara förlusten är den s.k. *dödviktskostnaden* (eller *Harberger-triangeln*) som uppstår när efterfrågad produktion inte kommer till stånd (Tullock, 1967). Till detta kommer omfördelningen av det som brukar kallas för *Tullock-rektangeln* och de resurser som läggs ned av båda sidor i kampen om värdet i Tullockrektangeln (Tullock, 2005b) (Tullock, 2005c). De samhällsekonomiska kostnaderna kan potentiellt bli mycket stora. Den som idag, våren 2021, följer debatten om skogsbruket i Sverige kan inte undgå att notera de kampanjer som pågår och de resurser som kampanjerna måste förbruka.

Insidesaktivism kan också betraktas som ett problem ur demokratisk synvinkel eftersom insidesaktivisten får ett oproportionerligt inflytande över beslut som hanteras inom den politiska sfären och därmed, på något

---

<sup>17</sup> Om individerna har olika intensitet i sina preferenser sammanfaller inte medianväljarens betalningsvilja med den genomsnittliga betalningsviljan, och därmed är det inte säkert att den genomsnittliga betalningsviljan stöds av en majoritet.

sätt, förväntas representera folkviljan. Beslut i frågor som en gång har lagts i den politiska sfären förväntas att tas i enlighet med allmänintresset som det kommer till uttryck i allmänna val i den representativa demokratin. Beslut om lagändringar fattas därför i riksdagen. Om insidesaktivister genomdriver en tillämpning av lagen, som i praktiken kan liknas vid en förändring av lagen, innebär det att det demokratiska skydd förloras som beslut fattade i riksdagen ger.

Insidesaktivismen medför också rättsliga risker, att enskilda individer får se sina lagenliga rättigheter approprierade av andra individer, utan rättsligt eller demokratiskt stöd. Om, i vårt exempel med skogsbruk, insidesaktivister lyckas driva igenom en förändring i tillämpningen av lagen som innebär att pågående markanvändning försvåras kommer skogsägarna tvingas se vissa delar gå förlorade, av det rättighetsknippe som äganderätten innefattar. Man ska notera att problemet inte är att ägarna förlorar vissa delar sina tidigare rättigheter utan *hur* det går till, att det sker utanför både rättslig och demokratisk kontroll.

## 5. Vilken strategi har skapat konflikterna i skogen?

Den konfliktkälla som vi använder som studieobjekt handlar om ett specifikt fall där myndigheterna på eget initiativ har drivit frågan om en ändring av det institutionella arrangemanget.<sup>18</sup> Vi ställer oss nu frågan varför myndigheterna har agerat som de har gjort? Vem vill åstadkomma förändringen och vilken strategi använder de? Vi kan direkt bortse från strategi A, eftersom denna bygger på ömsesidig frivillighet och därmed observeras som fastighetstransaktioner på marknaden och inte som konflikter i media och domstol. Vi kan också bortse från strategi B1 eftersom inte heller den leder till konflikt, i varje fall inte till allvarigare grad. Konfliktpotentialen även vid tvångsvis markåtkomst genom expropriering har minskat sedan 2010 års ändring av expropriationslagen. Frågan gäller i stället om det mestadels handlar om strategi B2, C eller D? Med ledning från vad som upptäcktes i (Treschow, Bengtsson, Norén, & Sjöstrand, 2020) drar vi slutsatsen att det handlar om strategi D. Det visades där att initiativen till förändring av det institutionella arrangemanget, till nackdel för fastighetsägarna, kom *inifrån myndigheterna* snarare än från politiken. Det var förändringen i tillämpningen av artskyddsförordningen, som utgår från de riktlinjer som antogs åren 2015–16, som skapade de aktuella konflikterna. Det här är en tydlig indikation på att de som önskar en övergång till högre grad av miljömålsuppfyllelse än produktionsmålsuppfyllelse i skogen har använt strategi D och *direkt arbetat mot byråkratins tillämpning av lagar och regler*, snarare än att via strategi B2 eller C arbetat för ändrad lagstiftning. Om man hade använt strategi B2 eller C borde det ha synts i initiativ till förändring av lagen i stället för i initiativ till förändring i tillämpningen av lagen. Sådant påverkansarbete kan givetvis pågå men den aktuella konflikten har vi härlett till ändring i tillämpningen av lag, inte till ändring av lagens ordalydelse.

Vi drar alltså slutsatsen att det är strategi D som har drivit fram den förändrade tillämpningen av artskyddsförordningen och därmed skapat de observerade konflikterna.

Strategi D kan som vi beskrivit tidigare delas upp i tre olika understrategier. Dels har vi den inom public choice-litteraturen klassiska rent-seekern (D1), dels den i traditionell bemärkelse korruperade tjänstepersonen (D2) och slutligen den aktör som vi har lagt särskilt fokus på i artikeln, insidesaktivisten (D3). Kan vi säga något om vilken av dessa tre strategier som sannolikt har mest förklaringskraft? För att mer definitivt kunna bedöma detta skulle det krävas en närmare fallstudie av en mer sociologisk karaktär där nyckelpersoner för framtagandet av riktlinjerna intervjuades och kartlagdes med avseende på både ekonomiska och ideella intressen samt personliga kopplingar. En undersökning likt den Hysing och Olsson

---

<sup>18</sup> Det handlar om de riktlinjer för tillämpning av artskyddsförordningen på artskyddsärenden i skogen som togs fram av Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket samt länsstyrelserna ungefär åren 2015-16 (Treschow, Bengtsson, Norén, & Sjöstrand, 2020).



gjorde i fallet med Rynningeviken i Örebro hade kunnat åstadkomma detta (Hysing & Olsson, 2018, ss. 119-139). En sådan studie är inte möjlig inom det aktuella projektet men vi kan likväl ge några indikationer på vad som är mest respektive minst sannolikt, givet de uppgifter vi har utan att studera de faktiska personerna som varit med och tagit fram riktlinjerna. Att det skulle röra sig om D2, traditionell korruption av ekonomiska motiv, torde vara mycket osannolikt, av flera skäl. För det första är förekomsten av uttalad korruption generellt låg i Sverige och i svenska myndigheter. För det andra är flera myndigheter och flera privata organisationer inblandade i arbetet och det är svårt att se hur rena mutor skulle fungera i en sådan situation. Det finns egentligen ingenting som talar för att mutor har varit inblandade och vi kan tryggt bortse från den möjligheten. Kvar har vi D1 och D3 och frågan om det handlar om en slags bekvämlighet från myndigheternas sida, eller om ett ideellt intresse som utövas från någon eller några aktörer i arbetet med framtagandet av riktlinjerna. Det kan förstås också vara frågan om en kombination av dessa.

Utan att undersöka de faktiska personer som var aktörer i arbetet kan vi inte säkert säga vilket som varit den dominanta strategin, D1 eller D3. Dock har vi en del fakta som ger vissa indikationer. Dels har vi själva texten i riktlinjerna, hur den är utformad, dels formerna för riktlinjernas framtagande.

Texten i sig talar för strategi D1, då den ger intrycket av att författarna till den har haft myndigheternas egna tillämpningsproblem som utgångspunkt och med riktlinjerna syftat till att lösa det som ur myndigheternas perspektiv framstår som problematiskt i tillämpningen av artskyddsförordningen. Effekten är förvisso att skogsbruk för produktion försvåras, men det är inte helt självklart att detta är en i sig själv eftersökt effekt. Det kan också vara en konsekvens som myndigheten kan vara indifferent till, givet att myndighetens egna motiv uppnås. Med myndighetens motiv avser vi här byråkratins interna bekvämlighetsmål av att lösa sin uppgift så smidigt som möjligt, vilket inte nödvändigtvis sammanfaller med huvudmannens mål med den aktuella lagstiftningen.

Formerna för framtagandet av riktlinjerna talar å andra sidan för att insidesaktivism kan förklara utformningen av dem. Riktlinjerna togs fram inom ramen för projektet *Artskyddet i skogen* där de inblandade myndigheterna Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna deltog tillsammans med flera privata organisationer (Naturvårdsverket Skogsstyrelsen, 2016, s. 3). De privata organisationerna representerar både produktions- och naturvårdsintressen. Det är här möjligt att personer från naturvårdsvärnande organisationerna lyckats få större inflytande över arbetet än de produktionsvärnande organisationerna. Intressant i sammanhanget är att det just är fågelskyddande åtgärder som slår igenom i riktlinjerna och dess tillämpning. Det finns tidigare dokumentation om att just den gruppen är särskilt framgångsrik i insidesaktivism, som i fallet med Rynningeviken där det inledningsvis fanns delvis motstridiga naturvårdsintressen men där fågelintressenterna vann (Hysing & Olsson, 2018, ss. 124-25). En av organisationerna som deltog i *Artskyddet i skogen* var Sveriges Ornitologiska förening BirdLife Sverige och det framgår från deras hemsida (BirdLife Sverige, 2021) att de var aktiva i arbetet med bland annat remissarbete på preliminära versioner av riktlinjerna. Det här betyder trots allt bara att fågelintressen har haft möjlighet till ett avgörande inflytande på utformningen av riktlinjerna, inte att de verkligen har haft det. En närmare undersökning av vilka personer som ingick i arbetet och hur deras inbördes relationer ser ut hade givetvis varit intressant men det ligger utanför det aktuella projektet att genomföra en sådan studie.

Vi kan inte, utifrån vår analys, dra en konklusiv slutsats om vem som har varit avgörande för förändringen i tillämpningen av artskyddsförordningen och därmed inte heller vilken strategi som har varit avgörande. Vi har dock argumenterat för att det förmodligen handlar om strategi D1 eller D3, d.v.s. egennyttiga bekvämlighets-skäl eller insidesaktivism. Tämigen troligt handlar det i verkligheten om en kombination av dessa två strategier tillsammans med externa omständigheter. Av den remiss som SOF Birdlife Sverige skrivit, och som finns tillgänglig på föreningens hemsida, framträder bilden att föreningen i remissarbetet har arbetat

konstruktivt med att bistå myndigheterna i arbetet att ta fram riktlinjerna. Man ska komma ihåg att bakgrunden till framtagandet av riktlinjerna var ett brett missnöje med artskyddsförordningen där det ansågs att den var svår att tillämpa. Svårigheterna i att tillämpa den skapade förstås problem för de skogsvårdande myndigheterna och det ligger därför nära till hands att dessa, av sitt eget intresse, är välvilliga till samarbete med extern part som föreslår förändringar som underlättar tillämpningen. Kanske var det så att de externa parter i projektet som företrädde naturvårdsintressen visade en större förståelse för myndigheternas interna behov, än vad de produktionsvärnande externa parterna gjorde, och därför fick en större påverkan på riktlinjernas utformning? Givet att personerna på myndigheterna har ett eget intresse av att underlätta sitt eget arbete bör en extern part som inser detta ha större förutsättningar till framgång än den som enbart företräder sina egna intressen. När man jämför remissen från SOF Birdlife Sverige med remisserna från två parter som företräder produktionsintressen, LRF Skogsägarna och Sveaskog, framträder en tydlig skillnad. Medan remissen från SOF Birdlife inleder med att instämma i syftet med riktlinjerna och därefter framför en rätt omfattande kritik i form av konkreta förslag på nya formuleringar består remisserna från LRF Skogsägarna och Sveaskog mest av kritik av olika punkter i förslaget, utan konkreta förslag på omformuleringar (SOF Birdlife Sverige, 2016) (LRF Skogsägarna, 2016) (Sveaskog, 2016). Man får intrycket att de två sistnämnda helst såg ett totalt omtag i arbetet med riktlinjerna. Ur ett bekvämlighetsperspektiv är det enkelt att förstå vilken remiss som myndigheterna har lättast att ta till sig. Här finns sannolikt lärdomar att dra, både för påtryckargrupper och för forskare, likväl som för anställda på myndigheter och myndigheternas huvudmän. Innan vi lämnar riktlinjerna ska vi notera att även SOF Birdlife var missnöjda med de resulterande Riktlinjerna (Natusidan.se, 2016). Det är dock ett obestridligt faktum att riktlinjerna innebar en förändring som gynnande naturvärden framför produktion, vilket vi ser i konflikterna. Intressant är att notera hur SOF Birdlife förmådde att i sin remiss arbeta konstruktivt med att hjälpa myndigheterna med formuleringar i riktlinjerna, trots att man inte alls tycker att de går tillräckligt långt. Kanske hade riktlinjerna sett annorlunda ut ifall produktionsintressena hade varit mer kompromissinriktade i sina remisser? Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas en naturlig orsak till de skilda attityderna som beror på vilken samsyn med myndigheterna respektive part från början haft. Myndigheternas förslag till riktlinjer låg kanske redan från början tydligt närmare de naturvärdesinriktade parterna än de produktionsinriktade. En närstudie i de partikulära omständigheterna runt framtagandet av riktlinjerna framstår som ett högst intressant projekt för framtida forskning. En sådan studie skulle med fördel kunna ta avstamp i den analys vi genomfört här och fokusera på relationerna mellan de inblandade i projektet *Artskyddet i skogen* och projektets konkreta arbetsgång.

## 6. Sammanfattande reflektioner

Under senare år har begreppet och företeelsen myndighetsaktivism kommit att debatteras alltmer och myndigheter har blivit beskyllda för att i vissa fall driva en aktivistisk agenda (Berg, 2019) (Gudmundson, 2016) (Hakelius, 2018) (Hollertz, 2018) (Johansson, 2020) (Karlsson, 2021) (Sande, 2019) (Sjögren, 2020). Samtidigt har fenomenet insidesaktivism kommit att beskrivas och analyseras allt utförligare i vetenskaplig litteratur, både teoretiskt och empiriskt (Olsson, 2009) (Hysing & Olsson, 2011) (Olsson & Hysing, 2012) (Hysing, Olsson, & Dahl, 2016) (Hysing & Olsson, 2018). Begreppen myndighetsaktivism och insidesaktivism är starkt överlappande och kan sägas avse samma sak, nämligen att tjänstemän på myndigheter tillämpar lagar och regler utifrån en personlig övertygelse, som åtminstone inte helt överensstämmer med myndighetens officiella hållning. Hur insidesaktivisten arbetar eller kan arbeta finns ingående beskrivet i litteraturen men vad betyder insidesaktivismen i en vidare mening? Den här artikeln har handlat om att placera in insidesaktivisten i en ekonomisk modell över produktionens organisering som bygger på producenter, konsumenter, resurser och det institutionella ramverket. I artikeln har vi integrerat begreppet insidesaktivist i den bredare kontexten av rent-seeking generellt och konstruerat en modell över

hur konsumenten kan välja olika strategier för att få tillgång till önskad konsumtion, där insidesaktivism är en av de valbara strategierna. Vi ser insidesaktivism som en strategi för konsumenten som innebär att en myndighet, på initiativ av aktivisten, tillämpar regler på ett sätt så att det institutionella ramverket inom vilket produktion bedrivs ändras, vilket konkret betyder att kontrollen över vissa produktionsresurser flyttas från tidigare innehavare. Modellen gör det möjligt att jämföra insidesaktivism med andra strategier med avseende på vilka konsekvenser strategierna har för vilken produktion som kommer till stånd och för samhällsekonomisk effektivitet samt demokratisk och rättslig legitimitet. Vi konstaterade att insidesaktivismen innebär risker ur alla tre perspektiven, d.v.s. att aktivisten driver igenom en tillämpning av lagar eller politik som är samhällsekonomiskt ineffektiv och demokratiskt och rättsligt tveksam. Det är inte nödvändigtvis så, insidesaktivismen kan under vissa förutsättningar fungera som en katalysator för en politik som är både effektiv och demokratiskt legitim i meningen att den har majoritetsstöd. Problemet är att insidesaktivismen inte kräver vare sig effektivitet eller brett demokratiskt stöd för att vara framgångsrik och att risken för ett negativt utfall, för samhället i stort, är därför påtaglig.

När man analyserar insidesaktivismen som en strategi för konsumenten att komma i åtnjutande av önskad konsumtion ser man att den i praktiken fungerar som en strategi för att komma över kontrollen av vissa produktionsmedel, att appropriera dessa från dess tidigare innehavare, d.v.s. den som tidigare kontrollerade hur de används, vilket ofta är ägaren till dem. Reglerätt expropriering av äganderätten i sig torde vara ovanlig, medan olika typer av förbud eller reglering av tillåten verksamhet istället är det vanliga (Hollertz, 2018) (Hysing & Olsson, 2018, ss. 119-139). I artikeln utnyttjar vi en modell för att beskriva det förväntade värdet av de ekonomiska värden som kan approprieras (Zupan, 2017, s. 43). Modellen beskriver detta värde ( $P$ ) som en multiplikativ funktion av tre variabler, värdet av resursen i fråga ( $G$ ), möjligheten för aktivisten att agera i form av institutionellt slack ( $S$ ) samt aktivistens vilja att agera aktivistiskt ( $I$ ) ( $P=G*S*I$ ). Traditionellt inom litteraturen om rent-seeking tänker man på ( $G$ ) som byråkratins budget och att budgetens totala omslutning är det maximala värdet som aktivisten kan komma över och att de flesta av aktivistens potentiella mål är positivt beroende på budgetens storlek (Niskanen, 1994, s. 38). I artikeln använder vi ett fall av myndighetsinitierad ändring i tillämpning av lag som ett exempel att utgå ifrån (Naturvårdsverket Skogsstyrelsen, 2016) (Treschow, Bengtsson, Norén, & Sjöstrand, 2020). Detta exempel, som handlar om reglering av skogsbruk, illustrerar att de värden som insidesaktivisten kan appropriera inte alls begränsas till myndighetens egen budget utan kan vara väsentligt större. För myndigheter som kontrollerar och reglerar privat verksamhet, snarare än att själv producera varor och tjänster, är värdet på den kontrollerade sektorn av mycket större betydelse än myndighetens egen budget. Det här är en skillnad mellan traditionell egennyttig rent-seeking och ideell rent-seeking. I den förra försöker aktören berika sig själv i en mer eller mindre bokstavlig mening (högre lön, finare kontor, lägre arbetsbelastning) medan det i den senare verksamheten handlar om att aktivisten genomdriver en användning av produktionsresurserna som är i överensstämmelse med aktivistens egna ideal. För myndigheter som bedriver reglerande och kontrollerande verksamhet är den potentiella omfattningen avsevärt större för aktivistisk rent-seeking än för egennyttig rent-seeking.

Vi nämnde tidigare att en av riskerna med insidesaktivism är att den riskerar att resurser används på ett samhällsekonomiskt ineffektivt sätt. I en grafisk framställning framgår storleken på denna förlust som en s.k. dödviktstkostnad, även kallad Harbergers triangel. Upp till denna kostnad kommer det som brukar kallas för Tullocks rektangel och som är mer svårfångad. Tullocks rektangel utgår från det värde som är föremål för omfördelning genom rent-seeking. Omfördelningen i sig är inte nödvändigtvis en kostnad för samhället i stort, eftersom det handlar om att en grupp vinner på en annan grupps bekostnad, genom att en produktion ersätter en annan. Dock kan man anta att inte obetydliga resurser läggs ned i kampen om kontrollen över dessa värden. Båda – eller alla eftersom det kan finnas fler – sidor kommer att kämpa för att ta över respektive

behålla kontrollen över de åtrådda resurserna. På marginalen skulle respektive sida kunna vara beredda att lägga ned nästan lika mycket resurser på att kampanja som värdet på hela rektangeln, d.v.s. marknadsvärdet på resursen. Nu är det inte troligt att någon sida i praktiken skulle lägga ned så mycket resurser, eftersom de rimligen räknar på det förväntade värdet av att kampanja och därmed tar hänsyn till sannolikheten för framgång. Viktigare än den exakta storleken på Tullocks rektangel är de principiella insikter analysen ger oss. För det första sätter den fokus på striden om kontrollen över resurserna, vilket bör få oss att ställa frågan om varför man strider om resurserna i fråga. För det andra ger den oss insikten att vi bör leta efter insidesaktivism där vi kan observera att stora resurser läggs ned på att på olika sätt bedriva lobbying eller annat kampanjarbete som gäller användningen av en resurs. Den första insikten säger oss att de resurser som är föremål för den här typen av strider inte bara är värdefulla utan framförallt tillgängliga för appropriering, vilket i praktiken betyder att det institutionella ramverket som skyddar det nuvarande ägandet är, eller upplevs av parterna i striden, som svagt och möjligt att påverka.<sup>19</sup> Den andra insikten hjälper oss att veta var vi ska börja leta, ifall vi vill söka efter fall av insidesaktivism. Vi bör i första hand leta i konflikter där de inblandade parterna verkar lägga ned stora resurser på lobbying och annat kampanjarbete. I ljuset av detta är det intressant att notera det höga tonläget och det intensiva kampanjandet som nu pågår angående det svenska skogsbruket. Att det svenska skogsbruket omfattar mycket stora värden är väl känt men vi kan också dra slutsatsen att de olika parterna i konflikten uppfattar det institutionella ramverket som reglerar brukandet av skogsmark som *mjukt* och påverkansbart.

Det primära syftet med artikeln har varit att skapa en bättre förståelse för hur insidesaktivism relaterar till andra typer av beteenden inom den bredare kategorin av rent-seeking och hur insidesaktivism påverkar vilken produktion som kommer till stånd. Ett sekundärt syfte var att öka förståelsen för vilken roll insidesaktivism eventuellt har spelat för den omsvängning i tillämpningen av artskyddsförordningen som de skogsvårdande myndigheterna initierade runt år 2016. För ett tydligt svar på detta sekundära syfte skulle en annan sorts undersökning behöva göras, där de individuella aktörerna hade undersökts med avseende på ideologiska uppfattningar och inbördes relationer. Det vi kan säga här är att möjligheten inte kan uteslutas, och att omständigheterna tyder på att omsvängningen är åtminstone delvis resultatet av myndighetsinterna motiv, vilka kan vara av egennyttig eller ideell karaktär. Egennyttigheten torde i så fall handla om vad som kan beskrivas som bekvämlighetsskäl, de riktlinjer för tillämpning av artskyddsförordningen som togs fram synes i hög grad tillfredsställa myndigheternas interna behov av regler som är enkla att tillämpa. Genom att jämföra remissutlåtande från olika parter såg vi också tecken på ett symbiotiskt förhållande mellan myndigheterna och en av parterna som företräder naturvårdessidan i konflikten.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Det som Hysing och Olsson kallar *institutional ambiguity* (Hysing & Olsson, 2018, ss. 107-109).

<sup>20</sup> Externa påverkansgrupper och interna aktörer på myndigheterna kan tillsammans utgöra en stark kraft för att åstadkomma (eller motstå) en förändring, i en symbios som inte behöver vara uttalad eller innebära explicit samarbete (Zupan, 2017, s. 14)

## 7. Referenser

- Altermark, N. (2020). *Avslagsmaskinen - Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Stockholm: Verbal förlag.
- Baldwin, R. E. (1953). A Comparison of Welfare Criteria. *The Review of Economic Studies*, 21(2), 154-161. doi:10.2307/2296007
- Berg, M. (den 24 01 2019). *Ny forskning: Så styr miljöaktivister kommunerna inifrån*. Hämtat från fPlus: <https://www.fplus.se/ny-forskning-sa-styr-miljoaktivister-kommunerna-inifran/a/KvVpwM>
- BirdLife Sverige. (den 02 03 2021). *Artskyddet i skogen*. Hämtat från [www.birdlife.se](http://www.birdlife.se): <https://birdlife.se/fagelskydd/skogen/artskyddet-i-skogen/>
- Buchanan, J. M., Tollison, R. D., & Tullock, G. (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas: A&M University Press.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Coase, R. H. (October 1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 3, 1-44.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, 57(2), 347-359. Hämtat från [www.jstor.org/stable/1821637](http://www.jstor.org/stable/1821637) den 01 04 2021
- Frank, R. (2021). *Microeconomics and Behavior* (10 uppl.). New York: McGraw Hill.
- Friedman, M., & Friedman, R. D. (1984). *Tyranny of the Status Quo*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Gudmundson, P. (den 09 12 2016). Asylaktivism på Migrationsverket. *Svenska Dagbladet*. Hämtat från <https://www.svd.se/asylaktivism-pa-migrationsverket>
- Hakelius, J. (den 1 6 2018). Så har byråkraten brutit sig ur rollen. *Fokus*. Hämtat från <https://www.fokus.se/2018/06/sa-har-byrakraten-brutit-sig-ur-rollen/>
- Hollertz, E. (den 17 01 2018). Äganderätten försvagas – ett träd i taget. *Smedjan*. Hämtat från <https://timbro.se/smedjan/aganderatten-forsvagas-ett-trad-taget/>
- Hysing, E., & Olsson, J. (2011). Who greens the northern light? Green inside activists in local environmental governing in Sweden. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(4), 693-708. doi:10.1068/c10114
- Hysing, E., & Olsson, J. (2012). *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Hysing, E., & Olsson, J. (2018). *Green Inside Activism for Sustainable Development*. Örebro, Sweden: Palgrave Macmillan.
- Hysing, E., Olsson, J., & Dahl, V. (2016). A radical public administration? Green radicalism and policy influence among local environmental officials in Sweden. *Environmental Politics*, 25(3), 535-552. doi:<http://dx.doi.org/10.1080/09644016.2015.1116679>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.



- Johanssen, B. (den 09 05 2020). Staten har blivit en förklädd miljöaktivist. *LandLantbruk*. Hämtat från <https://www.landlantbruk.se/debatt/staten-har-blivit-en-forkladd-miljoaktivist/>
- Karlsson, S. (den 05 01 2021). *Miljöaktivism utmanar myndigheters oväld*. Hämtat från Second Opinion: <https://second-opinion.se/miljoaktivism-utmanar-myndigheters-ovald/>
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2 uppl.). York: HarperCollins College Publishers.
- Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, 64, 291-303.
- LRF Skogsägarna. (den 28 02 2016). Remissyttrande: Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. Dnr 2016/7447 Er ref NV-08573-15. Hämtat från Lrf.se: <https://www.lrf.se/globalassets/dokument/om-lrf/branscher/lrf-skogsagarna/aktuellt-pa-lrf-skogsagarna/remissyttrande-gemensamma-riktlinjer-artskydd-lrf.pdf> den 01 04 2021
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- McCormick, R. E., & Tollison, R. D. (1981). *Politicians, Legislation, and the Economy*. Boston: Martinus Nijhoff.
- Natursidan.se. (den 16 06 2016). Kritik från SOF BirdLife mot nya riktlinjer för artskyddsförordningen. Hämtat från Natursidan.se: <https://www.natursidan.se/nyheter/kritik-fran-sof-birdlife-mot-nya-riktlinjer-for-artskyddsforordningen/>
- Naturvårdsverket Skogsstyrelsen. (2016). *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket*. 21: 06. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/artskydd/riktlinjer-hantering-artskydd-skogsbruket-2016-07-05.pdf> den 01 04 2021
- Niskanen, W. A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Olsson, J. (2009). The Power of the Inside Activist: Understanding Policy Change by Empowering the Advocacy Coalition Framework (AFC). *Planning Theory & Practice*, 10(2), 167-187. doi:<https://doi.org/10.1080/14649350902884425>
- Olsson, J., & Hysing, E. (2012). Theorizing Inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from Below. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 257-273. doi:<https://doi.org/10.1080.14649357.2012.677123>
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rowley, C. K. (2005). *The Selected Works of Gordon Tullock: The Rent-Seeking Society*. Indianapolis: Liberty Funds.
- Sande, B. (den 19 02 2019). Därför är så många tjänstemän aktivister. *Smedjan*. Hämtat från Smedjan: [https://timbro.se/smedjan/darfor-ar-sa-manga-tjansteman-aktivister/?mc\\_cid=8804536238&mc\\_eid=b6a5530321](https://timbro.se/smedjan/darfor-ar-sa-manga-tjansteman-aktivister/?mc_cid=8804536238&mc_eid=b6a5530321)

- Sjögren, H. (den 22 01 2020). *Forskare: Så vittrar äganderätten sönder – "Sverige illa ute som rättsstat"*. Hämtat från fPlus: <https://www.fplus.se/forskare-sa-vittrar-aganderatten-sonder-sverige-illa-ute-som-rattsstat/a/y3n4gr>
- SOF Birdlife Sverige. (den 29 02 2016). Remissvar: Gemensamma riktlinjer för handläggning av Artskyddsärenden i skogsbruket. *Dnr NV-08573-15*. Hämtat från Artskyddet i skogen: <https://cdn.birdlife.se/wp-content/uploads/2018/12/SOF-remissvar-Gemensamma-riktlinjer-f%C3%B6r-handl%C3%A4ggning-av-artskydds%C3%A4renden-i-skogsbruket-160229-2.pdf> den 01 04 2021
- Sténs, A., & Mårald, E. (2020). "Forest property rights under attack": Actors, networks and claims about forest ownership in the Swedish press 2014–2017. *Forest Policy and Economics*, 111.
- Sveaskog. (den 26 01 2016). Remissyttrande: Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. *Diarienumret, NV-08573-15*. Hämtat från <https://www.altinget.se/misc/Sveaskog.pdf> den 01 04 2021
- Svenning, M. (den 11 01 2021). *Utrymmet för myndighetsaktivism obefintligt*. Hämtat från Second Opinion: <https://second-opinion.se/utrymmet-for-myndighetsaktivism-obefintligt/>
- Treschow, A., Bengtsson, I., Norén, E., & Sjöstrand, M. (2020). *Konflikterna i skogen – en analys av regelkonflikter och myndighetsagerande*. Lund: Working Paper 2020:4, Real Estate Science, Lund University.
- Tullock, G. (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*, 5, 224-32.
- Tullock, G. (2005a). Rent Seeking. i C. K. Rowley, *The Selected Works of Gordon Tullock. Volume 5: The Rent-Seeking Society* (ss. 11-82). Indianapolis: Liberty Fund.
- Tullock, G. (2005b). Where is the Rectangle? i C. K. Rowley, *The Selected Works of Gordon Tullock. Volume 5: The Rent-Seeking Society* (ss. 241-252). Indianapolis: Liberty Fund.
- Tullock, G. (2005c). Which Rectangle? i C. K. Rowley, *The Selected Works of Gordon Tullock. Volume 5: The Rent-Seeking Society* (ss. 253-258). Indianapolis: Liberty Fund.
- Viksten, E. (den 12 03 2020). Kommunala eldsjäl driver miljöutvecklingen framåt. *extrakt*. Hämtat från <https://www.extrakt.se/kommunala-eldsjalar-driver-miljoutvecklingen-framat/>
- Zupan, M. A. (2017). *Inside Job*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.