

Naturvårdsverkets paradoxala förvaltning

- en konsument utan ansvar för det gemensamma

Abstract

Governance and ideology have significant influence on how problems and policies are conceptualized. This conceptualization affects the way in which political subjects are formed and how individuals regard themselves. In this paper we approach environmental policy from a post-structuralist stance. Our ambition is to demonstrate a paradoxical relationship between the current consumer oriented representation of the problem, and its abilities to effectively remedy environmental issues. We focus on the conceptualization of political subjects as consumers and its effects over individuals, the conditions for effective environmental policy and the continued dominance of New Public Management. The material consists of annual reports from swedish agency Naturvårdsverket. We argue that Naturvårdsverkets representation of the problem defines the consumer as the responsible actor for environmental challenges. A consumer that ultimately lacks a sense of responsibility for this collective concern.

Key concepts: Naturvårdsverket, consumer, new public management, subjectification, problem representation

Number of words: 9068

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Syfte och frågeställningar	5
1.2 Disposition	5
2. Bakgrund och tidigare forskning	6
2.1 Naturvårdsverket	6
2.2 New Public Management och klimatpolitikens förutsättningar	6
2.3 Konsumtionssamhället	8
3. Teoretiskt ramverk	10
3:1 Bacchi - <i>What's the Problem Represented to be?</i>	10
3:2 Foucault och Lundquist - <i>Det nyliberala subjektet</i>	13
4. Metod och material	15
4.1 <i>What's the problem represented to be?</i>	15
4.2 Intersubjektivitet och validitet	17
4.3 Material	18
5. Analys och Resultat	19
5:1 <i>Vad är problemet?</i>	19
5:2 <i>Effekterna av problemrepresentationen</i>	26
5.3 <i>Den paradoxala förvaltningen</i>	29
6. Slutsats	31
Referenslista	32

1. Inledning

Laissez faire, laissez passer (låt gå, låt det passera)

- Jacques Claude Marie Vincent de Gournay, 1851

Denna utsaga av den franska fyskoraten Vincent de Gournay demonstrerar det Foucault benämner som det ögonblick då en begynnande rationalitet i regerandets konst artikuleras. Ett regerande som upprymmer ett kritiskt förhållningssätt till sitt egna regerande (Foucault 2014, s. 41). Det är häri uppsatsen tar avstamp. I ett problematiserande av den nyliberala styrningsideologin *New Public Management*, ett intresse för hur maktstrukturer formar politiska subjekt och hur problemformuleringar påverkar förvaltningens många dimensioner. Detta i kombination med ett intresse för miljömässiga samhällsutmaningar har gett upphov till uppsatsens ämne. Uppsatsen är av diagnostisk karaktär och undersöker hur Naturvårdsverkets förvaltning påverkas av rådande styrningsideologi. *New Public Management* som tankeströmning består av en idealföreställning - en föreställning om kundens efterfrågan och makt som styrande av marknadens utveckling. Av vikt är inte längre den kollektiva efterfrågan uttryckt genom politiska organisationer och politiska val. Istället premieras preferenserna hos den individualiserade kunden och dess efterfrågan på en marknad. Offentliga medel ska med andra ord följa kundens val och konsumtionsmönster (Hall 2012, s. 32–34). Samtidigt blir miljöproblemen allt mer brådskande och påtagliga. Utmaningar som är gemensamma till sin natur och kräver kollektiva lösningar. Det är denna dynamik och dissonans uppsatsen behandlar och problematiserar. Vi ämnar utöka förståelsen för hur styrningsideologi präglar förvaltningen och sättet på vilket samhällsmässiga utmaningar angrips. Forskning och teoretiserande har redan bedrivits gällande den nyliberala styrningsideologin *New Public Management*, likaså gällande det nyliberala subjektskapandet. Vi menar emellertid att vår ansats sammanställer olika resonemang för att påvisa ett paradoxalt förhållande som drabbar Naturvårdsverkets förvaltning.

1.1 Syfte och frågeställningar

Den här uppsatsen syftar till att påvisa Naturvårdsverkets paradoxala förhållande mellan hur rådande styrningsideologi konstruerar subjekt i relation till konsumtion, och på sättet individen i form av konsument står som representation för problem. Vi ämnar visa att den subjektposition som tilldelas individer i ett konsumtionssamhälle är *konsument*. Ett politiskt subjekt baserat på ekonomisk rationalitet utan ansvar för det kollektiva. Samtidigt står denna konsument som både problem- och lösningsrepresentation för miljömässiga samhällsutmaningar. Det är i denna dissonans som den tänkta paradoxen infinner sig. Om den något anspråksfulla ansatsen påvisas och accepteras menar vi att uppsatsen är av både utom- och inomvetenskapligt relevant. Inomvetenskapligt relevant i bemärkelsen att Bacchis teori och metod, Foucaults tankar om subjektskapande och Lundquist resonemang gällande kundorienterad förvaltning appliceras på nytt material. Detta kan bidra till ytterligare nyansering av teorierna och förvaltningsforskning som sådan. Den utomvetenskapliga relevansen står att finna i analysen av Naturvårdsverkets möjligheter och förutsättningar till effektiv miljöpolitik. Resonemang kommer föras utifrån två problemformuleringar: (I) *Vad står som representation för problem inom Naturvårdsverkets förvaltning och vad innebär detta?* (II) *Vilka konsekvenser har den tilldelade subjektpositionen för Naturvårdsverkets förvaltning?*

1.2 Disposition

I kapitel 2 presenteras bakgrund och tidigare forskning till uppsatsens ämnesområde. Vi ger en kortfattad beskrivning av analysobjektet Naturvårdsverket. Därefter presenteras tidigare forskning rörande styrningsideologi och förvaltningens förutsättningar. Slutligen presenteras teorier om konsumtionssamhället. I kapitel 3 presenteras det teoretiska ramverket som ligger till grund för uppsatsens analysarbete. I kapitel 4 presenteras den valda metoden som är av diskursanalytisk karaktär, en diskussion gällande intersubjektivitet och avslutningsvis materialet vi valt. Kapitel 5 är uppsatsens största del och består av uppsatsens analys och resultat. I kapitel 6 presenteras vår slutsats. Avslutningsvis presenteras uppsatsens referenslista.

2. Bakgrund och tidigare forskning

I detta avsnitt ges en kortfattad presentation av analysobjektet Naturvårdsverket. Därefter presenterar vi tidigare forskning gällande den rådande styrningsideologin New Public Management och förvaltningens förutsättningar, vilket i förlängningen påverkar klimatpolitikens förutsättningar. Här fokuserar vi på den maktmässiga förskjutningen från traditionell politik och värden till en allt mer ekonomiserad samhällsordning. Slutligen presenteras Zygmunt Baumans teorier om konsumtionssamhället utifrån konsumtionens funktion, rationalitet och subjekt. Baumans teorier utgör en kritisk förståelse av den kapitalistiska logiken inom vilken Naturvårdsverket och samhällsmedlemmar verkar. Dessa delar sammanfattar de centrala antaganden som ligger till grund för vår uppsats och frågeställningar.

2.1 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är en statlig myndighet med uppgift att driva ekologisk hållbar utveckling samt redovisa övergripande för miljöns tillstånd. De huvudsakliga uppgifterna består av miljöinformationsförsörjning, miljöforskning, miljöövervakning samt internationellt miljö- och klimatsamarbete (Naturvårdsverket 2018a). Naturvårdsverket jobbar mot 16 mer preciserade nationella miljömål samt 17 övergripande miljömål som anges i FN:s Agenda 2030. Målen handlar i huvudsak om utsläpp, växthusgaser, hav och sjöars tillstånd, biologisk mångfald (Naturvårdsverket 2018b, s. 20-22). Enligt regleringsbrevet är Naturvårdsverket en samordnande myndighet som ska hämta underlag från andra svenska myndigheter för att kartlägga miljöns tillstånd och behov. Eventuella förslag från myndigheten ska baseras på samhällsekonomiska konsekvensanalyser (Regeringsbeslut 2017). Vi ser Naturvårdsverket som en av de viktigaste parterna i svensk miljöpolitik. Naturvårdsverket är ytterst ansvariga för implementering, och till skillnad från exempelvis Miljödepartementet innehar Naturvårdsverket en särställning från politiken som relativt oberoende myndighet (Hall 2015). Av dessa skäl anser vi att Naturvårdsverket är lämpligt som analysobjekt för uppsatsens syfte.

2.2 New Public Management och klimatpolitikens förutsättningar

Lennart Lundquist menar att den svenska samhället utgörs av en liberal demokrati med en kapitalistisk marknadsekonomi och ett civilsamhälle. Denna treenighet utgör en maktindelning där de olika delarna antas maktmässigt balansera varandra. Det politiska

systemet ska vara överordnat de andra två för att kunna bevaka och kontrollera utvecklingen samt avhjälpa situationer av låsning. Lundquist menar att ekonomiska svårigheterna under 1980-talet förändrade den ekonomiska styrningen vilket resulterade i en förändrad maktbalans (Lundquist 2008).

I "*Politikens särart i en tid av marknadisering*" skriver Millares m.fl. att "[d]e offentliga verksamheterna har under de senaste decennierna genomgått omfattande förändringar såväl när det gäller villkor för politiskt beslutsfattande och förutsättningar för samhällsstyrning som för medborgarens möjligheter att utöva politiskt inflytande" (Milares m.fl. 2015, s. 499). De beskriver hur denna förändring präglats av nya styrformer liksom nya former av regleringar, decentralisering och avreglering, privatisering och konkurrensutsättning. Likt Lundquist pekar de på maktförskjutningar från förvaltning till organisationer och företag. Under denna styrningsform kom den offentliga förvaltningen i högre grad att karaktäriseras av produktivitet och effektivitet. Milares m.fl. argumenterar för att den politiska *särarten* har till uppgift att sammanställa demokratiska värden samt medborgares önskemål och intressen. Politikens särart kräver att medborgaren tillskrivs *särskilda rättigheter* om politikens mål och implementering, till skillnad från medborgaren under en kundorienterad förvaltning (Milares m.fl. 2015, s. 499–500).

Marknadiseringens styrningsideal kan kopplas till New Public Management (NPM) som i sin tur vilar på nyliberala föreställningar om hur politik bedrivs mest effektivt. Patrik Hall skriver i sin bok *Managementbyråkrati* hur denna tankeströmning vilar på en idealföreställning om kundens efterfrågan och makt som styrande av marknadens utveckling. Offentliga medel ska med andra ord följa kundens val och konsumtionsmönster. Av vikt är inte längre den kollektiva efterfrågan uttryckt genom politiska organisationer och politiska val, istället premieras preferenserna hos den individualiserade kunden och dess efterfrågan på marknaden (Hall 2012, s. 32–34). Det är inte enbart den offentliga förvaltningen som förändrats; värdet hos alla samhällets sektorer diskuteras i allt högre utsträckning utifrån ekonomiska värden. Språkbruket förändras och begrepp ersätts med ett ekonomiserat vokabulär (Hall 2012, s. 32–34). Denna förändrade förvaltningsstruktur och styrningsideologi påverkar i förlängningen klimatpolitikens förutsättningar.

Den politiska retoriken präglas av "grön tillväxt" som en lösning på miljöproblemen. Denna strategi ifrågasätts av antropologen Jason Hickel. Han sammanställer forskningsresultat som visar att tillväxt, även under sträng och omedelbar reglering, är omöjligt om vi ska kunna lösa miljöproblemen i tid. Han menar att vi måste

ge upp tillväxtmål och förändra produktions- och konsumtionstakten i grunden. Överflödet i rika länder måste fördelas mer jämlikt och produktionsvolymerna måste sjunka. Oavsett hur grön tillväxten må vara så kan vi inte producera rådande materiella överflöd utan att överexploatera naturens resurser och hälsa. Det finns skäl att tro att strängare lagstiftning inte kommer räcka till under rådande kapitalistiska system (Hickel 2018).

2.3 Konsumtionssamhället

Zygmunt Bauman menar att dagens kapitalism består både kulturellt och tekniskt av att konsumtion och tillfredsställelse av nya begär görs till samhällets främsta egenskap och drivkraft (Bauman 2008, s. 36). Den kapitalistiska ekonomin livnär sig på omsättningen av varor och utbytet av pengar mellan individer. Därutöver vilar kapitalismens stabilitet på en ständigt tilltagande tillväxt, konsumtionsintensitet och -volym. Kapitalismen förutsätter att individer alltid känner lust inför och ges möjlighet att konsumera nya varor. När konsumtion och tillväxt görs till samhällets främsta drivkrafter måste varje individ maximeras som konsument. Detta innebär att ekonomin ständigt måste införliva nya begär hos konsumenten samt skapa förutsättningar för att konsumenten ska ha möjlighet att konsumera (Bauman 2008, s. 46–48). För att förstå uppsatsens företag om subjektsskapande och styrning måste man förstå kapitalismens logik som en av samhällets mest centrala förutsättningar. Genom kapitalismen konstrueras begär, identiteter och diskurser enligt vilka det ”politiskt möjliga” och ”politiskt tänkbara” definieras och avgränsas.

En viktig insikt för att förstå klimatpolitikens förutsättningar handlar enligt Sven Eric Liedman om individens autonomi (Liedman 2018). New Public Management präglas av en stark tilltro till individens rationalitet och autonomi. Istället för att ex. beskatta miljöskadlig konsumtion och tjänster litar man på att individer väljer bort dessa till förmån för långsiktigt hållbara alternativ. Individen/konsumenten är mot denna bakgrund, som produkt av ekonomi- och konsumentorienterade styrningsideal, oantastlig (Sven Eric Liedman 2018). Varje försök till starka styrmedel är också en kränkning av den rationalitet och autonomi som individen tillskrivs. Avreglering, privatisering, förvaltningens skifte från demokrati till effektivitet och produktivitet, är trender som alla kan förstås som tillerkännanden av individens rationalitet. Under en nyliberal diskurs uppstår alltså konflikter mellan individens frihet på marknaden och möjligheterna till legitima inskränkningar av denna (Liedman 2018).

Zygmunt Bauman menar att konsumtionsbeteende har ändrat karaktär. Från att tidigare ha handlat om stabilitet och likviditet, där individens konsumtion utgörs av investeringar som antas bevara sitt värde och funktion över tid, till ett konsumtionsbeteende där konsumtionen som sådan kommit att bli en källa till kortsiktig tillfredsställelse. Under *konsumismen* blir tillfredsställelsen allt mer ouppnåelig vilket innebär att begärens intensitet och omfattning växer. I detta överflöd av valmöjligheter, information och varor menar Bauman att individen drabbas av melankoli. Denna känsla uppstår i konflikten mellan “[...] å ena sidan skyldigheten och tvånget att välja/driften att välja och å andra sidan oförmågan att välja.” (Bauman 2008, s. 51-52)

“Den värld av hyckleri som sträcker sig mellan populära föreställningar och konsumenternas reella liv är ett nödvändigt villkor för ett fungerande konsumtionssamhälle.” (Bauman, s. 57)

Bauman menar att *volymen* av konsumtion, det stora *antalet* konsumtionstillfällen, neutraliserar ilskan inför varje enskilt uteblivet löfte om lycka. På så vis är konsumtionssamhället förutom överflödigt och slösaktigt också bedrägligt (Bauman 2008, s. 57). Konsumtionssamhället är inte ett samhälle där konsumtionen utgörs av noggrant beräknade inköp av varor som sörjer för individens nära förestående behov. Konsumtionssamhället vädjar snarare till individens *irrationalitet*. Genom ändlösa nya löften om lycka och införlivandet av nya (omättningsbara) begär, görs konsumenten till ett fogligt, olyckligt subjekt i konsumtionssamhället. Bauman ifrågasätter alltså den nyliberala uppfattningen om individen som (ekonomiskt) rationell (Bauman 2008, s. 57).

Baumans beskrivning av melankoli påminner om apati, håglöshet inför ständiga begär som under en kapitalistisk, nyliberal diskurs utlovar (utebliven) lycka och tillfredsställelse. Diskrepansen mellan konsumismens påbud/löften och den upplevda tillfredsställelsen skapar en känsla av apati (Bauman 2008, s. 50-51).

3. Teoretiskt ramverk

Uppsatsens teoretiska ramverk är av socialkonstruktivistisk karaktär. Språket är det grundläggande verktyget med vilket verkligheten styrs. Det är via språkets funktion nya objekt för styrning skapas. Utifrån representationer, definitioner och kategoriseringar konstrueras den organisatoriska verkligheten som präglar naturvårdsverkets förvaltning. I denna del presenteras först Bacchis *Whats the Problem Represented to be?*-teori. Med hjälp av denna teori önskar vi besvara frågeställning (I) *Vad står som representation för problem inom Naturvårdsverkets förvaltningen och vad innebär detta?* Därefter presenteras Foucaults teori om det nyliberala subjektet som kompletteras med Lundquist likartade resonemang. Detta för att besvara fråga (II) *Vilka konsekvenser har den tilldelade subjektpositionen för Naturvårdsverkets förvaltning?* Vår ambition är inte att teckna teorierna i sin helhet, utan snarare att beskriva de delar som är relevanta för uppsatsens syfte.

3.1 Bacchi - What's the Problem Represented to be?

Uppsatsen bygger i övervägande del på Carol Lee Bacchis teori *What's the Problem Represented to be (WPR)*. Denna teori är en kritisk ansats som bygger på Michel Foucaults maktteori. "A critique does not consist in saying that things aren't good the way they are. It consists in seeing what type of assumptions, of familiar notions, of established, unexamined ways of thinking the accepted practices are based" (Foucault i Bacchi 2009:XV). Denna tankegång genomsyrar Bacchis förståelse av hur styrning bedrivs och påverkar samhället. För att förstå maktutövandet behöver vi förstå hur problem framställs inom en ram av policys och policyförslag. Bacchis resonemang bygger på den teoretiska utgångspunkten att policys skapas som ett resultat av problemdefinitioner, och att dessa definitioner betingar de åtgärder som policyn föreslår (Bacchi 2009:X-XXI).

Bacchi utmanar den rådande förståelsen om problemlösning och uppmuntrar till ett nytt sätt att tänka kring hur problem vanligtvis konceptualiseras i beslutsfattande och politisk analys. Kritiken riktar sig mot antaganden inom paradigmet gällande problem som objektiva till sin natur. Detta rådande intellektuella paradigmet är till sin natur konservativt, i bemärkelsen att de lösningar som föreslås konstrueras inom ramen för rådande maktförhållanden och legitimerar dessa. Vanligtvis tänker vi oss att politiken och i förlängningen myndigheter reagerar på problem och därefter ämnar till att avhjälpa

dessa. Problemen antas finnas där ute i samhället, oberoende av policyprocesser och myndigheters arbete. Bacchi ifrågasätter detta och menar istället att sättet en myndighet resonerar kring ett problem förelägger en viss tolkning av detta samhällsfenomen. Givet detta resonemang skapar myndigheter problem snarare än att reagera på dem, i bemärkelsen att de skapar vissa intryck och föreställningar gällande vad som är ett problem (Bacchi 2009:X-XXI). Det övergripande syftet är således att inte acceptera konceptualiserande och benämning av vissa fenomen som problem, utan istället att problematisera rådande problemformuleringar.

Den analytiska delen av Bacchis teori syftar till att synliggöra och undersöka de premisser som ligger till grund för olika problemformuleringar. Detta genom att begrunda bakomliggande antaganden och förutsättningar för olika typer av policys. Olika typer av policys resulterar i olika typer av applikationer där vissa grupper löper risken att stigmatiseras. Med andra ord, olika representationer av problem resulterar i olika effekter för inblandade parter. Mer specifikt ryms tre typer av konsekvenser i Bacchis analys, diskursiva, subjektsskapande och faktiska (Bacchi 2009, s. 16–18).

Diskursiva effekter åsyftar problemformuleringar och -representationer som prioriterar ett visst intresse/grupp framför en annan, och därmed utesluter andra möjliga sätt att tänka på och agera inför ett visst problem. Subjektsskapande innebär att problemformuleringar och -representationer (re)producerar vissa givna identiteter vilka individer antas underkasta sig. Utifrån dessa identiteter/subjektspositioner formuleras den sociala verkligheten, och därmed individers plats och funktion i samhället. Dessa identiteter tjänar ett viktigt syfte: genom subjektsskapande policy formas subjektet som ett 'problem' eller en 'lösning' för problemet. Genom att internalisera en tilldelad identitet blir individen "självgående" samtidigt som problemformuleringen vinner legitimitet. Faktiska effekter rör de materiella konsekvenserna av en viss problemformulering (Bacchi 2009, s. 16-18). Materiella konsekvenser kan i Naturvårdsverkets fall handla om hur man fördelar resurser enligt rådande uppfattning om vad som anses vara effektiv miljöpolitik. För att analysera dessa effekter föreslår Bacchi att man utgår ifrån sex frågor. Uppsatsens analys begränsas dock till de frågor som anses mest relevanta för såväl frågeställningar som material.

(I) Vad och vem representerar problemet inom ett specifikt område?

(II) Vilka föreställningar och antaganden ligger till grund för representationen av problemet?

(III) Vad lämnas utanför problemformuleringen?

Fråga (I) är av klargörande karaktär. Som redan nämnt bygger WPR på premissen att all politik är en problematiserande aktivitet, inbegripande implicita representationer av problem. Argumentationen här är att uppfattningen om ett problem bestämmer vilka lösningsförslag som premieras i frågan. Det innebär att analys av politiska problemrepresentationer i en specifik policy kommer avslöja vilka föreställningar och antaganden som finns gällande problemet. Komplexiteten som politiken inrymmer innebär emellertid att flera olika representationer för problem inkluderas i samma formulerade policy. Målsättningen med den första frågan är att identifiera den underförstådda representationen av ett problem inom ett specifikt fält (Bacchi 2009, s. 2-4).

Fråga (II) är en fortsättning och bygger på fråga (I). När representationen av problemet är identifierat börjar det analytiska arbetet. För att fördjupa förståelsen och göra resonemanget meningsfullt undersöks underliggande föreställningar och antaganden. Dessa föreställningar och antaganden refererar till bakomliggande kunskap som tas för given, vad som antas och vad som inte ifrågasätts. Detta inbegriper både epistemologiska och ontologiska föreställningar. Genom denna granskning kan de konceptuella premisserna, och således den konceptuella logiken identifieras för en representation av ett specifikt problem. Här ska noteras att det inte är de enskilda beslutsfattarnas föreställningar och antaganden som är av intresse. Det handlar snarare om att identifiera övergripande föreställningar och antaganden som figurerar kring representationen av ett problem. Detta är en viktig distinktion då WPR-analysen går bortom enskilda aktörers motiv. Istället undersöks utformningen av olika argumentationer, de former av kunskap som argumentationen bygger på, och på de former av kunskap som är nödvändigt för påståendens apparition som förståeliga och förnuftiga. Frågan blir således inte *varför* något händer utan snarare hur är det *möjligt* att något händer. Den konceptuella logiken ska med andra ord förstås som de uppfattningar som ligger till grund för att en särskild representation av ett problem ska framstå som sammanhängande, begripligt och förnuftigt. Denna typen av analys inbegriper ett sökande efter kulturellt förankrade värden - en typ av

socialt konsensus - som ligger till grund för representationen av olika problem. I denna analys av grundläggande trosföreställningar gällande världens beskaffenhet refererar Bacchi återigen till Foucault. Syftet med fråga (II) liknar Foucaultiansk arkeologi som ämnar till att synliggöra de tankar som ligger till grund för olika representationer av problem. För att bedriva denna verksamhet menar Bacchi att vi först och främst ska förstå att politik utvecklas inom en diskurs. En diskurs omfattar språk, social praktik, vad som diskuteras samt de antaganden och värden som ligger till grund för en viss uppfattning om samhället. Enkelt uttryckt fungerar diskursen som avgränsning för de allmänt accepterade representationerna som ingår i problemformuleringar. Bacchi menar därför att en form av diskursanalys ska ingå i WPR-analysen. Mer specifikt ska analysen identifiera och förhålla sig om de dikotomier, nyckelbegrepp och kategoriseringar som figurerar inom ett politiskt fält. (Bacchi 2009, s. 4-10) Fråga (III) innebär en mer kritisk analys. Syftet är att reflektera över och synliggöra alternativa problemformuleringar från perspektiv utanför den rådande representationen av problem. Denna verksamhet ligger nära det som kan sägas vara kärnan i WPR-teorin, att problematisera problemformuleringar. (Bacchi 2009, s. 10-12) Analysen är spekulativ till sin karaktär och upprymmer därför en komplexitet. Den diskursanalys som presenterades under fråga (II) är här behjälplig. Genom att kritiskt granska de dikotomier, nyckelbegrepp och kategoriseringar som figurerar inom en diskurs, framgår vilka alternativa tolkningar som lämnas utanför i en viss problemformulering. (Bacchi 2009, s. 10-12)

3.2 Foucault och Lundquist - Det nyliberala subjektet

Utifrån Foucaults föreläsningar om nyliberalism och antikens självpraktiker går det att förstå hur subjekts autonomi konstrueras i relationen till konsumtion och marknadens rationalitet (Jacobson 2015, s. 1). Som fundament i analysen står tanken att samhällets regerande överläts till enskilda individer, konceptualiserade som rationella ekonomiska subjekt (Foucault 2014). Foucault menar att regerande inte går att finna i detaljstyrt tvång av människor. Istället ska regerande förstås som något som utövas genom att ha tillgång och inflytande över de processer i vilka individer styr sig själva (Foucault 2014, s. 244). Det idealsubjekt som konstrueras under nyliberalismen benämns av Foucault som *homo economicus* (Foucault 2014, 226). Om vi använder ovanstående resonemang på *homo economicus* och hur denne

konstitueras som ett subjekt avhängigt ekonomisk rationalitet, infinner sig möjligheten till regerandet i tillgången till hur subjektet styr sig själv, i bemärkelsen att denna rationalitet inkorporeras i konstitutionen av oss själva som subjekt (Jacobson 2015, s. 8). Foucault menar att man inom nyliberalismen förstår subjekt enbart i egenskap av homo economicus vilket leder till tanken om att offentliga institutioner ska anpassas efter den samma (Foucault 2014, s. 219). Utifrån begreppet *homo economicus* skapas ett ekonomiskt *begreppslighetsraster*, vilket schematiskt inkorporerar marknadsekonomisk terminologi inom icke-ekonomiska områden. Dessa fält förstås således utifrån ekonomiska värden och präglar inblandade subjekt (Foucault 2014, s. 211). När dessa ekonomiserad raster appliceras på aktiviteter likställs all typ av handlande med ekonomiska objekt (Foucault 2014, s. 232).

Lundquist menar att det skett en förskjutning i benämningen av individer från medborgare till kund (Lundquist 2008, s. 30). Kunden önskar göra vissa val, ofta med stor valfrihet, den vill ingå i marknadsliknande kontrakt och framförallt identifierar den sig inte längre som medborgare, i bemärkelsen någon med både rättigheter och skyldigheter. Medborgaren inträder en helt annan roll än kunden på den politiska arenan, den är dess ansvarige. Kunden, å andra sidan, erhåller inte samma rättigheter, och framförallt inte samma skyldigheter och ansvar. Det ekonomiska subjektets legitimitet bestäms av mängden penningssummor som kan spenderas på en marknad (Lundquist 2008, s. 30). När individer går från medborgare till kunder skapas politiska subjekt med rättigheter men inga skyldigheter gentemot det offentliga. Kundens enda önskan är att erhålla maximal offentlig service till den lägsta kostnaden (Lundquist 2008, s. 30).

4. Metod och material

I detta avsnitt presenteras uppsatsens metod. Först och främst skisseras Bacchis metodologiska ramverk. Därefter presenteras hennes diskursmetod bestående av analysverktygen *dikotomier*, *nyckelbegrepp* och *kategoriseringar*, och hur vi tänker operationalisera vår analys. Utifrån uppsatsens teoretiska ramverk faller det naturligt att använda Bacchis diskursanalys som metod. Abstraktionsnivån är hög eftersom teorierna om diskurs- och identitetsskapande är hermeneutiska till sin natur. För att sänka denna nivå och förankra teorierna i verkligheten används Naturvårdsverket som operationell indikator.

4.1 What's the problem represented to be?

Carol Bacchis "*What's the problem represented to be?*" är ett metodologiskt ramverk som tar avstamp i Foucaults idéer om subjektsskapande och subjektstyrning (Bacchi 2009, s. 2–3). Vår analys utgår från Bacchis WPR-metod vilken vi kommer använda för att belysa de antaganden och förutsättningar som ligger till grund för Naturvårdsverkets politik och problemformuleringar. Ett slags bakifrån-analys av policy för att förklara klimatpolitikens diskursiva och subjektsskapande egenskaper (Bacchi 2009, s. 2–3). Därutöver problematiserar vi rådande styrmedel och diskuterar alternativa perspektiv och problemrepresentationer för de gemensamma utmaningar som miljöproblemen utgör.

Metoden i WPR ger förslag på hur man diskursanalytiskt ska studera meningsbärande element inom policy. Diskurs är mer än språk; det är strukturer enligt vilka antaganden, förutsättningar, värden och problemformuleringar konceptualiseras. Politik är den praktiska tillämpningen av meningsbärande idéer och värderingar. Politiken blir begriplig först när vi förstår diskursens innehåll och logik. Vår metod grundar sig således på Bacchis diskursanalys som går ut på att synliggöra dikotomier, nyckelkoncept och kategoriseringar (Bacchi 2009, s. 16-18).

Dikotomier kommer i olika former (Bacchi 2009, s. 7-8). Som mest intressanta är de för att synliggöra allmänt accepterade moraliska antaganden. Under en nyliberal diskurs får ekonomiska aspekter ett stort moraliskt värde. Ett kritiskt perspektiv på nyliberala dikotomier skulle kunna förklara den "folkmoral" som legitimerar ex. synen på arbetare som ansvarstagande och synen på arbetslösa som ansvarslösa och kostsamma. Viktigt för förståelsen av dikotomier är hur den ena av två positioner ges "legitimt" företräde över den andra (Bacchi 2009, s. 7-8). Det är också intressant att studera

dikotomins giltighet. En dikotomi är alltid avhängig dess diskurs, och giltigheten bör ifrågasättas redan där, men den kan också vara direkt falsk. Häri konstrueras dikotomin enbart som retorisk figur för att cementera en viss världsåskådning. En falsk dikotomi skulle kunna vara ex. konflikten mellan individens frihet och kollektivism. De är inte två ömsesidigt uteslutande storheter, men ändå tycks politiska tankefigurer ofta teckna ett dikotomiskt förhållande mellan dessa. Dikotomier handlar inte minst om att synliggöra omintetgjorda, "otänkbara" positioner inom politiken (Bacchi 2009, s.7–8).

Den politiska retoriken, diskursen och lagförslagen präglas också av nyckelkoncept. Bacchi förstår koncept som relativt allmänna termer som ges en bredare eller snävare tolkning beroende på vilken politisk ambition man företagit sig. "Hälsa" kan förstås som välmående eller frånvaro av sjukdom, "välfärd" kan förstås som sociala trygghetssystem eller relativt välstånd. Nyckelbegreppens definition och meningsbärande funktioner bör alltså klargöras för att förstå vilken effekt de har för problemformuleringar och åtgärdsförslag (Bacchi 2009, s. 8).

Kategorier och kategoriseringar har viktiga moraliska implikationer. Bacchi menar att politiken präglas av kategoriseringar såsom nationalitet, sjukdomskategorier, kategoriseringar av kön och sexualitet. Kategorierna bör också förstås som meningsbärande; de skapar ordning i en annars fragmentarisk, heterogen sammansättning av samhällsmedborgare. Dessa kategoriseringar får stor betydelse för hur enskilda individer förhåller sig till dels sin egen, men också andras plats och funktion för samhället. Kategoriseringar är en organisk del av diskurser och har inflytande för hur vi konceptualiserar problem, åtgärder och subjekt (Bacchi 2009, s. 9). Kategoriseringarnas giltighet och precision måste ifrågasättas för att synliggöra ev. felaktiga konceptualiseringar och moraliska brister som betingar en viss problemrepresentation.

De presenterade analysmetoderna gällande dikotomier, nyckelbegrepp och kategoriseringar kommer användas i operationaliseringen av vår undersökning. Diskursanalysen kommer appliceras på det valda materialet för att besvara de tre frågor som diskuterats under det teoretiska ramverket. Vi kommer rikta extra fokus mot fråga *(II) Vilka föreställningar och antaganden ligger till grund för representationen av problemet?* samt *(III) Vad lämnas utanför problemformuleringen?* då dessa mer explicit bygger på diskurs. *Fråga (I) Vad och vem representerar problemet inom ett specifikt område?* är av klargörande karaktär och bygger snarare på empiri än tolkning. För att besvara denna fråga försöker vi istället finna materialets uttryckta problemformuleringar.

Tanken är att dessa frågor belyser Naturvårdsverkets problemrepresentationers diskursiva, faktiska och subjektsskapande effekter. Samtliga effekter kommer diskuteras utifrån Bacchis teori, med extra fokus på de diskursiva och faktiska. De subjektsskapande effekterna diskuteras och nyanseras ytterligare utifrån Foucaults och Lundquists teorier om det nyliberala subjektet. Dessa dimensioner kommer utgöra ytterligare underlag för våra egna frågeställningar. Efter analysen av vardera effekt sammanställs resonemangen för att påvisa den paradox vi menar att Naturvårdsverkets förvaltning omfattar.

4.2 Intersubjektivitet och validitet

I denna delen presenteras hur vi i uppsatsen arbetat för så hög validitet som möjligt. Vidare förs en diskussion gällande tolkningsprocessen samt vilka konsekvenser den valda analysmetoden och det teoretiska ramverket kan tänkas inneha. Den vetenskapsfilosofiska utgångspunkten är av socialkonstruktivistiskt slag och därmed tolkande till sin natur. Vårt arbete är endast en av många möjliga tolkningar och positioner (Jørgenssen & Phillips 2000, s. 29). Intersubjektiviteten bestäms av hur pass konsekvent vi förhåller oss till och använder oss av de teorier som presenterats tidigare. Vi är medvetna om att de ämnen vi behandlar har många ideologiska beröringspunkter, varpå transparens och tydlighet kring teoretiska utgångspunkter blir viktigt. Det handlar om att distansera sig från det empiriska materialet och i allra möjligaste mån frigöra sig från den diskurs vi avser att problematisera. För att överhuvudtaget kunna problematisera måste vi förhålla oss kritiskt till de vedertagna föreställningar och antaganden som ingår i dels diskursen, dels vår egen kunskap. Den socialkonstruktivistiska forskningen kräver att vi kontinuerligt reflekterar över vår egen position i relation till materialet. Detta för att uppnå både önskad förståelse och hög intersubjektivitet. Det handlar i vårt fall om att distansera oss från konsumtionssamhället och den kundorientering inom vilka vi verkar. Och dessutom förhålla oss kritiskt till våra egna uppfattningar och politiska ståndpunkter rörande ämnet (Jørgenssen & Phillips 2000, s. 30). Vårt att notera är att uppsatsen bygger på förståelsen om den nyliberala diskursen som dominerande. Denna uppfattning grundar sig på tidigare forskning vilken presenterats under avsnittet *bakgrund*. Då vi är två skribenter ökar naturligt intrasubjektiviteten. I vår analys lyfts citat vi menar vara centrala och för uppsatsens syfte behjälpliga. Dessa citat kan tolkas av läsaren vilket förhoppningsvis bidrar till uppsatsens transparens.

4.3 Material

I detta avsnitt presenteras det valda materialet samt en kort bakgrund och motivering till detta urval av dokument rörande Naturvårdsverket. Avslutningsvis diskuteras avgränsningar i korta drag.

En stor del av materialet hämtas från *Miljömålen - Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2018 - Med fokus på statliga insatser*. Nedan benämnt som (MÅS). I detta dokument presenteras Naturvårdsverkets uppfattning av hur miljön mår och hur miljöarbetet går. Dokumentet ger en samlad överblick samtidigt som den erbjuder mer detaljerad information gällande strategier och måluppfyllning. Valet av detta material baseras dels på den relativt stora mängd dokumentet innehåller, knappt 400 sidor. Och dels då den erbjuder insikt i de nationella miljömålen Naturvårdsverket arbetar med, samtidigt som delar av implementeringen redovisas. Med andra ord får vi en inblick i Naturvårdsverkets aktuella verksamhet i kombination med deras mål och framtida arbete. Det är här värt att notera slutledet i *Miljömålen - Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2018 - Med fokus på statliga insatser*. Naturvårdsverket skriver att “en stor del av möjligheterna att nå miljömålen hänger på insatser från kommuner och näringsliv”, men att detta dokument riktar sig till de statliga insatserna (s. 3 Naturvårdsverket 2018b). Analysen av detta uttalande lämnas till senare avsnitt, men en poäng går ända att göra. Det skulle med större enkelhet gå att påvisa uppsatsens ansats om vi valt att se till de miljömål riktade mot näringslivet. Vi väljer emellertid att se till de statliga miljömålen - om önskat resultat står att finna här är uppsatsens relevans, av uppenbara skäl, än större.

Vi kommer även använda oss av *Miljömålsrådets gemensamma åtgärdslista 2018*. Nedan benämnt som (MGÅ). Miljömålsrådet består av flertalet myndigheter varför det kan verka problematiskt att låta detta dokument representera Naturvårdsverkets arbete. Naturvårdsverket har dock en central position i miljömålsrådet och står som ansvarig utgivare. Det är med andra ord inte orimligt att koppla detta dokument till Naturvårdsverket. Materialet som sådant erbjuder en ytterligare inblick i den svenska miljöpolitiken, “Regeringen har inrättat Miljömålsrådet som en plattform för fler åtgärder och ett intensifierat arbete på alla nivåer i samhället för att nå Sveriges miljömål.” (Naturvårdsverket 2018c). Dessa dokument kommer dessutom kompletteras med information från Naturvårdsverkets hemsida. Här står att finna rubriker, kortare sammanfattningar och andra signalement gällande Naturvårdsverkets verksamhet.

5. Analys och Resultat

Bacchi menar att en viss typ av representation har tre olika typer av konsekvenser. Diskursiva, faktiska och subjektskapande effekter. Samtliga effekter kommer diskuteras utifrån Bacchis teori, med extra fokus på de diskursiva och faktiska. De subjektskapande effekterna kompletteras, nyanseras och analyseras utifrån Foucaults teori och Lundquists resonemang gällande det nyliberala subjektet. Uppsatsens resultat består av vår analys och delas upp i tre delar. Den första delen behandlar representationen av problem och består av en diskursanalys. Vi besvarar här respektive fråga som presenterats under det teoretiska ramverket. Detta med hjälp av de i metoden redan nämnda analysverktygen *dikotomier, nyckelbegrepp och kategoriseringar*. Vidare består den andra delen av analys och diskussion gällande de diskursiva, faktiska och subjektskapande effekterna Naturvårdsverkets problemrepresentation innebär. Denna delen är en vidareutveckling som bygger på den diskursanalys som görs i första frågan. Detta utifrån Foucault och Lundquist resonemang. I den tredje delen sammanförs dessa två analyser för att påvisa uppsatsen ansats gällande Naturvårdsverkets paradoxala förvaltning. Uppdelningen görs dels för att förhålla oss till uppsatsen frågeställningar. Och dels för att på ett tydligt sätt kunna föra det önskade resonemanget gällande den paradox som drabbar Naturvårdsverkets förvaltning. Detta analys och - resultatavsnitt är mötet mellan teori, metod och material.

5.1 Vad är problemet?

I denna del bedrivs uppsatsens diskursanalys. En diskursanalys som består i att besvara de tre frågor som hämtats från Bacchis teoretiska ramverk. (I) *Vad och vem representerar problemet inom ett specifikt område?* (II) *Vilka föreställningar och antaganden ligger till grund för representationen av problemet?* samt (III) *vad lämnas utanför problemformuleringen?* Vi finner i fråga (I) att Naturvårdsverket låter *konsumenten* stå som representation för miljöproblem. Denna problemrepresentation utgör därefter grunden för resterande analys. Fråga (II) och (III) utvärderar vilka föreställningar och antaganden som ligger till grund för problemrepresentationen, samt vad som utelämnas ur problemrepresentationen.

5.1.1 (I) *Vad och vem representerar problemet inom ett specifikt område?*

I sammanfattningen av MÅS under rubriken “Avgörande på vilken nivå klimatförändringarna kan stoppas” (Naturvårdsverket 2018b, s. 11) konstateras att “I motsats till de kraftfulla utsläppsminskningar som skulle behövas, visar senaste statistiken att de globala växthusgasutsläppen ännu inte har börjat minska.“ I direkt relation till denna sägning fortsätter Naturvårdsverket och menar att den “ökande globala konsumtionen, produktionen och handeln påverkar klimatet samt avfalls- och kemikaliehantering. (ibid.)” Här framgår det för första gången en tydlig problembeskrivning - kraftfulla utsläppsminskningar skulle behövas - och problemet konceptualiseras som den ökade globala konsumtionen, produktionen och handeln. Den i förlängningen ansvarige för dessa fenomen är *konsumenten*.

Under rubriken “Generationsmålet” finns ytterligare evidens för denna problembeskrivning. Här beskrivs hur miljöpolitiken ska inriktas på att “[a]ndelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön (Naturvårdsverket 2018b, s. 24)”, hur “[e]n god hushållning sker med naturresurserna (ibid.)” och att “[k]onsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt. (ibid.)” Inriktningar som alla i varierande grad kan kopplas till konsumtion. Dessutom konstateras i Miljömålsrådets åtgärdslista att “Åtgärderna inom ekonomi, tillväxt och konsumtion rör flera av generationsmålet strecksatser och i förlängningen samtliga miljö kvalitetsmål (Naturvårdsverket 2018c, s. 10).”

Vidare presenteras hur sex olika områden identifierats inom vilka Sveriges miljöutmaningar är som störst, men också där lösningar och möjligheter står att finna. Fem av sex områden går även här att koppla till konsumenten. Det gäller hållbara städer, en samhällsnyttig och cirkulär ekonomi, ett starkt näringsliv med hållbara affärsmodeller, hållbar och hälsosamma livsmedel samt stärkt kunskap och innovation (Naturvårdsverket 2018b, s. 25). Denna miljömålsättning kopplas därefter till Sveriges ökade materialkonsumtion och hur denna trend måste brytas genom omfattande insatser för att bereda väg för en mer cirkulär ekonomi samt hållbar konsumtion och produktion (Naturvårdsverket 2018b, s. 28). Senare presenteras hur pågående och aktuella insatser från myndigheter och regeringen önskas innebära “bättre möjligheter för konsumenter att göra miljösmarta val, vilket beräknas påverka utbudet från handel och producenter. Vidare diskuteras hur åtgärder som inte “ger stora direkta effekter bidrar till att synliggöra ambitionerna att styra samhället mot mer hållbara konsumtionsmönster. (Naturvårdsverket 2018b, s. 30)” och att den förväntade samlade effekten “är ett framtida lägre ekologiskt

fotoavtryck från konsumtionen. (ibid.)” Detta är kanske det tydligaste exemplet på hur Naturvårdsverket conceptualiserar konsumenten som representation för miljömässiga samhällsutmaningar.

Ytterligare stöd till att denna representation är dominerande går att finna i att förekomsten av begreppen *konsumtion* och *konsument*, som används vid nästan 80 respektive 70 tillfällen i MÅS (Naturvårdsverket 2018b). I MGÅ skrivs det att “flera av Miljömålsrådets myndigheter arbetar med frågor kring hållbar tillväxt och konsumtion (Naturvårdsverket 2018c, s. 10).” Under rubriken *Ordförande har ordet* konstateras att “[u]nder året har vi haft hållbar konsumtion och upphandling som tema (Naturvårdsverket 2018c, s. 3).” Detta uttalande gäller den offentliga konsumtionen och skulle kunna ses som en alternativ problemformulering till tidigare nämnda konsument. Vi menar emellertid att detta förstärker vårt resonemang. Att miljömålsrådet upphöjer offentlig konsumtion och skriver att “[v]i kommer lämna ett inspel till regeringen där vi lyfter fram behovet av att stärka miljöperspektivet i statlig upphandling för att nå den potential som den offentliga konsumentmakten har att vara en drivkraft för miljöarbete. (ibid.)” är ännu ett exempel på den tonvikt som läggs vid konsumtion. Efter detta skrivs att den offentliga konsumtionen ska visa att hållbar konsumtion är av prioritet och att denna inte står i motsats till samhällsmål och ekonomisk hållbarhet (ibid.). Dessa signalvärden riktas till samhällsmedlemmars konsumtion. En konsumtion som i förlängningen kan kopplas till subjektspositionen konsument. Vidare konstateras att “[å]tgärderna inom ekonomi, tillväxt och konsumtion rör flera av generationsmålets strecksatser och i förlängningen samtliga miljö kvalitetsmål (Naturvårdsverket 2018c, s. 10).”

Detta samlat tolkar vi som att *konsumenten* står som den huvudsakliga representationen för miljömässiga samhällsutmaningar, både som problem och lösning. Detta kommer ligga till grund för den fortsatta analysen.

5.1.2 (II) Vilka föreställningar och antaganden ligger till grund för representationen av problemet?

Miljömålsrådets gemensamma åtgärdslista 2018 inleds med en kort presentation av ordförande Erik Brandsma. Han säger bl.a. att “[r]ådet anser att det är viktigt att staten går före och visar att miljömässigt hållbar upphandling är prioriterat och inte står i motsats till ekonomisk hållbarhet eller andra samhällsmål. Det är också ett viktigt signalvärde att varor och tjänster som myndigheterna använder håller en hög miljöprestanda (Naturvårdsverket 2018c, s. 3).” Här förekommer en central dikotomi som präglar

Naturvårdsverkets förvaltning. Det är otänkbart att frångå det rådande ekonomiska systemet och mekaniken för att lösa miljöproblemen. Man vill snarare göra miljöåtgärder till en integrerad del av tillväxtekonomin. På så vis vädjar man åt näringsliv och konsumenter att göra miljön till en prioritet vid sidan av egna intressen om vinst och nytta. Konsumenten står som representation för miljöproblem, och är således ett nyckelbegrepp. Vi tolkar Naturvårdsverket föreställning om konsumenten som en rationell aktör med känsla och ansvar för gemensamma miljöutmaningar. Detta görs mot bakgrund av den mjuka styrning som premieras som åtgärd i Naturvårdsverkets förvaltning. (se ex. s. 30-35 i Naturvårdsverket 2018b). Vi återkommer till detta resonemang.

Vidare är dessa citat av intresse “[d]et är därför centralt att förstå hur samhällsutmaningar påverkar näringslivet i stort, men även hur entreprenörskapet kan användas som ett verktyg för att bemöta olika samhällsutmaningar. (Naturvårdsverket 2018c, s. 10)” samt “[p]å så sätt kan miljöhänsyn bli ett medel för att stärka konkurrenskraften (ibid.)” Dessa resonemang ger en god fingervisning om Naturvårdsverkets grundantaganden. Det är uppenbart att Naturvårdsverket formulerar mål och problem enligt en konsument- och ekonomiorienterad diskurs. Att problemen förväntas lösas genom ekonomiska incitament och innovation. Denna föreställning om näringslivet som djupt förankrad i samhällsutmaningar förstärks ytterligare av uttalandet “I allt fler sammanhang lyfts det ömsesidiga beroendet mellan miljö och ekonomi fram, liksom att ekonomi är ett centralt verktyg för att nå ekologisk och socialbarhet. [...] En hållbar tillväxt behöver främja en resurseffektivare och grönare ekonomi och konsumtion där prissingnalet, vinstmarginaler och andra ekonomiska faktorer speglar miljön värde för samhället.” (Naturvårdsverket 2018c, s. 10).

Naturvårdsverket talar överhuvudtaget väldigt lite om reglering och lagstiftning. Man talar i större utsträckning om initiativ som stimulerar gröna konsumtionsmönster, att främja grönt företagande etc. Strategierna handlar bl.a. om att “lyfta fram goda exempel”, “öka kunskap”, “informationsstöd” etc. (Naturvårdsverket 2018c, s. 15). Dessa strategier vilar på en stark tilltro till näringslivets och individens rationalitet och självreglerande. Här går det att uttolka det implicita nyckelbegreppet *konsumentköpsmakt*. Många av de åtgärder som presenteras vilar på föreställningen att kundens efterfråga har makt att styra marknadens utveckling. Denna uppfattning vilar i sin tur på antaganden om individen som rationell. Tilltron till denna rationalitet kan förstås som en produkt av nyliberala styrningsideal och/eller vad som anses politiskt möjligt under en nyliberal diskurs. I likhet med Liedman menar vi att nyliberalismen gör individens autonomi på den fria marknaden

till en högsta prioritet. Mot bakgrund av individens påstådda rationalitet görs konsumenten oantastlig. Detta påvisar en andra dikotomi som rör styrningsmedel. Under en nyliberal diskurs, vilken Naturvårdsverket verkar inom och reproducerar, blir det desto svårare att inskränka de fri- och rättigheter som individen/konsumenten kommit att förvänta sig. Det blir alltså svårt för Naturvårdsverket att föreslå olika former av hård styrning, även om detta skulle vara nödvändigt. Denna idé bekräftas av Naturvårdsverkets många exempel på mjuk och ekonomiorienterad styrning:

“Det är viktigt att inledningsvis ha ett brett perspektiv som inkluderar alla utsläppsområden och inkluderar även möjligheter att styra genom tex bistånd, innovationsstöd, FoU och exportfrämjande åtgärder (Naturvårdsverket 2018c, s. 17).”

“Vi ska samverka genom dialog i kreativ åtgärds- och styrmedelsverkstad och skapa samsyn om idéer till åtgärder och styrmedel för att kunna minska klimatpåverkan i andra länder (Naturvårdsverket 2018c, s. 16).”

“Naturvårdsverket, Konsumentverket och Länsstyrelserna samverkar för att nå ut till kommuner och föra dialog om hur kommuner kan arbeta för att främja hållbara livsstilar. [...] Fokus bör ligga på möjligheter för kommuner att arbeta med hållbara livsstilar, t.ex. genom att lyfta goda exempel och skapa tillgängliga verktyg, projekt och hjälpmedel för beteendeförändring (Naturvårdsverket 2018c, s. 15).”

Samtidigt uppfyller Sverige bara ett av sexton nationella miljömål. (Naturvårdsverket 2018b, s. 14-15). Det verkar som att den nyliberala diskursen är så dominerande att man inte kan *eller vill* tänka sig hårdare former av styrning. Antaganden om tillväxt som källa till utveckling är fortfarande en hög prioritet som Naturvårdsverket förhåller sig till i sina problemformuleringar och lösningsförslag.

I sin konsumentorienterade styrning förutsätter Naturvårdsverket att individer *har råd* att konsumera miljövänligt. Denna förutsättning kan ifrågasättas. Dels finns det stora grupper som inte har råd att konsumera miljövänligt, och deras rationalitet sträcker sig bara så långt som pengarna räcker. Dels finns det stora grupper som visserligen har råd att konsumera miljövänligt, men föredrar att konsumera mer och billigare. Detta stämmer överens med Baumans idéer om konsumtion som källa till kortsiktig tillfredsställelse. En mer realistisk föreställning om individens rationalitet är att de har *viss* känsla för sina egna

intressen och agerar/konsumerar därefter. Men den kollektiva koordination som måste uppnås för att effektivt bekämpa miljöproblem är inte förenlig med varje enskild individs kortsiktiga egenintressen.

I likhet med föregående resonemang vilar Naturvårdsverkets förvaltning på en föreställning om människan som intresserad av och ansvarfull för miljöproblem. Detta dels då konsumenten konceptualiseras som representation för problem och lösning, och dels då konsumentupplysning i olika former står som åtgärd. Detta i sin tur kan avslöja Naturvårdsverkets övergripande uppfattning om människans natur. Om människor görs varse om ett problem kommer de verka för att avhjälpa detta - ett antagande om människan som benägen till altruism. Det går emellertid att diskutera huruvida detta är gångbart med nyliberalism och NPM - en styrning präglad av ekonomisk rationalitet och ekonomiska incitament.

5.1.3 (III) Vad lämnas utanför problemformuleringen?

I konceptualiserandet av konsumenten som central representation för miljöproblem tydliggörs näringslivets inflytande över Naturvårdsverkets förvaltning. Att avgränsa diskussionen gällande problem- och lösningsförslag till konsumentens konsumtion går hand i hand med näringslivets intressen. Härefter uppstår det tydligaste uteslutandet i Naturvårdsverkets problemformulering. Alternativa och kritiska policyförslag lämnas utanför den rådande förvaltningen.

Naturvårdsverket betonar både implicit och explicit konsumentköpsmaktens påverkningspotential (Naturvårdsverket 2018c). Konsumenters efterfrågan på marknaden antas ha förmågan att styra utvecklingen mot hållbara konsumtions- och produktionsförhållanden. Mot denna bakgrund föreslår Naturvårdsverket företrädesvis konsumentupplysning, workshops och signalvärden (Naturvårdsverket 2018c, s. 11). Det uppenbara alternativet skulle vara regleringar och förbud för både konsumenter och näringsliv. Vi har tidigare diskuterat konsumentens oantastlighet. Dessa resonemang överensstämmer med den mjuka styrning som Naturvårdsverket tillämpar. "Aktuella insatser från regeringen och myndigheterna förväntas bland annat leda till bättre möjligheter för konsumenter att göra miljösmarta val, vilket beräknas påverka utbudet från handel och producenter. Även åtgärder som inte ger stora direkta effekter bidrar till att synliggöra ambitionerna att styra samhället mot mer hållbara konsumtionsmönster. Den förväntade samlade effekten är ett framtida lägre ekologiskt fotavtryck från konsumtionen (Naturvårdsverket 2018b, s. 30)." Konsumenten har kommit att vänja sig

vid frihet och överflöd och förväntas inneha dessa preferenser även i framtiden. Förbud och regleringar vore en inskränkning av den rationalitet och autonomi som individen tillskrivs.

Vad gäller näringslivet finner man liknande tendenser. Förvaltningen består huvudsakligen av upplysningar gällande hållbart företagande. I diskussionen kring näringslivets miljöpåverkan talar man om hållbara produktionsstrategier som konkurrensmedel (Naturvårdsverket 2018c, s. 10). Naturvårdsverket saknar en realistisk bild av företagens funktion. Det främsta och överordnade intresset hos bolag är avkastning åt ägare. Detta dominerande intresse står inte nödvändigtvis i motsats till miljöhänsyn, men det är alltför naivt att bortse från denna dimension. Alternativa åtgärder som lagstiftning, förbud och regleringar ges på det stora taget lite utrymme. Eftersom konsumtion antas vara en integrerad del av miljöåtgärderna, utelämnas kritik och skepsis av näringslivets intressen.

I Naturvårdsverkets konsumentorienterade lösningsförslag utelämnas medborgaren. Detta har viktiga politiska konsekvenser. Som Milares m.fl. uttrycker det: “[p]olitiken innefattar därtill just medborgare, som till skillnad från kunder har särskilda rättigheter i fråga om hur politikens mål formuleras, men även i fråga om det sätt som dessa mål implementeras (Milares m.fl. 2015).” Den mjuka styrningens konsekvenser problematiseras överhuvudtaget väldigt lite ur ett medborgarperspektiv. Termerna “medborgare” och “samhällsmedlem” förekommer totalt sett en gång i vårt material. Genom att fokusera vid ekonomiorienterade problem- och lösningsförslag cementeras medborgarens plats och funktion som konsument. Hennes möjligheter att påverka såväl dagordning som implementering begränsas i denna position. Detta parallellt med att hennes intressen formuleras enligt de förväntningar en konsument antas ha. På så vis legitimeras och cementeras rådande produktionsförhållanden. Hickels menar att vi måste överge målen om ständig tillväxt. Detta innebär att rådande produktions- och konsumtionsvolymerna sjunker. Hans förslag är att vi överger konsumismens värden för ex. kortare arbetsdagar eller medborgarlön. Intresset för förkortad arbetstid är sannolikt stort bland medborgare, men utelämnas ur Naturvårdsverkets åtgärdsförslag. Det ingår inte i föreställningen om konsumentens funktion och intressen (Hickels 2018).

Det är anmärkningsvärt att Naturvårdsverkets styrning riktar sig så tydligt mot näringslivet och konsumenten när rådande ekonomiska system ger upphov till växande miljöproblem. Än mer anmärkningsvärt är det mot bakgrund av hur få av

Naturvårdsverkets mål Sverige uppfyller. I den mån vi uppfattas som kritiska eller t.o.m. naivt idealistiska, är det detta paradoxala förhållande vi lutar oss mot.

5.2 Effekterna av problemrepresentationen

I denna del analyseras och diskuteras de diskursiva, faktiska och subjektskapande effekterna som Naturvårdsverkets problemrepresentation innebär. Varje effekt diskuteras för sig. Först behandlas de diskursiva, därefter de faktiska och slutligen de subjektskapande effekterna. Analysen bygger i stor utsträckning på den diskursanalys som vi gjort i föregående del. I diskussionen gällande subjektskapande appliceras för första gången Foucaults och Lundquists resonemang. Värt att notera är den nära relationen mellan samtliga effekter. I många fall bygger den ena effekten på den andra, eller är ett resultat av den andra. De resonemang som uppfattas som upprepande är ofta av denna karaktär. Vi väljer trots allt att separera diskussionerna. Detta för att nedanstående diskussioner ska analyseras tillsammans för att utmytna i ett resonemang gällande de paradoxala tendenser Naturvårdsverkets förvaltning upprymmer.

5.2.1 *Diskursiva effekter*

Naturvårdsverkets problemrepresentation har diskursiva effekter. Eftersom problemrepresentationen vilar på vissa antaganden och föreställningar är det naturligt att andra förhållningssätt utesluts. Vi menar att ideologier och maktstrukturer cementeras genom Naturvårdsverkets problem- och lösningsförslag. Den mest framträdande diskursiva effekten handlar om nyliberalismens fortsatta inflytande över förvaltningen. Genom att premiera ekonomiska värden stipuleras ett visst typ av förnuft, en rationell uppfattning om världens beskaffenhet. Problemrepresentationer domineras av tillväxtens särställning som lösning, nödvändighet och garant för utveckling. Genom Naturvårdsverkets problemrepresentationer och verklighetsskildring legitimeras och cementeras rådande makt- och ägarstrukturer. Det blotta faktum att näringsliv och konsumtion konceptualiserar problem- och lösningsförslag avslöjar en viss prioriteringsordning. Det ligger givetvis i näringslivets intresse att konsumtion och tillväxt görs till överordnade faktorer i Naturvårdsverkets förvaltning. Kort sagt får näringslivet stor makt över både implementering och konsumtion. Individerna antas inneha konsumentorienterade intressen och förväntningar vilket innebär att rådande produktions- och konsumtionsförhållanden upprätthålls.

Vi menar att detta reproducerar en diskurs där *ekonomisk* rationalitet är dominerande. Naturvårdsverket antar att marknaden och konsumenten är rationell även i ekologisk bemärkelse. Eller snarare, den ekologiska rationaliteten antas vara ett slags förlängning av den ekonomiska rationaliteten. Samtidigt verkar problemrepresentationen luta sig mot traditionella mål om tillväxt och produktion. Den kapitalistiska logiken säger att ekonomiska incitament ska följas och företagsamhet belönas. De rationaliteter som individen tillskrivs är inte nödvändigtvis bundna till varandra, och i vissa fall antagligen oförenliga.

Mer generellt präglas samhällets förståelse för sociala aspekter och relationen människa-natur av samma ekonomisering. Även icke-ekonomiska fält antar ett ekonomiserat språk och logik. Exempel på detta är hur uppmaningar om "grönt företagande" motiveras utifrån argument om konkurrenskraftighet, och inte för att naturen och människans hälsa har ett värde i sig självt. Naturen ges ett instrumentellt värde åt det överordnade värdet tillväxt. Om vi inte hanterar miljöproblemen kan vi inte längre producera och konsumera i samma takt.

Naturvårdsverkets problemrepresentation vilar på en föreställning om individen som autonom, rationell och relativt självstyrande. Detta kan förstås som en förlängning av de individcentrerade ideal som nyliberalismen föreskriver. Rent diskursivt kan man tänka sig att detta får effekter för hur individer konceptualiserar sin roll för gemensamma miljöproblem. Under en individualistisk diskurs uppfattar den enskilda individen sig själv som relativt maktlös i förhållande till de utmaningar som miljöproblemen utgör. Genom att fokusera vid ekonomiska värden påverkas också individers uppfattning om hur miljöproblem *ska och kan* hanteras. Alternativa perspektiv utesluts ur allmänhetens uppfattning om hur man kan bekämpa miljöförändringar, varpå de också blir politiskt omöjliga och otänkbara.

5.2.2 Faktiska effekter

Den mest framstående faktiska effekten av Naturvårdsverkets problemrepresentation är den *kundorienterade förvaltningen*. En kundorientering som präglar förvaltningens utformning och arbete. De åtgärder som presenteras bygger på och avgränsas till mjuk styrning och konsumentupplysning. Policyförslag avgränsas till konsumentens konsumtionsmönster. Alternativa åtgärder riktade direkt mot produktion utelämnas. Istället för att förbjuda eller reglera miljöfarlig produktion vädjar Naturvårdsverket konsumenter till miljösmart konsumtion. Arbetet mot näringslivet består i sin tur av

uppmaningar till grönt företagande, vilket motiveras utifrån ekonomiska aspekter såsom konkurrensfördelar. Dessutom upprymmer Naturvårdsverkets arbete ett individbaserat fokus med individualiserade åtgärder. Individen i form av konsument erkänns en särställning och ges den mest aktiva rollen i förvaltningen. Som en effekt av detta försummas arbete riktad mot destruktiva strukturer. Vidare, som en konsekvens av kundorienteringen, översätts icke-ekonomiska områden till ekonomiska värden. Frågan om ekologi reduceras i stor utsträckning till en fråga om ekonomi.

Den samlade faktiska effekten av Naturvårdsverkets problemrepresentation är att arbetet och åtgärder begränsas till konsumentens beteende på marknaden. Ansvaret överläts till konsumenten och dess medvetna val. Den individualiserade konsumenten förväntas lösa det kollektiva miljöproblemet.

5.2.3 Subjektskapande effekter

Naturvårdsverkets konceptualiserande av konsumenten som problemrepresentation har subjektskapande effekter. Den uppenbara konsekvensen är att individen i dess subjektskapande konstrueras utifrån konsumentens egenskaper och ställning. En kund förväntas göra val präglade av valfrihet. En konsument är ett ekonomiskt subjekt vars anseende avgörs utifrån den mängd penningssummor som kan spenderas på en marknad. I enlighet med Lundquist menar vi att en konsument vill ingå marknadslänkande kontrakt och erhåller rättigheter, men desto färre skyldigheter. En konsument har inget ansvar för de företag den handlar av. Denna mentalitet inkorporeras i subjektskapandet och överförs således till alla samhällets fält. När individer inträder subjektspositionen konsument konstrueras politiska subjekt utan ansvar inför det gemensamma.

Subjektspositionen konsument omfattar ett ideal om människan som rationell. De marknadsmässiga åtgärder som Naturvårdsverket förespråkar lutar sig mot antaganden om individens konsumtion som väl genomtänkt. Konsumenten antas ha ett intresse av hållbar konsumtion. Hon förväntas agera altruistiskt och med god framförhållning. Bauman ifrågasätter denna föreställning och menar att konsumtionsbeteendet under konsumismen snarare präglas av irrationalitet och tvingande begär. Idealerna om individen som rationell, stark och kapabel vilar på nyliberala föreställningar om människan. Det är uppenbart hur dessa ideal återkommer i Naturvårdsverkets förvaltning genom ex. konsumentupplysning eller marknads- och konsumtionsmässiga problemrepresentationer.

Subjektspositionen konsument förändrar sättet på vilket vi ser oss själva, andra individer och våra relationer. Även människans position i naturen drabbas av denna konstruktion. När individer inträder subjektspositionen som konsument medföljer en ekonomisk identitet och en ekonomisk uppfattning av världens beskaffenhet. I likhet med Foucault går det att förstå denna utveckling som att ekonomisk rationalitet inkorporeras i konstruktionen av oss själva. En ekonomisk rationalitet som innebär ett agerande präglad av egenintresse, nytta och kostnadseffektivitet. Den ekonomiska rationaliteten ser inte nödvändigtvis några problem med att tillskansa sig kortsiktiga ekonomiska fördelar på bekostnad av miljöns hälsa. En subjektsposition som omfattar individualistiska egenskaper, där egenintresset görs till en främsta prioritet hos individen, skapar egoism. Konsumenten vill tillskansa sig största möjliga nytta. En nytta som ur ekonomisk rationalitet handlar om att på en marknad få så mycket som möjligt för så lite som möjligt.

Subjektspositionen konsument påverkar sättet på vilket vi bedömer oss själva. Våra bedömningar antar i större grad ekonomiska värden. Det påverkar hur vi pratar, hur vi röstar, vilka jobb vi söker oss till etc. I Naturvårdsverkets fall påverkar subjektspositionen konsument hur vi värderar naturen och vilken relation vi har till den. Då konsumenten tvingas anta en ekonomisk rationalitet präglas den ekologiska dimensionen av en ekonomisk förståelse. Konsumenten bedömer därför värdet av miljövänligt agerande utifrån dess ekonomiska kostnader och vinster.

På liknande sätt präglas relationen mellan människa och natur. Konsumenten begränsar sin förståelse av det ekologiska till kostnadseffektivitet. När konsumenten beaktar naturen ser den till dess ekonomiska potential.

5.3 Den paradoxala förvaltningen

I denna delen sammanställs resonemangen från tidigare avsnitt för att påvisa den paradox som vi menar drabbar Naturvårdsverkets förvaltning. Resonemangen hämtas dels från diskursanalysen och dels från de delar som behandlar problemrepresentationens olika effekter.

Den samlade effekten av Naturvårdsverkets problemrepresentation innebär en paradox. Naturvårdsverkets upprymmer en kundorienterad förvaltning där konsumenten står som representation för miljömässiga samhällsutmaningar i dubbel bemärkelse. Konsumentens konsumtionsmönster orsakar problemet, men står också som lösningen på problemet. Naturvårdsverkets förvaltning begränsas i hög grad till åtgärder gällande

konsumentupplysning, konsumtionsmönster och enskilda aktörer agerande. En förvaltning som vilar på föreställningen om människan som benägen till altruism - om en kund bara är medveten om en produkts miljöpåverkan kommer den aktivt välja den mest miljövänliga produkten. Ansvar för hållbar utveckling i en ekologisk dimension tillfaller således individen i form av en individualiserad konsument.

Samtidigt innebär Naturvårdsverkets problemrepresentation att subjektpositioner konstrueras i relation till konsumtion - de tilldelas subjektpositionen konsument. En konsument präglad av ett agerande utifrån ekonomisk rationalitet inbegripande egenintresse, nytta, kostnadseffektivitet och egoism. Denna konsument verkar dessutom inom ramen för de föreställningar som Naturvårdsverkets förvaltning vilar på - en kapitalistisk logik där ekonomiska incitament ska följas och vinstintressen premieras. Subjektpositionen konsument inbegriper således en mentalitet utan skyldigheter för det gemensamma.

Det är här paradoxen uppstår. Naturvårdsverkets kundorienterade förvaltning förlitar sig på den individualiserade konsumenten som medel för att avhjälpa miljömässiga samhällsutmaningar. Naturvårdsverket antar att en upplyst konsumenten kommer agera i enlighet med ekologisk hållbarhet. Den ekonomiska rationaliteten förväxlas med ekologisk rationalitet. När individer inträder subjektpositionen konsument konstrueras politiska subjekt utan ansvar för det gemensamma. Och detta är vår huvudpoäng, Naturvårdsverket överlåter ansvaret för miljömässiga samhällsutmaningar till konsumenten, en konsument som emellertid inte identifierar sig med detta ansvar.

6. Slutsats

Syftet med denna uppsats har varit att påvisa en paradox som drabbar Naturvårdsverkets förvaltning. Detta till följd av hur rådande styrningsideologi konstruerar subjekt i relation till konsumtion, och på sättet individen i form av konsument står som representation för problem i Naturvårdsverkets förvaltning. I analysen har vi påvisat att Naturvårdsverket producerar subjektpositionen konsument, och hur detta subjekt saknar ansvar för gemensamma samhällsproblem. Samtidigt konstaterar vi utifrån materialet att konsumenten står som central representation i Naturvårdsverkets problemformulering och lösningsförslag. Ansvaret överläts till den individualiserade konsumenten och dess beteende på marknaden. Således infinnas en dissonans i ansvarsutkrävandet gällande de miljömässiga samhällsutmaningar. Genomgående i materialet har vi funnit tendenser från styrningsideologin NPM - en diskurs präglad av nyliberala tankeströmningar gällande marknad och konkurrens. Vi ser denna diskurs som en viktig orsak till den paradox vi menar existera. Det går här att diskutera vad denna uppsats bidragit till. Vi har inte haft för avsikt att förklara varför denna paradox uppstått, utan snarare att påvisa dess förekomst. I den bemärkelsen kan uppsatsen betraktas som förstudie, eller ett bidrag till teoribildningen gällande rådande förvaltning. Detta gäller oavsett om ansatsen accepteras eller ej. Värt att notera är det faktum att delar av resultatet i analysen går att koppla till det ekonomiska systemet. Det går således att fråga sig huruvida den påvisade paradoxen egentligen står att finna i den kapitalistiska logiken. Rådande styrningsideologi tillåter och reproducerar denna logik i dess tillämpande av förvaltningens alla fält. Det går här att återvända till uppsatsens inledande citat av Vincent de Gournay: *Laissez faire, laissez passer*. Denna idé om ett styrningsideal präglad av ett kritiskt förhållningssätt till sitt eget regerande fångar i stor utsträckning det uppsatsen behandlat. För ökad och mer nyanserad förståelse av ämnet kan det emellertid finnas anledning att undersöka de bakomliggande strukturer till diskursens existens och dominans.

Det teoretiska ramverket har varit behjälpligt i vår analys. Metoden har likaså varit gångbar för uppsatsens syfte. Materialet var även det tillfredsställande i sitt innehåll. Till följd av detta har vi lyckats gå från teori, genom metod till analys och slutsats. En slutsats som kan återkopplas till teorierna. Uppsatsen förankrar abstrakta teorier med Naturvårdsverkets konkreta förvaltning. Vi menar således att denna uppsats bidrar till den poststrukturella forskningen och vidgar förståelsen för konsekvenserna av NPM som styrningsideologi.

Referenslista

Bauman, Zygmunt 2008. *Konsumtionsliv*. Göteborg, Daidalos AB.

Bacchi, Carol, 2010. *Foucault, Policy and Rule: Challenging the Problem-Solving Paradigm*. Aalborg: Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet. (FREIA'stekstserie; No. 74)

Foucault, Michel. *Biopolitikens födelse: Collège de France 1978-1979*. Hägersten: Tankekraft, 2013.

Hall, Patrik 2015. *The Swedish Administrative Model*, s 1-19 i Pierre, Jon (red.). 2016. The Oxford Handbook of Swedish Politics, online.

Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber

Hickels, Jason. 2018. Why Growth Can't Be Green. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2018/09/12/why-growth-cant-be-green/> (Hämtad 2018-12-03)

Jacobson, Malcolm 2015. *Foucaults subjekt som konsument - Foucaults subjektifiering från konsumentens perspektiv*. Södertörns Högskola

Liedman, Sven Eric. 2018. Det är dags för en ny individualism. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/arkiv/kultur/det-ar-dags-for-en-ny-individualism/> (Hämtad: 2018-11-27)

Lundquist, Lennart 2008. *Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken*, s 28–32 i Etik i medborgarnas tjänst. En antologi om förvaltningsetik. Verva, Verket för förvaltningsutveckling. E-bok

Millares, Matilde - Linda Nyberg – Urban Sandberg (red.), 2015. Politikens särart i en tid av marknadsiering. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol. 117 Nr 4

Naturvårdsverket 2018. *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2018.* (b) <https://www.Naturvårdsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6833-2.pdf?pid=22054>

Naturvårdsverket 2018. *Miljömålsrådets gemensamma åtgärdslista 2018.* (c) https://www.miljomal.se/Global/19_vem_gor_vad/miljomalsradet/2018/miljomalsradets-atgardslista-2018.pdf

Naturvårdsverket 2018. *Om Naturvårdsverket 2018.* (a) <https://www.naturvårdsverket.se/Om-Naturvårdsverket/>

Regeringsbeslut 2017/12: I:15. Miljö – och Energidepartementet, *Regleringsbrev för budgetår 2018 med avseende Naturvårdsverket*