

**Örebro universitet  
HumUs-institutionen  
Kulturgeografi**

# **“Vart är vi på väg?”**

**En studie av Kumla kommuns vision för framtida  
användning av jordbruksmark**

Linda Axelsson och Helena Öqvist



**Kandidatuppsats i kulturgeografi  
Vårterminen 2020  
Handledare: Staffan Rosell**

## Sammanfattning

Exploatering av jordbruksmark för bebyggelse är en fråga som har fått allt större utrymme i den kommunala planeringen, och ämnet har även betydelse utifrån framtida behov av mark för livsmedelsproduktion. Den här uppsatsen handlar om hur Kumla kommun i Örebro län förhåller sig till exploateringen av jordbruksmark i sin översiktsplanering, vilka kriterier kommunen har tagit fram för att bedöma markens värde, samt vad översiktsplaneringen säger om kommunens framtida utveckling i förhållande till markanvändandet. För att undersöka detta genomförde vi en dokumentanalys av två översiktsplaner och fyra detaljplaner i Kumla kommun.

Resultatet av dokumentanalysen visar att Kumla kommun har en vision om att växa och bli fler kommuninvånare, och deras befolkningsmål har också höjts med tiden. För att nå målet krävs att mark i hela kommunen används för byggande av bostäder, vilket kommer leda till bortfall av jordbruksmark i form av exploatering. Därför har kommunen tagit fram kriterier som ska vara uppfyllda för att marken ska få exploateras. Dessa kriterier utgår från 3 kap. 4 § miljöbalken och presenteras i översiktsplanen. Själva bedömningen av marken hanteras i detaljplanerna.

Studien visar också att Kumla kommun vill bygga i och utveckla hela kommunen, och att detta ska ske på ett hållbart sätt. Det innebär att kommunen bland annat behöver utgå från de svenska miljö kvalitetsmålen, och framförallt målet *God bebyggd miljö*. En ökad tillväxt genomsyrar kommunens framtidsvision och man vill locka till sig såväl nya företag som invånare. Samtidigt finns en medvetenhet inom kommunen om vilka styrkor och svagheter som påverkar arbetet.

Nyckelord: exploatering, tillväxt, befolkning, god bebyggd miljö.

## **Förord**

Denna uppsats är skriven inom ämnet kulturgeografi och genomfördes under våren 2020 som den examinerande delen av samhällsplanerarprogrammet vid Örebro universitet. Tack till Länsstyrelsen i Örebro län för värdefull input och idéer till ämnet. Tack även till Staffan Rosell för god handledning.

Helena och Linda, Örebro, maj 2020

# Innehållsförteckning

<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
Kumla kommun .....	2
Syfte och frågeställningar .....	3
Avgränsningar .....	4
Disposition .....	5
<b>Metod</b> .....	<b>5</b>
Tillvägagångssätt och urval .....	5
Problematiserande av vald metod .....	6
<b>Teoretisk bakgrund och tidigare forskning</b> .....	<b>8</b>
Utveckling, konkurrens och tillväxt .....	8
Nationellt arbete .....	8
Länsstyrelsens roll i samhällsplaneringen .....	9
Teoretiska begrepp .....	10
Jordbruksmark .....	10
Exploatering av jordbruksmark .....	10
Väsentligt samhällsintresse .....	10
Översiktsplan .....	11
Detaljplan .....	11
Urbanisering .....	11
Tidigare forskning och teoretiskt ramverk .....	12
Framtida markanvändning .....	12
Politisk nivå för frågan .....	13
Exploatering av jordbruksmark .....	14
Utvärdering av kommunernas vilja och arbete .....	15
<b>Resultat</b> .....	<b>16</b>
Översiktsplaner .....	17
Översiktsplan (2011) .....	17
Övergripande mål, visioner och riktlinjer .....	17
Konsekvenser av mål och visioner .....	18
Specifika planeringsförutsättningar .....	19
Översiktsplan (2019) .....	19
En hållbar samhällsplanering .....	20
Landsbygd och utveckling .....	20
Miljöbalken .....	21
Sammanfattning av översiktsplanerna .....	22

Detaljplaner .....	22
Detaljplan: Kullagret 3 .....	23
Detaljplan: Gröna Sörby, etapp 1 .....	24
Detaljplan: Älvesta 1:2 och 1:3 m.fl. ....	25
Detaljplan: Ekeby Prästgård 1:7 .....	26
Sammanfattning av detaljplanerna .....	28
Kumlas framtid .....	28
Vad vill Kumla kommun uppnå i framtiden? Vision för framtidens Kumla. ....	28
Hur ska kommunen uppnå sina mål? Bebyggelseutveckling.....	29
Vilka riktlinjer och styrdokument behöver kommunen förhålla sig till? Mål och riktlinjer för hållbar samhällsplanering. ....	29
Vilka specifika förutsättningar finns i kommunen? Förutsättningar för framtiden.....	30
Sammanfattning av Kumlas framtid .....	30
<b>Diskussion .....</b>	<b>30</b>
Förändring av jordbruksmarkens innebörd och värde.....	30
Politisk nivå för frågan.....	31
Framtida behov av markanvändning.....	32
Tillväxt och hållbar samhällsplanering .....	33
Förutsättningar för Kumla kommuns visionsarbete .....	35
<b>Slutsatser .....</b>	<b>35</b>
Kumla ur ett nationellt perspektiv.....	37
<b>Litteratur - och källförteckning.....</b>	<b>39</b>

Foto på framsidan: Linda Axelsson.

## Inledning

Människan är, och har alltid varit, beroende av jordbruksmark för sin överlevnad, och marken är därför en viktig resurs i samhället (Westman 2019, s. 6). Frågan är hur samhället ska ställa sig till det faktum att marken behövs *både* för livsmedelsförsörjning *och* för bebyggelse, och vilket av dessa intressen som väger tyngst. Ska vi bygga bort jordbruksmarken eller bör vi behålla den? Denna diskussion om jordbruksmarkens betydelse kan även kopplas till FN:s rapport "Vår gemensamma framtid", som slår fast att kommande generationer ska ha tillgång till de resurser som behövs för att kunna tillgodose sina behov (FN 1987). Dit räknas bland annat mark att odla mat på.

Jordbruksmarken i Sverige, som innefattar både åker- och betesmark, är en platsbunden resurs som tack vare det svenska klimatet har en stabil tillgång till vatten. Dessutom är marken relativt förskonad från markslitage, till skillnad från mark som brukas väldigt hårt i andra delar av världen och därför kanske inte kommer vara odlingsbar i framtiden (Slätmo, Edling, Norderhaug & Stenseke 2012, s. 11–12). På grund av detta är jordbruksmarken i Sverige av globalt intresse, även om Sverige ur ett internationellt perspektiv har en relativt liten mängd jordbruksmark i förhållande till landets storlek. Samtidigt minskar andelen jordbruksmark i Sverige, bland annat genom exploatering i form av bebyggelse och infrastruktur (Länsstyrelsen i Jämtlands län 2014).

Hur jordbruksmarken i Sverige ska användas regleras genom lagstiftning, främst i 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808):

Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Viss reglering sker även genom 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900), som bland annat innebär att samhällsplaneringen ska främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten. Ett exempel på detta kan vara just att värna jordbruksmarken för framtida odlingsbehov (Boverket 2020a).

Lagstiftningen är alltså tydlig med att det ska finnas en återhållsamhet i exploateringen av jordbruksmark och att annan mark ska användas i första hand. I en sammanställning från Länsstyrelsen Skåne (2020) går det att se en ökning av ärenden som överklagats till mark- och miljödomstolen utifrån miljöbalkens bestämmelser, vilket visar att frågan blivit mer synlig inom samhällsplaneringen på senare tid.

Även historiskt sett har exploateringen av jordbruksmark varit en politisk fråga i Sverige. År 1972 angav regeringen till exempel i en proposition om hushållning med mark och vatten att "högvärdig jordbruksmark" inte fick tas i anspråk om det fanns andra, likvärdiga lokaliseringar på mark som inte var lika värdefull för jordbruket. Regeringen underströk även vikten av att säkerställa jordbruksmarken

som en produktionsresurs, och propositionen lades fram under en period med extremt kraftig exploatering av jordbruksmark i Sverige (Enghag et. al. 2013, s. 16–17). År 1991 beslutade även riksdagen om femton nationella miljö kvalitetsmål för det svenska miljöarbetet, och år 2005 utökades målen med ytterligare ett (Naturvårdsverket 2020).

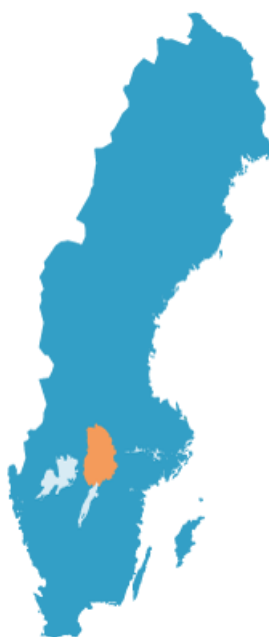
Genom det svenska planmonopolet, som innebär att kommunerna själva bestämmer hur marken ska användas, blir hushållningen med resurser till stor del en kommunal fråga. Till exempel har länsstyrelserna i Sverige inget enhetligt arbetssätt för att stödja kommunerna i denna typ av frågor (Enghag et. al. 2013, s. 16–17, 22) och kan heller inte upphäva planer som inte tar hänsyn till lagstiftningen. Eftersom varje kommun själv tar beslut om sin mark utifrån sina behov, innebär det också att olika kommuner väger frågan olika och behandlar den på olika sätt.

## Kumla kommun

Eftersom många av Sveriges städer ligger på slättbygder (Enghag et. al. 2013, s. 16) är risken stor att det i första hand är den närliggande jordbruksmarken som försvinner när städerna växer. Ett exempel på detta är Kumla tätort, som ligger i den södra delen av Örebro län. Orten, och dess kommun, har under de senaste tio åren haft en positiv befolkningsutveckling (SCB 2020), och år 2019 bodde totalt cirka 21 700 personer i kommunen. Ungefär 70 procent av dessa bodde i Kumla tätort, som också är centralort i kommunen. Övriga tätorter är Ekeby, Hällabrottet, Kvarntorp, Sannahed och Åbytorp (Kumla kommun 2019a, s. 14). Kommunen är till ytan cirka 207 kvadratkilometer, vilket gör den till länets minsta kommun, och cirka 47 procent av kommunens yta består av jordbruksmark (främst åkermark) (Kumla kommun 2019a, s. 105).



Figur 1: Kommuner i Örebro län.  
Källa: Region Örebro län (2020).



Figur 2: Örebro län i Sverige.  
Källa: Regionfakta (u.å.).

I dagsläget (våren 2020) pågår ett arbete med att ta fram en ny översiktsplan som ska styra kommunens arbete. Översiktsplanen innehåller delvis en vision för kommunens framtida utveckling, men ska även fungera som en vägledning för kommunala beslut kring mark- och vattenanvändningen. Bland annat presenteras ett befolkningsmål som slår fast att Kumla kommun ska öka till 28 000 invånare fram till år 2040, vilket kräver att det byggs cirka 150 nya bostäder per år (totalt 3 000–4 000). I första hand ska ökningen ske genom förtätning, främst i Kumla tätort, men även genom expanderings (Kumla kommun 2019a, s. 27).

På grund av detta mål, och eftersom kommunens mark till stor del består av jordbruksmark, är risken stor att konflikter om framtida markanvändning kommer uppstå. Dessutom har Region Örebro län, som Kumla ingår i, som mål att öka den totala andelen jordbruksmark i länet (Region Örebro län 2018, s. 10–11). Detta kan bidra ytterligare till att konflikter uppstår. Frågan om jordbruksmarkens betydelse och användande aktualiserades i Kumla redan år 2018, när kommunen i förslaget till den nya översiktsplanen pekade ut stora delar jordbruksmark som möjligt framtida industriområde. Efter reaktioner från kommuninvånarna gjordes förslaget om, men fortfarande finns planer att bebygga jordbruksmark, främst för bostäder (Wijk 2020).

## Syfte och frågeställningar

Utifrån ovanstående underlag har vi valt att undersöka hur Kumla kommun förhåller sig till exploateringen av jordbruksmark i sin översiktsplanering, vilka kriterier kommunen har tagit fram för att bedöma markens värde samt hur kommunen ser på sin framtida utveckling i förhållande till markanvändandet. Syftet knyter an till Sveriges miljökvalitetsmål, och framförallt målet *God bebyggd miljö* som bland annat innebär en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser (Sveriges miljömål 2020).

Våra frågeställningar är som följer:

1. Hur förhåller sig Kumla kommun till exploateringen av jordbruksmark i sin översiktsplanering?
2. Vilka särskilda riktlinjer och kriterier utgår Kumla kommun från i detaljplaneringen när de bedömer om jordbruksmark ska exploateras?
3. Vilka förutsättningar finns för Kumla kommuns framtida utveckling kopplat till markanvändning utifrån översiktsplaneringen?

Studien görs utifrån flera olika teoretiska perspektiv och begrepp, bland annat hur man ser på samspelet mellan utveckling och tillväxt, vad en hållbar samhällsplanering innebär och behovet av mark i framtiden. De teoretiska utgångspunkterna presenteras mer ingående i kapitlet “Teoretisk bakgrund och tidigare forskning”.



## Avgränsningar

Vi har valt att studera Kumla kommun eftersom det är en kommun med stora volymer jordbruksmark, samt att kommunen under lång tid haft en positiv befolkningsutveckling. Det innebär att efterfrågan på bostäder ökar, och kommunen behöver därför bygga nytt för att möta denna ökade efterfrågan. Det innebär i sin tur att kommunen också behöver ta ställning till hur den mark som de förfogar över ska användas. Enligt Camilla Lund, samhällsplanerare på Länsstyrelsen i Örebro län<sup>1</sup>, är Kumla den kommun i länet som har kommit längst i arbetet med att ta fram riktlinjer för hur jordbruksmark ska användas och värderas, vilket innebär att det finns relativt mycket material att studera.

En översiktsplan ska ange hur kommunen planerar att använda kommunala mark- och vattenområden, samt hur de tar hänsyn till olika allmänna intressen (Boverket 2020b). Det innebär också att olika kommunala strategier, kriterier och riktlinjer ska framgå av dokumentet, till exempel hur frågan om jordbruksmark hanteras. Därför har vi valt att studera Kumla kommuns översiktsplan. Vi kommer dock att fokusera på de delar av översiktsplanen som berör våra frågeställningar, och därför inte presentera alla de kommunala mål och strategier som finns.

Kumla kommun har en gällande översiktsplan från år 2011, och 2018 påbörjades arbetet med att ta fram en ny sådan. Den nya översiktsplanen, som formulerades klart under 2019 och är planerad att antas under 2020, tar sikte på kommunens utveckling och mål till och med år 2040. Eftersom den nya översiktsplanen ännu inte har antagits, och det därför inte finns några garantier för att det som står i den förverkligas, har vi valt att studera båda översiktsplanerna. Det ger oss också en naturlig tidsmässig avgränsning för uppsatsens omfattning.

När det gäller vår tredje frågeställning om Kumlas framtid har vi valt att enbart studera översiktsplanen från 2019. Det nya materialet tar sikte på utvecklingen fram till år 2040, och är därför mer relevant än översiktsplanen från 2011 när det gäller att undersöka vad kommunen strävar efter framöver.

Vi har även valt ut ett antal nutida detaljplaner där frågan om jordbruksmark har varit aktuell, och dessa fungerar som exempel på det kommunala planarbetet. Hur urvalet gjordes finns att läsa om under avsnittet "Tillvägagångssätt och urval".

I uppsatsen nämns såväl jordbruksmark som åkermark. Åkermark innebär mark som odlas, medan jordbruksmark är ett begrepp som innefattar både åkermark och betesmark (det vill säga mark som inte odlas, utan används för djurhållning). Vissa texter som vi refererar till behandlar enbart åkermark, och därför används då det begreppet. I övrigt används begreppet jordbruksmark eftersom det är så formuleringen ser ut i miljöbalken. Ytterligare information om jordbruksmark presenteras under avsnittet "Teoretiska begrepp".

---

<sup>1</sup> Camilla Lund, Länsstyrelsen i Örebro län, e-post den 26 februari 2020

## Disposition

Uppsatsen har följande upplägg: I nästkommande kapitel beskriver vi vilken metod vi har använt oss av. Sedan följer kapitel tre med en presentation av bakgrund till ämnet, relevanta teoretiska begrepp och ramverk samt tidigare forskning. I kapitel fyra, "Resultat", presenterar vi materialet från vår undersökning av kommunens översiktsplaner och utvalda detaljplaner. I kapitel fem diskuterar vi resultatet utifrån tidigare presenterade teoretiska begrepp och perspektiv. Till sist sammanfattas uppsatsen i kapitel sex, "Slutsatser".

## Metod

En vetenskaplig metod kan ses som ett redskap för att komma fram till ny kunskap eller lösa ett problem. Det finns, enligt Holme och Solvang (1997 s. 13), vissa krav för att en metod ska kunna användas i forskningsarbete, till exempel att resultatet ska kunna presenteras på ett sätt som möjliggör för andra att kontrollera och granska det, att det finns en överensstämmelse mellan det som studeras och verkligheten, samt att man gör ett systematiskt urval av den information som studeras.

Nedan presenterar vi först vårt val av metod, och sedan kritik och problematisering av den valda metoden.

## Tillvägagångssätt och urval

För att besvara våra frågeställningar har vi gjort en kvalitativ textanalys av Kumla kommuns översiktsplaner från år 2011 och 2019, samt fyra kommunala detaljplaner. Vi valde att studera översiktsplanerna för att få en bild av hur kommunen på en övergripande nivå förhåller sig till exploateringen av jordbruksmark och hur de ser på sin utveckling framöver. Att vi studerar två översiktsplaner beror på att planen från 2019 ännu inte har blivit antagen, men vi anser det ändå relevant att undersöka hur kommunen hanterar frågan. Vårt syfte har inte varit att jämföra översiktsplanerna med varandra. Det blir dock naturligt att presentera likheter och skillnader mellan dessa, framförallt när det gäller hur pass stort utrymme som frågan om jordbruksmark har fått i översiktsplaneringen.

Detaljplanerna valdes ut för att vi ville undersöka hur exploateringen av jordbruksmark har motiverats och vilka kriterier kommunen utgått ifrån när avvägningar gjorts mellan att bebygga och bevara jordbruksmark. Urvalet har gjorts utifrån de gällande detaljplaner som presenteras på Kumla kommuns webbplats (Kumla kommun 2020a). Totalt presenteras fjorton detaljplaner som har antagits under år 2019 och vunnit laga kraft under 2019 eller 2020, samt några äldre detaljplaner som kommunen anser kan ha ett stort allmänintresse. Att detaljplanerna har vunnit laga kraft är ett bevis på att kommunens resonemang håller. Vårt urval är gjort utifrån de fjorton "nyare" planerna eftersom vi vill studera hur frågan hanterats i nutid. Vi har gjort en översiktlig läsning av detaljplanerna och sökt på ordet "jordbruksmark", och då hittat fyra detaljplaner som diskuterar frågan.

Det finns flera olika sätt att genomföra en textanalys på. Ett sätt är att använda sig av tre olika nivåer: kodning, tematisering och summering. "Kodning" innebär att identifiera nyckelord och -passager samt centrala begrepp i texten, och på så vis reducera materialet till det mest centrala. Kodningen kan ske antingen genom ett på förhand bestämt kodningsschema (begreppsdriven kodning) eller genom att låta koderna ta form relativt fritt (datadriven kodning). De två kombineras ofta eftersom det kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan dem (Hjerm, Lindgren & Nilsson 2014, s. 34–37, 50).

Den andra nivån, tematisering, handlar istället om att hitta tematiska relationer mellan de olika koderna, och ordna dem i relation till varandra (Hjerm, Lindgren & Nilsson 2014, s. 63). Det kan bland annat handla om att identifiera övergripande mönster. Dessa summeras slutligen i en sammanhållen beskrivning av materialet, vilket är den tredje nivån av analysen.

Vi började med att översiktligt gå igenom översiktsplanerna för att få en uppfattning om hur de var upplagda och vilka delar som var mest relevanta för vår studie, och här försökte vi ha en så öppen inställning som möjligt för att inte missa något. Sedan gick vi igenom materialet igen för att identifiera nyckelord och -passager, och sökte aktivt efter begrepp som samhällsintresse, förändrad markanvändning, jordbruksmark, exploatera och miljöbalken. Vi valde att kombinera begreppsdriven och datadriven kodning eftersom det var svårt att på förhand veta vilka begrepp kommunen skulle använda sig av. Till exempel upptäckte vi att översiktsplanen från år 2011 inte uttryckligen använde sig av begreppet "väsentligt samhällsintresse", men fortfarande förde ett resonemang kring vad som skulle kunna klassas som ett sådant. Risken är stor att vi hade missat detta om vi enbart använt en begreppsdriven kodning. Utifrån koderna har vi sedan sorterat texten i olika teman och skapat rubriker för dem, och under varje rubrik finns kommunens ställningstaganden summerade. I vissa fall har vi behållit hela citat, men oftast är det vår sammanfattning av texten som presenteras.

I översiktsplanen från år 2019 upptäckte vi att kommunen förtydligat vad 3 kap. 4 § miljöbalken innebär specifikt för Kumla genom att formulera tre frågor utifrån begreppen brukningsvärd jordbruksmark, väsentligt samhällsintresse och alternativ lokalisering. Dessa tre frågor var sedan till stor hjälp vid vår läsning av detaljplanerna.

För detaljplanerna gjorde vi först en översiktlig läsning av respektive plan, och upptäckte snabbt att deras upplägg liknade varandra. Det gjorde att det blev enklare för oss att hitta relevant material. Här skedde en begreppsdriven kodning utifrån de tre frågor som Kumla kommun använder i bedömningen av jordbruksmark. Dessa frågor fungerade även som rubriker att tematisera materialet kring, och vi har valt att ordna vår summering genom att besvara frågorna i respektive detaljplan. På så sätt blir det också tydligt vad kommunen kommit fram till i sina bedömningar.

## **Problematiserande av vald metod**

En kvalitativ analys kännetecknas av att det finns en närhet till forskningsobjektet och att forskaren försöker förstå det studerade fenomenet inifrån. På så vis skapas en djupare förståelse för det som

studeras: att både *förstå* och *förklara*. Därför finns heller inte samma krav som inom kvantitativ analys att det som undersöks ska vara ett representativt urval. Samtidigt krävs en medvetenhet hos forskaren att hens förväntningar, fördomar och förförståelse kan påverka resultatet, vilket kan vara ett problem med metoden (Holme & Solvang 1997, s. 92–94).

Vår undersökning av översiktsplaner och detaljplaner är en tolkning av texter. Detta är viktigt att vara medveten om, eftersom det inte finns någon absolut korrekt tolkning och heller inga garantier för att den tolkning vi gjort är korrekt. Tolkningar baseras till hög grad på personliga erfarenheter och omdömen, vilket också gör dem principiellt osäkra och kan vara mer eller mindre trovärdiga (Gilje & Grimen 2004, s. 202).

Syftet med en översiktsplan är att visa hur kommunen planerar att använda mark- och vattenresurser. Ofta presenteras även möjligheter till fortsatt kommunal utveckling, vilket gör att de får en positiv ton. Det är därför osannolikt att en översiktsplan skulle framhäva svårigheter i kommunens arbete, till exempel i frågan om exploatering av jordbruksmark. En kommun som inte prioriterar frågan kanske inte uttryckligen kan skriva att de inte prioriterar den. Däremot kan de välja att inte nämna frågan alls, eller enbart på ett övergripande plan. Det innebär att en översiktsplan inte är ett neutralt dokument och att det är viktigt att vara medveten om vem avsändaren är. Vår undersökning är på så vis en tolkning av en tolkning, och kräver ett kritiskt förhållningssätt. Detsamma gäller detaljplanerna, som heller inte är neutrala dokument utan snarare argumenterande texter för *varför* kommunen har valt att göra på ett visst sätt.

Risken med att enbart studera en översiktsplan är att analysen stannar på en övergripande nivå, eftersom dokumentet har ett väldigt brett innehåll. Vi anser därför att detaljplanerna, som gäller för specifika områden, kompletterar materialet och ger en mer konkret uppfattning av och exemplifierar kommunens arbete.

Det intressanta med att studera detaljplaner är att se hur kommunen har motiverat sitt ställningstagande till markens användande. Det är dock svårt att dra några generella slutsatser av vårt resultat eftersom frågan hanteras olika i olika kommuner. Dessutom arbetar länsstyrelserna på olika sätt med stöttning kring jordbruksmarkens värden, och frågan är heller inte lika uppmärksammas överallt i Sverige. Det vi har kommit fram till är alltså specifikt för Kumla kommun, och eftersom en detaljplan gäller på en bestämd plats kan resultatet snarare ses som exempel på hur arbetet *kan* gå till. Studien kan naturligtvis genomföras på vilken kommun som helst i Sverige, men resultatet kommer förmodligen att skilja sig åt utifrån varje kommuns förutsättningar. Det kan också skilja sig åt beroende på vilka detaljplaner som studeras.

Valet av metod styrs ofta utifrån hur frågeställningarna ser ut, och ibland kan det vara fördelaktigt att kombinera flera metoder. En kombination av olika metoder kan till exempel medföra att svaga sidor hos de olika metoderna tar ut varandra. Att komma fram till samma resultat med två olika metoder kan

också stärka tilliten till resultatet och ge en mer nyanserad bild (Holme & Solvang 1997, s. 85–86). Vi har dock valt att enbart använda oss av en metod, och detta på grund av hur vårt syfte och våra frågeställningar är formulerade. Eftersom vi vill undersöka kommunala ställningstaganden i översiktsplanarbetet blev det också logiskt att göra en dokumentanalys av just översiktsplaner. Hade vårt syfte däremot varit att undersöka hur Kumla kommun tagit fram sina riktlinjer för bedömningen av jordbruksmark, eller hur arbetet fungerar rent praktiskt, hade det kanske varit mer lämpligt att intervjua kommunala tjänstepersoner. Att däremot intervjua tjänstepersoner utifrån våra frågeställningar hade med största sannolikhet enbart lett till samma svar som översiktsplanerna ger, eftersom det inte finns utrymme för egna åsikter i det kommunala planarbetet.

## **Teoretisk bakgrund och tidigare forskning**

I detta kapitel presenterar vi en bakgrund till uppsatsens syfte och går igenom viktiga teoretiska begrepp och perspektiv samt tidigare forskning som bedrivits inom ämnet.

### **Utveckling, konkurrens och tillväxt**

Under 1960-talet infördes regionalpolitik som ett specifikt politikområde i Sverige, med syfte att genom en omfördelning av resurser sprida tillväxt från ekonomiskt starka regioner till svagare regioner runt om i landet. Målsättningen var att bidra till en positiv utveckling för hela landet. Under början av 2000-talet omvandlades detta till en regional utvecklingspolitik som istället handlade om att regionerna själva skulle konkurrera mot varandra (Andersson & Molina 2008, s. 115). I propositionen till ändringen står bland annat att “[s]taten skall uppmuntra till samarbete, men även till konkurrens, som viktiga drivkrafter för framväxt av kreativa miljöer och dynamiska regioner.”

(Näringsdepartementet 2001, s. 6). Det nya synsättet innebär att istället för *omfördelning av resurser* ska alltså *konkurrens om resurser* bidra till den nationella tillväxten. Två centrala idéer som kan utläsas i detta är att ansvaret för sin utveckling i större grad läggs på enskilda kommuner och regioner jämfört med tidigare, då staten istället gav stöd till de svaga regionerna, samt att tillväxt är eftersträvansvärt. Den rådande uppfattningen om konkurrens som något positivt sätter alltså press på de enskilda kommunerna att hitta faktorer som kan bidra till tillväxt och ge dem fördelar gentemot andra.

### **Nationellt arbete**

I dagsläget finns en tiogradig klassning av Sveriges åkermark. Denna togs fram år 1971 och bygger på skördestatistik över ekonomisk avkastning från 1969, och var tänkt att vägleda kommunerna i den fysiska planeringen (Enghag et. al. 2013, s. 18). Sedan 2019 pågår ett nationellt projekt mellan Jordbruksverket, Boverket, länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten för att ta fram en ny modell för värdering av jordbruksmark (Jordbruksverket 2020). En slutrapport över arbetet är beräknad till den 1 oktober 2020 (Länsstyrelsen i Örebro län 2019).

Sverige har även 16 nationella miljö kvalitetsmål (ofta kallade miljö mål) som är beslutade av riksdagen. Dessa bygger på ett övergripande generationsmål som säger att “syftet med miljö arbetet är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljö problemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser” (Sveriges miljö mål 2019). Miljö målen beskriver vad som är en god miljö i Sverige och vad som behöver göras, och ska fungera som en utgångspunkt för samhällets miljö arbete.

Ett av målen är *God bebyggd miljö*, vilket definieras som följer:

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljö anpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas (Sveriges miljö mål 2020).

Ett stort fokus ligger på en hållbar samhällsplanering ur såväl socialt som ekonomiskt och miljö mässigt perspektiv. Det kräver också en hushållning med energi- och naturresurser, och att användningen av resurserna sker på ett effektivt och miljö anpassat sätt. Bland annat presenteras förtätning av städer som en potentiell lösning på problem med ökande befolkning och inanspråktagande av jordbruksmark, samtidigt som denna typ av bebyggelse kan bidra till andra problem i form av buller och luftföroreningar (Sveriges miljö mål 2020).

## **Länsstyrelsens roll i samhällsplaneringen**

Länsstyrelsen är statens företrädare på den regionala nivån i Sverige, och ska arbeta för att främja utvecklingen i respektive län. I Sverige finns 21 länsstyrelser och alla har samma grundläggande uppdrag, men de kan vara organiserade på olika sätt. Uppdraget utgår från länsstyrelseinstruktionen (2017:868) och regeringens årliga regleringsbrev, samt olika författningar. Länsstyrelsens arbete handlar till stor del om tillsyn, skydd och vägledning inom en mängd olika områden, till exempel djurskydd, landsbygdsutveckling och samhällsplanering (Länsstyrelsen i Örebro län u.å.a).

Inom såväl översikts- som detaljplanering handlar länsstyrelsens uppdrag om att samordna och försvara statens intressen. Bland annat deltar och yttrar sig myndigheten under samråd och granskning, och ansvarar för att hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om hur planarbetet fortgår. Länsstyrelsen kontrollerar även att riksintressen och miljö kvalitetsnormer enligt miljö balken tillgodoses och följs, samt att bebyggelse och byggnadsverk tar hänsyn till människors hälsa och säkerhet i frågor kopplade till olyckor, översvämning och erosion. I översiktsplaneringen ger länsstyrelsen också råd i frågor om allmänna intressen utifrån plan- och bygglagen (Länsstyrelsen i Örebro län u.å.b; Länsstyrelsen i Örebro län u.å.c.).

Myndigheten är alltså inte enbart rådgivande utan granskar och kontrollerar även kommunernas arbete genom sitt tillsynsansvar för vissa statliga och mellankommunala intressen. Dessa kallas för

ingripandegrunder och kan användas för att besluta om att överpröva en detaljplan. Länsstyrelsens ingripandegrunder är följande:

- när ett riksintresse enligt miljöbalken inte tillgodoses
- om regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt
- när en miljö kvalitetsnorm enligt miljöbalken inte följs
- om strandskydd enligt miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser
- om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

(Boverket 2017).

Däremot kan länsstyrelsen inte överpröva en översiktsplan eftersom den inte är juridiskt bindande (Boverket 2020b).

## **Teoretiska begrepp**

### **Jordbruksmark**

Med jordbruksmark menas både åkermark och betesmark. Åkermarken är möjlig att plöja och används för att odla djurfoder och livsmedel, medan betesmark är permanent grön och enbart ger foder till betande djur. Det innebär att "brukningsvärd jordbruksmark" inte enbart handlar om mark som odlas för mat till människor, utan även mark som används för djurhållning. Den statistik som finns över Sveriges jordbruksmark bygger på den areal som man kan söka stöd för, vilket innebär att det finns en större mängd jordbruksmark i landet än vad statistiken visar (Länsstyrelsen i Jämtlands län 2014, s. 12–13).

### **Exploatering av jordbruksmark**

Att exploatera jordbruksmark innebär att bygga på eller använda marken på ett sätt som gör att den inte kan odlas på igen. Ibland benämns det som hårdgörande av mark. Framförallt handlar det om byggande av bostäder och andra byggnader, vägar och järnvägar, samt anläggning av asfalt för olika användningsområden. Exploateringen är permanent och marken kan därför inte förändras tillbaka till sin tidigare funktion (till exempel odling), jämfört med jordbruksmark som inte används och växer igen (Lindeberg, Edman, Moström & Svanström 2017, s. 4).

### **Väsentligt samhällsintresse**

Enligt 3 kap. 4 § miljöbalken får brukningsvärd jordbruksmark endast tas i anspråk för att tillgodoses "väsentliga samhällsintressen". Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999, och ersatte då lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (även kallad naturresurslagen) (1998:811). I propositionen till naturresurslagen beskrivs "väsentliga samhällsintressen" som bland annat "bosladsförsörjningsbehov (sic), intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt att (sic) säkerställa viktiga rekreativintressen" (Miljödepartementet 1985, s. 53).

I samband med miljöbalkens införande följde bestämmelsen från naturresurslagen med i princip oförändrad, och därför gäller denna definition fortfarande (Wahlman 2014, s. 23–24). Det finns dock inga ytterligare riktlinjer för till exempel hur pass nära bostäder och arbetsplatser ska vara eller hur många bostäderna ska vara till antalet för att räknas som ett väsentligt samhällsintresse (Skog 2016). Ansvaret för att bedöma vad lagstiftningen avser hamnar därför till stor del hos kommunerna.

## **Översiktsplan**

En översiktsplan kan ses som ett handlingsprogram som visar kommunens vision och vilja för användandet av mark och vatten inom kommunen. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande, utan ska fungera vägledande i frågor om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras, samt visa hur kommunen tar hänsyn till allmänna intressen och riksintressen. Det är alltså viktigt att kommunens ställningstaganden tydligt framgår för att underlätta tillämpningen av planen och ge en ökad förståelse för hur kommunen gör sina avvägningar och bedömningar. Enligt plan- och bygglagen ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan (Boverket 2020b).

Kumlas gällande översiktsplan är från år 2011, och kommunen påbörjade under 2018 arbetet med att ta fram en ny sådan. Den nya översiktsplanen ska visa kommunens visioner fram till år 2040, och har varit utställd under perioden 3 februari – 5 april 2020. Kommunen ska under våren 2020 gå igenom de synpunkter som kommit in och utforma den slutgiltiga planen som sedan ska beslutas i kommunfullmäktige (Kumla kommun 2020b).

## **Detaljplan**

En detaljplan reglerar användningen av specifika mark- och vattenområden i en kommun, och används normalt av kommunerna för att undersöka och bestämma hur olika områden är lämpade för till exempel bebyggelse. Detaljplaner används både när ny bebyggelse ska prövas på ett område och när bebyggelse ska förändras. Under arbetet med att ta fram en detaljplan ska kommunerna ta hänsyn till allmänna intressen utifrån 2 kap. plan- och bygglagen, samt hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel. Detaljplanen tas fram i samråd med respektive länsstyrelse och eventuellt andra aktörer som berörs (Boverket 2020c), till exempel brandkåren eller Trafikverket.

Till skillnad från en översiktsplan är en detaljplan juridiskt bindande, vilket innebär att detaljplanen måste följas och att den också kan överklagas. En detaljplan som har vunnit laga kraft har en genomförandetid på minst fem och högst femton år. När genomförandetiden har gått ut är detaljplanen giltig på samma sätt som innan, men kan även ersättas eller upphävas (Boverket 2020c).

## **Urbanisering**

Med urbanisering menas att befolkningen flyttar från landsbygden till städer, och på så sätt avfolkas landsbygden samtidigt som städerna växer. I Sverige skedde den största inflyttningen till städerna i samband med industrialiseringen på 1800-talet och fortsatte in på 1900-talet. Sedan 1970-talet har urbaniseringen mattats av, även om vissa områden (framförallt storstadsområden) fortfarande växer.



Idag bor cirka 85 procent av Sveriges befolkning i tätorter (SCB 2015). Fram till år 2040 beräknas Sveriges befolkning öka med 10,7 procent, främst genom invandring men också på grund av att det föds fler människor än det dör varje år (SCB 2020b). Det innebär att städer i framtiden kan fortsätta växa utan att det sker på bekostnad av landsbygden, om de nya invånarna kommer från andra länder eller föds och växer upp i städerna.

I Sverige idag finns ett förtätningssideall inom samhällsplaneringen, och förtätning presenteras därför ofta som en lösning på hur en växande befolkning ska få plats (Sveriges miljömål 2020). Trots detta kan problem ändå uppstå, eftersom det inte finns obegränsad marktillgång inne i städerna. Därför kommer städerna, om befolkningsantalet växer, förmodligen även fortsätta att expandera i olika former av stadsnära bostadsområden och förorter. Internationellt sett är denna typ av bebyggelse en av de snabbast växande i många länder, och leder ofta till konflikter om markanvändning (Buxton et. al. 2006, s. 9, 18). Sverige är dock relativt förskonad från detta genom det kommunala planmonopolet och regelverk för markanvändning, vilket gör det svårare för städer att växa okontrollerat (Boverket 2019).

## **Tidigare forskning och teoretiskt ramverk**

I detta avsnitt presenteras forskning som tidigare gjorts inom ämnet. Vi har använt oss av databaserna Diva Portal, SLU, Google Scholar samt Primo, och sökorden jordbruksmark, planering, exploatera, hållbar stadsutveckling, förändring. För att hitta relevant forskning har vi använt sökorden i kombination med varandra, till exempel "exploatera + jordbruksmark". Vi har även sökt rapporter på Jordbruksverket och länsstyrelsernas webbplatser. Materialet har sedan samlats under fyra olika rubriker, utifrån gemensamma teman. Framförallt handlar det om teorier om framtida markanvändning i Sverige, jordbruksmarkens värden och kommuners vilja och möjlighet att arbeta med frågan.

Det är alltså följande material som huvudsakligen ligger till grund för uppsatsen och utgör dess teoretiska ramverk. Utgångspunkten är vilken betydelse som jordbruksmark har för såväl stad som landsbygd i en hållbar samhällsplanering, och utifrån detta kommer vi senare att föra en diskussion om jordbruksmarkens värde i översikts- och detaljplaneringen.

## **Framtida markanvändning**

I avhandlingen *Jordbruksmark i förändring. Drivkrafter bakom och förutsättningar för offentlig styrning i Sverige och Norge* undersöker och diskuterar Elin Slätmo (2014) hur och varför jordbruksmark förändras och vilka förutsättningar den offentliga förvaltningen har att påverka denna förändring i Sverige och Norge. En av hennes utgångspunkter är att samhället måste sträva efter en mer hållbar användning av mark och vatten och se jordbruksmarken som en livsnödvändig, långsiktig resurs. Ur ett nationellt perspektiv är frågan om markanvändande viktig eftersom Sveriges befolkning redan använder cirka en miljon hektar mark mer för livsmedelsproduktion än vi har tillgång till, och är alltså beroende av import av mat (Slätmo 2014, s. 1–3, 19–20). Detta fenomen är inte unikt för Sverige

utan bekräftas även av internationella studier, som till exempel i USA och Kanada där högklassig jordbruksmark är det första som försvinner när städer expanderar, och kan leda till stora svårigheter med att försörja befolkningen med livsmedel i framtiden (Francis et. al. 2012, s. 11).

På grund av klimatförändringar kan den skandinaviska jordbruksmarken komma att bli en viktig resurs i framtiden, och hårdgörande av jordbruksmark är därför problematiskt eftersom förändringen är mer eller mindre oåterkallelig. Det är dock svårt att få en tydlig bild av hur behovet av mark kommer se ut i framtiden. Bland annat menar FN att mer mark kommer behövas för att klara livsmedelsförsörjningen för en växande världsbefolkning, men samtidigt visar flertalet studier att en stor andel av den mat som odlas idag inte når konsumenterna. Det beror till stor del på problem med transporter och lagring av livsmedel i fattiga länder, men även att stora mängder mat kastas på grund av datummärkningar och höga kvalitetskrav (Slätmo 2014, s. 3, 22).

Eftersom det finns en osäkerhet i hur behovet av mark ser ut i framtiden lyfter Slätmo (2014, s. 22, 24) försiktighetsprincipen, en modell som används för offentligt beslutsfattande i situationer där det finns en möjlig miljö- eller hälsorisk men inte tillräckligt med vetenskaplig kunskap för att säkert kunna dra några slutsatser av riskerna. Principen innebär bland annat att beslutsfattare inte kan använda kunskapsbrist som ett skäl för att *inte* vidta skyddsåtgärder, utan istället ska agera med försiktighet. Applicerat på frågan om markanvändande innebär det att beslutsfattare i Sverige nogra bör överväga om jordbruksmark ska exploateras eller inte.

Ett exempel på arbete som sker på nationell nivå för att bevara jordbruksmark och planera inför framtiden är Sveriges miljö kvalitetsmål, framförallt målen *Ett rikt odlingslandskap* och *God bebyggd miljö* som båda syftar till ett långsiktigt hållbart samhälle med en hållbar matproduktion. Planeringen av bostäder ska främja en god hushållning med mark, vatten och andra resurser på lång sikt. Med målet att öka livsmedelsproduktionen i Sverige antog regeringen år 2017 även en livsmedelsstrategi som ska bidra till arbete och tillväxt i hela landet samt att Sverige ska öka sin självförsörjningsgrad. En ökad befolkning i Sverige och framförallt urbanisering i form av inflyttning till städerna och tätorterna skapar tryck på dagens samhällsplanering och exploateringen av områden till förmån av byggnation och infrastruktur (Karlsson 2018, s. 2–4).

### **Politisk nivå för frågan**

Som en följd av exploateringen av jordbruksmark, och i takt med att städer och tätorter växer, har jordbruksmarkens värde blivit en omdiskuterad fråga på såväl nationell som internationell nivå. Mellan år 2016 och 2018 har till exempel den svenska Mark- och miljödomstolen i fem domar upphävt detaljplaner med stöd av 3 kap. 4 § miljöbalken, bland annat en detaljplan i Svedala kommun som inte redovisade annan mark som var lämplig för bostadsbyggande. Dessa domar har påverkat inte bara kommuner utan även länsstyrelser, eftersom de har en rådgivande funktion i det kommunala planeringsarbetet (Karlsson 2018, s. 4).

En anledning till att jordbruksmark tidigare har kunnat exploateras i så pass hög grad bedöms vara att den inte räknas som ett riksintresse i miljöbalken. Det innebär bland annat att länsstyrelserna inte har någon möjlighet att upphäva detaljplaner där kommunerna inte har utrett frågan tillräckligt utifrån miljöbalkens bestämmelser (Enghag et. al. 2013, s. 69). Idag regleras nämligen mark- och vattenanvändningen i Sverige genom den fysiska planeringen i kommunernas översikts- och detaljplaner, och kommunernas arbete har därför en grundläggande betydelse för hur den fysiska miljön formas och vilka avvägningar som görs. En potentiell lösning för att bevara större mängder jordbruksmark kan därför vara att lyfta frågan om markanvändning till en högre politisk nivå, vilket innebär en förändring av kommunernas planmonopol och en inskränkning av det kommunala självbestämmandet (Karlsson 2018, s. 4). Risken är dock att en sådan lösning skulle möta starkt motstånd hos landets kommuner. I Skåne är till exempel flera kommuner redan kritiskt inställda till bland annat länsstyrelsens strikta syn på bebyggande av jordbruksmark, och i en debattartikel i Sydsvenskan från år 2012 skriver sex kommuner i sydvästra Skåne att frågan om hur jordbruksmarken används genom det kommunala planmonopolet är deras ensak “och därmed inte en statlig angelägenhet” (Wahlman 2014, s. 1). Det är heller inte säkert att en förändring av jordbruksmarkens status skulle lösa konflikten mellan olika intressen i markanvändningsfrågor eftersom frågan då istället blir beroende av vilken politik som förs på nationell nivå (Slätmo 2014, s. 208–209).

Frågan om huruvida jordbruksmark bör klassas som ett riksintresse utreddes under år 2009, och då ansågs den nuvarande lagstiftningen i miljöbalken som tillräcklig för att skydda värdefull jordbruksmark från att exploateras, och att jordbruksmarken därför inte skulle ges riksintressestatus (Enghag et. al. 2013, s. 24, 33). En studie från år 2018, som genomfördes i Västerbottens, Norrbottens och Stockholms län, visar dock att även i de kommuner där jordbruksmarken har en hög status så prioriteras ändå förtätning och exploatering högst i slutändan, och i första hand är det den stadsnära jordbruksmarken som är “mest utsatt” och försvinner genom exploatering. Förutom bostadsbyggande är anläggandet av infrastruktur också ett intresse som hamnar i konflikt med såväl stadsnära som mer “lantlig” jordbruksmark, även om den sistnämnda inte nämns lika ofta. Sammanfattningsvis visar studien att bevarandet av jordbruksmarken står i konflikt med kommunernas vilja att utveckla attraktiva och hållbara städer, och understryker därför att dagens jordbruksmark måste prioriteras högre för att bland annat regeringens livsmedelsstrategi ska uppnås (Karlsson 2018, s. 17, 25).

### **Exploatering av jordbruksmark**

I den fysiska planeringen måste kommunerna förhålla sig till såväl miljöbalken som plan- och bygglagen: två lagar med flera motstridiga bestämmelser som ska tillämpas tillsammans men även var för sig. Eftersom bestämmelsen om jordbruksmark i miljöbalken är formulerad som ett undantag (att *endast* ta marken i anspråk *om* behovet inte kan tillgodoses på andra sätt) kan den också ses som ett principiellt motstånd till att bygga på jordbruksmark, vilket ställer till problem för kommunerna i deras planering av mark- och vattenanvändning. Plan- och bygglagens centrala punkt är istället förändring

genom att väga olika alternativ och intressen mot varandra och nå en långsiktigt god och hållbar planering (Wahlman 2014, s. 10–11). Katarina Wahlman beskriver detta som en konflikt mellan två olika paradigmer: miljö- respektive planparadigm. I en studie från 2014 undersöker hon därför hur dessa synsätt påverkar kommunernas planering genom att granska åtta olika översiktsplaner i Skåne, samt hur kommunerna har resonerat kring och hanterat frågor om byggande eller bevarande av jordbruksmark, utifrån 3 kap. 4 § miljöbalken (Wahlman 2014, s. 13).

Samtliga kommuner som Wahlman granskat betonar att jordbruksmark antingen ska bevaras, skyddas eller hanteras restriktivt, ofta genom strategiska eller principiella ställningstaganden. I första hand ska utveckling ske genom förtätning, men flertalet kommuner argumenterar även för att det inte räcker utan att man också måste använda sig av en del av den värdefulla jordbruksmarken. Flera kommuner har som argument att *eftersom* de är så pass restriktiva med att bebygga jordbruksmark är det ändå acceptabelt att göra det, så länge som de i första hand arbetar utifrån principen om förtätning. Några av kommunerna beskriver vad ett “väsentligt samhällsintresse” innebär, till exempel “bostadsutbyggnad, verksamhetsutbyggnad och infrastrukturprojekt som väger tyngre än ett fortsatt jordbruk” (Wahlman 2014, s. 43–44), men flertalet översiktsplaner saknar denna beskrivning.

Studien visar att kommunerna till en början följer miljöbalkens restriktivitet i sina ställningstaganden, men när de sedan även tar beräknad eller önskad folkökning i beaktande börjar de väga intressen mot varandra. Det finns alltså en motsättning mellan miljö- och planparadigmet, och även om kommunerna betonar vikten av att bevara och skydda marken så frångår de detta förhållningssätt i frågor om exploatering och utbyggnad (Wahlman 2014, s. 45–47). I de allra flesta fall är det alltså exploatering som väger tyngst, vilket kan kopplas till framtidsvisioner om kraftig tillväxt inom respektive kommun. Detsamma bekräftas i Karlssons studie från 2018, då utifrån kommuner i Västerbottens, Norrbottens och Stockholms län. I flera av de kommuner som undersökts tas jordbruksmark i anspråk i olika omfattning genom avvägningar mellan olika intressen, och studien visar på en markkonflikt mellan utveckling av en attraktiv och hållbar stad genom förtätning och exploatering på strategiskt belägna områden, och möjligheten att bevara och skydda jordbruksmarken (Karlsson 2018, s. 25).

### **Utvärdering av kommunernas vilja och arbete**

År 2013 fick Jordbruksverket i uppdrag från regeringen att “utvärdera tillämpningen av den lagstiftning som reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar” (Enghag et. al. 2013, s. 11). Dessutom skulle myndigheten undersöka länsstyrelsernas rådgivande ansvar i förhållande till 3 kap. 4 § miljöbalken. Uppdraget redovisades i december samma år genom rapporten *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*. Utredningen genomfördes genom enkäter till kommuner och länsstyrelser, samt en granskning av översiktsplaner i de trettio kommuner där exploateringsgraden av jordbruksmark varit som högst.

Totalt skickades enkäter till 150 kommuner, med en svarsfrekvens på 74 procent. Frågorna handlade till största del om kommunernas egen syn på dess möjligheter att bedöma jordbruksmarkens värden och prioriteringar mellan olika samhällsintressen. Dessutom skickades enkäter till samtliga 21 länsstyrelser med frågor om deras uppfattning om kommunernas kompetens i frågan. Totalt svarade 19 länsstyrelser (Enghag et. al. 2013, s. 34).

I enkäterna uppgav cirka tre fjärdedelar av kommunerna att en framtida livsmedelsförsörjning var den främsta anledningen till att bevara jordbruksmark, följt av jordbruksmarkens bidrag till landskapsbilden. Cirka två tredjedelar av kommunerna hade också en dokumenterad policy för att bevara jordbruksmarken, men Jordbruksverket kunde inte se att det haft någon större effekt på det praktiska arbetet. De kommuner som hade en policy hade till exempel inte en lägre exploateringsgrad än de kommuner som helt saknade en policy. Såväl kommuner som länsstyrelser uppskattade att kommunerna har en relativt låg kapacitet när det gäller avvägningar mellan jordbruksmarkens bevarande och andra samhällsintressen, och även om en majoritet (tre fjärdedelar) av länsstyrelserna ansåg sig ha tillräckligt med resurser för att stödja kommunerna i frågan om jordbruksmarkens bevarande, uppgav många att de saknade tydliga riktlinjer i arbetet (Enghag et. al. 2013, s. 38, 40–42).

Granskningen av översiktsplaner visade att ungefär hälften av kommunerna beskrivit vad “väsentligt samhällsintresse” innebar och att en tredjedel förde ett resonemang kring varför annan mark inte användes. Granskningen uttrycker det dock som “anmärkningsvärt” (Enghag et. al. 2013, s. 37) att 3 kap. 4 § miljöbalken citeras i majoriteten av översiktsplanerna samtidigt som det ofta saknas konkreta svar på vad bestämmelsen faktiskt innebär för den aktuella kommunen. Flera kommuner resonerade även som så att de behövde vara rädda om jordbruksmarken men ändå kommer behöva exploatera den för att tillgodose andra intressen som väger tyngre (Enghag et. al. 2013, s. 37). Ytterligare ett problem som uppmärksammas i rapporten är att översiktsplanerna normalt gäller 10–20 år framåt i tiden, vilket visserligen kan vara en lämplig tid för att planera den kommunala bostadsförsörjningen, men att det är alldeles för kort tid för att användas i frågor om livsmedelsförsörjning och framtida klimat (Enghag et. al. 2013, s. 66).

Jordbruksverkets rapport slår alltså fast att det finns en vilja i landets kommuner att bevara jordbruksmark, men att det samtidigt saknas konkreta ställningstaganden i frågan. Det är till exempel bara drygt hälften av kommunerna som pekar ut var någonstans i kommunen som jordbruksmarken finns, och ännu färre som också diskuterar kvaliteten på marken (Enghag et. al. 2013, s. 67).

## Resultat

Här presenteras resultatet av vår undersökning av Kumla kommuns översiktsplaner och detaljplaner. Våra frågeställningar besvaras var för sig under rubrikerna “Översiktsplaner”, “Detaljplaner” och

“Kumlas framtid”. Varje avsnitt inleds med en kort förklaring till vad vi har undersökt och utifrån vilken frågeställning.

## Översiktsplaner

Undersökningen är gjord utifrån frågeställningen “Hur förhåller sig Kumla kommun till exploateringen av jordbruksmark i sin översiktsplanering?” Översiktsplanerna presenteras var för sig under rubrikerna “Översiktsplan (2011)” och “Översiktsplan (2019)”, och vi börjar med den nu gällande planen. I slutet av avsnittet presenteras även en kort sammanfattning av likheter och skillnader som vi uppmärksammat.

### Översiktsplan (2011)

Översiktsplanen är uppdelad i tre delar: framtida mark- och vattenanvändning, planeringsförutsättningar och riktlinjer, samt kartbilagor. Del ett presenterar kommunens övergripande arbete och var Kumla befinner sig idag, vilka visioner som finns för framtiden och vilka strategier kommunen arbetar utifrån. I denna del har vi identifierat två genomgående teman: övergripande mål, visioner och riktlinjer för kommunens arbete, samt vad konsekvenserna anses bli av det övergripande arbetet. Del ett av översiktsplanen presenteras därför utifrån dessa två rubriker.

Del två av översiktsplanen presenterar planeringsförutsättningarna utifrån specifika områden såsom befolkning, bostäder, näringsliv och turism. Här finns även jord- och skogsbruk med som ett eget kapitel, och det är detta kapitel som varit relevant för vår frågeställning. Materialet från del två presenteras därför under rubriken “Specifika planeringsförutsättningar”.

Del tre av översiktsplanen består av olika kartunderlag som kompletterar texterna. I dessa kartor finns jordbruk markerat tillsammans med uppgifter om bostäder, verksamheter, vägar och naturområden. Det finns dock ingen ytterligare information om hur marken används idag, vilket värde den har eller liknande. Det finns även tematiska kartor över till exempel bostäder, vatten och avlopp, natur och friluftsliv men inte över jordbruksmark. Vi har därför inte studerat denna del närmare utan kommer fokusera på del ett och två.

### *Övergripande mål, visioner och riktlinjer*

Kumla kommun arbetar utifrån ett strategiskt mål om att bli 25 000 invånare till år 2025, och översiktsplanen redovisar därför hur kommunen ska arbeta med fysisk bebyggelse för att nå detta mål. Kommunen presenterar styrkor och “framgångsfaktorer” som kan utmärka Kumla och bidra till att de kan hävda sig i konkurrensen med andra kommuner (till exempel centralt läge i Sverige, låg kommunalskatt, framtidstro och billiga villatomter). Dessa faktorer är därför viktiga att värna om i framtiden. Samtidigt lyfter kommunen fram negativa faktorer i form av svagheter och potentiella hot. Två exempel på negativa faktorer är att mjuka värden som grönområden bortprioriteras när kommunen

växer, samt att det kan uppstå konflikter mellan byggnation och grönytor (Kumla kommun 2011a, s. 24–25). Under rubriken “Kumlas vägval” skriver kommunen följande:

Olika intressen går inte alltid att förena och konflikter mellan intressena kan uppstå. Hur ska man då agera? Vad ska man välja, vad ska man välja bort? Finns det kompensationsåtgärder för intressen i konflikt? (Kumla kommun 2011a, s. 34).

Under rubriken “Nationella, regionala och kommunala mål” presenteras de övergripande mål och strategier som berör alla verksamheter i kommunen. Här presenteras hållbar utveckling och hållbar stadsutveckling som viktiga begrepp, samt de sexton nationella miljö kvalitetsmålen. Med hållbar utveckling menar kommunen “en utveckling där nu levande människors behov tillgodoses utan att kommande generationers behov äventyras”, medan hållbar stadsutveckling “måste preciseras och konkretiseras utifrån varje kommuns läge och drivkrafter” (Kumla kommun 2011a, s. 31).

Kommunen presenterar även de strategiska inriktningar som ska bidra till att förverkliga visionen. En av dessa inriktningar är “Fortsatt bostadsbyggande och bra bostadsbestånd - satsa på både komplettering/förtätning och nya områden” (Kumla kommun 2011a, s. 35). Kommunens ställningstagande är att den mark som finns måste utnyttjas effektivt genom förtätning och komplettering, framförallt i centrala och halvcentrala lägen i Kumla tätort. Viss komplettering kan även ske i andra tätorter och på landsbygden, och då hänvisar kommunen till riktlinjer för samlad bebyggelse på landsbygden. I första hand ska Kumla tätort växa åt norr och öster för att hålla ihop bebyggelsen (Kumla kommun 2011a, s. 35, 53).

### *Konsekvenser av mål och visioner*

För att förverkliga visionen om 25 000 invånare krävs en stor utbyggnad av bostäder.

Då endast omvandling av befintlig bebyggelse eller andra redan exploaterade områden inte räcker för att tillgodose denna utbyggnadsvision måste tätortsnära jord- och skogsmark tas i anspråk. (Kumla kommun 2011a, s. 80)

Kommunen beräknar att cirka 390 hektar åker- och skogsmark behöver tas i anspråk för de nya bostäderna, och är medvetna om att det kan uppstå en konflikt mellan bevarande av grönområden och förtätning av bebyggelse. Denna konflikt “måste särskilt uppmärksammas och konsekvens beskrivas i varje enskilt fall” (Kumla kommun 2011a, s. 79). Kommunen anser även att jordbruk med betande djur är en förutsättning för att kunna behålla ett öppet jordbrukslandskap och om jordbruken läggs ner riskerar värdefulla ängsmarker att växa igen till skog (Kumla kommun 2011a, s. 96).

För att uppnå de nationella miljömålen krävs en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten, och den fysiska planeringen har en viktig roll i detta arbete. Kumla kommun anser att miljömålet *God bebyggd miljö* har stor relevans i förhållande till översiktsplanen, och då i första hand genom planering för rekreationsområden och bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (Kumla kommun 2011a, s. 88).

Sammanfattningsvis har Kumla kommun som mål att bli 25 000 invånare till år 2025. För att uppnå målet är en av Kumlas strategiska inriktningar att bygga fler bostäder, och en konsekvens av detta är att jordbruksmark riskerar att försvinna.

### *Specifika planeringsförutsättningar*

Del två av Kumlas översiktsplan berör planeringsförutsättningarna för olika specifika områden, där jord- och skogsbruk ses som ett eget område. Till varje område presenterar kommunen vilka av de nationella miljö kvalitetsmålen som bedöms vara relevanta. För jord- och skogsbruk bedömer Kumla kommun att följande miljömål berörs: *Ingen övergödning, Ett rikt odlingslandskap* samt *Levande skogar* (Kumla kommun 2011b, s. 82).

Ungefär hälften av kommunens yta består av jordbruksmark, och anses vara av hög klass. Värderingen av marken är gjord utifrån den nationella klassningen av jordbruksmark på 1970-talet. Kumla kommun är medveten om att andelen jordbruksmark och jordbruksföretag minskar i Sverige, men anser att slättbygderna kring Kumla klarar sig relativt väl i jämförelse med andra. Jordbruksområdena närmast tätorterna kan bli mer aktuella för samnyttjande i framtiden för att öka utbytet mellan stad och landsbygd. Kommunen anser även att det borde finnas en möjlighet till självförsörjning och att detta är viktigt ur ett nationellt perspektiv. Därför måste miljöbalkens "hänsynskrav beträffande ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark [...] beaktas" (Kumla kommun 2011b, s. 80).

De riktlinjer som kommunen förhåller sig till är miljöbalkens hänsynskrav gällande ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark samt att brukningsvärd åkermark kring tätorterna får tas i anspråk enligt de redovisningar som gjorts i översiktsplanens första del för respektive område eller tätort (Kumla kommun 2011b, s. 83). Kommunen presenterar även flera kommunövergripande frågor som till exempel energi, vatten, avlopp och miljömål, samt den regionala utvecklingsstrategin (RUS) som ska bidra till hållbar utveckling (Kumla kommun 2011b, s. 94–95). Jordbruksmark nämns dock inte som en kommunövergripande fråga.

### **Översiktsplan (2019)**

Översiktsplanen från år 2019 består av ett enda dokument, uppdelat i fem kapitel: "Inledning", "Utvecklingsstrategi", "Användning", "Värden och hänsyn", samt "Konsekvenser". Med "utvecklingsstrategi" menas kommunens långsiktiga strategi för den fysiska planeringen, och "användning" syftar på avsedd mark- och vattenanvändning. I kapitlet "Värden och hänsyn" presenteras områden som bör tas särskild hänsyn till, och där är jordbruksmark ett eget område. Med "konsekvenser" syftar kommunen på den miljökonsekvensbeskrivning som gjorts i samband med översiktsplanen.

I inledningen till översiktsplanen presenterar Kumla kommun sin övergripande vision och ett befolkningsmål på att bli 28 000 kommuninvånare till år 2040. För att kommunen ska nå sitt mål krävs



cirka 150 nya bostäder per år (totalt 3 000–4 000), vilket innebär att mark i hela kommunen behöver användas (Kumla kommun 2019a, s. 27). Översiktsplanen beskriver alltså hur detta ska genomföras.

I översiktsplanen har vi identifierat tre övergripande teman som vi kommer presentera materialet utifrån: hållbar samhällsplanering, landsbygd och utveckling, samt tillämpande av miljöbalken.

### *En hållbar samhällsplanering*

Kumla kommun presenterar inledningsvis vilka nationella och regionala mål och styrdokument som påverkar den fysiska planeringen. Ett sådant mål är hållbar utveckling, som kommunen definierar utifrån Brundtlandrapporten med ett samspel mellan ekonomiska, ekologiska och sociala faktorer. Ytterligare en viktig utgångspunkt är de nationella miljö kvalitetsmålen, och framförallt målet *God bebyggd miljö*. Detta mål innefattar bland annat bevarande av natur- och kulturmiljöer och människors tillgång till dessa, samt att människor inte utsätts för buller, gifter och risker (Kumla kommun 2019a, s. 8–10). I miljökonsekvensbeskrivningen som hör till översiktsplanen görs en samlad bedömning av hur miljö kvalitetsmålen påverkas av kommunens planerade mark- och vattenanvändning. De mål som bedöms påverkas negativt är *Begränsad klimatpåverkan* och *Ett rikt odlingslandskap*. Däremot anses målet *God bebyggd miljö* påverkas positivt (Kumla kommun 2019a, s. 127–128).

Kumla kommun skriver uttryckligen att hela kommunen ska växa på ett hållbart sätt, och att kommunen vill upprätthålla en levande landsbygd. Samtidigt ska byggnation på landsbygden alltid ta hänsyn till jordbrukets behov och utveckling (Kumla kommun 2019a, s. 23).

För att hela kommunen ska kunna utvecklas på ett hållbart sätt är det viktigt att hushålla med marken och använda den till det den är mest lämpad för. Ett alternativ som presenteras istället för att exploatera tätortsnära jordbruks- eller naturmark är omvandling eller förtätning av redan existerande bebyggelse. Ur ett hållbarhetsperspektiv är det också positivt att kunna använda sig av redan existerande infrastruktur, och ett mål är att nya bostäder ska byggas så hållbart som möjligt. Kommunen är dock tydlig med att det inte räcker med att förtäta redan existerande orter för att nå befolkningsmålet (Kumla kommun 2019a, s. 29–31).

### *Landsbygd och utveckling*

Kumla kommun ser positivt på att landsbygden fortsätter att utvecklas, och ser gärna att människor fortsätter bedriva jord- och skogsbruk inom kommunen. Detta både för produktion av lokala varor men även för att landskapet hålls öppet när det brukas, vilket är positivt ur ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv. För att kunna bedriva ett effektivt jordbruk krävs relativt mycket mark och det blir därför viktigt att jordbruksmarken inte styckas av. Därför måste det vara möjligt att bo på landsbygden, men avvägningar måste samtidigt göras mellan nya bostäder och jord- och skogsbruket. Generellt ser kommunen mer positivt på ny bebyggelse i nära anslutning till tätorter och “definierade bebyggelsestråk” som till exempel redan existerande infrastruktur och platser med goda möjligheter till vatten- och avloppslösningar (Kumla kommun 2019a, s. 30–31).

## *Miljöbalken*

Brukningsvärd jordbruksmark är av nationell betydelse och får enligt 3 kap. 4 § miljöbalken enbart tas i anspråk för bebyggelse om det behövs för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse. Det krävs också att detta behov inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk istället. För att kommunen ska kunna fortsätta utvecklas kan det ibland väga tyngre att exploatera viss mark än att bevara den, men då krävs att kommunen gör en avvägning utifrån bestämmelsen i miljöbalken (Kumla kommun 2019a, s. 105). Kumla kommun har därför tagit fram definitioner av vad “brukningsvärd jordbruksmark”, “väsentligt samhällsintresse” och “alternativ lokalisering” innebär. Avvägningen görs i varje enskilt fall utifrån dessa definitioner, uppdelat på tre frågor:

### *1. Är jordbruksmarken brukningsvärd?*

Jordbruksmarken anses som brukningsvärd om följande villkor är uppfyllda:

- Marken är berättigad till gårdsstöd enligt jordbruksverkets blockdatabas.
- Marken har en areal om minst två hektar.
- Marken ligger i anslutning till ett större sammanhängande område med jordbruksmark.

(Kumla kommun 2019a, s. 105–107)

### *2. Är det som ska byggas eller anläggas ett väsentligt samhällsintresse?*

För att räknas som ett väsentligt samhällsintresse bör en exploatering stödja en långsiktig hållbar utveckling, och en generell princip är att privata intressen endast kan utgöra ett väsentligt samhällsintresse i väldigt specifika fall (till exempel enstaka bostadshus vid generationsskifte inom jordbruk). Följande anses som väsentligt samhällsintresse i Kumla kommun:

- Större infrastrukturprojekt (till exempel väg, genomfartsled, järnväg)
- Tekniska försörjningssystem (till exempel vatten- och avloppsanläggningar, elnät, IT-infrastruktur)
- Företagsetableringar (till exempel verksamheter som genererar arbetstillfällen eller ger offentlig och kommersiell service i strategiskt viktiga lägen)
- Klimatanpassningsåtgärder (till exempel ytor för översvämning, dammar och våtmarker)
- Rekreationsintressen
- Bostadsförsörjning: I första hand ska bostäder koncentreras i och i anslutning till tätorter, längs bebyggelsestråk och till förtätningsområden på landsbygden. I anslutning till Kumla tätort krävs till exempel att ett nytt bostadsområde består av cirka 30 bostäder, medan det i de mindre tätorterna krävs cirka 10 nya bostäder för att räknas som ett väsentligt samhällsintresse. För enstaka bostadshus på landsbygden krävs bland annat att det finns goda möjlighet (sic) att ansluta sig till kommunalt vatten och avlopp, el samt bredband.

(Kumla kommun 2019a, s. 107–108)

### 3. Finns det en alternativ lokalisering som är mer lämplig?

Om de två första kriterierna är uppfyllda ska även en lokaliseringsstudie göras där kommunen utreder minst två alternativa områden. Om även de alternativa områdena tar brukningsvärd jordbruksmark i anspråk, ska en avvägning göras så att kommunen sparar den mark som är mest lämpad för jordbruk. De aspekter som kommunen har i åtanke vid denna jämförelse är:

- Strategiskt läge (till exempel i anslutning till tätort och befintlig infrastruktur)
- Närhet till service och kollektivtrafik
- Hänsyn till riksintressen samt natur- och kulturmiljövärden
- Konsekvenser för livsmedelsproduktion (till exempel arealbortfall, att kvarvarande mark kan nyttjas rationellt)
- Ekonomisk hållbarhet (till exempel möjlig dagvattenhantering, närhet till befintlig infrastruktur)

(Kumla kommun 2019a, s. 108)

### **Sammanfattning av översiktsplanerna**

Kumla kommun har fortfarande kvar sin vision om att växa och bli fler, och befolkningsmålet har höjts sedan 2011 då målet var att befolkningen skulle öka med 22,5 procent. Översiktsplanen från 2019 strävar istället efter en ökning av antalet kommuninvånare på nästan 30 procent. För att nå respektive mål krävs att mark i hela kommunen används för byggande av bostäder, vilket kommer leda till bortfall av jordbruksmark i form av exploatering.

Översiktsplanen från 2019 har ett tydligt fokus på hållbar utveckling av hela kommunen, och det står uttryckligen att det ska gå att leva i hela Kumla kommun. Detta ställningstagande är inte lika tydligt i översiktsplanen från 2011.

Slutligen anser kommunen i båda översiktsplanerna att jordbruksmarken har ett högt värde. Dock skiljer sig värdena åt något, då kommunen i översiktsplanen från 2011 fokuserar mycket på lokala produktionsvärden och jordbrukande. I översiktsplanen från 2019 diskuterar kommunen snarare jordbruksmarkens värde i framtiden, både på lokal och nationell nivå. Kumla kommun förtydligar också vilka avvägningar som ska göras utifrån miljöbalkens bestämmelse.

### **Detaljplaner**

Här presenteras resultatet av vår undersökning av utvalda detaljplaner utifrån frågeställningen “Vilka särskilda riktlinjer och kriterier utgår Kumla kommun från i detaljplaneringen när de bedömer om jordbruksmark ska exploateras?”

Samtliga detaljplaner har ett avsnitt med rubriken “Ianspråktagande av jordbruksmark” eller “Bygga på jordbruksmark”, där innebörden av 3 kap. 4 § miljöbalken presenteras. Kommunen skriver även i samtliga detaljplaner att behovet av byggbar mark ökar i takt med att kommunen växer, och för att

kunna utveckla kommunens orter på ett hållbart sätt måste jordbruksmark till viss del exploateras. För att göra avvägningen ska tre frågor besvaras:

1. Är jordbruksmarken brukningsvärd?
2. Är det som ska byggas eller anläggas ett väsentligt samhällsintresse?
3. Finns det en alternativ lokalisering som är mer lämplig?

Denna text återkommer alltså i samtliga detaljplaner och skiljer sig inte åt. Däremot ser svaren på frågorna olika ut beroende på områdets förutsättningar, och därför presenterar vi respektive detaljplan var för sig nedan. I slutet av avsnittet presenteras en kort sammanfattning av detaljplanerna. För en sammanställning av var planområdena ligger i förhållande till varandra, se bilaga 1, figur 3.

### Detaljplan: Kullagret 3

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra för ny verksamhetsetablering i ett område som i nuläget är obebyggt. Planområdet ligger i Via industriområde, i södra Kumla tätort, och har en yta på cirka 7,5 hektar (se figur 4). Detaljplanen vann laga kraft den 26 februari 2019 (Kumla kommun 2019b, s. 4).



Figur 4: Planområdet Kullagret 3. Källa: Kumla kommun 2019b, s. 4.

Planområdet består av jordbruksmark som tidigare har brukats, men i dagsläget används inte marken. Området omges av industrimark och det anses därför mer lämpligt att det fortsätter att utvecklas i den riktningen, istället för att exploatera annan mark där till exempel människor bor. Detaljplanen tar även upp Kumla kommuns Miljöprogram, där det står att kommunen ska utvecklas hållbart och fokusera på fem av de svenska miljö kvalitetsmålen. Framförallt är det målet *God bebyggd miljö* som anses påverka den fysiska planeringen (Kumla kommun 2019b, s. 7–8).

*Är jordbruksmarken brukningsvärd?*

Ja, eftersom marken är större än två hektar och har gårdsstöd enligt jordbruksverkets blockdatabas (Kumla kommun 2019b, s. 9).

*Är det som ska byggas eller anläggas ett väsentligt samhällsintresse?*

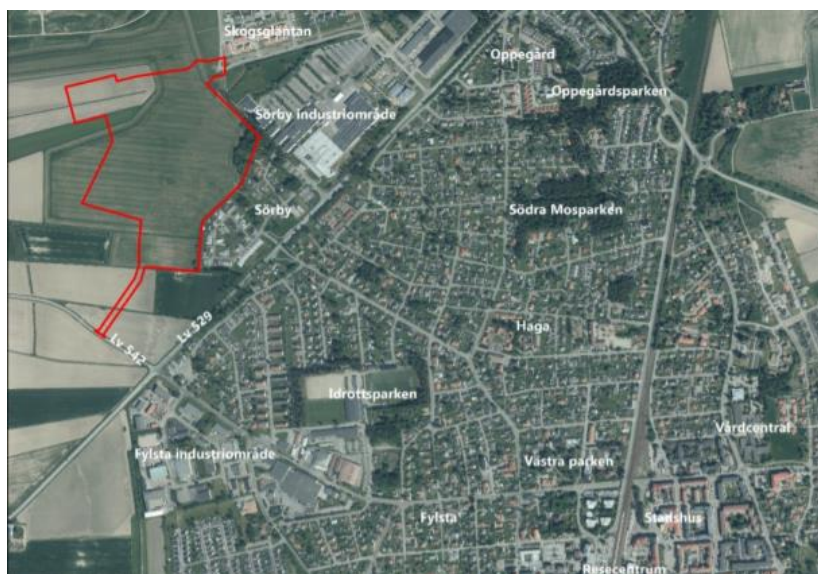
Ja, eftersom detaljplanen möjliggör för många nya arbetsplatser inom kommunen och även är viktig för utvecklingen av företag. Dessutom kan arbetsplatserna lokaliseras nära varandra och det finns utbyggd infrastruktur i form av vägar, vatten och avlopp, el med mera (Kumla kommun 2019b, s. 10).

*Finns det en alternativ lokalisering som är mer lämplig?*

Nej. Kommunen har även undersökt tre andra områden som också tar jordbruksmark i anspråk. I dessa fall är områdena sammankopplade med annan mark, vilket kan försvåra brukandet av marken. Oavsett lokalisering kommer jordbruksmark att försvinna, men det föreslagna området planläggs helt och splittrar därför inte någon mark. Dessutom anses läget strategiskt fördelaktigt eftersom det finns tillgång till existerande infrastruktur (Kumla kommun 2019b, s. 10–12).

### **Detaljplan: Gröna Sörby, etapp 1**

Detaljplanens syfte är att möjliggöra för nya bostäder (flerbostadshus och småhus) samt ett nytt vård- och omsorgsboende. Totalt vill kommunen möjliggöra för cirka 300 bostäder i olika etapper, och denna detaljplan gäller första etappen. Planområdet är cirka 20 hektar stort och ligger i nordvästra Kumla, ungefär två kilometer från Kumla torg (se figur 5). Majoriteten av området består av jordbruksmark. Detaljplanen vann laga kraft den 21 november 2019 (Kumla kommun 2019c, s. 5).



Figur 5: Planområdet Gröna Sörby. Källa: Kumla kommun 2019c, s. 6.

Planområdet kommer förändras från jordbrukslandskap till stadslandskap. När jordbruksmark försvinner och förändras till ett bostadsområde påverkas landskapsbilden negativt (Kumla kommun 2019c, s. 14).

Länsstyrelsen i Örebro län har i sitt granskningsyttrande påpekat att en stor del av planområdet består av brukningsvärd jordbruksmark och att kommunen därför behöver utreda en alternativ lokalisering. De menar också att området inte är utpekade för bostäder i översiktsplanen och att kommunen därför behöver motivera varför de områden som *är* utpekade för bostäder inte tillgodoser bostadsbehovet. Kumla kommun anger som skäl till detta att förutsättningar och behov har förändrats, och att majoriteten av de områden som pekats ut i översiktsplanen redan är bebyggda. I övrigt anser kommunen att ianspråktagandet är motiverat i planbeskrivningen (Kumla kommun 2019d, s. 7).

*Är jordbruksmarken brukningsvärd?*

Ja, 92 procent av planområdet anses brukningsvärt eftersom marken är större än två hektar och har gårdsstöd enligt jordbruksverkets blockdatabas (Kumla kommun 2019c, s. 15).

*Är det som ska byggas eller anläggas ett väsentligt samhällsintresse?*

Ja, det finns en bostadsbrist i kommunen eftersom antalet invånare växer snabbare än bostadsbeståndet. Behovet kan inte tillgodoses enbart genom förtätning och för att utveckla Kumla tätort måste därför ny mark tas i anspråk. För att ett nytt bostadsområde i anslutning till Kumla tätort ska anses vara ett väsentligt samhällsintresse krävs att det består av minst cirka 30 bostäder, vilket förslaget möjliggör (Kumla kommun 2019c, s. 15–16).

*Finns det en alternativ lokalisering som är mer lämplig?*

Nej. En stor del av Kumla kommun består av jordbruksmark och därför är det svårt att hitta tätortsnära mark som inte är det. Kommunen har en mindre andel tätortsnära skogsmark än jordbruksmark, som därför är viktig att bevara ur rekreationssynpunkt. De alternativa lokaliseringar som har undersökts ligger cirka två kilometer från resecentrum, och består också av jordbruksmark. Det innebär att oavsett lokalisering kommer jordbruksmark att försvinna, och kommunen argumenterar för att det föreslagna planområdet är mest lämpligt eftersom det finns befintlig infrastruktur som kan nyttjas effektivt. Enligt den nya översiktsplanen ska Kumla utvecklas med en hållbar Ortsstruktur, och planområdet pekas där ut som ett strategiskt läge (Kumla kommun 2019c, s. 16–18).

### **Detaljplan: Älvesta 1:2 och 1:3 m.fl.**

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra för utbyggnad av bostäder (främst villor men även mindre flerfamiljshus). Planområdet ligger i västra delen av Hällabrottet och har en yta på cirka 11 hektar (se figur 6). Detaljplanen vann laga kraft den 27 december 2019 (Kumla kommun 2019e, s. 4).



Figur 6: Planområdet Älvesta 1:2 och 1:3 m.fl. Källa: Kumla kommun 2019e, s. 4.

#### *Är jordbruksmarken brukningsvärd?*

Ja, eftersom marken är större än två hektar och har gårdsstöd enligt jordbruksverkets blockdatabas (Kumla kommun 2019e, s. 17).

#### *Är det som ska byggas eller anläggas ett väsentligt samhällsintresse?*

Ja, det finns en bostadsbrist i kommunen eftersom antalet invånare växer snabbare än bostadsbeståndet. I Hällabrottet finns det i nuläget inga lediga småhustomter, och för att hela kommunen ska växa och utvecklas krävs det att ny mark tas i anspråk i anslutning till orterna (Kumla kommun 2019e, s. 17).

#### *Finns det en alternativ lokalisering som är mer lämplig?*

Nej. Kommunen har även utrett två alternativa lokaliseringar i närheten av Hällabrottet, som förutom jordbruksmark även består av skogsmark. Eftersom Kumla kommun har en lägre andel skogsmark än jordbruksmark anser kommunen att områden med tätortsnära skogsmark ska bevaras. Planområdet bedöms även som enklare att ansluta till det befintliga vägnätet än de alternativa förslagen (Kumla kommun 2019e, s. 17–18).

### **Detaljplan: Ekeby Prästgård 1:7**

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra för bostäder i Ekeby. Efterfrågan är störst på enbostadshus men även mindre flerfamiljshus kan bli aktuella, och planen möjliggör för cirka femton villatomter och två tomter för mindre flerfamiljshus. Planområdet ligger i norra Ekeby vid Ekeby kyrka, vilket är ett viktigt kulturmiljölandskap med fornlämningar och kulturhistoriska byggnader. Därför är det viktigt att planområdet anpassas till den omgivande miljön. Området är cirka 3,1 hektar stort och

marken har tidigare arrenderats ut, men avtalen har sagts upp i samband med detaljplaneläggningen (se figur 7). Detaljplanen vann laga kraft den 25 februari 2020 (Kumla kommun 2020c, s. 4–5).



Figur 7: Planområdet Ekeby Prästgård 1:7. Källa: Kumla kommun 2020c, s. 4.

#### *Är jordbruksmarken brukningsvärd?*

Ja, eftersom marken är större än två hektar och har gårdsstöd enligt jordbruksverkets blockdatabas. Marken består till störst del av jordarten morän, vilket generellt sett anses som sämre än mark som består av lera. Övrig jordbruksmark kring Ekeby har en större andel lera än planområdet (Kumla kommun 2020c, s. 9–10).

#### *Är det som ska byggas eller anläggas ett väsentligt samhällsintresse?*

Ja, kommunen anser att bebyggelse vid knutpunkter i infrastruktur som till exempel vägar eller vatten- och avloppssystem kan vara ett väsentligt samhällsintresse. Planområdet ligger i nära anslutning till existerande bebyggelse och har tillgång till kollektivtrafik, skola och förskola. Nya bostäder kan även leda till att såväl orten som den service som finns i dagsläget kan utvecklas (Kumla kommun 2020c, s. 10).

#### *Finns det en alternativ lokalisering som är mer lämplig?*

Nej, eftersom marken kring Ekeby består av jordbruksmark kommer denna att tas i anspråk oavsett lokalisering. Kommunen anser det mer lämpligt att bebygga planområdet, som består av jordarten morän, istället för alternativa lokaliseringar kring Ekeby, där jordarten lera är mer förekommande. Planområdet ligger strategiskt i anslutning till orten Ekeby och kan då nyttja befintlig infrastruktur, vilket kommunen anser bidra till en hållbar ortstruktur. I planförslaget motiverar Kumla kommun lokaliseringen delvis genom att tidigare utveckling fokuserats till Kumla tätort, och att ett bostadsbyggande i anslutning till Ekeby skulle bidra till att öka ortens attraktivitet. På så vis får också de mindre orterna i kommunen en chans till utveckling och underlag för mer service. Dessutom finns en närhet till både Kumla tätort och Örebro kommun (Kumla kommun 2020c, s. 10–11).



## Sammanfattning av detaljplanerna

Samtliga detaljplaner liknar varandra till upplägget på så vis att de först presenterar innebörden av 3 kap. 4 § miljöbalken, och sedan utgår från samma tre frågor för bedömning av marken. Kommunen gör samma bedömning i alla fyra planerna, nämligen att marken är brukningsvärd, att det som planeras för är ett väsentligt samhällsintresse och att ingen alternativ lokalisering finns som är mer lämplig. Detta beror till stor del på att majoriteten av kommunens mark beskrivs vara jordbruks- eller skogsmark, vilket innebär att oavsett var man bygger kommer denna typ av mark att exploateras. Ytterligare en avgörande faktor är att planläggningen sker nära befintlig infrastruktur, vilket anses positivt och bidrar till en koncentrerad bebyggelse.

## Kumlas framtid

Här presenteras resultatet av vår undersökning av översiktsplanen från 2019, "Kumla kommun 2040", utifrån frågeställningen "Vilka förutsättningar finns för Kumla kommuns framtida utveckling kopplat till markanvändning utifrån översiktsplaneringen?"

I översiktsplanen har vi identifierat fyra övergripande frågeställningar:

- Vad vill Kumla kommun uppnå i framtiden?
- Hur ska kommunen uppnå sina mål?
- Vilka riktlinjer och styrdokument behöver kommunen förhålla sig till?
- Vilka specifika förutsättningar finns i kommunen?

Vi har därför valt att presentera materialet utifrån dessa fyra frågeställningar.

### Vad vill Kumla kommun uppnå i framtiden? Vision för framtidens Kumla.

För att skapa en gemensam riktning för kommunens arbete har Kumla kommun tagit fram en vision, och översiktsplanen ska bidra till att uppnå denna. Visionen visar att Kumla kommun ska växa smart genom att locka till sig människor och företag, samt utveckla infrastruktur och kollektivtrafik så att avstånden inom kommunen samt till andra kommuner upplevs som kortare. Man vill även satsa på utbildning och omsorg, och det ska vara nära till allt (Kumla kommun 2019a, s. 11–12). Kumla kommun vill fortsätta dra nytta av sitt strategiska läge i förhållande till Örebro, men samtidigt se till så att det finns en hållbar tillväxt och ett lokalt näringsliv. Dessutom ska det finnas förutsättningar för att bo och leva i hela kommunen och inte bara i centralorten. För att stimulera tillväxten i hela kommunen prioriteras planläggning av nybyggnation som medför arbetstillfällen (Kumla kommun 2019a, s. 21).

Kumla kommun har under lång tid haft en positiv befolkningsutveckling, och har därför satt ett befolkningsmål på 28 000 kommuninvånare till år 2040. Antalet har ökat sedan den tidigare översiktsplanen antogs år 2011, då målet istället var 25 000 invånare fram år 2025. Procentuellt sett är det en önskad ökning som förändrats från 22,5 till 30 procent. Kommunen är själv medveten om att målet är väl tilltaget, men menar att risken annars blir att man inte planerar tillräckligt mycket och att det är bättre att ha något att sträva efter. Inflyttning presenteras som den viktigaste faktorn för att nå

målet, och därför behöver översiktsplanen möjliggöra för ökat bostadsbyggande (Kumla kommun 2019, s. 27).

### **Hur ska kommunen uppnå sina mål? Bebyggelseutveckling.**

För att uppnå visionen och befolkningsmålet beräknar kommunen att de behöver bygga 3 000–4 000 nya bostäder till år 2040, vilket innebär att de behöver bygga i hela kommunen. Det medför också att fokus inte enbart hamnar på Kumla tätort, utan att även de mindre tätorterna får utrymme att växa och bidra till kommunens utveckling. Efterfrågan på bostäder är störst i Kumla tätort, och framförallt efterfrågan på småhusbebyggelse är svår att möta. Det beror på att en stor del av marken består av jord- och skogsbruk, vilket gör att kommunen har svårt att hitta lämplig mark att bygga på (Kumla kommun 2019a, s. 27–28).

### **Vilka riktlinjer och styrdokument behöver kommunen förhålla sig till? Mål och riktlinjer för hållbar samhällsplanering.**

Kommunens arbete påverkas av olika nationella, regionala och lokala mål och styrdokument. De viktigaste utgångspunkterna på internationell respektive nationell nivå är Agenda 2030 och de 17 globala målen för hållbar utveckling, samt de 16 svenska miljö kvalitetsmålen. Även om samtliga globala mål är vägledande för Kumla kommuns arbete med hållbar utveckling är det främst tre mål som berör den fysiska planeringen (se bilaga 2, figur 8) (Kumla kommun 2019a, s. 8–10). Hållbarhet ska alltså genomsyra hela den fysiska samhällsplaneringen.

Av de svenska miljö kvalitetsmålen är det främst målet *God bebyggd miljö* som har betydelse för den fysiska planeringen. Målet kan ses som en portalparagraf för kommunens översiktliga planering eftersom en god och hälsosam livsmiljö är en grundförutsättning för ett hållbart samhälle (Kumla kommun 2019a, s. 9).

Av de lokala riktlinjerna är det främst tre som berör hållbar samhällsplanering: *Miljöprogram*, *Program för Gröna Kumla* samt *Boendeprogram*. Kommunens miljöprogram sätter ramarna för kommunens miljöarbete och innehåller sex olika fokusområden. Dessa fokusområden utgår från de globala hållbarhetsmålen samt de svenska miljö kvalitetsmålen. *Program för Gröna Kumla* handlar istället om att erbjuda en god bebyggd miljö i staden genom biologisk mångfald och ekologiska lösningar, samt utvecklingen av grön- och blåstruktur (Kumla kommun 2019a, s. 12–13).

För att skapa bra förutsättningar för planeringen av bostäder och bostadsförsörjning har kommunen tagit fram ett boendeprogram som beskriver den bostadspolitiska inriktningen fram till år 2025. Programmet visar dagens bostadsbehov, en prognos av hur behovet beräknas se ut i framtiden, samt utmaningar för att uppnå behovet. Några av de utmaningar som kommunen pekar ut är bostadsbristen samt Kumlas roll i regionen (Kumla kommun 2019a, s. 12–13).

## **Vilka specifika förutsättningar finns i kommunen? Förutsättningar för framtiden.**

Eftersom kommunen har en stor andel utpendlare till närliggande kommuner (främst Örebro) är Kumlas viktigaste bidrag till regionen i dagsläget att kunna erbjuda attraktiva bostäder. "Kumla kommer med stor säkerhet fortsätta att vara en utpendlingskommun även i framtiden, men får för den skull inte utvecklas till en sovstad eller förort till Örebro." (Kumla kommun 2019a, s. 34) Det innebär att kommunen behöver fortsätta utveckla det lokala näringslivet, och behovet av handel och service beräknas öka med en växande befolkning.

I översiktsplanen pekar kommunen ut viktiga bebyggelsestråk och förtätningsområden där det anses mest lämpligt att utveckla bebyggelse och infrastruktur. Att samla bebyggelse till vissa platser bidrar till bättre underlag för kollektivtrafik och service, och gäller både utveckling i tätorter och på landsbygden. Kommunen är principiellt positivt inställda till bebyggelse på landsbygden, men det krävs att det görs på ett hållbart sätt. De utpekade bebyggelsestråken ska därför bidra till detta (Kumla kommun 2019a, s. 30–31).

## **Sammanfattning av Kumlas framtid**

Grundläggande för Kumla kommuns framtid är en vision om att växa och bli fler invånare, samt att möjliggöra för människor att bo och verka i hela kommunen. Det medför att bostadsbyggandet måste öka, såväl i tätorter som på landsbygden, samt möjliggöra för nybyggnation som bidrar till arbetstillfällen. Kommunen vill att tillväxten ske genom en hållbar samhällsplanering, vilket innebär ett utpekande av viktiga bebyggelsestråk och förtätningsområden där bebyggelse kan samlas och skapa underlag för bland annat service. Det innebär också att mark i hela kommunen behöver tas i anspråk och att hänsyn ska tas till den värdefulla jordbruksmarken. Såväl globala som nationella mål för hållbar utveckling påverkar kommunens arbete, och Kumla kommun har även tagit fram flera lokala riktlinjer som ska följas. Dessutom understryker kommunen behovet av att värna om de styrkor som kommunen har i dagsläget och se till att ta vara på till exempel det strategiska läget till Örebro samt den relativt stora efterfrågan på attraktiva bostäder.

## **Diskussion**

Här diskuterar vi resultatet utifrån vårt teoretiska ramverk i form av tidigare forskning och teoretiska begrepp. I vårt resultat har vi identifierat fem olika teman: Förändring av jordbruksmarkens innebörd och värde; Politisk nivå för frågan; Framtida behov av markanvändning; Tillväxt och hållbar samhällsplanering samt Förutsättningar för Kumla kommuns visionsarbete. Diskussionen sker därför utifrån dessa fem rubriker.

## **Förändring av jordbruksmarkens innebörd och värde**

Genom att studera två översiktsplaner med nästan tio år mellan sig, har vi kunnat se hur frågan om exploatering av jordbruksmark förändrats med tiden. Den största skillnaden som vi har noterat är att

jordbruksmark numera ses som ett område med särskilda värden att ta hänsyn till. Jordbruksmark har därför också blivit ett eget kapitel i Kumla kommuns översiktsplan från 2019, där bland annat 3 kap. 4 § miljöbalken presenteras. I den äldre översiktsplanen finns visserligen ett kapitel som heter "Jord- och skogsbruk", men detta syftar snarare till hur lantbrukare använder marken samt jordbruksföretag, djurhållning och ekologisk odling. När konflikter om markanvändning uppstår handlar det främst om konflikter mellan ny bebyggelse och grönområden i och nära tätorter, och de värden som beskrivs gå förlorade vid exploatering är sådana som kan säkerställas i naturreservat och liknande (till exempel biologisk mångfald). I översiktsplanen från 2019 beskriver kommunen istället ingående hur bedömningen av exploatering av jordbruksmark ska gå till, och presenterar även de kriterier som tagits fram för att avgöra om marken är brukningsvärd och vad som bedöms vara ett väsentligt samhällsintresse. Frågan om jordbruksmarken har alltså förändrats med tiden till att få större utrymme men också en bredare betydelse. Detta kan vi också se i Jordbruksverkets rapport (Enghag et al. 2013), där en majoritet av de tillfrågade kommunerna anser att den framtida livsmedelsförsörjningen numera är den främsta anledningen till att vilja bevara marken, och inte längre enbart ser den som ett positivt bidrag till landskapsbilden eller en fråga som enbart berör jordbrukare.

Förändringen i hur jordbruksmark presenteras i översiktsplaneringen kan alltså ses som ett tecken på att frågan om jordbruksmarkens värden har fått större tyngd och plats i den kommunala planeringen. Som Jordbruksverkets rapport (ibid.) påpekat är det inte ovanligt att kommuner citerar miljöbalken i sina översiktsplaner, men det är desto ovanligare att de på ett konkret sätt beskriver vad lagstiftningen faktiskt innebär för det kommunala planarbetet, vilket gör att Kumla utmärker sig i sitt arbete. Att Kumla kommun avviker från normen styrks även av Wahlman (2014) och Karlssons (2018) studier, som visar att översiktsplaner normalt saknar beskrivningar av vad miljöbalken innebär för respektive kommun.

### **Politisk nivå för frågan**

Avsaknaden av nationella riktlinjer i frågan har förmodligen bidragit till att Kumla kommun tagit fram egna kriterier, istället för att avvakta den nya värderingsmodellen av Sveriges jordbruksmark. De kriterier som kommunen har arbetat fram lutar sig mot skrivelserna i regeringens proposition till den tidigare naturresurslagen, och i de fall där definitioner saknas i propositionen har Kumla kommun tagit fram sina egna. Till exempel specificeras hur många bostäder som anses vara ett väsentligt samhällsintresse, beroende på var någonstans i kommunen de planeras. I detaljplanen för Gröna Sörby, som är den första etappen av ett större planprogram, vill kommunen möjliggöra för en del av de totalt 300 bostäder som planprogrammet gäller. Eftersom området ligger i anslutning till Kumla tätort krävs det enligt kommunens riktlinjer minst cirka 30 bostäder, vilket också framkommer av detaljplanen.

Förutom bostäder anses även infrastruktur vara ett väsentligt samhällsintresse och nämns ofta i detaljplanerna, framförallt vid planläggning av områden längre ut på landsbygden och i anslutning till mindre samhällen. I såväl detaljplanen för Älvesta som Ekeby argumenterar kommunen för att

lokaliseringen av bostäder nära befintlig infrastruktur är mest fördelaktigt. Dessutom menar kommunen att byggandet av nya bostäder också leder till en mer hållbar ortstruktur i form av att befintlig service kan fortsätta existera. På så vis är bostäder ett väsentligt samhällsintresse på flera sätt: delvis direkt genom bostadsförsörjning men också indirekt genom att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling på landsbygden och en hållbar samhällsplanering.

Även om det saknas nationella riktlinjer kan kommuner få ett visst stöd från länsstyrelserna när det gäller exploatering av jordbruksmark. Detta trots att frågan inte är en av länsstyrelsernas ingripandegrunder. Ofta sker stödet genom rådgivning när en ny översiktsplan ska tas fram, vilket sedan påverkar detaljplaneringen. I detaljplanen för Gröna Sörby har Länsstyrelsen i Örebro län i sitt granskningsyttrande även påpekat att kommunen behöver utreda en alternativ lokalisering eftersom planen berör bebyggande av jordbruksmark, och de har formulerat detta som ett råd utifrån 2 kap. plan- och bygglagen. I Jordbruksverkets rapport (Enghag et al. 2013) framkommer att en majoritet av länsstyrelserna i Sverige saknar tydliga riktlinjer för hur denna typ av rådgivning ska gå till, och det skiljer sig därför åt hur pass mycket länsstyrelserna kan påverka kommunernas arbete. I Skåne har länsstyrelsen till exempel drivit en väldigt hård linje och under år 2013 föreslog de en nollvision för byggande på jordbruksmark. Det finns även blandade åsikter hos Sveriges kommuner om hur länsstyrelsernas rådgivning uppfattas, där vissa är positivt inställda och ser det som en hjälp på vägen medan andra är negativt inställda och anser att länsstyrelsen "lägger sig i" det kommunala självstyret. Såväl Jordbruksverket som Slätmo (2014) och Karlsson (2018) väcker även frågan om huruvida jordbruksmark borde vara ett riksintresse för att marken ska få ett starkare skydd. De utredningar som har gjorts i frågan menar dock att skyddet är tillräckligt starkt så länge som kommunerna gör ordentliga avvägningar, och en förändring av jordbruksmarkens status till riksintresse skulle även innebära en inskränkning av det kommunala planmonopolet. På grund av detta hamnar ansvaret för framtida livsmedelsförsörjning i praktiken hos kommunerna eftersom de styr över markanvändningen. Man kan dock fråga sig om det inte finns fler alternativ till hur frågan ska hanteras, istället för att hamna i två ytterligheter som säger att *antingen* kommunerna *eller* staten ska vara avgörande i frågan.

### **Framtida behov av markanvändning**

En svårighet i kommunernas arbete är att översiktsplaner normalt har en "livslängd" på 10–20 år, vilket kan vara en rimlig tidsram för att planera för framtida bostadsbehov men att det finns en osäkerhet i hur behovet av mark kommer se ut inom samma tidsram. Det går till exempel inte att säga något om hur värdefull svensk mark kommer vara om tio år. Det handlar alltså inte bara om en konflikt mellan att bebygga eller bevara mark, utan även om en osäkerhet i om man kommer kunna bygga över huvud taget. Eftersom det är svårt att veta hur behovet kommer att se ut i framtiden förespråkar därför bland annat Slätmo (2014) försiktighetsprincipen när det kommer till frågor om att exploatera jordbruksmark. Ett exempel på hur Kumla kommun förhåller sig till försiktighetsprincipen är genom sitt ställningstagande om alternativa lokaliseringar och vilka konsekvenser ett planförslag får

för livsmedelsproduktionen. I första hand handlar det om arealbortfall och att säkerställa att kvarvarande arealer kan nyttjas på ett rationellt sätt. I detaljplanen för Kullagret skriver Kumla kommun till exempel att en anledning till varför marken anses som lämplig för bebyggelse är att den omges av annan industribebyggelse. Även om marken idag *kan* användas till jordbruk så är den “för liten” för att kunna bedriva ett *effektivt* jordbruk på. Kommunen anser därför att det är bättre att bebygga sådana mindre ytor för att istället kunna bevara större sammanhängande ytor med jordbruksmark. Detta resonemang blir förmodligen ännu viktigare i framtiden, eftersom vi inte vet hur behovet av mark kommer se ut då. Det kan också ses som ett exempel på det förtätningideal som just nu råder inom svensk samhällsplanering.

Ett steg i att säkra livsmedelsförsörjningen i framtiden är framtagandet av den nationella livsmedelsstrategin, som syftar till att Sverige ska öka sin självförsörjningsgrad. Samtidigt beräknas Sveriges befolkning öka med 10,7 procent till år 2040, och om urbaniseringstrenden håller i sig innebär det ännu fler invånare i städer och tätorter. I och med den ökande befolkningen kommer det bli svårt att säkerställa jordbruksmark för livsmedelsförsörjning i framtiden, och enligt Karlsson (2018) skapar urbaniseringen och befolkningsökningen tillsammans ett ökat tryck på samhällsplaneringen eftersom fler bostäder behövs samtidigt som behovet av livsmedel blir större. Om befolkningsmönstret håller i sig och även återspeglas i Kumla kommun innebär det att kommunen får allt svårare att värna om den jordbruksmark som ligger i nära anslutning till tätorterna. Eftersom kommunen har uttryckt en tydlig vilja om att växa och bli större kommer konflikten troligtvis att bli ännu mer aktuell i framtiden.

### **Tillväxt och hållbar samhällsplanering**

I takt med att frågan om jordbruksmarkens värden växer, kommer kommunerna behöva vara tydligare när de motiverar exploateringen av jordbruksmark. Annars finns en risk att deras planer överklagas, vilket kan fördröja byggnation av till exempel bostäder. Eftersom många kommuner vill växa och utvecklas konkurrerar man ofta om samma invånare, och den kommun som snabbast kan producera efterfrågade bostäder har en större chans att locka till sig potentiella invånare. På grund av denna konkurrens är det inte otänkbart att kommuner definierar “väsentligt samhällsintresse” utifrån sina egna intressen, så länge som dessa är förenliga med definitionerna i förarbetena till miljöbalken. I Kumla kommuns fall är det svårt att, förutom privata intressen som enskilda bostadshus, se vad som *inte* skulle kunna räknas som ett väsentligt samhällsintresse. Kommunen är visserligen tydlig med antalet bostäder som krävs för att något ska räknas som ett väsentligt samhällsintresse, men är inte lika tydlig när det till exempel gäller arbetstillfällen eller företagsetableringar.

Till stor del handlar det alltså om att kunna argumentera för sin sak och sina intressen, och om detta görs på ett tillräckligt genomarbetat sätt kommer med stor sannolikhet också kommunens planer att hålla vid en eventuell prövning. Eftersom Kumla kommun ser förtätning som ett ideal att sträva efter, blir också det som bidrar till förtätning eftersträvansvärt och ett väsentligt samhällsintresse. Detsamma gäller vid prövning av alternativa lokaliseringar, där det i samtliga undersökta fall i denna studie anses

mest lämpligt att lägga ny bebyggelse i anslutning till befintlig sådan, och på så sätt bidra till ytterligare förtätning.

Förtätning förespråkas även i miljömålet *God bebyggd miljö*, i och med att målet ska uppnås bland annat genom att städer och tätorter planeras utifrån ett “sammanhållet perspektiv” och en effektiv och resursbesparande användning av naturresurser. Detta återspeglas i Kumla kommuns båda översiktsplaner genom att kommunen i första hand vill växa genom förtätning. Samtidigt finns det skillnader i hur kommunens ställningstaganden presenteras. I översiktsplanen från år 2011 finns en åtskillnad mellan förtätning och omvandling av befintlig bebyggelse å ena sidan, och att exploatera jordbruksmark å andra sidan. I översiktsplanen från 2019 har kommunen istället gjort ett ställningstagande att koncentrera bebyggelse i och i anslutning till tätorter och längs bebyggelsestråk, samt förtätningsområden på landsbygden. Med “förtätning” menar Kumla kommun numera alltså *både* bebyggelse inom stadsgränsen men *även* i utkanten av existerande bebyggelse (inklusive knutpunkter för infrastruktur och inom nära avstånd till dessa). Förtätning får därigenom en bredare mening och syftar snarare till att samla bebyggelse kring bland annat existerande infrastruktur, än att enbart bygga på “tomma” ytor och grönområden inne i eller i nära anslutning till tätorter.

Att kommunen väljer att samla bebyggelse till vissa punkter snarare än enbart förtätning av tätorter kan kopplas till befolkningsmålet om att bli 28 000 kommuninvånare till år 2040, och att det därför måste finnas tillräckligt med bostäder. Det innebär att även tätortsnära lägen på landsbygden behöver användas för att klara bostadsförsörjningen. I detaljplanen för Ekeby lyfter kommunen att platsen har ett strategiskt läge, både nära befintlig bebyggelse i Ekeby samt Kumla tätort och Örebro kommun. Dessutom motiveras planförslaget genom att tidigare utveckling enbart fokuserats till Kumla tätort, och nu får de mindre orterna en chans att utvecklas. Kommunen skriver även uttryckligen i sin översiktsplan att om befolkningsmålet ska nås så måste mark i hela kommunen användas, samtidigt som de är medvetna om jordbruksmarkens höga värden och att behovet av marken kan öka i framtiden. Förhållningssättet bekräftas av Wahlman (2014), som menar att det inte är ovanligt att kommuner till en början följer miljöbalkens restriktivitet, men att detta frångås när de även tar önskad folkökning i beaktande och att exploatering då istället väger tyngst. Detta går även att identifiera i båda översiktsplanerna genom att Kumla kommun å ena sidan lyfter fram jordbruksmarkens värden, men å andra sidan anser sig behöva exploatera delar av den för att nå sitt befolkningsmål. På så vis bekräftas också Wahlmans teori om en motsättning mellan miljö- och planparadigmet, och hur svårt det är att tillämpa miljöbalkens restriktivitet tillsammans med plan- och bygglagens mer positiva inställning till förändring.

Exploateringen av jordbruksmark kan alltså kopplas till framtidsvisioner om tillväxt, och i Kumla har målet ökat från år 2011 till 2019. Kommunen skriver även i översiktsplanen från 2019 att “Kumla ska locka till sig både människor och företag” (Kumla kommun 2019a, s. 21). Att Kumla har en vision om att bli fler invånare och strävar efter att växa speglar och bekräftar även den rådande diskursen om

tillväxt som något positivt. Ansvaret för Kumlas framtid och utveckling ligger hos kommunen själv, och den kommunala planläggningen och hushållningen med resurser ska bidra till den positiva utvecklingen. En fråga som uppstår i samband med detta är varifrån befolkningsökningen ska komma. Generellt sett i Sverige ökar städerna inte längre på bekostnad av landsbygden, utan snarare på grund av ökad invandring och fler barn som föds. Om Kumla kommun följer detta befolkningsmönster skulle det bland annat innebära att kommunen vill möjliggöra för fler barnfamiljer eller vuxna som vill bilda familj. Detta går också att se i efterfrågan av småhusbebyggelse i anslutning till Kumla tätort.

Eftersom kommunens vision innebär en ökning av det totala antalet kommuninvånare blir det tydligt att de *inte* planerar för att boende på landsbygden ska flytta till tätorterna, utan istället locka till sig människor från andra kommuner. I praktiken kommer det förmodligen innebära att Kumla konkurrerar med närliggande kommuner om invånare. För att uppnå visionen är det därför viktigt att framstå som en attraktiv kommun och lyfta fram sina styrkor, vilket främst beskrivs som attraktiva bostäder men även en strategisk placering nära Örebro. Genom konkurrens med länets övriga kommuner om invånarna ska Kumla uppnå en tillväxt och därigenom utvecklas positivt.

### **Förutsättningar för Kumla kommuns visionsarbete**

Förutom att antalet invånare i befolkningsmålet har ökat kraftigt, är ytterligare en skillnad i Kumla kommuns visionsarbete att kommunen i sin gällande översiktsplan ger tydliga exempel på styrkor och svagheter kopplade till sin attraktivitet (till exempel att det är enklare och billigare att hitta villatomter i Kumla än i Örebro samt en låg kommunalskatt). I översiktsplanen från 2019 beskrivs också styrkor och fördelar med att leva i Kumla, men i mer svepande ordalag och inte på samma konkreta sätt. En anledning till denna förändring kan vara att kommunen vill tydliggöra att översiktsplanen ska fokusera på mark- och vattenanvändning och därför har "städat bort" sådant som inte kan kopplas direkt till detta. Kommunen har även flera andra styrande dokument där dessa mer konkreta ställningstaganden om styrkor och svagheter inom Kumla bör framgå istället.

Enligt Jordbruksverkets rapport (Enghag el. at. 2013) anser flertalet kommuner i Sverige att de har relativt svårt att göra avvägningar mellan jordbruksmarkens bevarande och andra samhällsintressen. Rapporten visar även att många kommuner brister i tillämpningen av miljöbalken och saknar konkreta ställningstaganden i frågan. Kumla kommun kan däremot ses som ett positivt exempel eftersom de genom egna initiativ försöker underlätta för sitt planarbete.

### **Slutsatser**

Syftet med den här uppsatsen har varit att undersöka hur Kumla kommun förhåller sig till exploateringen av jordbruksmark i sin översiktsplanering, samt vilka kriterier kommunen har tagit fram för att bedöma markens värde. Vi har också undersökt Kumla kommuns framtida utveckling utifrån översiktsplaneringen. Vart är Kumla på väg någonstans, och hur ska de ta sig dit?



Här följer en sammanfattning av svaren på våra frågeställningar:

*1. Hur förhåller sig Kumla kommun till exploateringen av jordbruksmark i sin översiktsplanering?*

Kumla kommun anser att jordbruksmarken har ett högt värde, och är medveten om att konflikter kan uppstå mellan bebyggande och bevarande av mark. I såväl översiktsplanen från 2011 som 2019 står det att kommunen ska förhålla sig till miljöbalkens bestämmelser, men i den äldre planen saknas en beskrivning av hur det ska gå till och regelverket förklaras enbart på en generell nivå. I planen från 2019 har kommunen istället tagit fram egna riktlinjer och specificerat vad miljöbalkens bestämmelser innebär för Kumla kommun.

Kommunens strategi för att växa är i första hand förtätning av existerande tätorter. På grund av sitt väl tilltagna befolkningsmål är kommunen tydlig med att förtätning inte kommer att räcka, utan att tätortsnära jordbruksmark också måste tas i anspråk för att uppnå målet. I översiktsplanen från 2019 presenterar Kumla kommun på ett tydligt sätt hur mål och vision ska uppnås, till exempel genom att peka ut i vilka områden som kommunen ser mer positivt på ny bebyggelse.

*2. Vilka särskilda riktlinjer och kriterier utgår Kumla kommun från i detaljplaneringen när de bedömer om jordbruksmark ska exploateras?*

Vid avvägningar om jordbruksmark ska bebyggas ska 3 kap. 4 § miljöbalken följas, och därför beskriver Kumla kommun i översiktsplanen från 2019 vad bestämmelsen innebär. Bestämmelsen konkretiseras genom tre frågor: "Är jordbruksmarken brukningsvärd?" "Är det som ska byggas eller anläggas ett väsentligt samhällsintresse?" och "Finns det en alternativ lokalisering som är mer lämplig?"

Dessa frågor ska besvaras i varje ärende där frågan är aktuell, och för varje fråga har kommunen tagit fram egna kriterier som ska vara uppfyllda. Till exempel ska tre kriterier vara uppfyllda för att jordbruksmark ska klassas som brukningsvärd. Frågorna besvaras i respektive detaljplan, och varje bedömning ska vara väl motiverad. När alternativa lokaliseringar beskrivs, räcker det till exempel inte med att skriva att kommunen har undersökt alternativa platser, utan det ska också framgå vilka andra platser som har undersökt och varför dessa är sämre för exploatering.

*3. Vilka förutsättningar finns för Kumla kommuns framtida utveckling kopplat till markanvändning utifrån översiktsplaneringen?*

Kumla kommun vill växa på ett hållbart sätt, och för att kunna göra detta behöver man bygga i och utveckla hela kommunen och inte bara i vissa tätorter. Kommunen skriver därför uttryckligen att det ska vara möjligt att bo och leva i hela kommunen. Förutom översiktsplanen finns även flera lokala riktlinjer som berör hållbar samhällsplanering, bland annat *Boendeprogram för Kumla kommun*.

Ett behov som är svårt att möta utifrån Kumla kommuns förutsättningar är efterfrågan på småhusbebyggelse i tätortsnära områden, eftersom en stor del av kommunens mark består av jord- och

skogsbruk. Ett problem med denna typ av bebyggelse är att den kräver relativt mycket mark, vilket innebär att stadsgränserna förskjuts och ytterligare tätortsnära mark måste användas för att få plats med det antal bostäder som efterfrågas. Risken är att den jordbruksmark som vid tidigare planläggning bedömts vara bättre att spara får ett lägre värde eftersom den "sämsta" marken redan är bebyggd. Det blir alltså svårt att upprätthålla en hållbar samhällsplanering om befolkningen hela tiden ökar och efterfrågar en viss typ av boende som kräver att ny mark tas i anspråk. För att framstå som en attraktiv plats att bo på måste kommunen lyssna på den efterfrågan som finns och se till att bygga den typ av bostäder som potentiella nya invånare vill bo i. Annars är risken stor att de bosätter sig någon annanstans. Att hela tiden sträva efter tillväxt kan alltså medföra en svårlöst konflikt mellan kommunens hållbarhetsarbete och deras önskan att locka till sig människor.

Ett mål för framtiden är att befolkningsökningen ska fortsätta, och ökad tillväxt genomsyrar därför kommunens framtidsvision. Det gäller både att locka till sig företag och människor, och kommunen vill även fortsatt dra nytta av sitt strategiska läge i förhållande till Örebro. Kumla kommun är medveten om sin roll i regionen, nämligen att i första hand kunna erbjuda attraktiva bostäder, och att andelen utpendlare till andra kommuner är stor. Att vara medveten om vad man kan erbjuda är en styrka för kommunen, eftersom de då vet vad de kan konkurrera med andra kommuner om och arbeta för att bli bättre på. Eftersom Kumla kommun har en positiv befolkningsutveckling blir det också rimligt att ha ett mål för ökad inflyttning så att det kommunala arbetet bidrar till den positiva utvecklingen i form av tillväxt.

### **Kumla ur ett nationellt perspektiv**

Slutligen kan vi konstatera att frågan om exploatering av jordbruksmark är svår att hantera, både internationellt och nationellt. På grund av klimatförändringarna och behovet av jordbruksmark i framtiden kommer förmodligen enstaka, mindre kommuner som Kumla att få en större betydelse på nationell nivå framöver. Bland annat handlar det om att säkra livsmedelsförsörjningen inom landet, vilket gör att frågan om exploatering av jordbruksmark kan vara svår att behålla på enbart lokal nivå.

Även om det skiljer sig åt hur olika kommuner i Sverige hanterar frågan om jordbruksmarkens värden, visar forskningen att det finns stora likheter hos kommunerna i att de brister i motiveringen av hur marken ska användas. Kumla kommun kan däremot ses som en positiv avvikelse från detta. Samtidigt argumenterar Kumla på ungefär samma sätt som kommunerna i Wahlmans studie, nämligen att jordbruksmarken visserligen har ett högt värde och ska värnas om, men ändå får stå tillbaka för bostadsbyggande och utveckling. Detta synsätt speglas även i arbetet på den regionala nivån, till exempel i den regionala utvecklingsstrategin som säger att andelen jordbruksmark ska öka i Örebro län. Kumla kommun har, som en del av Region Örebro län, godkänt detta men fortsätter ändå att exploatera "sin egen" jordbruksmark. En fråga man kan ställa sig blir då vilka kommuner i länet som ska se till att målet uppnås.

Historiskt sett har det inte varit så noga hur kommuner motiverat exploatering av mark, och en anledning till detta kan vara avsaknaden av nationella riktlinjer. Det pågår dock ett arbete med att ta fram en ny modell för värdering av jordbruksmark, och förslag på fortsatt forskning kan därför vara att undersöka om, eller hur, denna modell påverkar kommunernas arbete. Till exempel kan man fundera över om fler kommuner kommer ta efter Kumlas initiativ och utforma egna riktlinjer eller om de väljer att vänta på nationella direktiv och modeller.

Vart Kumla kommun är på väg är svårt att svara på eftersom utvecklingen till stor del påverkas av hur och var människor kommer bosätta sig i framtiden, och då främst inom länet. Dessutom vet vi inte hur behovet av jordbruksmark kommer se ut om tjugo år. Det är dock tydligt vad kommunen strävar mot, nämligen att öka sitt invånarantal och samtidigt bidra till en hållbar samhällsplanering och en god bebyggd miljö. Kumlas förhoppning är att det de har att erbjuda i kommunen ska locka framtida invånare till dem, samtidigt som man konkurrerar med länets andra kommuner. Det gör att Kumla kommun inte själv bestämmer över sin utveckling, utan att den också påverkas av hur andra kommuner arbetar och efterfrågan hos potentiella kommuninvånare. Det går därför inte att säga med säkerhet vart Kumla är på väg, utan det kan bara framtiden visa.

## Litteratur - och källförteckning

Andersson, F. & Molina, I. (2008). Regionalisering och skalpolitik. I Andersson, F., Ek, R. & Molina, I. (red.). *Regionalpolitikens geografi – Regional tillväxt i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur, ss. 115–137.

Boverket. (2017). *Länsstyrelsens tillsyn*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/> [2020-06-10]

Boverket. (2019). *Kommunens verktyg*. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/att-ta-fram-riktlinjer/kommunens-verktyg/> [2020-06-10]

Boverket. (2020a). *Långsiktig god hushållning*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/en-utgangspunkt-for-hallbarhet/hushallning/> [2020-04-08]

Boverket. (2020b). *Översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/> [2020-04-07]

Boverket. (2020c). *Vad är en detaljplan*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/vad-ar-detaljplan1/> [2020-04-09]

Buxton, M., Tieman, G., Bekessy, S., Budge, T., Mercer, D., Coote, M. & Morcombe, J. (2006). *Change and continuity in peri-urban Australia, state of the peri-urban regions: a review of the literature. Monograph 1 of 4*. Melbourne: RMIT University.

Enghag, O., Persson, J., Börjesson, A., Gert, L., Eklöf, P., & Renström, C. (2013). *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering* (Rapport 2013:35). Jönköping: Jordbruksverket.  
[https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf\\_rapporter/ra13\\_35.pdf](https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra13_35.pdf)

FN. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

Francis, C. A., Hansen, T. E., Fox, A. A., Hesje, P. J., Nelson, H. E., Lawseth, A. E. & English, A. (2012). Farmland conversion to non-agricultural uses in the US and Canada: current impacts and concerns for the future. *International Journal of Agricultural Sustainability*. 10(1), ss. 8–24. DOI: 10.1080/14735903.2012.649588

Gilje, N. & Grimen, H. (2007). *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. (3. uppl.). Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.

Hjerm, M., Lindgren, S. & Nilsson, M. (2014). *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. (2. uppl.). Malmö: Gleerups Utbildning AB.

Holme, I.M. & Solvang, B. K. (1997). *Forskningsmetodik: Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. (2. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Jordbruksverket. (2020). *Jordbruksmarkens värden*. <https://jordbruksverket.se/jordbruket-miljon-och-klimatet/jordbruksmarkens-varden> [2020-04-23]

Karlsson, M. (2018). *Jordbruksmark eller hållbar stadsutveckling? En undersökning av jordbruksmarkens status inom fysisk planering i Västerbottens, Norrbottens och Stockholms län*. Magisteruppsats, Institutionen för ekologi, miljö och geovetenskap. Umeå: Umeå Universitet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn%3Anbn%3Ase%3Aumu%3Adiva-155567>

Kumla kommun. (2011a). *Kumla 25 000. Översiktsplan för Kumla kommun Del 1 - Framtida mark- och vattenanvändning*. Kumla: Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Kumla kommun. (2011b). *Kumla 25 000. Översiktsplan för Kumla kommun Del 2 - Planeringsförutsättningar och riktlinjer*. Kumla: Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Kumla kommun. (2019a). *Översiktsplan Kumla kommun 2040*. Kumla: Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Kumla kommun. (2019b). *Detaljplan för Kullagret 3*. Kumla: Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Kumla kommun. (2019c). *Detaljplan för Gröna Sörby etapp 1*. Kumla: Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Kumla kommun. (2019d). *Granskningsutlåtande - Detaljplan för Gröna Sörby, etapp 1, Kumla, Kumla kommun, Örebro län*. Kumla: Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Kumla kommun. (2019e). *Detaljplan för Älvesta 1:2 och 1:3 m.fl.* Kumla: Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Kumla kommun. (2020a). *Gällande detaljplaner*. <https://www.kumla.se/bygga-bo-och-miljo/planarbete/detaljplanering/gallande-detaljplaner.html> [2020-04-09]

Kumla kommun. (2020b). *Framtidens Kumla tar form!* <https://www.kumla.se/bygga-bo-och-miljo/planarbete/oversiktsplanering/framtidens-kumla-tar-form.html> [2020-04-09]

Kumla kommun. (2020c). *Detaljplan för Ekeby Prästgård 1:7*. Kumla: Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Lindeberg, G., Edman, T., Moström, J. & Svanström, S. (2017). *Exploatering av jordbruksmark 2011–2015* (Rapport 2017:5). Jönköping: Jordbruksverket. [https://www2.jordbruksverket.se/download/18.7914403215ba2c445969d81f/1493295697542/ra17\\_5.pdf](https://www2.jordbruksverket.se/download/18.7914403215ba2c445969d81f/1493295697542/ra17_5.pdf)

Länsstyrelsen i Jämtlands län. (2014). *Jordbruksmarken - en naturresurs att förvalta* (Rapport 2014:8). Östersund: Länsstyrelsen i Jämtlands Län.  
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2887c5dd16488fe880d579d2/1537536467086/Jordbruksmarken%20-%20en%20naturresurs%20att%20f%C3%B6rvalta.pdf>

Länsstyrelsen i Örebro län. (u.å.a). *Vårt uppdrag*. <https://www.lansstyrelsen.se/orebro/om-oss/om-lansstyrelsen-i-orebro-lan/vart-uppdrag.html> [2020-06-08]

Länsstyrelsen i Örebro län. (u.å.b). *Översiktsplanering*.  
<https://www.lansstyrelsen.se/orebro/samhalle/planering-och-byggande/oversiktsplanering.html> [2020-06-08]

Länsstyrelsen i Örebro län. (u.å.c). *Detaljplaner och områdesbestämmelser*.  
<https://www.lansstyrelsen.se/orebro/samhalle/planering-och-byggande/detaljplaner-och-omradesbestammelser.html> [2020-06-10]

Länsstyrelsen i Örebro län. (2019). *Plan- och byggforum. Jordbruksmark i samhällsplanering och byggande* [internt material]. Örebro: Länsstyrelsen i Örebro län.

Länsstyrelsen Skåne. (2020). *Rättsfallssammanställning – avgöranden på jordbruksmark* [internt material]. Malmö: Länsstyrelsen Skåne.

Miljödepartementet. (1985). *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.* (Regeringens proposition 1985/86:3). Stockholm: Regeringskansliet.

Näringsdepartementet. (2001). *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (Regeringens proposition 2001/02:4). Stockholm: Regeringskansliet.

Regionfakta. (u.å.). *Örebro län – fakta och perspektiv*. <http://www.regionfakta.com/orebro-lan/> [2020-05-20]

Region Örebro län. (2018). *Tillväxt och hållbar utveckling i Örebro län - regional utvecklingsstrategi 2018–2030*. Örebro: Region Örebro län.

Region Örebro län. (2020). *Kommuner i Örebro län*. <https://www.regionorebrolan.se/sv/Regional-utveckling/Valfard--folkhalso/Samverkan-mellan-regionens-kommuner-1/Samverkan/> [2020-05-13]

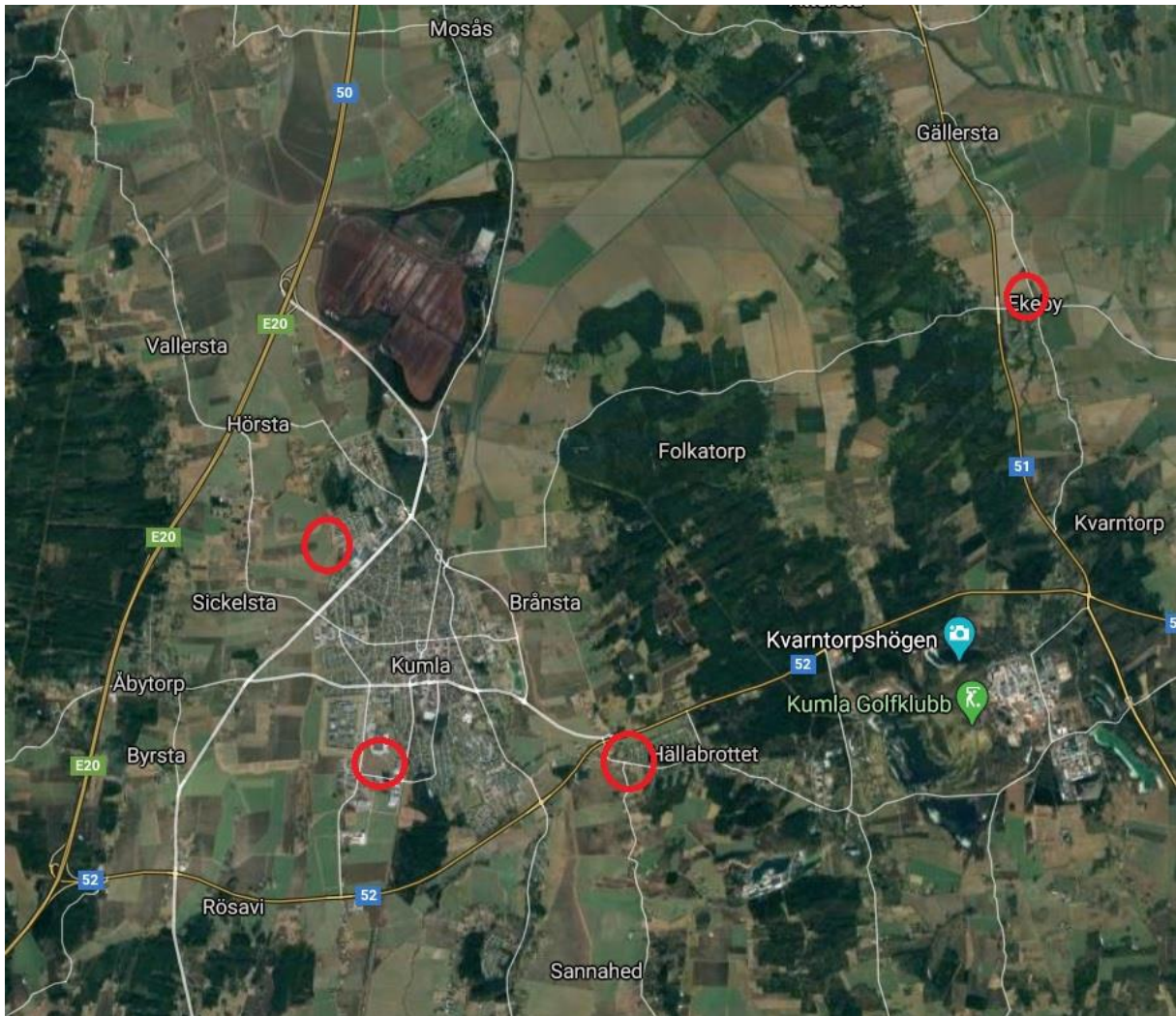
SCB. (2015). *Urbanisering – från land till stad*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2015/Urbanisering--fran-land-till-stad/> [2020-05-19]

SCB. (2020a). *Flyttningsöverskott efter region, kön och år. (Kumla)*.  
<http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/85605>

SCB. (2020b). *Befolkningsprognos för Sverige*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsprognos-for-sverige/> [2020-05-19]

- SFS 1998:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- SFS 1998:811. *Lag om införande av miljöbalken*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Skog, K. (2016). *Byggande på jordbruksmark*. [https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/byggande-pa-jordbruksmark\\_H4121069](https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/byggande-pa-jordbruksmark_H4121069) [2020-04-09]
- Slätmo, E. (2014). *Jordbruksmark i förändring. Drivkrafter bakom och förutsättningar för offentlig styrning i Sverige och Norge*. Diss. Göteborg: Göteborgs Universitet. <http://hdl.handle.net/2077/37012>
- Slätmo, E., Edling, P., Norderhaug, A. & Stenseke, M. (2012). *Jorden vi ärvde. Den svenska åkermarken i ett hållbarhetsperspektiv*. Stockholm: Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien. <https://www.ksla.se/publikationer/kslat/kslat-nr-6-2012/>
- Sveriges miljösmål. (2019). *Så fungerar arbetet med Sveriges miljösmål*. <https://www.sverigemiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/> [2020-04-23]
- Sveriges miljösmål. (2020). *God bebyggd miljö*. <https://www.sverigemiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/> [2020-04-20]
- Wahlman, K. (2014). *Exploatera eller bevara? En studie om hur kommuner hanterar bestämmelserna om byggande på jordbruksmark i sin fysiska planering*. Masteruppsats, Institutionen för fysisk planering. Karlskrona: Blekinge Tekniska Högskola. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn%3Anbn%3Ase%3Abth-2393>
- Westman, L. (2019). *Att värdera jordbruksmarken. En studie av bedömningen av värdebärande element och funktioner*. Masteruppsats, Kulturgeografiska institutionen. Stockholm: Stockholms universitet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn%3Anbn%3Ase%3Asu%3Adiva-169497>
- Wijk, J. (2020). "Inga hus på åkrarna" - Domstol kan vänta. *Nerikes Allehanda*, 8 april.

## Bilaga 1: Planområden i Kumla kommun



Figur 3: Aktuella planområden i förhållande till varandra (Google Maps, egen bearbetning).



## **Bilaga 2: Agenda 2030 och de globala målen**

Mål 11 Hållbara städer och samhällen -  
att städer och bosättningar ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara.

Mål 13 Bekämpa klimatförändringen -  
att vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser.

Mål 15 Ekosystem och Biologisk mångfald -  
att skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstörelsen samt hejda förlusten av biologisk mångfald.

*Figur 8: Relevanta globala mål för Kumla kommun (Kumla kommun 2019a, s. 9).*