

Världens hållbaraste region?

The world's most sustainable region?

Moa Lindholm



Kandidatarbete • 15 hp
Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling
Institutionen för stad och land
Uppsala 2020

Världens hållbaraste region?

The world's most sustainable region?

Moa Lindholm

Handledare: Kjell Hansen, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

Examinator: Malin Beckman, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

Omfattning: 15 hp

Nivå: Grundnivå, G2E

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0888

Kursansvarig institution: Institutionen för stad och land

Program/Utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Publiceringsår: 2020

Omslagsbild: Framtidslandet 2.0, Moa Lindholm

Upphovsrätt: Samtliga bilder i arbetet publiceras med tillstånd från upphovsrättsinnehavaren

Elektronisk publicering: <https://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: regional tillväxt, hållbarhet, governance, diskurs, governmentality, nyregionalism, policyanalys

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Sammanfattning

Syftet med denna studie är att undersöka innebörderna av hållbarhet i den regionala tillväxtpolitiken. Metoden som har använts är en diskursanalys som inspirerats av Carol Bacchis metod "*What's the problem represented to be?*". Det empiriska materialet utgörs av två regionala utvecklingsstrategier; Norrbottens respektive Västernorrlands. Resultatet visar att både andra målsättningar i politikområdet och politikens styrning och organisering påverkar innebörderna som hållbarheten får. Hållbarhet tar en central plats i dokumenten, men då den framträder både i form av mätbara indikatorer och relaterat till andra övergripande och vagt definierade visioner, får den relativt mångtydiga innebörder. Hållbarhet beskrivs även kunna bidra till regionernas tillväxt samt konkurrens- och attraktionskraft. Dessa målsättningar, som är centrala i politikområdet, tycks sätta yttre gränser för vad hållbarheten kan innebära. I denna bemärkelse kan det tolkas som en ekomodern representation. Resultatet visar även att styrningsformerna skapar en komplex situation vad gäller makt och ansvar samt möjligheterna att utmana hållbarhetens innebörder.

Nyckelord: regional tillväxt, hållbarhet, governance, diskurs, governmentality, nyregionalism, policyanalys

Abstract

The aim of this study is to examine the meanings of sustainability in regional growth policy. The method used in the study is a discourse analysis inspired by Carol Bacchi's "What's the problem represented to be?"-approach. The empirical material used for the study is two Swedish regional development strategies; those of the region of Norrbotten and Västernorrland. The results show that the meanings of sustainability are affected both by other objectives and the modes of governance in this area of policy. Sustainability is given a central role, but as it appears both in the shape of measurable indicators and related to other quite general and vaguely defined visions, its' meanings appear fairly ambiguous. Sustainability is also described as something that can contribute to the growth, competitiveness and attractiveness of the regions. These objectives, which are central in this area of policy, appear to constitute limits for what sustainability can be. In this regard the representation of sustainability can be understood as an ecomodern one. The results also show that the modes of governance create a complex situation regarding power and accountability and for the prospect of challenging these meanings of sustainability.

Key words: regional growth, sustainability, governance, discourse, governmentality, neo-regionalism, policy analysis

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	7
2 Syfte och frågeställningar.....	8
3 Teori och metod.....	9
3.1 Diskursanalysen som teori och metod.....	9
3.2 Tillämpning.....	11
3.3 Studiens gränser.....	12
3.4 Ordval och terminologi.....	13
4 Vägen mot framtiden.....	14
4.1 Berättelser om det hållbara 2030.....	14
4.2 Vad är det som ska lösas?.....	16
5 Hållbarhetens premisser.....	21
5.1 Den regionala politiken och dess logiker.....	21
5.2 Den regionala politiken och dess strategier.....	27
5.3 Tillbaka till premisserna.....	29
6 Hållbarhetens gränser.....	30
6.1 Makt över den hållbara framtiden.....	30
6.2 Vem vill inte nå hållbarhet?.....	33
7 Slutord.....	36
Referenser.....	38

1 Inledning

Denna uppsats handlar om politik, om hållbarhet och om text. Närmare bestämt handlar den om regional tillväxtpolitik och de berättelser om den hållbara framtiden som formuleras i detta sammanhang.

”Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet” (Regeringen 2020). Så formuleras målet för detta politikområde, det som en gång hette regionalpolitik men nu går under namnet regional tillväxtpolitik (Tillväxtverket 2018; Rönnblom 2013). I detta politiska projekt står hållbarheten sida vid sida med andra ord. Tillväxt och konkurrenskraft är två av dessa. Attraktionskraft och samverkan är två andra. Hållbarheten förhåller sig helt enkelt till andra målsättningar, blir en del av en större berättelse om regionernas utveckling och framtid.

Men vad är egentligen hållbarhet? Detta kanske är vår tids mest brännande fråga, ganska bokstavligen. Hur det hållbara samhället skiljer sig från det nuvarande och hur hållbarhet förhåller sig till andra politiska målsättningar kan inte sägas finnas entydiga svar på (Nightingale et al. 2019). Inte minst är relationen mellan hållbarhet och tillväxt omdiskuterad (Ibid). I den regionala tillväxtpolitiken konkretiseras svar på dessa frågor till stor del på regional nivå; sedan en tid tillbaka formulerar regionerna sina egna regionala utvecklingsstrategier (Sveriges Kommuner och Regioner 2019a).

Så hur föreställer sig regionerna att den hållbara framtiden ser ut? Och vägen dit? I dessa frågor ligger denna studies drivkraft.

2 Syfte och frågeställningar

Studiens övergripande syfte är att undersöka innebörderna av hållbarhet i den regionala tillväxtpolitiken.

Studien syftar till att lyfta fram vad regionerna beskriver att hållbarhet är; både vad de konkret beskriver ska göras för att nå hållbarhet men också att gå steget djupare och undersöka de tankesätt som ligger till grund för hur hållbarhetsbegreppet representeras. Mer specifikt utgår studien från följande frågeställningar:

1. Hur ser visionerna om den hållbara framtiden ut, samt åtgärderna på vägen dit?
2. Hur motiveras hållbarheten och vad ligger till grund för de innebörder av hållbarhet som formuleras?
3. Vilket utrymme finns att utmana den representation av hållbarhet som framträder?

3 Teori och metod

3.1 Diskursanalysen som teori och metod

Text betyder något. Det låter självklart. Bokstäver bildar ord, som bildar meningar, som förmedlar mening. Det som står skrivet på pappret har med andra ord en betydelse, en innebörd. Text förmedlar också kunskap och har förmåga att påverka vårt sätt att tänka. Text är med andra ord betydelsefullt, viktigt. Det är utgångspunkten för den här uppsatsen och för diskursanalysen som teori och metod.

Diskursanalysen är en form av metod eller teori som i sig består av ett flertal inriktningar (Bergström & Boréus 2012a). På ett övergripande plan kan diskurser beskrivas som ”ett bestämt sätt att tala om och förstå världen” (Winther Jørgensen & Phillips 2000:7). Medan vissa ser diskurser som något som enbart har med språket att göra inkluderar andra även andra kommunikationssätt samt sociala praktiker i diskursbegreppet (Bergström & Boréus 2012a). I hur stor utsträckning det finns något icke-diskursivt råder heller ingen enighet om. Medan den kritiska diskursanalysen med Fairclough i spetsen har en marxistisk rot och gör en relativt tydlig distinktion mellan det diskursiva och det materiella, står exempelvis Laclau och Mouffe samt Foucault för ett vidare diskursbegrepp (ibid.). Inom diskursanalysen inryms således en rad vetenskapsteoretiska utgångspunkter. På ett övergripande plan kan dock sägas att diskursanalysen inte ser språk som något som enbart beskriver verkligheten; det bidrar även till att konstruera den. Språket är helt enkelt inte neutralt och passivt, utan socialt, det formar vår syn på världen (Bergström & Boréus 2012a). Med andra ord: språket är meningsskapande.

Olika former av diskursanalyser ger således delvis olika bilder och är lämpliga i olika sammanhang. Syftet med denna uppsats är, som tidigare nämnts, att på djupet undersöka innebörderna av hållbarhet i den regionalpolitiska kontexten. Jag har utifrån detta bedömt att Bacchis (2009:2) diskursanalysmetod ”*What’s the problem represented to be?*” utgör en lämplig teoretisk och metodologisk utgångspunkt. Detta är en metod för att analysera olika slags politiska dokument; policy, lagstiftning, debatter med mera. Metoden syftar till att dra fram de kunskaper och antaganden som dokumenten vilar på för att kritiskt kunna analysera dem (Bacchi 2009; Bacchi 2018). För Bacchi (2009) är en central utgångspunkt att vi till stor del styrs genom så kallade problematiseringar; vad som i olika former av policy och politiska dokument framställs som problemet som ska lösas. Policy är ett brett begrepp, men kan

på ett övergripande plan beskrivas som politiskt formulerade handlingslinjer (Norén Bretzer 2017). Bacchi tar avstamp i en socialkonstruktivistisk och poststrukturalistisk vetenskapssyn och utifrån denna utgångspunkt är policy eller olika former av åtgärdsprogram inte neutrala verktyg som formuleras för att lösa ett problem som existerar ”där ute”. Snarare är det så att när åtgärder formuleras medföljer en viss förståelse av fenomenet som policyn adresserar. Policy är således delaktig i att konstruera det ”problem” de syftar till att lösa; de skapar ett visst sätt att tänka om fenomenet i fråga. Med detta inte sagt att de företeelser som policyn adresserar inte existerar. Däremot, menar Bacchi (2009), kan dessa företeelser förstås på olika vis och det blir därmed viktigt att inte ta en viss beskrivning av fenomenet för given. För det mesta är dock den underliggande förståelsen av fenomenet i fråga eller ”problemet” som ska lösas, *problemrepresentationen*, uttalad – både i själva dokumentet och hos de som formulerar det (Bacchi 2009). För att dra fram och analysera problemrepresentationerna ställs enligt hennes modell en uppsättning frågor till materialet som ska granskas. Dessa har inspirerat denna studies frågeställningar. Nedan redogörs för vad Bacchis frågor syftar till och i nästa del för hur de används här.

1. *What's the 'problem' (...) represented to be in a specific policy?* I detta inledande steg analyseras de åtgärder som föreslås i den aktuella policyn, för att kunna spåra den uttalade problemrepresentationen.

2. *What presuppositions or assumptions underlie this representation of the 'problem'?* Denna fråga går steget djupare och handlar om att förstå vilka kunskaper och föreställningar, eller konceptuella logiker, som ligger till grund för hur frågan representeras.

3. *How has this representation of the 'problem' come about?* I detta steg undersöks den historiska bakgrunden och själva sammanhanget, för att förstå bakgrunden till hur ett visst tankesätt blev dominerande.

4. *What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the 'problem' be thought about differently?* I detta steg reflekteras kring vad som utelämnas i hur frågan representeras.

5. *What effects are produced by this representation of the 'problem'?* I detta steg undersöks effekterna av problemrepresentationen, genom att exempelvis titta på subjekspositioner, levda effekter samt hur diskursen begränsar vad som blir möjligt att tänka.

6. *How/where is this representation of the 'problem' produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted and replaced?* Denna fråga bygger vidare på fråga 3 och undersöker var diskursen produceras, av vem, hur den institutionaliseras och vilket utrymme som finns att utmana den (Bacchi 2009:2ff).

3.2 Tillämpning

Studiens första fråga, *hur ser visionerna om den hållbara framtiden ut, samt åtgärderna på vägen dit?* har inspirerats av Bacchis första fråga och behandlas framförallt i kapitel 4. I detta steg undersöker jag hur den hållbara framtiden beskrivs och vad dokumenten lyfter som steg på vägen dit. En enklare innehållsanalys (jfr Bergström & Boréus 2012b) har fungerat som komplement, där jag undersökt var i dokumentet hållbarhet nämns, om det finns mönster i vilka andra begrepp som uttrycket förekommer tillsammans med och vilken placering ordet har i meningsbyggnader. Narrativanalys (jfr Robertson 2012) har vidare inspirerat den inledande analysen av regionernas framtidsberättelser.

Studiens andra delfråga, *hur motiveras hållbarheten och vad ligger till grund för de innebörder av hållbarhet som formuleras?* ligger i fokus för kapitel 5. Denna har inspirerats av Bacchis andra och tredje fråga. I detta steg närmar jag mig studiens syfte ur ett bredare perspektiv genom att undersöka själva politikområdet; dess målsättningar och praktiker och hur hållbarheten förhåller sig till detta. Studien sätts här i en bredare teoretisk kontext genom att knyta an till andra studier om politikområdets historiska utveckling och nutida drag. Denna historiska tillbakablick görs för att kontrastera och dra fram förgivettagna föreställningar i den nuvarande regionalpolitiska kontexten. Jag knyter även an teoretiskt till trender i nutida samhällsstyrning såsom governance, platsmarknadsföring, målstyrning och diskursiv styrning, för att diskutera hur problemrepresentationerna kan förstås utifrån själva styrningsformerna. Dessa begrepp presenteras löpande under analysen.

Studiens sista fråga, *vilket utrymme finns att utmana den representation av hållbarhet som framträder?* ligger i fokus för kapitel 6 och tar framförallt avstamp i Bacchis sjätte fråga. För att undersöka detta tittar jag på hur makt tar sig uttryck. Teoretiskt knyter jag här an till Foucaults maktbegrepp och studier kring governmentality. Bacchis fjärde och femte fråga berörs genomgående i uppsatsen genom diskussion om diskursens gränser, men framförallt i kapitel 6.2. Fokus ligger på de diskursiva gränserna; gränserna för vad som blir möjligt att tänka och säga.

Det ska tilläggas att jag i allt väsentligt följer Bacchis analysmetod. Jag har även fört in en diskussion om element som kan ses som icke-diskursiva, såsom styrningsformer. Ett exempel på detta är diskussionen om samverkan, vilket jag tolkar som en term där praktik, institution och diskurs möts i dokumenten.

3.3 Studiens gränser

I den regionala tillväxtpolitikens formulerande och genomförande är de *regionala utvecklingsstrategierna*, RUS, centrala. Det är i dessa strategier som de övergripande målen för politikområdet konkretiseras, med utgångspunkt i respektive regions förutsättningar (Tillväxtverket 2020).

Av hänsyn till studiens omfattning avgränsas empirimängden till två regionala utvecklingsstrategier; Norrbottens respektive Västernorrlands. Västernorrlands strategi blev färdigställd under studiens gång. Den sista av förslagsversionerna har även använts i min analys, då denna innehöll en bilaga med en nutidsanalys som inte ingick i den publicerade slutversionen. Den nationella strategin används även för att knyta an till en bredare regionalpolitisk diskurs, då både Norrbottens och Västernorrlands strategier har tagits fram medan nuvarande nationella strategi varit gällande. Att just två norrländska län valts har att göra med att dessa län kan anses ha en speciell relation till den regionala politiken som politikområde. Vid politikområdets födelse stod avfolkningen från i synnerhet de norrländska gles- och landsbygderna i centrum och viktiga styrmedel var statliga stöd till särskilda områden (Tillväxtanalys 2012). I dagsläget bär dock regionerna ett större ansvar för sin egen utveckling (Johansson 2013). Att titta på hur dessa län formulerar visioner om hållbarhet i denna delvis nya institutionella kontext blir därmed av extra intresse för studiens syfte, även ifall studien lika gärna kunnat baseras på andra regioners strategier.

Studien är således en dokumentstudie där empirin utgörs av två utvalda regionala utvecklingsstrategier – med andra ord en fallstudie av hållbarhetens innebörder i den regionala tillväxtpolitiken. Detta metodval innebär både begränsningar och styrkor. Inledningsvis kan studien inte göra anspråk på att ge en helhetsbild av samtliga regioners syn på hållbarhet. En begränsning avseende metodval är vidare att en ren dokumentstudie inte ger möjlighet att undersöka hur det som sägs i dokumenten tolkas och omsätts i praktiken. Studiens resultat kan här med fördel kompletteras med andra studier, som undersöker andra län och använder metoder som kommer närmare den sociala praktiken. Vad gäller studiens styrkor kan sägas att de regionala utvecklingsstrategierna är centrala dokument i politikområdet (Sveriges Kommuner och Regioner 2019b). Genom att undersöka vad som sägs om hållbarhet i ett antal strategier kan studien därmed bidra till ett mer allmänt kunskapsbyggande om hur hållbarhet artikuleras i den regionala tillväxtpolitiken. Studiens bidrag ligger således i att på djupet gripa tag i de åtgärder, mål och innebörder som är resultatet av att ett antal aktörer satt

sig ner och formulerat en gemensam beskrivning av utvecklingen de vill se i sitt län.

Det ska tilläggas att studien utgår från en post-positivistisk vetenskapssyn (jfr Kvale & Brinkmann 2009); jag som utför studien är *någon*, ett subjekt som närmar mig dokumenten utifrån min egen förförståelse och position. Studien gör därmed inte anspråk på att stå för den enda möjliga analysen av dessa dokument. Exempelvis fokuserar jag lite extra på vissa perspektiv. Mitt teoretiska fokus i analysen ligger på det institutionella och politiska sammanhang som den regionala tillväxtpolitiken utgör och hur hållbarhetens innebörder kan förstås utifrån denna slags aspekter. Detta är således den teoretiska kontext som studien placerar sig i.

3.4 Ordval och terminologi

Några kommentarer ska göras om vissa ordval. Den första rör namnet på den regionala tillväxtpolitiken som politikområde, då detta skiftat namn under decennierna. Som en sammanfattande term använder jag uttrycket *den regionala politiken*.

Den andra rör hur jag förhåller mig till regionernas specifika ordval. Jag har bedömt att det är viktigt att redogöra för dokumentens specifika formuleringar vad gäller visioner och åtgärdsbeskrivningar, då språket i sig är viktigt i denna form av analys. Då det rör sig om enstaka ord har jag av läsbarhetsskäl för det mesta valt att inte skriva detta i citatform. Läsaren ska dock vara medveten om att ordvalen vad gäller åtgärderna och detaljerna i visionerna till stor del reflekterar dokumentens ordval. Detta gäller framförallt i kapitel 4, där åtgärderna och visionerna beskrivs samt i stycket om aspekter som regionerna beskriver som förutsättningar för hållbarhet.

4 Vägen mot framtiden

Vad skiljer egentligen den hållbara framtiden från nutiden? Det är en fråga som står i fokus för detta kapitel, som handlar om framtidsvisionerna som beskrivs i dokumenten och om åtgärderna på vägen dit.

Både Norrbottens och Västernorrlands regionala utvecklingsstrategier (hädanefter benämnda RUS) inleds med en framtidsberättelse, som beskriver hur regionen ska se ut år 2030. Det är berättelser om en god framtid, om utmaningarna på vägen dit och om vad regionen ska vara i relation till omvärlden. Dokumenten följer även i övrigt liknande upplägg, nästan som om de använt en gemensam mall. Båda ringar in ett antal målområden och i vart och ett av dessa beskrivs visioner, delmål och åtgärder närmare. Omvärlden som regionerna har att förhålla sig till beskrivs i stycken om 'megatrender'. Under andra rubriker beskrivs hur strategin tagits fram, dess funktion och hur den ska följas upp. Agenda 2030 beskrivs både ha utgjort en utgångspunkt i framtagandet av strategierna och vara vägledande i det fortsatta arbetet (Region Norrbotten 2019; Region Västernorrland 2020). Det är grafiska dokument, med mycket bilder. Textavsnitten är korta och tydligt rubricerade, många delar är i punktform. Det är dokument som är tänkta att läsas. Vi börjar från början, med framtidsberättelserna.

4.1 Berättelser om det hållbara 2030

Nyårsklockorna ringer den 1 januari 2030. Ett nytt Norrbotten tar steget in i ett nytt decennium. De senaste tio åren har varit mycket omvälvande för Norrbotten, där visionen om att bli Sveriges mest välkomnande och nytänkande region, utvecklat länet till en kreativ mötesplats för nya idéer, innovationer och skaparkraft. Där vi välkomnar mångfald, prioriterar jämställdhet och jämlikhet och är på god väg att bygga ett av världens mest hållbara samhällen (Region Norrbotten 2019:1).

Så inleds Norrbottens RUS. Ett av världens hållbaraste samhällen samt Sveriges mest välkomnande och nytänkande region är målet. Europas rymdcentrum. Samisk kultur. Bredare näringsliv. Digitala välfärdslösningar. Pilotanläggning för fossilfritt stål. Dessa är några teman i den bild av 2030 som målas upp. Allt detta, skriver man i slutet av berättelsen, ska möjliggöras med en *"bredare samverkan i hela Norrbotten"* (Region Norrbotten 2019:4). Västernorrlands RUS inleds på ett liknande vis med en berättelse om var regionen ska befinna sig 2030, en berättelse om den kraft som beskrivs definiera länet;

Kraft – ett ord med många innebörder. Kraft handlar om riktning och förändring och om att det krävs en hel del för att vi ska uppnå det vi vill. Kraften kan vara att ta ett steg åt ett håll man aldrig vågat ta förut, kraften att säga ifrån när något är fel eller kraften för att övervinna en svårighet. Kraft kan vara en stormvind över landskapet eller forsande vatten som letar sin väg. Kraft kan också vara förmågan att bjuda in och dela med sig, att sprida kunskap och glädje (Region Västernorrland 2020:4).

Tillsammans och med god handlingskraft ska länets naturkraft tas till vara och en livskraftig region byggas, allt med hänsyn till framtida generationer. Genom att bevaka omvärldstrender har man byggt beredskap för snabbt agerande och genom ett modigt ledarskap omsätts visionerna i handling. ”2030 är Västernorrland en region som vänt trenden” (Region Västernorrland 2020:4), konstaterar man i ett av de inledande styckena. Vilken trend som åsyftas uttalas inte explicit, men stycket fortsätter med att beskriva hur regionen år 2030 attraherar både människor och investeringar. Arbetet för hållbar omställning beskrivs ha byggt gemenskap och i sig utgjort en kraft. Att agera tillsammans beskrivs som avgörande, där RUS utgjort en central pusselbit (ibid).

Båda strategierna tar med andra ord sin början i att beskriva en idealbild för hur platsen ska se ut år 2030. Inom *narratologin* analyseras olika former av narrativ genom att exempelvis titta på dess struktur; såsom händelseförlopp, vilka aktörer som ingår och vilken funktion olika händelser har (Robertson 2012). Begreppet narrativ kan i sig definieras på olika sätt men förstås här helt enkelt som berättelser (jfr Robertson 2012). Vad vi kan identifiera i de inledande framtidsberättelserna är ett händelseförlopp som följer ett mycket likartat upplägg i båda dokumenten. Båda regionerna målar upp en bild av 2030 som kan beskrivas som mycket positiv. Användningen av ord såsom omvälvande förändring, modigt ledarskap och kraft indikerar dock att det finns utmaningar att överkomma på vägen; att det är något med nutiden som ska förändras. Båda berättelserna avslutas med att *samverkan* lyfts som det centrala sättet att nå den önskvärda framtiden. Händelseförloppet är således att genom att arbeta tillsammans lyckas aktörerna i regionen överkomma ett antal utmaningar och förverkliga drömbilden av platsen. Vilka utmaningarna är uttalas inte särskilt tydligt i inledningsberättelserna, men vi kan få syn på dem i andra delar av dokumenten.

I båda dokumenten talar man om så kallade ”*globala megatrender*” (Region Västernorrland 2020:12) eller ”*megatrender*” (Region Norrbotten 2019:6). Båda regionerna lyfter här klimatförändringar, demografiska förändringar, urbanisering, globalisering och digitalisering.

Utöver detta lyfter Norrbotten individualisering som en trend och Västernorrland ett ökat fokus på hållbarhet (Region Västernorrland 2020; Region Norrbotten 2019). Dessa ligger i linje med de fyra samhällsutmaningar som lyfts i den nationella strategin, vilka är *”Demografisk utveckling”, ”Globalisering”, ”Social sammanhållning”* samt *”Miljö, klimat och energi”* (Näringsdepartementet 2015:16). Det är således inga små utmaningar som regionerna står inför och det är en relativt ödesmättad bild som målas upp. I Norrbottens RUS beskrivs megatrenderna som *”stora förändringar som påverkar oss alla, vare sig vi vill det eller inte”* samt att *”vi måste vänja oss vid att det okända är det nya normala”* (Region Norrbotten 2019:6). I Västernorrlands RUS skrivs att *”Globala megatrender är krafter som omformar världens företag och institutioner, dess kulturer och ekonomier”* (Region Västernorrland 2020:12). Även i Norrbotten benämns megatrenderna som globala och djupgående krafter.

Vi stannar ett slag vid ordet kraft. Det är ett uttryck som får det att framstå som att ingen egentligen har kontroll över dessa skeenden. Kraft för tankarna till en orkan som sveper in snarare än till något som är skapat av människan. Kraft, precis som själva uttrycket globala megatrender, indikerar att detta är ingenting man som en region eller ett lokalsamhälle kan rå på. I de inledande berättelserna kan dock både Västernorrland och Norrbotten sägas övervinna dessa hinder, eller åtminstone anpassa sig till den värld som följer i dess spår. Digitalisering och transportinfrastruktur ska knyta regionerna till omvärlden – de ska bli en del av det globala samhället. Befolkningsminskningen beskrivs ha stannat av och fler människor söker sig nu till regionerna, både dess städer och landsbygder. Inte minst har man lyckats möta klimatutmaningarna och fattat nödvändiga beslut för kommande generationer (Region Västernorrland 2020), samt blivit *”ett av världens mest hållbara samhällen”* (Region Norrbotten 2019). Detta har de lyckats med genom att arbeta tillsammans. Vad de mer konkret ska göra för att nå dit formuleras under ett antal målområden, som vi går in på härnäst.

4.2 Vad är det som ska lösas?

Ett vanligt sätt att tänka om hur det går till när ett åtgärdsprogram eller policy formuleras politiskt är att i begynnelsen uppstår ett problem någonstans i samhället. Detta problem plockas upp av politiker som formulerar ett antal lösningar, vilket följs av implementering och utvärdering varvid problemet (förhoppningsvis) är löst (Bacchi 2009; Shore &

Wright 1997; Norén Bretzer 2017). Linjäriteten i policyprocessen har dock ifrågasatts (Shore & Wright 1997), det har visat sig att inte sällan uppstår åtgärder före problemformuleringen (jfr Bäck-Wiklund 2007; jfr Bacchi 2009). Som beskrivits i inledningen är en utgångspunkt för denna studie att policy inte är en passiv reaktion; policy konstruerar även specifika innebörder av fenomenet den adresserar (Bacchi 2009).

Till att börja med kan konstateras att dokumenten saknar en särskilt tydlig definition av ordet hållbarhet. Hållbarheten beskrivs vilade på de tre dimensionerna ekonomisk, ekologisk respektive social hållbarhet, men vad respektive dimension innebär definieras inte specifikt utöver att ramverket för Agenda 2030 nämns (Region Norrbotten 2019; Region Västernorrland 2020). Om hållbar tillväxt skriver dock Region Västernorrland (2020:6) att *”Tillväxten är hållbar när vi kan tillfredsställa våra behov idag – ekonomiskt, miljömässigt och socialt – samtidigt som vi ger förutsättningar för kommande generationer att tillgodose sina behov”*. Denna definition är hämtad från Tillväxtverket och följer nästan ordagrant Brundtlandrapportens¹ definition av hållbar utveckling.

Vidare kan påtalas att hållbarhet egentligen inte är ett problem – snarare en vision. Problemet i sammanhanget skulle snarare kunna artikuleras som ohållbarhet. Bacchi (2009) skriver angående policydokument att själva formulerandet av någon form av åtgärd eller mål medför ett antagande om att något behöver åtgärdas. När regionerna sätter upp mål om hållbarhet och beskriver att en förändring behövs säger man således att något med nuet inte är hållbart – åtminstone borde detta vara fallet. Vilka är då åtgärder som ska åstadkomma hållbarhet?

Den övergripande visionen för Norrbotten är konkretiserad i fyra målområden som beskrivs närmare i varsitt kapitel, bland annat i form av mätbara indikatorer och åtgärdsförslag. Det första målområdet är *”Hög livskvalitet i attraktiva livsmiljöer”*, som i inledningen även formuleras som att Norrbotten ska vara *”välkommande, hållbart och attraktivt”* (Region Norrbotten 2019:14). Indikatorer till detta målområde handlar om att öka antalet invånare, öka bostadsbyggandet, säkerställa god internettillgång, minska ohälsotalen samt begränsa miljöpåverkan. Minskad miljöpåverkan mäts i nettoutsläpp av växthusgaser, effektivisering av energianvändning samt andel förnyelsebar elproduktion. Det andra målområdet är *”Hållbara transporter och tillgänglighet”* (Region Norrbotten 2019:15). Indikatorer till detta handlar om att öka resandet

¹ I FN-rapporten Our Common Future, även benämnd som Brundtlandrapporten, finns definitionen: *”Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”* (World Commission on Environment and Development 1987:41)

med kollektivtrafik, överföra lastbilstransporter till järnväg och sjöfart samt säkerställa att fler når centralorter, med bil eller kollektivtrafik, inom 60 minuter. Det tredje målområdet är *"Flexibel och väl fungerande kompetensförsörjning"* (Region Norrbotten 2019:16). Indikatorerna här handlar om att minska arbetskraftsbrist, öka andelen som klarar skolan samt öka lönesumman och sysselsättningen. I detta målområde, i själva målen och i den beskrivande texten, nämns hållbarhet endast vid ett tillfälle, i relation till arbetsmiljö. Det sista målområdet är *"Smarta, hållbara innovationer och entreprenörskap"* som också formuleras i inledningen som att Norrbotten ska *"vara innovativt och konkurrenskraftigt"* (Region Norrbotten 2019:14ff). Indikatorer till detta målområde handlar om att öka antalet nya företag, öka små- och medelstora företags exportförmåga och investeringar i forskning, öka kvinnors deltagande samt öka antalet innovationsplatser och experimentella projekt (Region Norrbotten 2019).

Vad gäller Västernorrland har de formulerat tre övergripande målområden, som specificeras i ett antal prioriteringar. Under målområdet *"2030 har Västernorrland som plats stärkts i ett nationellt och globalt perspektiv"* (Region Västernorrland 2020:14f) lyfts vikten av ett samordnat arbete för att påverka nationell och internationell nivå. Man ska även arbeta utåt för att attrahera investeringar och kompetens, där både näringsliv och högskolor beskrivs bidra till länets attraktivitet. Ett modigt ledarskap beskrivs viktigt för att hantera intressekonflikter. Hållbarhet ska vara en genomgående del i prioriteringarna. Under målområdet *"2030 är Västernorrland den plats som människor väljer för att leva och besöka"* (Region Västernorrland 2020:16f), lyfts flexibla lärandeformer samt att fler ska klara skolan. Regionen ska växa, både städer och landsbygder. Hållbart resande ska nås genom ny teknik, bättre samordning av kollektivtrafiken samt ändrade attityder. Till sist beskrivs en starkare känsla av sammankoppling med omvärlden som prioritet, som kan nås både genom ökad digitalisering och förbättrade transportsystem. I målområdet *"2030 är Västernorrland platsen där företag och organisationer väljer att växa"* (Region Västernorrland 2020:18f) lyfts ökad samverkan mellan utbildning och arbetsmarknad. Smart specialisering, ett förbättrat stödsystem för företagande, fler hållbara företag och ökad företagsamhet i befolkningen är ytterligare prioriteringar. Insatserna riktar sig både mot nya och redan existerande företag och beskrivs bidra till hållbar tillväxt. Infrastruktursatsningar på tåg samt ett förbättrat logistiksystem ska minska klimatpåverkan. Flyget beskrivs viktigt för konkurrenskraft, men ska bli fossilfritt. Både

flyg, väg, sjöfart och järnväg ska stärkas och göras mer hållbart (Region Västernorrland 2020).

Vad är det då vi ser här? Till att börja med skrivs det, i linje med Bacchis resonemang, för det mesta inte ut direkt vad som är ohållbart. Vissa av problemrepresentationerna, alltså vad det implicita problemet är (Bacchi 2009), framträder dock relativt tydligt. Mål om minskade växthusgasutsläpp och energieffektivisering indikerar att utsläppen och energianvändningen idag är för hög. Att öka andelen resande med kollektivtrafik indikerar på liknande vis att andelen idag är för låg. På ett fåtal ställen framträder även en uttalad problembeskrivning. Ett exempel på detta är att den privata konsumtionen beskrivs vara en huvudsaklig drivkraft i ökade utsläpp (Region Norrbotten 2019). I samma dokument beskrivs dock både konsumtion och produktion vara en direkt orsak till miljöproblemen (ibid.). Vad gäller exempelvis entreprenörskap framträder viss oklarhet. Särskilt små och medelstora företag lyfts som viktiga prioriteringar. Vad som definierar ett hållbart företagande är dock inte uttalat. Är det små och medelstora företag *i sig*, alltså ickestora företag, som bidrar till hållbarhet, är det deras innovationer eller exportförmåga? Det som dock står relativt klart är att företagande ses som viktigt i arbetet för hållbarhet i båda regionerna. På liknande vis finns vissa tvetydigheter vad gäller transporter, då det dels nämns att kollektivtrafikresandet ska öka och att överföring mellan transportslag ska ske, dels att samtliga transportslag är viktiga och ska stärkas. En omställning till fossilfritt beskrivs dock vad gäller flyg och bilåkande, vilket indikerar att problemet är fossila bränslen. Teknikutveckling även i bredare bemärkelse inrymmer en relativt tydlig problembeskrivning; problemet är otillräcklig teknik.

En vanligt återkommande formulering är vidare att olika saker beskrivs som *förutsättningar* för hållbarhet. En framsynt och inkluderande planering, jämställdhet, tillgång till service, bra välfärdstjänster, intressanta jobb, social sammanhållning, god hälsa, teknikutveckling av fossilfria transporter, överföring mellan transportslag, helhetssyn på arbetsmiljön, erfarenhetsutbyte och lärande – dessa lyfts alla som förutsättningar för hållbarhet (Region Norrbotten 2019; Region Västernorrland 2020). Även ökad samordning och dialog, internationellt samarbete, arkitektur och design, en frisk befolkning samt att ta vara på tillväxtpotential beskrivs bidra till hållbarhet på olika vis (ibid.). Men vad säger egentligen dessa breda visioner om innebörderna av hållbarhet? Utmärkande är att dessa är visioner som i sig kan konkretiseras på en mängd olika vis. Detta gör att problemrepresentationen, vad det är som

ska lösas, framstår svårgripbar. Vad som sägs är åtminstone att det hållbara samhället *inte* är ojämfäst, det har *inte* dåliga välfärdstjänster eller en ohälsosam befolkning och i det hållbara samhället löses problem genom dialog, inte genom politiska konflikter. I hur stor utsträckning dessa beskrivna förutsättningar saknas i nutiden är inte heller helt klart. Ett beskrivet behov av exempelvis samverkan indikerar dock att det åtminstone inte sker en *tillräcklig* samverkan idag.

Sammanfattningsvis kan vi se att hållbarhet återkommer genomgående i dokumenten och fylls både med relativt konkreta innebörder, såsom fossilfrihet och teknisk utveckling, och med andra övergripande målsättningar såsom jämställdhet och folkhälsa. Som vi kunde se exempelvis i rubrikerna för målområdena samexisterar hållbarheten med fler termer och mål. Innovation och entreprenörskap. Konkurrenskraft. Attraktivitet gentemot företagare, besökare och nya invånare. Redan i den *Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft*, som varit vägledande för regionernas arbete (Tillväxtverket 2020) formulerar regeringen fyra prioriterade insatsområden: ”*Innovation och företagande*”, ”*Attraktiva miljöer och tillgänglighet*”, ”*Kompetensförsörjning*” och ”*Internationellt samarbete*” (Näringsdepartementet 2015:9). Hållbarheten blir med andra ord en del av en större berättelse om vad regionen ska vara i förhållande till omvärlden, av andra målsättningar som löper genom politikområdet. Härnäst går vi steget djupare i allt detta.

5 Hållbarhetens premisser

I en text finns fler lager än det som direkt uttrycks; det finns betydelser bortom de bokstavliga bokstäverna. Det är vad detta kapitel handlar om. En utgångspunkt för kapitel 5 är för att förstå vad som sägs om hållbarhet i en RUS, så måste själva RUS förstås – dess syfte, mottagare, funktion och i vilket historiskt, institutionellt och politiskt sammanhang den produceras. Norrbottens och Västernorrlands strategier formuleras inte i tomma intet – utan bär spår av en regionalpolitisk historia såväl som av den nutida omvärlden, av internationell politik såväl som av det lokala sammanhanget. Hållbarhet som det artikuleras i dagsläget förhåller sig också till en specifik period i den regionala politiken, med sina specifika logiker, målsättningar och praktiker. Hållbarheten artikuleras helt enkelt i ett sammanhang.

En egenskap hos diskurser är att de får vissa utsagor att framstå som neutrala och naturliga, som kunskap (Inglis & Thorpe 2012). Bacchi (2009:35, min övers.) definierar diskurser som ”*socialt producerade former av kunskap som sätter gränser för vad som är möjligt att tänka, skriva eller säga om ett givet socialt objekt eller praktik*”. Hon beskriver diskurser som meningssystem, som inkluderar inte bara språk utan också antaganden, värden och så kallade konceptuella logiker (Bacchi 2009). Med termen *konceptuella logiker* åsyftar hon de premisser som är nödvändiga för att en viss problemrepresentation ska kunna komma till och framstå logisk (ibid.). I föregående kapitel kunde vi se en rad åtgärder på vägen till den hållbara framtiden. I detta kapitel ligger fokus på hur hållbarheten motiveras och vad som ligger till grund för de innebörder av hållbarhet som formuleras. Med andra ord gräver vi här djupare i hållbarhetsdiskursen.

5.1 Den regionala politiken och dess logiker

En cirkulär ekonomi skapar också möjligheter till tillväxt samt nya typer av jobb och företag i hela Norrbotten, där resurssnåla och giftfria företag har starka konkurrensfördelar (Region Norrbotten 2019:11).

Så står det skrivet i Norrbottens strategi. I kapitel 4 såg vi att hållbarheten förhåller sig till andra målsättningar, vilket vi ska titta närmare på här. Det är nämligen några teman som återkommer lite oftare än andra.

I Norrbottens strategi skrivs även att ”*LKAB har beslutat att bygga världens första fossilfria gruva och stärkt sin internationella konkurrenskraft genom nya, hållbara lösningar för att minimera påverkan på*

miljön” (Region Norrbotten 2019:4) samt att *”Hållbara effektiva transporter är avgörande för länets konkurrens- och attraktionskraft på en globaliserad marknad”* (Region Norrbotten 2019:32). Denna typ av formuleringar återkommer i flertalet former. Även i Västernorrland strategi skriver man att ett hållbart agerande säkrar det konkurrenskraftiga näringslivet samt att *”Utvecklingen av klimatsmarta samhällen (...) bidrar till attraktiva boendemiljöer och fler besökare”* (Region Västernorrland 2020:16). I meningen efter att det i Norrbottens RUS skrivs att man år 2030 blivit ett av världens mest hållbara samhällen skrivs att *”detta har attraherat många människor från hela världen”* (Region Norrbotten 2019:1). Det hållbara skrivs med andra ord fram som något som kan ge både tillväxt, konkurrenskraft och attraktionskraft.

Ett positivt förhållande mellan konkurrenskraft, attraktionskraft, tillväxt och hållbarhet återkommer i en mängd former, vilket inte minst tar sig uttryck i hur naturresurserna beskrivs. I båda strategierna lyfts länens naturresurser som fortsatt viktiga, men de får delvis nya användningsområden. Denna omställning beskrivs vara positiv ekonomiskt (Region Norrbotten 2019; Region Västernorrland 2020). Region Norrbotten (2019:45) skriver på detta tema att länets *”naturliga förutsättningar”* ska utgöra basen för ett bredare näringsliv. Den vilda naturen och glesa bebyggelsen beskrivs utgöra en grund för att det så kallade Swedish Lapland ska vara en ledande turistdestination. Regionens gleshet, kyla och stabila förnyelsebara elförsörjning beskrivs göra den lämplig för datacenter och andra elkrävande verksamheter. För testverksamhet beskrivs länets gleshet som en konkurrensfördel. Denna omställning av näringslivet formuleras under målområdet *”Smarta hållbara innovationer och entreprenörskap”* (Region Norrbotten 2019:45). Under rubriken *”Skogen är guld värd – både för företagen, invånaren och besökaren”* beskriver Region Västernorrland (2019:4) att både besöksnäring och skogsbranschen är viktiga näringar samt att omställningen till förnyelsebart ger tillväxtpotential för skogsnäringen. Liknande utsagor återfinns i Region Norrbottens RUS (2019). Även kring mer sociala aspekter framträder en positiv relation mellan hållbarhet och dessa andra regionalpolitiska målsättningar. I Norrbottens RUS lyfts välfärdstjänster som en viktig del av hållbara och attraktiva livsmiljöer. I samma dokument skrivs att den åldrande befolkningen kan vändas till ett *”försprång”* genom att de utvecklar innovationer inom omsorgen som exporteras på en *”global marknad”* (Region Norrbotten 2019:29).

I andra studier av den nutida regionala tillväxtpolitiken har det visat sig att andra politiska frågor, såväl jämställdhet och mångfald (Säll

2014; Hudson & Rönnblom 2007; Mitander uå) som miljöfrågor (Säll & Öjehag-Pettersson 2013; Asplund et al. 2010) tenderar att artikuleras som en resurs för tillväxt. Detta tar sig exempelvis uttryck i en ökad betoning på åtgärder relaterade till entreprenörskap (Hudson & Rönnblom 2007; Rönnblom 2008), något vi delvis känner igen här. Det har visat sig att exempelvis jämställdhetssatsningar ofta bygger på flera logiker samtidigt (Stenmark 2012), vilket Säll et al. (2017:6) beskriver som att jämställdhet framställs både som ”*mål och medel*”. Dels är det gott i sig, dels är det funktionellt för exempelvis tillväxt, konkurrens- respektive attraktionskraft (ibid).

Att hållbarhet skrivs fram som något som kan bidra till tillväxt, attraktionskraft och konkurrenskraft kan således ses som att det motiveras som något *funktionellt*, som ett *medel*, för att låna från Säll et al. (2017). Denna representation återkommer, som vi sett, i en mängd former. Samtidigt finns tecken på att hållbarhet motiveras utifrån andra grunder. I synnerhet i Västernorrlands strategi åberopas återkommande vikten av att ta hänsyn till kommande generationer (Region Västernorrland 2020). I båda strategierna återkommer formuleringar såsom att ”*göra önskvärda avtryck i vår omvärld*” (Region Västernorrland 2020:12) och i Region Norrbottens (2019:11) strategi skrivs att en mer cirkulär ekonomi är nödvändig, där vare sig ”*människor, djur, natur, vatten eller luft*” kommer till skada. Båda regionerna nämner ordet *ansvar* i relation till hållbarhet och som vi sett nämns hållbarhet i flertalet övergripande målsättningar (Region Norrbotten 2019; Region Västernorrland 2020) – alltså även som ett *mål* i sig.

Vad vi kan se är sammanfattningsvis att det i dokumenten verkar råda symbios mellan konkurrenskraft, tillväxt, attraktionskraft och hållbarhet. Näringslivets och ekonomins tillväxt och konkurrenskraft kan mycket väl vara en del av den hållbara framtiden – och inte bara det; omställningen till hållbarhet kan i sig vara ekonomiskt gynnsam. Även då hållbarheten beskrivs som gott i sig framträder inget spänningförhållande i relation till tillväxt, konkurrenskraft och attraktionskraft.

Detta kan till att börja med förstås som en berättelse om det ekomoderna, vilket blivit ett utbrett perspektiv (Bailey et al. 2011; Vallström 2014a). Ekomodernismen utmärks av hög tilltro till teknik, grön omställning av industrier och till att kunskapsspridning får människor att agera miljösmart (Böhler 1999). I ett ekomodernistiskt perspektiv går omställning till hållbarhet mycket väl att förena med ekonomisk tillväxt (Bailey et al. 2011) – moderniseringens framåtskridande fortsätter men i en grönare form (Böhler 1999). Berättelserna om det hållbara 2030 har

således drag av ett ekomodernt narrativ, där det fossilfria flyget, turismen i vildmarkens Lappland och de gröna gruvorna ska bära regionerna in i en ljus framtid. Sörlin (1988:10) beskriver hur Norrland vid industrialismens genombrott blev *"Framtidslandet"* – de norrländska naturresurserna skulle bära Sverige in i det moderna. Berättelsen om Framtidslandet får således en ny grön ton.

Men hur kommer det sig att just denna representation formuleras? Vallström (2014a:47) skriver om ekomodernismens utvecklingsmodell i detta sammanhang att *"På detta sätt avspeglas skiftet från statlig fördelningspolitik till marknadsliberal tillväxtpolitik i ekomodernismens modell för hållbar utveckling"*. Vi är något på spåren här. Vi påminner oss om begreppet *konceptuella logiker*, alltså de premisser som krävs för att en problemrepresentation ska framstå logisk. Vad vi sett här är en del i ett större regionalpolitiskt narrativ.

Sveriges regioner behöver vara internationellt konkurrenskraftiga för att kunna attrahera kompetens, företag och kapital. Konkurrenskraftiga regioner står också bättre rustade för att möta bl.a. konjunktursvängningar och olika samhällsutmaningar. Därför är det viktigt att regioner profilerar sig och gör den egna regionen attraktiv för utländska företag, investerare, forskare, studenter, arbetskraft och besökare (Näringsdepartementet 2015:47).

Så står det skrivet i den *Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft*. I denna utsaga framträder ett antal antaganden om världens beskaffenhet. Regionerna måste vara konkurrenskraftiga. De ska locka till sig människor och företag genom att profilera sig. De ska själva kunna möta samhällsutmaningar och inte bara som en del av en nation. Liknande utsagor förekommer även i regionernas strategier. I Norrbottens RUS skrivs att den *"globala konkurrensen ökar och det är bara de mest framgångsrika och attraktiva platserna som växer, lockar investerare, skapar nya jobb och lockar människor"* (Region Norrbotten 2019:6). I Västernorrland konstateras att det är *"vårt gemensamma ansvar att stärka vår plats i världen och göra Västernorrland till en attraktiv plats"* (Region Västernorrland 2020:9). I Västernorrlands strategi är, som vi såg i kapitel 4, två av själva målområdena formulerade som följande; *"2030 är Västernorrland den plats som människor väljer för att leva och besöka"* samt *"2030 är Västernorrland platsen där företag och organisationer väljer att växa"* (Region Västernorrland 2020:13). Vi zoomar in ytterligare i dessa formuleringar. Det som uttrycks här är inte bara att Västernorrland ska vara en plats där företag och människor kan ha det bra. Det ska vara platsen, den plats.

Utsagorna om hållbarhet förhåller sig med andra ord till bredare logiker i den regionala tillväxtpolitiken. Detta politikområde har dock inte

alltid sett ut som det gör idag. På en övergripande nivå har politikområdets förändring beskrivits som en rörelse från en statligt driven politik präglad av en fördelningsrationalitet, till att regionerna själva ska skapa tillväxt och konkurrenskraft (Säll 2014; Westholm 2013; Grundel 2013; Johansson 2013; Öjehag-Pettersson & Säll 2013; Mitander 2013). Detta skifte kan inte minst illustreras med politikområdets namn. Efterkrigstidens lokaliseringspolitik blev på 1970-talet regionalpolitik, vilket 2001 blir regional utvecklingspolitik och det är först 2008 det får sitt nuvarande namn (Tillväxtverket 2016). Att regionerna formulerar och genomför sina egna utvecklingsstrategier är i sig relativt nytt; denna förändring inleddes på 90-talet (Johansson 2013; Tillväxtverket 2016) och fullbordades 2019 (Sveriges Kommuner och Regioner 2019a).

Termen *nyregionalism* används ibland för att beskriva nutida tendenser i regional politik (Säll & Öjehag-Pettersson 2013). Till dessa hör exempelvis att regionerna blir alltmer ansvariga att generera egen tillväxt, att regionernas relation till den internationella arenan ökar i betydelse och att relationen mellan offentliga och privata aktörer förändras (ibid.). Den regionala tillväxtpolitiken har vidare beskrivits som ett politikområde som alltmer präglas av en nyliberal rationalitet (Säll & Öjehag-Pettersson 2013; Mitander uå; Öjehag-Pettersson 2015; Grundel 2013; Rönnblom 2008). Detta kan i sin tur beskrivas som att marknadslogiker förlängs till andra arenor (Bacchi 2009; Larner 2000; Harvey 2007; Brown 2015) – inklusive i själva staten, på såväl nationell som lokal nivå (Jessop 2002; Peck & Tickell 2002; Rönnblom 2008). Hur tar sig då dessa breda förändringar uttryck?

Det har till att börja med påvisats att tillväxt kommit att bli ett alltmer dominant mål i den regionala politiken (Rönnblom 2008; Westholm 2013; Mitander uå; Säll 2014; Öjehag-Pettersson 2015; Säll & Öjehag-Pettersson 2013; Tillväxtanalys 2012; Vallström 2014a). Tillväxt är inget nytt ord eller mål i politikområdet, men dess roll kan sägas ha förändrats något (Tillväxtanalys 2012). Ett uttryck för orienteringen mot tillväxt är att regionerna anses ansvariga att generera tillväxt för att upprätthålla välfärden; tillväxten blir en förutsättning för välfärd (Säll & Öjehag-Pettersson 2013; Westholm 2013). Detta skiljer sig till viss del från hur politikområdet sett ut tidigare. När det benämndes som lokaliseringspolitik respektive regionalpolitik stod gles- och landsbygder i fokus och viktiga styrmedel var statliga stöd och skatteutjämning (Johansson 2013; Tillväxtanalys 2012). Det har även påvisats att i den nutida regionala tillväxtpolitiken finns en stark idé om att regionerna befinner sig i en konkurrenssituation (Säll & Öjehag-Pettersson 2013; Westholm 2013; Grundel 2013; Syssner 2012). I denna logik blir det

nödvärdigt för regionerna att framstå attraktiva i konkurrensen om investeringar och människor (Grundel 2013; Syssner 2012). Vi påminner oss om målet med politikområdet: ”*utvecklingskraft med stärkt lokal konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet*” (Regeringen 2020).

Säll och Öjehag-Pettersson (2013) skriver att en följd av idén om att regionerna befinner sig i en konkurrenssituation är att det blir viktigt att hitta sina unika styrkor och egenskaper. Något motsägelsefullt, fortsätter de, tycks konkurrensfördelar i globaliseringsdiskursens logik bildas i det lokala (Porter 2008 se Säll & Öjehag-Pettersson 2013). I både Norrbottens och Västernorrlands strategi kan vi se att vissa kvaliteter lyfts fram som unika för regionen, såsom naturkraft och gleshet, vilka ska ligga till grund för den framtida tillväxten och konkurrenskraften. Att just det glesa blir en konkurrensfördel ter sig särskilt intressant med bakgrund i regionalpolitikens historia, där glesheten tenderat att beskrivas som en nackdel (Tillväxtanalys 2012). Vid flertalet tillfällen förekommer även uttryck såsom ’världsledande’, både i allmänhet och i relation till aspekter som knyts till hållbarhet. Västernorrland ska ligga ”*i framkant*” för fossilfritt flyg (Region Västernorrland 2020:18) och Norrbotten ska vara världsledande inom besöksnäringen (Region Norrbotten 2019). Båda regionerna skriver uttryckligen att de ska vara ”*föredömen*” (Region Norrbotten 2019:1) och ”*förebilder*” (Region Västernorrland 2020:14) i fråga om hållbarhet. Utsagorna om vikten av att regionerna *profilerar sig* ekar här i bakgrunden.

Berättelserna om hur regionerna i princip konkurrerar om att bli mest hållbara kan givetvis läsas som att de anser hållbarhet mycket viktigt. Satt i ett bredare sammanhang kan det också läsas som att det råder en tävlan, där det blir viktigt *i sig* att vara ledande och ha något unikt att erbjuda. Det som framträder i dokumenten kan således läsas som en berättelse om regioner som *lyckats* i en kontext där de behöver vara konkurrenskraftiga och attraktiva samt ha unika egenskaper som sätter dem på kartan. Oavsett vilken tolkning som görs kan konstateras att hållbarhetsmålen skrivs in i ett sammanhang där antaganden om att platsen behöver skapa attraktivitet gentemot både människor och kapital och där regionerna själva bär ansvar för att lyckas i den globala konkurrensen ter sig som ofrånkomliga sanningar.

Som nämndes i inledningen är en egenskap hos diskurser att de får specifika föreställningar att framstå som självklara. Vi återgår även till Bacchis diskursdefinition, som kunskaper som sätter gränser för vad som blir möjligt att säga och tänka. Vad vi sammanfattningsvis kan

konstatera är att berättelsen om hållbarhet förhåller sig till vissa specifika antaganden om hur världen är beskaffad. Allra tydligast kanske detta artikuleras i att de globala megatrenderna beskrivs som krafter – det är såhär världen ser ut, det är bara att anpassa sig. På så vis bidrar strategierna också till att konstruera och reproducera denna bild av verkligheten. Tillväxt, konkurrens- och attraktionskraft formuleras på liknande vis som självklara mål och det finns inget i dokumenten som indikerar att nödvändigheten i dessa ifrågasätts – de framstår som *kunskap*. På detta skrivs hållbarheten in som ett slags prefix. Dessa målsättningar sätter således vissa yttre gränser för vad som kan sägas om hållbarhet och ur detta växer den ekomoderna representationen fram. Det finns dock fler lager i dokumenten. Vi gräver vidare.

5.2 Den regionala politiken och dess strategier

I kapitel 4 kunde vi se att hållbarheten knyts samman med en rad andra övergripande visioner som *i sig* kan fyllas med flertalet innebörder. Vi såg även att mer konkreta indikatorer lämnar mycket öppet för tolkning; vad definierar exempelvis ett hållbart företag? Detta med följden att själva problemrepresentationen och innebörden av hållbarhet framstår mångtydig. Vad är egentligen innebörden av ett ord som knyts till allt från jämställdhet och arkitektur till konkurrenskraft och arbetsmiljö?

Det finns ytterligare lager i detta. Det är nämligen något med åtgärderna och prioriteringarna som gör dem svåra att föreställa sig hur de ska gå till. Även då en någorlunda tydlig problemrepresentation framträder lämnas vissa aspekter outtalade. Både de övergripande visionerna och mer konkreta åtgärderna formuleras nämligen huvudsakligen med en slags passiv meningsbyggnad, utan tydliga aktörer. I de fall en aktör specificeras är det för det mesta ett *vi* eller *alla*. Ett av många exempel på aktörslösa formuleringar är: ”*Möjliggör för Norrbotten att verka för hållbara gränsöverskridande transporter på nationell och internationell nivå*” (Region Norrbotten 2019:34). Denna typ av formulering lämnar läsaren med ett antal frågor. Här kan man exempelvis undra; vem är Norrbotten? Vem ska vara möjliggöraren för denne Norrbotten? Och vad innebär det egentligen att möjliggöra för någon att verka för något? Detta är dessutom ingen åtgärd, utan ett *förslag* till åtgärd. Det ovanstående åtgärdsförslaget formuleras inom målområdet *Hållbara transporter och tillgänglighet*. Här kan man även fråga sig hur åtgärdsförslaget skiljer sig från målet. Är det så att något som egentligen är ett mål, ”hållbara gränsöverskridande transporter på nationell

och internationell nivå”, har omformulerats till en åtgärd helt enkelt genom att ett uppmanande verb lagts till i början?

Det ska tilläggas att en regional utvecklingsstrategi är just det, en strategi. Som båda regionerna beskriver ska det praktiska arbetet brytas ner i arbetsplaner och delmål (Region Norrbotten 2019; Region Västernorrland 2020). Det finns således skäl att inte vara alltför specifik. Stilen på formuleringarna gör dock något med själva innebörderna. Svårgripbarheten i åtgärderna verkar snarare vara regel än undantag – de flesta åtgärdsförslagen i Norrbottens strategi inleds just med ett verb i imperativform. Stötta. Stimulera. Främja. Utveckla. Satsa. Åtgärdsförslagen är alltså formulerade som uppmaningar. Ytterligare exempel från Norrbottens åtgärdsförslag är att ”*Skapa förutsättningar för ett miljösmart beteende i hela länet*” (Region Norrbotten 2019:27). I Västernorrlands strategi skrivs i liknande termer exempelvis att ”*Alla ska ges en möjlighet att minska klimatpåverkan vid resande*” (Region Västernorrland 2020:17). Denna typ av formuleringar återkommer gång på gång i dokumenten och lämnar läsaren med både ett vem, vad, hur och varför hängande i luften. Det är som att vagheten i sig säger något, att åtgärderna som antingen saknar aktör eller hänvisas till ett ”vi”, i sig är en central del av vad som sägs om hållbarhet. Hur kan vi förstå det här?

Betoningen på samverkan kan inledningsvis ses som en indikation på governance. Från *government* till *governance*, eller det svenska ”*centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning*” (Hedlund & Montin 2009a:7) är ett vanligt förekommande uttryck i litteratur om nutida samhällsstyrning. Ett flertal empiriska fenomen är förknippade med denna tes, såsom en förändring av statens roll både i relation till den internationella arenan och de regionala och lokala, samt att politik alltmer formas i nätverk och partnerskap (Hedlund & Montin 2009a). I något bredare termer beskriver Hedlund och Montin (2009b) att vi, i en svensk kontext, kan se en rörelse från hårda till mjukare styrningsmodeller, med nya kombinationer av styrningsformer. Här lyfter de bland annat fram *diskursiv styrning*, som de beskriver som att forma och uppmuntra vissa sätt att tänka. Detta menar de har blivit alltmer utbrett, i synnerhet vad gäller hållbar utveckling (ibid.). Framväxten av *målstyrning* i förvaltningarna har vidare knutits till rörelsen från *government* till *governance*; politiken sätter övergripande mål men det är förvaltningarna som i samverkan med andra aktörer konkretiserar dem (Alnebatt & Rönnblom 2016). Syssner (2012) skriver på liknande vis att styrning i regionala och kommunala sammanhang genomgått vissa förändringar, vil-

ket kan benämnas i termer av både målstyrning, metastyrning, visionsdriven styrning och platsmarknadsföring. Det gemensamma är att styrningen till stor del sker genom övergripande mål och visioner (Ibid).

Vi kan således se dokumenten som ett uttryck för vissa typer av *styrning*. Dessa dokument ligger på flera sätt långt från hierarkisk detaljstyrning. I denna styrningslogik är snarare breda mål, visioner och berättelser om den goda platsen viktiga element, som både formuleras och ska genomföras med bred samverkan. Ur detta växer de mångtydiga innebörderna, breda visionerna och aktörlösa åtgärderna fram som en logisk följd av RUS:ens språk och funktion. Vad som sägs om hållbarhet formas med andra ord även av själva styrningsformerna.

5.3 Tillbaka till premisserna

Frågan som stått i fokus för kapitel 5 har varit hur hållbarheten motive- ras samt vad som ligger till grund för innebörderna av hållbarhet, en fråga som bygger vidare på resultaten i kapitel 4. Vi påminner oss även om den övergripande fråga som väglett denna uppsats, Bacchis (2009:2) ”*what’s the problem represented to be?*”. Denna framstår något dubbel i sammanhanget. Vad vi sett är nämligen att innebörderna av hållbarhet, något paradoxalt, framstår både *specifika* och *undflyende*.

Vi har för det första sett att dokumenten till viss del faktiskt utgår från en specifik verklighetsbeskrivning. Med bakgrund i den bredare regionalpolitiska diskursen växer den ekomoderna representationen av hållbarhet fram som det självklara svaret. I den mån en specifik agenda formuleras glider den dock in i det förgivettagna, som kunskap.

Vi har för det andra sett att den visionsorienterade styrningsformen lämnar en del att önska vad gäller specificering av både vem, hur, vad och varför. Den kanske viktigaste konsekvensen av bristen på specificeringen är att den lämnar öppet för mycket olika tolkningar av vad hållbarheten överhuvudtaget innebär. Hållbarhetens innebörder, själva problemrepresentationen, glider undan.

Framtidsberättelserna som inledde alltihop framträder sammanfattningsvis nu med fler lager. Berättelserna om den goda framtiden som ska nås med samverkan får en ny dimension när de läses med styrningsformerna som fond. Berättelserna om hur platser måste sticka ut och sätta sig på kartan för att kunna hävda sig mot de globala krafter som sveper in, får även de ytterligare lager läst utifrån bredare logiker i politikområdet. Innebörderna av hållbarhet formas således både av andra målsättningar i politikområdet och av själva formerna för politiken.

6 Hållbarhetens gränser

Av alla ord som formuleras i en RUS är det ett ord som framstår som fullständigt centralt. Vi. Ordet återkommer gång på gång i dokumenten och som vi kunnat se lyfts samverkan som den viktigaste delen i arbetet framåt; genom ett *vi* uppnås drömmen om framtiden. Men vilka utgör egentligen detta vi?

Detta kapitel heter hållbarhetens gränser, vilket åsyftar diskursers förmåga att sätta gränser för vad som blir möjligt att säga. I detta avslutande kapitel fokuserar vi på utrymmet att utmana hållbarhetsdiskursen. Vi börjar med att titta närmare på *makt* och gräver sedan djupare i hållbarhetsdiskursens gränser.

6.1 Makt över den hållbara framtiden

Vem har egentligen makt över vad som sägs i en RUS? Detta är inte en helt enkel fråga att besvara.

Som tidigare nämnts är en mängd aktörer inblandade i både formulering och genomförandet av RUS; utöver regionerna deltar både näringsliv, medborgare och civilsamhälle (SFS 2017; Region Norrbotten 2019; Region Västernorrland 2020). Dessa är dock inte de enda inblandade. I förordningen som reglerar det regionala utvecklingsansvaret står att det *”regionala tillväxtarbetet ska bedrivas i syfte att uppfylla målen för den regionala tillväxtpolitiken och EU:s sammanhållningspolitik”* (SFS 2017). Arbetet med RUS förhåller sig således till mål satta både på EU-nivå och nationell nivå. Tillväxtverket (2020) skriver om den regionala tillväxtpolitiken att *”Regeringen styr till exempel genom lagar, förordningar, strategier, regleringsbrev och villkorsbeslut – medan uppgiften för regional nivå är att förverkliga politiken med utgångspunkt i sina skiftande förutsättningar”*. Det har påpekats att governance inte nödvändigtvis medför *mindre* statlig styrning och makt, bara att styrningen ändrar form (Rönblom 2008; Pierre 2009). Detta slår an en ton här. Det är visserligen huvudsakligen regionala aktörer som sitter vid bordet när RUS formuleras, men själva dagordningen har delvis redan satts (jfr Asplund et al. 2010). I allt detta uppkommer vissa problem.

Vad vi ser här är för det första, något hårdraget, att regeringen styr – men ansvaret ligger på regionerna. I dokumenten skrivs mycket riktigt att respektive region bär det formella ansvaret för arbetet (Region Norrbotten 2019; Region Västernorrland 2020). I kapitel 5 kunde vi dock se

att åtgärderna antingen står aktörslösa eller hänvisas till ett icke närmare definierat *vi*, samt bygger på en mängd aktörers initiativ och agerande. I governancelitteraturen brukar just frågor om ansvarsutkrävande problematiseras (Hedlund & Montin 2009a; Pierre 2009). Vem bär egentligen *ansvaret* om Västernorrlands utsläpp inte minskar eller om LKAB inte blir fossilfria? Att människor har förutsättningar och möjlighet att minska miljöpåverkan är heller inte samma sak som att det faktiskt sker.

För det andra framträder en komplex situation vad gäller *makt*. Det ska här sägas att makt kan definieras på olika sätt. I den foucauldianska förståelse av makt som Bacchi utgår ifrån ses makt inte som något aktörer *innehar* (Bacchi 2009), det är inte så enkelt som en fråga om vem som bestämmer över vem (Foucault 1991). Istället existerar makten i diskurser, i kunskap, i det som anses sant om världens beskaffenhet – överallt snarare än någonstans (ibid.). Till att börja med kan dock konstateras att till grund för det som skrivs i en RUS ligger beslut som fattats såväl på EU-nivå, nationell nivå som på den regionala och lokala. I studier kring governmentality är ”*government at a distance*” – styrning på avstånd – ett vanligt uttryck (Bacchi 2009:29), vilket ringar in något centralt här. Hedlund och Montin (2009b:206) beskriver att governmentality kan förstås som ”*en situation där självreglerande aktörer och nätverk handlar i enlighet med en policy som de själva format och som står i samklang med statens intressen*”. Governmentalitybegreppet kommer från Foucault och en aspekt av detta handlar just om de självdisciplinerande subjekten (Dean 2009). Detta är även central del av Foucaults förståelse av makt; att makt i moderna samhällen till stor del tar sig uttryck i att subjekten själva internaliserar en viss föreställning (Dean 2009; Inglis & Thorpe 2012). Rose beskriver i linje med detta att i liberala regimer sker styrningen genom att ”*producera politiska subjekt som föreställer sig vara fria och som agerar därefter*” (Bacchi 2009:38, min övers.). Ur ett mer foucauldianskt perspektiv kan således sägas att medan de åtgärdsförslag och visioner som formuleras i RUS-dokumentet å ena sidan kan tolkas som relativt tandlösa då bygger på att olika aktörer frivilligt agerar på ett visst sätt, kan å andra sidan hävdas att makten visserligen tar sig dolda former – men den är inte mindre närvarande eller stark för det.

Allra tydligast kanske allt detta materialiseras i en utsaga från Norrbottens strategi. I ett stycke om att locka nya invånare skriver man att ”*Här behövs fler ambassadörer för länet, både företag och människor, som alla bidrar till att attrahera nya norrbottningar, genom att berätta om och visa upp rätt bild av Norrbotten*” (Region Norrbotten 2019:20). Den uppmärksamma lägger märke till formuleringen ”rätt bild”. I en

efterföljande åtgärd beskrivs att man ska stärka *”Norrbottnens varumärke genom att bygga stolthet, förmedla kunskap och berättelser om länets förutsättningar och attraktivitet”* (ibid). Även i Västernorrland strategi återkommer liknande formuleringar om att man utåt ska arbeta som *”en enhet”* och att *”vi alla”* är representanter för regionen (Region Västernorrland 2020:14). Vi var i kapitel 5 inne på att regionerna förhåller sig till en verklighetsbeskrivning där de behöver framstå attraktiva utåt. Syssner (2012:11) definierar *platsmarknadsföring* som *”ett långsiktigt, strategiskt arbete som syftar till att förändra, förbättra eller förstärka bilden av en plats”*. Platsmarknadsföring brukar anses rikta sig både utåt och inåt; mot investerare och besökare såväl som mot de egna medborgarna (Syssner 2012; Mukhtar-Landgren 2009) och har beskrivits som en *”visions- och målorienterad form av metastyrning”* (Syssner 2012:40). Både de övergripande visionerna och utsagorna om ett enigt vi som arbetar tillsammans för regionen är med andra ord uttryck för både styrning och makt. I utsagor såsom att kommunicera *”rätt bild”* och stå enade utåt existerar makten både i själva avgörandet av vad som är rätt bild och i att människor ska internalisera och agera utifrån detta, till förmån för regionen. Det är inga hårda styrmedel eller tvingande åtgärder vi ser; styrningen och makten ligger i att forma ett visst sätt att tänka. På så vis blir den också svår att ta på.

I detta sammanhang kan påpekas att den som lägger några RUS-dokument bredvid varandra sannolikt får syn på en paradox. I dokument där regionerna ska berätta om vad som definierar just dem, vilka unika egenskaper som sätter dem på kartan (Säll & Öjehag-Pettersson 2013) tycks de nämligen sätta sig på kartan på väldigt likartade sätt. Att regioner artikulerar likartade egenskaper har påpekats i ett flertal sammanhang (jfr Vallström 2014a); de är attraktiva och konkurrenskraftiga (Grundel 2013), innovativa, internationella och flexibla (Westholm 2013). Westholm (2013:59) skriver angående nutida regionbyggen att *”Regionens identitet formuleras därför inte som en historiskt förankrad gemenskap utan som ett svar på vad man uppfattar att konkurrensen kräver”*. Detta kan uppfattas som något krasst formulerat. Det ter sig dock inte som en slump att regionerna formulerar de visioner de gör, att just de ska vara världsledande och den bästa platsen. Berättelserna om vad regionerna *är* och ska vara, tycks helt enkelt formas av vad de uppfattar att de *måste* vara. I dokumenten framstår det som att det huvudsakligen är regionens aktörer som avgjort innehållet i RUS:en. Redan i själva uppdraget till regionerna står dock exempelvis att arbetet ska ske i bred samverkan (SFS 2017) och som vi sett pekas både prioriteringar och megatrender ut redan i den nationella strategin. Dessa följer med in

i de regionala strategierna, stöps i viss utsträckning om i en norrbottnisk och västernorrländsk dialekt – men följer i stora drag samma språk.

Bacchi (2009:36, min övers.) skriver angående dominanta diskurser att detta brukar vara *”diskurser som är institutionellt sanktionerade, produkterna av institutionella (icke-diskursiva) praktiker som upprätthåller dem”*. Detta kan förstås i relation till Foucaults koncept *”rules of formation”*, eller *”punkten där diskursen möter icke-diskursiva domäner såsom institutioner (...) och ekonomiska processer”* (Bacchi 2009:37, min övers.). Enklare uttryckt så skapar politikens innehåll och praktik tillsammans en komplex situation för utrymmet att utmana det som sägs om hållbarhet. Det är inte märkligt vare sig att dokumenten inte är helt specifika eller att de formulerar de omvärldsbeskrivningar och prioriteringar de gör. I just detta ligger dock själva poängen; styrningsformerna ställer till det. I de fall en specifik politisk agenda formuleras har denna delvis redan bestämts när uppdraget når regionerna. Då specificeringen glider undan ser vi istället spår av den visionsdrivna styrningens praktik. Här kan vi därför fråga oss: vilket utrymme finns det överhuvudtaget att artikulera andra innebörder av hållbarhet? Och hur utmanas en diskurs som ”alla” står bakom?

6.2 Vem vill inte nå hållbarhet?

Jag vill inleda denna sista del med att påstå att få människor skulle höja sin röst för att en plats ska vara ohållbar, ovälkommande och oattraktiv med en illa fungerande kompetensförsörjning. Vad jag vill säga med detta är att det är något med hur självklar hållbarheten framstår som skapar problem. Shore och Wright (1997:12) skriver på detta tema att *”one cannot successfully argue against the ’proper order of things’”*; det är svårt att argumentera emot det självklara. Slående med det som skrivs i strategierna är att det framstår självklart att alla i grunden är överens om hållbarhet, det gäller bara att förverkliga den. Men är det så enkelt?

”ETT Västernorrland”, är uttrycket som inleder beskrivningen av Västernorrlands vision; ”ett” med versaler (Region Västernorrland 2020:5). En kärna bor i dessa tre bokstäver. En liknande kärna kommer till uttryck på SKR:s hemsida, där man skriver att det *”regionala ledarskapet utövas utan formella maktmedel eller traditionell ordergivning (...). Man arbetar med och genom andra aktörer för att lyckas, i ett ständigt pågående processarbete där enighet är en framgångsfaktor”* (Sveriges Kommuner och Regioner 2018). De skriver vidare att för att

politiken ska lyckas är ”stor politisk enighet” och ”konsensus” viktigt (ibid.). Det har påvisats att den regionala politiken blivit alltmer konsensusinriktad (Johansson 2013; Westholm 2013). Exempelvis har det påpekats att när styrningslogiken bygger på förhandling mellan aktörer genom nätverk och partnerskap är politiska konfliktlinjer att betrakta som hinder (Johansson 2013; Rönnblom 2008). Det har även påvisats att i en kontext där regionerna konkurrerar med varandra och förväntas bygga ett slags platsvarumärke finns inget större utrymme för interna ideologiska motsättningar – regionen måste stå enad mot omvärlden (Westholm 2013; Rönnblom 2008). Kan det vara så att vad vi ser i de mångtydiga innebörderna är ett spänningsförhållande mellan att specificera vad det hela handlar om och att nå bred enighet?

Det framstår genomgående i hela politikområdet som viktigt *i sig* med enighet; att man arbetar utåt som en enhet, kraftsamlar tillsammans och bildar det där vi:et. Det ska påpekas att båda strategierna nämner behovet av svåra prioriteringar, konfliktlösningsmekanismer och, som tidigare nämnts, att det krävs mod för att nå den hållbara framtiden (Region Norrbotten 2019; Region Västernorrland 2020). När det kommer till att specificera vilka intressen som är föremål för de modiga prioriteringarna skingras dock beskrivningarna. I stora drag verkar omställningen snarare gå relativt smärtfritt; vissa aktörer ställer visserligen om till fossilfritt, men som vi kunnat se beskrivs detta som ekonomiskt gynnsamt. Eventuella målkonflikter och skilda synsätt tycks med andra ord försvinna in i skuggan av samverkan som mirakelmedlet och den ekomoderna berättelsen om den ljusa framtiden.

Det har vidare visat sig att de berättelser om platser som breder ut sig i den kommunala och regionala praktiken, där hållbarhet blivit ett allt vanligare inslag (Hedlund & Montin 2009b; Anderberg & Clark 2013), kan skapa en diskrepans gentemot vad platsens invånare upplever (Mukhtar-Landgren 2009; Vallström 2014b). Mer komplexa och mindre fördelaktiga karaktärsdrag utelämnas helt enkelt ur den optimistiska framtidsvisionen (Grundel 2013) och berättelsen fränkopplas sammanhanget där den produceras (Vallström & Vallström 2014). Vi närmar oss en kärna. Det är som att själva formatet för politiken gör att mer komplexa dimensioner inte ryms inom hållbarhetsdiskursens gränser. Alnebratt och Rönnblom skriver vidare att ett problem med *målstyrning* är att mellan de vaga målen och försöken till konkretisering då tjänstepersoner formulerar indikatorer finns inte mycket utrymme för konflikter om målens innehåll – för *politiska* svar på varför något är bra

eller dåligt (Alnebratt & Rönnblom 2016; jfr Mouffe 2008²). De skriver vidare att när ”*problemformuleringen uteblir, uteblir också möjligheten att argumentera för varför förändring är viktig, liksom för vad det är som behöver åtgärdas. Det blir helt enkelt mindre politiskt*” (Alnebratt & Rönnblom 2016:14). Allt detta slår an en ton här.

I linje med Alnebratt och Rönnbloms (2016) resonemang om jämställdhetspolitiken vill jag påstå att det i det hållbarhetspolitiska projektet finns dimensioner där man kan ge olika svar på vad som är *önskvärt*. Mer konceptuella frågor om själva problemformuleringen tycks dock inte få plats någonstans. Ska omställningen exempelvis ske med offentliga investeringar, marknadsmekanismer eller något annat? Vad händer om hållbarhetsomställningen inte genererar konkurrenskraft? Vilka bär ansvaret för omställningen och vad säger olika svar om synen på individens respektive marknadens roll kontra staten? Mer djupgående frågor om hållbarhetens natur tar antingen formen av neutral kunskap eller undgår att besvaras. På så vis kan specifika politiska agendor i form av den ekomoderna representationen samexistera med övergripande visioner som får så många och breda innebörder att de nästan framstår innehållslösa – allt under ett skimmer av att hållbarheten är så självklar att ingen kan motsätta sig den. Ett verkligt artikulerande av mer djupgående frågor om hållbarhetens natur verkar helt enkelt ligga bortom diskursens gränser.

Hållbarhetsbegreppet har i en mängd sammanhang kritiserats för att vara ett vagt begrepp som lämnar öppet för mångtydiga tolkningar (Storbjörk et al. 2009; Asplund et al. 2010; Nightingale et al. 2019; Vallström 2014c). Det har dock också påtalats att vagheten i viss utsträckning är en styrka, då den möjliggjort flexibla samtal (Barnes & Hoerber 2013). Vagheten förmår med andra ord samla en bredd av aktörer vid samma bord. En funktion som hållbarhetsbegreppet får i dokumenten verkar vara just att det *ska* innefatta en mängd sakfrågor och perspektiv – och vara något som *alla* i någon mån kan stå bakom. I detta ligger kanske både hållbarhetsbegreppets svagheter och styrkor, risker och möjligheter – såväl i Västernorrland och Norrbotten som ute i världen. Som sagt; vem höjer sin röst för att Norrbotten ska vara världens ohållbaraste region?

² Alnebratt och Rönnblom knyter an sin kritik av målstyrningen till Mouffes diskussion om antagonism, som hon menar är en ofrånkomlig del av det politiskas väsen och av demokratin (Mouffe 2008).

7 Slutord

”Världens hållbaraste region?” är rubriken för denna uppsats, vilket vi känner igen från visionen som inledde Norrbottens strategi. Min rubrik följs dock av ett frågetecken, som kan tolkas som en slags tveksamhet. På ett plan låter det för den hållbarhetsengagerade som en dröm att regionerna tycks tävla i hållbarhet. Vid en närmare anblick blir dock bilden mer komplicerad.

Syftet med uppsatsen har varit att undersöka innebörderna av hållbarhet i den regionala tillväxtpolitiken; hur vägen till den hållbara framtiden ser ut, vad som ligger till grund för hållbarhetens innebörder och hur utrymmet att utmana dessa ser ut. Det är en komplex bild som framträder. Hållbarheten får en rad innebörder; den blir både ett mål och ett medel och artikuleras både genom mätbara indikatorer och övergripande visioner. Möjligheterna att utmana hållbarhetens innebörder kompliceras både av att vissa antaganden framträder som kunskap och av politikens former. Specifika politiska agendor varvas här med mångtydiga visioner. I båda dessa lager; den ekomoderna representationen och de breda visionerna, framstår hållbarheten som något som alla i grunden självklart står bakom. Denna självklarhet medför risker.

I en regionalpolitisk kontext där nödvändigheten i tillväxt, konkurrenskraft och attraktionskraft framstår som oemotsägliga sanningar – som dessutom formuleras redan på nationell nivå, kan frågan väckas vilket utrymme som finns att artikulera en annan hållbarhetsberättelse än den om det ekomoderna framtidslandet. I den visionsdrivna styrningens och governancemodellens praktik, där de breda idealbilderna och vi:et snarare än problemanalysen och målkonflikterna står i fokus, kan på liknande vis ifrågasättas vilket utrymme som finns för diskussion om själva problemanalysen. I allt detta framstår det viktigt att inte ta hållbarhetens innebörder för givna. Om det tas för givet att alla i grunden är överens om hållbarhet framträder en risk att utrymmet för specificering och artikulering av mer djupgående frågor blir trångt. I det förgivettagna kan även specifika föreställningar ta formen av neutral kunskap, trots att de inte är det.

Denna uppsats kan läsas som en kritik mot bred sektorsöverskridande samverkan. Att engagerade människor från samhällets olika delar samarbetar för att lösa en av världens mest brännande utmaningar är givetvis inget negativt. Problemet är snarare att både makt, ansvar och styrning – och själva problemanalysen – tar sig svårgripbara former. I allt detta framstår kritisk reflektion kring den egna praktiken som central;

vad som tas för givet, vad som utelämnas från dagordningen och vilket utrymme det finns för djupgående frågor om själva problemformuleringen utan att det tar stopp vid idealet om bred samverkan och enighet. När något uttalas, träder ut ur det förgivettagna och blir en uttalad punkt på dagordningen, möjliggörs både specificering och kritisk reflektion.

I slutändan är nämligen den hållbara framtiden i all sin tvetydighet en plats dit vi måste ta oss. I fonden till allt detta ligger en verklighet bortom språket, i form av klättrande koldioxidhalter och biofysiska processer som människan driver på – men i slutändan riskerar att stå maktlös inför. Det som i allt detta framträder som avgörande steg på vägen är att närma sig och att förmå uttala svar på frågan; vad är egentligen problemet som ska lösas?

Där stannar just denna uppsats, med förhoppning om att andra studier följer som tittar närmare på vad jag inte har lyckats berätta om. Hur hanteras exempelvis den komplexa situation som framträtt här av aktörerna på fältet? Det är i slutändan i mötet med människor och genom dessa människors handlande som innebörderna i texterna kommer till liv. Just denna uppsats handlar dock om själva texterna och här tar den berättelsen slut.

Referenser

- Alnebratt, K; Rönnblom, M. (2016). *Feminism som byråkrati*. Stockholm: Leopard förlag.
- Anderberg, S; Clark, E. (2013). Green and sustainable Øresund region: Eco-branding Copenhagen and Malmö. I: Vojnovic, I. (red). *Urban sustainability: A Global Perspective*. Michigan: Michigan State University Press. ss. 591 – 610
- Asplund, E; Hilding-Rydevik, T; Håkansson, M; Skantze, A (2010). *Vårt uppdrag är utveckling – hållbar utveckling och regional tillväxt*. Rapporter Institutionen för Stad och Land, Sveriges Lantbruksuniversitet, nr 2, 2010.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Upplaga 1. Pearson Australia.
- Bacchi, C. (2018). *Comparing WPR and critical discourse analysis*. Tillgänglig: <https://carolbacchi.com/2018/05/14/comparing-wpr-and-critical-discourse-analysis/> [2020-03-05]
- Bailey, I; Gouldson, A; Newell, P. (2011). Ecological Modernisation and the Governance of Carbon: A Critical Analysis. *Antipode*. Vol 43 (3). ss. 682 – 703.
- Barnes, P.M; Hoerber, T.C. (2013). Linking the discourse on sustainability and governance. I: Barnes, P.M; Hoerber, T.C. (red). *Sustainable Development and Governance in Europe: The Evolution of the Discourse of Sustainability*. New York: Routledge.
- Bergström, G; Boréus, K. (2012a). Diskursanalys. I: Bergström, G; Boréus, K. (red). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Upplaga 3:9. Lund: Studentlitteratur AB. ss. 353 – 415
- Bergström, G; Boréus, K. (2012b). Innehållsanalys. I: Bergström, G; Boréus, K. (red). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Upplaga 3:9. Lund: Studentlitteratur AB. ss. 49 – 90
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Bäck-Wiklund, M. (2007). Fenomenologi: Livsvärld och vardagskunskap. I: Månsson, P. (red). *Moderna samhällsteorier*. 8:e upplagan. Stockholm: Norstedts.
- Böhler, T. (1999). Ekologisk modernisering – en modefras eller ett hållbart argument? I: Bruun, H; Gullberg, T. (red). *Humanekologiska perspektiv på människans tillvaro*. Nora: Bokförlaget Nya Doxa. ss. 169 – 176.
- Dean, M. (2009). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. 2:a upplagan. SAGE Publications Ltd.
- Grundel, I. (2013). Kommersialisering av regioner: Om platsmarknadsföring och regionbyggande. I: Mitander, T; Säll, L; Öjehag-Pettersson, A. (red) *Det regionala samhällsbyggandets praktiker. Tiden, makten, rummet*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos. ss. 163 – 181

- Foucault, M. (1991). *Discipline and punish: the birth of a prison*. London: Penguin.
- Harvey, D. (2007). Neoliberalism as Creative Destruction. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 610. ss. 22 – 44.
- Hedlund, G; Montin, S. (2009a). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I: Hedlund, G; Montin, S (red). *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus förlag. ss. 7 – 36
- Hedlund, G; Montin, S. (2009b). Den samtida samhällsstyrningen: både kontinuitet och förändring. I: Hedlund, G; Montin, S (red). *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus förlag. ss. 201 – 208
- Hudson, C; Rönnblom, M. (2007). Regional development policies and the constructions of gender equality: The Swedish case. *European Journal of Political Research* (46) ss. 47 – 68
- Inglis, D; Thorpe, C. (2012). *An invitation to social theory*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. *Antipode*. Vol. 34 (3). ss. 452 – 472
- Johansson, J. (2013). Regionalpolitikens utveckling: Mellan politisk kamp och ekonomisk nytta. I: Mitander, T; Säll, L; Öjehag-Pettersson, A. (red) *Det regionala samhällsbyggandets praktiker. Tiden, makten, rummet*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos. ss. 51 – 72
- Kvale, S; Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Upp- laga 2:8. Lund: Studentlitteratur AB.
- Larner, W. (2000). Neoliberalism – Policy, Ideology, Governmentality. *Studies in Political Economy*. Vol. 63. ss 5 – 25
- Mitander, T. (2013) Regionalt medborgarskap: Sociala rum och ordnande praktiker. I: Mitander, T; Säll, L; Öjehag-Pettersson, A. (red) *Det regionala samhällsbyggandets praktiker. Tiden, makten, rummet*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos. ss. 143 – 160
- Mitander, T. (uå) Undoing the regional demos? The quiet struggles of gender equality in regional development. Opublicerat manuskript. *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research*.
- Mouffe, C. (2008). *Om det politiska*. Hägersten: Tankekraft förlag.
- Mukhtar-Landgren, D. (2009). Om gammalt och nytt i marknadsföringen av staden. I: Hedlund, G; Montin, S (red). *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus förlag. ss 129 – 158
- Nightingale, A.J; Karlsson, L; Böhler, T; Campbell, B. (2019). Narratives of Sustainability. I: Nightingale, A.J (red). *Environment and Sustainability in a Globalizing World*. New York: Routledge. ss. 35 – 55
- Norén Bretzer, Y. (2017). *Sveriges politiska system*. Upplaga 3:1. Lund: Studentlitteratur AB.
- Näringsdepartementet (2015). *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*. Regeringskansliet. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/en--nationell-strategi-for-hallbar-regional--tillvaxt-och-attracti-ons-kraft-20152020/> [2020-04-01]

- Peck, J; Tickell, A. (2002) Neoliberalizing Space. *Antipode*. Vol 34 (3). ss. 380 – 404
- Pierre, J. (2009). Tre myter om governance. I: Hedlund, G; Montin, S (red). *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus förlag. ss. 37 – 56
- Regeringen (2020). *Mål för regional tillväxt*. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regional-tillvaxt/mal-for-regional-tillvaxt/> [2020-04-03]
- Region Norrbotten (2019). *Regional utvecklingsstrategi 2030*. Tillgänglig: <https://www.norrbotten.se/Utveckling-och-tillvaxt/Regional-utveckling-och-framtid/Regionalt-utvecklingsuppdrag/Regional-utvecklingsstrategi/> [2020-01-28]
- Region Västernorrland (2020). *Regional utvecklingsstrategi 2030*. Tillgänglig: https://www.rvn.se/sv/Utveckling/naringsliv_innovation_kompetens/regional-utvecklingsstrategi/ny-regional-utvecklingsstrategi/ [2020-03-30]
- Region Västernorrland (2019). *Regional utvecklingsstrategi 2030. Förslagsversion*. Tillgänglig: <https://www.rvn.se/contentassets/bd1c1afd42ee4771a454319e417c3c9e/forslagsversion---ett-vasternorrland-agenda-2030.pdf> [2020-03-15]
- Robertson, A. (2012). Narrativanalys. I: Bergström, G; Boréus, K. (red). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Upplaga 3:9. Lund: Studentlitteratur AB. ss. 219 – 262
- Rönblom, M. (2013). Studier av makt och politik: regionalt samhällsbyggande som empirisk utgångspunkt. I: Mitander, T; Säll, L; Öjehag-Petersson, A. (red). *Det regionala samhällsbyggandets praktiker. Tiden, makten, rummet*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos. ss. 75 – 100
- Rönblom, M. (2008). *Var tog politiken vägen? Om regionalpolitik, jämställdhet och statens förändrade former*. Tidskrift för genusvetenskap. Nr 1, 2008. ss. 31 – 52
- SFS 2017:583. *Förordning om regionalt tillväxtarbete*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Shore, C; Wright, S. (1997). Policy: A new field of anthropology. I: Shore, C; Wright, S. (red). *Anthropology of policy*. Routledge. ss. 3 – 37
- Stenmark, L. (2012). *Den regionala utvecklingens logik i policy och praktik: En fallstudie av den regionalpolitiska interventionen resurscentra för kvinnor*. Diss. Västerås: Mälardalens högskola. Mälardalen University Press Dissertations.
- Storbjörk, S; Lähteenmäki-Smith, K; Hilding-Rydevik, T. (2009). Conflict or consensus: The challenge of integrating environmental sustainability into regional development programming. *European Journal of Spatial Development*. April 2009, No. 34. Tillgänglig: www.nordregio.se/EJSD/refereed34.pdf
- Sveriges Kommuner och Regioner (2019a). *Regional utveckling*. Tillgänglig: <https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling.324.html> [2020-02-20]

- Sveriges Kommuner och Regioner (2019b). *Regional utvecklingsstrategi, RUS*. Tillgänglig: <https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsstrategirus.2690.html> [2020-04-27]
- Sveriges Kommuner och Regioner (2018). *Så fungerar regional utveckling i praktiken*. Tillgänglig: <https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar/regionalutvecklingipraktiken.26065.html>
- Syssner, J. (2012). *Världens bästa plats?* Lund: Nordic Academic Press.
- Säll, L; Öjehag-Pettersson, A. (2013). En neoregional regimpraktik: Globalisering och kluster i regional tillväxtpolitik. I: Mitander, T; Säll, L; Öjehag-Pettersson, A. (red) *Det regionala samhällsbyggandets praktiker. Tiden, makten, rummet*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos. ss. 101 – 123.
- Säll, L. (2014). *Regionalpolitikens diskursiva grunder och gränser*. Diss. Karlstad: Karlstad Universitet.
- Säll, L; Öjehag-Pettersson, A; Mitander, T; Rönnblom, M. (2017). *Från lokal mobilisering till puts på fasaden: Demokratiseringssträvanden i regionalpolitiken*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (Rapportering av forskningsstöd 2015).
- Sörlin, S. (1988). *Framtidslandet – Debatten om Norrland och naturresurserna under det industriella genombrottet*. Diss. Umeå Universitet. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Tillväxtanalys (2012). *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. (Dnr 2011/050).
- Tillväxtverket (2020). *Regionalt tillväxtarbete*. Tillgänglig: <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/regionalt-tillvaxtarbete.html> [2020-02-27]
- Tillväxtverket (2018). *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige*. Stockholm: Tillväxtverket. Rapport 0257. Tillgänglig: <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2018/2018-10-19-politik-for-utvecklingskraft-i-hela-sverige.html> [2020-02-27]
- Tillväxtverket (2016). *Ett territoriellt perspektiv: Landsbygderna i de regionala utvecklingsstrategierna*. Tillväxtverket: Rapport 0207.
- Vallström, M. (2014a). Kartors makt och förbiseenden. I: Vallström, M. (red). *När verkligheten inte stämmer med kartan: lokala förutsättningar för hållbar utveckling*. Lund: Nordic Academic Press. ss. 25 – 56
- Vallström, M. (2014b). Berättelser om plats, platsen som berättelse. I: Vallström, M. (red). *När verkligheten inte stämmer med kartan: lokala förutsättningar för hållbar utveckling*. Lund: Nordic Academic Press. ss. 57 – 98
- Vallström, M. (2014c). Utblickar och utkast till alternativa verklighetsbeskrivningar. I: Vallström, M. (red). *När verkligheten inte stämmer med kartan: lokala förutsättningar för hållbar utveckling*. Lund: Nordic Academic Press. ss. 189 – 220
- Vallström, M; Vallström, M. (2014). Hållbar utveckling på kartan och i verkligheten. I: Vallström, M. (red). *När verkligheten inte stämmer med*

- kartan: lokala förutsättningar för hållbar utveckling*. Lund: Nordic Academic Press. ss. 7 – 24
- Westholm, E. (2013). Välfärdsstatens geografi. I: Östberg, K; Andersson, J. (red) *Sveriges historia: 1965-2012*. Stockholm: Norstedts.
- Winther Jörgensen, M; Phillips, L. (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur AB.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press. Tillgänglig: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [2020-04-21]
- Öjehag-Pettersson, A. (2015). *Space Craft: Globalization and Governmentality in Regional Development*. Diss. Karlstad: Karlstad Universitet.