

Flerkärnighet som medel för regional utveckling

— En diskursanalys av hur regionala aktörer argumenterar
för en polycentrisk ortstruktur

Moa Åhnberg

Institutionen för kulturgeografi
och ekonomisk geografi
SGEK3

VT 2015
Handledare: Ola Jonsson

Abstract

This essay focuses on how polycentricity effects regional development. A discourse analysis has been used to analyze three different Swedish organizations, that all have a statutory responsibility for de regional development, to find out how they use a polycentric approach to discuss development and growth. Based on the predominate theoretical discourse about polycentricism, questions have been asked about how the organizations define polycentricity, what they point out as the main reasons to stimulate a polycentric development and if there is a connection to the location-specific qualities.

The study comes to the conclusion that even though the three organizations both have different preconditions and possibilities, they all use polycentricity as a way to increase the region's growth. The argumentation from the European Spatial Planning Observatory Network, ESPON, is salient and the study shows that there is a lack of a critical analysis of the effects of a polycentric development. The important discussion about regional development and spatial planning would gain from a more varied approach.

Key words:

Regional development

Polycentricity

Polycentric

Physical planning

Discourse analysis

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
1.1. Flerkärnig ortstruktur som medel för regional utveckling	2
1.2. Syfte och frågeställning.....	3
1.3. Metod	4
1.4. Material	5
1.5. Avgränsningar	6
1.6. Begreppsdefinition	7
1.7. Fortsatt disposition.....	8
2. Teoretiskt ramverk.....	9
2.1. Varför polycentrism.....	9
2.2. Polycentrismens olika geografiska nivåer.....	12
2.3. Geografiska förutsättningar och funktionella samband.....	13
2.4. Främst en politisk ambition?.....	14
3. Beskrivning av de tre regionala aktörerna.....	15
3.1. Region Skåne	15
3.2. Stockholms läns landsting.....	16
3.3. Region Kronoberg	17
4. Analys.....	19
4.1. Analys av material från Region Skåne	19
4.2. Analys av materail från Stockholms läns landsting.....	24
4.3. Analys av material från Region Kronoberg.....	29
5. Slutsatser	32
5.1. Flerkärnighet – definitioner, motiv och geografisk koppling	32
5.1.1. Hur förutsättningar påverkar definition och argumentation	32
5.1.2. Påverkar politiska ambitioner?.....	35
5.1.3. Olika mål, men delvis samma medel.....	35
5.2. Att fördjupa kunskapen om flerkärnighetens effekter	36
6. Referenser	38

1. Inledning

Behovet av en ökad koppling mellan regional utveckling och fysisk planering är något som under de senaste åren lyfts fram som viktigt på nationell nivå i Sverige. Detta ses till exempel i den nya Plan- och bygglagen från 2010, som har en tydlig skrivning om kommunens ansvar att vid framtagandet av en ny översiktsplan ”samråda med länsstyrelsen samt med regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering” (SFS 2010:900). Detta visar att kraven på att Sveriges kommuner sätter sin fysiska planering i ett större sammanhang har stärkts.

Även de organisationer som har ett regionalt utvecklingsansvar har fått allt större krav på att visa hur de tar in den fysiska planeringsdimensionen i sitt uppdrag genom de villkorsbeslut som regeringen fastställer för deras verksamhet (se exempelvis Näringsdepartementet 2012 Återrapporteringskrav nr 4 enligt Regeringens villkorsbeslut och länsstyrelsernas återrapporteringskrav nr 26 för budgetåret 2013). Boverket har till och med i ett regeringsuppdrag från 2013, med syfte att ”ställa samman, analysera och vid behov lämna förslag till insatser för att stärka samordningen mellan det kommunala översiktsplanarbetet, infrastruktur- och transportplaneringen samt det regionala tillväxtarbetet” (Boverket 2014:7) formulerat ett förslag till att införa ett krav i Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713) på en ökad geografisk/fysisk dimension i de regionala utvecklingsstrategierna (*ibid.*:7-8, 46-47).

Ett mer konkret exempel rör det pågående arbetet i Bostadsplaneringskommittén, en parlamentarisk utredning med uppdrag att utreda möjligheterna till att öka bostadsbyggandet i Sverige. I deras uppdrag ingår att föreslå förändringar i ”de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet” (Dir.2013:78:1). Kommittén ska även utreda vilka frågor som bör ingå gällande fysisk planering på regional nivå.

1.1. Flerkärnig ortstruktur som medel för regional utveckling

Ett perspektiv som utifrån denna diskussion har fått stort utrymme är hur ortstrukturen, det vill säga hur olika orter förhåller sig till varandra, på en regional nivå. Ofta lyfts en flerkärnig ortstruktur fram som en utveckling att sträva mot. Som anledning till detta betonas att det finns ett samband mellan å ena sidan en fördelning av funktioner och roller rumsligt mellan orter och städer och å andra sidan en positiv utvecklingspiral.

Effekter som betonas som värdefulla är bland annat att det med en flerkärnig ortstruktur är möjligt att bättre nyttja resurser i en region och på så vis minska problem med

felmismatchning på arbetsmarknaden genom att det både blir lättare för de arbetssökande att hitta ett arbete och för arbetsgivaren att finna rätt typ av arbetskraft. Detta gör också att konjunkturella och/eller strukturella förändringar inte drabbar arbetsmarknaden i regionen i lika stor utsträckning. (Johansson 2010:11-13). En flerkärnig struktur anses också kunna bidra till en funktionell specialisering, vilket skapar flöden som är nödvändiga för ekonomisk integration (ESPON 2005:8).

På en europeisk nivå har flerkärnighet lyfts fram som ett sätt att samtidigt skapa territoriell sammanhållning och en regional balans samt öka konkurrenskraften. År 1999 antogs genom ESDP (European Spatial Development Perspective) mål om att uppnå en mer balanserad och uthållig utveckling inom EU (Boverket 2008:7-8, 13).

Men det finns även kritik mot tankesättet om att flerkärnighet är en given lösning för det regionala utvecklingsarbetet. Bland annat för att förutsättningarna skiljer sig mellan olika regioner och det används i flera olika geografiska skalor (Vandermotten et al. 2008:1211). Dessutom förs resonemang kring problematiken om att det är ett normativt perspektiv och att det snarare handlar om politiska mål än vetenskap (Vandermotten et al. 2008:1207; Groth et al. 2010:1207). Därtill är det ett brett begrepp med flera möjliga innebörder, vilket kan göra det svårt att förhålla sig till.

1.2 Syfte och frågeställning

Det jag är intresserad av att studera och problematisera är hur olika regionala aktörer har valt att lyfta fram vikten och behovet av att identifiera och stärka just den flerkärniga ortstrukturen för att skapa utveckling på kommunal och regional nivå. Vilka argument lyfts fram som viktigast i de olika regionerna, finns det plats-specifika resonemang? Anledningen till att jag finner detta intressant är att flerkärnighet som modell för fysisk planering har fått en stor genomslagskraft och den fungerar som utgångspunkt för aktörer som verkar i olika typer av regioner, som exempelvis skilda geografiska, demografiska och näringslivsstrukturella förutsättningar.

Syftet med uppsatsen är att studera regionala aktörers motiv och resonemang kring en flerkärnig ortstruktur och dess koppling till utveckling. Jag kommer att analysera hur tre utvalda aktörer, Region Skåne, Stockholms läns landsting samt Region Kronoberg, lyfter fram frågan i strategiska utvecklingsdokument. Utifrån frågeställningarna nedan kommer jag att föra en diskussion om huruvida det finns några underbyggda argument kring varför en flerkärnig ortstruktur är nödvändig för att på en regional nivå uppnå utveckling. Uppsatsen kommer inte innehålla någon fördjupning kring hur de olika aktörerna valt att mer konkret arbeta vidare med frågan och inte heller någon bedömning av om det gett något resultat för den regionala utvecklingen.

Målet är inte att avgöra om det är rätt eller fel att arbeta med denna typ av struktur, utan snarare att försöka visa på vilket sätt och med vilka motiv aktörer med olika förutsättningar kan använda sig av samma teoretiska utgångspunkt. Min övergripande frågeställning har jag valt att formulera som följande: *Hur kan en flerkärnig ortstruktur bidra till regional utveckling?* Denna fråga är dock både vid och abstrakt och jag har därför utvecklat tre mer konkreta underfrågor som fokuserar på det jag avser att studera, dessa är:

- *Hur definierar de tre aktörerna en flerkärnig ortstruktur?*
- *Vad är det som lyfts fram som mest väsentligt, vad är motiven för att arbeta för att utveckla/stärka den flerkärniga ortstrukturen?*
- *Hur ser kopplingen till respektive regions plats specifika egenskaper ut?*

1.3 Metod

Jag ämnar genomföra min studie som en diskursanalys där jag undersöker hur Region Skåne, Stockholms läns landsting samt Region Kronoberg har valt att lyfta kopplingen mellan fysisk planering och regional utveckling, med fokus på deras resonemang kring hur en flerkärnig eller polycentrisk ortstruktur kan bidra till ovan nämnda utveckling. En diskursanalys kan utföras i ett flertal varianter och begreppet används på många olika sätt. Det är alltså inte en enda ansats, utan en rad tvärvetenskapliga sådana, vilka kan användas inom åtskilliga studieområden och i många typer av undersökningar (Lindgren 2000:22-28; Winther-Jørgensen & Phillips 2000:7). Diskursanalysen grundas i poststrukturalismen, men den skiljer sig från denna på så vis att det är en mer empirisk och systematisk forskningsansats än filosoferande (Alvesson 2008:459). Den som på allvar började arbeta med diskursanalys var Michel Foucault och flera av hans idéer finns kvar idag, även om de modifierats en del (Winther-Jørgensen & Phillips 2000:19-21).

Att det både finns olika sätt att bruka metoden på och även ett flertal användningsområden gör det möjligt för forskaren att välja ut de delar som passar denne bäst och på så vis bygga upp sin ”egen diskursanalys” (*ibid.*:131). Dock finns det några grundläggande förutsättningar som den som använder sig av metoden bör förhålla sig till. Det primära målet är att klarlägga hur omvärlden framställs och vilka konsekvenser detta får. Utgångspunkten i diskursanalysen är att människor med hjälp av språket kan konstruera sociala värden. Detta sker genom att vissa ord och uttryck väljs framför andra och det får konsekvenser för hur samhället uppfattas (Alvesson 2008:461-462). Den typ av analys som jag avser genomföra är en innehållsorienterad variant. I denna läggs vikt vid återkommande teman och koppling till olika aktörsgrupper och deras intressen. (Lindgren 2000:26-30). Jag kommer däremot inte att räkna ord för att på så vis få en uppfattning om vad som anses vara viktigt i skrifterna, utan snarare försöka finna talande resonemang som visar på vad textskaparen har för budskap.

Något som är viktigt att komma ihåg vid studier som innehåller diskursanalys är att målet inte är att finna den ”absoluta sanningen”. En grundläggande utgångspunkt är att det egentligen inte är möjligt att fastslå vad som är sant och vad som är falskt, men det forskaren kan göra är att fokusera på vad som sägs och fundera över varför det sägs. Viktiga frågor att begrunda vid en diskursanalys är till exempel i vilket sammanhang en aspekt lyfts, hur den framställs och vilken/vilka funktioner den fyller (Alvesson 2008:464; Winther-Jørgensen & Phillips 2000:28)?

När det handlar om undersökningar av den här typen är det viktigt att inte tro att det som studeras är ”den objektiva sanningen”. Speciellt när det som undersöks står forskaren nära kan det vara svårt att se att detta är ett socialt konstruerat system som likaväl kunde ha varit annorlunda (Alvesson 2008:466). Det är inte möjligt för en forskare att vara helt objektiv inför sitt material, denne intar en ställning gentemot det som undersöks och resultaten påverkas av detta (Winther-Jørgensen & Phillips 2000:28-

29). Detta är viktigt att hålla i minnet och att hela tiden fundera över de val som görs. Ytterligare en aspekt att beakta vid genomförande av en diskursanalys är att det egentligen inte alltid är relevant att ta reda på om det finns en dold agenda bakom det som sägs, utan snarare fundera på vad som faktiskt uttalas. Hur argumenterar och resonerar olika aktörer för att göra just sin bild till denna sanna eller rätta (Winther-Jørgensen & Phillips:28;Alvesson 2008:465).

Diskursanalysen har som metod fått ta emot kritik, bland annat för att forskaren inte kan avgöra vad som är sant eller ej (Winther-Jørgensen & Phillips 2000:149). Detta är dock i denna uppsats inte ett hinder, eftersom målet är att se vilka argument de olika aktörerna lyfter och inte att studera faktiska effekter i de tre regionerna.

Studier med fokus på orters struktur och funktioner är ofta av en kvantitativ sort. Exempelvis använder ESPON stora mängder statistiskt underlag för att studera och identifiera regioner i Europa (se exempelvis ESPON 2005). Även i en mer lokal geografisk skala är metodiken ofta av kvantitativ karaktär. Men det finns även mer kvalitativa studier, som exempel kan nämnas Groth, Smidt-Jensen och Sick Nielsens (2010) multipla fallstudie om vilken roll polycentrism och rumslig geografi har i lokala utvecklingsstrategier.

Det flerkärniga synsättet har fått kritik för att det oftare är potential som beskrivs snarare än att visa på faktiska effekter (*ibid.*:728-729). Inte heller denna diskursanalys har ambitionen att studera faktiska effekter. Dock kan den ändå vara relevant då syftet är att titta närmare på om det finns en koppling mellan de vetenskapliga resonemangen kring för- och nackdelar med polycentrism och om, och i sådana fall hur, detta används av offentliga aktörer som arbetar med regionala utvecklingsfrågor.

1.4 Material

Materialet i uppsatsen kommer endast att utgöras av sekundärmaterial. Även om det i en diskursanalys är möjligt att använda intervjuer som källa, har jag valt att bara utgå från skriftligt material. Detta material kan delas in i två grupper, dels består det av tidigare forskning och bakgrundsinformation om de organisationer jag studerar och dels består det av det material som utgör grunden i själva forskningen, nämligen de textdokument som beskriver hur de tre aktörerna resonerar kring flerkärnighet eller polycentrism och utvecklingsmöjligheter.

När det gäller det faktiska analysmaterialet består detta av rapporter och dokument utgivna av tre olika regionala aktörer: Region Skåne, Stockholms läns landsting samt Region Kronoberg. Dessa har valts ut för att de alla är aktörer som har ansvar för den regionala utvecklingen, men de har olika förutsättningar, mandat och historia. Stockholms läns landsting är ett regionplaneorgan, Region Skåne var en del av regionförsöken och har sedan länge hanterat den här typen av frågor, men har inte haft något formellt uppdrag att arbeta med fysisk planering utöver kollektivtrafik och transportinfrastruktur. Region Kronoberg har precis gått från att vara ett regionförbund till att bli en regionkommun och har med detta till viss del fått nya utgångspunkter för sitt uppdrag. Dessutom är det tre regioner som är olika till sin karaktär och har skilda geografiska förutsättningar. I Mälardalen är Stockholm den tydligt dominerande kärnan, det är en ekonomisk motor som står under högt tryck och behöver kunna hantera

problem med exempelvis bostadsbrist och trängsel. I Skåne finns det, även om Malmö är den största staden, mindre skillnader mellan regionens större tätorter. I Kronoberg är Växjö, precis som Stockholm, den stad som klart dominerar i regionen. Men Växjö är en betydligt mindre kärna och staden och dess omland präglas av helt andra typer av utmaningar. (Vidare beskrivning av de tre utvalda regionala aktörerna finns i kapitel 3).

De dokument som kommer att studeras är:

Från Region Skåne:

- Flerkärnighet i Skåne (2011)
- Strategier för det flerkärniga Skåne (2013)
- Det öppna Skåne 2030 – Skånes regionala utvecklingsstrategi (2014)

Stockholms läns landsting:

- Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUSF 2010 Så blir vi Europas mest attraktiva storstadsregion (2010)
- Så blir vi Europas mest attraktiva storstadsregion Handlingsprogram Regionala stadskärnor (2013)
- Stockholmsregionens regionala stadskärnor En långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur (2013)

Region Kronoberg:

- Regional utvecklingsstrategi för Kronobergs län 2015-2025 Remissutgåva (2014) (strategin är framtagen av Regionförbundet södra Småland)
- Trafikförsörjningsprogram Region Kronoberg 2015-2025 Remissutgåva (2014) (programmet är framtaget av Regionförbundet södra Småland)
- Översiktsplan för Uppvidinge kommun 2011-2016 (2011)

1.5 Avgränsningar

Mitt syfte med de dokument jag har valt studera är att de ska ge uttryck för respektive aktörs ambition och mål för den regionala utvecklingen. Därför är de regionala utvecklingsstrategierna ett självklart val. I Skåne och Stockholm har det även gjorts fördjupade studier som fokuserar på just den flerkärniga ortstrukturen och hur den kan vara ett medel för att skapa attraktivitet och tillväxt. Dessa dokument anser jag är relevanta att inkludera i studien eftersom de utgör komplement till den övergripande strategin. I Region Kronoberg finns inte motsvarande underlag och jag har därför istället valt att komplettera analysmaterialet med trafikförsörjningsprogrammet för regionen samt en översiktsplan för Uppvidinge kommun för att få en jämvikt i mängden underlag mellan de tre aktörerna. Trafikförsörjningsprogrammet är valt för att det är ett regionalt dokument med tydlig koppling till utvecklingsarbetet. Översiktsplanen å sin sida kan ge en kompletterande bild kring hur en kommun i regionen ser på den regionala utvecklingen. Jag har valt den kommun som har den senast framtagna översiktsplanen i Region Kronoberg som också vunnit laga kraft.

Flerkärnighet kan beskrivas på olika geografiska nivåer och handla om relationer från en nationell eller regional nivå till en mer lokal kontext. Det kan också handla om hur en storstad sprider sig (Groth et al. 2010:729). Jag kommer i denna uppsats att fokusera

på den regionala nivån. Även om förutsättningarna i Stockholms län till viss del kan liknas vid utvecklingen kring en växande storstad.

1.6 Begreppsdefinition

Flerkärnighet/polycentrism/polycentrisk ortstruktur – Det finns olika sätt att definiera begreppen, detta är något som närmare beskrivs i uppsatsens kapitel om det teoretiska ramverket. Kort sammanfattat innefattar det rumsliga och/eller funktionella relationer mellan orter på olika geografiska skalor. Eftersom denna uppsats handlar om att visa hur olika aktörer definierar och använder begreppen kommer jag inte konstruera en egen definition. Det finns resonemang kring att flerkärnighet och polycentrism/polycentrisk ortstruktur inte är synonymer till varandra utan har olika betydelse. Johansson (2010:9) argumenterar för att flerkärnighet beskriver hur orterna rent geografiskt förhåller sig till varandra medan polycentrism handlar mer om att visa hur de hänger samman utifrån funktioner. Jag har dock valt att använda begreppen synonymt, detta utifrån min slutsats om att polycentrism är det som vanligtvis används i vetenskapliga texter medan flerkärnighet istället är det som oftast används utanför forskarvärlden, men att det då även inkluderar funktionella samband.

Regional utveckling – Min övergripande frågeställning handlar om hur en flerkärnig ortstruktur kan bidra till regional utveckling. Därför är det relevant att definiera begreppet regional utveckling. I SOU 2007:13 Regional utveckling och regional samhällsorganisation står att begreppet inte har någon självklar innebörd och att det är ett brett fält som kan täcka in många olika politikområden. I den offentliga utredningen listas cirka 20 områden utifrån budgetpropositionen från 2007 som har betydelse för den regionala utvecklingen. Bland dessa kan nämnas närings-, arbetsmarknads-, utbildnings-, transport-, landsbygds-, kultur- och storstadspolitik (SOU 2007:13:27-28).

Ytterligare en aspekt som visar att det är ett begrepp som kan handla om mycket är att det ofta finns en betoning på hållbarhet, vilket tar fasta inte endast på ekonomiska värden, utan också väger in miljöaspekter och sociala aspekter (*ibid.*). Samtidigt finns ett stort fokus på tillväxt, exempelvis fastställs i Förordningen om regionalt tillväxtarbete (SFS 2007:713) att det som tidigare benämnts regionalt utvecklingsarbete ersätts med regionalt tillväxtarbete (SFS 2007:713:1). Detta visar på en tydlig inriktning, även om det tänkta tillväxtarbetet också beskrivs som hållbart.

Inte heller den geografiska avgränsningen kring vad som kan räknas som regionalt är enkelt att definiera. I den offentliga utredningen fastställs att det rimligtvis handlar om utvecklingsinsatser som är offentligt finansierade och som utformas och organiseras med utgångspunkt i ett geografiskt perspektiv som är vidare än den enskilda kommunens men snävare än det nationella (SOU 2007:13 29).

Regional utvecklingsaktör – Regional utvecklingsaktör är ett begrepp som kommer att användas gemensamt för alla de tre organisationer som studeras, även om de inte helt har samma organisation, ansvar och uppdrag. (Vidare beskrivning av de tre utvalda regionala aktörerna finns i kapitel 3).

1.7. Fortsatt disposition

I kapitel 2 beskrivs det teoretiska ramverket vari olika typer av resonemang kring polycentrism redovisas. Dels beskrivs vilka argument som lyfts fram för att förklara varför denna typ av ortstruktur är önskvärd. Dels finns en genomgång av olika betydelser som kan läggas i begreppet och hur det kan studeras utifrån olika aspekter och geografiska nivåer. Argument såväl för som emot angreppssättet belyses.

I kapitel 3 presenteras de tre studerade regionala aktörerna. Därefter följer i kapitel 4 en analys av hur dessa tre har valt att resonera kring och lyfta en flerkärnig ortstruktur. Hur beskrivs utvecklingen i regionen kunna påverkas av polycentrism och vilka argument lyfts fram som viktiga? Till sist finns i kapitel 5 dels en redogörelse utifrån den genomförda analysen där jag försöker besvara mina inledande frågeställningar kring hur flerkärnigheten definieras, vilka argument som lyfts fram samt vilka kopplingar som görs till den specifika platsen. Dels förs ett avslutande resonemang om möjliga fördjupningar för att studera den övergripande frågeställningen om hur en flerkärnig ortstruktur kan bidra till en regional utveckling vidare.

2. Teoretiskt ramverk

Att studera orters strukturer, relationer och förhållanden till varandra är ett forskningsområde som täcker in många aspekter. I begreppen polycentrisk eller polycentrism kan det lyftas in olika betydelser och olika fokus betonas beroende på utgångspunkt och sammanhang. Exempelvis finns skillnader utifrån vilken geografisk nivå som diskuteras eller vilken typ av samspel som ses som de mest avgörande. De olika resonemangen behöver dock inte alltid stå i ett motsatsförhållande, utan de kan komplettera varandra. Jag kommer här att inledningsvis lyfta de tankegångar som förs kring varför polycentrism kan vara ett sätt att stimulera utveckling, för att därefter gå igenom de, enligt mig, dominerande teoretiska resonemangen.

2.1. Varför polycentrism?

Det övergripande argumentet till varför polycentrism, vilket är så flerkärnighet vanligtvis benämns i vetenskapliga texter, är en eftersträvarsvärd struktur är att det kan generera positiva utvecklingseffekter. Framförallt är det ESPON, European Spatial Planning Observatory Network, som är den tydligast pådrivande aktören gällande en polycentrisk utveckling i Europa. Enligt ESPON (2005:7-8) är inte polycentrism ett mål i sig, utan ett medel för att kunna nå ekonomisk konkurrenskraft, social rättvisa och hållbar utveckling. Grundidén är att hitta balanserade och flerskaliga urbana nätverk, vilket enligt ESPON är det mest framgångsrika både ur ett ekonomisk och ur ett socialt perspektiv. Detta gäller såväl de större centrumområdena som mer perifera områden inom EU (*ibid.*:3).

De möjliga nyttorna med denna typ av ortstruktur har både effekt för den enskilda orten och för den större regionen. Johansson (2010:10) beskriver de positiva effekter som kan uppstå som en följd av en polycentrisk ortstruktur som två olika varianter. Dels handlar det om det som benämns som horisontella effekter vilket innebär att fler kan dela på samma resurs, exempelvis servicefunktioner. Vanligast handlar detta om funktioner som lokaliseras i en större ort och sedan även nyttjas av de omkringliggande samhällena. De vertikala effekterna handlar istället om de nyttor som kan uppstå av att olika orter kan nyttja varandras utbud, vilket kan leda till en ökad specialisering och att orterna kompletterar varandra. Om de vertikala nyttorna kommer till stånd leder det till ett ökat gemensamt omland med en större kritisk massa. Detta göra att polycentrism är relevant för de städer som är beroende av sin omgivning för att exempelvis uppnå kapacitet (Groth et al. 2010:727). En regionförstoring kan även minska risken för felmatchning på arbetsmarknaden, vilket i sin tur kan bidra till att konjunkturella och/eller strukturella förändringar inte drabbar arbetsmarknaden i den aktuella regionen i lika stor utsträckning som annars kunde ha skett (Johansson 2010:11-13).

På en europeisk nivå är en polycentrisk struktur också ett sätt att nå en mer jämnt fördelad utveckling där både behovet av att skapa mer balans inom unionen, genom

investeringar i mer perifera områdena, samt att satsa på de mer centrala områdena, främst den så kallade Pentagonen, för att skapa en generellt förbättrad välfärd jämkas samman (ESPON 2005:3;Vandermotten et al. 2008:1208, 1215). På en regional nivå läggs fokus snarare på att finna styrkor genom möjlighet att komplettera varandra. (ESPON 2005:3).

Utgångspunkten, att koppla samman orters rumsliga förhållande och möjlighet till tillväxt, är inte någon ny företeelse. På 1950-talet utvecklade Myrdal en modell för att studera rumslig variation kopplat till ekonomisk framgång. Enligt Myrdal leder utveckling till utveckling, det vill säga en stad som har en stark ekonomisk utveckling kommer att dra till sig fler verksamheter och investeringar. När detta fått fart, kommer flöden av arbetskraft, kapital och råvaror att öka och generera ytterligare tillväxt (Keeble 1967:258-259). Detta kan visserligen leda till ökade skillnader, dock betonas att det också finns positiva spridningseffekter, vilka kan ge större regionala effekter än de möjliga negativa. Den ökande tillväxten kan sprida sig och vilket i sin tur leda till utveckling av nya kärnor, något som i förlängningen kan gynna ett land som helhet (*ibid.*).

Även Christallers centralortsteori från 1930-talet bygger på idén om att städers storlek, antal och rumsliga fördelning styrs av bestämda principer för ortstrukturen. Teorins utgångspunkt är att det finns ett maximalt antal av större städer, centralorter. Dessa är sedan i hierarkiska steg kopplade till mindre orter (Garner 1967:306-308;Dicken & Lloyd 1990:26).

I Sverige har tankarna kring hur samhällsplaneringen kan styra den regionala utvecklingen varit tydligast under 1960- och 1970-talen när länsplaneringen och ortsklassificeringen pågick. Utgångspunkten för planeringen handlade främst om att näringslivets lokalisering behövde styras för att möjliggöra en likvärdig utveckling och standard i hela landet samt att landsbygdens avbefolkning och även Stockholms starka tillväxt behövde dämpas (Nilsson 2006:2). Detta var resonemang som också fördes i andra delar av Europa (Vandermotten 2008:1207). Länsplaneringen byggde på idén om mätbara mål för befolkningsökning samt prognoser för arbetstillfällen grundade på dessa befolkningsmål (Nilsson 2006:4-5). Ortsklassificeringen hade sin grund i ambitionen att skapa en robust regional struktur med orter som hade goda förutsättningar att hantera såväl konjunktur- som strukturförändringar (*ibid.*). I varje län skulle orterna klassificeras i en hierarkisk ordning där de större orterna, så kallade tillväxtcentra, skulle vara de som fick störst del av offentliga investeringar och lokaliseringspolitiska stödåtgärder (*ibid.*).

Ett problem med såväl länsplaneringen som ortsklassificeringen var dock att det från den lokala nivån ständigt pågick försök att förbättra sin position i systemet, vilket till exempel gjorde att befolkningsprognoser inte stämde överens med verkligheten och att antalet utpekade tillväxtcentra blev orimligt många (*ibid.*).

Den svenska ambitionen med en regionalplanering fick inte någon större genomslagskraft, mycket beroende på att den ekonomiska utveckling ändrade riktning och tillväxttakten minskade i de orter som tidigare varit starka. En utveckling som inte stämde överens med de mål som satts upp i och med länsplaneringen, vilket gjorde att tilltron på värdet av prognoser och nyttan med planerna minskade (*ibid.*:6).

På samma vis råder det idag en osäkerhet kring om det verkligen går att se positiva effekter av en polycentrisk ortsutveckling. ESPON har genomfört studier för att undersöka samband mellan de kriterier som satts upp för att mäta graden av polycentrism (läs mer om dessa kriterier under rubriken 2.2 *Polycentrismens olika geografiska nivåer*) och en ekonomisk, social och miljömässigt hållbar utveckling. Det finns samband som visar att de länder som har en högre grad av polycentrism når bättre resultat inom ett eller flera av dessa områden, men de är svaga och det är svårt att visa att det beror på just polycentrismen (ESPON 2005:8;2006:13). Emellertid verkar fördelningen av bruttoregionalprodukt vara mer jämnt spridd i denna typ av struktur, men även detta samband är svagt (Vandermotten et al. 2008:1214).

Enligt en sammanställning av ESPON:s arbete, gjord av Boverket, konstateras att det är den så kallade Pentagonen inom EU med London, Hamburg, München, Milano och Paris som huvudnoder, som uppvisar starkast ekonomisk konkurrenskraft och även har en hög levnadsstandard (Boverket 2008:17, 26-28). Men samtidigt är tillväxttakten högst i de länder eller regioner som har en låg tillväxtnivå att utgå från. Dessa har ofta en mer monocentrisk karaktär, vilket kan tolkas som att denna utveckling är mer fördelaktig än den polycentriska. Detta beror dock, enligt forsknings-sammanställning, på att det inte tas hänsyn till den låga utgångsnivån (*ibid.*)

Bland kritikerna har till och med synpunkten att polycentrism faktiskt kan motverka en ekonomisk tillväxt diskuterats. Detta genom att det kan öka konkurrensen om företag och investeringar mellan städer, exempelvis beroende på att företag inte behöver lokalisera sig på fler platser i en och samma region (Vandermotten et al. 2008:1213).

Även Johansson (2010:10) lyfter fram några av de målkonflikter som kan uppstå i och med en allt starkare polycentrisk utveckling. Om syftet är att stärka stora urbana centrum finns risk att skillnaderna mellan stad och landsbygd ökar, om målet istället är att försöka balansera utvecklingen mellan dessa kommer det att innebära stora kostnader för till exempel infrastruktursatsningar.

Enligt Johansson finns det inte ett svar på frågan om vilken ortstruktur som är mest gynnsam för den regionala utvecklingen, utan det beror på de platsspecifika förutsättningar som finns. Om det inte finns en tillräcklig stor kritisk massa kan en struktur som bygger på att människor och funktioner sprids ut leda till att det inte finns nog med kraft för utvecklingen på någon av dessa platser (*ibid.*:7,10). Om det däremot finns ett större befolkningsunderlag och ett kortare avstånd mellan orterna kan det finnas fördelar med en polycentrisk struktur. Det handlar alltså om förutsättningar gällande befolkningstäthet, storlek och tillgänglighet (Boverket 2008:20, 29).

I ett svenskt perspektiv är det relevant att lyfta fram en kritik som egentligen riktas mer mot ESPON och forskningsnätverkets arbete, än mot en polycentrisk utveckling. Det handlar om att den typologi och indelning av regioner som forskningen utgår från inte ger en god bild av de faktiska förhållandena. Detta uttrycks av Johansson som att ”de små och lokala avvikelserna göms i det stora aggregatet och en del lokala arbetsmarknader och kommuner kommer att inkluderas i typfall där de egentligen inte ”hör hemma”” (Johansson 2010:3-4). Det finns svenska regioner som har bättre förutsättningar för att kunna utveckla och nyttja en mer polycentrisk ortstruktur, men för att få en mer nyanserad bild behöver studier genomföras på mindre geografiska områden (Boverket 2008: 21).

2.2. Polycentrismens olika geografiska nivåer

Polycentrism kan ses som olika saker i en nationell respektive en regional eller lokal kontext. I det förstnämnda fallet handlar det om att se att flera städer eller orter, snarare än en ensam, dominerar. På regional och lokal nivå handlar det snarare om att städer eller orter kan komplettera och stärka varandra (ESPON 2005:3).

För att kunna mäta graden av polycentrism på en nationell nivå använder sig ESPON av tre kriterier, vilka är:

- att utifrån Rank-size rule hitta regioner där den befolkningsmässiga skillnaden mellan olika orter inte är för stor.
- att hitta geografiska områden med orter som är mer jämnt spridda än områden där orterna är klustrade i vissa delar.
- att mäta tillgänglighet. Regioner där även de mindre orterna har en hög tillgänglighet ses som mer polycentriska.

De europeiska länder som enligt dessa kriterier är mest polycentriska är framförallt Slovenien och Irland, följt av Polen, Danmark och Nederländerna. De länder som uppvisar lägst grad av polycentrism är Sverige, Finland, Norge, Spanien, Ungern och Portugal (*ibid.*:5, 60-78). Enligt detta resonemang skulle det alltså inte i Sverige finnas goda incitament för att satsa på att utveckla en mer polycentrisk ortsutveckling. Dock lyfter ESPON att det, även om ett land som helhet visar en högre alternativt lägre nivå av polycentrism, ofta finns regionala skillnader (*ibid.*:78). Oavsett om en region är mer eller mindre polycentrisk och om det finns flera eller endast en ort eller dominerar lyfts interaktionen med omlandet fram som avgörande (Boverket 2008:17). Enligt Vandermotten et al. (2008:1211) kan det vara problematiskt att använda samma typ av resonemang som utgångspunkt för utveckling för olika geografiska skalor. De menar att det är stor skillnad mellan ett interregionalt perspektiv där fokus ligger på funktionsutbyte av basservice och arbetskraft och en större geografisk skala där stora nationella och globala tillväxtmotorer står centrum. Det finns även en kritik som handlar om att det geografiska omland som är av strategisk betydelse för många europeiska städer i huvudsak är av en mer lokal än regional karaktär (Groth et al. 2010:727-728).

Ytterligare ett sätt att dela in polycentrism handlar om att det dels kan röra sig om en utveckling som sker i och omkring en växande storstad. Dels handlar det om att koppla samman närliggande orter med varandra (*ibid.*:729). Forskning kring effekter på arbetspendling har exempelvis ofta det förstnämnda som utgångspunkt (se exempelvis Aguilera 2005; Modarres 2010; Lin et al. 2012). I ESPONS resonemang ligger fokus både när det gäller polycentrism på nationell som på regional respektive lokal nivå, på samspel mellan orter.

De äldre teorierna kring ortsutveckling, som Christallers centralortsteori eller Zipfs Rank-size rule, har också de sin utgångspunkt i att beskriva förhållandet mellan orter, snarare än en inom en växande stad.

2.3. Geografiska förutsättningar och funktionella samband

Den geografiska kopplingen mellan orter respektive de funktionella sambanden mellan dessa är två olika aspekter av polycentrism. Det är dock inte så att de står i motsatsförhållande till varandra, utan tillgängligheten är snarare en förutsättning för möjligheten att interagera. ESPON (2005:89) uttrycker det som att tillgängligheten är en nödvändighet för att kunna utveckla en fungerande polycentrisk struktur. Begreppet används alltså med olika betydelse och kan handla om både lokaliseringsstruktur av olika aktiviteter som till exempel boende, arbete, näringsverksamhet och interaktionsmönster mellan dessa (Boverket 2008:20, 29). Här blir de tidigare redogjorda resonemangen om de platsspecifika förutsättningarna återigen relevanta. Olika ortstrukturer ger olika förutsättningar till utveckling.

Vad som menas med interaktion är inte heller det entydigt. Johansson återger olika sätt att resonera kring vilken typ av samspel som definierar ett polycentriskt ortssystem. Ett av dessa handlar om huruvida interaktionen är enkelriktad från mindre till större orter eller om det finns en rörelse från båda håll (Johansson 2010:7-9). Om det är ett ömsesidigt samspel som lyfts fram som avgörande för en framgångsrik polycentrism, betyder det att regioner med en bebyggelsestruktur som är spridd mellan flera orter ändå kan ses som monocentrisk, det vill säga enkärnig, om det finns en större kärna som är tydligt dominerande (*ibid.*).

Enligt Christallers centralortsteori kan orter kategoriseras både horisontellt utifrån geografisk lokalisering och vertikalt efter hur betydelsefulla de är i denna geografi (Dicken & Lloyd 1990:25). Det är ett, trots sin betoning på interaktion, ett hierarkiskt system.

Utgångspunkten för dagens resonemang kring polycentrism är, i stor utsträckning, fokuserat på att se nytta med att kunna koppla samman orter i en gemensam geografi. Aspekter som lyfts är exempelvis vikten av funktionell specialisering för att öka flöden och stärka den ekonomiska interaktionen (ESPON 2005:9-10). Fokus hamnar då på arbetsmarknaden och möjligheten att fördela arbetskraft (*ibid.*:85). En annan vinkel är att lägga tyngdpunkten på den potential som finns i att orter är komplementära. Om orter av mindre storlek kan komplettera varandra kan de tillsammans upprätthålla funktioner som normalt sett endast finns i större orter (Johansson 2010:8).

Argument förs dock även mot dessa resonemang och att geografisk närhet skulle vara en god förutsättning för samarbete (Vandermotten et al. 2008:1214). Inte heller är det självklart att det är möjligt för orter i samma region att fördela funktioner sinsemellan. Groth et al. (2010:727, 734) menar att städer snarare agerar som företag och att de aktörer/städer som de samarbetar med inte behöver vara kopplat till ett geografiskt avstånd. En följd av detta är att det inte alltid finns tillräcklig med motivationskraft för en enskild ort eller kommun verka på en regional nivå. Det finns även en kritik mot utgångspunkten att den rådande urbaniseringstrenden leder till specialisering. Istället visar studier att städer i stor utsträckning har en diversifierad ekonomisk struktur (Vandermotten et al. 2008:1214).

2.4. Främst en politisk ambition?

Att det polycentriska fokuset inom EU har ett starkt normativt perspektiv är något som såväl förespråkare som skeptiker är överens om (se exempelvis ESPON 2006:13; Vandermotten et al. 2008:1206,1211;Groth et al.2010:728-729).

Vandermotten et al. argumenterar för att det skett ett skifte i den vetenskapliga debatten kring den europeiska ortstrukturen. Polycentrismen har gått från att vara en bland flera olika strukturer, till att alltmer bli en ideologisk ståndpunkt och fokus har flyttas från att studera olika typer av rumslig utveckling, till att försöka hitta den mest framgångsrika ortstrukturen (Vandermotten et al.2008:1207-1208). Den tidigare beskrivna ambitionen att både utveckla de centrala och de mer perifera regionerna inom EU, har varit den tydligaste anledningen till detta.

Det finns många olika sätt att definiera polycentrism och det råder en osäkerhet om vad som egentligen ingår i begreppet. Anledningen till detta beror, enligt Groth et al., på att det både handlar om en vetenskaplig och en politisk diskurs. Dagens främsta betydelse är som ett politiskt medel för att uppnå regional utveckling och detta skiljer sig från att vetenskapligt studera ortstrukturer och deras förutsättningar och möjligheter, exempelvis utifrån förbättrad tillgänglighet och regionförstoring (Groth et al.2010:728).

Vidare menar de att den politiska ambitionen lett till att såväl forskare som planerare har gått för långt i sina försök att hitta utvecklingspotential i den polycentriska strukturen och som en följd av detta också ignorerat svårigheterna i att skapa fungerande strukturer av denna typ. Det är oftare potential snarare än vetenskapliga fakta som presenteras (*ibid.*:728-729).

Ytterligare ett problem med att det empiriska fokuset har fått stå tillbaka för de regionala politiska ambitionerna är att det inte finns ett tillräckligt starkt politiskt åtagande på den lokala nivån. Det finns andra agendor som är mer angelägna, alternativt sker samarbete endast inom de delar som gynnar den egna frågan (*ibid.*:731-732). Detta hör tydligt samman med den kritik som lyfts angående att geografisk närhet inte per automatik är en god grund för samarbete och interaktion. En följd av detta blir bland annat att den lokala nivån inte arbetar efter de regionala strategierna, utan har en egen agenda.

3. Beskrivning av de tre regionala aktörerna

Nedan följer en kort genomgång av de tre regionala aktörer som ingår i studien. Genomgången handlar om att beskriva dels den geografiska kontexten och dels vilket ansvar aktören har för regionala utvecklingsfrågor som är kopplade till den fysiska planeringen.

3.1. Region Skåne



Figur 3.1. Region Skåne

Region Skåne omfattar de 33 kommunerna längst söderut i Sverige och har en yta på cirka 11 000 kvadratkilometer (www.skane.se/framtid-och-utveckling/Om-Skane/kortfakta-skane/). Totalt bor knappt 1,3 miljoner människor i Skåne varav 318 000 personer finns i den, sett till befolkningsantal, största kommunen Malmö (www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/159277/).

År 1999 bildades Region Skåne som en del av de så kallade regionförsöken (bildandet hade föregåtts av en sammanslagning av Malmöhus län och Kristianstads län till det gemensamma Skåne län år 1997.) År 2011 blev Region Skånes uppdrag permanentat. De verksamhetsområden som regionen är ansvarig för är: hälso- och sjukvård, tandvård, kollektivtrafik, utveckling av näringsliv, kultur, infrastruktur, samhällsplanering samt miljö- och klimatfrågor (www.skane.se/organisation-politik/om-region-skane/Vara-anstv

Kommuner inom Region Skåne:

Bjuv
Bromölla
Burlöv
Båstad
Eslöv
Helsingborg
Hässleholm
Höganäs
Hörby
Höör
Klippan
Kristianstad
Kävlinge
Landskrona
Lomma
Lund
Malmö
Osby
Perstorp
Simrishamn
Sjöbo
Skurup
Staffanstorps
Svalöv
Svedala
Tomelilla
Trelleborg
Vellinge
Ystad
Åstorp
Ängelholm
Örkelljunga
Östra Göinge

Figur 3.2. Kommuner inom Region Skåne

arsomraden/www.skane.se/organisation-politik/om-region-skane/sa-bildades-region-skane/).

Enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar samt tillägg till denna (SFS 2010:630;SFS 2014:473) har Region Skåne i uppdrag att samordna de regionala utvecklingsfrågorna och som en del av detta att ta fram en regional utvecklingsstrategi för länet.

De områden gällande den fysiska planeringen som regionen är ansvarig för, berör dels rollen som länsplaneupprättare och ansvarig för den regionala transportinfrastrukturplanen (Proposition 2012/13:25). Dels ansvarar Region Skåne även för kollektivtrafiken i Skåne genom att vara Kollektivtrafikmyndighet och även, genom Skånetrafiken, som huvudman för kollektivtrafiken (SFS 2012:43). Dessutom är de skånska kommunerna, som en följd av Region Skånes ovan nämnda ansvar, skyldiga att samråda med regionen när de upprättar eller gör ändringar i sina översiktsplaner (SFS 2010:900).

3.2. Stockholms läns landsting

Stockholms län består av 26 kommuner fördelat på en yta om drygt 6 500 kvadratkilometer (www.statistikdatabasen.scb.se) I länet bor knappt 2,2 miljoner människor och av dessa finns cirka 912 000 personer inom Stockholms kommun (/www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/159277/). Stockholms läns landsting har ansvar för verksamhetsområdena: hälsa och vård, kultur, regional utveckling och kollektivtrafik (www.sll.se/). Enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713) är landstinget ansvarig för att samordna de regionala utvecklingsfrågorna och att ta fram en regional utvecklingsstrategi för länet. Stockholms läns landsting är även ett av Sveriges två lagstadgade regionplaneorgan (SFS 2010:910) och tar fram en regionplan för länet enligt plan- och bygglagen.

Dessutom är landstinget Kollektivtrafikmyndighet samt huvudman för kollektivtrafiken genom bolaget AB Storstockholms Lokaltrafik, och därigenom ansvarig för länets kollektivtrafik (SFS 2012:43).

Kommuner inom Stockholms län:

Botkyrka
Danderyd
Ekerö
Haninge
Huddinge
Järfälla
Lidingö
Nacka
Norrtälje
Nykvarn
Nynäshamn
Salem
Sigtuna
Sollentuna
Solna
Stockholm
Sundbyberg
Södertälje
Tyresö
Täby
Upplands Väsby
Upplands-Bro
Vallentuna
Vaxholm
Värmdö
Österåker

Figur 3.3. Kommuner inom Stockholms län



Figur 3.4. Stockholms län Copyright: Lantmäteriet 12014/00579

3.3. Region Kronoberg

Region Kronoberg ligger i södra Småland och omfattar åtta kommuner. Den totala ytan för regionen är cirka 8 400 kvadratkilometer (www.statistikdatabasen.scb.se). Kronoberg har en befolkning på drygt 189 000 människor och i den största kommunen Växjö bor knappt 87 000 invånare (www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efteramne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/159277/).

Region Kronoberg övergick till att bli en region 1 januari 2015 och var dessförinnan ett regionförbund med namnet Regionförbundet södra Småland. Den nya regionen har de ansvarsområden som regionförbundet och landstinget i länet tidigare hade. Det handlar om frågor som hälso- och sjukvård, folkhälsa, kultur, kollektivtrafik samt regional utveckling och tillväxt (www.regionkronoberg.se/om-region-kronoberg/).

Kommuner inom Region Kronoberg:

Alvesta
Lessebo
Ljungby
Markaryd
Tingsryd
Uppvidinge
Växjö
Älmhult

Figur 3.5. Kommuner inom Region Kronoberg

Den regionala utvecklingsstrategin är framtagen utifrån regionens ansvar enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713) som ger den regionala utvecklingsaktören i uppdrag att samordna de regionala utvecklingsfrågorna i länet. Regionen är både länsplaneupprättare (Proposition 2012/13:25) och Kollektivtrafikmyndighet (SFS 2012:43) och har i egenskap av detta tagit fram såväl länstransportplan som trafikförsörjningsprogram för Kronoberg.

Uppvidinge kommun, vars översiktsplan ingår som analysunderlag i denna studie, har 9 222 invånare och är regionens nästa minsta kommun (www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efteramne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/159277/).



Figur 3.6. Region Kronoberg Copyright: Region Skåne

4. Analys

Jag kommer i detta kapitel att redovisa min diskursanalys av de utvalda dokumenten från de tre regionala utvecklingsaktörerna. Som jag lyft i uppsatsens metodavsnitt är målet inte att räkna antalet gånger begreppen flerkärnig eller polycentrisk nämns, utan att studera och få en uppfattning om vilka resonemang och budskap som betonas och i vilket sammanhang begreppen lyfts. Alla de tre aktörerna beskriver en mängd olika utmaningar som respektive region står inför. Jag ämnar inte att redogöra för alla dessa, utan kommer att fokusera just på diskussionerna kring flerkärnighet och dess effekter.

4.1. Analys av material från Region Skåne

De tre dokumenten jag valt att analysera från Region Skåne är:

- Flerkärnighet i Skåne (Region Skåne 2011)
- Strategier för det flerkärniga Skåne (Region Skåne 2013)
- Det öppna Skåne 2030 – Skånes regionala utvecklingsstrategi (Region Skåne 2014)

Det förstnämnda dokumentet är en rapport framtagen inom Strukturbild för Skåne. Ett arbete Region Skåne, sedan 2005, bedriver i samverkan med de 33 skånska kommunerna. Syftet med arbetet är att koppla ihop regionala utvecklingsfrågor med kommunal översiktlig planering (Region Skåne 2011:4-6). I rapporten kartläggs och beskrivs den skånska ortstrukturen och argument kring varför flerkärnigheten är något positivt för Skåne lyfts fram. Dessutom påvisas vikten av att såväl den regionala som den kommunala nivån arbetar för detta.

Också det andra dokumentet är framtaget inom Strukturbild för Skåne. Det är ett mer strategiskt material som utifrån det samlade arbetet med Strukturbild för Skåne, bestående av kunskapsunderlag och dialog med kommunerna, identifierar fem strategiområden för den fysiska planeringens regionala dimension (Region Skåne:2013). I *Strategier för Det flerkärniga Skåne* läggs, som namnet visar, en stor vikt vid utveckla Skånes ortstruktur med ett flertal regionala kärnor och tillväxtmotorer.

Det sista dokumentet är den regionala utvecklingsstrategin för Skåne. Denna bygger på fem så kallade ställningstaganden som alla ska leda till målbilden om att skapa ”Det öppna Skåne 2030”. De fem ställningstagandena är:

- Skåne ska erbjuda framtidstro och livskvalitet
- Skåne ska bli en stark hållbar tillväxtmotor
- Skåne ska dra nytta av sin flerkärniga ortstruktur
- Skåne ska utveckla morgondagens välfärdstjänster
- Skåne ska vara globalt attraktiv

Även i detta material har flerkärnigheten en tydlig roll, då ett av ställningstagandena har sitt fokus på att regionen ska dra nytta av denna ortstruktur (Region Skåne:2014).

Alla de tre dokumenten lägger vikt vid hur ortstrukturen kan påverka möjligheten till utveckling. I den regionala utvecklingsstrategin lyfts den flerkärniga karaktären och de goda kommunikationerna som något som skapar dynamik och möjliggör för människor att bo och verka i hela Skåne (*ibid.*:8). Även *Strategier för Det flerkärniga Skåne* betonar behovet av att utveckla den flerkärniga ortstrukturen för att skapa valmöjlighet (Region Skåne 2013:11). Men det handlar också om att öka den kritiska massan och skapa ett större befolkningsunderlag. Detta behövs bland annat för att matchningen på arbetsmarknaden ska fungera bättre och att Skåne ska stå bättre rustat vid exempelvis konjunkturförändringar (Region Skåne 2011:39).

Något som beskrivs som centralt för att stärka flerkärnigheten och för att Skåne ska nå sin fulla potential, är vikten av att koppla ihop regionens två stora funktionella arbetsmarknaderna (Malmös respektive Kristianstads arbetsmarknader) vilka har en låg grad av interaktion. Dessutom finns geografiska skillnader gällande sysselsättnings-tillväxten som ökar i den västra arbetsmarknadsregionen, men minskar i den östra (Region Skåne 2014:11). Ytterligare ett problem som Skåne står inför är att befolkningsökningen varit starkare än sysselsättningstillväxten, vilket lett till en låg sysselsättningsgrad och även en låg bruttonationalprodukt (Region Skåne 2013:11;2014:12). Genom att binda ihop hela Skåne till en arbetsmarknad skapas en bättre tillgång till de arbetstillfällena, bostäder och det service- och kulturutbud som finns i Skåne (Region Skåne 2014:29). Rörligheten behöver alltså öka mellan de olika regiondelarna och god tillgänglighet beskrivs som avgörande för att kunna dra nytta av och upprätta hålla en flerkärnig ortstruktur (Region Skåne 2011:44-51, 68;2014:29-30).

Andra faktorer som lyfts som värdefulla effekter av en stärkt flerkärnig struktur är möjligheten till en balanserad och effektiv markanvändning (Region Skåne 2014:8). Flerkärnigheten är ett sätt att inte sprida ut bebyggelsen alltför mycket. En mer sammanhållen bebyggelse bidrar inte bara till att effektivisera markanvändningen utan underlättar även service- och kollektivtrafikförsörjning (Region Skåne 2013:11). Dessutom lyfts också möjligheten att minska problem med exempelvis trängsel och dålig luftkvalitet (*ibid.*).

Dessa tankegångar och utgångspunkter är tydligt kopplade till flera av de resonemang som beskrivs i det teoretiska ramverket. Framförallt ESPON:s argumentation kring polycentrism som medel för att skapa ekonomiskt tillväxt och konkurrenskraft. Detta är även något som Region Skåne (2011:8) själva lyfter. Det går också att dra paralleller till de idéer som utgjorde utgångspunkten för processen kring ortsklassificeringen på 1970-talet, nämligen behovet av att skapa en robusthet och att näringslivet klarar av samhällsförändringar.

Möjligheterna med den flerkärniga ortstrukturen betonas i såväl den regionala utvecklingsstrategin som i strategierna framtagna inom Strukturbild för Skåne, men det är i rapporten *Flerkärnighet i Skåne* som det finns en djupare genomgång av vad den skånska flerkärnigheten består av. Utifrån ett omfattande resonemang beskrivs olika typer av ortstrukturer och möjliga beroenderelationer dem emellan. Det konstateras att Skånes struktur med många tätorter, utan några traditionella förorter, och förhållandevis korta avstånd är flerkärning (Region Skåne 2011:8, 11;2014:12). Dessutom finns en god

tillgänglighet och polycentrismen syns genom pendlingsmönster som är förhållandevis symmetriska och även sträcker sig över kommungränserna (Region Skåne 2011:44-51).

Vidare identifieras i rapporten vad som kallas för regionala kärnor. Region Skåne har valt att definiera en regional kärna som en tätort som har en central funktion för sitt omland. För att kunna visa på detta har det satts upp tre kriterier som alla tätorter i Skåne mäts emot. För att hitta rätt kriterier har bland annat centralortsteorin varit en viktig utgångspunkt (*ibid.*:24-30). De tre kriterierna är:

- orten ska ha minst 14 000 invånare
 - orten ska ha en branschbredd mer över 200 branscher i kommunen
 - orten ska ha en högre inpendling än utpendling
- (*ibid.*:29-33)

De tätorter som uppfyller alla de tre kraven är Malmö, Lund, Helsingborg, Landskrona, Kristianstad, Hässleholm samt Ystad (*ibid.*).

Utöver de ovan nämnda kriterierna beskrivs även andra funktioner som är centrala för att orten ska fungera som en kärna för ett större omland. Det handlar då om exempelvis basservice som skola och vård/omsorg samt ett levande stadsliv (*ibid.*). Region Skåne har även valt att göra ytterligare urval och också studera vilka av de sju regionala kärnorna som fungerar som tillväxtmotorer, det vill säga orter som har en så stark utveckling att det kan generera spridningseffekter till övriga Skåne. För att göra detta har två ytterligare kriterier lagts till de första tre, nämligen att befolkningstillväxten och sysselsättningstillväxten ska vara högre än genomsnittet i Skåne (*ibid.*). Det som då framkommer är att Skåne, utöver Malmö, har ytterligare två tillväxtmotorer: Lund och Helsingborg (*ibid.*).

Det är tydligt att Region Skåne har en ambition om att koppla resonemangen om flerkärnighet till den skånska geografien och platsspecifika förutsättningar och att visa att det är en redan befintlig ortstruktur. I den nulägesanalys som finns i den regionala utvecklingsstrategin beskrivs att det finns en, för Sverige, ”unik flerkärnig ortstruktur” (Region Skåne 2014:12). Vidare framställs de platsspecifika egenskaperna i regionens olika delar som viktiga att se och ta till vara på (*ibid.*:30). För att ytterligare visa de goda förutsättningarna i Skåne görs, med hjälp av Zip's lag, en jämförelse mellan de två övriga storstadsregionerna i Sverige (Stockholms- respektive Göteborgsregionen) och det konstateras att det i Skåne finns en mindre storleksskillnad mellan de största orterna än i de övriga två regionerna (Region Skåne 2011:10-12;54-56).

Utöver detta redovisas även historiska mönster som påverkat dagens ortstruktur, exempelvis att Skåne tidigare tillhört Danmark och att Malmö då var landets andra största stad, hur järnvägen lett till framväxten av flera skånska tätorter samt hur tidigare administrativa gränser fortfarande syns i regionala utvecklingsmönster (*ibid.*:14-16).

I de teoretiska resonemangen kring polycentrism beskrivs att fokus kan ligga på flera olika geografiska skalor. Analysen av dokumenten från Region Skåne bekräftar denna bild. Framförallt diskuteras en regional Skånenivå, men flerkärnigheten beskrivs också både på en mer lokal nivå samt även i en nationell och internationell kontext.

Målet är inte bara att skapa bättre förutsättningar i Skåne, utan att vara en tillväxtmotor i en större europeisk geografi. Resonemang kring Skånes roll som porten till Europa med

kopplingar såväl uppåt till resten av Sverige och söderut mot framförallt Danmark återfinns i alla de analyserade dokumenten. Tillsammans med Köpenhamn blir Malmö och även Lund en tillväxtmotor i ett större internationellt sammanhang (Region Skåne 2011:33; 2013:13, 17, 49-52;2014:23). Men de flerkärniga strukturerna finns även på en mer lokal nivå. Exempelvis beskrivs alla de 33 skånska kommunhuvudorterna som kärnor i sitt sammanhang (Region Skåne 2011:10).

Groth et al. lyfter en kritik mot att använda samma utgångspunkter och resonemang för olika geografiska skalor. En intressant iakttagelse är att Region Skåne använder den flerkärniga strukturen som en utgångspunkt för såväl lokala, regionala, nationella och internationella förhållanden. Även om det faktiskt endast är för den regionala nivån som tydliga kriterier fastställts. Att det inte finns en lika gedigen kunskapsbas kring de rumsliga relationerna utanför regionen syns bland annat genom att Skåne i flera av resonemangen kring omlandet ses som en helhet. Exempelvis beskrivs att ”viktiga noder för Skåne att samarbeta med och utveckla relationer till är t.ex. Halmstad, Karlskrona, Växjö, Kalmar och Älmhult. Genom att utveckla olika roller och samverka kan södra Sveriges potential tas tillvara” (Region Skåne 2013:49). Är det relevant för Skåne som helhet att ha relationer till dessa orter eller handlar det egentligen om att vissa av Skånes orter ska bör ha det?

När Region Skåne diskuterar de effekter som flerkärnigheten kan ge handlar det främst om det som Johansson beskriver som vertikala effekter, alltså nyttor som kan komma till stånd som en effekt av specialisering. I *Strategier för Det flerkärniga Skåne* beskrivs exempelvis att styrkan ligger orternas möjlighet till komplementära funktioner (*ibid.*:8). I den regionala utvecklingsstrategin lyfts variationen av landskapstyper och många tätorter tillsammans med flera olika regionala kärnor och tillväxtmotorer som något unikt och attraktivt. Orterna kan fungera som draglok åt varandra för att tillsammans stärka helheten. Något som betonas är vikten av att alla orter och kommuner ser sig själva i ett regionalt sammanhang. Delarna fyller olika funktioner och de är därför beroende av varandra. (Region Skåne 2014:29-32).

Dessa resonemang känns också igen i rapporten *Flerkärnighet i Skåne*. I denna poängteras vikten av att samla kraft och att vinsterna av att orterna kompletterar varandra är det som är avgörande för att arbeta med den flerkärniga ortstrukturen. Genom att orterna hittar sina styrkor blir Skåne både mer diversifierat och det skapas också en bättre stabilitet samt ett bättre resursutnyttjande (Region Skåne 2011:8-10, 36-52). Också en tillväxt som är koncentrerad till den största kärnan Malmö, skulle ge positiva effekter för Skåne, men det skulle öka sårbarheten och även medföra negativa effekter som exempelvis trängsel och bostadsbrist (*ibid.*). I rapporten redovisas dock statistik som visar att tyngdpunkten för näringslivsutvecklingen i Skåne alltmer förflyttas till (syd)väst. Detta beror på att den typ av näringsliv som finns där, med en tydlig specialisering mot företagstjänster, är den som har starkast tillväxt (*ibid.*:38-39).

En intressant aspekt som syns i alla Region Skånes dokument är att det också finns ett tydligt fokus på individperspektivet. Exempelvis beskrivs att den flerkärniga ortstrukturen skapar en mångfald av miljöer att leva och verka i och att det ger en livskraftig region med där människan står i centrum (Region Skåne 2013:8;2014:29-31).

Men det finns även argumentation med koppling till de horisontella effekterna, det vill säga att genom att orter av olika storlek har olika typer av funktioner som ökar till

antalet i förhållande till storleken. Som tidigare beskrivits utgör Christallers centralortsteori en del av grunden för urvalsprocessen för att identifiera de regionala kärnorna i Skåne. Det går också att se kopplingar till Myrdals resonemang om att en positiv ekonomisk utveckling kommer att generera mer utveckling. Resonemanget om att "fåkärnighet ger förutsättningar för en flerkärnighet" är ett tydligt exempel på detta tillsammans med argumentationen om att det är viktigt att satsa på de regionala kärnorna och tillväxtmotorerna, vilket är något som betonas i alla de tre analyserade dokumenten (Region Skåne 2011:67;2013:13,17-20;2014:30).

Johansson beskriver en målkonflikt mellan att lägga fokus på utvecklingen i de större städerna eller att satsa på en regional balans. I Region Skånes material går det att se denna konflikt och ambitionen verkar vara att försöka tillgodose båda dessa aspekter. Exempelvis finns i *Strategier för Det flerkärniga Skåne* ett strategiområde som handlar om att satsa på de regionala kärnorna och tillväxtmotorerna, men i detta avsnitt finns det även med skrivningar om vikten av att se relationerna, inte bara kärnorna emellan, utan också mellan kärnorna och orter samt landsbygd i dess omland (Region Skåne 2013:17-20). Vidare beskrivs, i ett annat strategiområde, behovet och vikten av en god tillgänglighet för att kunna få ut effekter av orternas komplementära roller. Fokus ligger här på att binda samman de regionala kärnorna och tillväxtmotorerna, men också att hela Skåne behöver kopplas samman och tidförtätas genom god tillgänglighet mellan de regionala kärnorna och omlandet (*ibid.*:25-28).

Detta går också att koppla till kritiken om att polycentrism snarare är ett politiskt förhållningssätt än ett vetenskapligt dito. Samtidigt som Region Skåne lyfter några större tätorter, finns en noggrannhet med att även nämna att alla orter och kommuner är viktiga, att alla delar spelar roll för utvecklingen samt att de större är beroende av de mindre. Ingen kommun ska kunna känna sig utanför.

Ytterligare en del av denna problematik visar sig i urvalet av de regionala kärnorna. I *Flerkärnighet i Skåne* identifieras sju regionala kärnor. I de två mer strategiska dokumenten *Strategier för Det flerkärniga Skåne* samt *Det öppna Skåne 2030* är antalet istället åtta och här räknas även Trelleborg som en regional kärna (Region Skåne 2013:17-20,56-57;2014:29-33). Anledningen till detta beskrivs i *Strategier för Det flerkärniga Skåne* bero på att det förstnämnda dokumentet inte beaktade Skånes roll som transitregion och att Trelleborg också är en regional kärna utifrån denna kompletterande aspekt (Region Skåne 2013:11, 17).

Det faktum att antalet gått från sju till åtta kärnor och att den åttonde inte uppfyller alla de tre grundläggande kriterierna för att identifieras som en regional kärna i Skåne, tyder på att det trots allt inte handlar om endast en empirisk grund, utan att det finns andra faktorer som kan påverka. Likheter finns också här med ortsklassificeringen på 1970-talet där just antalet tillväxtcentra växte som en följd av att orter försökte förbättra sin position i systemet.

En annan del av kritiken mot det rådande fokuset på polycentrism är att det är en villfarelse att geografisk närhet är en god grund för samarbete. För Region Skåne är just geografisk närhet en tydlig utgångspunkt, vilket bland annat blir extra synligt i resonemangen kring Kristianstad och Hässleholm och de två tätorternas behov av att bättre komplettera varandra och samarbeta (Region Skåne 2011:33-34; 2013:17-20; 2014:30). Dock lyfts även, framförallt i den regionala utvecklingsstrategin, behovet av

andra typer av samarbeten och samverkan mellan aktörer som inte är knutna till geografin.

4.2. Analys av material från Stockholms läns landsting

De tre dokument jag valt att studera från Stockholms läns landsting är:

- Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUSF 2010 Så blir vi Europas mest attraktiva storstadsregion (Stockholms läns landsting 2010)
- Så blir vi Europas mest attraktiva storstadsregion Handlingsprogram Regionala stadskärnor (Stockholms läns landsting 2013a)
- Stockholmsregionens regionala stadskärnor En långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur (Stockholms läns landsting 2013b)

Alla tre dokument är framtagna av funktionen för Tillväxt, miljö och regionplanering, TMR, som fram till den 1 mars 2015 ansvarat för regionplanering och regionala utvecklingsfrågor i Stockholms län (Stockholms läns landsting 2013b:2). (Ett uppdrag som nu ligger på Tillväxt och regionplaneförvaltningen.) Den första rapporten är den regionala utvecklingsplanen för länet vilken även har status som regionplan. I denna finns sex strategier för hur regionen ska nå visionen om att bli ”Europas med attraktiva storstadsregion”. Dessa sex strategier är:

- Öka uthållig kapacitet och kvalitet inom utbildningen, transporterna och bostadssektorn
- Utveckla idéer och förnyelseförmåga
- Säkra värden för framtida behov
- Vidareutveckla en flerkärnig och tät region
- Stärk sammanhållningen
- Frigör livschanser

Den flerkärniga ortstrukturen lyfts och behandlas framförallt i en egen strategi. Eftersom Stockholms län är ett regionplaneorgan finns i strategin även en mer detaljerad genomgång av markanvändningen i länet (Stockholms läns landsting 2010).

Det andra dokumentet är ett handlingsprogram för arbetet med de regionala stadskärnorna i Stockholmsregionen. Utgångspunkten för programmet, som består av fyra handlingsområden, är ett åtagande i den regionala utvecklingsstrategin som betonar just vikten av att utveckla de regionala stadskärnorna (Stockholms läns landsting 2013a).

Den tredje rapporten är en sammanfattning och konkretisering av tidigare framtaget kunskapsunderlag om flerkärniga ortstrukturer. Syftet är kunskapspridning samt att stimulera dialog mellan olika aktörer (Stockholms läns landsting 2013b).

Arbetet med flerkärnigheten har framförallt två olika geografiska dimensioner, dels handlar det om utvecklingen i Stockholms län med 26 kommuner och dels i ett större geografiskt perspektiv som berör vad som kallas för östra Mellansverige. Som en följd av regionförstoringsprocesser finns det tydliga kopplingar till grannlänerna och i den regionala utvecklingsplanen redovisas såväl en målbild för östra Mellansverige som en

mer detaljerad plankarta för Stockholmsregionen (Stockholms läns landsting 2010:14-16, 126-128).

Ortstrukturen beskrivs både som flerkärning och enkärning beroende på vilken geografisk skala som står i fokus. I det större perspektivet är Stockholmsregionen, tillsammans med sina grannlän, del av en flerkärning struktur med ett nät av transportinfrastruktur som binder samman tätorterna (*ibid.*:98). Det gör att det finns goda förutsättningar att vidareutveckla flerkärnigheten för att skapa vad som benämns som en ”redan effektiv rumslig struktur” (*ibid.*:23).

Men Stockholmsregionen i sig är mer enkärning eller monocentrisk där Stockholm är den tydligt dominerande kärnan och många arbetsplatser och majoriteten av utbudet gällande service, handel och kulturevenemang finns i Stockholms innerstad (Stockholms läns landsting 2010:101 98;2013a:5, 8). I rapporten *Stockholmsregionens regionala stadskärnor En långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur* konstateras utifrån en genomgång av hur lönesummor, täthet och tillväxt sjunker i samband med att avståndet från kärnan ökar, att regionen har en enkärning karaktär (Stockholms läns landsting 2013b:7,17-18, 35-37). Det betonas dock att regionen behöver bli mer flerkärning för att bland annat effektivisera utbyggnaden av bebyggelse och transportinfrastruktur.

Stockholm, som benämns som den centrala regionkärnan, spelar en avgörande roll för utvecklingen i båda perspektiven. Storstadsregioner är de som driver utvecklingen och genererar tillväxt i ett nationellt perspektiv. Stockholmsregionen står för en stigande del av bruttonationalprodukten och låg år 2011 på åttonde plats i världen räknat på bruttoregionalprodukt per invånare (Stockholms läns landsting 2010:30, 40; 2013b:7). Detta gör att den centrala regionkärnan fungerar som en motor i en större geografi och även sett i ett europeiskt perspektiv har Stockholmsregionen under de senaste decennierna utvecklats väl. Men Stockholm är fortfarande en liten storstad i ett globalt sammanhang, även om bland annat innovationsklimatet och den ekonomiska förnyelseförmågan rankas högt även internationellt (Stockholms läns landsting 2010:34, 60;2013b:7, 29-34, 40).

Det som gör att regionen har en stark tillväxt är framförallt att arbetsmarknaden är betydligt större och mer diversifierad än i övriga län i östra Mellansverige och Stockholmsregionen har också en avgörande betydelse för tillväxten i Sverige som helhet (Stockholms läns landsting 2010:60). Eftersom den centrala stadskärnan har en sådan viktig funktion betonas i såväl den regionala utvecklingsplanen som i handlingsplanen för de regionala stadskärnornas utveckling att övriga regionala kärnor inte får utvecklas på bekostnad av den centrala (Stockholms läns landsting 2010:102;2013a:15).

Resonemangen om de olika geografiska skalorna är intressanta att koppla till det teoretiska ramverket. Polycentrism kan utgå från olika geografiska nivåer och fokus kan ligga på såväl den utveckling som sker i och omkring en växande storstad som att koppla ihop orter i ett nätverk. I dokumenten från Stockholms läns landsting, och då framförallt den regionala utvecklingsplanen, avhandlas dessa båda nivåer parallellt. Detta skapar en svårighet i att förstå vilka relationer och samband som egentligen behandlas. När ESPON i sin forskning talar om polycentrism är det snarare den större östra Mellansverigeregionen som är avses, något som också tas upp i de analyserade dokumenten (Stockholms läns landsting 2013b:39, 87).

Det finns också tydliga beröringspunkter med Johanssons diskussion om vad som egentligen räknas som en polycentrisk region. Där är utgångspunkten att de platsspecifika egenskaperna är de som avgör huruvida en flerkärnig utveckling är önskvärd eller ej. Situationen i Stockholmsregionen och östra Mellansverige visar att det finns flera olika sätt förhålla sig till flerkärnigheten, i det ena fallet handlar det om att stärka en befintlig struktur och i det andra att förändra den nuvarande strukturen.

En kritik som lyfts i diskussionen kring polycentrism är att det läggs stor fokus på politisk ambition och vilja. Något som kan tyda på att det finns en poäng med denna argumentation är det faktum att samtidigt som östra Mellansverige beskrivs som en flerkärnig region med god potential att fortsätta utveckla ortstrukturen, är interaktionen mellan Stockholm och övriga län i stort sett enkelriktad. Drygt 80 procent av den länsöverskridande pendlingen har Stockholm som utgångspunkt eller mål, men det är bara 1 procent av invånarna i Stockholms län som reser ut från länet (Stockholms läns landsting 2010:34). Detta kan tolkas som att det inte finns någon fungerande komplementär polycentrisk struktur att bygga vidare på, utan snarare en vilja att skapa en sådan.

De argument som används för att visa på vikten av att utveckla en flerkärnig ortstruktur är delvis desamma för de båda geografiska perspektiven. Framförallt fokuseras på att kunna nyttja de positiva effekter som en regionförstoring innebär med en större arbetsmarknad och möjlighet till specialisering och även bättre tillgång till utbildning. Dessutom medför det att invånarna har ett bredare utbud av bostäder och arbetsplatser (Stockholms läns landsting 2010:8, 23, 34, 44, 100;2013a:11). Detta anses vara funktioner som bidrar till att regionen bättre klarar svängningar i konjunkturen (Stockholms läns landsting 2010:44). Dessa argument återkommer och betonas i flera av de analyserade dokumenten. Det påtalas även att en växande region också innebär påfrestningar exempelvis som en följd av ett ökat resande och det är därför angeläget att identifiera och skapa strukturer som möjliggör en hållbar utveckling genom att koncentrera utbyggnader och exploatering istället för att sprida dem (Stockholms läns landsting 2010:18-23,34, 45;2013b:7, 18-26). Att skapa en god tillgänglighet får stor betydelse för huruvida det är möjligt att dra nytta av att fler kärnor kan bära utvecklingen och en flerkärnig struktur lyfts av Stockholms läns landsting som ett sätt att göra detta (Stockholms läns landsting 2010:34;2013b24).

Men Stockholmsregionen med sina 26 kommuner står även inför delvis andra utmaningar. En av anledningarna till att regionen behöver bli mer flerkärnig beror på att Stockholm växt genom att sprida ut sig. Denna suburbanisering har främst berört bostadsutvecklingen, och arbetsplatserna och andra funktioner som exempelvis kulturinstitutioner, har fortfarande varit mer koncentrerade till de centrala delarna av regionen och nästan hälften av arbetstillfällena finns i den centrala kärnan (Stockholms läns landsting 2010:97-99; 2013b:7, 17, 57).

Detta har fått som följd att det trots en utspridd bebyggelse finns problem med trängsel i transportinfrastrukturen och även en bostadsbrist. Detta är en utveckling med historisk bakgrund, Stockholm har alltid varit den "ensamma kärnan", det är först med bättre kommunikationer som staden växt (Stockholms läns landsting 2010:98). Utmaningen ligger i att både bostäder och andra stadsfunktioner som näringsliv och service behöver tillkomma utanför den centrala stadskärnan, utan att de sprids ut (Stockholms läns

landsting 2013b:5).

I alla de analyserade dokumenten tillskrivs även den flerkärniga utvecklingen möjliga positiva effekter för både den ekologiska och den sociala hållbarheten. Exempelvis beskrivs i *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUSF 2010 Så blir vi Europas mest attraktiva storstadsregion* att en spridd bebyggelse behöver motverkas så att grönområden kan bevaras både för att bidra till god miljö och för att värna invånarnas hälsa (Stockholms läns landsting 2010:23). Kollektivtrafikens betydelse för att kunna hushålla med mark och minska bilberoendet, med höga utsläppshalter som följd, betonas också (Stockholms läns landsting 2010:35, 45, 138; 2013b:7,17-26). I rapporten *Stockholmsregionens regionala stadskärnor En långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur* lyfts att den sociala hållbarheten kan öka när orter i utkanten av regionen blir mer integrerade och tillgången till exempelvis utbildning, arbete, service, och kultur ökar (Stockholms läns landsting 2013b:7, 24-25). En regionförstoring utan fokus på att skapa fler kärnor kan även leda till att män gynnas framför kvinnor då de i större utsträckning pendlar längre sträckor och därför kan dra nytta av exempelvis ett bredare arbetsutbud (Stockholms läns landsting 2010:34, 97). Ett mål är även att skapa bättre förutsättningar för högre utbildningar i de södra delarna av regionen (*ibid.*:109).

De argument som lyfts, framförallt för det större geografiska perspektivet, känns igen från exempelvis ESPON och handlar i stora drag om regionförstoring och att nyttja de möjligheter som det kan ge. Det handlar både om vertikala och horisontella effekter och orterna i östra Mellansverige ska dels knytas samman och dels bli bättre på specialisering. I den något mindre geografiska skalan finns det en intressant koppling till diskussionen om att det är svårt att visa resultaten av att arbeta med att utveckla ortstrukturen till att bli mer polycentrisk. En mer flerkärnig ortstruktur beskrivs som något som kan skapa en bättre utveckling och tillväxt, men trots att Stockholmsregionen arbetat för att bli mer flerkärning i över tio år har såväl befolkningstillväxten som sysselsättningstillväxten sedan år 2000 ökat mer i den centrala kärnan, vilket snarare stärkt den enkärniga utvecklingen (Stockholms läns landsting 2013a:7-8). Samtidigt kan detta faktum vara en indikator på att det verkligen är viktigt att lägga fokus på att fler orter eller kärnor i Stockholm utvecklas.

Det sätt som Stockholms läns landsting har valt att arbeta med ortstrukturen för att göra den mer flerkärnig är att satsa på och prioritera att utveckla vad som kallas för yttre regionala kärnor, vilka ska fungera som komplement till den centrala regionkärnan. Åtta kärnor har valts ut: Barkarby-Jakobsberg, Kista-Sollentuna-Häggvik, Täby centrum-Arninge, Arlanda-Märsta, Kungens kurva-Skärholmen, Flemingsberg, Haninge centrum samt Södertälje (Stockholms läns landsting 2010:138; 2013b:19-23).

Det framgår inte i något av de tre analyserade dokumenten om det funnits tydliga kriterier för urvalet av de yttre regionala kärnorna vilka identifierats redan 2001. Däremot finns en genomgång av kärnornas funktioner samt resonemang om innehåll och roller som kärnorna behöver ha, såväl gällande den geografiska placeringen och utformning av platsen som vilka funktioner som bör finnas. Det handlar bland annat om att skapa en täthet och att det behöver finnas attraktiva stadsmiljöer med kultur, kreativitet och mötesplatser (Stockholms läns landsting 2010:23, 156; 2013b:19-27, 52-76). Det önskvärda bostadsbeståndet beskrivs som varierat (Stockholms läns landsting 2010:45). Kollektivtrafiken och kärnornas möjlighet att fungera som noder både mellan varandra och inåt till den centrala regionkärnan ses som avgörande. Dessutom ska de

fungera som knutpunkter i det större geografiska perspektivet med östra Mellansverige (Stockholms läns landsting 2010:8, 23, 100-113, 156, 2013a:6-10).

För att åstadkomma detta betonas vikten av att förtäta nära hållplatser och stationer. Vidare beskrivs betydelsen av ett mångsidigt näringsliv med hög grad av specialisering och även behovet av att det finns högre utbildningsinstitutioner (Stockholms läns landsting 2010:23, 52; 2013b:7, 18). I *Så blir vi Europas mest attraktiva storstadsregion Handlingsprogram Regionala stadskärnor* framgår att de regionala kärnorna ska ha fler funktioner än ett "vanligt" kommuncentrum (Stockholms läns landsting 2013a:11).

De yttre regionala kärnorna ska avlasta den centrala regionkärnan och syftet är att de ska komplettera denna. Målet är inte att skapa fler kärnor som den centrala, utan just att de "ligger en nivå under" denna är en viktig utgångspunkt. I den sammanfattande rapporten om Stockholmsregionen och flerkärnighet från 2013 beskrivs att de yttre kärnorna ska erbjuda lägre produktionskostnader, men ändå goda förutsättningar för investerare (Stockholms läns landsting 2013b:35-37). Detta gör att det fysiska avståndet till den centrala regionkärnan inte får vara vare sig för lång eller för kort (*ibid.*). Vidare beskrivs i regionplanen att de yttre kärnorna även har som funktion att, genom sin goda tillgänglighet, göra att invånarna känner en närhet till den centrala regionkärnan och det utbud som finns där (Stockholms läns landsting 2010:114).

Precis som det inte finns några tydliga kriterier för de yttre regionala kärnorna finns det inte heller något specifikt antal som ses som optimalt. Men det förs resonemang om att de inte bör vara för många kärnor eftersom detta skulle leda till en alltför stor konkurrens dem emellan (*ibid.*). Dock fördjupas inte argumentationen kring konkurrenssituationen mellan de regionala kärnorna och andra orter i regionen, utan det finns ett tydligt fokus på just kärnorna, i regionplanen står det till exempel att dessa ska prioriteras (*ibid.*: 2010:101, 138). Detta kan kopplas till diskussionen från det teoretiska ramverket angående att en polycentrisk utveckling kan leda till ökad konkurrens mellan städer och att det inte är självklart att orter att samarbeta bara på grund av geografisk närhet.

I genomgången av de regionala kärnorna i Stockholmsregionen finns inslag av Christallers centralortsteori och det är en hierarkisk polycentrism som förespråkas. Den centrala regionkärnan är idag tydligt dominerande och målet är att minska dennas belastning, samtidigt som den fortfarande har sin starka roll. De yttre regionala kärnorna är både utpekade utifrån sin geografiska position, men också utifrån sin funktion i ortsystemet. Samtidigt finns även en önskan om att de yttre regionala kärnorna ska skapa en självgenererande tillväxt, exempelvis nämns Kista som ett exempel där ett mindre antal framgångsrika företag lockat tills sig fler i samma bransch vilket lett till att ett kluster växt fram (Stockholms läns landsting 2013b:26). Detta visar att det också finns kopplingar till Myrdals utgångspunkt att utveckling är något som leder till utveckling.

Avsaknaden av tydliga kriterier för de yttre regionala kärnorna gör att det inte finns en tydlig bild av varför en ort har fått denna status. Just att det är ett väldigt brett angreppssätt är något som lyfts som en kritik mot polycentrismen och Stockholms läns landsting för själva ett resonemang kring detta, bland annat utifrån att de utvalda kärnorna i jämförelse med internationella regionkärnor inte uppvisar en tillräcklig täthet. Slutsatsen blir då, i likhet med Johanssons resonemang, att det är avgörande att se

de specifika förutsättningarna (*ibid.*:30).

Ytterligare en faktor som både hör samman med ovanstående diskussion och med argumentationen om polycentrismens politiska dimension, är det mellan den förra regionplanen från 2001 och den nu aktuella från 2010 har tillkommit en regional kärna. Nu finns även Arlanda-Märsta som en åttonde yttre regional kärna (Stockholms läns landsting 2013a:8). Det ges, i de dokument som analyserats, ingen förklaring till detta, men det kan tyda på att det finns ett möjligt förhandlingsutrymme i tillkomsten av fler kärnor på sikt.

4.3. Analys av material från Region Kronoberg

De tre dokumenten jag valt att analysera från Region Kronoberg är:

- Regional utvecklingsstrategi för Kronobergs län 2015-2025 Remissutgåva (Regionförbundet södra Småland 2014)
- Trafikförsörjningsprogram Region Kronoberg 2015-2025 Remissutgåva (Region Kronoberg 2014)
- Översiktsplan för Uppvidinge kommun 2011-2016 (Uppvidinge kommun 2011)

Remissversionerna av såväl den regionala utvecklingsstrategin som trafikförsörjningsprogrammet är framtaget innan Regionförbundet södra Småland, vid årsskiftet 2014-2015 övergick till att bli Region Kronoberg. De slutliga versionerna kommer dock att beslutas om av Region Kronoberg (som redan nu står som utgivare av trafikförsörjningsprogrammet trots att det publicerades 2014) och jag kommer därför i min text att hänvisa till regionförbundet och regionen som en och samma aktör under benämningen regionen alternativt Region Kronoberg.

Det första dokumentet är den regionala utvecklingsstrategin för Region Kronoberg. Denna sträcker sig mellan 2015-2025 och har målbilden ”Det gröna Kronoberg”. Strategin är uppbyggd utifrån två övergripande mål, vilka är:

- Vi växer i öppna och hållbara livsmiljöer
- Vi växer av en cirkulär ekonomi med förnyelseförmåga

Till dessa övergripande mål är ett antal utmaningar och prioriteringar kopplade och diskussionen kring ortstrukturen behandlas främst i samband med en prioritering som har fokus på att utveckla en komplementär region (Regionförbundet södra Småland 2014).

Det andra dokumentet är trafikförsörjningsprogrammet för Region Kronoberg. Detta program bestämmer de strategiska inriktningarna och målen för kollektivtrafiken i länet (Region Kronoberg 2014).

Det sista dokumentet som analyseras är inte framtaget av den regionala aktören, utan det är en översiktsplan för Uppvidinge kommun, som är en av Region Kronobergs åtta kommuner. Översiktsplanen ska ange kommunens inriktning för den långsiktiga utvecklingen av de fysiska strukturerna och den ska samordnas med relevanta mål, planer och program (SFS 2010:900).

I den regionala utvecklingsstrategin beskrivs en flerkärnig ortstruktur nästan som en synonym till en komplementär struktur. En komplementär region definieras som ”att platser, orter, städer och regioner kompletterar, drar nytta av och förstärker varandras utveckling” (Regionförbundet södra Småland 2014:17). Vikten av att det finns flera nischade kärnor benämns också (*ibid.*). Regionen beskrivs som flerkärnig med 51 mindre orter och en stad i form av Växjö (*ibid.*:16). Vidare är Region Kronoberg ett glesbefolkat län, vilket bland annat får effekter för möjligheten till en effektiv kollektivtrafikförsörjning. Stora delar av de pendlingsrörelser som sker inom regionen har kopplingar till Växjö (Region Kronoberg 2014:14-15).

Kronoberg har haft en god tillväxt för såväl befolknings- som sysselsättningsutveckling, dock har tillväxttakten för den senare börjat stanna av. Den viktigaste anledningen till detta beskrivs vara att industrisektorn, som är omfattande i länet, har haft svårt att återhämta sig efter den senaste finanskrisen (Regionförbundet södra Småland 2014:9-11). Ytterligare en del handlar om behovet av en bättre matchning på arbetsmarknaden. Då nya arbetstillfällen främst skapas i de större städerna behöver kopplingen till dessa förbättras och en regionförstoring omnämns som ett sätt att uppnå detta (*ibid.*). Idag är pendlingsströmmarna mellan kommunerna i regionen små (Region Kronoberg 2014:17-18). Gällande befolkningen är det framförallt Växjö som i stort stått för regionens tillväxt, vilket lett till att det även finns en matchningsproblematik på bostadsmarknaden, med en för hög efterfrågan i tätorterna samtidigt som landsbygden avbefolkas (Regionförbundet södra Småland 2014:12-13).

Huvudsyftet till att utveckla en komplementär region beskrivs vara att skapa en mer balanserad utveckling och att dominansen och koncentration till Växjö ska minska (*ibid.*:17). Växjös tillväxt beskrivs visserligen som avgörande för den regionala utveckling, men samtidig har en asymmetri uppstått mellan centrum och periferi (Regionförbundet södra Småland 2014:12,15;Region Kronoberg 2014:19-21). Utöver resonemangen om behovet av en mer komplementär struktur inom regionen beskrivs Region Kronoberg också som en del av en större flerkärnig geografi, som dock ej definieras. I trafikförsörjningsprogrammet konstateras emellertid att regionen har ett positivt pendlingsnetto och att de utomregionala förbindelserna ökar i alla åtta kommuner, även om pendlingsnivåerna totalt sett inte är särskilt höga (Region Kronoberg 2014:16-17, 24).

Utöver den regionala balansen beskrivs alltså även i princip de funktioner som ESPON lyfter som viktiga i form av regionförstoring och bättre matchning på arbetsmarknaden för näringsliv och arbetstagare och resonemangen berör framförallt horisontella effekter.

I den regionala utvecklingsstrategin beskrivs även tre delregioner, vilka motsvarar de tre funktionella arbetsmarknaderna i Kronoberg som är Växjö, Ljungbys och Älmhults arbetsmarknadsregioner. Dessa sträcker sig delvis även utanför regionens administrativa gräns och den skånska orten Kristianstad benämns då som en metropol att dra nytta av (Regionförbundet södra Småland 2014:17-18). I skrivningarna om samarbetet mellan delregionerna syns delvis ett annat fokus, där nyttan och vikten av att dra fördel av det som beskrivs som de ”tillväxtförstärkande krafterna i regionen – i synnerhet Växjö som tillväxtmotor” betonas (*ibid.*:18). Även i trafikförsörjningsprogrammet lyfts Växjös roll som något som kan leda till positiva spridningseffekter om arbetsmarknaderna kopplas samman (Region Kronoberg 2014:22-24).

Resonemangen kring en flerkärnig ortstruktur spelar ingen avgörande roll i de analyserade dokumenten och begreppet finns framförallt med i den regionala utvecklingsstrategin. I översiktsplanen för Uppvidinge finns en genomgång av arbetspendlingen till och från de omkringliggande kommunerna och i sammanhanget tas relationerna till Växjö upp som en styrka (Uppvidinge kommun 2011:12, 24). I övrigt berör inte översiktsplanen detta. En anledning till avsaknaden av perspektivet kan dock vara att planen är fyra år gammal.

I det teoretiska ramverket finns det med ett resonemang kring att målet om regional balans är förenat med transportinfrastruktursatsningar. En intressant iakttagelse är det i den regionala utvecklingsstrategin inte görs några tydliga kopplingar till kollektivtrafikens roll för att skapa en mer sammanhållen region. I trafikförsörjningsprogrammet för regionen hänvisas däremot till strategin och resonemang förs kring hur kollektivtrafiken är en viktig del för att stärka den komplementära strukturen (Region Kronoberg 2014:6, 33-34).

I *Regional utvecklingsstrategi för Kronobergs län 2015-2025* fastställs att regionen är flerkärnig och att det finns ett stort antal mindre kärnor samt en större stad. Men det finns inte någon definition kopplat till detta resonemang. Utifrån det teoretiska ramverket är det relevant att fundera över huruvida Region Kronoberg kan ses som en flerkärnig struktur, då Växjö är en tydligt dominerande kärna samtidigt som det inte finns något särskilt starkt interaktionsmönster mellan kommunerna i regionen. Sammantaget visar detta på en mer monocentrisk struktur.

5. Slutsatser

Utifrån den genomförda analysen av dokumenten från de tre regionala aktörerna kommer jag i detta kapitel att sammanfatta och resonera kring de olika aspekter som framkommit om regional utveckling och flerkärnighet. Detta för att besvara de frågeställningar som inledningsvis ställts angående hur flerkärnigheten definieras, vilka argument som lyfts fram samt vilka kopplingar som görs till den specifika platsen.

Eftersom den övergripande frågeställningen om hur en flerkärnig ortstruktur kan bidra till en regional utveckling är både bred och komplex innehåller kapitlet även en avslutande diskussion om hur det är möjligt att studera detta vidare. Beroende på vilken aspekt som står i fokus, väcks olika frågor och fördjupningsmöjligheter.

5.1. Flerkärnighet – definitioner, motiv och geografisk koppling

Det finns både likheter och skillnader i hur de tre regionala aktörerna resonerar kring flerkärnighet. Övergripande kan konstateras att de argument och den inriktning som ESPON driver har gett genomslag i argumentationen kring behovet och nyttan av en utvecklad flerkärnig ortstruktur i alla tre organisationer. Det handlar framförallt om aspekter som positiva, och även nödvändiga, effekter av regionförstoring med en ökad rörlighet, bättre matchning på arbetsmarknaden och ett diversifierat näringsliv som är bättre på att hantera konjunkturförändringar. Störst fokus ligger på frågor med koppling till att öka tillväxten. Dock finns också skillnader där aktörerna framhåller olika aspekter som viktiga. Både Region Skåne och Stockholms läns landsting betonar perspektiv som till exempel en effektiv och mindre resurskrävande markanvändning och möjlighet till att förbättra luftkvalitet och minska utsläppshalter, något som inte syns i dokumenten från Region Kronoberg. I Stockholm lyfts även sociala frågor och en regionförstoring beskrivs bland annat kunna bidra till en ökad möjlighet för fler att studera på en eftergymnasialnivå.

5.1.1. Hur förutsättningar påverkar definition och argumentation

En av anledningarna till att det finns en viss variation mellan de argument som lyfts fram handlar om hur flerkärnigheten definieras, vilket i sin tur är beroende av de geografiska förutsättningarna i regionerna. De tre analyserna visar, precis som beskrivits i det teoretiska ramverket, att det inte finns en självklar innebörd i begreppet polycentrism eller flerkärnighet, utan det läggs in olika betydelser beroende på vilken utmaning den aktuella aktören står inför.

I Skåne är utgångspunkten att regionen sedan länge har en flerkärnig ortstruktur, det vill säga att det finns många orter med relativt korta avstånd och god tillgänglighet dem

emellan. Malmö är den största staden, men storleksskillnaden mellan de största tätorterna i regionen är inte lika stor som i Sveriges andra två storstadsregioner. Dock finns i Skåne en övervikt mot den västra sidan gällande såväl befolknings- som sysselsättningsstillväxt. Ambitionen för Region Skånes arbete består av två huvudsakliga inriktningar. Dels att sprida utvecklingen i hela Skåne, dels att samla kraft i de regionala kärnorna och tillväxtmotorerna. Dessa två mål kan tyckas stå mot varandra, men argumentationen i de skånska dokumenten lägger stor vikt vid de möjligheter till komplementaritet som flerkärnigheten kan ge. En koncentration av funktioner leder till positiva effekter för ett större omland än om de spridits ut mer. Detta handlar bland annat om en mer effektiv användning av marken med samplanering av bebyggelse och kollektivtrafikstråk. Det finns en stark koppling till de geografiska förutsättningar som finns i Skåne och såväl läget som en port till Europa som ortstrukturen beskrivs som unika. Region Skåne är den, av de analyserade aktörerna, som har tydligast definierade kriterier för hur den flerkärniga strukturen ser ut. Genom att studera invånarantalet, branschbredden samt pendlingsmönster har regionala kärnor identifierats. Utöver detta har även tillväxtmotorer presenterats utifrån sysselsättnings- och befolkningsstatistik.

Dokumentet från Stockholmsregionen beskriver, tvärtemot Skåne, en tydligt enkärnig region med Stockholm som dominerande kärna. Som komplement till denna har det pekats ut åtta så kallade yttre regionala kärnor. Syftet med dessa är att de ska avlasta den centrala regionkärnan och bostäder och verksamheter ska kunna lokaliseras längre ut i regionen, utan att utveckling blir för spridd. Dessutom ska de yttre regionala kärnorna kunna fungera som transportnoder och även generera utveckling och tillväxt till sitt nära omland. Men det finns ändå ett uttalat fokus kring att Stockholm, som den centrala regionkärnan, ska ha en lika stor fortsatt dominans som idag. Resonemangen handlar i vissa aspekter om att skapa balans mellan regionens olika delar, exempelvis genom att högre utbildningsinstitutioner ska lokaliseras i flera av kärnorna. Men framförallt ligger fokus på att stärka regionen som helhet, genom att ge den centrala regionkärnan möjlighet att fungera på ett mer effektivt sätt, snarare än att balansera utvecklingen och skapa jämvikt.

Även för Region Kronoberg finns två olika ambitioner med att utveckla en mer flerkärnig eller komplementär region. Dels handlar det om att nyttja tillväxtkraften i Växjö, men det tydligaste uttalade målet handlar om att häva Växjös dominans gentemot övriga orter i regionen. En intressant iakttagelse från analysen av Region Kronoberg är konstaterandet att regionen består av en större kärna och en stor mängd mindre orter. Det görs då, i detta hänseende, ingen skillnad mellan en ort som Ljungby jämfört med det mycket mindre samhället Vislanda. Det blir tydligt i analysen att det inte finns lika mycket beskrivet om den regionala utvecklingen kopplat till ortstrukturen och redovisning i analyskapitlet är följaktligen betydligt mindre omfattande än för de två andra regionala aktörerna. Det görs heller inte några tydliga prioriteringar utifrån detta i exempelvis trafikförsörjningsprogrammet. En fråga som är relevant att ställa är varför Region Kronoberg har valt att kalla regionen flerkärnig utifrån att det likställs med komplementär. Detta kan kopplas till det teoretiska ramverket och resonemangen om att en ortstruktur kan ha många orter, utan att det behöver innebära att det finns en polycentrism och att det inte heller behöver vara önskvärt. Om inte den kritiska massan är tillräckligt stor, finns kanske inte möjlighet att fördela tillväxten på alltför många orter. Eftersom Region Kronoberg inte fördjupar resonemangen kring hur de ser på den flerkärniga utvecklingen blir det svårt att se vilka fördelar just flerkärnigheten kan ge jämfört med en annan typ av ortsutveckling.

Alla de analyserade aktörerna pekar på vikten av komplementaritet och att orterna hittar sin unika roll i systemet. Detta handlar om det som i det teoretiska ramverket benämns som vertikala nyttor, det vill säga att flera orter tillsammans kan skapa underlag för funktioner som normalt sett endast finns i större orter. Det finns dock inte, i de dokument som analyserats, några djupare resonemang om vad detta egentligen betyder och hur detta ska gå till i praktiken, även om Stockholms läns landsting exempelvis har en genomgång av funktioner i de yttre regionala kärnorna. Istället ligger fokus på mer övergripande diskussioner om behovet av till exempel attraktiva stadsrum och offentliga platser och en specialisering i näringslivet. Ett av de analyserade dokumenten från Stockholmsregionen är en handlingsplan för de yttre regionala kärnorna, men de resonemang som förs fram är giltiga för alla åtta kärnorna.

Parallellt med argumentation för specialisering, lyfts även vikten av att arbeta med bredden, det vill säga att det måste finnas ett visst antal funktioner, som exempelvis en branschbredd, för att orten ska kunna räknas som en regional kärna. Detta är dock inte något som syns lika tydligt i dokumenten från Kronoberg, utan främst i Skåne och Stockholm där båda aspekterna genomgående finns med. En anledning till detta kan vara att utgångspunkten för diskussionerna kring polycentrism, i alla fall på en EU-nivå, ligger på större regioner än dessa, där det också är städer av en annan storlek som utgör kärnorna. Det finns då, med ett större befolkningsunderlag och en annan dynamik i näringslivet, en möjlighet att tillhandahålla de funktioner som människor är beroende av varje dag och genom detta locka till sig invånare samt företag och samtidigt skapa förutsättningar för att kunna utveckla spetskunskap inom ett mer specifikt område. Det framstår inte som lika självklart att detta är möjligt för en mindre kärna att klara av.

Det kan alltså konstateras att alla tre regionala aktörer gör en koppling mellan de platsspecifika egenskaperna i respektive regionen. Men det är stor skillnad i hur utvecklade resonemangen är och hur de påverkar de slutsatser som dras kring behov och nytta av en flerkärnig ortstruktur. I dokumenten från såväl Region Skåne som Stockholms läns landsting finns på olika sätt kriterier för vad de regionala kärnorna ska vara och/eller kunna. I Skåne har exempelvis tätorter mätts mot ett flertal parameterar. Stockholmsregionen har inte lika tydligt tagit ställning för sådana kriterier, men det finns resonemang kring bland annat tillgänglighet, utbud av såväl service som utbildningsmöjligheter samt branschbredd. Samtidigt finns hos dessa båda också resonemang som kanske egentligen är mer anpassade för en annan geografi, som exempelvis den ovan nämnda diskussion om kombinationen spets och bredd. I Kronoberg saknas argumentation om definitionen av den flerkärniga ortstrukturen vilket får till följd att det är svårt att se vad deras flerkärnighet består av, räknas alla tätorter i regionen som kärnor som har samma eller likande roller?

Ytterligare en aspekt kopplad till huruvida det tas en utgångspunkt i de geografiska förutsättningarna är att alla tre aktörer förhåller sig till flera olika geografiska perspektiv. För Stockholmsregionen lyfts framförallt den större geografiska östra Mellansverige, men även ett nationellt perspektiv. När Region Skåne beskriver regionen som porten till Europa visar det en roll i ett större geografiskt sammanhang. Även Kronoberg har denna typ av resonemang med kopplingar till både andra delar av Småland som ner i Skåne.

5.1.2. Påverkar politiska ambitioner?

En diskussion som förts kring flerkärnighetsbegreppet handlar om att det finns tydliga politiska ambitioner, vilka har en mer dominerande roll än de vetenskapliga grunder som finns för att arbeta med en polycentrisk utveckling. I den genomförda analysen kan det ses en variation i hur framträdande roll flerkärnigheten har i de tre regionala aktörernas utvecklingsstrategier och såväl Stockholms läns landsting som Region Skåne har valt att tydligt lyfta begreppet med en egen strategi alternativt ett ställningstagande. Detta är något som kan visa på att frågan prioriteras även från politiskt håll. I utvecklingsstrategin för Region Kronoberg ges inte detta lika stort utrymme och det är möjligt att det inte heller är en lika stor fråga från det politiska hållet. En intressant iakttagelse är att det i Skåne finns en ambition om att visa att alla orter, även de som inte identifierats som regionala kärnor eller tillväxtmotorer, har viktiga funktioner och att det finns ömsesidiga beroendeförhållanden mellan de utpekade orterna och övriga. I Stockholm ses denna typ av resonemang med fokus på omlandet inte alls lika tydligt. Istället poängteras att de regionala kärnorna ska ha fler funktioner än ett ”vanligt” kommuncentrum. Detta skulle kunna bero på det faktum att landstinget i Stockholm är ett regionplaneorgan och har stöd i Plan- och bygglagen för sin plan. Region Skåne har däremot inte ett lagstadgat uppdrag att ta fram en regionplan och det blir då än viktigare att kompromissa för att vinna gehör hos alla kommuner. Dessutom har det i båda dessa regioner tillkommit en ny kärna. Framförallt i Skåne, där det finns tydligt utpekade kriterier som i detta fall inte uppnås, kan detta tyda på att det finns faktorer som väger tyngre än empiriska resultat.

5.1.3. Olika mål, men delvis samma medel

Ytterligare en aspekt som är intressant att lyfta är kopplingarna mellan regionernas ortstrukturer och de utmaningar som en utvecklad flerkärnighet förhoppningsvis ska lösa. I Skåne finns en redan befintlig flerkärnig ortstruktur och genom att utveckla denna är målet att generera utveckling i de regionala kärnorna och att samtidigt få en bättre regional balans. Region Kronoberg har bara en större kärna, men även deras mål är att få en bättre balans, dock med en tydligare inriktning mot att den stora kärnans dominans ska minska även om den samtidigt beskrivs som en viktig tillväxtmotor. För Stockholms läns landsting är utgångspunkten, liksom Region Kronoberg, en mer enkärnig struktur. Där är ambitionen framförallt att utveckla flerkärnigheten för att avlasta och stärka den dominerande kärnan på ett hållbart sätt. Genomgången är självklart förenklad, men den visar ändå på att samma begrepp används på olika sätt och med olika mål.

De slutsatser som kan dras av denna analys är att det både går att hitta gemensamma nämnare och tydliga skillnader i de tre undersökta regionala aktörernas förhållande till en polycentrisk utveckling. Det är intressant att dessa tre, med förhållandevis olika geografiska förutsättningar och olika utvecklingssituationer, väljer att använda samma övergripande lösning, flerkärnighet, för att nå regionala utvecklingsmål. Samtidigt blir det, när dokumenten analyseras, också tydligt att det finns olika sätt att definiera den flerkärniga strukturen och förhålla sig till den. Detta är kanske egentligen inte ett problem så länge som respektive aktör har en tydlig bild av sin situation. Däremot är det problematiskt att de bakomliggande resonemangen ofta inte tydliggörs, utan att flerkärnighet blir begrepp som kan användas för i princip vad som helst utan att ifrågasättas.

Det är positivt att fysiska strukturer och geografiska förutsättningar får större utrymme för de regionala utvecklingsaktörerna. Även om städer till viss del kan agera som företag och de har nätverk som sträcker sig längre bort än det närmsta geografiska omlandet, vilket exempelvis lyfts av Vandermotten och Groth, finns det även aspekter där de fysiska strukturerna påverkar utvecklings- och tillväxtfrågor, exempelvis gällande större funktionella arbetsmarknadsregioner. Det som dock är bekymmersamt är om flerkärnighet ses som det enda sättet att diskutera den fysiska planeringens betydelse för regional utveckling. Istället borde en mer förutsättningslös diskussion föras och det är olyckligt om tendensen är, som Vandermotten hävdar, att polycentrism gått från att vara en bland flera olika strukturer till att alltmer bli en ideologisk ståndpunkt. Precis som Johansson betonar handlar det om att se de platsspecifika förutsättningarna och utifrån detta diskutera vilken typ av ortsutveckling som bäst gynnar den aktuella regionen.

5.2. Att fördjupa kunskapen om flerkärnighetens effekter

Den övergripande frågan i denna uppsats handlar om hur en flerkärnig ortstruktur kan bidra till regional utveckling. Genom den genomförda analysen av de regionala utvecklingsaktörernas dokument har det varit möjligt att se hur de resonerar och argumenterar för att verka för en mer flerkärnig ortstruktur. Men studien har emellertid inte gett svar på vad detta får för faktisk effekt (förutom delvis för Region Kronoberg där även trafikförsörjningsprogram samt en översiktsplan inkluderades). Ett av de mest självklara fördjupningsområdena handlar således om att öka kunskapen om huruvida den potential som beskrivs kan ge faktiska resultat. För att kunna göra detta behöver studier genomföras på mer konkreta handlingsplaner och program från såväl regionala aktörer som kommuner. Hur tas resonemangen hand om? Dessutom är det även relevant att identifiera mätbara indikatorer som kan visa hur utvecklingen faktiskt ser ut. Detta kan exempelvis handla om att se på bebyggelsemönster, företagsetableringar, rese-mönster med mera. Ett problem med detta är att det ofta tar lång tid innan det som formulerats i visioner, strategier och planer kommer till uttryck i den fysiska miljön.

En annan ingångspunkt handlar om hur de orter som identifieras eller utses till att ha en regional funktion hanterar detta. Påverkar det orten och kommunen och är det då positivt eller negativt att få denna roll? Det kan innebära såväl förpliktelser och ansvar som att vara prioriterad vid olika typer av investeringar. En fördjupad studie med fokus på detta hade kunna ge en ny dimension i synen på de regionala kärnornas funktion.

Ett problem med den dominerande diskussionen kring flerkärnighet är att bilden lätt blir onyanserad och de möjliga negativa effekterna inte beskrivs. Genom att exempelvis sätta fokus på kopplingen mellan tillväxt och regional balans, våga resonera kring vinnare och förlorare och tydliggöra de faktiska val och prioriteringar som görs är det möjligt att få en mer mångfasetterad diskussion. Är det möjligt att arbeta med båda dessa parameterer samtidigt? Handlar det egentligen om att det finns många olika dimensioner och geografiska skalor? En ökad tillväxt i en region som helhet gör visserligen alla till vinnare i ett perspektiv, men det kan samtidigt finnas lokala förlorare.

Andra intressanta perspektiv handlar om det som ofta kallas för ”mjuka” frågor, som exempelvis social hållbarhet. Av de dokument som analyserats i denna studie är det

framförallt i materialet från Stockholms läns landsting som denna aspekt lyfts. Finns det även här vinnare och förlorare när till exempel kollektivtrafiken koncentreras till vissa noder eller att många funktioner samlas i större kärnor? Om diskussioner av denna typ kommer till stånd finns möjlighet att resonemangen kring flerkärnighet breddas och istället handlar om fysiska strukturer och hur planeringen påverkar utvecklingen på såväl samhälls- som individnivå.

6. Referenser

- Alvesson, Mats & Sköldbberg, Kaj (2008) *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod. 2:a upplagan*, Studentlitteratur:Lund
- Aguilera Anne (2005) Growth in Commuting Distances in French Polycentric Metropolitan Areas: Paris, Lyon and Marseille. Le Laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT). usj.sagepub.com 2015-04-015
- Boverket (2008) *En översikt av ESPON – trender, sektorspolitik och analytiska redskap*. Boverket
- Boverket (2014) *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*. Regeringsuppdrag. Rapport 2014:15. Boverket
- Dicken Peter & Lloyd Peter E. (1990) *Location in Space Theoretical Perspectives in Economic Geography*. 3rd ed. Harper & Row:New York
- Dir. 2013:78.Kommittédirektiv Regional planering och bostadsförsörjning. Stockholm:Socialdepartementet
- ESPON (2005) *1.1.1. Potentials for Polycentric Development in Europe Final Report*. www.espon.eu 2015-04-12
- ESPON (2006) *1.1.3 Enlargement of the European Union and the wider European Perspective as regards its Polycentric Spatial Structure Final Report*. www.espon.eu 2015-03-31
- Garner B. Models of Urban Geography and Settlement Location (1967) I (eds Chorley R.J. & Haggett P.) *Models in Geography*. Methuen & CO:London, 303-360
- Groth Niels B., Smidt-Jensen Søren & Sick Nielsen Thomas Alexander (2010) Polycentricity: An Issue in Local Development Strategies? Findings from the Baltic Sea Region, *European Planning Studies* Vol. 19, No. 5, May 2011, 727-751
- Johansson Mats (2010) *Flerkärnighet och regionförstoring – Ett framgångsrecept för Skåne?* Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) Avdelningen för Urbana och Regionala studier
- Jørgensen Whinter Marianne & Philips Louise (2000) *Diskursanalys som teori och metod*. Studentlitteratur:Lund
- Keeble D.E. (1967) Models of Economic Development I (eds Chorley R.J. & Haggett P.) *Models in Geography*. Methuen & CO:London, 243-302
- Lin Dong, Allan Andrew, Cui Jianqiang & McLaughlin Ralph (2012) *The Effects of Polycentric Development on Commuting Patterns in Metropolitan Area*. Urban and Regional Planning, School of Natural and Built Environment, University of South Australia. www.regionalstudies.org 2015-04-15
- Lindgren Sven-Åke (2000) *Ekonomisk brottslighet: ett samhällsproblem med förhinder*. Studentlitteratur:Lund
- Modarres Ali (2010) Polycentricity, Commuting Pattern, Urban Form: The Case of Southern California. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol 35.6 November 2011, 1193–1211
- Nilsson Jan-Evert (2006) Regional planering i Sverige. *Linköping University Interdisciplinary Studies. No 6*
- Näringsdepartementet (2012) Återrapporteringskrav nr 4 enligt Regeringens

villkorsbeslut och länsstyrelsernas återrapporteringskrav nr 26 för budgetåret 2013
 Proposition 2012/13:25. Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem
 SFS 2007:713. Förordning om regionalt tillväxtarbete.
 Stockholm:Näringsdepartementet
 SFS 2010:630. Lag om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.
 Stockholm:Finansdepartementet
 SFS 2010:900. Plan- och bygglag. Stockholm:Miljödepartementet
 SFS 2010:910. Lag om ändring i lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna
 i Stockholms län. Stockholm:Miljödepartementet
 SFS 2012:437. Lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.
 Stockholm:Näringsdepartementet
 SFS 2014:118. Lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i
 vissa län. Stockholm:Socialdepartementet
 SOU 2007:13 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*. Slutbetänkande
 från Ansvarskommittén
 Vandermotten, Christian, Halbert, Ludovic, Roelandts, Marcel & Cornut, Pierre (2008)
 European Planning and the Polycentric Consensus: Wishful Thinking?, *Regional
 Studies*, 42: 8, oktober 2008, 1205-1217
www.regionkronoberg.se/om-region-kronoberg/ 150524
www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/159277/ 150524
www.statistikdatabasen.scb.se 150524
www.sll.se/ 150524
www.skane.se/organisation-politik/om-region-skane/Vara-ansvarsomraden/ 150524
www.skane.se/organisation-politik/om-region-skane/sa-bildades-region-skane/ 150524
www.skane.se/framtid-och-utveckling/Om-Skane/kort-fakta-skane/ 150524

Analysunderlag

Regionförbundet södra Småland (2014) *Regional utvecklingsstrategi för Kronobergs län 2015-2025 Remissutgåva*
 Region Kronoberg (2014) *Trafikförsörjningsprogram Region Kronoberg 2015-2025 Remissutgåva*
 Region Skåne Avdelningen för regional utveckling (2011) *Flerkärnighet i Skåne*
 Region Skåne Avdelningen för samhällsplanering (2013) *Strategier för det flerkärniga Skåne*
 Region Skåne (2014) *Det öppna Skåne 2030 – Skånes regionala utvecklingsstrategi*
 Stockholms läns landsting Tillväxt, miljö och regionplanering (2010) *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUSF 2010 Så blir vi Europas mest attraktiva storstadsregion R2010:5*
 Stockholms läns landsting Tillväxt, miljö och regionplanering (2013) a, *Så blir vi Europas mest attraktiva storstadsregion Handlingsprogram Regionala stadskärnor Rapport 1:2013*
 Stockholms läns landsting Tillväxt, miljö och regionplanering (2013) b, *Stockholmsregionens regionala stadskärnor En långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur Rapport 4:2013*
 Uppvidinge kommun (2011) *Översiktsplan för Uppvidinge kommun 2011-2016*

Figurer

Figur 3.1 – Region Skåne Copyright: Region Skåne

Figur 3.2 – Kommuner som ingår i Region Skåne

Figur 3.3 – Kommuner som ingår i Stockholms län

Figur 3.4 – Stockholms län Copyright: Lantmäteriet 12014/00579

Figur 3.5 – Kommuner som ingår i Region Kronoberg

Figur 3.6 – Region Kronoberg Copyright: Region Skåne