

Varbergs goda jord

- En fallstudie om värdering och förvaltning av åkermark i Varbergs kommun

The good land in Varberg

- A case study about valuation and management of arable land in Varberg

Agnar Kjeller



Kandidatarbete, 15 hp, Uppsala 2013

Agronomprogrammet- landsbygdsutveckling

Institutionen för stad och land

Varbergs goda jord

The good land in Varberg

Agnar Kjeller

Handledare: Ann Åkerskog, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land, avdelningen för
landskapsarkitektur

Examinator: Yvonne Gunnarsdotter, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land, avdelningen för
landsbygdsutveckling

Omfattning: 15 hp

Nivå och fördjupning: Grundnivå, G2F

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0523

Program/utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Utgivningsår: 2013

Omslagsbild: Bild tagen av Karl-Gunnar Svensson, Träslöv i Varberg, www.hallandia.se

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

Nyckelord: åkermark, governance, hållbar utveckling, förvaltning, planering och styrning,
landsbygd.

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Abstract

This is a bachelor thesis about arable land in Varberg, from sustainability and its relation to local government and management. Arable land has become more important as a natural resource from a global point of view and in concerns of higher demands of food supply, as a result of population growth, higher consumption worldwide and climate change. But the arable land in Sweden is being exploited an increasingly rapid pace and the arable land in Varberg is not an exception of this development. The issue is most topical and the discussion holds questions about a declining agricultural sector, the formal and administrative protection of arable land and because other interests of land use often is given higher priority in community development and planning. Varberg is a growing community with a rural landscape and agriculture, often with livestock production close to the city. This structure gives great challenges for society planners, politicians and other policymakers.

I would like to give an overview of the public management and governance in Varberg about this topic and also what role concerned actors are given in stages of the planning process. The thesis illuminates how arable land is prescribed within the local government in aspects of the layout plan and how different tools such as legislation, governance and other administration factors are used in planning. Focus lies on those processes, instruments and connections which are central of this management at a community level. I have used a qualitative approach and conducted interviews to collect my data. The analyze is made with the concepts of *sustainable development* and *governance*. *Governance* can be described as methods for interactive management and a development which have led to better interactions between different actors of the society. The thesis shows that there is a basic need of new methods for valuation systems and instruments for protection of fertile arable land in community planning, but also to find new frameworks for dialogue and creation of interactive governance.

Sammanfattning

Detta är en samhällsvetenskaplig text som skrivs för att erhålla en kandidatexamen i landsbygdsutveckling. Studien handlar om Varbergs åkermark i ett hållbarhetsperspektiv i relation till kommunal planering. Jordbruksmark har fått en ökad global betydelse, som ett resultat av befolkningsutveckling, klimatförändringar och konsumtionsutveckling. Men den svenska åkermarken försvinner i allt snabbare takt och åkermark i Varberg är inget undantag i denna utveckling. Frågan är högst aktuell och till diskussionen hör frågor som en krympande jordbrukssektor, jordbruksmarkens formella skydd och konkurrens med andra markanvändningsintressen. Varberg är en tillväxtkommun med många tätortsnära lantbruk, ofta med djurhushållning. Den befintliga strukturen leder till stora utmaningar för samhällsplanerare samtidigt som avvägningar av olika intressekonflikter hela tiden måste göras av kommunens politiker och beslutsfattare.

Jag vill kunna ge en förståelse för den offentliga styrning i Varberg som hanterar jordbruksmarken och vilken roll berörda aktörer spelar i denna. Studien belyser bland annat vilka föreskrifter som reglerar åkermarken i Varberg kommuns översiktsplan och hur olika verktyg såsom lagstiftning, målstyrning och andra underlag tillämpas i planeringen. Fokus ligger på de processer, styrmedel och samband som ligger till grund för kommunens förvaltningsstrategi i offentlig styrning och förvaltning av åkermark. Jag har använt en kvalitativ ansats och genomfört semistrukturerade intervjuer, för att samla min empiri. Teori och mitt analytiska ingångssätt baseras på begreppen *hållbar samhällsutveckling* och *governance*. Governance handlar grundläggande om en utveckling mot en mer interaktiv samhällstyrning och ett ökat samspel mellan olika samhällsaktörer för att öka den offentliga förvaltningens förmåga. Studien visar att det finns ett behov av nya metoder eller styrmedel för hushållning av produktiv jordbruksmark i kommunal planering samt nya forum för dialog mellan olika samhällsaktörer som kan hjälpa till att skapa en mer interaktiv styrning.

Förord

Jag har alltid funnit ett intresse i frågor som berör landsbygd, lantbruk, energi, hållbar samhällsutveckling och livsmedelsförsörjning. Såväl globalt som nationellt. Jag är själv uppväxt på landsbygden, på en mjölkgård och kanske har den uppväxten och erfarenheten bidragit till mitt engagemang i dessa frågor. Jag har sett och upplevt den utveckling som pågått i egentligen hela Hallands västkust under en längre tid. Denna erfarenhet tror jag har varit viktig att ha med sig i denna fallstudie men har kanske framförallt bidragit till att jag sett ämnet och en avgränsning till just Varberg som speciellt intressant, något jag hoppas att du som läsare märker av. Under studiens gång har det märkts att problematiken med exploatering av åkermark är ett ämne som är hett och verkligen ”på tapeten” i Varberg och Halland. Dagens landskapsförändringar och relationen mellan stad och land tycks ständigt förändras och orsakas av många komplexa samband och processer i den rådande samhällsutvecklingen. I Varberg har det agrara landskapet och det produktiva lantbruket länge varit en väsentlig del av samhället. Närheten till kusten och till andra städer som Halmstad i syd och Göteborg i norr har lockat till tillväxt. Samtidigt strävar kommunens planeringsinriktningar mot en hållbar samhällsutveckling med en stark stad och en levande landsbygd för att Varberg ska vara en attraktiv kommun att bo, leva, besöka och verka i.

Jag vill tacka Anders Olsson och Gösta Torbjörnsson lantbrukare, Jan Malmgren samhällsplaneringschef, Anders Richardsson regionordförande LRF, Harald Lagerstedt gruppledare för centerpartiet i kommunfullmäktige och Stefan Samuelsson chef på länsstyrelsens landsbygdsenhet i Halland, för era bidrag och engagemang i studien.

Innehållsförteckning

Inledning	7
<i>Syfte, avgränsning och frågeställning</i>	8
Metod och teori	9
<i>Begrepp och teoretiskt förhållningssätt</i>	12
<i>Aktörerna och dess roller;</i>	16
<i>Översiktsplanen , Varbergs kommun</i>	18
<i>Planeringsprocessen</i>	21
Verktyg och medel för åkermarkens värdering idag	24
<i>Tillämpning av lagstiftning och mål; Miljöbalken och miljö kvalitetsmålet vs Plan- och bygglagen (PBL)</i>	24
<i>Klassificeringssystem</i>	26
<i>Policyanvändning och strategi</i>	28
<i>Åkermark som riksintresse?</i>	30
Diskussion	31
Slutsatser	34
Referenser:	36
Bilagor:	39

Inledning

Hur marken utnyttjas för olika ändamål förändrats genom sekler. I ett globalt perspektiv spelar åkermarken en väsentlig roll för att klara av framtida och nutida utmaningar. Dessa utmaningar är, förutom ett klimathot som lurar bakom dörren, bland annat att producera livsmedel och energi åt en växande befolkning med förändrade konsumtionsvanor och ökade krav på livsmedelssäkerhet. Globalt sett är tillgången på åkermark endast 0,21 hektar per person idag (Nordin 2012:12) och nära 1 miljard människor svälter redan världen över. Prognosen år 2050 pekar på en befolkningsmängd uppåt 9 miljarder människor vilket skulle kräva att vi producerar 50 % mer livsmedel än idag på den areal vi har. Samtidigt hårdnar konkurrensen om markanvändningen: ska vi odla livsmedel? Grödor för bioenergi? Eller ska jordbruksmark tas i anspråk för urbana ändamål såsom bebyggelse och infrastruktur eller natur- och kulturvård? Marken ska tillgodose många behov.

Den förvaltningspolitik som bedrivs och de processer som styr hantering och värdering av naturresurser påverkar hur vi använder vår mark i samhället. Politiska beslut och strategier ger underlag, verktyg och redskap åt olika institutioner och myndigheter att efterleva de mål som satts upp. Idag påverkar de politiska beslut som tas markanvändningen genom policys eller målstyrning. Denna form av politisk styrning kallas ofta för *Governance* och utgör en viktig roll för naturresurshantering och förvaltning. Varje år minskar arealen brukad åkermark i Sverige, detta är en utveckling som pågått under en lång tid och kan till stor del förklaras med en förändring av vår markanvändning, där vi idag ser att vi använder allt mer jordbruksmark för bebyggelse av bostäder, industrier och infrastrukturer. Ett problem som uppstår i samband med denna nya markanvändning handlar om att den mark som en gång exploaterats och bebyggt svårligen, eller inte alls, kan tas i produktion igen. Samtidigt är åkermarken en begränsad resurs som ger ett förnybart flöde av energi och livsmedel.

Men exploateringstakten av åkermark har på senare år kommit att öka: under åren 2006-2010 har ungefär 3000 hektar jordbruksmark tagits i anspråk för bebyggelse i Sverige (Edman *et al.* 2013). Halland har en nästan dubbelt så hög andel exploaterad åkermark som övriga län i landet, där Varberg är den kommun i länet som har exploaterat flest hektar jordbruksmark (Edman *et al.* 2013). Det finns goda förklaringar till att allt mer åkermark tagits i anspråk för bebyggelse i Varbergs kommun. Kommunen har ett attraktivt läge i Sveriges västkust samtidigt som goda förbindelser till städer som Göteborg och Halmstad genererat i en ökad befolkningsutveckling. Varberg kännetecknas även av en produktiv jordbruksproduktion, med många jordbruk och en tätortsnära landsbygd. Av tradition har lantbruket i kommunen varit inriktat på produktion av livsmedel och det finns en hög andel lantbruk med djurhållning för produktion av mejeriprodukter och kött. Åkermark i Varberg är, med svenska mått mätt, högklassig och här finns stora utmaningar hur samhällsplanerare och politiker hanterar den bästa jordbruksmarken i det kommunala förvaltningssystemet.

Syfte, avgränsning och frågeställning

Tidigare decentraliseringsprocesser har lett till att vi idag har en hög grad av kommunalt självstyre vilket även inneburit att kommunen i princip har ett planmonopol i planeringsfrågor som rör kommunens markanvändning. Reglering har skett genom att låta lagstiftning ange mål för verksamheter och därefter låta kommunen själva bestämma hanteringen av dessa (Pierre 2010:251). Exempelvis är jordbruksmarkens bördighet och värde för produktion en del i miljökvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Samtidigt berörs andra intressenter och aktörer i denna fråga: den lokale lantbrukaren eller markägaren, LRF, Länsstyrelsen, samt politiker och tjänstemän inom kommunen. Den förvaltningspolitik och styrning vi har idag ligger till grund för hur hantering och värdering av åkermark görs idag, från nationell till lokal nivå.

Syftet med studien är att utifrån ett governance- och hållbarhetsperspektiv ta reda på hur den kommunala förvaltningen och värderingen av åkermark fungerar i Varberg och vilken roll lokala aktörer och institutioner har i denna fråga under planeringsprocessen.

För att uppnå syftet kommer jag att undersöka följande frågeställningar:

- **Vilken roll spelar olika aktörer i planering och förvaltning av åkermark?**
- **Hur värderas åkermarken och dess betydelse i Varberg? Vilka ”verktyg” eller styrmedel används i värderingen?**

Metod och teori

Denna studie bygger på en kvalitativ metod och insamling av information främst genom forskningsintervjuer. Den kvalitativa metodformen handlar om att försöka förstå olika samspel och upplevelser hos de man intervjuar, samtidigt som informanterna bör vara insatta i det studerade området. Detta eftersom vi på ett bättre sätt vill förstå problematiken från undersökningspersonernas synvinkel (Kvale & Brinkmann 2009: 17). För mig har det varit viktigt att förstå informanten utifrån dennes synsätt och kunna fånga dennes värderingar av ämnet: För en kvalitativ metod handlar även om en förståelse av sammanhanget och ett synsätt på människan som en rationell varelse och att det följaktligen finns ett relaterat samband mellan människan och dennes handlingar (Teorell och Svensson: 89f). En viktig del av studien bygger även på skriftligt material i form av översiktsplan, motioner, skrivelser och inte minst på studier av rapporter och tidigare forskning med anknytning till ämnet. Litteraturen har till stor del handlat om definitioner och förklaring av begreppen hållbar utveckling och governance och har varit viktig för att öka min förståelse av innehållet i dessa företeelser. Vid litteraturstudien av övriga skrivelser, rapporter och studier rörande åkermark

i den kommunala planeringen har ingångssättet byggt på perspektiv från dessa två begrepp.

Intervjuformen i den kvalitativa metoden går ut på att få reda på informantens upplevelse av det studerade området och hur informanten uppfattat problemet. Den intervjuform jag har använt mig av i studien är en så kallad semi-strukturerad eller halvstrukturerad intervjuform (Kvale & Brinkman 2009: 32f): Den har ungefär samma spännvidd som ett samtal men kan vara mer eller mindre varierande och ta många olika skiftande former. Kunskapen konstrueras i interaktionen mellan intervjuaren och den intervjuade, kvaliteten hos intervjun bedöms efter styrkan och värdet i vad som producerats. Det har varit viktigt att inför intervjuerna vara påläst på ämnet, inte bara generellt utan också ha en viss förståelse hur de specifika informanterna kan tänkas resonera i olika frågor. Därför har de frågor jag ställt till informanterna varit noga planerade inför varje intervju samtidigt som de frågor jag ställt varit anpassade efter aktör och informant.

Arbets sättet har gått till som så att jag formulerat de utvalda frågorna på papper innan intervjun och sedan översatt dem till ett mer ”muntligt språk” som passat bättre in för att få igång ett mer naturligt samtal med den intervjuade. Frågeschemat har varit relativt strukturerat då jag har haft huvudfrågor som ställts till samtliga informanter med möjlighet att individanpassa (Teorell & Svensson 2007:89). Syftet med studien handlar delvis om att klargöra olika aktörers roller i den process som föreligger planering och förvaltning av åkermark i Varbergs kommun. Därför har det varit viktigt för mig att intervjua inte bara informanter som har ett direkt beslutsfattande i frågor som rör åkermarken, utan även andra aktörer som berörs av den kommunala planeringen. De informanter som sitter med en stor kunskap om det aktuella fenomenet, beslutar i frågor och kan förklara olika syften fungerar som nyckelinformanter. Jag har genomfört fem intervjuer, vid det ena tillfället intervjuades två personer samtidigt i en gruppintervju. Skillnaden på denna intervju i jämförelse med de andra var stor i aspekter av att intervjun inte blev lika strukturerad och att de båda kunde diskutera med varandra och på så sätt föra samtalet framåt.

De intervjuade aktörerna är:

- Två lokala lantbrukare i Varbergs kommun, båda medlemmar i den lokala LRF gruppen i Träslöv. Varav en är medlem i den ideella föreningen Den goda jorden.
- Samhällsplaneringschefen för Varbergs kommun.
- Gruppledaren för Centerpartiet i kommunfullmäktige.
- LRF:s regionordförande i Halland.
- Chefen för landsbygdsenheten på Länsstyrelsen i Halland.

Kommunen ansvarar för att ta fram den kommunala översiktsplanen och bestämmer hur marken ska användas för framtida bruk. De har självbestämmande i planeringsfrågor och är därför en självklar informant för studien. I kommunen är politikerna i kommunfullmäktige beslutsfattare i frågor som rör översiktsplanen. Tillsammans med kommunens plankontor, som sköter den fysiska planeringen, utgör politikerna den kommunala planeringens företrädare i markanvändningsfrågan. Länsstyrelsen har ett rådgivande ansvar mot kommunen i den process som föreligger översiktsplaneringen och godkänner denna utifrån lagstiftning och regelverk. Den lokale lantbrukaren, LRF och ”Den goda jorden” är aktörer som berörs av planeringens utformning och har möjlighet att påverka denna i ett samråd till översiktsplanen.

Jag har under intervjuerna använt mig av ljudinspelning, vilket har tillåtit mig att vara mer fokuserad och delaktig i samtalet och på personen framför mig. Under samtalets gång har jag även noterat betydelsefulla aspekter med stödord eller citat, vilket hjälpt mig i en sammanställningen av intervjun. Varje intervjutillfälle tog drygt en timme. Efter intervjun har jag noterat händelser och mina egna reflektioner av intervjun i en fältdagbok som är en viktig del av denna studie. I konstruktionen från ett muntligt samtal till skriven text har jag använt mig av transkribering. Hög reliabilitet och validitet är A och O för att påvisa studiens generaliserbarhet och att det jag avsett undersöka är relevant i sammanhanget och att undersökningen skett på ett tillförlitligt sätt (Kvale & Brinkmann 2009: 200f). Reliabilitet och

validitet handlar även om att kunna göra kopplingar mellan begrepp/teori och materialet från intervjun och vara insatt i vilken kunskap informanten har i ämnet. Samtidigt har jag sett till att intervjun passar med min frågeställning, så att materialet matchar frågan. Det är även viktigt att kunna resonera över olika tillvägagångssätt och att jag kan redovisa hur jag kommer fram till de tolkningar jag gör.

Begrepp och teoretiskt förhållningssätt

Teoretiska perspektiv och begrepp används för att förklara olika företeelser eller handlingar. I denna del kommer jag att presentera mitt teoretiska förhållningssätt till undersökningen och de begrepp jag har valt att använda i detta sammanhanget. Teorin och de begrepp jag förklarar återkommer under min analys och resultat av studien.

Översiktsplanen anger kommunens ställningstagande för hur mark och vattenområden ska användas i framtiden och hur den bebyggda miljön ska utvecklas och bevaras. Denna sätter riktlinjerna för hur den goda åkermarken ska hanteras och värderas i enlighet efter mål, lagar och regler. Kommunens planering och markanvändning sätter också riktlinjerna för hur kommunen eftersträvar att styra den pågående samhällsutvecklingen. 1993 deklarerade Varberg kommun sig som en ekokommun i strävan mot en långsiktig ***hållbar samhällsutveckling***.

1987 formulerade den s.k. Brundtlandkommisionen en definition av hållbar utveckling och menade att den rådande samhällsutvecklingen är hållbar om den:

Tillfredsställer dagens behov utan att äventyra förutsättningarna för kommande generationer att tillfredsställa sina behov (Regeringens skrivelse 2003/04:129).

I samband med FN-mötet i Rio de Janeiro 1992 utvecklades begreppet till att omfatta tre aspekter eller dimensioner, där en hållbar samhällsutveckling inte bör betraktas som uppnått utifrån att endast en av dessa är uppfyllda.

Alla dessa aspekter eller dimensioner av hållbar utveckling bygger på att de ömsesidigt stödjer varandra (Johansson 2012:3). De tre dimensionerna är:

1. Ekologisk (miljömässigt) hållbar utveckling.
2. Social hållbar utveckling.
3. Ekonomisk hållbar utveckling.

Ekologisk hållbarhet handlar om att samhället bör anpassas efter vad miljön och människors hälsa tål. Exempelvis får ekonomisk tillväxt inte ske till priset av en förstörd miljö.

Ekonomisk hållbarhet går ut på att hushålla med mänskliga och materiella resurser. Ur kommunens perspektiv menar man att kommunen ska utvecklas genom att så långt som möjligt ta tillvara och utnyttja befintliga resurser (ÖP- Varberg).

Social hållbarhet handlar om att utvecklingen av ett samhälle ska ske genom att grundläggande mänskliga behov uppfylls och befolkningens hälsa främjas. Grundläggande aspekter är trygghet, tillgänglighet, jämställdhet och demokrati. För kommunen handlar det om att bygga trygga boendemiljöer med mötesplatser och tillgång till bland annat rekreativsmöjligheter och kultur. Vidare är det av vikt att invånarna ges möjlighet att känna sig delaktiga och kunna påverka sin livsmiljö (ÖP- Varberg).

I arbetet mot en hållbar samhällsutveckling skapas mål på globala, nationella, regionala och lokala nivåer. Till målen skapas styrmedel, strategier och verktyg som ska hjälpa samhället mot det uppsatta målet, såsom lagstiftning, regelverk, direktiv och övriga administrativa medel som underlag. I Varbergs kommun finns exempelvis lokala miljömål som avser klimat och luft, vatten, mark, byggande och boende samt natur och biologisk mångfald (ÖP- Varberg). På nationell och lokal nivå stödjer myndigheter sig även på miljöbalken och plan- och bygglagen vid exploatering av åkermark samt miljömål som "Ett rikt odlingslandskap". En annan åtgärd som vi ser mer av i samhällsutvecklingen generellt är användandet av policys. Denna utveckling kan sägas gå ifrån en central

styrning mot en mer ”interaktiv samhällsstyrning”, eller vad som i brist på ett bra svenskt ord kallas *Governance* (Pierre 2010: 245).

De första byråkratiska organisationsformerna kännetecknades av en förvaltning genom centrala beslut och enhetliga precisa lagregler. Byråkratins upphovsman, den tyske sociologen Max Weber (1864-1920) menade att byråkratin skulle vara förenlig med de former som regelverket stipulerade (Rothstein 2010: 13ff). Men han var även medveten om dess svagheter: byråkratin har alltid haft svårt att klara av uppgifter där flexibilitet och situationsanpassning är centrala och att mål- och formrationalitet inte alltid stämmer överens. Samordning, enhetlighet, processyrning och centralisering har präglat den svenska förvaltningen i kommuner och landsting under många år, utveckling har dock gått från en centralstyrning mot en mer ”interaktiv samhällsstyrning”, från *Government* till *Governance* (Hedlund & Montin 2009:7). Denna samhällsförändring är sprunget ur de decentraliseringsprocesser som skapats på senare tid och som handlar om delegering och fördelning av politiska och administrativa befogenheter från centrala till regionala eller lokala institutioner (Pierre 2010: 247ff). En typ av decentralisering är att låta kommunerna själva bestämma i frågor, eller att låta lagstiftning enbart ange målen för verksamheterna och därefter låta kommunerna bestämma hur dessa ska organiseras. Precisa regelverk ersattes av ramlagar, exempelvis miljöbalk och plan- och bygglag, som definierar målen för en verksamhet och ger kommunerna en stor frihet att tillämpa sin verksamhet inom dessa ramar. Förflyttning av politisk makt från centrala institutioner till institutioner på en lägre organisatorisk nivå i det politiska systemet har syftat till ökat kommunalt självbestämmande.

Governance kan i sin tur sägas vara liktydligt med samordning och styrning och handlar snarare om processer än om institutioner, fokus ligger framförallt på processer där kollektiva mål definieras och implementeras. Governance bör därför ses snarare som ett medel än ett mål. Begreppet Governance kan hänvisas till det engelska ordet ”Governing” som översatt till svenska betyder ”att styra”, begreppet fick sitt definitiva genombrott i slutet på 1980-talet, men styrformen kan sägas ha påverkat svensk politik

under en längre tid. Denna ”Interaktiva samhällstyrning” avser även en förvaltning med ett ömsesidigt samspel mellan olika samhällsaktörer för att öka den offentliga politikens förmåga (Hedlund & Montin 2009:7ff). Utvecklingen innebär att det inte bara är den politiska ”styrelsen” som styr, utan att såväl andra samhällsaktörer, organisationer och medborgargrupper på olika sätt kan vara inblandade i förvaltningen och i vilka frågor som kommer upp på den politiska dagordningen, samt hur resultatet blir i beslutsprocessen. Samverkan med dessa intressenter eller samhällsaktörer görs för att lösa kollektiva uppgifter. Vilket lägger vikt vid användande av olika samverkansstrategier, samråd till översiktplanering är ett exempel. De olika aktörernas agerande sker på så sätt i samförstånd för att skapa stadens framtid. I processen formas nätverk inom specifika politikerområden samtidigt som styrningen kan avse att skapa mening och identitet genom uppsatta mål och ramar. Sammantaget ser vi en förändring i kommunal planering som i statsvetenskaplig teori har begreppsliggjorts i termer av ”urban governance” och ”local governance” eller nätverkspolitik (Hedlund & Montin 2009:132). Governanceprocessen genomsyrar alltså förvaltningssystem på olika nivåer. Idag kan vi även se en mer omfattande platsmarknadsföring, där kommunerna vill ”sätta sig på kartan”, detta har i sin tur lett till att samhällsplaneringen alltmer kommit att handla om att främja tillväxt. Tidstypiskt är att framhålla staden som ”hållbar” ekonomiskt, socialt och ekologiskt.

Det finns olika faktorer som skapar en ”god governance”. Dessa kan beskrivas som aktörers delaktighet i besluts- och planeringsprocesser, där också en god representativitet är viktig. En god governance stödjer sig på och håller sig inom ramarna för de lagar och regler som samhället stipulerat. Vidare bör systemet syfta till att institutioner tar sitt ansvar att involvera olika intressen i processen. Ett välfungerande governancesystem ska samtidigt bestå av ett effektivt och dugligt förvaltningssystem vilket tar hänsyn till ett hållbart användande av naturresurser. Slutligen ska en god governance bygga på en öppenhet och ett redovisningsansvar mot berörda parter (www.unescap.org, 2013-05-19). Ett värdigt governancesystem

innehåller alla dessa delar och en är en idealbild för samhällssystem och institutioner att nå.

Analys och resultat

I denna delen kommer jag att analysera resultatet av den insamlade empirin. Jag kommer att börja med en kort förklaring av de intervjuade aktörernas betydelse och roll för markanvändningen i den process som föranleder beslut om exploatering av åkermark. Efter detta presenteras översiktsplanen kort, med fokus på de delar som rör åkermark. Vidare kommer jag introducera aktörernas olika perspektiv på problemet och vilka verktyg eller underlag, för skydd av åkermark, som finns och används idag. Begreppet ”hållbar utveckling” kommer vara återkommande samtidigt som jag beskriver förvaltningssystemet i form av planering och planprocesser utifrån ett governanceperspektiv.

Aktörerna och dess roller;

Dagens förvaltning bygger på demokrati och legitimitet. Valda politiker ska representera folkets strävan och ta sådana beslut som reflekterar denna ambition. Kommunens högsta beslutande grupp är **kommunfullmäktige** som har hand om bland annat plan- och byggfrågor och att besluta om översiktsplanen och dess inriktning. De beslut som tas till denna ska här speglas av det samhällsmässiga intresset. Kommunens självstyre gör också att kommunen har en helt annan ställning i planeringsfrågor, men även över vilket inriktning man vill ha eller skapa. Med hjälp av olika mål, policyutveckling och strategier kan det skapas en mer interaktiv samhällsstyrning (Hedlund & Montin 2009:7f).

”Politikens mål kan inte förverkligas utan en förvaltning som står till politikernas tjänst” (Bergström 2010:197). Kommunens **politiker** beslutar om frågorna på dagordningen och dess inriktning på översiktsplaneringen, detaljplanering och fysisk planering sköts i sin tur av tjänstemän i

kommunens planeringskontor. Här bevakas det allmänna intresset och olika värden beaktas. Planeringskontoret biträder kommunstyrelsen med planerings- och beslutsunderlag i frågor som bland annat rör övergripande kommunplanering och kommunens fastighetskrav. Kontorets funktion är även att arbeta med allmänna utredningar och projekt samt arbeten som kan röra kommunal mark, bostadsförsörjning, naturvård, kollektivtrafikplanering och samordning av miljöåtgärder (www.varberg.se, 2013-05-16). Kontoret blir på så sätt styrande i samhällsbyggnadsprocessen för att realisera översiktsplanen.

Länsstyrelsen har ett rådgivande ansvar till kommunerna i planeringsfrågor och till översiktsplanen. Vid planering till översiktsplanen sköter länsstyrelsens samhällsplaneringsenhet samråd med kommunen. Vid ett eventuellt överklagande av översiktsplanen hamnar denna överklagan hos länsstyrelsen i första hand. Landsbygdsenhetens främsta uppgift är att bevaka berörda områden, såsom naturskydd och åkermark och hur dessa berörs i översiktsplanen. Enheten tittar bland annat på hur kommunen förhåller sig till miljöbalken och gör upplysningar om vad denna säger samt godkänner översiktsplanen (Chefen för landsbygdsenheten på Länsstyrelsen i Halland, 2013-04-17).

Den lokale lantbrukaren, LRF och **Den goda jorden** är aktörer som berörs av planeringens utformning och har möjlighet att påverka denna i processer och i samråd till översiktsplanen. Den goda jorden är en ideell förening som arbetar med att lobba och främja en god hantering av åkermarken. På sin hemsida skriver Den goda jorden att man:

”Förmedlar kunskap om åkermarkens stora betydelse för kommande generationers mat- och energiproduktion.

Föreningen arbetar för att skydda åkermark från att bli förstörd för all framtid.

*Att bevara åkermarken innebär
hållbar utveckling!”*

(www.dengodajorden.se, 2013-05-16).

För LRF kan exploateringsfrågan vara kontroversiell ur den aspekten att det generella intresset är att bevara åkermark, men samtidigt vill LRF inte att den enskilde lantbrukaren hindras att sälja av sin mark för olika exploateringsändamål. Många tätortsnära jordbruk har ökat sitt förräntningsvärde avsevärt och det är inte längre självklart att lantbrukaren värnar om åkermarken utifrån det enskilda intresset. LRF arbetar med frågan nationellt, regionalt och i lokala LRF grupper. LRF kan i de olika nivåerna samla till möten och på så sätt lyfta frågans betydelse. I LRF-träslöv har man bland annat haft möten som lockat och engagerat folk i bygden till frågor som rör översiktsplaneringen. Till dessa möten har organisationen även bjudit in politiker, tjänstemän och byggnadsnämnd. Den lokale lantbrukaren påverkas naturligtvis direkt och indirekt av den utformade översiktsplaneringen: Spridd bebyggelse leder till svårigheter att bedriva ett produktivt jordbruk och försvårar en djurhållning avsevärt. Det kan bli problematiskt att behålla sin arrendjord eller att expandera men samtidigt ökar värdet på den egna marken. Äganderätten kan ligga hos lantbrukaren och då är det denne som avgör om åkermarken avhyses för exploatering eller om denne själv väljer att bygga på sin åkermark.

Många lantbrukare säljer av sin djurhållning och resonerar att det är en bra investering (Lokal lantbrukare i Varberg, med tanke på den enskilde lantbrukarens intresse).

Översiktsplanen ,Varbergs kommun

Översiktsplanen är det styrdokument som tas fram för kommunens mark- och vattenanvändning och är vägledande för nästan all översiktlig planering i kommunen. Planen uppfördes 2010 och har ett slutmål fram till 2030 och uppdateras vart fjärde år. Ett mål är skapa 5000 nya bostäder i centralorten och 2000 nya bostäder i övriga kommunen. Visionen är att staden ska vara motorn för hela kommunens utveckling. Några utgångspunkter ur Varbergs översiktsplan är en samhällsplanering inriktad mot långsiktig hållbarhet med en tydlig miljöprofil (ÖP- Varberg), detta är också kommunens verksamhetsmål. De lokala miljömålen behandlar klimat, luft, vatten, ”mark”, byggande och boende samt natur och biologisk mångfald.

Planeringen är, ur ett hållbarhetsperspektiv, medveten om jordbruksmarkens framtida betydelse då det framkommer att åkermark är av betydelse för en trygg livsmedelsförsörjning och att behovet av mark för produktion sannolikt kommer öka. Dock främjas ofta bebyggelseutvecklingen framför bevarandet av åkermarken. I planen kan man läsa: *Den bästa jordbruksmarken ska i så stor utsträckning som möjligt skyddas från exploatering, dock kan tätortsutveckling väga tyngre än jordbruksintresset* (ÖP- Varberg). Det framhålls även att nya bostäder inte ska placeras så att det förhindrar befintlig djurhållning. Men ökad befolkning förutsätter även en förtätad bebyggelse, vilket framkommer i översiktsplanen men även än tydligare i mina intervjuer. Genom att koncentrera bebyggelsen så kan utbyggnaden på åkermark begränsas, men i attraktiva boendemiljöer nära staden prioriteras utbyggnaden framför bevarandet av åkermark. En nackdel med förtätningen är att det är dyrare, längre processer med många berörda, tekniska och juridiska hinder som bullerriktlinjer, skyddsavstånd och luftföroreningar (Larsson & Germundsson 2012:2) Kommunen förespråkar ett "hållbart byggande", där förtätning är en viktig del men även omvandling av gammal industrimark och frigörande av mark för bebyggelse i centrala områden. Samtidigt finns det en problematik att uppförandet av hårdgjorda ytor vid bebyggelseutveckling skapar problem med dagvattenhantering som orsakar översvämning i vattendrag och skada på åkermarken runt om. Kommunen är medveten om dilemmat och det är även ett skäl till att det finns ett behov av att planera för en helhet för markanvändningen. Exploateringen av mark bör samtidigt ske på ett effektivare sätt:

När vi väl exploaterar mark så måste vi utnyttja den marken så effektiv som möjligt. Att man har så hög exploateringsgrad som möjligt (Gruppledaren för Centerpartiet i kommunfullmäktige).

Från LRF:s och Den goda jordens sida så ser de även gärna att kommunen anstränger sig mer för att bygga på alternativ mark och inte på den bästa åkermarken:

Kommunen måste sträva efter att bygga på alternativ mark istället för på värdefull åkermark (Lokal lantbrukare, aktiv i LRF-träslöv och Den goda jorden).

Alternativa förslag har lokaliserats och presenterats i samrådsmöten och i skrivelser till kommunen. Ur ett hållbarhetsperspektiv på hanteringen kan kortsiktiga ekonomiska intressen oftast väga tyngre än bevarandet av åkermarken.

Det är ingen hemlighet att det ofta är billigare att bygga på åkermark än på alternativ mark, ur flera aspekter. Åkermarken i Varberg ligger ofta slätt och ofta i attraktiva boende-lägen. Genom att undvika att bygga på skogs- och bergmarken slipper man också spränga för vatten och avlopp, något som gör att man sparar tid och pengar. Det geografiska läget spelar en avgörande roll för exploateringen utifrån översiktsplaneringen. När tätorten blir större och fler människor väljer att bosätta sig här behövs också mer mark tas i anspråk.

I översiktsplanen behandlas riksintressena och hänsyn tas till speciellt skyddsvärda natur- och kultur områden. Dessa marker har bättre skydd än åkermarken i direktiv, lagstiftning och regelverk. Här finns även tydligare mål och verktyg för myndigheter och tjänstemän att arbeta utifrån och för kommunen att ta hänsyn till när det gäller bevarandet av åkermark.

Styrningsformen (governancesystemet) kan sägas vara tydligare för dessa intressen än för åkermarken. Mycket på grund av tydligare styrmedel och målstyrning. Från lantbrukarnas perspektiv är man rädd att de tydligt avgränsade områdena, över rekreation-, natur- och kulturområden som redovisas i översiktsplanen, innebär att det är fritt fram att exploatera på jordbruksmarken runt om. Men det finns en förståelse över kommunens situation också. LRF menar att åkermark bör värderas på samma sätt som värdefulla naturområden men inte för strängt som natura 2000-skydd.

Åkermarkens skydd ses vara ”under golvet” och skyddet för kultur och natur väldigt mycket högre, därför bör kanske denna signifikanta skillnad ”jämnas ut” eller att kommunen tar ett större ansvar i frågan. Samtidigt

handlar det om avvägningar och intressekonflikter inom samhällsplaneringen.

Det finns ingen enkel mark att ta i anspråk (Samhällsplaneringschefen i Varberg).

Planeringsprocessen

Under 1990-talet utvecklades den kommunala planeringen till en alltmer process- och projektinriktad verksamhet (Hedlund & Montin 2009:163). Förvaltningen och hanteringen av åkermark utifrån översiktsplanen idag kan uttryckas som kommunens mål och styrriktning, den process som föranleder de olika besluten i översiktsplanen kan liknas vid en interaktiv styrning där aktörer ges möjlighet att påverka planens utformning i samråd och yttrandetillfällen (Hedlund & Montin 2009:160ff).



(www.varberg.se, 2013-05-16)

Kan fler interaktiva arrangemang skapas i planeringsprocessen? Idag ska finnas tre tillfällen för yttrande och två samråd.

En del av governance-teorin är att öka de centrala institutionernas flexibilitet för att lösa olika samhällsproblem. Detta kan göras genom olika diskussionsforum, medborgarpaneler, workshops, samråd och andra interaktiva arrangemang. Dessa syftar även till att öka det medborgerliga engagemanget och kanske också ge fler verktyg som underlag i planeringen. Målet är att skapa en god governance, alltså helt enkelt ett bra styrningssystem som kan involvera olika aktörer och fler perspektiv.

En viktig faktor i processen till översiktsplanen är att få folk att bli mer engagerade, helst så tidigt som möjligt i processen. De intervjuade lantbrukarna menade att de inte varit tillräckligt nöjda med hur mycket de har fått vara med och påverka i översiktsplanen. De har båda engagerat sig i samråd, i möten som anordnats av LRF lokalt och i skrivelser till kommunen:

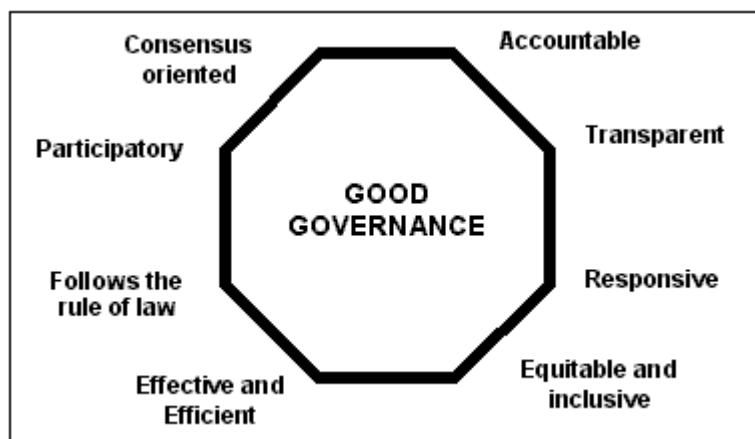
Det är ju vi som har fått jaga dem (Lokal lantbrukare i Varberg).

Kommunen å sin sida menar att den generella dialogen har varit god, men att det uppstår problem då människor inte engagerat sig eller är delaktiga i den process som föreligger översiktsplanen. Detta kan leda till att problem med representativitet kan uppstå då de som deltar inte nödvändigtvis är representativa för dem som är berörda (Hedlund & Montin 2009:164). Det uppstår även situationer då människor reagerar på projekt av olika former för sent:

Många vaknar i elfte timmen (Samhällsplaneringschefen i Varberg).

Här kanske kommunen behöver hitta nya former för dialog och framförallt få med fler människor tidigare i processen när en plan jobbas fram. Anders Richardsson, regionchef för LRF i Halland, lyfter fram deltagandet som en nödvändig faktor för att kunna påverka, han menar även att LRF som organisation också kan arbeta med att få fler människor att bli delaktiga. Samtidigt bör LRF vara med ”på tårna” när planeringsprocesser sätter igång:

Den kommunala processen, den bara kör, den är som tåget. Människor måste vara alerta och engagerade när tåget går. Det går inte att hoppa på tåget när det väl är framme vid beslut. Men för många kan det vara svårt att vara på stationen när tåget går (Regionordföranden LRF Halland).



(www.unescap.org, 2013,05,16)

God governance efterfrågas i aspekter av deltagande, delaktighet och hur mycket olika aktörer får vara med och påverka i samråd och planprocess?

Dialog med politiker och tjänstemän inom kommuner och länsstyrelser är en viktig del av LRF:s arbete. Idag anordnas inte bara möten utan även exempelvis bussturer där man informerar och visar landskapet. Där finns också en god dialog med länsstyrelsen. Landsbygdsenheten på Länsstyrelsen har uppfattat att samrådet med kommunen överlag har fungerat bra, jordbrukets intresse som landsbygdsenheten bevakar, är dock inte en så stor del av översiktsplanen poängteras. Det är i en plangrupp till översiktsplaneringen och i samrådsmöten som länsstyrelsen har möjlighet att påverka och rådgiva kommunen. Chefen på landsbygdsenheten i Halland, menar att kommunens självbestämmande i frågor begränsar möjligheten att påverka. För bevarandet av åkermark finns inte heller de redskapet eller den lagstiftning att vila mot som för exempelvis natur- och kulturvärdena som har en annan värdering och hantering i planprocessen. Elisabeth Falkhaven (2012:19) anser även att det i planering saknas en dialog om lantbruket som en viktig näringgren och menar att kommunen planerar för verksamhetsområden men att odlingsmark och jordbruk inte är ett verksamhetsområde i planeringen.

Det är vackert med öppna landskap tänker människor, men det är egentligen industriområden. Jordbruksmarken är industriområde för att odla grödor, skogsmarken är industriområde för att odla skogsprodukter, om man ska hårdra det (Samhällsplaneringschefen i Varberg, om marken och jordbruk som verksamhet).

Mindre hierarkiska styrformer och ett mer deltagarorienterat beslutsfattande är viktiga faktorer i planeringsprocessen. Att låta olika aktörer såsom lantbrukarna, LRF, länsstyrelsen, planerare och politiker mötas i den interaktiva processen och i nya interaktiva processer och dialogmöten kan leda till förändrade relationer och till ett mer ömsesidigt samspel (Hedlund & Montin 2009:175f).

Verktyg och medel för åkermarkens värdering idag

En viktig fråga i hanteringen av åkermark i den kommunala planeringen har att göra med hur åkermark värderas. Värderingen är avgörande för hur kommunen väljer att förvalta den bästa åkermarken och vilken hänsyn denna tas i planprocessen. I denna del kommer jag presentera hur värderingen och förvaltningen, av jordbruksmark i Varbergs kommun, avspeglas och tillämpas utifrån lagstiftning, regelverk, klassificeringssystem, miljömål samt övriga administrativa strategier. Dessa kan även ses som styrmedel vilka påverkar den interaktiva governanceprocessen.

Tillämpning av lagstiftning och mål; Miljöbalken och miljö kvalitetsmålet vs Plan- och bygglagen (PBL)

I miljöbalken 3 kap. 4 § kan man läsa:

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. (1998:808).

Denna lagparagraf anger hur marken bör betraktas men i realiteten saknar åkermark i Sverige ett verksamt lagligt skydd mot exploatering. Ett annat verktyg som används för att bevaka jordbruksmarken är miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap” men denna har hittills varit inriktad på att skapa variation i landskapet och bevaka natur- och kulturvärden (Edman *et al.*

2013). I målet anges att: *Jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas. Vidare står det: Jorden brukas på ett sådant sätt att markens långsiktiga produktionsförmåga upprätthålls.* Miljökvalitetsmålen är ett av de medlen som skapats i arbetet mot en mer hållbar samhällsutveckling. Men målet har inte använts flitigt för främst bevarande av åkermark i planeringen.

Planeringsansvaret för hushållande av åkermark ligger hos kommunen men det finns egentligen ingen central myndighet som bevakar om åkermark ska skyddas mot exploatering (Larsson & Germundsson 2012:1). Kommunen kan vid exploatering vila sig på plan- och bygglagen som är det huvuddokument som styr den fysiska planeringen i Sverige. De tar själva fram det planmaterial som krävs och i 1 kap. 2§ i PBL kan man läsa att *Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användning av mark och vatten.* De har i princip vad man kallar för *planmonopol* (Falkhaven 2012:9).

Vill jag ta bort en gårdsgård är detta förbjudet enligt miljöbalken, men ett halvår senare kan kommunen ta bort sin gårdsgård, utan problem. De kan ha dispens eller hävda sig till plan och bygglagen. (Regionchefen på LRF Halland, apropå planmonopolet).

Varberg kommuns tillämpning av bestämmelserna i miljöbalken (3 kap. 4§) handlar väldigt mycket av att man anser att behovet att utveckla staden väger tyngre än bevarandet av jordbruksmark. Varberg är en tillväxtkommun och behovet att utveckla staden som en handelsnod och bygga bostäder och etablera näringslivsverksamheter gör att kommunen räknar med att ta mer åkermark i anspråk även i framtiden.

Som politiker får man hela tiden göra avvägningar (Gruppledaren för Centerpartiet i kommunfullmäktige).

Länsstyrelsen har en rådgivande roll i planeringen och när ett planförslag har tagits fram granskas detta av länsstyrelsen, som fungerar likt statens förlängda arm: de direktiv som staten ger för planering, som länsstyrelsen ska övervaka, ges i form av lagar och mål (Samuelson 2009:7). Detta är en utvecklad del av governance systemet och ett skapande av målstyrning och

lagstiftning utifrån ramlagar, exempelvis miljöbalkens 3 kap. 4 § och riksdagens antagning av miljö kvalitetsmålen.

Åkermarkens skydd är svagt samtidigt som övriga naturvärden är starka. Lantbrukarna har en bild av att den rådande samhällsplaneringen missgynnar åkermark till förmån för andra värden. På länsstyrelsen i Halland menar man att det måste till någon form av politiskt beslut vilket bygger ett regelverk som kan verka neråt och ger dem redskap att arbeta efter för att bevaka dessa politiska intressen.

I några enstaka fall lämnar jag yttranden, om man tycker att det berör lite för mycket av den goda åkermarken rent produktionsmässigt (Chefen för landsbygdsenheten på Länsstyrelsen i Halland).

Harald Lagerstedt (c), menar att visionen att bevara åkermark i kommunen har funnits länge, men att den inte står högt upp på dagordningen. Frågan har dock på senare tid blivit mer omdebatterad, mycket på grund av ”Den goda jordens” arbete och lobbying för frågans betydelse:

Frågan om bevarande av åkermark har stigit på dagordningen och fler politiker har ändrat sin inställning idag jämt emot för några år sedan (Gruppledaren för Centerpartiet i kommunfullmäktige).

Klassificeringssystem

Under 1970- talet lokaliserades och klassificerades åkermark för att få ett bättre beslutsunderlag inom den fysiska planeringen. I jordbrukspolitiken fram till 80-talets slut fanns ett väldigt strikt brukandekrav av åkermark och bevarande av åkermark som produktionsresurs. Det tiogradiga systemet, där 1 är sämst produktiv och 10 främst produktiv, grundade sig på markens odlingskvaliteter och åkerns ekonomiska avkastningsvärde. Hänsyn togs till aspekter som geografi, markens textur och struktur, innehåll av växtnäringsämnen, mängd organiskt material och markens vattengenomsläpplighet (Falkhaven 2012:8f). Ur ett hållbarhetsperspektiv och i teorin kan man tänka sig att systemet borde fungera som ett underlag i planeringen för att bevara den *allra bästa* åkermarken, men i praktiken ser

det annorlunda ut: Hushållningssällskapet gjorde, på uppdrag av länsstyrelsen i Halland, en utvärdering av systemet 2006 där de kom fram till att klassificeringen inte visar oss värdet på markens bördighet utifrån dagens brukningsmetoder och sortval. Detta påpekas även av LRF- Hallands regionordförande:

Klassificeringssystemet är i lantbrukets perspektiv inte relevant längre
(Regionordföranden för LRF i Halland).

Kommunens politiker och tjänstemän vet om att systemet finns men medger att det inte är ett direkt verktyg man använder sig av i planeringsprocessen. Som planeringsunderlag för att inte släppa fram ny bebyggelse menar samhällsplaneringschefen att den kan vara användbar. Annars är det bedömningar de lämnar åt jordbruksverket, naturvårdsverket och länsstyrelsen att ställning till. På det stora hela har systemet alltså en dålig förankring till den fysiska planeringen.

Länsstyrelsen har möjlighet att, utifrån systemet, lämna synpunkter i planeringsprocessen. Länsstyrelsen lokaliserar även hur mycket mark som försvinner vid exploatering och kan utifrån systemet se vilken typ av mark som exploaterats. Chefen för landsbygdsenheten anser att klassificeringssystemet kanske borde tillämpas mer, trots att den är gammal och att vi har förändrade produktionsinriktningar menar han att den överlag ger en bra indikation på markens bördighet. Men det finns också ett behov att uppdatera denna eller göra annorlunda analyser över markens produktivitet för att förankra denna som ett verktyg i planeringsprocessen och till ett mer fulldugligt värderingssystem.



(Bild: Christian Persson, LRF-konsult, www.hemnet.se, 2013-05-16)

Jordbruksmark till salu intill industriområdet i Varberg nord.

Policyanvändning och strategi

Governance handlar om olika typer av processer varigenom kollektiva mål definieras och implementeras (Pierre 2010:261). Utvecklingstendensen med decentraliserat ansvar till kommunerna och olika intressegruppers roll i utformandet av politiken har lett till en policyspridning i landet (Hedlund & Montin 2009:23ff). Policyskapandet har på många områden genomgått en politisk nyorientering i linje med hållbar utveckling och skapat nya former och arenor för samhällsstyrning. Det skogspolitiska policyområdet är ett bra exempel på detta. När det kommer till markanvändning och policyskapande över åkermarkens hantering i planering och praktik, ser det olika ut i olika kommuner. Ungefär 20 % av landets kommuner har idag en policy angående bevarande av god åkermark (Larsson & Germundsson 2012:2).

Varberg är en av de kommuner som saknar en uttalad eller skriftlig policy för hur åkermark hanteras i den kommunala planeringen och i översiktsplan. Kommunens målsättning och strategi är dels vad som framkommer i översiktsplanen samt arbete med förtätning av staden och ny bebyggelse. I översiktsplanens geografiska riktlinjer har kommunen kunnat fastlägga att åkermark ska bestå och inte exploateras, i vissa angivna områden. Vidare

har kommunen tagit fram ett verktyg för hur man ska arbeta för en mer hållbar bebyggelseutveckling. Denna benämns som kommunens ”Strategiska bebyggelse- och utvecklingsplan”. I denna plan visas utbyggnadsmöjligheterna för hela kommunen med fokus på bostadsförsörjning, verksamhetsförsörjning och markförsörjning. I planen kopplas hållbarhetsperspektivet till varje enskilt projekt när det kommer till samhällsbyggnadsfrågor. Samhällsplaneringschefen berättar att mycket av utbyggnaden kommer att ske i tätorterna runt om Varberg och att på sikt lär de växa samman till en helhet med staden. Just nu arbetar kommunen med att försöka ta mindre mark i anspråk, framförallt genom förtätning av staden men också genom att frigöra mark i centrala lägen. Man vill gärna bygga staden inåt med goda kollektiva möjligheter utifrån. Kommunen gör idag även en översyn av möjligheten att göra om fritidsboenden till året-runt bostäder med möjligheten att få bygglov för att bygga ut de befintliga hushållen, i en del områden. Detta har flera fördelar utöver mer skatteintäkter: mindre mark kan tas i anspråk för ny bebyggelse vilket leder till en bättre markhushållning, bostadsförsörjningen kan delvis lösas smidigt samtidigt som det redan finns en fungerande infrastruktur i dessa områden.

Samhällsplaneringschefen menar att det eventuellt skulle vara bra med en policy att inte bosätta fler folk i odlingslandskapet som kan försvåra jordbruksproduktionen. Kommunen ställer sig inte heller främmande att snegla på Danmarks planeringsstruktur, där Danmark är effektivare på att sätta tydligare gränser mellan stad och landsbygd och på så sätt även skapa en mer rationell jordbruksproduktion.

På LRF i Träslöv tycker man att målet med hanteringen av åkermark bör vara att bygga på alternativ mark, samtidigt anses åkermarkens behandling i översiktsplanen vara otillräcklig:

I översiktsplanen kan man läsa att åkermarken ska bevaras i första hand, men behövs den till annat så tas den ofta i anspråk (Lokal lantbrukare i Varberg).

LRF:s regionchef i Halland menar att LRF som organisation kan trycka på för en policy angående hushållande av produktiv jordbruksmark i Varberg,

det ses inte som en omöjlighet med den dialog de har med Region Halland och kommunerna i länet idag.

Harald Lagerstedt (c) tror att en policy angående bevarande av åkermark kan skapas på sikt och att Varberg eventuellt kan snegla på hur andra kommuner arbetar med frågan. Men han säger också att som flertalet av politikerna i Varberg resonerar idag så kan detta bli svårt:

De allra flesta politiker är överens om att man ska undvika att bygga på åkermark, men när det sedan kommer till skarpt läge i mer konkreta frågor, då är det andra intressen som väger tyngre för merparten (Gruppledaren för Centerpartiet i kommunfullmäktige).

På länsstyrelsen menar man att det politiskt inte sker mycket i frågan om bevarande av åkermark eftersom det inte finns en tillräcklig politisk vilja. Detta visar hur viktigt det är att få upp frågan på agendan i samband med planering och samhällsutveckling.

Åkermark som riksintresse?

Åkermarkens skydd i lagstiftning och i tillämpning av målstyrning är svagt och det finns, i skrivande stund, en debatt huruvida åkermark bör klassificeras som ett riksintresse eller inte. Riksintressena behandlas som en särskild del i kommunens översiktsplan och har ett starkare skydd i lagstiftning och regelverk. Detta gör exploatering av sådana områden svårare. Nu har regeringen beslutat att ge Jordbruksverket i uppdrag att utvärdera kommunernas tillämpning av miljöbalken, hur länsstyrelserna har tolkat sitt rådgivande ansvar samt hur bestämmelserna om skydd av åkermark tillämpas i förhållande till riksintressen (www.regeringen.se, 2013-05-16). Utredningen genomförs i kontakt med miljömålsberedningens arbete med en strategi för en långsiktig hållbar markanvändning.

Den goda jorden arbetar aktivt med att försöka höja åkermarkens skydd och lobbar för att lyfta den som ett riksintresse. Argumentet är att åkermarken är en livsnödvändig resurs som måste förvaltas väl för kommande generationer och förse en växande befolkning med energi och livsmedel

(www.dengodajorden.se, 2013-05-16). Men i Varbergs kommun och på LRF i Halland är man inte lika säkra på om det är rätt väg att vandra ur jordbrukssynpunkt:

Det är inte den optimala vägen att gå (Gruppledaren för Centerpartiet i kommunfullmäktige).

För lantbrukarens del skulle detta eventuellt innebära en förlust eller försämring av äganderätten och det skulle kunna bli svårt för den enskilde lantbrukaren att själv bestämma över sin mark, exempelvis vid försäljning. I LRF är man inne på samma spår: Man menar att det skulle ställas fler krav på hur enskilda lantbrukare bedriver sina jordbruk och leda till mer byråkrati och regelverk som den enskilde lantbrukaren måste följa.

Diskussion

Dagens landskapsförändringar orsakas av komplexa processer och samband (Nordin 2012:6). Utifrån den utgångspunkten är det viktigt att tydliggöra hur den interaktiva samhällsstyrningen påverkar markanvändning och förvaltning av produktiv åkermark. Samtidigt finns det en stark koppling mellan Governancesystemet och diskursen/begreppet om en hållbar samhällsutveckling. Olika former av mål och lagamar, skapade av politiska beslutsfattare, bidrar till styrmedel och underlag för samhällsutvecklingen att sträva emot. Därför är också agendasättande av åkermarkens betydelse i det perspektivet oerhört viktigt i den politiska instansen. Varberg har en mer omfattande platsmarknadsföring, där kommunen vill ”sätta sig på kartan”, det är också tydligt att detta har lett till att samhällsplaneringen alltmer kommit att handla om att främja tillväxt. Visionen är att Varberg ska vara västkustens kreativa mittpunkt. Det är tidstypiskt är att framhålla staden som ”hållbar” ekonomiskt, socialt och ekologiskt (Hedlund & Montin 2009:135).

I Varberg tycks det generella politiska intresset angående bevarande av åkermark vara svagt, dock har frågan stigit på dagordningen, inte minst på grund av ett starkt lobbyarbete från ”Den goda jorden”, vilket har väckt

frågan på allvar. En svårighet för aktörerna som deltar i planeringsprocessen och som värnar om bevarande av åkermark, är dock åkermarkens tillkortakommande i administrativa och formella underlag i förhållande till andra områden och intressen. Lagstiftningen förespråkar hushållande med markresurser men samtidigt att hänsyn tas till det allmänna intresset. I praktiken har detta inneburit att särklassigt god jordbruksmark fått ge vika för ny bebyggelse. Varberg har, med svenska mått mätt, en väldigt god jordbruksmark, ofta i tätortsnära attraktiva lägen vilket leder till en stor utmaning för samhällsplanerarna och hur man planlägger för stadsutvecklingen.

Vi kan även se att samtidigt som bilden av lantbruket har förändrats så har också åkermarken fått en mindre betydelse, framförallt politiskt. Då jordbruket sällan kopplas ihop med Sveriges ekonomiska tillväxt uppstår ett problem i konkurrensfrågan gentemot andra intressen och näringsliv (Samuelsson 2009:12). Därför kan det också finnas ett större behov av att förvaltare och beslutsfattare tar hänsyn till lantbruket som en verksamhet vid exploatering och planering. Att Sverige har släppt på de tidigare självförsörjningskraven har även lett till en större import av livsmedel och minskat beroende av den egna jordbruksmarken. I Varberg har den produktiva jordbruksmarken varit en förutsättning för den lokala samhällsutvecklingen och ett identitetskapande om Varberg som en kustnära plats med ett öppet fertilt landskap och ett produktivt lantbrukande. Bevarande av den bästa åkermarken är naturligtvis en förutsättning för ett rationellt och produktivt jordbruk idag och för framtida behov. Men jordbruket ska inte heller ses som ett hinder för samhället att växa, samtidigt bör finnas utrymme för jordbruket att växa i harmoni med samhällsutvecklingen och bevara jordbrukets möjligheter att producera livsmedel åt en växande värld. Alla intervjuade aktörer är överens om åkermarkens och lantbrukets betydelse för energi- och livsmedelsproduktion. Ur ett internationellt perspektiv är det kanske ännu viktigare att bevara så mycket av den bästa åkermarken som möjligt för att tillgodose dagens och framtida behov. Det är också i denna globala debatt som betydelsen av en god hushållning med åkermark har kunnat lyftas

högre upp i den politiska agendan. I en kontext av målstyrning och hållbar utveckling har frågan om åkermarkens innerbörd kunnat stiga och fått ett större inflytande. Rapporter från forskare, myndigheter och institutioner, organisationer som LRF och Hushållningssällskapet samt motioner om åkermark som riksintresse och tillsatta utredningar om kommunernas tillämpning av miljöbalken (3 kap. 4§) tyder på att det kanske finns ett behov av andra styrmedel och metoder för hushållande av åkermark. Samtidigt visar det på att frågan är högst aktuell och relevant ur ett hållbarhetsperspektiv.

Den regionala och lokala självstyrelsen, så kallat *local governance* (Hedlund & Montin: 2009:10), som fått en ökad betydelse i samhällsutvecklingen kan sägas frambringa både möjligheter och problem när det kommer till den enskilda kommunens förvaltning av jordbruksmarken. Den enskilda kommunens förvaltning kan skiljas åt väsentligt och kommunerna väljer själva om de vill ha en policy angående bevarande av åkermark. Men det är ju naturligtvis också möjligt att kommunen värnar sin åkermark även utan uttalade målsättningar (Larsson & Germundsson 2012:3), som vi kan se av studien i Varberg. Samtidigt finns en konkurrens mellan kommuner om invånare, skatteinkomster och tillväxt som sätter press på kommunerna att bebygga, gärna i attraktiva områden och gärna billigt, vilket spär på exploateringen av produktiv jordbruksmark än mer. Det leder också till ett behov att se över frågan regionalt och öka mellankommunalt samarbete eller varför inte jämföra med planering i andra länder. I Varberg finns exempelvis projekt med andra länder i kunskapsutbyte genom olika nätverk som också leder till att kommunen skaffar sig nya perspektiv över landsbygdsfrågor. Erfarenhetsutbyten har bland annat gjorts med ett danskt projekt ”Lantbruget i Landskabet” (Falkhaven 2012:20) där man framförallt arbetat med att stärka dialogen mellan lantbrukare och grannar samt lantbrukare och kommun för att undvika konflikter och skapa en bättre förståelse för varandras situation. Ett ”helhetstänkande” av markanvändningsplanering efterfrågas i svensk planering och även från stadsplanerare i Varberg. Staten i Danmark har skapat klarare redogörelser av intressen och tydligare visioner för landets utveckling vilket också gjort det lättare att skapa denna

helhetsbild. Samtidigt har Danmark tydligare gränser mellan stad och landsbygd (Samuelson 2009:12ff). Ett mer produktivt lantbruk främjas av detta och en minskning av den spridda bebyggelsen kan bevara fler hektar åkermark. I Norge har man en nationell målsättning att hushålla med åkermark. Men här handlar det även om en avvägning av landsbygdens utveckling och tillväxt och hur man kan tillåta fler människor att flytta ut på landsbygden och göra denna mer levande. Detta är en balansgång och utmaning för dagens samhällsplanerare och en viktig fråga i sig för politiska beslutsfattare.

Det huvudsakliga redskapet i planeringsfrågor är översiktsplanen och i denna ges möjligheter att undhålla god åkermark ifrån exploatering. Kommunen har bland annat möjlighet att i detaljplanering bestämma att inte exploatera jordbruksmark där denna ses som en viktig del av näringen i ett område och där kommunen bestämt att en intensiv jordbruksproduktion ska bedrivas. Lantbrukare och aktiva i lokala LRF grupper och ”Den goda jorden” har drivit på kommunen i skrivelser, motioner och i samrådsmöten för att påverka kommunen i frågan och kanske kan nyare forum för dialog mellan parterna skapas för att gynna en hållbar samhällsutveckling som också främjar bevarandet av den bästa åkermarken och ökar en interaktiv styrning och därmed en ”god governance”. Markanvändningsfrågan och problematiken med bevarande av åkermark bör även studeras utifrån olika samhällsaktörers synvinklar för att bättre skapa en förståelse av varandras utgångspunkter. Samtidigt bör hela markanvändningsfrågan problematiseras och ses ur ekologiska, sociala och ekonomiska perspektiv.

Slutsatser

Utifrån den empiriska undersökningen och med stöd av litteratur från andra forskare och institutioner kan några korta slutsatser dras angående förvaltningen av åkermark i Varberg:

- Andra markanvändningsintressen än åkermark väger tyngre och har ofta ett bättre stöd i form av styrmedel och lagstiftning som kan förankras i planprocessen.
- Frågan har stigit på agendan men mycket återstår att göra i tillämpning av regelverk för hushållande av god åkermark, policyutveckling och i kommunikation med andra samhällsaktörer.
- Målstyrningen (miljökvalitetsmål) har varit inriktat på bevarande av andra värden än åkermark i landskapet och fungerar därför inte som ett fulldugligt verktyg för bevarande av produktiv jordbruksmark i planeringen.
- Det finns en efterfrågan på ett fungerande värderingssystem för hantering av produktiv jordbruksmark som kan användas i planprocessen.
- Det finns ett behov att observera helheten i översiktsplanering, istället för genom kontroll av detaljerna.
- Kommunen arbetar med frågan på flera olika sätt.
- Det är inte oproblematiskt att klassificera åkermark som ett riksintresse.
- Det är en stor skillnad i aktörernas roller till planeringsprocessen och detta påverkar naturligtvis beslutsfattandet.
- Markanvändningsfrågan bör ses ur olika perspektiv och från olika aktörers synvinklar. Ökat deltagande och att aktörerna känner sig delaktiga i processen skapar en god governance. Forum och nya metoder för dialog är viktigt.

Referenser:

Tryckta källor och Litteratur:

Bergström, Tomas (2010). "En förvaltning i demokratins tjänst? Den offentliga tjänsten i förändring". I: B. Rothstein (Red.), *Politik som organisation- förvaltningspolitikens* (s. 197-216). Stockholm: SNS Förlag.

Edling Peter, Nordenhaug Ann & Stenseke Marie (2012). I: Y. Nordin (Red.), *Jorden vi ärvde- Den svenska åkermarken i ett hållbarhetsperspektiv* (Nr 6). Stockholm: Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien.

Edman, Tobias; Larsson, Katrin & Lindeberg, Greger (2013). *Exploatering av jordbruksmark 2006-2010*. Jönköping: Jordbruksverket.

Falkhaven, Elisabeth (2012). *Förstudie; Samverkan för strategisk och långsiktig hållbar markanvändning stad/land*. Laholm: Hushållningssällskapet.

Hedlund Gun & Montin Stig (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santéus Förlag.

Johansson Sara (2012). *Hållbar samhällsutveckling- vad innebär det?*. Jönköping: Jordbruksverket.

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur AB.

Larsson Anders & Germundsson Lisa (2012). *Mål och metoder för hushållning med god jordbruksmark inom kommunal planering*. Alnarp: Sveriges Lantbruksuniversitet.

Pierre, Jon (2010). "Decentralisering, governance och institutionell förändring". I: B. Rothstein (Red.), *Politik som organisation- förvaltningspolitikens* (s. 245-271). Stockholm: SNS Förlag.

Rothstein, Bo (2010). "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet". I: B. Rothstein (Red.), *Politik som organisation- förvaltningspolitikens grundproblem* (s. 7-31). Stockholm: SNS Förlag.

Samuelsson, Eva-Marie (2009). *Fysisk planering av tätortsnära landsbygd- i Sverige och Danmark*. Höör: LRF.

Teorell, Jan & Torsten Svensson (2007). *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.

Dokument:

Skrivelse: ”Synpunkter på förslag till ÖP- 2010 från LRF, Varbergs kommungrupp (2010).

Översiktsplan för Varbergs kommun. Samrådshandling 2009-05-12.

Översiktsplan för Varbergs kommun- Fördjupning för stadsområdet. Samrådshandling 2009-05-12.

Internet:

Miljöbalken (1998:808),

<http://www.notisum.se/Pub/Doc.aspx?url=/rnp/sls/lag/19980808.htm>, 2013-05-16.

Fysisk planering Varberg,

<http://www2.varberg.se/default.asp?viewset=&on=Bygga%20||%20Bo%20&initid=1926&heading=Bygga%20||%20Bo%20&mainpage=templates/02.asp?sida=2208>, 2013-05-16.

Planprocessen Varberg,

<http://www2.varberg.se/default.asp?viewset=&on=Bygga%20||%20Bo%20&initid=1926&heading=Bygga%20||%20Bo%20&mainpage=templates/02.asp?sida=2208>, 2013-05-16.

Motion åkermark som riksintresse (2011),

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/kermark--ett-riksintresse_GZ02C249/?text=true, 2013-05-16.

Utredning; hur skyddas åkermark?(2013),

<http://www.regeringen.se/sb/d/16752/a/209159>, 2013-05-16.

Den goda jorden, <http://www.dengodajorden.se/>, 2013-05-16.

God governance,

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>, 2013-05-16.

(Bild) framsida, <http://www.hallandia.se/functions/sida.php?id=408>, 2013-05-16.

(Bild) åkermark till salu, <http://www.hemnet.se/bostad/gard-varbergs-kommun-4631235>, 2012-05-16.

(Bild) God governance,

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>, 2013-05-16.

Muntliga källor (informanter):

Anders Olsson, Lantbrukare i Varberg, sekreterare i LRF-Träslöv och Den goda jorden, 2013-04-04.

Gösta Torbjörnsson, Lantbrukare i Varberg, Ledamot i LRF-Träslöv, 2013-04-04.

Jan Malmgren, Samhällsplaneringschef Varberg, 2013-04-10.

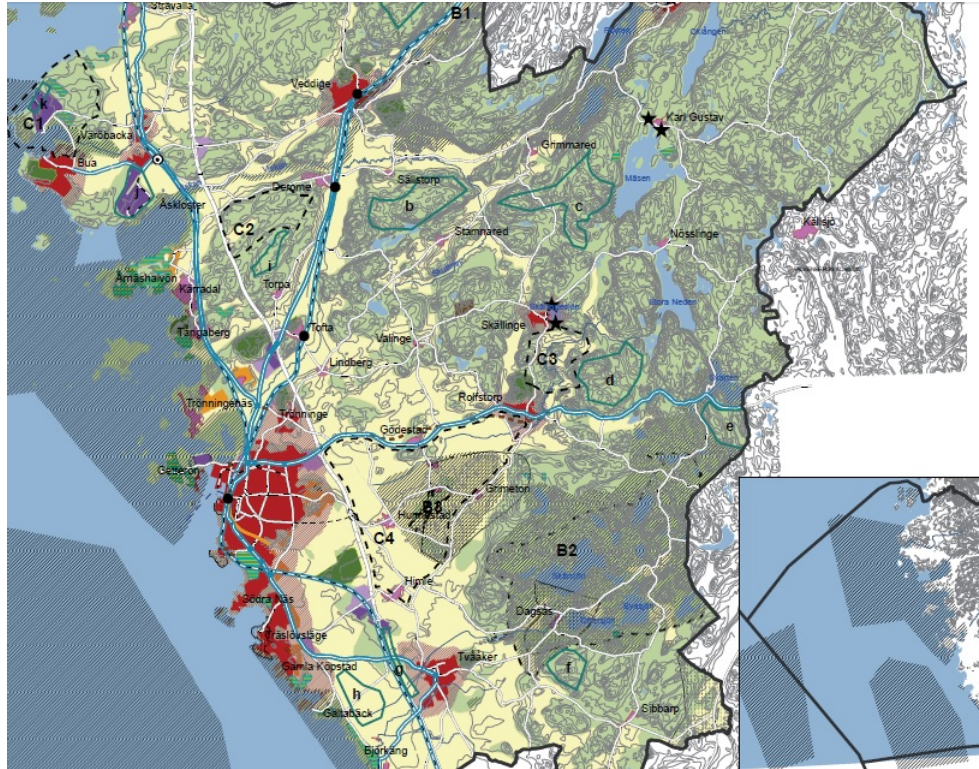
Anders Richardsson, Regionordförande för LRF i Halland, 2013-04-15.

Harald Lagerstedt, Gruppledare för Centerpartiet i kommunfullmäktige och ledamot i kommunstyrelsen, 2013-04-15.

Stefan Samuelsson, Chef för landsbygdsenheten på Länsstyrelsen i Halland, 2013-04-17.

Bilagor:

Bilaga 1. Översiktsplan Varbergs kommun.



A. Utbyggnadsområden för bebyggelse och infrastruktur

- Stad och serviceort
- Mindre samhällen
- Randzon
- Föreslagen bebyggelse
- Befintligt verksamhetsområde
- Föreslaget verksamhetsområde
- Kollektivtrafikstråk
- Vagreservat
- Föreslagen väg
- Järnvägsreservat tunnel
- Befintligt stationsläge
- Planerat stationsläge
- Utredningsområde för vindkraft
- Område för landsbygdsutveckling i strandnära läge

B. Områden med särskilt höga bevarandeprioritet

- Område med bevarandevärd kulturmiljö
- Område med bevarandevärd naturmiljö
- B- Särskild hänsyn
- Tätortsnära naturområde

C. Oförändrad markanvändning

- Jordbruksmark
- Skogs- och naturmark
- C- Särskild hänsyn
- Deponi
- Fritidshusområde

Karta 1

Mark- och vattenanvändning
Skala 1:150 000 (A3)

Översiktsplan för Varbergs kommun
2010-06-15

0 5 10 Kilometer

Karta 1



Symbolernas betydelse beskrivs i kapitlet Geografiska inriktningar

Bilaga 2. Översiktsplan stadsområdet.

