

PUBLICATIONS EDITED BY  
THE DEPARTMENTS OF GEOGRAPHY, UNIVERSITY OF GOTHENBURG  
SERIES B, No. 125

---

# JORDBRUKSMARK I FÖRÄNDRING

**Drivkrafter bakom och förutsättningar för  
offentlig styrning i Sverige och Norge**

*Elin Slätmo*



UNIVERSITY OF GOTHENBURG  
SCHOOL OF BUSINESS, ECONOMICS AND LAW

# JORDBRUKSMARK I FÖRÄNDRING

## Drivkrafter bakom och förutsättningar för offentlig styrning i Sverige och Norge

*Elin Slätmo*

Göteborg 2014

Avdelningen för kulturgeografi  
Institutionen för Ekonomi och samhälle  
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet  
Vasagatan 1  
40530 Göteborg

Unit for Human Geography  
Department of Economy and Society  
School of Business, Economics and Law  
University of Gothenburg  
P:O. Box 630  
SE-405 30 Göteborg, SWEDEN

ISSN 0346-6663

ISBN 91-86472-73-9 <http://hdl.handle.net/2077/37012>

© Elin Slätmo

Tryckt i Sverige

Kompndiet

Göteborg 2014

Foto skyddsomslag: Marcus Gyllborg (foto taget vid Hissingstorp, Jönköping)

## ABSTRACT

Slätmo, Elin, 2014. *Agricultural land use change in Sweden and Norway. An analysis of driving forces and the potential to influence change through policy*. Publications edited by the Departments of Geography, University of Gothenburg, Series B, no. 125. Department of Economy and Society, University of Gothenburg. ISBN 91-86472-73-9.

With a focus on agricultural land use change, the overriding aim of this thesis is to contribute to the development of a more sustainable use and management of resources. A core requirement for doing so is to develop deeper knowledge of the ways we use resources and change land uses today. Since the 1950s the amount of agricultural land on the Scandinavian Peninsula (Sweden and Norway) has decreased. From the global perspective of long-term sustainability this development is problematic. The loss of agricultural land to asphalt and concrete is a particularly challenging problem as this is often irreversible.

The aim of this study is to investigate why agricultural land is being transferred to other land uses and to examine what potentials exist to influence these changes within today's policy structures. The study is based on a time-geographical approach meaning that context and the inevitable sharing of time and space is important for understanding changes. The theoretical frame is formulated as a contextual landscape perspective which acknowledges that landscape changes occur through actor's activities that are influenced by social and physical structural aspects – e.g. driving forces. The complexity and dynamics of land use changes are investigated with a case study methodology that focuses on three cases; the rural area of Hällnäs in Sweden and the peri-urban areas in Sarpsborg and Sandnes, Norway. The main methods used are interviews, document studies and seminars with researchers and officials. In the case studies the dominant driving forces for agricultural land use are categorized as enabling, limiting or direct triggering forces. In turn, the policy structures are investigated through a focus on decision making processes concerning spatial planning and agriculture.

The study concludes that the causes behind agricultural land use change vary according to where the land is located, what activities occur and the values ascribed to the land. The agricultural land is primarily changing because of the economic conditions in the agricultural sector, characterized by global competition and difficulties in developing other income opportunities in rural areas. In addition, agricultural land – especially in peri-urban areas - is changed to other uses as other land claims and social interests are given higher priority in the competition for physical space; such as business establishments, homes, infrastructure and outdoor-recreation. The agricultural land contributes to several different values and societal interests; for production, conservation and recreation. With the landscape perspective it is acknowledged that there are both synergies and conflicts between these interests in the agricultural landscapes today, depending on which activities occur. The study also highlights that context must be taken into consideration in order to be able to understand the relations between agricultural land and other land claims.

Analysis of the situations in Sweden and Norway illustrate that policy and public management can play an important role in preserving agricultural land. Increasing the opportunities to prevent agricultural land being transferred to other uses in Sweden and Norway can be achieved by primarily focusing on the following issues: 1) more clearly distinguishing between what is currently defined as agricultural land from traditional agricultural activities, 2) developing spatial planning to further integrate rural perspectives and values, and 3) transferring decision making power over land use to higher institutional levels. The most important precondition for protecting agricultural land is, however, the existence of the political will to do so.

This thesis contributes with new understandings of the logics of landscapes; landscapes are changing through different enabling and limiting relations between individuals' activities and the time and place specific physical and social contexts. Further, the thesis contributes with discussions around pros and cons of different ways to organize and delegate responsibility in the public management and of the importance of analyzing conflicts and synergies between the variations of values and claims that humans ascribe to different lands.

**Keywords:** sustainable, land use, agriculture, landscape, change, driving forces, time-geography, actor-structure, context, scale, governance, spatial planning

ISSN 0346-6663  
ISBN 91-86472-73-9  
<http://hdl.handle.net/2077/37012>

Distribution:  
Unit for Human Geography, Department of Economy and Society  
University of Gothenburg  
P.O. Box 630  
SE-405 30 Göteborg, SWEDEN

© Elin Slätmo  
Printed by Kompendiet, Göteborg 2014



## **Tack.**

Först och främst tack till medverkande jordbrukare, tjänstepersoner och forskare. Er kompetens och era erfarenheter har möjliggjort denna avhandling.

Tack till mina handledare Marie Stenseke och Gabriel Bladh som lärt mig massor och som varit stöttande under resans gång!

Genom avhandlingsarbetet har jag arbetat i två internationella och tvärvetenskapliga forskningsprojekt. Tack till forskare från Norge som bland annat lärt mig om jordvern och variationer i jordkvalitet; Ann Norderhaug, Pål Thorvaldsen, Gustav Fystro, Hilde Rigmor Amundsen, Anneli Nesbakken, May-Liss Bøe Sollund, Arnold Arnoldussen och Sebastian Eiter. Tack till forskare från Australien, Portugal och Sverige som uppmärksammat globala perspektiv på jordbruksmark och fått mig att fundera över människans specifika egenskaper som art; Ruth Beilin, Regina Lindborg, Henrique Miguel Pereira, Yvonne Cerqueira, Laetitia Navarro och Nicole Reichelt.

Särskilt tack till Linda Lundmark som engagerat kommenterade på halvtidsmanuset och till Anders Wästfelt för uppskattade synpunkter och kluriga frågor under slutseminariet.

Special big thanks to all staff members at AUSCCER, Wollongong University, Australia. Visiting you gave me new perspectives, which I am most grateful for.

Tack till alla meddoktorander, på avdelningen och de jag haft det stora nöjet att träffa på olika forskarkurser utsocknes. Likaså tack till forskargruppens medlemmar och övriga kollegor på avdelningen för kulturgeografi i Göteborg. Ni har hjälpt mig genom att vara kloka, kritiska och underhållande.

Tack Andrew, Ellen, Ewa, Gunilla, Karolina och Lars-Erik för att ni språkgranskat! Erik Elldér har gjort de fina kartorna, tack för det!

Ett gigantiskt tack till Erik för alla klokheter, vardagsförankring och massage på stela datoraxlar. Du är mitt bästa!

Avslutningsvis vill jag tacka familjen, släkten och vännerna för ert stöd. Jag hoppas att jag nu kan komma ur min tankebubbla och bli lite mer med i matchen igen. Jag ska bara...



## **Förord.**

Genombrottet kom när jag en söndag i september 2012 satte spaden i gräsmattan. Det låter storslaget men det var det inte. Det var gråmulet och jag hade varit ute sent med vänner dagen före och var ganska så trött. Redan innan den första grästuvan var ur marken var jag svettig. Efter en halvtimme behövde jag vila och dricka vatten. Jag hade blåsor i händerna av spaden och svetten lackade.

När jag satt och vilade i gräset dök en granne upp. Hon var arg. Hon hade inte blivit tillfrågad om det var okej att vi grävde upp gräsmattan och gjorde odlingslotter utanför hennes lägenhet. Beslutet hade fattats av bostadsbolaget som ägde marken efter det att hyresgästföreningen frågat om lov. Bostadsbolaget var efter lite betänketid välvilligt inställda eftersom de såg en nytta i att kunna använda odlingen som marknadsföring av bostadsområdet. Efter en stunds samtal kom det fram att min granne egentligen inte hade något emot att vi odlade. Men eftersom hon varken hade blivit tillfrågad eller informerad var hon upprörd.

För mig tydliggjorde grannens upprördhet betydelsen av makten över vår fysiska omgivnings användning. Vem har rätt att besluta om vad som ska få ta plats, var och när? Hur fattas och kommuniceras sådana beslut? Det här blev ett genombrott för min förståelse för vad den samhällsvetenskapliga landskapsforskningen kan bidra med.

Grävandet i odlingslotten den där dagen förde också med sig en insikt och ett intresse för jordbruk och producerandet av mat. Över tid har detta utvecklats till en fascination över att mitt kroppsarbete tillsammans med andra organismer, ting och fenomen såsom jord, gödsel, maskar, verktyg, frön, vatten och sol resulterar i livsmedel och vackra växter. All respekt till alla förmödrar och förfäder som arbetat hela sina liv för att skapa mat. Och all respekt till de som gör det idag!

*Elin*





# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1. INLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1 HÅLLBAR RESURSANVÄNDNING OCH FÖRÄNDRING AV JORDBRUKSMARK .....	1
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR .....	4
1.3 ARBETETS POSITIONERING I FÖRHÅLLANDE TILL TIDIGARE FORSKNING .....	5
1.4 ÄVHANDLINGENS AVGRÄNSNINGAR .....	6
1.5 ORDLISTA – FÖRTYDLIGANDEN AV BEGREPP .....	8
1.6 DISPOSITION .....	10
<b>2. JORDBRUKETS FÖRÄNDRING, PROBLEMATIK OCH REGLERING .....</b>	<b>13</b>
2.1 INTRODUKTION .....	13
2.2 SITUATIONEN FÖR JORDBRUK I SVERIGE OCH NORGE .....	14
2.3 ÄR DET ETT PROBLEM ATT JORDBRUKSMARK I SVERIGE OCH NORGE FÖRÄNDRAS TILL ANDRA ÄNDAMÅL? .....	17
2.3.1 Tidsrumsliga avgränsningar påverkar problemformuleringen .....	17
2.3.2 Förändringar av jordbruksmark .....	18
2.3.3 Effekter av dagens livsmedelssystem .....	19
2.3.4 Framtida behov av mark till produktion .....	22
2.3.5 Jordbrukets fysiska förutsättningar i Skandinavien .....	23
2.3.6 Jordbruksmark och försiktighetsprincipen .....	24
2.4 REGLERING AV JORDBRUKSMARK OCH JORDBRUKSAKTIVITETER.....	25
2.4.1 Markanvändningsplanering och ekonomiska ersättningar .....	25
2.4.2 Reglering av markanvändning .....	25
2.4.3 Reglering av jordbrukets aktiviteter .....	27
<b>3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER .....</b>	<b>30</b>
3.1 INTRODUKTION .....	30
3.2 TIDSGEOGRAFI - ETT KONTEXTUELLT LANDSKAPSPERSPEKTIV FÖR ATT UNDERSÖKA FÖRÄNDRINGAR.....	31
3.2.1 Tidrummet som begränsat och närhetens betydelse .....	31
3.2.2 Aktörer och drivkrafter bakom förändringar av mark .....	36
3.2.3 Att undersöka landskapets förändring genom fokus på människors aktiviteter .....	37
3.3 MÄNNISKORS FYSISKA OCH SOCIALA SAMMANHANG.....	38
3.4 SAMMANFATTNING AV DE TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTERNA .....	42
<b>4. TIDIGARE FORSKNING OCH ANALYTISK RAM.....</b>	<b>44</b>
4.1 INTRODUKTION.....	45
4.2 JORDBRUKARES VÄRDERINGAR OCH FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL MARK .....	45
4.3 OLIKA STRUKTURELLA ASPEKTER PÅVERKAR MARKENS FÖRÄNDRINGAR .....	49

4.4 SAMHÄLLETETS FÖRSÖK ATT STYRA MARKENS ANVÄNDNING .....	53
4.4.1 Vad är fysisk planering?.....	53
4.4.2 Olika synsätt på styrning av markanvändning.....	54
4.5 ANALYTISK RAM.....	58
4.5.1 Analys av jordbruksmarkens förändring.....	58
4.5.2 Kategorisering av drivkrafter.....	60
4.5.3 Analys av den offentliga förvaltningens förutsättningar .....	62
<b>5. METOD, MATERIAL OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....</b>	<b>64</b>
5.1 INTRODUKTION.....	64
5.2 ARBETETS UPPLÄGGNING OCH GENOMFÖRANDE .....	64
5.3 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT OCH METODOLOGISKA VAL I HÅLLNÄS, SANDNES OCH SARPSBORG .....	67
5.3.1 Huvudsakliga metoder.....	67
5.3.2 Fallstudier – urval och tidsmässiga avgränsningar .....	69
5.3.3 Intervjuer med olika aktörer.....	71
5.3.4 Dokumentstudier av planer.....	75
5.3.5 Seminarier i Sandnes och Sarpsborg.....	76
5.3.6 Andra källor – statistik och flygbildsanalyser .....	78
5.4 ANALYS AV EMPIRISKT MATERIAL.....	79
5.5 MIN ROLL SOM FORSKARE.....	82
<b>6. FÖRÄNDRING AV JORDBRUKSMARK I HÅLLNÄS .....</b>	<b>84</b>
6.1 INTRODUKTION.....	85
6.2 FÖRÄNDRINGAR ÖVER TID I SVERIGE .....	86
6.3 FÖRÄNDRING TILL ANDRA ÄNDAMÅL I SVERIGE.....	88
6.4 REGLERINGAR I SVERIGE.....	89
6.4.1 Svensk jordbruksmark – av nationell betydelse?.....	89
6.4.2 Jordbruk som aktivitet i Sverige – mål om matproduktion och bevarandevärden ....	91
6.5 UTVECKLING AV HÅLLNÄS SEDAN 1950-TALET .....	95
6.5.1 Hållnäs församling .....	96
6.5.2 Jordbruk i Hållnäs.....	99
6.5.3 Om planering av markanvändning i Hållnäs .....	109
6.5.4 Möjliggörande och begränsande markanspråk i Hållnäs .....	109
6.6 DRIVKRAFTER BAKOM JORDBRUKSMARKENS FÖRÄNDRING I HÅLLNÄS .....	114
6.6.1 Dominerande drivkrafter för jordbruksaktiviteter i Hållnäs .....	114
6.6.2 Begränsande drivkrafter .....	115
6.6.3 Möjliggörande drivkrafter .....	118
6.6.4 Direkt utlösande drivkrafter .....	120
6.7 SAMMANFATTANDE DISKUSSION KRING FÖRÄNDRING AV JORDBRUKSMARK I HÅLLNÄS.....	121
<b>7. FÖRÄNDRING AV JORDBRUKSMARK I SANDNES OCH SARPSBORG</b>	<b>125</b>
7.1 INTRODUKTION.....	126
7.2 FÖRÄNDRINGAR ÖVER TID I NORGE.....	127
7.3 FÖRÄNDRING TILL ANDRA ÄNDAMÅL I NORGE.....	130
7.4 REGLERINGAR I NORGE.....	131
7.4.1 Norsk jordbruksmark - ett ökat statligt värnande av jorden över tid.....	131
7.4.2 Jordbruk som aktivitet i Norge – matsäkerhet och kollektiva värden som mål.....	133
7.5 UTVECKLING AV SANDNES OCH SARPSBORGS KOMMUNER SEDAN 1990-TALET .....	136
7.5.1 Sandnes kommun .....	136
7.5.2 Jordbruk i Sandnes kommun .....	139

7.5.3 Sarpsborgs kommun .....	140
7.5.4 Jordbruk i Sarpsborgs kommun .....	143
7.5.5 Förändringar av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg .....	144
7.6 DRIVKRAFTER BAKOM JORDBRUKSMARKENS FÖRÄNDRING I TÄTORTSNÄRA SANDNES .....	146
7.6.1 Dominerande drivkrafter för jordbruksaktiviteter i tätortsnära Sandnes .....	146
7.6.2 Begränsande drivkrafter.....	148
7.6.3 Möjliggörande drivkrafter.....	153
7.6.4 Direkt utlösande drivkrafter .....	156
7.7 MARKANSPRÅK OCH SAMHÄLLSINTRESSEN I SANDNES OCH SARPSBORG .....	157
7.7.1 Om planering av markanvändning i Sandnes och Sarpsborg kommuner .....	157
7.7.2 Planer i Sandnes.....	159
7.7.3 Planer i Sarpsborg .....	160
7.7.4 Markanspråk i de tätortsnära områdena.....	161
7.7.5 Möjliggörande och begränsande markanspråk i Sandnes .....	162
7.7.6 Möjliggörande och begränsande markanspråk i Sarpsborg.....	166
7.7.7 Jordbruk som matproduktion och andra markanspråk.....	169
7.8 PLANERINGSPROCESSER I SANDNES OCH SARPSBORGS KOMMUNER.....	177
7.8.1 De olika planeringsnivåerna värderar den fysiska miljön på olika sätt .....	177
7.8.2 Betydelsen av kunskapsunderlag för de beslut som fattas .....	180
7.9 SAMMANFATTANDE DISKUSSION KRING FÖRÄNDRING AV JORDBRUKSMARK I SANDNES OCH SARPSBORG .....	183
<b>8. DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS FÖRUTSÄTTNINGAR .....</b>	<b>186</b>
8.1 INTRODUKTION.....	186
8.2 REGLERINGAR I SVERIGE OCH I NORGE.....	188
8.2.1 Den planmässiga regleringen av mark- och vattenanvändning .....	188
8.2.2 Styrning av jordbrukets aktiviteter.....	190
8.3 HORIZONTELL OCH VERTIKAL STYRNING OCH MAKTFÖRDELNING .....	191
8.4 DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS TILLVÄGAGÅNGSSÄTT .....	194
8.4.1 Uppfattningar av jordbruk påverkar regleringarna .....	194
8.4.2 Behov av integrerade beslutsprocesser kring markanvändning.....	196
8.5 STYRMEDEL FÖR ATT REGLERA FÖRÄNDRING AV JORDBRUKSMARK .....	197
8.5.1 Den offentliga förvaltningens verktyg påverkar jordbrukets aktiviteter .....	197
8.5.2 Behov av att problematisera zoner som planeringsmetod .....	198
<b>9. JORDBRUKSMARKENS FÖRÄNDRING – DRIVKRAFTER OCH RELATIONER .....</b>	<b>201</b>
9.1 INTRODUKTION.....	201
9.2 DRIVKRAFTER BAKOM FÖRÄNDRING AV JORDBRUKSMARK .....	202
9.3 VILKA MARKANSPRÅK FORMAR DAGENS LANDSBYGD OCH PÅVERKAR JORDBRUKSMARKENS BEVARANDE? .....	203
9.4 HUR KAN DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGEN PÅVERKA JORDBRUKSMARKENS FÖRÄNDRING? ....	204
9.4.1 Möjligheter och utmaningar .....	204
9.5 ETT KONTEXTUELLT LANDSKAPSPERSPEKTIV FÖR ATT FÖRSTÅ OCH REGLERA MARKANVÄNDNINGSFÖRÄNDRINGAR .....	210
9.6 VIDARE FORSKNING.....	215
<b>ENGLISH SUMMARY.....</b>	<b>216</b>
<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>228</b>

## BILAGOR..... 255

BILAGA 1: INTERVJUER TJÄNSTEPERSONER HÄLLNÄS.....	255
BILAGA 2: INTERVJUER JORDBRUKARE HÄLLNÄS.....	257
BILAGA 3: BREV TILL JORDBRUKARE INNAN INTERVJU, SANDNES .....	261
BILAGA 4: INTERVJUER JORDBRUKARE SANDNES.....	263
BILAGA 5: INTERVJUFRÅGOR TJÄNSTEPERSONER SANDNES OCH SARPSBORGS KOMMUNER, INKLUSIVE REGIONAL NIVÅ .....	265
BILAGA 6: SEMINARIUM MED FORSKARE, 26 APRIL 2011.....	267
BILAGA 7: UPPLÄGG OCH FRÅGOR VID SEMINARIUM MED TJÄNSTEPERSONER PÅ KOMMUNAL OCH FYLKESNIVÅ I SARPSBORG (25 OKTOBER 2011) OCH I SANDNES (18 JANUARI 2012) .....	268

## FIGURER

FIGUR 1: CENTRALA ASPEKTER AV RELATIONERNA MELLAN MÄNNISKAN OCH OMVÄRLDEN.....	39
FIGUR 2: INDIVIDUELLA FAKTORER SOM PÅVERKAR AKTIVITETER .....	42
FIGUR 3: TVÅ DIMENSIONER SOM SAMMANTAGNA DEFINIERAR DE TVÅ STYRNINGSPARADIGMEN "MILJÖ" OCH "PLAN" .....	56
FIGUR 4: FALLSTUDIEOMRÅDENAS LOKALISERING I SVERIGE RESPEKTIVE NORGE .....	65
FIGUR 5: JORDBRUKSLANDSKAPET I HÄLLNÄS .....	85
FIGUR 6: ÅKERMARK I SVERIGE ÅR 1944-2010. ....	86
FIGUR 7: JORDBRUKSFÖRETAG INOM OLIKA STORLEKSGRUPPER AV ÅKERMARK I SVERIGE ÅR 1970-2007.....	87
FIGUR 8: MARKANVÄNDNING I HÄLLNÄS ÅR 2000.....	95
FIGUR 9: INVÅNARANTAL I HÄLLNÄS FÖRSAMLING ÅR 1950-2009. ....	96
FIGUR 10: JORDBRUKSMARK I HÄLLNÄS ÅR 1951-2007 .....	99
FIGUR 11: ANTAL JORDBRUKSFÖRETAG INOM OLIKA STORLEKSGRUPPER AV ÅKERMARK I HÄLLNÄS ÅR 1951-2007.....	100
FIGUR 12: CENTRALA FAKTORER FÖR FORTSATT BRUKANDE I HÄLLNÄS.....	104
FIGUR 13: IDENTIFIERADE MARKANSPRÅK OCH SAMHÄLLSINTRESSEN I HÄLLNÄS, MED RELATIONER TILL JORDBRUKSMARK OCH JORDBRUKETS AKTIVITETER.....	110
FIGUR 14: IDENTIFIERADE DRIVKRAFTER FÖR JORDBRUKSAKTIVITETER OCH BEVARANDE AV JORDBRUKSMARK I HÄLLNÄS ÅR 1950-2010. ....	115
FIGUR 15: BUDSKAP FRÅN JORDBRUKARE I TÄTORTSNÄRA SANDNES "SPAR MATJORDA BYGG PÅ FJELL" ..	126
FIGUR 16: ÅKERMARK I NORGE ÅR 1945-2010.....	128
FIGUR 17: JORDBRUKSFÖRETAG INOM OLIKA STORLEKSGRUPPER AV JORDBRUKSMARK I NORGE ÅR 1969-2009.....	129
FIGUR 18: INVÅNARANTAL I SANDNES KOMMUN ÅR 1995-2013.....	137
FIGUR 19: MARKANVÄNDNING I SANDNES KOMMUN ÅR 2014.....	138
FIGUR 20: JORDBRUKSMARK I SANDNES KOMMUN ÅR 1996-2012.....	140
FIGUR 21: INVÅNARANTAL I SARPSBORGS KOMMUN ÅR 1995-2013.....	141
FIGUR 22: MARKANVÄNDNING I SARPSBORGS KOMMUN ÅR 2012.....	142
FIGUR 23: JORDBRUKSMARK I SARPSBORGS KOMMUN 1996-2012. ....	143
FIGUR 24: CENTRALA FAKTORER FÖR FORTSATT BRUKANDE I TÄTORTSNÄRA SANDNES.....	147
FIGUR 25: IDENTIFIERADE DRIVKRAFTER FÖR JORDBRUKSAKTIVITETER OCH BEVARANDE AV JORDBRUKSMARK I TÄTORTSNÄRA SANDNES.....	148
FIGUR 26: IDENTIFIERADE MARKANSPRÅK OCH SAMHÄLLSINTRESSEN I SANDNES OCH SARPSBORGS TÄTORTSNÄRA OMRÅDEN, MED RELATIONER TILL JORDBRUKSMARK OCH JORDBRUKETS AKTIVITETER.....	162

## TABELLER

TABELL 1: HUVUDSAKLIGA METODER .....	67
TABELL 2: JORDBRUKSFÖRETAG I SVERIGE, ÅR 1970-2007 .....	87
TABELL 3: JORDBRUKSFÖRETAG I HÄLLNÄS, ÅR 1951-2007 .....	100
TABELL 4: JORDBRUKSFÖRETAG I NORGE, ÅR 1969-2009 .....	128
TABELL 5: JORDBRUKSFÖRETAG I SANDNES 1996-2012. ....	140
TABELL 6: JORDBRUKSFÖRETAG I SARPSBORG 1996-2012 .....	143



# 1. INLEDNING

## **”Ikea vill bygga på Norges bästa kornmarker**

När Ikea vill bygga på Norges bästa jordbruksmark rasar lantmännen. (...) Ikea har bestämt sig för att bygga nytt varuhus i Vestby kommun, fyra mil utanför Oslo, på en landets bästa kornjordar. Och företaget kompromissar inte. Liknelsen med när Ikea bestämde sig för Östra Torp utanför Uddevalla ligger nära till hands. Också här protesterade LRF lokalt mot att god jordbruksmark skulle gå förlorad(...)” *Ur artikel i tidningen Bohusläningen (Blomgren, 2014).*

## **”Betesmarkerna växer igen.**

Sveriges betesmarker växer igen i allt snabbare takt. (...) Det minskande antalet mjölkgårdar tillsammans med storleksrationaliseringen skyndar på förbuskningen.(...) - Även om det finns betesdjur så är det inte säkert att de kommer ut i naturbetesmarkerna, säger Johan Wallander. I stället betar djuren på vallar och marker nära gården. Isolerade betesmarker några mil bort överges i ett tidigt skede, det kostar helt enkelt för mycket med daglig tillsyn och stängsling (...) *Ur artikel i ATL: Lantbrukets affärstidning (Persson, 2012).*

## **1.1 Hållbar resursanvändning och förändring av jordbruksmark**

Denna avhandling undersöker varför jordbruksmark förändras och den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka förändringen i Sverige och i Norge. Det är av flera anledningar angeläget att fördjupa våra kunskaper kring orsaker och konsekvenser av markanvändningsförändringar (jmf. Hersperger et al., 2010; Lambin et al., 2006). Det är viktigt att studera hur vi



som individer och samhälle nyttjar resurser för att kunna utveckla en hållbar användning av dem. En hållbar resursanvändning innebär ett brukande som inte äventyrar jordens resurser och som samtidigt bidrar till ökat välmående och social rättvisa (Miljödepartementet & Utrikesdepartementet, 2013; Nordic Council of Ministers, 2013; Norska Finansdepartementet, 2014; the High-level Panel on Global sustainability, 2012). Avhandlingens utgångspunkt är att vi fortsättningsvis måste sträva efter en mer hållbar användning av mark och vatten. För att kunna utveckla en mer hållbar förvaltning måste de sätt som markanvändningen sker på idag tydliggöras. Genom att fokusera på jordbruksmark som en livsnödvändig resurs i ett långsiktigt perspektiv bidrar arbetet med kunskapsunderlag för fortsatta diskussioner om utmaningar och förändringsmöjligheter som finns i vårt förhållande till resurser.

Sedan 1800-talet har stora förändringar skett i landsbygdens landskap i Sverige och Norge, mycket på grund av förändrade produktions- och konsumtionsflöden av mat, varor och tjänster (Emanuelsson, 2009; Hersperger & Bürgi, 2009; Kristensen et al., 2009). Jordbrukssektorns fortgående omvandling, allt mer präglad av internationell handel av livsmedelsprodukter, innebär att jordbrukets markanvändning präglas av beroende- och påverkansrelationer mellan ett stort antal aktörer och över långa avstånd. I Västeuropa har förändringarna av jordbruksmarken sedan 1950-talet yttrat sig i två divergerande trender; intensifiering av jordbruksproduktion i högproduktiva områden och övergivande i mer lågproduktiva och otillgängliga områden (Beilin et al., 2014; Emanuelsson, 2009; Hobbs & Cramer, 2007; Stoate et al., 2009). Där jordbruksmark överges förändras den till skogsplantage eller växer igen. Jordbruksmark förändras även till andra ändamål. Särskilt i tätortsnära områden tenderar markanspråk såsom infrastruktur, bostäder, handel, industri och friluftslivsområden att prioriteras framför upprätthållande av jordbruksmark (Barr, 2003; Larsson & Germundsson, 2012; Mbiba & Huchzermeyer, 2002; Overbeek, 2009; Theobald, 2001; UNEP, 2014, s. 50).

Mellan åren 1875-1999 kan den Skandinaviska halvöns gemensamma åkermarksareal betecknas ha genomgått tre huvudsakliga faser: en period av ökning, en period av stabilisering, och en period av minskning. Sedan 1950-talet har åkermarkens totala areal i Sverige och Norge minskat med cirka 14 procent (Li et al., 2013). Det är dock skillnader i utvecklingsförloppen i Sverige och i Norge. I Sverige ökade åkermarken kontinuerligt mellan åren 1875-1910, stabiliserades 1930-1950 och minskar sedan år 1950. I Norge ökade åkermarken kontinuerligt mellan 1875-1999. Det senaste decenniet, år 1999-2012, tenderar

jordbruksarealen minska även i Norge (Li et al., 2013; Statens landbruksförvaltning, 2009; Statistisk Sentralbyrå, 2013b). I tillägg har betesmarker i både Sverige och Norge förändrats till följd av både intensifiering av brukande och övergivandet av marker (Fjellstad et al., 2008; Persson, 2012; Statistiska Centralbyrån, 2013, s. 44).

Den skandinaviska jordbruksmarken är av god kvalitet sett till jordens sammansättning, den utsätts för förhållandevis liten påverkan från erosion och jordbruket har här god tillgång till vatten. Klimatförändringarnas effekter innebär att den skandinaviska jordbruksmarken relativt sett kan bli en viktigare resurs för livsmedelsproduktion i framtiden (Hudson, 1995; Jordbruksverket, 2013b; Kling, 2010; Lambin, 2012; Lundgren, 2011). Utifrån ett långsiktigt hållbart och globalt perspektiv är det problematiskt att åkermarken minskar i Skandinavien, där de fysiska förutsättningarna för produktion är goda. Därtill är det bekymmersamt att betesmarker förändras till andra ändamål då de, tillsammans med ängs- och hagmarker, är betydande för biologisk mångfald och kulturmiljövärden samt bidrar med estetiska värden (Lindborg et al., 2008). Särskilt hårdgörande av jordbruksmark till asfalt och betong är ett problem då denna förändring i princip är oåterkallelig.

Den ökade medvetenheten kring framtidens mat-, material- och energibehov sätter fokus på jordbruksmarkens användning. Jordbruksmarken är en livsnödvändig resurs för människors välmående, då människors brukande av denna mark bidrar med bland annat mat, material och energi. Varför förändras då jordbruksmarken? Är det olika drivkrafter som orsakar jordbruksmarkens förändring i olika bygder och länder? Vilken betydelse har sammanhangen för de förändringar som sker? I avhandlingen studeras förändringar av jordbruksmark i glesbygd och tätortsnära områden i Sverige och Norge. De fall som studeras är områden där situationen för jordbruk är problematisk, men på olika sätt. Det är därför intressant att närmare undersöka vad det är för anspråk som konkurrerar om marken och hur de skiljer sig åt i olika bygder. Genom att avhandlingen fokuserar på olika områden och två skandinaviska länder är det också relevant att analysera om utfallet i fallstudierna kan lära oss något om förutsättningarna för offentlig styrning av jordbruksmark.

Arbetet inriktas på klassiska geografiska frågor kring relationer mellan människa och miljö, men med särskild hänsyn till situation och sammanhang. I avhandlingen problematiseras de sätt vi tänker kring jordbruksmarkens betydelse, användning och förändring samt samhällets reglering av mark- och vattenresurser.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Avhandlingen syftar till att undersöka varför jordbruksmark förändras och den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka förändringen. Med utgångspunkt i ett kontextuellt landskapsperspektiv genomförs studier i både glesbygd och tätortsnära områden i Sverige och i Norge för att analysera både generella och specifika drivkrafter och deras påverkan på jordbruksaktiviteter. Genom användandet av olika fallstudier i två nationella kontexter kan förståelsen för jordbruksmark och dess dynamik i dagens samhälle både breddas och detaljeras. De olika fallstudierna innebär också att samhällets förutsättningar för styrning av jordbruk och jordbruksmark analyseras utifrån de specifika situationer som råder.

För att uppnå syftet har tre frågor formulerats. För att undersöka varför jordbruksmark förändras används i avhandlingen två olika perspektiv. Det första perspektivet utgår från jordbrukares aktiviteter och de faktorer som påverkar desamma:

### 1. Vilka är drivkrafterna bakom jordbruksmarkens förändring?

Det andra perspektivet för att undersöka varför jordbruksmark förändras utgår från olika aktörers markanspråk och de relationer som finns mellan markanspråken och jordbruksmark:

### 2. Vilka markanspråk förekommer på dagens landsbygd? Vilka är relationerna mellan markanspråken och jordbruksmarkens bevarande?

Den tredje frågeställningen är av mer diskuterande karaktär och bygger på resultaten från fråga 1 och 2:

### 3. Vilka förutsättningar för att påverka jordbruksmarkens förändring har den offentliga förvaltningen genom fysisk planering och jordbrukspolitik? Vilka utmaningar och förändringsmöjligheter kan identifieras?

Frågorna besvaras genom undersökningar i tre olika fallstudieområden; Hållnäs i Sverige, Sandnes i Norge och Sarpsborg i Norge. De tre fallen exemplifierar områden där situationen ur ett jordbruksperspektiv är

problematiske, och där avhandlingens teman och frågor framträder i ett tydligt sammanhang.

### **1.3 Arbetets positionering i förhållande till tidigare forskning**

Forskning kring markanvändningsförändringar och drivkrafter bakom förändringar görs inom olika discipliner med flera olika inriktningar och fokus (Bürgi et al., 2004; Hersperger et al., 2010; Lambin et al., 2006). Flera forskare menar att det är tveksamt om vi någonsin kommer komma fram till en allmängiltig teori kring vad som orsakar markanvändningsförändringar. Istället anses en syntes av olika teorier och synsätt kunna öka kunskapen för vilken mark som förändras och varför (Briassoulis, 2008; Hersperger et al., 2010; Lambin et al., 2006).

En betydande del av senare tids forskning kring hållbar användning av resurser utgår från ett systemperspektiv och analyser av samhällets respektive ekosystems resiliens. Under 1990-talet utvecklades begreppet socio-ekologiska system inom resiliensforskningen för att belysa betydelsen av människors resursanvändning för ekosystemens dynamik. Med begreppet syftar forskningen till att belysa länkarna mellan så kallade ekologiska och sociala system (Berkes & Folke, 1998; Folke et al., 2010; Plieninger & Bieling, 2012). Begreppet har fått stort genomslag sedan det introducerades, men det finns tillkortakommanden i hur det används (Anderies et al., 2006; Folke, 2006; Ostrom, 2009). Särskilt förståelsen av komplexitet och kopplingarna till den sociala sfären har i mindre grad betonats (Castree et al., 2014; Hedrén, 2014).

Ett alternativt och komplementärt forskningsperspektiv, vid sidan av systemperspektivet, är ett kontextuellt landskapsperspektiv. Inom den samhällsvetenskapliga landskapsforskningen förstås landskap som ett begrepp som integrerar den fysiska miljön och mänskliga samhällen (Head, 2007; Makarow et al., 2010; Wylie, 2007). Särskilt den nordiska landskapsforskningen har varit stark, och när det gäller förståelsen för landskaps rumsliga dimension är den svenska geografen Torsten Hägerstrand i framkant (Hägerstrand, 2009; Mels & Setten, 2007; Stenseke et al., 2012). Hägerstrands perspektiv på landskap innebär att materialitet, närhet och kontext är viktiga utgångspunkter för att

studera tillvarons uppbyggnad och förändring. Med detta synsätt studeras markanvändning i sitt unika sammanhang och beroende- och påverkansrelationer utöver den studerade markanvändningen betonas för att förstå varför förändringar sker.

Det kontextuella landskapsperspektivet såsom det här presenteras skiljer sig från ett systemperspektiv genom att variationen av anspråk och värden knutna till ett avgränsat fysiskt område belyses. Det förtydligar förekomsten av konflikter och synergier mellan olika aktiviteter och markanspråk. I forskning med utgångspunkt i socio-ekologiska system problematiseras sällan människan som aktör med varierande intressen och värderingar relaterade till marken (Bürgi et al., 2004; Eiter & Potthoff, 2007; Folke et al., 2010; Hedrén, 2014; Hersperger et al., 2010). Att människan ses som en aktör med varierande värderingar öppnar bland annat upp för en problematisering av vad verksamheten jordbruk kan vara. Det kan även bidra till nya insikter om orsakerna bakom markanvändningsförändringar.

## 1.4 Avhandlingens avgränsningar

Avhandlingen utgörs av fallstudier i tre områden i Sverige och Norge där jordbruksmark förändrats; Hållnäs, Sandnes och Sarpsborg. De tidsmässiga avgränsningarna passar väl för att studera jordbruksmarkens förändringar och den offentliga förvaltningens förutsättningar för påverkan idag. I Hållnäs har studierna en tidsmässig avgränsning från 1950-talet fram till år 2010. I Sandnes och Sarpsborg har istället de tidsmässiga avgränsningarna gjorts från mitten av 1990-talet fram till år 2011/2012.

All jordbruksmark som finns i Sverige och Norge är inte i samma utsträckning utsatta för de trender som studeras och fokuseras i detta arbete. I avhandlingen ingår inte jordbruksmark i glesbygd, med högkvalitativ jord och goda klimatförhållanden.

Undersökningarna om jordbruksmarkens förändring har alltså genomförts i Hållnäs församling i Tierps kommun i Sverige samt kommunerna Sandnes och Sarpsborg i Norge. I Hållnäs församling är de fysiska förutsättningarna för jordbruk inte fördelaktiga utifrån dagens ekonomiska villkor för livsmedelsproduktion. Förändring av jordbruksmark till annan markanvändning, framförallt skog, har där skett kontinuerligt sedan 1950-talet.

Hållnäs församling ligger 45 minuters bilresa från närmaste tätort med fler än 3000 invånare och är ett glesbygdsområde. Sandnes och Sarpsborgs kommuner är områden där jordbruksmarken i ett norskt sammanhang är av god kvalitet men där jordbruket är i konflikt om utrymme med andra markanspråk. Sandnes och Sarpsborg räknas som storstäder i Norge då båda områdena, tillsammans med deras grannstäder (Sandnes-Stavanger respektive Sarpsborg-Fredrikstad) har en befolkning på över 50 000 invånare. Förändring av jordbruksmark till annan markanvändning - framförallt bostäder och offentlig service, näringsliv och infrastruktur - har skett kontinuerligt sedan 1960-talet i de båda tätortspräglade fallstudieområdena.

En mängd olika aktörer och aktörsgrupper påverkar jordbrukets fysiska miljö. I denna avhandling fokuseras jordbrukare. Avgränsningen är gjord för att analysen av varför jordbruksmark förändras och den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka jordbruksmarkens förändring ska ha sin utgångspunkt i jordbrukarnas situation. I arbetet har också tjänstepersoner inom den offentliga förvaltningen inkluderats. Tjänstepersonerna betraktas i avhandlingen framförallt som en del av jordbrukets strukturella sammanhang, och behandlas därför inte på samma sätt som de intervjuade jordbrukarna. Andra aktörsgrupper, såsom byggherrar, finansinstitutioner, livsmedelskonglomerat, politiker och civilsamhället, har inte inkluderats i de empiriska undersökningarna i avhandlingen.

Geografi är ett ämne som möjliggör integration av flera aspekter som andra ämnen studerar var för sig. Utgångspunkten för det geografiska perspektivet är tid och rum vilket är fördelaktigt för att undersöka varför förändringar av den fysiska miljön sker. Avgränsningar och förenklingar är dock nödvändiga för att kunna analysera skeenden. Det innebär att det inte har varit möjligt att ge lika mycket plats åt samtliga aspekter och dimensioner som är av betydelse för varför den fysiska omgivningen förändras. Till exempel har det inte varit möjligt att inom ramen för avhandlingsprojektet fördjupa analysen kopplingar till psykologiska och biologiska aspekter av individers beslutsfattande, konsumtionens betydelse för jordbruksmarkens förändring, globala framtida mat- och energibehov, miljö- och rättvisefrågor, handelsrelationer samt transnationella företags exploaterande av olika mark- och vattenområden.

## 1.5 Ordlista – förtydliganden av begrepp

Att tydliggöra användningen av begrepp är betydelsefullt för genomförande av en studie liksom för hur forskningsresultat kan kommuniceras och vad slutsatser kan användas till. En grundläggande utgångspunkt för min förståelse för och användning av begrepp är att det inte finns tydliga skillnader mellan de dualistiska kategorier som vi i många fall använder för att kommunicera med varandra. För att klarlägga min användning har jag i detta avsnitt valt att förtydliga några av de centrala begreppen i arbetet.

*Förändring och förvandling av mark* – Förändring innebär en synlig ändring av marken. En förändring av jordbruksmark kan innebära allt från att marken används på ett nytt sätt för att öka produktiviteten till att marken ändras till oigenkännlighet genom annan markanvändning. Det är framförallt den senare typen av förändringar som fokuseras i detta arbete. Förvandling innebär en ändring av markens sociala betydelser, men det behöver inte medföra att den fysiska formen förändras. Förvandling sker när marken tillskrivs andra värden och betydelser. Förändring och förvandling är inte helt separerade från varandra; förvandlingar följs ofta av förändringar och förändringar kan påkalla förvandling (jmf. Wästfelt, 2004, s. 65-67).

*Jordbruksmark* – Den mark som betecknas som jordbruksmark består av både åker- och betesmark. Åkermark är lämplig att plöja och används vanligen för växtodling medan betesmark, tillsammans med ängs- och hagmark, inte är lämplig att plöja och används för bete (Statistiska Centralbyrån, 2008, s. 10).

*Landsbygd* - Landbygd är ett komplext och svårdefinierat begrepp. Definitionerna av landsbygd varierar beroende av vem som definierar och vilka förhållanden som avses (Formas, 2006; Glesbygdsverket, 2008a). Landsbygden uppfattas ofta som ett komplement till staden då de aktiviteter som försiggår skapar värden som ses som önskvärda funktioner för hela samhället (Formas, 2006). Det som över tid har förändrats är vilka värden som betonas. Traditionellt har landsbygden framförallt uppfattats bidra med produktion av varor och nyttigheter från de areella näringarna. Dessa värden är fortfarande viktiga, men de senaste decennierna har även natur- och kulturvärden och förutsättningar för rekreation och friluftsliv fått allt mer uppmärksamhet (Bucht, 2004; Eriksson, 2013; Saltzman & Svensson, 1997). Detta uppmärksammande har tidigare kallats "the new rural paradigm" (OECD, 2006), post-produktion (Wilson, 2001) eller en multifunktionell användning av

landsbygden (Brandt, 2003; Elgåker, 2011; Holmes, 2008). Viktigt att understryka är att landsbygder varierar. Det är därför tveksamt om man kan tala om en strikt övergång från en typ av användning och värdering till en annan. I arbetet används Glesbygdsverkets<sup>1</sup> operationella definitioner för *glesbygder*, *tätortsnära landsbygder* och *tätorter*. Den geografiska indelningen av områden görs utifrån befolkningens tillgänglighet till service och arbetsmarknad. Glesbygder definieras som områden med mer än 45 minuters bilresa till närmaste tätort med fler än 3 000 invånare samt öar utan fast landförbindelse. Tätortsnära landsbygder är områden som finns inom 5-45 minuters bilresa till närmaste tätort med fler än 3 000 invånare. Tätorter är orter som har fler än 3 000 invånare. Hit räknas även områden inom 5 minuters bilresa från tätorten (Glesbygdsverket, 2008a, s. 7, 13-14; 2008b, s. 1-2).

*Markanspråk* – Människor tenderar att ordna det fysiska rummet i avgränsade områden för specifika aktiviteter, olika markanvändningar och markanspråk (Hägerstrand, 1970, s. 21). Olika områden är till exempel avgränsade för bostäder, fritidsaktiviteter, handel, industri, infrastruktur respektive jordbruk. Den fysiska formen av markanvändning har dock olika värden och betydelser (Mels & Setten, 2007; Olwig, 2002). Beroende på vem som är aktör, var och när marken är lokaliserad så värderas den på olika sätt (Widgren, 2004). En typ av markanspråk (till exempel jordbruksmark) kan också ha flera sociala betydelser (till exempel för produktion, bevarande och/eller rekreation). Markägare och brukare har en särskild kompetens när det gäller att värdera mark och företa åtgärder i den fysiska miljön (Hägerstrand, 1993, s. 47; Stenseke, 1997, s. 12-13).

*Offentlig förvaltning* – Syftar på den administrativa offentliga sfär som har till uppgift att förbereda och verkställa politiska beslut. Den offentliga förvaltningen består av olika organ och sektorer inom överstatliga institutioner, stat, regioner, län, landsting/fylker och kommuner. Förvaltningen kallas också administration och byråkrati (Nationalencyklopedin, 2014a; Store norske leksikon, 2014a; 2014c). Denna avhandling fokuserar på kommunal och regional landskapsförvaltning, formad av aktörer och institutioner inom internationell och statlig jordbruks- och markpolitik. Det finns inte något tydligt avgränsad landskapsförvaltning i Sverige eller i Norge utan detta begrepp används i

---

<sup>1</sup> Glesbygdsverket var fram till 2009 en svensk statlig myndighet som hade som uppdrag att analysera regionala skillnader i välfärd och tillväxt samt verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen. Myndigheten övergick år 2009 till Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.



avhandlingen som ett samlingsnamn för sektorer och organ som sysslar med fysisk planering och jordbrukspolitik. Med den offentliga förvaltningen åsyftas här alltså i första hand den fysiska planeringen av mark- och vattenanvändning och de ersättningsystem som finns för jordbruksaktiviteter.

*Tätortsnära eller peri-urbana områden* - Är på olika sätt präglade av en uppblandning mellan traditionellt urbana och rurala fysiska former. De karaktäriseras av att det förekommer en stor mängd sinsemellan konfliktiserande aktiviteter, markanspråk och samhällsintressen på en begränsad yta (Adell, 1999; Allen, 2003; Hoggart, 2005; Qviström, 2007; Qviström, 2008a; Qviström, 2008b; von der Dunk et al., 2011).

*Rurala områden* - Innebär områden karaktäriserade av gles befolknings- och bebyggelsestäthet (Bein, 2006; Halfacree, 2009a; 2009b; Nationalencyklopedin, 2014c).

*Urbana områden* - Innebär områden med hög befolknings- och bebyggelsestäthet (Bein, 2006; Halfacree, 2009b; Nationalencyklopedin, 2014f).

## 1.6 Disposition

Avhandlingen består av nio kapitel. I **kapitel 2**, ges en bakgrund till jordbrukets förändring över tid i Sverige och Norge. Här diskuteras också problematiken kring jordbruksmarkens förändring och den offentliga förvaltningens reglering av jordbruksmark och jordbruksaktiviteter.

I **kapitel 3** presenteras de teoretiska utgångspunkterna för hur förändringar av jordbruksmark studeras i avhandlingen. Det teoretiska avstampet tas i ett tidsrumsligt eller kontextuellt landskapsperspektiv. Tidsgeografins materiella utgångspunkt och fokus på aktiviteter i sitt kontextuella sammanhang betyder att både aktörers aktiviteter och de sociala och fysiska sammanhangen betraktas som styrande för förändringar av tillvaron.

I **kapitel 4** ges en översikt över tidigare forskning inom ämnet för avhandlingen. Först introduceras forskning kring jordbruksmarkens förändring som fokuserar på aktörer respektive strukturella aspekter. I kapitlet presenteras därefter teorier och forskning som belyser att det förekommer olika synsätt för styrning och förvaltning av resursanvändning. Kapitlet avslutas med att den

analytiska ramen för avhandlingen formuleras. Utifrån den analytiska ramen studeras förändringar av jordbruksmark genom identifiering av drivkrafter bakom markanvändningsförändringar. Utgångspunkten tas i människors aktiviteter och de drivkrafter som möjliggör respektive begränsar människors aktiviteter i de fysiska och sociala sammanhangen. Genom att betona att tidrummet framförallt är en begränsad materiell resurs där människors olika aktiviteter och intressen gör anspråk på utrymme framställs också hur olika markanspråks och samhällsintressens relationer till jordbruksmark kan analyseras. Undersökningen av den offentliga förvaltningens förutsättningar för påverkan utgår ifrån att både dess organisation och de synsätt som förekommer måste beaktas.

I **kapitel 5** presenteras och diskuteras de metoder och tillvägagångssätt som används i arbetet. I kapitlet presenteras arbetets genomförande, fallstudier som metod, hur och vilka intervjuer som genomförts, tillvägagångssätt gällande dokumentstudier samt seminarier med forskare och tjänstepersoner. Analysprocessen och min roll som forskare diskuteras också.

Därefter följer två kapitel med empiriska resultat. I **kapitel 6** redovisas resultaten från studierna av förändringar av jordbruksmark i Hållnäs, Sverige. I **kapitel 7** presenteras undersökningarna av förändringar av jordbruksmark i tätortsnära områden i Sandnes och Sarpsborg, Norge. Kapitlet inleds med en genomgång av jordbruksmarkens förändring över tid i Sverige respektive Norge, samt den offentliga förvaltningens reglering av jordbruk och jordbruksmark. Vidare görs en genomgång av de sociala och fysiska förändringar som skett i fallstudieområdena, med fokus på jordbruk och jordbruksmark. I kapitlet presenteras och analyseras också resultat från intervjuer, dokumentstudier och seminarier för att utreda varför jordbruksmarken förändras. Drivkrafterna bakom jordbruksaktiviteter analyseras genom en indelning i tre olika kategorier; *begränsande*, *möjliggörande* respektive *direkt utlösande drivkrafter*. Genom kategoriseringen analyseras också andra markanspråks relationer gentemot jordbruksmarkens bevarande som begränsande respektive möjliggörande. Även den offentliga förvaltningens roll för förändringar av jordbruksmark diskuteras.

I **kapitel 8** diskuteras den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka förändringen av jordbruksmark. Kapitlet inleds med en analys av likheter och skillnader när det gäller reglering av jordbruk och jordbruksmark i Sverige och i Norge. I kapitlet undersöks sedan den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka förändring av jordbruksmark. Tre överlappande

dimensioner av beslutsfattande analyseras: *organisering i form av ansvarsfördelning mellan institutionella nivåer, tillvägagångssätt i förhållande till synsätt på styrning och på jordbruksmark samt verktyg för genomförande.*

I det avslutande **kapitel 9** presenteras avhandlingens slutsatser. Även arbetets bidrag till offentlig förvaltning och forskning diskuteras.

## 2. JORDBRUKETS FÖRÄNDRING, PROBLEMATIK OCH REGLERING

”It seems to me that people in Sweden have a ”pornographic” interest in food.

We like to watch it, to read about it – but not to do it...”

*EU-parlamentariker Marit Paulsen citerad i (Jewert, 2013, s. 35)*

”Markens samhällsvärde som långsiktig produktionsresurs verkar vara noll så länge I-länderna har råd att köpa mat från jordens olika hörn”

*”Miljöplaneringens utveckling - och MKB:s framväxt i Sverige”*

*(Skärbäck, 2000, s.198)*

### 2.1 Introduktion

Jordbruk är den form av markanvändning som detta arbete tar sin utgångspunkt i. Det finns problem med att koppla en fysisk markanvändning (som jordbruksmark) till enbart ett värde eller samhällsintresse då de betydelser som marken tillskrivs varierar mellan personer, tidsperioder och regioner. Landsbygden karaktäriseras idag av flera anspråk och därmed av nya relationer av konflikter och synergier (Formas, 2006; Riksantikvarieämbetet, 2008; Skjeggedal et al., 2001). Jordbruksmarkens förändringar måste därför kontextualiseras och ses i dess sociala och fysiska sammanhang för att förstås.

Detta kapitel syftar till att fungera som en bakgrund för undersökningen om varför jordbruksmark förändras till andra ändamål och vilka förutsättningar för att påverka förändringarna som den offentliga förvaltningen har. Inledningsvis berörs vad som sker och skett med jordbruket i Sverige och Norge. Vidare presenteras och diskuteras varför det är problematiskt att jordbruksmark i

Sverige och Norge förändras till andra syften. I det tredje avsnittet presenteras dagens reglering av jordbruksmark och jordbruk.

### 2.2 Situationen för jordbruk i Sverige och Norge

Primärnäringarna i Norge och Sverige står inför stora utmaningar. Jordbruksmarkens användning för matproduktion har sedan efterkrigstiden blivit allt svårare att upprätthålla då avkastningen i relation till insatserna i många fall inte är tillräckligt lönsam på en internationell livsmedelsmarknad. Produkter och livsmedel kan produceras billigare på andra platser. Globaliseringsprocesser, såsom den internationella handeln med livsmedel, medför att regioner specialiserar sig på viss produktion och importerar varor från andra regioner. Stora kvantiteter av livsmedelsprodukter säljs och transporteras på en global marknad och medför att jordbrukare är integrerade i världsomspännande nätverk och beroenderelationer (Primdahl, 2010; Primdahl & Swaffield, 2010; Swaffield & Primdahl, 2010). De svenska och norska jordbruken har svårigheter att vara internationellt konkurrenskraftiga. Det beror bland annat på de skandinaviska klimatförhållandena som medför en kort växtsäsong, relativt höga arbetskostnader men även förhållandevis hårda regleringar inom miljö- och djurskyddslagstiftning (Flygare & Isacson, 2003; Grimstad, 2013; Landbruks- og matdepartementet, 2011-2012; 2012-2013; Landsbygdsdepartementet, 2013).

Med början under 1800-talet kom en moderniseringsvåg över både Sveriges, Norges och övriga Europas jordbruk. Nya tekniker och metoder för växtförädling, tillsammans med användning av fossila bränslen och tillgång till handelsgödsel och bekämpningsmedel, ökade jordbrukets produktion (Emanuelsson, 2009; Flygare & Isacson, 2003; Gadd, 2000). I de flesta regioner blev jordbruket därmed mer effektivt och mindre arbetskraft behövdes för att producera samma mängd livsmedel. För jordbrukssektorn både i Skandinavien och i övriga Europa har denna modernisering inneburit omfattande förändringar för hur jordbruket är organiserat, dess aktiviteter och effekter (Emanuelsson, 2009; Flygare & Isacson, 2003; Strijker, 2005). Den globala produktionsökningen genom nya brukningsmetoder, bevattningssystem, förädlade frön, konstgödsel och bekämpningsmedel har möjliggjort en ökad global befolkning. Tack vare bättre tillgång till mat och näring har dessutom en större del av befolkningen bättre hälsa, mindre hårt arbete och generellt ökad

## 2. Jordbrukets förändring, problematik och reglering

välfärd. Men det finns även negativa effekter av det moderna och intensiva jordbruket. Till exempel medför användningen av kemikalier och näringsämnen vatten- och markföroreningar samt minskad biologisk mångfald. Den ökade efterfrågan på animalieprodukter innebär att djur behandlas som industriella råvaror. Den storskaliga produktionen med hög användning av fossila bränslen och förändring av skog och våtmarker till produktionsytor orsakar höga utsläpp av växthusgaser vilket förstärker den globala uppvärmningen (Clapp, 2011; Emanuelsson, 2009; Feagan, 2007; Flygare & Isacson, 2003; Strijker, 2005).

Clapp (2011) framhåller att förändringarna av det globala livsmedelssystemet sedan 1960-talet karaktäriseras av överlappande processer av industrialisering, globalisering, företagande och kapitalisering. Dessa processer har bland annat skapat nya förhållanden mellan producenter och konsumenter. Förhållandena karaktäriseras framförallt av allt längre avstånd och otydlighet gällande hur produktionen går till och vad som påverkar den, vem som har ansvar för produktionen samt vem som gynnas av att produktionen går till som den gör.

Med utgångspunkt i Finland menar Voutilainen & Wuori (2012) att den historiskt viktiga kopplingen mellan landsbygd och jordbruk i Skandinavien är bruten, i alla fall sett till arbetsinsats. Jordbruket blir allt mindre arbetsintensivt och istället allt mer kapitalintensivt vilket innebär att färre människor arbetar inom, och får sin inkomst från, jordbruksnäringen. För de som fortfarande arbetar inom jordbruket är stora kapitalinvesteringar nödvändiga för att få det att gå runt (jmf. Knutsen, 2007; 2011). Jordbruket är också allt mer kapitalintensivt i ett globalt perspektiv genom att det sedan 1980-talet blivit allt vanligare att transnationella företag producerar livsmedel och äger jordbruksmark samt att livsmedel och mark i ökad utsträckning blivit integrerade i globala finansinstitutioner såsom banker och fonder (Clapp, 2011). Dagens transnationella företag är inte lokaliserade i Sverige eller Norge, men de påverkar konkurrenssituationen för det svenska och norska jordbruket.

För att säkerställa goda intäkter från jordbruksföretagen är den dominerande trenden i både Norge och Sverige en utveckling mot allt större och mer specialiserade brukningsenheter. Vissa företag producerar spannmål, andra ägg, kött etcetera. Då lönsamheten försämras står jordbrukaren inför valet att genomföra ytterligare investeringar, stordrifts- och rationaliseringsåtgärder eller att utöka verksamheten med andra inkomster. Det finns alltså gårdar som kombinerar jordbruk med andra inkomstbringande aktiviteter. Att kombinera jord- och skogsbruk är vanligt i Sverige och Norge men även kombinationer

## 2. Jordbrukets förändring, problematik och reglering

med helt andra yrken och aktiviteter förekommer. Aktiviteterna behöver inte nödvändigtvis vara kopplade till vad som ses som traditionellt areella näringar eller livsmedelsproduktion, även när de har en koppling till gården. Det kan röra sig om hästuppfödning, energiproduktion, gårdsförsäljning, husvagnsuppställning, kulturaktiviteter och events, jordbruksturism samt olika typer av pedagogiska aktiviteter. För många jordbrukare ses idag en diversifierad inkomst som avgörande för att kunna överleva och sådana möjligheter är därför viktiga för att upprätthålla jordbruksmarken i aktivt bruk (Edenbrandt, 2012; Forssell, 2012; Knutsen, 2007; 2011; Landbruks- og matdepartementet, 2011-2012; Rogstad & Steinset, 2012; Saglie et al., 2006; Statistisk Sentralbyrå, 2010). Till exempel påvisar Landbruks- og matdepartementet (2011-2012) att år 2010 drev 69 procent av alla norska gårdar minst en annan näringsverksamhet än jord- och skogsbruk. Vidare framhåller Grimstad (2013, s. 130) att om båda vuxna i ett norskt jordbrukshushåll inkluderas är det i genomsnitt bara 20 procent av den totala inkomsten som kommer från jordbruksaktiviteter. Enligt statistik från det svenska Jordbruksverket (2007) svarade "annan näringsverksamhet" för 28 procent av jordbruksföretagens omsättning i Sverige år 2005.

Moderniseringen av jordbruket, tillsammans med att industrialiseringen ordentligt tog fart i Sverige och Norge från 1960-talet och framåt, har inneburit att människor i ökad utsträckning flyttat till tätorter och städer för att bo närmare sitt arbete. Den urbana befolkningen har vuxit sedan dess och efterfrågan på mark till boende och andra verksamheter i närheten av urbana områden är generellt hög. Hus och marker utanför städer överges samtidigt, framförallt på grund av liten möjlighet till arbete och ekonomisk verksamhet (Forsberg, 2005; Lewan, 1967). Av betydelse för brukande av jordbruksmark är också ökningen av privatbilism och utvecklingen av snabba och billiga transportmedel sedan 1960-talet. Denna utveckling har gjort det möjligt för människor att bo på landsbygden medan de arbetar i tätorter, då de kan pendla längre avstånd till arbete (Forsberg, 2005; Strijker, 2005). Det innebär att det finns möjligheter att utföra jordbruksaktiviteter på sin fritid, till exempel hållande av får eller hästar. Landsbygden har trots industrialisering och urbanisering således inte övergetts av den svenska respektive norska befolkningen, däremot har den nya värden och betydelser. Den urbana befolkningen investerar den ökade tillgången på tid och pengar i sommar- och/eller fritidshus och områden för fritidsaktiviteter på landsbygden. Över tid har en kontinuerlig ökning av den urbana befolkningen följts av en ökning i antalet besökare och fritidshusbefolkning i rurala områden (Arnesen et al.,

## 2. Jordbrukets förändring, problematik och reglering

2002; Aronsson & Tengling, 2003; Ericsson, 2006). Utöver att jordbruket specialiseras, intensifieras och rationaliseras för att vara globalt konkurrenskraftigt sker alltså även andra förändringar och förvandlingar på den svenska och norska landsbygden.

Förändringen av den rurala markanvändningen, dess betydelser och värden har tidigare beskrivits som en pågående övergång från en monofunktionell användning, karaktäriserad av intensiv och specialiserad produktion inom primärnärings, till en multifunktionell användning, där traditionell (livsmedels)produktion blandas med funktioner för rekreation och bevarande (Brandt, 2003; Elgåker, 2011; Holmes, 2008). Rekreation sker framförallt genom att (jordbruks)markerna erbjuder visuella upplevelser för besökare och möjligheter till friluftsliv. Bevarande syftar i sin tur till (jordbruks)aktiviteter som upprätthåller och skyddar eftertraktade natur- och kulturmiljöer (Bucht, 2004; Eriksson, 2013; Saltzman & Svensson, 1997). I ett längre tidsperspektiv är det dock viktigt att uppmärksamma att innan det moderna jord- och skogsbruket utvecklades – det som ovan omnämns som en monofunktionell användning – förekom ett mer multifunktionellt användande av landsbygdens utrymme (Harrington, 2009). Det är därför tveksamt om man kan tala om en strikt övergång från en typ av användning och värdering av rurala områden till en annan. Istället kan det handla om olika aktiviteter och betydelser under olika tider och i olika regioner.

### 2.3 Är det ett problem att jordbruksmark i

### Sverige och Norge förändras till andra ändamål?

#### 2.3.1 Tidsrumsliga avgränsningar påverkar problemformuleringen

Jordbruksmarken och jordbruket har alltså förändrats över tid både i Norge och i Sverige. Förändringarna avser omfattning sett till areal, antal aktiva gårdsbruk och storlek på gårdarna. Men är det ett problem att jordbruksmarken förändras till andra markanvändningsformer? Det beror på vilka perspektiv som anläggs. Användningen av jordbruksmark i ett globalt perspektiv tillsammans med handel av jordbruksprodukter innebär att konsekvenserna av jordbruks-



markens förändring i Norge respektive Sverige måste ses i ett bredare territoriellt perspektiv än Skandinavien för att inkludera relevanta sammanhang och beroende- och påverkansrelationer. Med stöd i vetenskaplig forskning och utifrån långsiktig hållbarhet och försiktighetsprincipen belyser detta avsnitt varför det är problematiskt att jordbruksmark i Norge och Sverige förändras till andra syften.

### 2.3.2 Förändringar av jordbruksmark

Internationellt har jordbruksmark både övergetts och nyproducerats under 1900-talet. I ett globalt perspektiv har det totalt skett en ökning av jordbruksarealer. Ökningen har skett på bekostnad av skogsmark och andra landskapstyper som har odlats upp (FAO, 2013).

Förändring av jordbruksmark till bebyggelse och hårdgörande genom asfaltering är ett fenomen som är internationellt uppmärksammat. Förändringen sker framförallt i tätortsnära eller peri-urbana områden eftersom de flesta städer runt om i världen utvecklats i nära relation med jordbruksområden (jmf. Barr, 2003; Mbiba & Huchzermeyer, 2002; Overbeek, 2009; Theobald, 2001). I en genomgång av forskning kring jordbrukens förändring i tätortsnära områden i Australien, Kanada, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och USA framhäver Buxton et al. (2006) att förändringen är problematisk för framtida livsmedelsproduktion då det är en kontinuerlig och oupphörlig förändring av högkvalitativ jordbruksmark som sker.

Med tekniska och ekonomiska synsätt menar vissa forskare att förändring av jordbruksmark till bebyggelse och asfalt inte är problematisk då det är en sådan liten andel av den totala jordbruksmarken som berörs och att det över tid kommer vägas upp av nya produktionsmetoder (Buxton et al., 2006, s.60-63). Fortsatt intensifiering av livsmedelsproduktionen genom till exempel genmodifiering, tillförsel av kemikalier och näringsämnen samt annan teknikutveckling ger möjligheter till ytterligare ökad produktion per ytenhet över tid. Sådan utveckling innebär eventuellt att färre arealer kan behövas för att producera samma mängd eller mer livsmedel. Dock påvisar till exempel Lambin (2012, s. 86) att en sådan typ av produktionsökning kommer innebära ökade ekonomiska, miljömässiga och sociala kostnader, särskilt sett i ett långsiktigt och globalt perspektiv.

## 2. Jordbrukets förändring, problematik och reglering

Cramer & Hobbs (2007, s. 7) menar att jordbruksmark också överges i de flesta delar av världen. Ur biodiversitetsperspektiv finns två olika utgångspunkter för vad övergivandet av jordbruksmark betyder. Att det innebär:

- möjligheter till återskapande av ekosystem som fanns före jordbruksaktiviteterna.
- hot om att ekosystem och biodiversitet som utvecklats tack vare jordbruksaktiviteterna kommer att försvinna.

Dessa utgångspunkter varierar mellan olika regioner och mellan olika forskare (Beilin et al., 2014; MacDonald et al., 2000; Matson & Vitousek, 2006). Det är bland annat relaterat till tidsperspektiv – hur länge det har funnits jordbruksaktiviteter i ett område – och i vilken utsträckning ekosystemen är beroende av mänsklig aktivitet för upprätthållande. Jordbruk orsakar och har orsakat degradering av habitat och arter världen över under lång tid. I vissa områden, bland annat i Europa, finns dock också många ekosystem som under flera tusen år har utvecklats i samspel med människors aktiviteter. Det är bland annat ängs- och hagmarker som har hög biologisk mångfald. Fortsatt mänskligt brukande av dessa marker på ett extensivt sätt är nödvändigt för att upprätthålla mångfalden av arter samt bevara områdena för dess kulturvärden. I både svensk och norsk politik, såväl som i EU:s jordbrukspolitik, uppmärksammas övergivandet av ängsmarker och naturbetesmarker som problematiskt för bevarande av biologisk mångfald, kulturminnen och kulturmiljöer (Europeiska kommissionen, 2013; Jordbruksverket, 2009b; Landbruks- og matdepartementet, 2011-2012, s. 15, 218-; Welinder et al., 1998). I andra områden kan istället övergivande av jordbruksaktiviteter ses som positivt för att gynna biodiversitet och ekosystemens funktioner. Det är framförallt i regioner där jordbruk inte varit en dominerande aktivitet för landskapets utveckling under så lång tid att ekosystem utvecklats i samspel med dessa aktiviteter eller där jordbruket utvecklats till en intensiv verksamhet präglad av monokulturer med hög användning av bekämpningsmedel och konstgödsel (Antrop, 2005; Beilin et al., 2014; Cramer & Hobbs, 2007).

### 2.3.3 Effekter av dagens livsmedelssystem

Dagens livsmedelssystem innebär att jordbruksmarken och jordbruket i Sverige och Norge måste ses i ett bredare territoriellt perspektiv än Skandinavien. I Sverige har befolkningen tillgång till 0,3 hektar åkermark per person. Denna

## 2. Jordbrukets förändring, problematik och reglering

areal är inte tillräcklig för vår livsmedelsförsörjning utifrån det konsumtionsmönster vi idag har. Med vår import av mat inräknad nyttjar vi cirka 0,4 hektar per person. Vi i Sverige använder därmed ungefär 1 miljon hektar mer än vad vi har tillgång till för livsmedelsproduktion. Samtidigt är tillgången på åkermark per person globalt sett ännu mindre, 0,21 hektar per person (Linnér & Messing, 2012). Det innebär att förändringar av markanvändningen i Sverige eller Norge påverkar markanvändningen på andra platser på jorden. Vi flyttar produktionen av det vi konsumerar till andra platser vilket får implikationer ur både rättvis- och miljösynpunkt (Deininger et al., 2011; Lambin, 2012; Meyfroidt et al., 2013). Enligt FN:s internationella resurspanel konsumerar Europas befolkning mer mark än vad som idag finns tillgängligt, på bekostnad av andra områden i världen (UNEP, 2014, s. 25, 27, 70, 82, 87-93).

Den internationella handeln med jordbruksmark, så kallad large-scale land acquisitions, kan här nämnas som ett fenomen som visar på förändrade förhållanden för jordbruket och jordbruksmarken globalt sett. Handeln innebär att kapitalstarka och ofta transnationella företag investerar i jordbruksmark i länder där klimatförhållanden för livsmedelsproduktion är goda och de ekonomiska riskerna låga. Forskning visar att ur lokalbefolkningens perspektiv är de storskaliga markförvärven framförallt djupt problematiska för den egna livsmedelsförsörjningen och rättigheter till mark (GRAIN, 2012; Olsson et al., 2012; Robertson & Pinstrup-Andersen, 2010). Kopplingar kan till exempel göras till förändring av regnskog till åker- och betesmark i bland annat Amazonas och Indonesien. Över tid har dessa förändringsprocesser inte enbart satts i förbindelse till lokalbefolkningens aktiviteter för deras eget uppehälle utan även storskaliga kommersiella skogs- och jordbruksföretag anses ha signifikant påverkan. Förändringar från skogsmark till åker- och betesmark orsakar bland annat förlust av biodiversitet och innebär även en försämring för jordens sammansättning gällande organiskt material och näringsinnehåll. I Amazonas är till exempel etablerandet av intensiv och storskalig boskapsuppfödning tillsammans med produktion av soja för världsmarknaden viktiga orsaker till förändring av skog till jordbruksmark (Lindsey & Simmon, 2007). I Indonesien och Malaysia är produktion av palmolja för livsmedel och biobränsle till världsmarknaden en betydande orsak till förändringar av skog och våtmarker till produktionsytor (Engström, 2008).

## 2. Jordbrukets förändring, problematik och reglering

Den skandinaviska jordbruksmarken och livsmedelsproduktionen kan också knytas till diskussioner om transporter av livsmedel inom den internationella handeln. De långa transporterna som handeln av livsmedel genererar skapar uppenbara miljöproblem. Det är dock förhastat att anta att närodlat alltid är bättre ur miljösynpunkt än det som är importerat eller odlat på längre avstånd. Vilken typ av transportmedel som används är betydelsefullt för miljöpåverkan. Transporternas miljöbelastning måste också ses i relation till det som sker vid själva produktionen. Viss produktion är mer miljöbelastande trots att den sker nära. Ett exempel är svensk köttproduktion som i stor utsträckning bygger på användning av importerat kraftfoder, jämfört med import av kött från extensiv betesproduktion (jmf. Feagan, 2007; SOU, 2005).

Det finns skäl att bevara och utveckla jordbruket också i länder där det inte är internationellt konkurrenskraftigt idag. Till exempel försvårar specialisering av produktion till ett antal områden globalt sett möjligheterna för att sluta växtnäringens kretslopp<sup>2</sup>. Storskalig import av foder till västra Europas intensiva djuruppfödning har exempelvis bidragit till allvarlig övergödning i stora områden, medan marken i regionerna där exporten sker ifrån riskerar att utarmas (Cunningham & Cunningham, 2008, s. 72, 195).

I den svenska utredningen "Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion" (SOU, 2005) understryks betydelsen av jordbruk med hänsyn till jordbrukets kollektiva eller multifunktionella värden. De kan till exempel vara biologiska värden i betesmarker men även värden av kulturarv, öppet landskap, rekreativsmöjligheter, matsäkerhet, rurala arbetstillfällen och levande landsbygd (Myrdal, 2001; OECD, 2001; Potter & Burney, 2002; Potter & Tilzey, 2005; 2007; Wästfelt et al., 2012). Uppmärksammandet av de kollektiva värdena belyser att jordbruk bidrar med flera resurser och nyttor som inte är prissatta med dagens ekonomiska värderingar. Detta eftersom:

"Jordbruk är ett biologiskt produktionssystem, beroende av mikroliv i marken, vattnets kretslopp och andra så kallade ekologiska tjänster, och påverkar i sin tur den biologiska mångfalden, vattnets kvalitet och andra gemensamma resurser som inte är prissatta" (SOU, 2005, s. 47).

---

<sup>2</sup> Produktion av livsmedel baseras på flera olika växtnäringssämnen, såsom kväve, fosfor, kalium och svavel. Dessa ämnen följer med livsmedlen till de platser där de konsumeras och hamnar i toalett- och hushållsavfall (Torstensson, 2000).

Det betyder att jordbrukets värden och kostnader inte alltid återspeglas i marknadspriserna samt att de ofta inte integreras i bedömningar av jordbruksmark som markanspråk och samhällsintresse i till exempel fysisk planering (Myrdal, 2001).

### 2.3.4 Framtida behov av mark till produktion

Trots en kontinuerlig ökning i jordbruks- och skogsbruksproduktivitet sedan 1950-talet bibehålls en hög efterfrågan på ständigt nya produktionsytor. Detta är oroväckande för den framtida tillgången på mark för livsmedels-, energi- och materialproduktion, särskilt sammankopplat med de sociala och miljömässiga effekter som det ständiga förändrandet av mark till produktion bidrar till (Deininger et al., 2011; Holmgren, 2012; Lambin, 2012; Lambin & Meyfroidt, 2011). Det är svårt att få en tydlig bild över de framtida behoven av mark eftersom olika data används för att beskriva problematiken. Till exempel menar FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) att den globala matproduktionen behöver öka med ca 70 procent till år 2050, och till år 2080 räknar man med att ytterligare 100 till 250 miljoner hektar åkermark behövs för att klara livsmedelsförsörjningen till en växande befolkning (FAO, 2009). Samtidigt som mer mark anses behövas för livsmedelsproduktion i framtiden visar studier att cirka 40 procent av maten som idag odlas aldrig når konsumenternas munnar (Gustavsson et al., 2011). I fattiga länder beror detta framförallt på undermåliga transporter och lagring. I rika länder kastas också mycket mat på grund av höga kvalitetskrav, oaktksamhet och överdriven fixering till datummärkning. Här finns stora möjligheter att minska behovet av mark till en global livsmedelsproduktion (Gustavsson et al., 2011; Jewert, 2013).

Även om vi kom till rätta med den mat som slängs behövs mer mark för våra framtida produktionsbehov. Ett ökat behov av jordbruksmark över tid uttrycks till exempel av Hermele (2010) och European Commission - Standing Committee on Agricultural Research (2011) som understryker att en växande världsbefolkning inte kan överleva på dagens jordbruksmark, särskilt inte om vi vidhåller den nuvarande köttkonsumtionen. I tillägg visar forskning att ännu mer arealer för produktion behövs om vi vill minska användningen av miljö- och hälsoskadliga kemikalier och samtidigt producera samma mängd, eller mer, livsmedel. Ett ökat behov av mark för biobränsleproduktion och material från biomassa, för att möta önskemål om att ersätta användning av fossila bränslen och icke förnyelsebara material, innebär också en ökad press på

befintlig jordbruksmark (FAO, 2009; Hermele, 2010; Holmgren, 2012; Lambin, 2012; Linnér & Messing, 2012; Smith et al., 2010).

### 2.3.5 Jordbrukets fysiska förutsättningar i Skandinavien

Det moderna intensiva jordbruket, med hög användning av näringsämnen och kemikalier, gör att de fysiska förutsättningarna för brukande är mindre viktiga för var och vilken produktion som pågår. En ökad medvetenhet och anpassning till de fysiska och sociala förutsättningarna för jordbruk har dock framförts som centralt om vi vill ta hänsyn till rättviseaspekter av dagens produktion, minska beroendet av fossila bränslen och användningen av miljö- och hälsoskadliga kemikalier vid produktion och transport av livsmedel, sluta växtnäringens kretslopp samt ta hänsyn till jordbrukets kollektiva värden (Feagan, 2007; Murdoch, 2000). Därför bör hänsyn tas till jordbrukets specifika förutsättningar i Skandinavien i diskussioner kring jordbruksmark och livsmedelsförsörjning.

Markens fysiska egenskaper gör att jordbruksmarken i Skandinavien har god kvalitet. Åkermarkens sammansättning av unga sediment och moränjordar från inlandsisen gör att marken har en hög produktionsmässig kvalitet och struktur jämfört med många andra platser. De jordar som används som åkermark i Skandinavien är i stor utsträckning skapade av processer under relativt sen geologisk tid, vilket medför att jorden i mindre utsträckning är urlakad på mineraler. Genom vittring frigörs kontinuerligt viktiga växtnäringssämnen från dessa mineraler. I tropiska och sub-tropiska områden är jordarna som regel mycket äldre och har därför lägre andel mineraler som fungerar som inneboende växtnäringssämnen (Lundgren, 2011).

En annan aspekt som gör de skandinaviska och nordeuropeiska förhållandena för jordbruket speciella i ett internationellt perspektiv är klimatet. Klimatet i Skandinavien innebär att jordbruket har god tillgång till vatten och att det här är relativt små extremer av torka och skyfall. Globala variationer i klimatet gör att Nordvästra Europa, delar av USA och Sydamerika är nära nog de enda områdena globalt som inte har en kraftig påverkan från erosion (Hudson, 1995; Kling, 2010). Klimatförändringarnas effekter med ökad nederbörd och temperatur kan innebära att klimatet för odling i Skandinavien blir bättre än idag, samtidigt som det blir sämre i andra regioner (Jordbruksverket, 2013b; Lambin, 2012). Den skandinaviska jordbruksmarken kan med andra ord bli en viktigare resurs för livsmedelsproduktion i framtiden.

### 2.3.6 Jordbruksmark och försiktighetsprincipen

Utifrån försiktighetsprincipen är det problematiskt att jordbruksmark i Sverige och Norge förändras <sup>3</sup>. Försiktighetsprincipen är en modell för offentligt beslutsfattande i situationer då en möjlig miljö- eller hälsorisk anses påvisad, men då tillgänglig vetenskaplig kunskap är otillräcklig för en säker slutsats angående riskens existens eller storleksordning <sup>4</sup> (Bäckstrand, 2003; COMEST, 2005; Europa - EU:s officiella webbplats, 2014; Europeiska kommissionen, 2000; Handl, 2012). Grundläggande för försiktighetsprincipen är att kunskapsbrist inte får användas som skäl för att avstå ifrån skyddsåtgärder, utan vi bör istället vara försiktiga för att i möjligaste mån mildra eller undvika framtida miljö- och hälsoproblem.

Detta avsnitt har visat att vi inte helt säkert kan veta om vi kommer att behöva den norska och svenska jordbruksmarken för internationell mat, energi, och/eller materialproduktion i framtiden men utifrån föreliggande kunskap är det oförsiktigt att utan eftertanke överge respektive hårdgöra jordbruksmark. Tre aspekter är särskilt viktiga i sammanhanget:

- de fysiska förutsättningarna för jordbruk i världen och i Skandinavien,
- indikationer om sociala och miljömässiga effekter av att flytta produktion till andra platser och fortsatt intensifiera brukandet med kemikalier och näringsämnen samt
- de värden utöver livsmedelsproduktion som jordbruket bidrar till.

---

<sup>3</sup> Här ska det poängteras att det finns en skillnad mellan jordbruksmark och jordbruksproduktion. Att bevara jordbruksmark måste inte nödvändigtvis innebära att jordbruksproduktionen skyddas från den internationella marknaden. Istället kan det innebära att jordbruksmarken bevaras från exploatering på ett sådant sätt att det finns möjlighet att vid behov återigen kunna ta den i anspråk. Plantering av skog på jordbruksmark är ett mindre problem än hårdgörande av och bebyggelse på jordbruksmark då skogsplanteringar kan återföras till jordbruksmark vid behov.

<sup>4</sup> Försiktighetsprincipen eller försiktighetsansatsen har fastställts internationellt, både inom FN och EU. I Sverige ger Miljöbalkens allmänna hänsynsregler, Miljöbalken kapitel 2, uttryck för försiktighetsprincipen. I Norge pågår arbete med att införa principen även i norsk rätt, men den norska naturvårdslagstiftningen bygger redan nu på den så kallade "føre var-prinsippet" (Store norske leksikon, 2014b).

Med ett globalt försiktighetsperspektiv på jordbruksmarken är det problematiskt att jordbruksmark i Sverige och Norge förändras till annan markanvändning. Det är därför angeläget att undersöka varför en sådan förändring sker och vilka förutsättningar som finns för att påverka förändringen.

## 2.4 Reglering av jordbruksmark och jordbruksaktiviteter

### 2.4.1 Markanvändningsplanering och ekonomiska ersättningar

I detta avsnitt görs en övergripande beskrivning av samhällets förvaltning av jordbruksmark och jordbruk i Sverige och Norge, med främsta fokus på dagens situation. Det är viktigt att påpeka att detta inte är en heltäckande beskrivning då fältet är brett, svåröverskådligt och komplext. Den förvaltning som har dominerande påverkan i avhandlingens fallstudieområden har fokuserats; den fysiska planering som bedrivs på kommunal och regional nivå och de ersättningssystem som finns för jordbruksaktiviteter och brukande.

### 2.4.2 Reglering av markanvändning

Fysisk planering är ett samhälleligt styrmedel för långsiktigt agerande och syftar till det sätt som samhället planerar och försöker styra användningen av mark- och vattenresurser. Denna typ av planering omnämns också som markanvändningsplanering och syftar till att med hänsyn till medborgarnas välfärd såväl som företags och organisationers nytta reglera användningen av den fysiska omgivningen. Fysisk planering är det styrmedel samhället använder för att samordna och disponera utrymme som resurs och göra avvägningar mellan olika användningsområden (Nyström & Tonell, 2012; Parker & Doak, 2012).

Genom den fysiska planeringen i Sverige och Norge har politiker på den kommunala nivån rätt att besluta om hur vi ska använda mark och vatten, vilka



## *2. Jordbrukets förändring, problematik och reglering*

aktiviteter som ska ta plats var, när och hur. Det görs i Sverige i översiktsplaner respektive detaljplaner och i Norge i kommunplaner respektive regleringsplaner. Den konkreta planeringsmetoden som framförallt används i denna planering är zonerings där områdets användning pekas ut. Traditionellt innebär zonerings att det inom avgränsade områden regleras vilka aktiviteter som inte får genomföras eller så pekas specifika värden ut, vilka inte får skadas eller försämrats (Hägerstrand, 2001; Parker & Doak, 2012). Den regionala nivån i planeringssystemen i Norge och i Sverige fungerar som sektorssamordnande, med översyn av statliga intressen i den kommunala planeringen, och ansvarar för framtagandet av regionala markanvändningsplaner.

Det finns också skillnader mellan de båda ländernas fysiska planering och förvaltning av mark som är viktiga att belysa. I Sverige används den regionala fysiska planeringen som instrument för styrning av mark- och vattenanvändning i mindre utsträckning än i Norge. Enligt tidigare forskning (Böhme, 2002; Hofstad, 2013; Kalbro et al., 2010) anses det svenska systemet mer hierarkiskt; med en tydlig uppdelning mellan vilken beslutsnivå som har vilket ansvar och ett visst antal plantyper som kan användas. I Norge anses systemet mer komplext; offentliga myndigheter på statlig, regional och kommunal nivå formulerar planeringsstrategier tillsammans med andra intressenter. Det norska systemet ses möjliggöra att flera aktörer än offentliga myndigheter kommer till tals tidigt i planeringsprocesserna, vilket kan ses som att planeringen i större utsträckning bygger på tillit och gemensam kunskap, men samtidigt öppnar det upp för fler konflikter (Böhme, 2002; Hofstad, 2013; Kalbro et al., 2010).

Den offentliga förvaltningens markanvändningsbeslut, till exempel om var framtida bebyggelse placeras, hur gränserna för ett naturreservat dras eller var en väg etableras i vår omgivning, är av grundläggande betydelse för hur den fysiska miljön formas och vilka värden som kan bevaras. Välgrundade avvägningar och prioriteringar mellan olika alternativa bebyggelsestrukturer och kunskap om deras konsekvenser i den fysiska omgivningen är avgörande för att uppnå uttalade målsättningar om hållbar markanvändning. Begreppet hållbar utveckling eller bärkraftig utveckling fungerar som en överordnad strategi i både Sverige och Norge (Boverket, 2014; Hansen et al., 2004; Miljödepartementet & Utrikesdepartementet, 2013; Nordic Council of Ministers, 2013; Norska Finansdepartementet, 2014; Norska forskningsrådet, 2014). de Groot (2006) menar att beslut om resurs- och utrymmes användning som inte tar hänsyn till ekologiska, sociala och ekonomiska värden ofta

resulterar i monofunktionell markanvändning som inte är långsiktigt hållbar. Grundläggande innebär hållbar resurs- och markanvändning att ekonomiska, ekologiska och sociala dimensioner uppmärksammas vid beslutsfattande kring hur vi ska använda mark och vatten (Miljödepartementet & Utrikesdepartementet, 2013; Nordic Council of Ministers, 2013; Norska Finansdepartementet, 2014; Oskam & Feng, 2008; the High-level Panel on Global sustainability, 2012). Det finns dock utmaningar i hur politiken och den offentliga förvaltningen i Sverige och i Norge konkret kan ta sådan integrerad hänsyn, både i utformning av beslutsprocesser och i faktiska beslut.

### 2.4.3 Reglering av jordbrukets aktiviteter

Situationen för det skandinaviska jordbruket, med avkastningar som inte alltid är tillräckligt lönsamma för att konkurrera på en internationell livsmedelsmarknad, har över tid påverkat uppfattningar av jordbruk som aktivitet och jordbruksmarken som resurs. På många håll i Europa har jordbruket sedan början av 1900-talet uppfattats vara i behov av omvandling för att bli ekonomiskt lönsamt. I Sverige har politiska åtgärder fokuserat på ökad rationalisering och effektivitet för primärnäringsarna (Emanuelsson, 2009; Flygare & Isacson, 2003; Larsson, 2004; Strijker, 2005). I Norge har idéerna om rationalisering och effektivisering inte fått lika stort genomslag i politiken. Sedan 1960-talet har det ändå skett en omvandling i den norska jordbrukssektorn då norska jordbruksföretag för att öka produktiviteten blivit större och mer specialiserade. I diskussioner med norrmän under arbetets gång har det flera gånger framkommit att den norska jordbrukspolitikens starka fokus på självförsörjning och upprätthållning av norsk matproduktion kan härledas till krigsminnen om svält och nöd under andra världskriget.

Det finns betydande skillnader i hur stora överföringar av offentliga medel som går till jordbruket i Norge respektive Sverige. Norge stöttar sin produktion i betydligt högre utsträckning. För år 2010 beräknade The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) att produktionsstödet (räknat utifrån ett producer support estimate, PSE <sup>5</sup>) till de norska jordbrukarna var 61 procent av de totala kostnaderna för jordbrukarna medan

---

<sup>5</sup> Producer support estimate är en indikator på det årliga ekonomiska värdet av överföringar från konsumenter och skattebetalare till jordbruksproducenter. Indikatorn är mätt på gårdsnivå och innefattar både direkta och indirekta stödformer enligt OECD (2014).

## 2. Jordbrukets förändring, problematik och reglering

det inom EU, inklusive Sverige, låg på 22 procent (OECD, 2011). Enligt OECD (2011) har prisregleringar gentemot jordbruket minskat sedan mitten av 1990-talet i alla OECD-länder. Istället har det generella stödet till jordbruket, till exempel i form av investeringar i infrastruktur, marknadsföring samt utbildning och forskning ökat. Denna trend syns till exempel i Norge där det skett en nedgång i det offentliga stödet till enskilda jordbrukare över tid. Enligt OECD:s beräkningar låg produktionsstödet till de norska jordbrukarna under 1980- och 1990-talen på cirka 70 procent (Li et al., 2013; OECD, 2011, s. 57-64).

Trots olika politiska system, utgångspunkter och åtgärder påverkas jordbruket i både Sverige och Norge allt mer av aktörer och processer på internationell skala då sektorns regleringar och stöd i ökad grad är beroende av förhandlingar inom EU och inom Världshandelsorganisationen (WTO) (jmf. Cruickshank et al., 2009; Vangsgraven Stubberud, 2007). Sedan 1980-talet har jordbruks- och landsbygdspolitiken i Sverige, i Norge respektive i EU:s jordbrukspolitik Common Agricultural Policy (CAP), utvecklats mot att prioritera andra former av aktiviteter och verksamheter än enbart livsmedelsproduktion (Bowler & Ilbery, 1999; Flygare & Isacson, 2003; Harvold et al., 2008; Myrdal, 2001; Potter & Tilzey, 2005; Rønningen et al., 1995). Enligt Bowler & Ilbery (1999) har EU:s jordbrukspolitik utvecklats till att stötta jordbruksföretag i att gå från en intensiv till en mer extensiv produktion. Denna förskjutning har sin grund i det livsmedelsöverskott som intensiv produktion skapat, tillsammans med en oro för jordbrukets miljöpåverkan. En mer extensiv produktion minimerar utsläpp av näringsämnen och kemikalier och kan även öka bevarandet av habitat för viktiga arter i jordbrukslandskapen (Bowler & Ilbery, 1999).

Beslutsfattare i Norge och inom CAP, och till viss del även inom WTO, har också gradvis lyft fram behovet av en breddad inkomstbas för jordbrukare. Införandet av begreppet multifunktionalitet i jordbrukssektorns stödssystem kan ses som en sådan breddning (Almås, 2005; Bowler & Ilbery, 1999; Potter & Tilzey, 2005). Ett dilemma med införandet är att det inte finns någon enhetlig definition av vad multifunktionalitet är. Flera studier pekar dock på att multifunktionalitet är de värden utöver föda och fiber som produceras inom jordbruket (Almås, 2005; Myrdal, 2001; Yrjölä & Kola, 2004). Multifunktionella värden karaktäriseras av att de i huvudsak syftar till rekreation och bevarande snarare än traditionell (livsmedels)produktion. Uttryckt annorlunda, det som produceras är - istället för handelsvaror - kollektiva nyttor eller allmänna intressen. Ren luft, god vatten- respektive jordkvalitet, naturvärden och en vacker utsikt är exempel på kollektiva nyttor. Då dessa nyttigheter inte har en

## 2. Jordbrukets förändring, problematik och reglering

ekonomisk marknad, brukar det krävas att staten på olika sätt reglerar och stöttar produktionen av dem (Carlsson, 2008; NOU, 2013, s. 32-33).

De norska forskarna Harvold & Nordahl (2012) argumenterar, precis som de finska forskarna Voutilainen & Wuori (2012), att även om det finns goda intentioner att förespråka innovationer och nya aktiviteter på landsbygden genom (retoriska) förändringar i politiken i Norge, Sverige såväl som EU och USA så är den dominerande delen av politikens mål och åtgärder fortfarande fokuserade på traditionell (livsmedels)produktion (jmf. Brauer & Dymitrow, 2014; Marsden, 2003; Wilson, 2001). Potter & Tilzey (2005) poängterar att det som beskrivits som en övergång från ett monofunktionellt till ett multifunktionellt fokus i jordbrukspolitikerna, där man vill blanda traditionell livsmedels- och fiberproduktion med rekreations- och bevarandefunktioner, i realiteten inte stämmer. Istället menar Potter & Tilzey (2005) att båda synsätten på jordbruk och landsbygd förekommer och är i konflikt i förhandlingar inom WTO, EU och på nationella nivåer i hela Europa. Anledningen till konflikterna anses vara att uppmärksammandet av de multifunktionella värdena av jordbrukets aktiviteter står i kontrast till neoliberal visioner inom WTO som syftar till att *"taking government out of agriculture"* (Potter & Tilzey, 2005, s. 589). Det gör dessa frågor extra politiskt känsliga. Ekonomiska ersättningar och stöd till multifunktionalitet och allmänna intressen rimmar illa med frihandelsregimen.

## 3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

”Det är ingenting att ta lätt på hur vi bor tillsammans med varandra och andra varelser på jordytan. Frågorna om fred, biodiversitet, om global förändring eller om fördelningen av tillgångar kan diskuteras var för sig. Man är dock blind, om man inte ser att de bakomliggande realiteterna och förändringskrafterna är djupt invävda i varandra. Tidslig och rumslig ordning och oordning hänger ihop. Vill man förstå, förutse eller rentav försöka ingripa på djupet, måste man göra klart för sig hur vår egen varaktighet i tiden sammanhänger med allt annats utsträckning och varaktighet i det jordiska rummet.”

*Ur ”Jordytans timligt fyllda rum” av Hägerstrand (2000, s.10)*

### 3.1 Introduktion

I detta kapitel presenteras avhandlingens teoretiska utgångspunkter. Kapitlet består av tre avsnitt. I det inledande avsnittet presenteras ett tidsgeografiskt perspektiv på landskap<sup>6</sup>. Det tidsgeografiska perspektivet kopplas sedan till teorier kring aktörers och sociala strukturers roll i vår världs förändring samt hur förändringar av markanvändning tidigare studerats. Därefter presenteras att tidsgeografins materiella utgångspunkt och fokus på aktiviteter i sitt kontextuella sammanhang ger en ingång för hur man kan förstå och undersöka aktörer och strukturella aspekter i samspel, särskilt med hänsyn till tidrummet som begränsat utrymme för materiell tillvaro. I det andra avsnittet diskuteras

---

<sup>6</sup> Tidsgeografien kan ses som ett teoretiskt perspektiv men kan även användas för empiriska studier av individers tids- och rumsanvändning. Tidsgeografien har också utvecklat ett eget grafiskt beskrivningssätt (Bladh, 1995; Ellegård, 1999; Ellegård & Svedin, 2012; Friberg, 1993; Lenntorp, 1999; Åquist, 2002). I avhandlingen används det tidsgeografiska perspektivet som en rumslig kontextuell utgångspunkt för att förstå hur och varför landskap förändras (Ellegård & Svedin, 2012; Hägerstrand, 2009; Qviström, 2003; Sui, 2012).

de sociala och fysiska sammanhang som vi som aktörer existerar i. I det tredje avsnittet sammanfattas de teoretiska utgångspunkterna.

## 3.2 Tidsgeografi - ett kontextuellt landskapsperspektiv för att undersöka förändringar

### 3.2.1 Tidrummet som begränsat och närhetens betydelse

I detta avsnitt fokuseras några av Hägerstrands teoretiska bidrag för att fördjupat analysera hur och varför landskap förändras. Sammantaget formuleras dessa utgångspunkter som ett kontextuellt landskapsperspektiv. Även om Torsten Hägerstrand primärt inte är känd som landskapsgeograf så tillförde hans forskning viktiga bidrag för förståelsen av landskap i den svenska geografin (Bladh, 1995; Ellegård & Svedin, 2012; Mels & Setten, 2007). Mels & Setten (2007) menar att från mitten av 1980-talet rörde sig Hägerstrands teoretiska argumentation gällande landskap runt makt, kunskap och representation. Dessa idéer har utvecklats ytterligare av senare tids landskapsforskare (se till exempel Mels & Setten, 2007; Olwig, 1996; 2002; 2007; Qviström, 2007; Setten, 2004; Widgren, 2004).

Landskap är enligt Hägerstrand ständigt föränderliga avsnitt bestående av biofysiska och geofysiska processer, ting, organismer och mänskliga aktiviteter (Hägerstrand, 1993; 2009). Denna syn på landskap innebär att både fysiskt materiella och socialt immateriella dimensioner är viktiga att undersöka för att förstå förändringar av vår tillvaro <sup>7</sup>. Att det är av vikt att integrera även de socialt immateriella dimensionerna beror på att **rum såväl som tid är både officiellt överenskomna och personligt upplevda**.

Tid och rum är officiellt överenskomna genom att vi har gemensamma begrepp och kategorier för att mäta och kommunicera förhållanden i och förändringar

---

<sup>7</sup> Se till exempel Sui (2012) för en analys och diskussion kring Hägerstrands syn på tid och rum och dess betydelse för användning och utveckling av tidsgeografi idag.

### 3. Teoretiska utgångspunkter

av tidrummet; till exempel kalendrar, klockor, koordinater, areaenheter och markanvändningskategorier. Samtidigt är tid och rum personligt upplevda genom våra sinnen och uppfattningar om oss själva i omvärlden. Utifrån våra uppfattningar och erfarenheter tillskriver vi olika platser i rummet olika värden och betydelser. På samma sätt finns personliga upplevelser och användningar av tid; som "rätt tid" för att fatta beslut eller utföra en specifik aktivitet (Sui, 2012). Att både materiella och immateriella dimensioner måste integreras för att studera landskap och förändringar understryks också av flera andra forskare (Makarow et al., 2010; Mitchell, 2008; Olwig, 1996; Olwig & Mitchell, 2007; Wylie, 2007).

En central utgångspunkt för tidsgeografin är de materiella dimensionerna, eftersom handlingar och händelser alltid har en fysisk anknytning (Hägerstrand, 2009). Den materiella anknytningen innebär att **tidrummet främst ses som en begränsad resurs**; som ett begränsat utrymme där konkurrerande aktiviteter vill ta plats (Hägerstrand, 1964; 2009, s. 57-, 160-, 165-, 269). Den materiella och kontextuella utgångspunkten för tidsgeografin innebär att landskap - utfallet av relationer mellan människor och den fysiska miljön - kan ses som ett tredimensionellt diorama som ständigt förändras. Människors, tings och organismers sammanlänkning samt maktutövning i tid och rum formar och omformar det tidsgeografiska utrymme som vår tillvaro består av (Emmelin, 1996; Hägerstrand, 2000; 2009). Att uppfatta tidrummet som en begränsad resurs sätter fingret på den ständiga prioritering och maktkamp som sker om utrymmet. Både på individuell och på samhällelig nivå sker oupphörliga och icke-avgränsade processer om vems aktivitet eller vilka samhällsintressen som ska få utrymme (jmf. Olwig, 2002, s. 13)<sup>8</sup>.

Inom tidsgeografin synliggörs människans roll i landskapets förändringsprocesser genom begreppet projekt. Begreppet syftar på de genomtänkta och målsyftande handlingar som människor utför i den fysiska

---

<sup>8</sup> Tidsgeografin har kritiserats för den materiella utgångspunkten då den medför en risk att människor inte ses som olikartade aktörer (Castree et al., 2013b). Det betyder att det finns en risk att människors varierande motiv och ambitioner bakom olika aktiviteter inte belyses. Utgångspunkten i de materiella dimensionerna av tillvaron och de aktiviteter som utförs förtydligar däremot relationerna mellan olika aktörers aktiviteter och mellan olika markanspråk.

### 3. Teoretiska utgångspunkter

omgivningen (Hägerstrand, 2009, s. 156)<sup>9</sup>. Ett projekt utgörs av flera aktiviteter som tillsammas syftar till ett gemensamt mål. När människor genomför aktiviteter använder de resurser och sin tid. Alla mänskliga projekt har därför gemensamt att de tar tid att genomföra och att de alltid genomförs i det begränsade tidrummet<sup>10</sup>. Det innebär att alla projekt inte kan genomföras, det finns en konkurrens mellan projekt både inom en individ och mellan individer. Andra människors projekt påverkar mina möjligheter att utföra aktiviteter. Vissa projekt kan samtidigt ha flera mål och en och samma aktivitet kan uppfylla flera målsättningar. Det finns således både konflikter och synergier mellan olika aktiviteter (Ellegård, 1990; Ellegård, 1999; Hägerstrand, 2009, s. 156; Pred, 1981; Törnqvist, 1981). Begreppet projekt är givande då det förtydligar att människors aktiviteter är beroende av tidsrumsligt utrymme.

Den tidsgeografiska utgångspunkten i det fysiskt materiella innebär ett uppmärksammande av det begränsade utrymmet både i tid och i rum. För att studera hur användning och förändring av det begränsade utrymmet ter sig fokuseras närhetens och kontextens betydelse. Det särskilda med ett kontextuellt landskapsperspektiv, och hur det skiljer sig från ett systemperspektiv, kan förtydligas genom resonemang om att all forskning ägnar sig åt studier av antingen likheter eller närheter (Hägerstrand, 1982; Qviström, 2003; Törnqvist, 1981). Den mesta forskningen ägnas åt att studera likheter. Likhetsforskningen (såsom forskning med ett systemperspektiv) försöker nå kunskap om universella orsaksförhållanden som är oberoende av tid och plats genom att studera tillsynes isolerade faktorer och relationerna mellan dem. Som exempel uttrycker Ostrom (2009) att genom utvecklandet av ett ramverk för att förstå så kallade socio-ekologiska system kan samma variabler användas för att studera olika socio-ekologiska system över hela

---

<sup>9</sup> Viktigt att här poängtera är att människor inte alltid är rationella eller enbart utför genomtänkta handlingar. Vi fattar både medvetna och omedvetna beslut och vi har en mängd vanor och beteenden som vi inte reflekterar över varje gång vi genomför dem. Vidare, även om vi anser oss fatta övervägda beslut, så uppstår det hela tiden konsekvenser av våra beslut som vi inte förutser när vi först reflekterade kring situationen (jmf. Bladh, 1995, s. 30; Giddens, 1984, s. 41-92). Detta ger att det finns svårigheter att förutse framtiden utifrån dagens situation.

<sup>10</sup> En kommentar kan här göras om användningen av Informations- och kommunikationsteknik (IKT) för digitala möten, handlingar och informationsdelning. Handlingar utförda digitalt genom IKT påverkar vår gemensamma livsvärld både fysiskt och socialt även om spåren inte alltid syns för blotta ögat i köttvärlden; genom traktorn på åkern eller grävskopan i jorden. Alla aktiviteter som utförs, såväl digitalt som fysiskt, är direkt i eller är knutna till den fysiska världen genom människors kroppar.



### 3. Teoretiska utgångspunkter

världen och på så sätt kan kunskap om olika resursanvändningar ackumuleras. Forskning som fokuserar på närhet (såsom forskning med ett kontextuellt landskapsperspektiv) väljer istället att studera de specifika förhållanden som råder på en plats vid en viss tid för att nå kunskap om varför det ser ut som det gör. Kunskap kan med denna utgångspunkt inte ses som självklart ackumulerbar utan istället kan forskningsresultat från ett fall indikera något om företeelser och fenomen utanför fallstudieområdet. Självklart finns det överlappningar; få forskare är ointresserade av kontexten som omger forskningen och forskning som fokuserar på närhet systematiserar och kategoriserar också det empiriska materialet (Qviström, 2003, s. 18-19). De olika forskningsperspektiven kan därför ses som komplementära.

Att kategorisera omvärlden utifrån likhet innebär att de kontextuella relationerna mellan olika aktiviteter och intressen sällan belyses (Hägerstrand, 1982; 2000; Qviström, 2003, s. 15-; Törnqvist, 1981). En kontextuell utgångspunkt skiljer sig därmed från en utgångspunkt i systemtänkande då det betonas att geobiofysiska processer, ting, organismer samt mänskliga aktiviteter är fysiskt närliggande och därigenom kan påverka varandra även utan att de har en funktionell relation. Närhet uppmärksammar den fysiska samvaron (jmf. begreppet samrumslighet; Hägerstrand (2009, s. 219)), vilket belyser den konkurrens som finns mellan olika människor, ting, organismer och fenomen i ett landskap. Även närhetens betydelse för de immateriella dimensionerna lyfts fram: den sociala, kulturella och historiska situationen på en plats vid en viss tidpunkt. Till exempel påverkar en vägetablering på åkermark dels den mark där etableringen sker men även den närliggande marken. De värden och betydelser vi knyter till den närliggande marken förvandlas av etableringen, vilket i förlängningen kan leda till förändring också av denna mark. Ur ett samhällsperspektiv kan det efter vägens etablering bedömas som mer intressant att bygga bostäder eller näringslivsverksamhet på den närliggande ytan än att bevara åkermarken. Ur ett aktörsperspektiv kan istället vägdragningen innebära både möjligheter och begränsningar till fortsatt brukande av marken. Vägen kan gynna pendling till alternativa inkomstmöjligheter, service och sociala aktiviteter, och därmed underlätta fortsatt brukande. Vägdragningen kan dock också innebära att jordbruksmark tas i anspråk för etablerandet. Den fysiska närheten till vägen påverkar den omkringliggande marken, både gällande sociala betydelser och värden som vi knyter till marken och vår fysiska användning av den. Genom denna typ av kontextuellt tänkande kan konflikterna och prioriteringarna mellan olika

mänskliga aktiviteter och samhällsintressen som tidrummet består av tydliggöras (Hägerstrand, 1982; 2009, s. 156, 219; Törnqvist, 1981, s. 120).

Att använda ett kontextuellt landskapsperspektiv öppnar upp för nya insikter. Istället för att bortse ifrån det unika och särskilda **innebär det tidsrumsliga tänkandet inbegripande och förtydligande av de specifika situationer och de förhållanden som råder eftersom det kan ge kunskap om de förändringsprocesser som försiggår**. Då det är mycket komplexa processer som pågår finns det svårigheter vid undersökning och analys av närhetens betydelse (Qviström, 2003, s. 26-). Den mer konkreta innebörden av närhet är kontextualisering; att i studier av markanvändningsförändringar medvetandegöra att en individs möjligheter att handla i en specifik situation, liksom de förändringar som sker, påverkas av alla geobiofysiska processers, tings, organismers och människors närvaro. Viktigt att förtydliga på ett teoretiskt plan blir också att det inte är människors, organismers, tings och geobiofysiska processers närvaro var för sig som är av betydelse – utan att alltings närvaro sammantaget skapar ett unikt landskap specifikt för den situationen (i tidrummet), vilket påverkar möjligheterna till handling. Nu och framtiden påverkas av det som varit och det som är.

**Det tidsrumsliga synsättet, med utgångspunkt i den begränsade tillgången på tid och rum, förtydligar förekomsten av konflikter och synergier mellan olika aktiviteter och markanspråk** (Ellegård, 1990; Ellegård, 1999; Hägerstrand, 1982; 2009; Törnqvist, 1981). I områden där flera markanspråk vill ta plats är människors olika aktiviteter och värderingar ofta i konflikt med varandra. Det kan till exempel vara jordbruksmark mot vägutbyggnad eller enskilda intressen om en näringslivetablering gentemot allmänna intressen om bevarande av ett grönområde. Synergier mellan intressen förekommer i situationer då flera samhällsintressen existerar på samma fysiska yta - med koppling till samma markanvändning - och att den fysiska närheten bidrar till samverkan mellan intressena. Det kan till exempel vara friluftslivsvärden och biologisk mångfald som upprätthålls genom extensiva jordbruksaktiviteter. Ett tidsrumsligt perspektiv som betonar olika typer av aktiviteter i deras specifika kontext kan därmed bidra till nya insikter kring markanvändningsförändringars orsaker samt implikationer för offentlig förvaltning av markanvändning.

### 3.2.2 Aktörer och drivkrafter bakom förändringar av mark

Det tidsrumsliga synsättet innebär att landskap ses som ett begränsat utrymme som ständigt förändras genom samrumsligheten mellan geobiofysiska processer, ting, organismer samt människors aktiviteter. För att analysera samhällsförändringar som till exempel leder till omställning av jordbruksmark kan vi vända blickarna till Anthony Giddens och hans struktureringssteori. I struktureringssteorin försöker nämligen Giddens (1984) överbrygga polariseringen mellan två synsätt på samhällets förändring; att samhällsförändringar framförallt styrs av aktörer eller av sociala strukturer. Giddens försöker överskrida ett sådant dualistiskt perspektiv, då han menar att det finns ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan aktörer och sociala strukturer genom mänsklig praktik. I det moderna samhället förekommer ett dialektiskt förhållande mellan individer (aktörers handlingar) och samhället (det strukturerande sociala systemet) då sociala strukturer är skapade av människors handlingar och samtidigt både möjliggör och begränsar dessa handlingar (Giddens, 1976, s. 121). Giddens menar att sociala strukturer ska förstås som de sociala regler som begränsar och möjliggör människors aktiviteter i tid och rum (Giddens, 1984, s. 25). De sociala reglerna förändras dock oupphörligt; när människor utför aktiviteter reproducerar eller omvandlar de ständigt strukturerna.

Enligt Bladh (1995) och Castree et al. (2013a) har struktureringssteorin och tidsgeografin gemensamma beröringspunkter. Detta genom att båda beaktar komponenter som tid, rum och vardagslivets aktiviteter. Till exempel betonar Giddens (1984, s. 110-) att mänsklig aktivitet alltid befinner sig i en unik tidsrumslig kontext.

Hersperger et al. (2010) visar att det i tidigare forskning i huvudsak finns fyra olika modeller för att studera förändringar av markanvändning. Vilken modell eller synsätt som används påverkar studiernas tillvägagångssätt såväl som resultat. Modellerna utgör olika synsätt på relationerna mellan aktörer, drivkrafter och förändringar av marken:

1. Drivkrafter ses som direkt relaterade till markanvändningsförändringar.
2. Drivkrafter ses påverka aktörer som i sin tur gör förändringar av marken.
3. Drivkrafter och aktörer ses som nära sammanlänkande och interaktionen mellan dem orsakar förändringar av marken.

#### 4. Aktörer ses vara centrala för förändringar av marken.

Enligt ovanstående är Herspergers modell 2 och 3 möjliga sätt att hantera dynamiken mellan aktörer och strukturer. Idéerna om strukturering som en dynamisk och ständigt föränderlig process mellan individer är intressanta på ett ontologiskt och ett abstrakt teoretiskt plan, men medför svårigheter att operationalisera i den empiriska forskningen (Castree et al., 2013a). I denna avhandling används därför den andra modellen som Hersperger et al. (2010) presenterar. Synsättet medför att aktörer och drivkrafter är lika viktiga för förändringar av marken. Drivkrafter är de strukturella aspekter som påverkar aktörers handlingsutrymme och motiv. Det är dock aktörers aktiviteter som orsakar förändringar av marken. För att integrera den bredd av drivkrafter som påverkar människors aktiviteter, och inte enbart avgränsa dessa till de sociala strukturerna, förstås drivkrafter här som de strukturella aspekter som finns i individers fysiska och sociala sammanhang. Det valda synsättet grundar sig framförallt på vikten av att separera mellan individen och det som påverkar individen, dels för att kommunicera med andra kring resultaten (jmf. Castree et al., 2013a) och dels för att identifiera eventuella förändringsmöjligheter i individens sammanhang.

#### **3.2.3 Att undersöka landskapets förändring genom fokus på människors aktiviteter**

Tidsgeografin innebär fokus på både rum och tid. Det geografiskt rumsliga bör kompletteras med en tidsdimension, eftersom landskap är i ständig förändring och dynamik (Hägerstrand, 1993; 2000; 2009). Här finns också en möjlig ingång till hur förändringar kan studeras. För att integrera tiden och de oupphörliga processer som ständigt förändrar vår tillvaro sätts människors aktiviteter i fokus. Tillsammans med andra organismer, ting och geobiofysiska processer väver människors aktiviteter vårt vardagsliv och vår gemensamma livsvärld (jmf. begreppet Tillvaroväven, Hägerstrand (2009, s. 96). Genom och i människors aktiviteter skapas och förändras vår tillvaro ständigt (Hägerstrand, 2000, s. 20; 2009, s. 229; Jansund & Westermark, 2013, s. 32; Shove et al., 2012, s. 1-20).

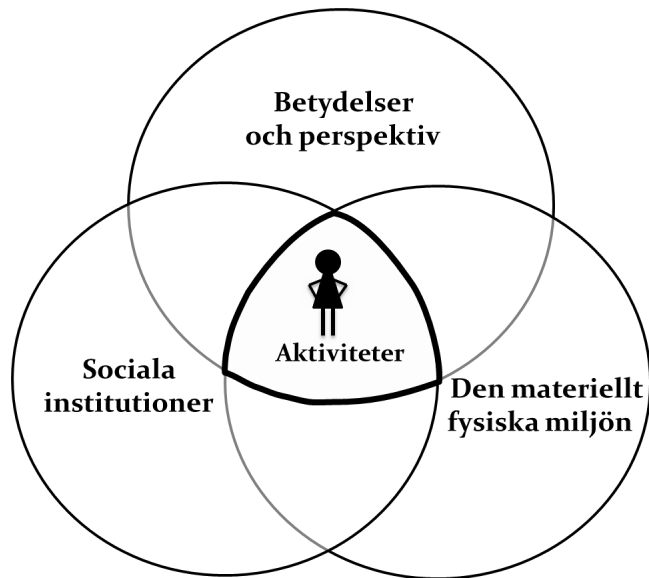
Med en aktivitetsansats kan man studera människors möjligheter och begränsningar till handling i varje situation. Förändringar av markanvändning kan därmed studeras genom fokus på det vi ständigt är beroende och påverkade av; både vad som finns i den fysiska miljön (det som är fysiskt

närvarande i rummet) och av historiska och samtida förlopp (det som varit och är i tid).

Genom att belysa det handlingsutrymme vi som individer har i vår vardag understryks att vissa handlingar är omöjliga för individen att genomföra i en specifik situation. Det finns vissa hinder och restriktioner kring våra handlingar. Inte vad som helst kan hända när som helst. Med utgångspunkt i den begränsande tillgången på tid och rum benämner Hägerstrand (1970) tre olika typer av sådana hinder som i) kapacitetsrestriktioner, ii) kopplingsrestriktioner respektive iii) styrningsrestriktioner. Kapacitetsrestriktioner innebär att människors kapacitet att utföra aktiviteter är begränsad av att dygnet bara har 24 timmar, och att vi bara kan röra oss ett visst avstånd under denna tid. Det tidsrumsliga utrymmet som vi kan handla inom är därmed begränsat. Den andra typen av restriktioner, kopplingsrestriktioner, innebär att vi människor behöver samrumslighet med andra för att utföra handlingar. Vi är beroende av att andra människor, organismer och/eller verktyg befinner sig på samma plats i tidrummet för att kunna utföra aktiviteter. Den tredje formen av restriktioner, styrningsrestriktioner, innebär att det finns begränsningar i vem som har tillträde till och makt i olika sektorer och domäner. De sätt som vi organiserar vårt samhälle påverkar vem som ges möjlighet att såväl forma och fatta beslut som att genomföra aktiviteter. Till exempel påverkas jordbruksmark och jordbrukets aktiviteter av att dagens offentliga förvaltning är organiserad dels i en flernivåstruktur med olika institutionella nivåer (global, mellanstatlig, nationell, regional, lokal) och i en sektorsstruktur där olika markanvändningar regleras separerade från varandra (Hägerstrand, 2001).

### **3.3 Människors fysiska och sociala sammanhang**

Bladh (1995) har utvecklat teoribilden kring de centrala aspekter som förekommer mellan människor och den fysiska omgivningen, vilka ger en god utgångspunkt för att analysera landskapets förändringar, figur 1. De centrala aspekter Bladh (1995) belyser i relationerna mellan människor och den fysiska omgivningen sammanför den fysiska miljön och människors aktiviteter (praktik), styrning (makt) och uppfattningar (mening). Bladhs figur bygger på en kombination av tidsgeografi och struktureringsteori. Jag har delvis omformat figuren för att passa mina syften. Genom figuren och nedanstående resonemang preciseras mer tydligt vad ett landskapsperspektiv kan utgöras av.



**Figur 1: Centrala aspekter av relationerna mellan människan och omvärlden** (Efter Bladh, 1995, s.41-44).

Enligt Bladh (1995) är det materiella fysiska landskapet eller **den materiellt fysiska miljön** det som förändras genom interaktion mellan geobiofysiska processer, organismer, ting och mänskliga aktiviteter. Det fysiska landskapets form och processer påverkar vilka aktiviteter vi utför, var vi utför dem och hur vi utför dem. Till exempel påverkar jordens kvalitet, klimat och nederbörds mängder jordbruksmarkens användningar. Även tillgången till fysiska ting påverkar vilka aktiviteter som utförs. Till exempel är tillgängliga tekniska verktyg centrala för den typ av jordbruk som bedrivs.

Vidare organiserar vi människor, som sociala medlemmar av en gemenskap, vårt samhälle genom socialt konstruerade regler om vem som får göra vad, när och på vilken plats. Dessa officiella och inofficiella normer, regler, praxis och traditioner utgör de sociala aspekterna av relationen mellan människor och den fysiska omgivningen; "det institutionella landskapet" (Bladh, 1995) eller **sociala institutioner**. Med fokus på socio-ekologiska system påpekar Berkes & Folke (1998) att sociala institutioner utgör de reglerande faktorer som påverkar människors användning av de livsnödvändiga ekosystemen. De reglerande faktorerna är immateriella och förändras ständigt inom mer eller mindre

### 3. Teoretiska utgångspunkter

formaliserade sociala institutioner som påverkar mänskliga aktiviteter i det fysiska landskapet. Enligt Giddens (1976) utgörs dessa sociala institutioner av (i) de aktiviteter som utförs av varje aktör; (ii) en specifik uppsättning av aktörer; och (iii) de beroenderelationer som finns mellan en aktörs aktiviteter och alla andra aktörers aktiviteter.

De sociala institutionerna utgörs av relationer som både är medvetna och omedvetna för oss i vår vardag. De består till exempel av vår familj, våra vänner och våra kollegor som påverkar oss både genom vad som uppfattas som eftersträvansvärt, men också genom vilka aktiviteter som faktiskt genomförs. Också produktions- och konsumtionsrelationer liksom distribution av livsmedel, handelsavtal och val av handelspartners för import och export av varor är sociala institutioner. Även den samhällliga organiseringen av politik och förvaltning för beslut kring markanvändning, markägande, resursanvändning och resursfördelning sker inom sociala institutioner. Denna organisering innefattar också beslutsvägar för vem som ska få göra vad, när och hur. Beslutsvägarna påverkas i sin tur till exempel av organiseringen av polisväsende, domstolar, nämnder, landsting, regioner, länsstyrelser, kommuner, stadsdelar, företag etcetera och deras respektive ansvars- och maktutdelning/fördelning. Vidare utgör privata företag, organisationer och föreningar sociala institutioner. Forskningsinriktningar, olika typer av projekt och kampanjer som skapar intresse och opinion för vissa frågor och perspektiv ses också som sociala institutioner. De sociala institutionerna kan därmed ses som normerande regler och styrmedel som existerar i varje given situation, till exempel i form av olika normer för hur vi ska bete oss i olika sammanhang eller vad vi uppfattar som viktigt att prioritera och eftersträva. Det innefattar också lagar och regler, ekonomiska styrmedel som subventioner och skatter, utbildning och information samt utformning av olika beslutsprocesser. För att förstå förändring av jordbruksmark är sociala institutioner för jordbruk och markanvändning av särskild betydelse att undersöka. I detta arbete fokuseras de sociala institutioner som jordbrukare i de undersökta fallstudierna framhåller som centrala för sitt brukande samt den offentliga förvaltningens reglering av jordbruksmark och jordbruksaktiviteter.

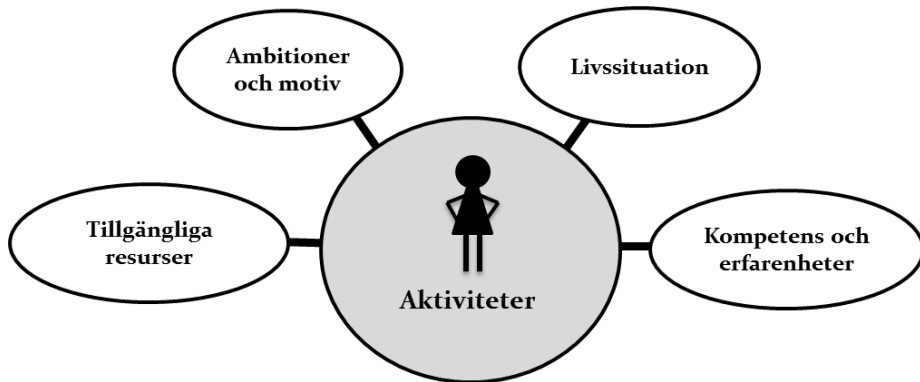
Det fysiska landskapet (såväl som de sociala institutionernas organisering och uppbyggnad) är förbundna med andra immateriella aspekter; den mening eller betydelse som människor förknippar med sin omgivning. Dessa aspekter kallar Bladh "Betydelselandskapet" vilket kännetecknas av de **betydelser och perspektiv** som individer eller grupper av individer ger det fysiska landskapet.

### 3. Teoretiska utgångspunkter

Hur vi uppfattar och tolkar samt vilka betydelser eller meningar vi tillskriver den fysiska omgivningen har inverkan på hur vi handlar eftersom olika uppfattningar ger olika utgångspunkt för vilka aktiviteter som ses som önskvärda, både på individ- och samhällsnivå. Till exempel är synen på om människan ska anpassa sig till eller dominera över den fysiska miljöns förutsättningar och processer en grundläggande skiljelinje (Bladh, 1995; Emmelin et al., 2010; Sandell, 2000). Widgren (2004) betonar att av särskild betydelse för att studera markanvändningsförändringar är att den fysiska formen av markanvändning har olika betydelser eller sociala värden beroende på var och när de är lokaliserade. Till exempel finns stora skillnader i vad som uppfattas som urbant och ruralt eller natur och kultur på olika platser och över tid, vilket påverkar värderingar av den fysiska miljön, regler kring såväl som aktiviteter i den. Detta arbete inriktas på de uppfattningar och betydelser som jordbrukare respektive offentlig förvaltning tillskriver jordbruksmark.

Länken mellan de sociala dimensionerna och den materiella fysiska dimensionen utgörs av det Bladh kallar "Handlingslandskapet". Vilket innebär att **människors aktiviteter** ständigt omformar det materiella och immateriella landskapet. Människor fattar beslut om och utför handlingar som omformar landskapet utifrån individuella värderingar, attityder och kompetenser tillsammans med socialt institutionaliserade uppfattningar, normer, regler och lagar som föreligger vid den givna situationen (jmf. även Shove et al 2012, s. 14, 22-41). Samtidigt befäster eller omvandlar våra handlingar de immateriella sociala dimensionerna. Beslut om vilka aktiviteter människor genomför sker genom medvetna och reflexiva överväganden och syftar oftast till att uppnå ett visst mål utifrån våra ambitioner och motiv. Även vår livssituation, de resurser som finns tillgängliga och vår kompetens och erfarenhet påverkar vilka handlingar vi utför, figur 2. Vem som är aktör är därför avgörande för de förändringar som sker (Hägerstrand, 2009, s. 258-261; Moser, 1996; Primdahl et al., 2004).





**Figur 2: Individuella faktorer som påverkar aktiviteter.**

Människor fattar dock beslut under förutsättningar som vi inte själva valt: både de materiellt fysiska och de immateriella sociala sammanhangen ger möjligheter och restriktioner för handlingar. De strukturella aspekter som påverkar våra handlingar ses här som drivkrafter bakom våra aktiviteter.

Det är viktigt att poängtera att de olika aspekterna som Bladh formulerar mellan människor och den fysiska omgivningen är analytiska tanke kategorier. Det innebär att det i egentlig mening inte finns någon reell separation: vid konkreta mänskliga aktiviteter är kategorierna alltid sammanvävda. Tidens betydelse är även viktig att förtydliga, då det processuella uppmärksammandet inte framkommer i figur 1. Landskap är ständigt föränderliga vilket innebär att relationerna mellan människor och sammanhang oupphörligen förändras. Vidare tar figuren inte explicit hänsyn till alla andra aktörers (människors, organismers och tings) aktiviteter som konkurrerar och samexisterar i det tidsrumsliga utrymmet. Dessa aktörer ses här som integrerade i de fysiska och sociala sammanhangen.

### **3.4 Sammanfattning av de teoretiska utgångspunkterna**

De teoretiska utgångspunkter som presenterats och diskuterats i detta kapitel ger att avhandlingen grundar sig i ett tidsgeografiskt perspektiv på landskap. Det tidsgeografiska synsättet utgår från den begränsade tillgången på tid och

### 3. Teoretiska utgångspunkter

rum, vilket förtydligar att det finns konflikter och synergier mellan olika aktiviteter och markanspråk. Det kontextuella landskapsperspektivet och en aktivitetsansats innebär att markanvändningsförändringar undersöks genom att utgå från aktörers aktiviteter och de tids- och rumsspecifika sociala och fysiska sammanhangen som dessa alltid befinner sig i (jmf. Bladh, 1995; Shove et al., 2012). Att undersöka varför jordbruksmark förändras kan därför göras genom att studera jordbrukets aktiviteter och de strukturella aspekter som möjliggör respektive begränsar dem. Det kontextuella landskapsperspektivet medför tre centrala utgångspunkter för hur förändringar av jordbruksmark studeras:

Den tidsgeografiska kontextuella ansatsen innebär ett förtydligande av att människors aktiviteter alltid sker i en specifik tidsrumslig situation. Ansatsen medför att **kontextualisering blir centralt för studier av markanvändningsförändringar**, eftersom det tydliggör de tidsrumsligt specifika processer som försiggår.

En ansats som fokuserar på människors aktiviteter samt de tidsrumsligt specifika sammanhang som påverkar aktiviteterna innebär vidare att både aktörer och strukturella aspekter kan beaktas, eftersom det är genom och i aktiviteter som de möts. Därmed **betonas dynamiken mellan aktörer och strukturella aspekter i vår tillvaros förändring**.

Genom att samspelet mellan aktörer och strukturella aspekter förtydligas kan de beroende- och påverkansrelationer som är av betydelse för människors nyttjande av den fysiska miljön analyseras. De sociala och fysiska sammanhang som människor ofrånkomligen existerar i - och är både beroende och påverkade av - utgörs av **den materiellt fysiska miljön, sociala institutioner och de betydelser vi tillskriver omgivningen**.

## 4. TIDIGARE FORSKNING OCH ANALYTISK RAM

”De tekniska, politiska och ekonomiska villkoren är en realitet för dem alla, men jämte de allmänna faktorer som var och en möter finns också markägarens ambitioner och värderingar. Dessa spelar en viktig roll för vilka aktiviteter som utförs i landskapet. Markägaren kan betraktas som en förvaltare, men vilka värden det är som förvaltas varierar från gård till gård och från tid till tid. Det egna landskapsstycket kan ses som ett ekonomiskt kapital, men också som ett arv eller en samhällsviktig miljö. Dessutom är det en livsmiljö, och därmed en integrerad del av det egna livet. I regel försöker markägaren i sin användning av marken att förvalta flera värden samtidigt.”

*Ur "Bonden och landskapet" av Stenseke (1997, s.171).*

“Common understanding of the causes of land-use and land-cover change is dominated by simplifications which, in turn, underlie many environment-development policies (...) land-use change in Earth System dynamics must not only capture the complex socio-economic and biophysical drivers of land-use change but also account for the specific human-environment conditions under which the drivers of change operate.”

*Ur "The cause of land-use and land-cover change: moving beyond the myths" av Lambin et al. (2001, s. 261 & 267)*

## 4.1 Introduktion

Syftet med detta kapitel är att ge en översikt över tidigare forskning inom ämnet för avhandlingen. Inledningsvis introduceras vad som kan ses som två olika grenar inom forskningen; aktörsfokuserade studier som undersöker människans roll i de markanvändningsförändringar som sker, respektive strukturinriktade ansatser som studerar drivkrafter bakom markanvändningens förändring. Forskning med dessa ansatser presenteras och diskuteras, vad de kan bidra med och vilka brister de kan innebära. Vidare presenteras forskning om planering och styrning av resursanvändning som påvisar att det finns olika synsätt kring hur samhället ska styra mark- och vattenanvändning.

I det avslutande avsnittet presenteras studiens analytiska ram utifrån de teoretiska utgångspunkterna i kapitel 3 och tidigare forskning. Här diskuteras bland annat hur en tidsgeografisk ansats används för att sammanföra teoretiska perspektiv på aktörer och strukturella aspekter för att därmed mer kvalificerat analysera varför förändringar av markanvändning sker. Den analytiska ramen för att undersöka förändringar är en kategorisering av drivkrafter med utgångspunkt i ett kontextuellt landskapsperspektiv och en aktivitetsansats. Utifrån forskning om planering och styrning av mark och vatten framkommer att den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka jordbruksmarkens förändring kan studeras genom att undersöka beslutsfattandets organisering, tillvägagångssätt och genomförande.

## 4.2 Jordbrukares värderingar och förhållningssätt till mark

I dagens forskning förekommer ansatser för att studera jordbruksmarkens förändringar utifrån aktörerna som utför handlingar i det fysiska landskapet. Dessa forskningsansatser beskrivs av Hersperger et al (2010) som att de främst fokuserar på de aktörer som orsakar förändringar av marken och inte explicit på drivkrafter (i avsnitt 3.2.2 presenterades detta som den fjärde modellen för att studera förändringar av markanvändning). I jordbrukets fysiska landskap är det framförallt jordbrukare som är aktörer, då de gör direkta förändringar i den fysiska miljön. I detta avsnitt presenteras och diskuteras forskning om

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

jordbrukare som aktörer: Vilka motiv och förhållningssätt finns bakom deras handlingar? Vilka är ambitionerna och värderingarna kopplade till deras brukande? Avsnittet är framförallt inriktat på nordisk forskning.

Stenseke (1997) undersöker förutsättningarna för ett mer miljöanpassat lantbruk genom studier av jordbrukares relationer till marker och motiv för beslutsfattande. Stenseke understryker betydelsen av att vidga synsätten på jordbrukare då de som utövar aktiviteten jordbruk inte är en homogen grupp ekonomiskt och rationellt handlande individer. Utifrån intervjuer med markägare i olika fallstudieområden i Sverige menar istället Stenseke att jordbrukare är individer med olika uppfattningar om vad aktiviteten jordbruk betyder och att även deras relationer till den fysiska marken varierar (Stenseke, 1997, s. 107-108). De intervjuade brukarnas varierande värderingar och ambitioner används för att identifiera olika inställningar till mark. Tre centrala förhållningssätt framställs:

- Ekonomiskt rationellt förhållningssätt, "Företagare"; vilka betraktar marken som ett ekonomiskt kapital att förvalta och främst ser jordbruket som ett företag.
- Upplevelse-rationellt förhållningssätt, "Landskapsskötare"; vilka främst prioriterar andra aspekter än ekonomiska såsom natur- och kulturvärden eller en vacker livsmiljö. Denna grupp får i de flesta fall sin försörjning tryggad på andra sätt än genom jordbruksaktiviteter.
- Livsforms-rationellt förhållningssätt, "Traditionella bönder"; vilka baserar sina markanvändningsaktiviteter på en blandning av ekonomiska och andra värden, men centralt är att bibehålla den livsstil som markanvändningen medför.

Kategoriseringen tydliggör att individuella värderingar och motiv är avgörande för de aktiviteter som utförs i det fysiska landskapet, samt att aktiviteterna inte enbart kan förstås genom ekonomiska förklaringsmodeller (Stenseke, 1997, s. 90-103).

Setten (2002) studerar jordbrukares respektive den offentliga förvaltningens uppfattningar och förhållanden till mark och landskap i Jæren, Norge. Setten betonar att jordbrukare och tjänstepersoner inom offentlig förvaltning har olika uppfattningar kring landskap vilket skapar motsättningar eftersom jordbrukare uppfattar landskapet som en pågående praktik med ständiga

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

”förbättringar”, och tjänstepersoner tenderar att framförallt uppmärksamma det som är visuellt synligt i ett landskap. De olika synsätten påverkar bland annat relationerna mellan praktik och förvaltningsbeslut. Praktiken i det fysiska landskapet grundar sig på en annan uppfattning av jordbruk än vad regleringar och stöd till praktiken gör. Genom detta angreppssätt kan det ses som att Setten undersöker jordbrukares handlingsutrymme gentemot den offentliga förvaltningen. Studien visar att förvaltningen har svårt att hantera jordbrukarnas praktiska verksamhet i landskapet. Trots att kulturlandskap ska främjas enligt norska jordbrukspolitiska målsättningar så uppfattar den offentliga förvaltningen människors moderna jordbruksaktiviteter övervägande som något förstörande (Setten, 2002, s. 218).

Wästfelt (2004) identifierar i sin studie av markägare i Småland tre olika förhållningssätt till landskap. Wästfelt kopplar förhållningssätten till både det rådande och det blivande landskapet, då de dels är ett uttryck för hur markägaren värderar det nuvarande landskapet och dels påverkar de aktiviteter som utförs och därmed det blivande landskapet. Wästfelts studie visar, till skillnad från Setten (2002), men i likhet med Stenseke (1997), att även markägare och jordbrukare kan ha ett visuellt eller sceniskt förhållningssätt till sitt brukande. De tre förhållningssätten till landskap som Wästfelt (2004, s. 133) identifierar i sin studie är:

- ”Lever med, förvaltar, stationär”; vilka värdesätter bruket och vill att landskapet brukas. Återskapar genom görande.
- ”Bor i, konsumerar, rörlig”; vilka värdesätter att landskapet påkallar aktiviteter. Skapar ett annat, nytt landskap.
- ”Ser, betraktar, flyktig”; vilka gör en extern och abstrakt värdering. Skapar en representation av ett förgånget landskap.

I en studie av jordbrukares olika roller och grunder för markanvändningsbeslut i Jylland, Danmark, menar även Primdahl & Søderkvist Kristensen (2011) att det finns skillnader i förhållningssättet till det egna jordbruket mellan olika brukare. Den främsta skillnaden anses finnas mellan fritids- och heltidsjordbrukare, vilka har olika relationer till sin mark och gård; som en plats att leva på respektive en plats för produktion. Jordbrukarna anses även ha olika blandningar av rollerna markägare, producent och medborgare, vilket påverkar den typ av brukande som genomförs och hur det görs.

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

Studierna av Primdahl & Søderkvist Kristensen (2011), Setten (2002), Stenseke (1997) och Wästfelt (2004) visar att det i dagens nordiska landsbygd finns flera olika motiv och förhållningssätt till marker och till jordbruk. Även i forskning utanför Norden tydliggörs att det finns en heterogenitet bland jordbrukares värderingar, ambitioner och förhållningssätt till sin mark (Abrams et al., 2012; Busck, 2002; Feola & Binder, 2010; Gill et al., 2010; Hurley & Halfacre, 2011; Wilson, 2001). Heterogeniteten utmanar föreställningen om att jordbrukares aktiviteter enbart grundar sig på ekonomiska produktionsmotiv. Det innebär också att det är komplicerat att förutse och förutspå människors aktiviteter och därmed vilka förändringar som kommer ske.

Då aktörer som brukar marken har olika motiv eller olika förhållningssätt påverkas de också olika av olika faktorer. Till exempel understryker Stenseke (1997) och Wästfelt (2004) att olika politiska initiativ och åtgärder får olika genomslag i det fysiska landskapet beroende på vem som är aktör. Analyser av strukturella aspekters påverkan är inte tydligt integrerade i de aktörsfokuserade studierna. Likväl har till exempel Nordström Källström (2002) och Stenseke (1997) undersökt "faktorer som påverkar brukare" i sina studier av svenska förhållanden. Nordström Källström (2002) uttrycker i sin studie av lantbrukares motiv i tre områden i Sverige att jordbrukares beslutsfattande påverkas av, vad hon kallar, både inifrån-faktorer och utifrån-faktorer. Till inifrån-faktorer räknas identitet, plats, familj, sociala nätverk och generationsskifte. I kategorin utifrån-faktorer inbegrips arbetssituation, ekonomisk situation, jordbrukspolitik och marknadsrelationer samt service och infrastruktur.

I sin studie av förändringar av jordbruksmark i Färingtofta i Sverige kategoriserar Stenseke (1997, s. 90-100) orsaksfaktorer bakom jordbrukets markanvändningsförändringar i allmänna faktorer, individuella faktorer och utlösande orsaker. *Allmänna faktorer* är förhållanden i omvärlden som är likartade för alla markägare i ett område. De allmänna faktorerna är till exempel utvecklingen av de areella näringarna genom nya metoder och lönsamhet inom jordbruksnäringen men även den allmänna debatten om jordbruk och offentlig förvaltnings hantering av jordbruksaktiviteter och jordbruksmark. *De individuella faktorerna* är de grundläggande motiv, värderingar och förhållningssätt till sin mark som markägaren har (kategoriserade som företagare, landskapsskötare respektive traditionella bönder, se ovan). De individuella faktorerna ses modifiera de allmänna faktorernas utfall och är därmed avgörande för att förstå att landskapets

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

förändringar inte kan beräknas eller beskrivas genom prognoser grundade på ekonomiskt rationella individer. För att förstå när markanvändning för en yta ändras identifieras *utlösande orsaker*. Dessa orsaker är ofta påtagliga händelser som får markägaren att agera även om de mer djupgående orsakerna finns inom de allmänna och individuella faktorerna. Utlösande orsaker som Stenseke identifierat i studien i Färingtofta är bland annat ägarbyte, arrenden och personliga orsaker som sjukdom, avsaknad av arvingar och grannosämja.

Studierna av Stenseke (1997) och Nordström Källström (2002) påvisar att jordbrukares varierande ambitioner och olika strukturella påverkansfaktorer behöver inbegripas för en djupare analys av varför jordbruksmarken förändras. De aktörsfokuserade studierna som här presenterats understryker att insikter om människor som heterogena aktörer behöver integreras i analyser kring förändringsprocesser. Detta eftersom markanvändning förändras av den ständigt pågående dynamiken mellan det individuella beslutsfattandet och de fysiska och sociala sammanhangen på en viss plats vid en viss tid.

### 4.3 Olika strukturella aspekter påverkar markens förändringar

Forskning kring drivkrafter bakom markanvändningsförändringar har fått ökad uppmärksamhet inom landskapsforskningen sedan 1990-talet (Bürgi et al., 2004; Eiter & Potthoff, 2007; Schneeberger et al., 2007). Inom landskapsforskningen kan drivkrafter, enligt Bürgi et al. (2004) definieras som:

“...the forces that cause observed landscape changes, i.e., they are influential processes in the evolutionary trajectory of the landscape”  
(Bürgi et al., 2004, s. 858)

Den breda definitionen av drivkrafter möjliggör integrering av det komplexa nätverk av faktorer som orsakar markanvändningsförändringar. Dessa faktorer figurerar på olika rumsliga och tidsmässiga skalor då landskap förändras av internationella och nationella processer tillsammans med socioekonomiska och biofysiska karaktärsdrag på plats (Hersperger & Bürgi, 2009; Kristensen et al., 2009; Lambin et al., 2001). Samtidigt bör den breda definitionen av drivkrafter ovan ytterligare operationaliseras och konkretiseras för att bli ett användbart



#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

begrepp i empirisk forskning och bidra till relevant och användbar kunskap (Bürgi et al., 2004; Hersperger et al., 2010; Schneeberger et al., 2007).

Forskning om drivkrafter möjliggör att fördjupade diskussioner kan föras kring varför förändringar sker och genom jämförande mellan fallstudier kan eventuellt trender i markanvändningsförändringar identifieras (Eiter & Potthoff, 2007; Schneeberger et al., 2007). Mer kunskap om drivkrafter bakom markanvändningsförändringar kan också bidra med insikter kring hur de förändringar som sker kan regleras (Bürgi et al., 2004; Schneeberger et al., 2007).

Drivkrafter bakom markanvändningsförändringar har använts med olika, ofta implicita, definitioner och för olika syften i tidigare forskning. Det innebär att det ofta är otydligt vad som menas med en drivkraft (jmf. Hersperger et al., 2010). Det finns en risk att alltför stort fokus på beskrivande studier av vilka förändringar som skett innebär att utvecklandet av teorier och analyser av hur eller varför de skett inte genomförs. Det är viktigt att tydliggöra på vilket sätt begreppet drivkrafter används för att bidra med relevant forskning med hög reliabilitet.

Som tidigare diskuterats visar Hersperger et al. (2010) att det i huvudsak finns fyra olika modeller för att studera markanvändningsförändringar (se avsnitt 3.2.2). Flertalet av de tidigare studierna kring drivkrafter bakom markanvändningsförändringar har framförallt inriktats på att kategorisera olika påverkansfaktorer för markanvändningsförändringar. Denna ansats presenteras av Hersperger et al. (2010) som modell ett och fokus i studierna är att identifiera faktorer som påverkat markanvändningen. Flertalet av dessa studier problematiserar inte människan som en heterogen aktör i förändringar av marken. Den större delen av forskningen som använder detta synsätt har en systemansats med utgångspunkt i att förändringar kan förklaras genom kausala samband (Brandt et al., 1999; Bürgi et al., 2004; Hersperger & Bürgi, 2009; Schneeberger et al., 2007). Att många av studierna fokuserar på att hitta kausala samband innebär att syftet är att finna *en* typ av drivkrafter till varje förändring som skett eller sker.

En av de mest vanligt förekommande ansatserna inom forskning om drivkrafter bygger på den kategorisering som Brandt et al. (1999) tagit fram. Kategorisering utgörs av fem 'key driving forces' för att undersöka rurala markanvändningsförändringar, vilka är *teknik, naturmiljö, socioekonomisk miljö, politik och kultur*. Genom att relatera dessa till deras effekt på

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

jordbruksmarkens användning i olika fallstudier har markanvändningsförändringar kopplats till en av dessa kategorier av drivkrafter. Kategorierna kan därmed sägas illustrera vilket "ursprung" som förändringen har. Kategoriseringen av Brandt et al. (1999) har använts i flera andra studier över markanvändningsförändringar i Europa (Bürgi et al., 2004; Hersperger & Bürgi, 2009; Schneeberger et al., 2007). Även andra kategoriseringar förekommer, exempelvis presenterar Turner et al. (1993) de sex kategorierna *befolkning, nivå av välstånd, teknik, ekonomi, politik samt attityder och värderingar* som orsaker bakom markanvändningsförändringar på global nivå. Antrop (2004; 2005) har identifierat fyra generella drivkrafter vilka orsakar dagens landskapsförändringar i Europa, men med olika grad av betydelse på olika platser. Dessa drivkrafter är *tillgänglighet, urbanisering, globalisering och katastrofer*. Vidare påvisar Long et al. (2009) i sina studier av jordbruksmark i Su-Xi-Chang regionen i Kina att de dominerande drivkrafterna för jordbruksmarkens förändring är *befolkningsökning, hastig industrialisering och urbanisering*.

Kategoriseringar utifrån vilket ursprung påverkan på markanvändningsförändringar har, såsom de fem 'key driving forces' av Brandt et al. (1999), Bürgi et al. (2004), eller de kategorier som Antrop (2004; 2005), Turner et al. (1993) och Long et al. (2009) framställer, är användbara för att tydliggöra den mängd faktorer och processer som influerar markanvändningsförändringar. Det finns också vissa metodologiska utmaningar med dessa typer av kategoriseringar då det kan vara svårt att särskilja de olika kategorierna från varandra. Hur skiljer man till exempel på kategorierna politik och socioekonomi (jmf. Eiter & Potthoff, 2007; Hersperger & Bürgi, 2009)? Studier som grundar sig på denna form av kategorisering såsom Antrop (2004; 2005), Brandt et al. (1999), Bürgi et al. (2004), Long et al. (2009) och Turner et al. (1993) kan bidra med generell kunskap om vilka processer som orsakar förändringar i markanvändning. För att mer detaljerat försöka analysera *varför* jordbruksmarken förändras kan det dock behövas en tydligare tidsrumslig contextualisering.

Eiter & Potthoff (2007) understryker behovet av mer detaljerad kunskap om komplexiteten bakom markanvändningsförändringar. De argumenterar för att detta kan uppnås genom abstrakt separation mellan ursprunget till drivkraften och drivkraften i sig. Med en geografisk utgångspunkt menar Eiter & Potthoff (2007) att drivkrafter kan studeras genom att betona att påverkansfaktorer varierar. För att förstå varför förändringar sker är det därför mer intressant att kategorisera drivkrafter med utgångspunkt i deras karaktär. Utifrån detta

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

kategoriseras och analyseras drivkrafter med hjälp av begreppen: *attraction*, *pressure*, *friction*, *repulsion* och *working force*. *Attraction* innebär faktorer som attraherar förändring och *pressure* fungerar som påtryckningsfaktorer för förändringar av den nuvarande markanvändningen. *Repulsions* är faktorer som förhindrar förändring och *frictions* faktorer som ändrar riktningen på förändringen. *Working force* innebär faktorer som är utlösande för att förändringar sker. Ansatsen har använts för lokala studier av förändringar i jordbruksmark i Norge. Eiter & Potthoff (2007) understryker även att det är möjligt att fördjupa kunskapen om markanvändningsförändringar utan att identifiera kausala samband. Deras ansats fokuserar istället på att identifiera olika aspekter som påverkar markanvändning. Kategoriseringen utformad av Eiter & Potthoff (2007) är intressant då den uppmärksammar landskapets dynamik. Samtidigt är kategorierna formulerade på ett sådant sätt att de antyder att det finns en förutbestämd riktning i landskapets förändringar. Ett sådant synsätt integrerar inte människors möjligheter att påverka sin omgivning och tillvaro.

Som framgår av kapitel 3 är uppfattningen av markanvändningsförändringar i detta arbete att de framförallt är orsakade av människors aktiviteter (jmf. Moser, 1996; Primdahl et al., 2004). För ökad kunskap om varför markanvändning förändras ses det därför som nödvändigt att undersöka drivkrafterna för mänsklig aktivitet i det fysiska landskapet. Drivkrafter ses därmed som något som påverkar aktörer, som i sin tur gör förändringar i den fysiska miljön. Enligt Hersperger et al. (2010) kan denna definition av drivkrafter ses som en av de vanligast förekommande, även om de framhåller att uppfattningar om relationerna mellan drivkrafter, aktörer och markanvändning sällan görs explicita i forskningsstudier.

## 4.4 Samhällets försök att styra markens användning

### 4.4.1 Vad är fysisk planering?

Avhandlingen syftar bland annat till att undersöka den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka jordbruksmarkens förändring. Så som bland annat diskuterades i avsnitt 3.2 och 3.3 lever vi som individer ofrånkomligen i fysiska och sociala sammanhang som påverkar våra aktiviteter. En del av dessa sammanhang utgörs av politik och samhällets offentliga förvaltning. I detta avsnitt fokuseras tidigare forskning kring planering och styrning av resursanvändning. Avsnittet ger därför en bakgrund för att förstå och analysera den offentliga förvaltningens förutsättningar.

I Encyclopedia for Human Geography formulerar Kujawa (2006) att planering är samhällets försök att styra de mänskliga aktiviteternas geografi. Planering innebär beslut om vilka aktiviteter som får utföras, var, när och hur. Enligt Hermelin (2005) kan tre karakteristika utläsas för vad planering är. Hermelin menar att samhällsplanering innebär realisering av politiskt definierade mål, att aktiviteten generellt har ett sikte på framtiden och att aktörer inom den offentliga sektorn tar de övergripande initiativen. Det är viktigt att understryka att i avhandlingen är det samhällets fysiska planering som är i fokus, vilket syftar på det sätt som samhället planerar och försöker styra den fysiska omgivningen gällande användningen av mark- och vattenresurser. Markanvändningsplanering är samhällets samordning och disponering av individers, företags och organisationers användning av markresurser, och innebär avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen (Nyström, 2003).

Klosterman (2003) menar att frågan om planeringens vara eller icke-vara seglat upp som ett debattämne i bland annat USA och Storbritannien. Den nuvarande samhällsagendan i dessa, och andra västerländska länder, prioriterar snarare avregleringar, privatiseringar och företagslokaliseringar än offentlig styrning av mark- och vattenanvändning. För att belysa och diskutera planeringens roll i det moderna industrisamhället har Klosterman studerat ekonomiska, pluralistiska, traditionella och marxistiska argument för och emot offentlig planering sedan 1980-talet. Klosterman (2003) sammanfattar sin studie med att

uttrycka att det finns en implicit konsensus kring ett behov av planering för att uppnå fyra syften:

- att förespråka allmänhetens och kollektiva intressen,
- att uppmärksamma fördelningseffekterna av individuella och kollektiva handlingar,
- att behandla externa effekter av individuella och kollektiva handlingar,
- att öka informationsunderlaget för individuella och kollektiva beslut.

De fyra syftena kan tydligt länkas till sociala och miljömässiga hållbarhetsdimensioner av resurshantering. Klosterman framhåller att dagens samhällsplanering inte nödvändigtvis är det institutionella arrangemang som är mest passande för att uppnå planeringens grundläggande syften. Här ligger en uppmaning till utveckling och förbättring av planeringens organisering och tillvägagångssätt.

#### 4.4.2 Olika synsätt på styrning av markanvändning

Den offentliga förvaltningens beslutsfattande i fråga om den fysiska omgivningens användning har i tidigare forskning diskuterats utifrån olika planeringsteorier. De olika planeringsteorierna ger olika synsätt kring hur samhället ska eller bör styra individers resurs- och markanvändning. Såväl planeringens organisation i den offentliga förvaltningen som planeringens tillvägagångssätt är nära kopplat till vetenskapsfilosofiska ståndpunkter samt politisk ideologi<sup>11</sup> (Allmendinger, 2002; Bengs, 2005; Campbell & Fainstein, 2003; Hermelin, 2005; Klosterman, 2003; Strömgren, 2007). Det finns ingen enhetlig beskrivning över hur utvecklingen av planering ska förstås, utan en mängd olika formuleringar förekommer inom planeringslitteraturen (Allmendinger, 2002; Hermelin, 2005; Nyström, 2003; Strömgren, 2007). Förändringarna i synen på planering och utvecklingen av den fysiska planeringens praktik beskrivs dock ofta som en övergång från en positivistisk och rationell planering till olika post-positivistiska och kommunikativa teoriskolor (Allmendinger, 2002).

---

<sup>11</sup> För diskussioner om relationerna mellan planeringens teori och praktik se till exempel Allmendinger (2002); Bengs (2005); Klosterman (2003) och Strömgren (2007).

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

De rationella planeringsansatserna strävar efter en vetenskapsbetonad verksamhet då vetenskapliga metoder och belägg anses vara det önskvärda för att styra den framtida bebyggelsens lokalisering (Strömngren, 2007). Kritiker mot vad som kallas rationell planering hävdar att ansatsen endast utgår från vetenskaplig analys och ses som åtskild från politik och värderingar. Planerarens roll har också kritiserats som alltför expertbetonad eftersom det anses kunna avgöras vad som är det "allmänna bästa". Utgångspunkten är att det finns en sanning och ett rätt sätt att planera, utifrån modeller och objektiva data (Allmendinger, 2002). Dock hävdar Strömngren (2007) att kritiken mot den rationella planeringen är överdriven och att det i alla former av planering finns olika grad av rationalitet, även om den ofta är implicit. Även idag genomsyras all planering av någon form av rationalitet då planeringens beslut legitimeras av rationalitet och transparens, även om det inte är möjligt att fatta beslut på ett fullständigt rationellt sätt (Nyström, 2003; Strömngren, 2007).

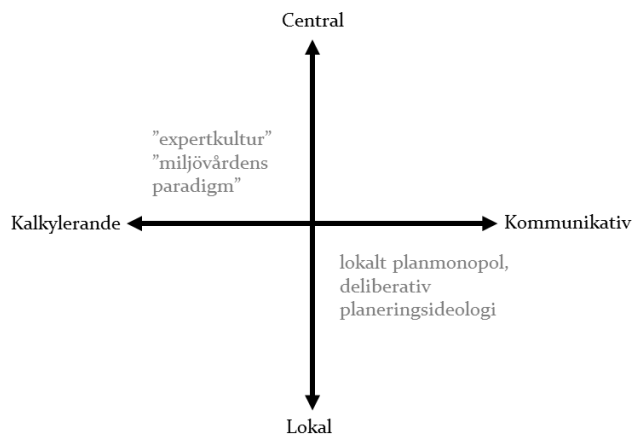
De post-positivistiska eller kommunikativa planeringsansatserna kan enligt Allmendinger (2002) sammanfattas av att planerare avfärdar positivistiska metoder och tillvägagångssätt och istället utgår från sociala och historiska kontexter för att planera samhällets resurs- och markanvändning. Ansatserna bygger på att planering av tillvaron bör genomföras genom en kommunikativ process, då det möjliggör att olika människors uppfattningar och lösningar kan integreras. Genom kommunikation anses det också som möjligt att uppnå bättre överenskommelse mellan planeringens underlag, beslutsfattande och genomförande. De post-positivistiska ansatserna inkluderar också en medvetenhet om de variationer av förklaringar och teorier som finns för att förstå tillvaron och därför anses det nödvändigt att använda politiska målsättningar, eller andra normativa kriterier, för att välja mellan olika synsätt och tillvägagångssätt (Allmendinger, 2002). Kritik har riktats mot kommunikativa planeringsansatser, bland annat mot svårigheten att avgränsa vilka som anses som berörda av planeringen och således ska medverka (Hermelin, 2005; Strömngren, 2007).

De olika planeringsansatserna innebär inte att ett "planeringsparadigm" har ersatt ett annat utan båda strömningarna förekommer parallellt (Allmendinger, 2002; Strömngren, 2007). De mest framträdande skillnaderna i de olika synsätten är vilka aktörer som ska vara inblandade i planeringens process samt vilken typ av underlag som används som grund för beslutsfattandet.

Det finns också andra sätt att beskriva skillnader i synen på hur styrning av resursanvändning ska gå till. Till exempel menar Allmendinger (2002); Olwig

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

(2005) och Emmelin & Lerman (2006) att olika institutionella skalnivåer tenderar att ha olika uppfattningar kring den fysiska omgivningen och vad som är värdefullt. Därmed har de olika syn på vilka beslut om markanvändning som ska fattas och på vilka grunder. Emmelin & Lerman (2006) och Olwig (2005) påvisar att det finns skillnader mellan olika beslutsnivåers uppfattningar gällande vad som ska fungera som underlag för hanteringen av den fysiska omgivningen; lokala nivåer tenderar att fokusera mer på sedvanerätt med grund i lokal praxis och kommunikation, medan högre institutionella nivåer mer förlitar sig på vetenskapligt grundad expertkunskap. Vilken institutionell nivå som har beslutsansvar kan därför tänkas påverka besluten om hur mark- och vattenområden ska användas.



**Figur 3: Två dimensioner som sammanfattar definierar de två styrningsparadigmen "miljö" och "plan"** (Emmelin et al. 2010, s.278 ; Emmelin och Lerman, 2006, s.15 ).

Ett tredje sätt att beskriva hur skillnader i synsätt påverkar beslut om resursanvändning kan ses i svenska studier kring olika sektorer eller lagrumms syn på styrning av markanvändning. Emmelin & Lerman (2006) och Emmelin et al. (2010) pekar på två paradigmer eller ytterligheter när det gäller synen på styrning av användningen av mark- och miljöresurser, figur 3. Författarna utgår från den svenska lagstiftningen för att illustrera skillnaderna mellan planering av markanvändning å ena sidan och miljövård å den andra. Skillnaderna kan beskrivas som två olika paradigmer då Plan- och bygglagen (PBL) utgår från ett planparadigm medan Miljöbalken (MB) utgår från ett miljöparadigm. Inom paradigmen finns olika synsätt på styrning som är svårförenliga, då de grundar sig på olika syn på vad som är legitimt och funktionellt.

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

Miljöparadigmet innebär enligt Emmelin & Lerman (2006) ett naturvetenskapligt förhållningssätt för beslut om den fysiska miljön. Detta förhållningssätt kan hänföras till det som ovan presenterats som positivistisk eller rationell planering utifrån expertkunskap. Utifrån en vetenskaplig grund kan det, enligt paradigmet, avgöras vad som är det bästa för miljön och utifrån vetenskapliga bedömningar kan det fattas goda och legitima beslut. Resurshushållning, en effektiv arealanvändning, bevarande av ekosystem och återskapande av "naturliga" tillstånd är grundläggande. Den fysiska miljön som en kollektiv nytthet är en central utgångspunkt.

Planparadigmet innebär å andra sidan att styrning av den fysiska omgivningen ska grundas på avvägningar mellan olika intressen. Detta synsätt kan relateras till det som ovan beskrivits som post-positivistisk eller kommunikativ planering. Planeringen enligt planparadigmet syftar till en mer rättvis fördelning av resurser genom dialog med olika intressenter, och att väga olika enskilda och allmänna intressen mot varandra. Ett beslut anses vara gott och legitimt om det har fattats i en process där de olika intressena har fått göra sig hörda och att avvägningen i slutändan har gjorts av en demokratiskt tillsatt församling.

De två paradigmen uppvisar olikheter dels när det gäller vilken institutionell nivå som ska fatta beslut och dels på vilka grunder beslutfattandet ska göras. Planparadigmet fokuserar på lokal kommunal nivå för beslutsområdets fysiska avgränsningar och beslutfattande samt att beslut fattas med grund i kommunikation. Miljöparadigmet betyder att en central styrning krävs för att miljöresurser ska tas till vara, samt att beslut bör fattas på vetenskapligt kalkylerande grunder (Carlsson, 2008; Emmelin et al., 2010; Emmelin & Lerman, 2006).

Som diskuterades i avsnitt 2.4.2 är hållbar utveckling eller bärkraftig utveckling en överordnad strategi i både Sverige och Norge (Boverket, 2014; Hansen et al., 2004; Miljödepartementet & Utrikesdepartementet, 2013; Nordic Council of Ministers, 2013; Norska Finansdepartementet, 2014; Norska forskningsrådet, 2014). De olika synsätten som presenteras i detta avsnitt medför att det inte är helt enkelt att uttyda vad som är den "mest hållbara" hanteringen av markanvändning. De olika uppfattningarna ger olika svar på vilket tillvägagångssätt planeringen ska präglas av gällande vilka aktörer som ska vara inblandade, vilken typ av kunskapsunderlag som ska användas för beslutfattande och vilken institutionell förvaltningsnivå som bör ha beslutsansvar över mark- och vattenanvändningen.



#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

I både Sverige och Norge har traditionellt beslut om hur olika mark- och vattenområden ska användas byggt på naturvetenskaplig och teknisk expertkunskap. Genom ratificerandet av flertalet internationella åtaganden, såsom Århuskonventionen och Europeiska landskapskonventionen, har situationen ändrats och medborgardeltagande är nu tydligare på agendan för resursförvaltning i både Sverige och Norge (Hovik & Sandström, 2008; Sandström et al., 2008). Flera studier har fört fram en stärkt regional styrning eller regional arena för planeringsfrågor som lösning för att öka prioriteringen av miljö- och bevarandevärden. Den regionala nivån anses i större utsträckning än den lokala ta hänsyn till dessa värden (se till exempel Elgåker, 2011; Emmelin & Lerman, 2006; Qviström, 2008a, 2008b; 2009). Samtidigt menar bland annat Emmelin et al. (2010); Emmelin & Lerman (2006); Strömgren (2007) och Qviström (2008b) att den nuvarande svenska planeringen alltmer fokuserar på deltagande och dialog mellan aktörer för att uppnå goda och legitima beslut för hur vår mark och miljö ska hanteras. Holm (2007) understryker att situationen är liknande i Norge där en önskan om mer öppna och demokratiska beslutsprocesser lett till decentralisering och liberalisering av planeringen (Böhme, 2002; Hofstad, 2013; Kalbro et al., 2010).

De olika synsätten kring styrning av resursanvändning som presenterats i detta avsnitt har bidragit till identifierandet av ett antal centrala dimensioner som kan användas för att undersöka planering och styrning av markanvändning. För att analysera de förutsättningar som den offentliga förvaltningen har att påverka jordbruksmarkens förändring är det av intresse att närmare undersöka betydelsen av hur den offentliga förvaltningen är organiserad, tillsammans med de tillvägagångssätt och verktyg som används för beslut om markanvändning respektive för genomförande av besluten.

## 4.5 Analytisk ram

### 4.5.1 Analys av jordbruksmarkens förändring

I detta avsnitt presenteras avhandlingens analytiska ram. Fokus på de tidsrumsliga dimensionerna av vår omvärld är ett av de unika bidrag som geografifämnet kan bidra med. För att vidare utveckla kunskap kring varför förändringar av jordbruksmark sker används här ett tidsgeografiskt perspektiv

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

på landskap som betonar att utrymmet är tidsrumsligt begränsat, och istället för att bortse ifrån det unika inbegriper det tidsrumsliga tänkandet den specifika situation och de förhållanden som råder.

Utifrån tidigare forskning studeras i avhandlingen förändringar av jordbruksmark genom analys av drivkrafter bakom markanvändningsförändringar (Brandt et al., 1999; Bürgi et al., 2004; Eiter & Potthoff, 2007; Hersperger et al., 2010; Lambin et al., 2001). Genom det tidsgeografiska perspektivet tar detta arbete sin utgångspunkt i människors aktiviteter och de drivkrafter som möjliggör respektive begränsar aktiviteterna i de fysiska och sociala sammanhangen. Så som diskuterades i avsnitt 3.2.2 finns svårigheter med att särskilja aktörer och de sociala strukturer som ständigt påverkar oss, eftersom strukturerna både är skapade av människors handlingar och samtidigt möjliggör och begränsar dessa handlingar (Giddens 1976, s.121). Här ses det dock som fördelaktigt att göra en sådan analytisk separation för att kunna kommunicera med andra kring resultaten och för att identifiera eventuella förändringsmöjligheter i individens sammanhang.

I avhandlingen definieras drivkrafter som de strukturella aspekter som finns i individers fysiska och sociala sammanhang. De strukturella aspekterna påverkar aktörers aktiviteter, som i sin tur förändrar den fysiska miljön. Synsättet för med sig att aktörer och drivkrafter är lika viktiga för förändringar av marken (jmf. Hersperger et al. 2010). Drivkrafterna, eller de strukturella aspekterna, är både fysiska (geobiofysiska förutsättningar, processer, händelser samt teknik och redskap) och sociala (sociala relationer präglade av existerande betydelser och normer samt samhällets organisering av ekonomi, politik och förvaltning som styr resursfördelning) och är möjliggörande, begränsande respektive direkt utlösande för genomförandet av aktiviteter.

Drivkrafterna analyseras och diskuteras därför utifrån en indelning i dessa tre kategorier; begränsande, möjliggörande respektive direkt utlösande drivkrafter. De teoretiska resonemangen om drivkrafter från Brandt et al. (1999), Bürgi et al. (2004), Eiter and Potthoff (2007), Hersperger et al. (2010) och Lambin et al. (2001) har varit de största inspirationskällorna för hur drivkrafter definieras i denna avhandling (se avsnitt 4.3). Definitionen av drivkrafter ovan knyter an till den kategorisering som Brandt et al. (1999) presenterar genom att de strukturella aspekterna ses innefatta naturmiljö, teknik, socioekonomisk miljö, politik och kultur. Kategoriseringen av Brandt et al. (1999) har därmed indirekt använts för att analysera situationerna i avhandlingens fallstudier men det empiriska materialet presenteras inte utifrån denna logik. De teoretiska

resonemangen om drivkrafter har istället modifierats utifrån ett tidsgeografiskt perspektiv (Bladh, 1995; Carlstein, 1980; Hägerstrand, 1970; 2000; 2009; Pred, 1981; Qviström, 2003; Törnqvist, 1981). Det valda tillvägagångssättet presenteras och diskuteras nedan.

##### 4.5.2 Kategorisering av drivkrafter

De analytiska kategorier som används i avhandlingen för att studera drivkrafter bakom förändring av jordbruksmark i utvalda fallstudieområden i Norge och Sverige är:

- **Begränsande drivkrafter** (jmf. med Pressures (Eiter & Potthoff, 2007) och Hägerstrand (1970) tre typer av restriktioner). De strukturella aspekter som kategoriseras som begränsande drivkrafter begränsar eller hindrar fortsatta aktiviteter. Exempel på begränsande drivkrafter för jordbruksaktiviteter är ökad konkurrens på en internationell livsmedelsmarknad, vilket kan medföra svårigheter att leva på jordbruket.
- **Möjliggörande drivkrafter** (jmf. med Frictions (Eiter & Potthoff, 2007) och Möjlighetsrum (Carlstein, 1980, s. 56; Giddens, 1976; Hägerstrand, 2009, s. 229, 249, 258; Jones, 2009). De strukturella aspekter som kategoriseras som möjliggörande drivkrafter fungerar som stöd för genomförande av aktiviteten. Exempel på möjliggörande drivkrafter för aktiviteten jordbruk är möjligheter till alternativa kompletterande inkomster samt de ekonomiska ersättningar som förekommer för upprätthållande av kulturminnen och naturvärden i jordbrukslandskap.
- **Direkt utlösande drivkrafter** (jmf. med Attractors (Bürgi et al., 2004) och med Triggers (Eiter & Potthoff, 2007). De strukturella aspekter som kategoriseras som direkt utlösande drivkrafter har potential att generera direkta förändringar i markanvändningen. Skillnaden gentemot de begränsande drivkrafterna är att de tidsmässigt är mer direkta. Direkt utlösande drivkrafter för jordbruksaktiviteter kan exempelvis vara förändringar i jordbrukets stödsystem.

Den tidsgeografiska aktivitetsansatsen innebär att människan ses som aktiv i landskapets förändringsprocesser. Tidigare forskning belyser att jordbrukare har olika motiv och förhållningssätt till marker (Abrams et al., 2012; Busck, 2002; Feola & Binder, 2010; Gill et al., 2010; Hurley & Halfacre, 2011; Primdahl &

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

Søderkvist Kristensen, 2011; Setten, 2002; Stenseke, 1997; Wilson, 2001; Wästfelt, 2004). Hur drivkrafter påverkar den fysiska miljön beror därför på vem som är aktör då individens motiv, erfarenheter och livssituation påverkar vilka aktiviteter som utförs. Detta innebär att det är av vikt att inbegripa jordbrukares individuella faktorer och situation i studier av varför jordbruksmark förändras. De ovanstående kategorierna kan användas för att analysera vilka drivkrafter som fungerar som möjliggörande, begränsande respektive direkt utlösande för individens jordbruksaktiviteter och bidrar därmed till ökad kunskap kring förändringar av jordbruksmark. Genom detta kan den första forskningsfrågan undersökas.

De valda analytiska begreppen understryker *hur* strukturella aspekter i de fysiska och sociala sammanhangen påverkar aktiviteter. Det betyder den specifika påverkan drivkraften har på jordbruksmarkens användning i den undersökta situationen: begränsande, möjliggörande respektive direkt utlösande. Kategorierna ska inte ses som sinsemellan strikt exkluderande, snarare som ett möjligt sätt att kategorisera och därmed diskutera komplexiteten och dynamiken i markanvändningsförändringar. En del av den tidigare forskningen kring markanvändningsförändringar och drivkrafter utgår implicit från att landskap har en bestämd riktning eller ett ideal som utgångspunkt (jmf. Svarstad et al., 2008). När det gäller jordbruksmark i Europa förutsätts ofta att denna fortgående förändras till andra syften. I den tidigare forskningen ses drivkrafter framförallt som aspekter som begränsar fortsatta jordbruksaktiviteter, och därmed förändrar jordbruksmark till annan användning. Det tidsgeografiska perspektivet medför att tidrummet framförallt ses som en begränsad resurs. I tidrummet ses människan som aktiv i förändringen av tillvaron, vilket innebär att det inte finns någon oupphörlig förutbestämd riktning för de förändringar som sker. Hur vi använder vår mark avgörs i en ständigt pågående maktkamp mellan olika aktörers aktiviteter och markanspråk. Avhandlingens analytiska begrepp är således formulerade för att lyfta fram att landskap är dynamiska; de fysiska och sociala sammanhangen både möjliggör och begränsar människors aktiviteter. Genom att betona att tidrummet framförallt är en begränsad materiell resurs där människors olika aktiviteter och intressen gör anspråk på utrymme, kan de ovanstående kategorierna också användas för att diskutera olika markanspråks och samhällsintressens relationer till jordbruksmark som möjliggörande respektive begränsande. Därmed kan avhandlingens andra forskningsfråga undersökas.

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

Globaliseringsprocesser såsom mobilitet, informationsdelning och internationella konsumtions- och produktionsmönster medför att landskap är allt mer influerade av olika nätverk av mångfacetterade drivkrafter (Primdahl, 2010). Ett ökat fokus på dimensionerna tid och rum framhålls som nödvändigt för att bidra med ökad kunskap kring dagens markanvändningsförändringar (Bürgi et al., 2004; Eiter & Potthoff, 2007; Reenberg et al., 2010). I den tidigare forskningen framkommer två aspekter som bristfälliga: att kunskap kring markanvändningens beroende- och påverkansrelationer i tid och rum behöver utvecklas samt att kunskap kring markanvändningens fysiska och sociala variationer i tid och rum behöver inbegripas i empiriska studier (Bürgi et al., 2004; Eiter & Potthoff, 2009; Lambin et al., 2001; Meyfroidt et al., 2013; Primdahl, 2010; Primdahl & Swaffield, 2010; Reenberg et al., 2010; Wilbanks & Kates, 1999). Genom att fokusera på människors aktiviteter och de drivkrafter som möjliggör respektive begränsar dessa aktiviteter kan påverkan på landskapets aktiviteter från tidsmässigt och rumsligt närliggande såväl som avlägsna platser inkluderas (Hägerstrand, 2009). Därmed kan påverkan utöver funktionella relationer och sektorer inbegripas. Föreställningar om ett hierarkiskt beroende och en sektoriserad syn på styrning och genomslag av påverkan, från globalt till lokalt, kan därmed utmanas (jmf. Bladh, 1995; Bulkeley, 2005; Head & Gibson, 2012). Det tidsgeografiska perspektivets betoning av kontext artikulerar också att markanvändningsförändringar, även om de är allt mer sammanvävda med komplexa globala processer, alltid är specifika avseende vilken situation som studeras. Genom utgångspunkt i människors aktiviteter och de tidsrumsligt specifika strukturella aspekterna som påverkar dessa aktiviteter kan det tidsgeografiska synsättet sägas vara ett lokalt platsperspektiv med en tidsrumslig bredd. Med grund i ett kontextuellt landskapsperspektiv är de analytiska begreppen formulerade för att betona att drivkrafter kan vara olika och ha olika effekter och konsekvenser beroende på var och när studierna genomförs. Det innebär att begreppen tillåter det empiriska materialet att tala.

#### **4.5.3 Analys av den offentliga förvaltningens förutsättningar**

Undersökningarna av de möjliggörande, begränsande respektive direkt utlösande drivkrafterna för jordbruksmarkens förändring samt jordbruksmarkens relationer till andra markanspråk medför att den tredje forskningsfrågan, rörande förutsättningar för offentlig förvaltning av jordbruksmark, utgår från dagens situation för jordbruk och jordbruksmark.

#### 4. Tidigare forskning och analytisk ram

Upplägget för analysen av den offentliga förvaltningen utgår från de centrala aspekter som förekommer mellan människor och den fysiska omgivningen. Så som diskuterades i avsnitt 3.3 kan dessa aspekter ses utgöras av den fysiska miljön tillsammans med människors aktiviteter (praktik), styrning (makt) och uppfattningar (mening). Det innebär att den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka jordbrukets aktiviteter och jordbruksmarkens förändring är beroende av hur den är organiserad, vilka synsätt som finns och vilka praktiska metoder som används för att genomföra beslut. Tillsammans med tidigare forskning kring planering och styrning av resursanvändning (Allmendinger, 2002; Emmelin et al. 2010; Emmelin & Lerman, 2006; Strömngren, 2007) innebär detta att tre överlappande aspekter av beslutsfattande undersöks:

- betydelsen av **organisering i form av ansvarsfördelning mellan institutionella nivåer?**
- betydelsen av **tillvägagångssätt i förhållande till synsätt på styrning och på jordbruksmark?**
- betydelsen av **verktyg för genomförande?**

De metoder och tillvägagångssätt jag använt mig av för att genomföra dessa undersökningar diskuteras i följande kapitel.

# 5. METOD, MATERIAL OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

## 5.1 Introduktion

Forskning innebär ständiga val och tolkningar av forskaren; allt från val av problem, forskningsfrågor, teorier, metodval, val av fall, analysramar till form av presentation. Hur man som forskare tänker och förhåller sig genom hela forskningsprocessen är därför centralt och bör tydliggöras och problematiseras för att producera valid, transparent och tydlig forskning (Alvesson & Sköldberg, 2008). De metodologiska val jag gjort presenteras och diskuteras i detta kapitel.

Inledningsvis introduceras avhandlingens uppläggning och genomförande. I följande avsnitt beskrivs tillvägagångssätten i de tre fallstudieområden vilka utgör avhandlingens empiriska bas. Här presenteras fallstudien som metod, hur intervjuer med jordbrukare, tjänstepersoner och andra aktörer genomförts, dokumentstudier av markanvändningsplaner, seminarier med forskare och tjänstepersoner samt andra källor som använts. I nästkommande avsnitt diskuteras olika aspekter av analysprocessen; vilka frågor som ställts till materialet och hur det tematiserats och kategoriserats. Avslutningsvis diskuteras min roll som forskare, några funderingar som min medverkan i tvärvetenskapliga forskningsprojekt gett upphov till samt kopplingar mellan forskning och politik.

## 5.2 Arbetets uppläggning och genomförande

Med hänvisning till tidsgeografins utgångspunkter i närhet och människors aktiviteter är tidsrumslig kontextualisering av jordbruksmarkens förändringar avgörande för att förstå dem. Avgränsningar i tidsrumsliga situationer, såsom fallstudier, möjliggör kontextualisering. Detta arbete är ett resultat av studier genomförda inom två internationella tvärvetenskapliga forskningsprojekt. Ett av projekten är ett samarbete med forskare från Norge, Sverige, Österrike och

## 5. Metod, material och tillvägagångsätt

Nederländerna och har haft fokus på drivkrafter och förändring av jordbruksmark i tätortsnära områden i Norge: "Land use changes in urban pressure areas – threats to food production and landscape qualities", finansierat av Norges forskningsråd, 2009-2012. Det andra projektet - "Rethinking agricultural land abandonment to create socially responsive and biodiverse landscapes", finansierat av FORMAS 2009-2011 - är ett samarbete med forskare från Sverige, Portugal och Australien som studerat förändring av jordbruksmark i fallstudier i de tre länderna. Inom dessa forskningsprojekt, som haft något olika utgångspunkter och forskningsfrågor, har jag fått möjlighet att arbeta med tre olika fallstudier och områden: Sandnes respektive Sarpsborg i Norge samt Hållnäs i Sverige, figur 4.



**Figur 4:** Fallstudieområdenas lokalisering i Sverige respektive Norge. Kartmaterial från ©Lantmäteriet medgivande 12012/955. Karta producerad av Erik Eldér.



## 5. Metod, material och tillvägagångsätt

De huvudsakliga metoderna som använts är intervjuer, dokumentstudier och seminarier utifrån en fallstudiemetodik. För att förstå arbetets uppläggning och genomförande beskrivs nedan förutsättningarna för jordbruksaktiviteter i de olika fallstudierna Hållnäs, Sandnes och Sarpsborg.

Hållnäs halvön är lokaliserad i Tierps kommun, Sverige, och representerar förändring av jordbruksmark till andra ändamål i ett område där de fysiska förutsättningarna för jordbruk inte anses fördelaktiga utifrån ekonomiska perspektiv på dagens livsmedelssystem. Förändring av jordbruksmark till annan markanvändning, framförallt skog, har skett kontinuerligt sedan 1950-talet. Tierps kommun är enligt Glesbygdsverkets definition av gles- och landsbygder en tätortsnära landsbygdskommun (Glesbygdsverket, 2008a, s. 7, 13-14; 2008b, s. 1-2). Utifrån tillgänglighet till service och arbetsmarknad kan Hållnäs församling betraktas som ett glesbygdsområde, det vill säga med mer än 45 minuters bilresa till närmaste tätort med fler än 3 000 invånare.

Sandnes och Sarpsborgs kommuner i Norge, är fallstudieområden där jordbruksmarken i ett norskt sammanhang är av god kvalitet och där jordbruket är i konflikt om utrymme med traditionellt urbana aktiviteter och markanspråk. Sandnes och Sarpsborg räknas som storstäder i Norge då båda områdena, tillsammans med grannstäderna (Sandnes-Stavanger respektive Sarpsborg-Fredrikstad) har en befolkning på över 50 000 invånare. Förändring av jordbruksmark till annan markanvändning har skett kontinuerligt sedan 1960-talet i de båda tätortspräglade fallstudieområdena.

Med grund i fallstudiernas förutsättningar och kontext har förändringsprocesser kring jordbruksmarken studerats. De tre fallstudieområdena representerar områden där jordbruksmarken, ur ett jordbruksperspektiv, är i en problematisk situation. Det är dock olika situationer och de olika fallstudierna har därför inneburit olika tillvägagångssätt. I Hållnäs har jag undersökt individens jordbruksaktiviteter och påverkan på marken över tid för att identifiera och analysera drivkrafter som är begränsande, möjliggörande respektive direkt utlösande. Intervjuer med jordbrukare har varit en grundläggande utgångspunkt i studierna för att få kunskap om situationen för jordbruksmarken och jordbrukets aktiviteter, vad som påverkar jordbrukets aktiviteter och hur. Vidare har den fysiska planeringen studerats för att undersöka jordbruksmarkens sammanhang och de förutsättningar för påverkan som finns i den offentliga förvaltningen. I de tätortspräglade fallstudierna, Sandnes och Sarpsborg, har det under intervjuer med jordbrukare och tjänstepersoner framkommit att handlingsutrymmet är mycket begränsat för

Jordbrukare då politiska beslut inom fysisk planering primärt styr vilka markanspråk och samhällsintressen som får utrymme i landskapet. I de tätortsnära områdena har därför även andra processer och aktörer fokuserats; jordbruksmarkens förändring har här undersökts genom att fördjupat analysera konkurrensen om utrymmet mellan markanspråk och samhällsintressen, och särskilt relationerna gentemot jordbruksmark.

De strukturella aspekter och relationer som framkommit som dominerande drivkrafter för jordbrukets aktiviteter har i de tre fallstudierna kategoriserats som möjliggörande, begränsande respektive direkt utlösande.

Arbetet har haft en mer lösningsfokuserad del som inriktats på samhällets offentliga landskapsförvaltning. För att identifiera förutsättningarna för att påverka att jordbruksmark förändras samt utmaningar och förändringsmöjligheter har framförallt den fysiska planeringens organisering, tillvägagångssätt och genomförande studerats. Även de ersättningsystem som finns för jordbruksaktiviteter har undersökts.

## 5.3 Tillvägagångssätt och metodologiska val i Hållnäs, Sandnes och Sarpsborg

### 5.3.1 Huvudsakliga metoder

Utgångspunkten för mitt tillvägagångssätt i de tre fallstudierna har varit att undersöka varför jordbruksmarken förändras till andra ändamål och de förutsättningar som den offentliga förvaltningen har för att påverka förändringarna. Den metodik som jag valt för att besvara mina forskningsfrågor är en triangulering av metoder med utgångspunkt i en fallstudiemetodik, se tabell 1.

Tabell 1: Huvudsakliga metoder

Metod	Var	Vad	Syfte med tillvägagångssätt
Intervjuer jordbrukare	Sandnes och	Intervjuer med jordbrukare har	Undersöka motiv och faktorer av betydelse för

## 5. Metod, material och tillvägångsätt

	Hållnäs	genomförts i Sandnes och Hållnäs.	fortsatt brukande samt drivkrafter bakom jordbruksmarkens förändring i de specifika kontexterna.
Intervjuer tjänstepersoner	Sandnes, Sarpsborg och Hållnäs	Intervjuer med kommunala och regionala tjänstepersoner som arbetar med frågor som planering, natur- och kulturvård och jordbruk har genomförts i fallstudieområdena.	Undersöka jordbrukets förutsättningar, drivkrafter bakom jordbruksmarkens förändring i de specifika kontexterna samt de beslutsprocesser som förekommer i offentlig förvaltning.
Dokumentstudier	Sandnes, Sarpsborg och Hållnäs	Dokumentstudier av kommunala och regionala planer och beslutsunderlag samt nationella mål och riktlinjer som berörs i fallstudieområdenas fysiska planering.	Identifiera markanspråk och samhällsintressen, undersöka relationerna mellan dessa och prioriteringar över tid av olika anspråk och intressen i planeringen.
Seminarier med forskare och tjänstepersoner	Sandnes och Sarpsborg	Seminarier har genomförts kring planeringsprocesser och markanvändningsförändringar i Sandnes och Sarpsborg.	Studera hur jordbruk och jordbruksmark hanteras i den offentliga förvaltningen genom att undersöka betydelsen av kunskapsunderlag, konflikter och synergier mellan olika samhällsintressen samt makt- och ansvarsfördelning mellan olika institutionella nivåer.
Studier av statistik och tidigare forskning	Sandnes, Sarpsborg och Hållnäs	Statistiska uppgifter och tidigare forskning har bidragit med generella drag över förändringar av jordbruksmark och jordbrukets aktiviteter i respektive land och	Kontextualisera och belysa trender i förhållande till jordbrukets och jordbruksmarkens nuvarande situation i respektive fall.

		fallstudieområde samt över tid.	
--	--	---------------------------------	--

I tabell 1 kan utläsas att ett flertal metoder använts för att besvara avhandlingens syfte och forskningsfrågor. Genom resultaten från de olika metoderna har det varit möjligt att identifiera och analysera drivkrafter bakom förändring av jordbruksmark, relationerna mellan markanspråk och samhällsintressen samt den offentliga förvaltningens beslutsprocesser. Nedan diskuteras respektive metod mer utförligt, med ett inledande avsnitt om fallstudier som metod.

### 5.3.2 Fallstudier – urval och tidsmässiga avgränsningar

Arbetet präglas av en fallstudiemetodik med studier i både Sverige och Norge. Utifrån fallstudiemetodiken finns möjligheter till kontextuell hänsyn och att forskningen förankras i de processer som försiggått och försiggår på dessa platser. Val av fallstudieområden gjordes inom de forskningsprojekt som studierna är en del av.

Valet av Hållnäs som fallstudieområde gjordes utifrån att området påverkas av globala marknadskrafter, har utmanande fysiska förhållanden för ett modernt jordbruk samt har en historia av åtminstone hundra år av aktivt jordbruk. Fokus i studierna av Hållnäs är att undersöka drivkrafter bakom markanvändningsförändringar av jordbruksmark över tid. De huvudsakliga metoderna för detta är intervjuer med jordbrukare och tjänstepersoner tillsammans med dokumentstudier av kommunala planer över markanvändning. Den tidsmässiga avgränsningen för studierna i Hållnäs är de förändringar som skett sedan 1950-talet fram till 2010. Statistiken som används utgår från den administrativa gränsdragning som Hållnäs församling utgjordes av innan år 2006.

Valet av Sandnes och Sarpsborg som fallstudieområden baserades på att det skulle finnas tillgängligt dataunderlag för flygbilder över markanvändning över tid samt data över kulturminnen och jordkvalitet. Fokus i studierna av Sandnes och Sarpsborg är att studera drivkrafter bakom förändring av jordbruksmark till andra syften i de tätortsnära områdena i respektive kommun. Jordbruksmarkens förändring i dessa områden har undersökts genom intervjuer med jordbrukare och tjänstepersoner samt dokumentstudier och seminarier. Övergripande tidsmässiga avgränsningar är från mitten av 1990-

## 5. Metod, material och tillvägagångsätt

talet fram till år 2011/2012, då seminarier med tjänstepersoner genomfördes. Den tidsmässiga avgränsningen för dokumentstudier av kommunala planer är år 1995-2007 för Sandnes kommun respektive år 1997-2009 för Sarpsborgs kommun. I intervjuer och under seminarierna har diskussionerna kretsat kring aktuell och framtida markanvändning. Avgränsningarna i tid gjordes för att så tillfredsställande som möjligt få en översikt över de drivkrafter som påverkat jordbruksmarkens förändringar i tätortsnära områden på senare år. Avsikten har varit att formulera underlag för att diskutera och tydliggöra förutsättningar för framtida användning och förvaltning.

Det skulle ha varit intressant att välja fall som mer tydligt är jämförbara mellan Sverige och Norge – till exempel enbart fokus på tätortsnära eller glesbygdspräglade områden. Samtidigt har fallstudiernas olika karaktärer och förutsättningar gett kunskap om de varierande förhållanden och situationer som jordbruksmarken i Norge och Sverige är i. Såväl Hållnäs som Sarpsborg och Sandnes är exempel på områden där jordbruksmarken förändras till andra ändamål. Men det är olika drivkrafter och processer som påverkar förändringen. Trots att fallen inte tydligt är jämförbara har det ändå varit möjligt att urskilja skillnader och likheter i de nationella kontexterna avseende jordbrukspolitik, fysisk planering samt syn på statligt respektive kommunalt beslutsutrymme för resurshantering.

Det är svårt att generalisera resultaten för all jordbruksmark och alla markanvändningsförändringar utifrån dessa enskilda fall (Alvesson & Sköldberg, 2008). Silverman (2005) menar att den procedur som förekommer inom den kvalitativa forskningen borde kallas extrapolering och inte generalisering. Det innebär att resultat kan indikera något om företeelser eller fenomen även utanför det avgränsade fallstudieområdet, genom att studierna är grundade i tidigare forskning samt att studieobjektens kontext lyfts fram. Resultaten från fallstudierna i Hållnäs, Sandnes och Sarpsborg presenteras och analyseras utifrån de unika förutsättningar och processer som pågår. Samtidigt kopplas de till generella diskussioner rörande jordbrukets aktiviteter, samhällsintressen kopplade till jordbruksmark samt beslutsfattande kring markanvändning. Trots särskildheten hos fallstudieområdena kan därmed många av de resonemang och synpunkter som framkommit ses som generella i sin karaktär eftersom problem, möjligheter och utmaningar för jordbrukets aktiviteter och för hur jordbruksmark uppfattas och hanteras är liknande på andra platser.

### 5.3.3 Intervjuer med olika aktörer

#### 5.3.3.1 Intervjuer som metod

Intervjuer med jordbrukare samt kommunala och regionala tjänstepersoner som arbetar med frågor rörande planering, natur- och kulturvård och jordbruk har genomförts i de olika fallstudierna. Intervjuerna syftade till att undersöka förändring av jordbruksmark i de specifika kontexterna samt hur den offentliga förvaltningen reglerar jordbruksaktiviteter och jordbruksmark utifrån uppfattningar på markägarnivå, kommunal- och regional nivå.

Intervjuer och samtal som metod möjliggör djupgående förklaringar och ökad förståelse av skeenden, processer samt upplevelser. Intervjuer kan också innebära att motsägelser och komplexitet kan belysas då snäva kategoriseringar kan göras mer uttrycksfulla och problematiseras (Silverman, 2010; Valentine, 2005). Det är med denna utgångspunkt, och med hjälp av olika frågepaket (bilaga 1-5), som intervjuerna genomförts. Intervjuerna spelades in och transkriberades för att inga centrala kommentarer och synpunkter skulle förbises. Det transkriberade materialet analyserades därefter med hjälp av det kvalitativa datahanteringsverktyget Nvivo med utgångspunkt i de teman som diskussionerna kretsat kring samt avhandlingens forskningsfrågor (se även avsnitt 5.4). Intervjuerna har anonymiserats för att inte peka ut enskilda personers identitet.

#### 5.3.3.2 Intervjuer i Hållnäs

Nio intervjuer med jordbrukare tillika markägare på Hållnäs halvön genomfördes från december 2009 till sommaren 2010. De nio intervjuade brukarna i Hållnäs är markägare till gårdar på 5-30 hektar. Av de nio intervjuade är fem fritidsjordbrukare, tre är pensionärer och en heltidsjordbrukare. Sju av de intervjuade är män i 50-årsåldern, en man är cirka 90 år och en kvinna cirka 50 år. För sju av nio intervjuade har gården gått i arv från tidigare generationer.

Jordbrukarna tillfrågades om medverkan utifrån en lista på existerande gårdar från Jordbruksverket. Åtta av intervjuerna genomfördes hemma hos brukarna och en via telefon. Under tre av intervjuerna var även andra familjemedlemmar med i diskussionerna, vilket bidragit till fördjupad kunskap kring brukarnas

livssituation. De semistrukturerade intervjuerna varade mellan 60-120 minuter och utgick från frågor kring det egna brukandet, gården och markerna samt vad som påverkat och påverkar dessa, se bilaga 2. Avgränsningen av antalet intervjuer gjordes när det inte ansågs att nya infallsvinklar och perspektiv på frågorna framkom.

Fyra intervjuer utfördes även med tjänstepersoner på kommunal och regional nivå. På kommunal nivå intervjuades planarkitekten och den politiskt tillsatta ordföranden i samhällsbyggnadsutskottet under januari 2010. På regional nivå intervjuades länsarkitekten tillika chef för samhällsbyggnadsenheten och den biträdande länsantikvarien under januari 2010. Vidare genomfördes i februari 2010 en telefonintervju med en representant för den regionala organisationen Upplandsstiftelsen, som arbetar med naturskydd och friluftsliv. En skriftlig konversation via mail med ordföranden i Hållnäs sockenråd har också förts under februari 2010. För de frågor som diskuterats under dessa intervjuer se bilaga 1.

Då studierna av Hållnäs är del av ett större forskningsprojekt utfördes intervjuerna med jordbrukare på halvön i samarbete med flera forskare. Det innebär att doktoranderna Björn Nykvist och Rebecka Henriksson genomförde huvuddelen av intervjuerna med jordbrukarna. Jag genomförde två av intervjuerna med jordbrukare tillsammans med Rebecka. Eftersom flera forskningsprojekt varit kopplade till studierna av Hållnäs har det också påverkat vilka frågor som ställts vid intervjuerna, alla frågor har inte varit relevanta för mitt syfte och mina forskningsfrågor, se bilaga 1 och 2. Då jag inte genomfört alla intervjuer har det varit viktigt att lära känna materialet ingående. Jag har studerat bakgrundsinformation som markanvändningskartor, lokalisering för gårdarna där jordbrukare intervjuats, transkriberat ljudfilerna samt analyserat materialet utifrån avhandlingens forskningsfrågor och analytiska begrepp. Jag genomförde själv övriga intervjuer med aktörer på kommunal- och regional nivå samt med Hållnäs sockenråd. Dessa intervjuresultat har i sin tur delats med övriga deltagare i forskningsprojektet.

### 5.3.3.3 *Intervjuer i Sandnes*

I Sandnes tätortsområde har totalt tretton jordbrukare intervjuats under april-maj år 2010. De tretton jordbrukarna är ägare till elva olika gårdar. Av betydelse för resultaten är att de intervjuade brukarna är markägare som vill fortsätta som jordbrukare och inte sälja sin mark till utbyggnadssyften. De personer jag

träffat och intervjuat är jordbrukare som, när jag träffade dem, aktivt brukade marken.

Av de tretton intervjuade är tio heltidsjordbrukare, två är halvtidsjordbrukare och en är fritidsjordbrukare. Elva av de intervjuade jordbrukarna är män och två är kvinnor. För tolv av tretton intervjuade har jordbruksmarken gått i arv från tidigare generationer.

Urvalet av jordbrukare genomfördes genom rundringning till markägare utifrån kontaktlistor från de två lokala jordbruksorganisationerna i kommunen; Norsk bonde- og småbrukarlag och Norges bondelag. Före intervjutillfällena skickades ett förklarande brev till de som ville medverka i studien. Brevet (bilaga 3) innehöll information om projektet, tid för intervju och de övergripande frågor som skulle diskuteras. De semistrukturerade intervjuerna genomfördes både enskilt och i grupper om flera markägare, utifrån vad respondenterna föredragit. Av de totalt tretton jordbrukare som intervjuats träffade jag sex enskilt. Jag intervjuade även två grupper med jordbrukare: en grupp med tre personer som är jordbrukare och ägare av egna gårdar respektive en grupp med fyra jordbrukare som är markägare till två olika gårdar. Två av de intervjuade jordbrukarna var också representanter från de två jordbrukarorganisationerna. Intervjuerna tog mellan 60-120 minuter och gjordes i jordbrukarnas hem respektive på jordbrukarorganisationens kontor. Frågeunderlaget till intervjuerna finns i bilaga 4.

De östra delarna i kommunen har varit särskilt fokuserade under intervjuerna med jordbrukare eftersom den regionala utvecklingen av bebyggelse och vägar är planerad där. Det innebär att viss förändring av jordbruksmark här kommer att ske. Omfattningen av förändringen är ännu inte beslutad, vilket medfört både fördelar och nackdelar för studierna. Det kan ses som positivt att östra Sandnes fokuserats i intervjuerna då det är en aktuell diskussion och process som tydligt exemplifierar de processer som påverkar markanvändningen. Samtidigt är de intressekonflikter om marken som försiggår i de tätortsnära områdena känsliga, särskilt med vetskapen om eventuell utbyggnad på markägarnas marker. För markägare kan det kännas upprivande att diskutera markanvändning och livssituationen med en utomstående part när situationen är så pass ovisst i området. De jordbrukare som sålt sin mark för utbyggnad har brutit de i många fall känslomässiga band som knutits till platsen efter flera generationer av jordbrukande släktingar. Beslut eller tvång att ge upp sin mark kan också innebära att man som markägare skäms inför sina grannar som är kvar inom jordbruksyrket.



Intervjuer med sex tjänstepersoner som arbetar som planerare på kommun respektive fylkeskommunen har genomförts för att möjliggöra en fördjupad analys kring processerna i den regionala och kommunala planeringen. För att öka kunskapen om lantbrukets specifika förhållanden och hur det hanteras av offentlig förvaltning har även intervjuer med tre tjänstepersoner från fylkesmannens respektive kommunens lantbruksavdelningar utförts. Intervjuerna har haft en semistrukturerad karaktär och har genomförts på tjänstepersonernas arbetsplatser under 60-120 minuter. Intervjuerna genomfördes i april-maj 2010 (för övergripande frågor som lyfts under intervjuerna, se bilaga 5). I tillägg har också klagörande telefonsamtal till kommunens Miljö- och lantbruksenhet gjorts.

### 5.3.3.4 *Intervjuer i Sarpsborg*

I Sarpsborg har ledaren för Sarpsborgs Bondelag intervjuats. Som underlag till denna intervju användes en kombination av de två intervjuunderlagen som finns i bilaga 4 och 5. Efter de genomförda intervjuerna med jordbrukare i Sandnes och intervjuer med tjänstepersoner på kommunal och regional nivå i Sarpsborg och Østfold samt ledaren av Sarpsborgs Bondelag, beslutades att inte intervju jordbrukare i Sarpsborgs kommun. Detta eftersom det av intervjuerna framkommit att processer utanför den enskilda jordbrukarens eller markägarens sfär är av avgörande betydelse för hur och varför markanvändningen förändras i de tätortsnära områdena i Sarpsborgs kommun.

För en fördjupad analys av de regionala och kommunala planeringsprocesserna har intervjuer med fyra planerare på kommun och fylkeskommunen genomförts. För att öka kunskaperna om lantbrukets förhållanden och dess förvaltning har även intervjuer med två tjänstepersoner från fylkesmannens respektive kommunens lantbruksavdelningar utförts. Intervjuerna har haft en semistrukturerad karaktär och genomförts på tjänstepersonernas arbetsplatser under 60-120 minuter. Intervjuerna genomfördes i juni 2010 (för övergripande frågor som lyfts under intervjuerna, se bilaga 5). Under arbetets gång har jag också genomfört flera klagörande telefonsamtal med tjänstepersoner, från exempelvis kommunens enhet för planering och samhällsutveckling samt enheten för lantbruk.

### 5.3.4 Dokumentstudier av planer

#### 5.3.4.1 Dokumentstudier som metod

Dokumentstudier av planer och beslutsunderlag har syftat till att lokalisera och analysera markanspråk och samhällsintressen över tid i fallstudieområdena. Dokumenten har studerats utifrån en kombination av vad Bergström & Boréus (2012) kallar för innehållsanalys och argumentationsanalys. Innehållsanalysen innebär, som namnet indikerar, att textens innehåll systematiskt undersöks och deskriptiva beskrivningar av innehållet framställs. Genom detta tillvägagångsätt har ett antal markanspråk och samhällsintressen identifierats och lyfts fram ur plandokumentet. Den deskriptiva komponenten medför transparens i tolkning och analys av materialet. Analyserna grundar sig i sin tur på en argumentationsanalys av innehållet i dokumentet. Det innebär att argument, prioriteringar och motiv kan synliggöras. Denna analys har gjort det möjligt att urskilja relationerna mellan de identifierade markanspråken och jordbruksmark. Vidare har dokumentstudierna klarlagt vilka markanspråk som prioriterats i planeringsbesluten och om prioriteringarna förändrats över tid.

De studerade planerna är framförallt kommunala planer av övergripande karaktär. I de norska tätortspräglade fallstudierna är regionala planer, nationella riktlinjer och målsättningar tydligt styrande för den kommunala planeringen inom vissa områden, såsom jordbruk och klimat- och miljöåtgärder. I dokumentstudierna i de norska fallen har även de kunskapsunderlag som tillhör planeringen studerats för att tydligare identifiera jordbruksmarkens kopplingar till olika samhällsintressen. Dessa kunskapsunderlag utgörs bland annat av temakartor, utredningar, scenarier och sektorsplaner såsom Lantbruksplaner, Kulturminnesplaner och Miljöplaner. De politiskt fastställda kommunplanerna är dock det material som getts mest tyngd i analysen.

Planerna i de olika fallstudierna är av olika karaktär, detaljeringsgrad och omfattning då de är präglade av olika planeringssystem, sin tid och praxis. Trots skillnader har arbetet med dokumenten strukturerats genom att söka efter liknande information i de olika dokumenten. Vilka planer som studerats i de olika fallstudierna beskrivs nedan.

#### **5.3.4.2 De undersökta planerna i Hållnäs, Tierps kommun**

Dokumenterna som studerats är tre översiktsplaner för Tierps kommun. Det är översiktsplanerna från år 1977 och år 1991. Då dokumentstudierna genomfördes (år 2010) arbetade kommunen med en ny översiktsplan. Ett utkast till en ny översiktsplan har också inbegripits (Tierps kommun, 1977a; 1991; 2009).

#### **5.3.4.3 De undersökta planerna i Sandnes kommun**

Dokumenterna som studerats i Sandnes är tre kommunala planer från år 1995, 2002 och 2007 samt en regional fylkesdelplan från år 2000 (Rogaland fylkeskommun, 2000; Sandnes kommun, 1995; 2002; 2007). En ny kommunplan har arbetats fram och fastställdes i september 2011, efter att dokumentstudierna genomfördes.

#### **5.3.4.4 De undersökta planerna i Sarpsborgs kommun**

I Sarpsborg har tre kommunala planer från 1997/98, 2003 och 2007 undersökts. Kommunplanens arealdel från 2007 är ett samrådsutkast som varit ute på en sista samrådsrunda år 2009. Att arealdelen inte godkännts av kommunens politiker är viktigt att understryka för analysen, även om de övergripande ställningstagandena och prioriteringarna inte ändrades innan planen fastställdes i februari 2011 (Sarpsborgs kommun, 2011). Två regionala fylkesdelplaner från 1996 och 2006 samt två fylkesplaner från år 2004 och 2009 har även undersökts (Sarpsborgs kommun, 1997; 1998; 2003; 2007a; Østfold fylkeskommun, 1996; 2004; 2006; 2009).

### **5.3.5 Seminarier i Sandnes och Sarpsborg**

För fördjupad kunskap kring hur och varför jordbruksmarken hanteras som den gör i den offentliga förvaltningen har tre seminarier genomförts med forskare och med tjänstepersoner på kommunal och regional nivå i de tätortspräglade fallstudieområdena Sandnes och Sarpsborg. Med utgångspunkt i studerade planer och intervjuer med tjänstepersoner och jordbrukare formulerades ett antal teman som diskuterades under seminarierna, se bilaga 6 och 7.

## 5. Metod, material och tillvägagångsätt

Ett första seminarie genomfördes 26 april 2011 med forskare i det tvärvetenskapliga forskningsprojektet<sup>12</sup> utifrån en sammanställning av dokumentstudier och intervjuer. Sammanställningen gjordes av mig för att skapa ett underlag där forskarna från olika ämnen skulle kunna mötas och diskutera markanvändning. Under detta seminarie avhandlades och analyserades den offentliga förvaltningens hantering av markanvändning och samhällsintressen. Fokuserade markanspråk och samhällsintressen utgick från forskarnas ämnesområden, vilka är jordbruksmark och jordkvalitet, kulturminnen och kulturmiljöer samt biologisk mångfald och naturvärden. För de frågor som användes som utgångspunkt för seminariet med forskargruppen se bilaga 6.

Utifrån seminariet med forskare formulerades ett nytt underlag för kommande seminarier med tjänstepersoner i de två fallstudieområdena. Seminarierna med tjänstepersoner syftade till gemensam diskussion av förvaltningens hantering av markanvändning och samhällsintressen i kommunerna och regionerna. Det innebar en möjlighet att diskutera olika dimensioner av den offentliga förvaltningens hantering av utrymmes- och resursanvändning. Tillvägagångsättet är även en validering av forskningsprojektets resultat gentemot praktiker. Analysen av den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka jordbruksmark och jordbruksaktiviteter har därmed kunnat utgå från praktikernas uppfattningar (Gill, 2006).

Tjänstepersoner från olika sektorer och enheter bjöds in genom mailutskick till de personer som tidigare intervjuats. För att föra in andra markperspektiv bjöds även tjänstepersoner som arbetar med naturvärden respektive kulturminnen in. Seminariet kallades i inbjudan "Beslutningsgrunnlag og prosesser i arealplanlegging – konsekvenser for jordbruksproduksjon og landskapskvaliteter". I inbjudan ingick frågor för diskussion och ett underlag som jag formulerade efter seminariet med forskargruppen. Frågorna som användes som utgångspunkt, se bilaga 7, rörde identifierade kunskapsluckor, synergimöjligheter mellan samhällsintressen samt makt- och ansvarsfördelning mellan olika institutionella nivåer i planeringssystemet. Vid seminarierna dök

---

<sup>12</sup> De forskare som medverkade i forskningsprojektet "*Land use changes in urban pressure areas – threats to food production and landscape qualities*" är forskare från Bioforsk som är ett forskningsinstitut inom lantbruk, matproduktion, och resursförvaltning; Ann Norderhaug, Pål Thorvaldsen och Gustav Fystro, från Norsk institutt for kulturminneforskning, NIKU; Hilde Rigmor Amundsen, Anneli Nesbakken och May-Liss Bøe Sollund, från Norsk Institutt for Skog og Landskap; Arnold Arnoldussen och Sebastian Eiter samt från Kulturgeografi vid Göteborgs universitet; Marie Stenseke och Elin Slätmo.

fler tjänstepersoner upp än som bjudits in, vilket tydde på intresse från kommunal och regional nivå att dryfta dessa frågor.

Vid seminariet i Sarpsborg, 25 oktober 2011, deltog totalt 13 tjänstepersoner från kommunal och regional nivå. Från den kommunala nivån deltog sex personer, vilka arbetar med lantbruk och planering. Sju personer arbetande inom sektorsområdena kulturminnen och kulturmiljöer, planering, lantbruk samt miljö och naturvärden deltog från den regionala nivån i Østfold. På seminariet i Sandnes, 18 januari 2012, deltog sammanlagt tolv tjänstepersoner från kommunal och regional nivå. Deltagare från den kommunala nivån, sju personer, arbetar inom sektorsområdena lantbruk, miljö och planering. Från fylkesnivån deltog fem tjänstepersoner som arbetar med kulturminnen och kulturmiljöer, planering, lantbruk samt miljö och naturvärden<sup>13</sup>.

Seminarierna inleddes med en gemensam del där forskarna i projektet presenterade uppkomna resultat. Därefter delades gruppen i två mindre grupper för att, under ledning av mig respektive Marie Stenseke, diskutera forskningsprojektets resultat och de frågor som skickats ut i förväg. Efter två timmars diskussion återsamlades alla i storgrupp och en avslutande diskussion fördes. Seminariediskussionerna spelades in och transkriberades för att inga väsentliga kommentarer och synpunkter skulle förbises. Materialet analyserades därefter med Nvivo med utgångspunkt i de teman som diskussionerna kretsat kring. Materialet har anonymiserats för att undvika identifikation av enskilda personer. För att besvara avhandlingens forskningsfrågor har det dock varit intressant att se skillnader i åsikter och synpunkter mellan de medverkande institutionella nivåerna; kommun och fylke. En sådan uppdelning av materialet har bedömts som möjlig med bibehållande av deltagarnas anonymitet.

### 5.3.6 Andra källor – statistik och flygbildsanalyser

Statistiska uppgifter har bidragit med generella drag över förändringar av jordbruksmark och jordbrukets aktiviteter i respektive land och fallstudieområde samt över tid. Uppgifterna har främst hämtats från norska statistisk

---

<sup>13</sup> Förutom tjänstepersoner medverkade de forskare som medverkade i forskningsprojektet (*"Land use changes in urban pressure areas – threats to food production and landscape qualities"*) vid båda seminarietillfällena.

sentralbyrå (SSB) och svenska statistiska centralbyrån (SCB) men även från den norska myndigheten Statens landbruksförvaltning respektive det svenska Jordbruksverket. Uppgifterna om jordbruksmark och jordbruksföretag över tid kan i viss mån vara osäkra. Olika definitioner, kategorier och urvalsmetoder för insamling av data under åren kan till exempel utgöra orsaker till en del av skillnaderna i mängden och fördelningen av typ av mark. Till exempel innefattades i den svenska statistiken företag med mindre än 2 hektar mark fram till år 1951 (Statistiska Centralbyrån, 1956). I den norska statistiken togs företag med mindre än 0,5 hektar ut ur statistiken 1969 (Statistisk Sentralbyrå, 2000) men infördes igen år 1999 (Statistisk Sentralbyrå, 2013c).

Inom ramen för de två forskningsprojekt som fallstudierna Hållnäs, Sandnes och Sarpsborg varit en del av, har flygbildsanalyser av markanvändningsförändringar genomförts. Analyserna, som genomförts av andra deltagare i projekten, har bidragit med kunskap kring hur markanvändningen förändrats över tid (Arnoldussen et al., 2013b; Beilin et al., 2014).

### 5.4 Analys av empiriskt material

Utöver insamlandet av material, genom intervjuer, dokumentstudier och seminarier, är analysen av detta empiriska underlag av central betydelse för forskningens resultat. Silverman (2005) menar att det är av vikt att belysa tillvägagångssättet vid analys eftersom det är avgörande för studiernas transparens. I detta avsnitt beskrivs de steg som gjorts i analysen; hur indelningen och kategoriseringen av materialet gått till och med vilka utgångspunkter detta gjorts.

Det empiriska materialet har tematiserats på olika sätt:

- Vid analys av intervjuer med jordbrukare har motiv bakom brukande, aspekter som är centrala för fortsatt brukande samt strukturella aspekter som är möjliggörande, begränsande respektive direkt utlösande för bruk av marken klarlagts.
- Vid genomgång av planeringsdokument har den fysiska planeringens beslut fokuserats, markanspråk och samhällsintressen har identifierats. Vidare har de identifierade anspråkens relationer i form av möjliggörande respektive begränsande gentemot jordbruksmark analyserats.

- Vid intervjuer med tjänstepersoner och vid seminarier med forskare och tjänstepersoner har planeringens beslutsprocess i form av organisering, tillvägagångssätt och genomförande fokuserats. Avsikten var främst att förstå den offentliga förvaltningens reglering och hantering av jordbruksmark samt fördjupa kunskapen kring jordbrukets situation och samspelet mellan olika markanspråk och samhällsintressen i de olika fallstudieområdena.

Hur har kategorisering och analys konkret gått till, hur har det till exempel beslutats om vad som är begränsande, möjliggörande respektive direkt utlösande drivkrafter? Drivkrafter har kategoriserats utifrån hur de påverkar jordbruksaktiviteter och jordbruksmark i de undersökta fallen under en viss tidsperiod. För att göra det har inledningsvis bakgrund och kontext undersökts i respektive fallstudieområde genom att kartlägga jordbrukets situation och vad som är centralt för de intervjuade brukarnas fortsatta jordbruksaktiviteter. De strukturella aspekter som påverkar jordbrukets aktiviteter, och därmed jordbruksmarken, har därefter kategoriserats i möjliggörande, begränsande respektive direkt utlösande drivkrafter. En svårighet med kategoriserandet i möjliggörande, begränsande respektive direkt utlösande drivkrafter är att forskning visar att jordbrukare har olika motiv och förhållningssätt till sin mark vilket innebär att de påverkas olika av processer och faktorer i sin omvärld. Genom att klarlägga centrala aspekter för fortsatt brukande i respektive fall har brukarnas situation fångats in och fungerat som utgångspunkt för analysen av drivkrafter. Det är dock en generell bild av brukarnas situation som presenteras i fallstudieområdena. I realiteten har varje enskild jordbrukare individuella ambitioner, erfarenheter och livssituationer. Det innebär att kanske inte alla jordbrukare påverkas av samtliga drivkrafter som identifierats i fallstudierna, utan det beror på vem man är. För att kunna analysera varför jordbruksmarken förändras i respektive fallstudie har jag valt att lyfta fram något som en drivkraft om det påverkar jordbrukets situation, även om inte alla intervjuade artikulerat denna aspekt.

Viktigt att påpeka är också att det finns svårigheter med att klarlägga dominerande drivkrafter eller påverkande orsaker, särskilt över tid. De intervjuade brukarna och tjänstepersonerna utgår från dagens situation när de diskuterar förändringar och orsaker. Det finns viss risk att aspekter och processer glöms bort, eller numer inte ses som avgörande även om de varit det längre tillbaka i tiden. Samtidigt är intervjuer den metod som bäst kan fånga en

## 5. Metod, material och tillvägagångsätt

bredd av påverkansfaktorer på markanvändningen och dessutom belysa den nutida situationen för jordbruket i fallstudieområdena.

Med grund i studier av planeringsdokument och intervjuer har också de markanspråk och samhällsintressen som förekommer i respektive fallstudieområde identifierats. Det har möjliggjort en analys av jordbruksmarkens fysiska och sociala sammanhang. Genom avhandlingens analytiska begrepp diskuteras de identifierade markanspråkens relation gentemot jordbruksmark och jordbruksaktiviteter som möjliggörande respektive begränsande. Tillvägagångssättet belyser vilka markanspråk och samhällsintressen som är i konflikt respektive i synergi med jordbruksmarkens bevarande. Det bidrar med kunskap för hur tidsrumsliga relationer kan studeras. Svårigheter med detta tillvägagångssätt är bland annat att fastställa relationerna som strikt möjliggörande respektive begränsande, eftersom markanspråkens och samhällsintressenas relationer till varandra i flera fall är dynamiska. Jag har uppmärksammat denna problematik genom att belysa dubbelheten och diskutera komplexiteten i respektive fallstudie.

Gällande den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka förändring av jordbruksmark har den fysiska planeringen kring mark- och vattenanvändning samt de ersättningssystem som finns för jordbruksaktiviteter fokuserats. Bland annat har tjänstepersoner, genom intervjuer och vid seminarier, reflekterat och diskuterat kring den egna arbetssituationen. En svårighet med detta tillvägagångssätt är att det kan vara svårt för de intervjuade tjänstepersonerna att lyfta sig utöver sin egen arbetssituation och tydliggöra förvaltningens förutsättningar, utmaningar och möjligheter i ett bredare perspektiv. Denna svårighet framkom bland annat i samband med de seminarier med forskare och tjänstepersoner som genomförts i de norska fallstudierna. Under seminarierna medverkade tjänstepersoner från olika sektorsintressen som i sitt dagliga arbete diskuterar och överlägger med varandra om olika lösningar och kompromisser. Innan seminarierna genomfördes fanns en farhåga från min sida att planeringens organisering i olika institutionella nivåer och sektorsintressens "förhandlande" med varandra skulle innebära att tjänstepersonerna skulle hämmas i sina diskussioner. Säkerligen hade seminariediskussionerna blivit annorlunda om också andra sektorer medverkat och/eller om seminarierna genomförts med avgränsade sektorsintressen. Under seminariernas gång uttryckte de medverkande tydligt helt olika åsikter och uppfattningar, vilket tyder på att de inte hade problem att diskutera sin egen eller andras roller i beslutsprocesserna.



## 5.5 Min roll som forskare

Så som nämndes inledningsvis i detta kapitel innebär all forskning påverkan från forskaren. Hur man som forskare tänker, tolkar och förhåller sig till forskningen är därför viktigt att belysa. En grundläggande utgångspunkt för forskningen är strävandet att vara ideologiskt neutral (Kitchin & Tate, 2000). Trots denna strävan är det av största vikt att understryka att alla steg och val i forskningsprocessen är påverkade av mig som person.

Mina val och min person påverkar intervjuerna och det insamlade materialet genom hur forskningsprojektet presenteras för den intervjuade, vilken typ av frågor som ställs, hur frågorna är formulerade och hur svaren tolkas (Alvesson & Sköldberg, 2008; May, 2001; Silverman, 2001). Exempel på denna påverkan är mitt förhållande till ämnet jordbruk och att jag som svensk arbetat i Norge. Min bakgrund som samhällsvetenskaplig miljövetare och kulturgeograf har format mitt intresse för mark- och vattenresurser och människors hållbara användning av dem. Oförankadligen har detta präglat mina synsätt och de frågor som ställts vid intervjuer och samtal. Bland annat har jag funnit det intressant att problematisera balansen mellan bevarande och utveckling, enskilda och allmänna intressen i jordbruket samt synergier och konflikter mellan markanspråk och samhällsintressen.

Vid arbetets början hade jag en relativt låg kunskap om jordbruk, framförallt om norskt jordbruk och norsk offentlig förvaltning, vilket har medfört både fördelar och nackdelar i mina studier. Det kan till exempel ha medfört att jag under intervjuerna haft svårt att förstå nyanser i de svar jag fått och att jag kanske inte alltid lyckats förstå i vilket sammanhang svaret ges. Å andra sidan har det möjliggjort att jag kunnat ställa reflekterande frågor kring jordbruk samt att jag har haft en låg grad av förutfattade meningar om vilka svar jag sökte på mina frågor. Att som svensk arbeta i Norge har påverkat arbetet. Även om norska och svenska är två språk som är väldigt lika, så är de samtidigt olika. Genom att tala långsamt och använda vissa norska ord (prata svorska) tror jag att de flesta norrmän jag varit i samtal med förstått mig och vice versa.

Arbetet har präglats av att jag deltagit i två internationella tvärvetenskapliga forskningsprojekt. Båda forskningsprojekten har framförallt utgjorts av forskare inom olika naturvetenskapliga ämnen: biologi, ekologi, naturgeografi etc. Att arbeta tvärvetenskapligt har inneburit särskilda reflektioner över min roll som forskare. Att inte enbart beskriva "hur det är" utan också kritiskt reflektera över

"*varför det är som det är*" och "*hur vi vill att det ska vara och varför*" har bland annat framkommit som centralt för den samhällsvetenskapliga miljöforskningen (jmf. Stenseke, 2004, s. 10-12). Det är viktigt för att förstå den betydelsefulla roll som samhällsvetare kan ha i förändringsarbete gällande användning och förvaltning av resurser (jmf. ISSC & UNESCO, 2013, s. 46-65). Bland annat kan den samhällsvetenskapliga kvalitativa forskningen vara till konceptuell och symbolisk nytta (Gill, 2006), genom den kan det som anses normalt ifrågasättas och diskuteras. I avhandlingen har det varit särskilt intressant att problematisera och diskutera de officiellt överenskomna uppfattningarna om vad jordbruk är samt hur reglering av markanvändning ska ske. Arbetets utgångspunkt i ett landskapsperspektiv har fungerat som en plattform för att få forskare och tjänstepersoner från olika områden att mötas och diskutera.

Under arbetets gång har jag bidragit med synpunkter i olika politiska processer kring jordbruksmark och hantering av mark- och vattenresurser i Sverige. Till exempel har jag varit medförfattare till en text om hållbar hantering av jordbruksmark i Kungliga skogs- och lantbruksakademins (KSLA) tidskriftsserie, gett inspel till svenska miljömålsberedningens arbete om hållbar hantering av jordbruksmark samt till det svenska Jordbruksverkets regeringsuppdrag att utvärdera den lagstiftning som reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse (Jordbruksverket, 2013c; Slätmo et al., 2012; SOU, 2013). Jag ser det därför som viktigt att här framföra min syn på relationerna mellan forskning och politik. I fallstudierna undersöks bland annat den fysiska planeringens processer och beslut eftersom det är det primära sätt som offentlig förvaltning i Sverige och Norge reglerar markanvändning och prioriterar mellan olika markanspråk och samhällsintressen. Hur denna reglering går till är viktigt att undersöka för att få kunskap om hur marken används och förändras. Att studera och diskutera den fysiska planeringen medför lätt en prägel av normativitet. I detta arbete fokuseras jordbruksmark och jordbruk som samhällsintresse. Det är dock viktigt att betona skillnaden i att uppfatta jordbruksmark som en resurs som, i linje med dagens lagstiftning och riktlinjer, ska värderas i (de kommunala) planeringsprocesserna och att denna resurs alltid ska prioriteras. Prioriteringar sker genom politiska beslut med hänsyn till kontext och situation. Forskningen kan dock bidra med kunskap om vilka värden och intressen som finns, hur relationerna ser ut mellan dem, vilka effekter dagens hantering av mark och vatten har och vilka förändringsmöjligheter som kan finnas.

## 6. FÖRÄNDRING AV JORDBRUKSMARK I HÅLLNÄS

”Naturvärdena i dagens odlingslandskap är resultatet av hur det har brukats av människan under flera tusen år. En stor del av våra växt- och djurarter finns i slätter- och betesmarker samt i åker- och vägrenar, åkerholmar, våtmarker och andra småbiotoper. Många av dessa miljöer och äldre jordbruksbyggnader har också kulturhistoriska värden eftersom de ger en bild av hur våra förfäder levde och brukade odlingslandskapet. Den biologiska mångfalden och kulturmiljöerna är beroende av ett fortsatt jordbruk, men också av vilka metoder som används (...) I delar av landet har jordbruket blivit mer intensivt, medan marker på andra håll inte brukas längre och många gårdar läggs ned. Båda trenderna leder till att många arter och naturtyper i odlingslandskapet hotas.” *Det svenska miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap*  
(Miljömålsportalen, 2014a)

”De som flyttar in har ofta kvar skogen men säljer [jordbruks]marken. Man ägnar sig åt andra saker. Men det är ju viktigt att man bevarar husen. Det kanske är därför folk flyttar ut, de ser att det inte är nedgången här? (...) Skogsbruket har också förändrats väldigt. Förr var vi tvungna att hugga för att få in kapital. Man hade anställda för att hugga, för att folk skulle ha jobb. Idag måste man ju hugga i skogen för att det inte ska bli reservat...”  
(*Jordbrukare 1, Hållnäs*)



Figur 5: Jordbrukslandskapet i Hållnäs (Foto: Sara Cousins, år 2009).

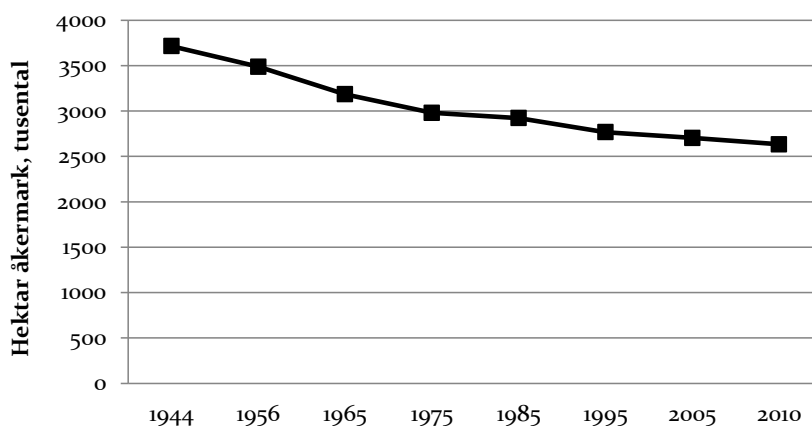
## 6.1 Introduktion

I detta kapitel presenteras och analyseras resultaten från undersökningarna av förändringen av jordbruksmark i Hållnäs år 1950-2010. Kapitlet inleds med en genomgång jordbruksmarkens förändring över tid i Sverige samt den offentliga förvaltningens reglering av jordbruksmark och jordbruk. Vidare görs en genomgång av de sociala och fysiska förändringar som skett i fallstudieområdet Hållnäs sedan 1950-talet, med fokus på jordbruk. Här framställs resultaten kring de intervjuade jordbrukarnas situation, motiv bakom brukandet och de centrala faktorer som anses påverka jordbruksmarkens användning. I följande

avsnitt presenteras den offentliga förvaltningens reglering av markanvändning. För att contextualisera jordbruksmarken presenteras också identifierade markanspråk och samhällsintressen i Hållnäs, hur de olika intressena prioriterats över tid i den offentliga förvaltningen samt hur de relateras till jordbruk och jordbruksmark; som möjliggörande respektive begränsande. Därefter analyseras varför jordbruksmark förändras genom att undersöka drivkrafterna för jordbruksaktiviteter i Hållnäs. Avslutningsvis sammanfattas och diskuteras de resultat som framkommit.

## 6.2 Förändringar över tid i Sverige

År 2010 var 3,1 miljoner hektar eller 7,6 procent av Sveriges areal jordbruksmark (Statistiska Centralbyrån, 2013). Med ett tillbakablickande perspektiv kan det sägas att åkerarealen ökade starkt under 1800-talet i Sverige. Arealen stabiliserades vid cirka 3,7 miljoner hektar under 1900-talets första hälft, för att efter 1950-talet kontinuerligt minska till dagens drygt 2,6 miljoner hektar åker, figur 6. Åkermarkens minskning i Sverige skedde främst under 50-, 60- och 70-talen. Antal jordbruksföretag reducerades också starkt under dessa årtionden, men har fortsatt att minska även senare (Statistiska Centralbyrån, 2013; Sveriges Nationalatlas, 1992).



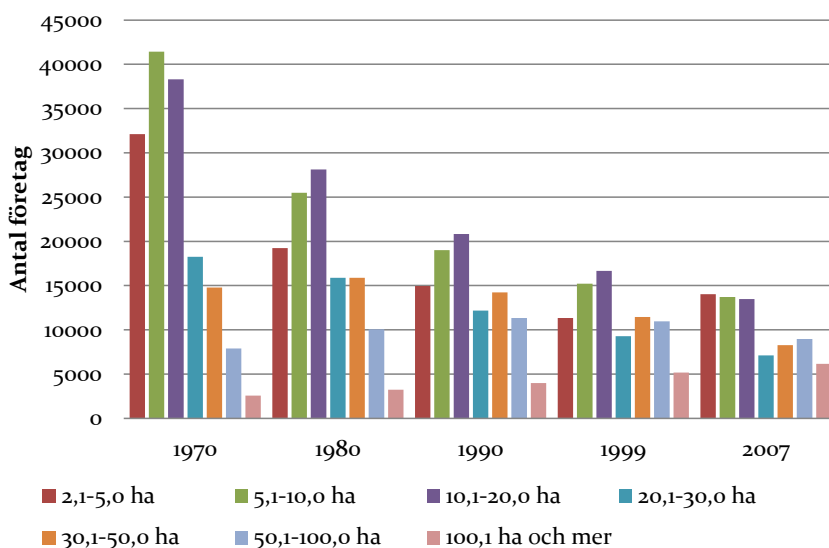
Figur 6: Åkermark i Sverige år 1944-2010 (Jordbruksverket, 2008a; 2013d).

Även betesmarkerna har förändrats under 1900-talet i Sverige. Arealerna ängs- och betesmarker var som lägst under 1970- och 1980-talen, för att sedan öka igen vid mitten av 1990-talet, till följd av EU-inträdet och nya miljöstöd. Mellan år 2000-2005 ökade arealen betesmark, men sedan dess har den återigen minskat (Miljömålsportalen, 2014b; Persson, 2012; Statistiska Centralbyrån, 2013).

Tabell 2: Jordbruksföretag i Sverige, år 1970-2007

1970	1980	1990	1999	2007
155364	117882	96560	80119	71735

(Statistiska Centralbyrån, 2007)



Figur 7: Jordbruksföretag inom olika storleksgrupper av åkermark i Sverige år 1970-2007. Enbart företag med större areal än 2 hektar åkermark är inkluderade (Statistiska Centralbyrån, 2007).

Mellan 1970 och 2007 har antalet jordbruksföretag i Sverige mer än halverats, tabell 2. Den totala ytan åkermark har också minskat men denna minskning har inte varit lika omfattande som antalet företag då jordbruksmark ofta köpts

in av kvarvarande jordbruksföretag vid avveckling. Andelen mark per företag har därför ökat över tid. Sett till jordbruksföretagens antal i förhållande till areal kan en minskning i små och medelstora jordbruksföretag utläsas sedan 1970-talet medan det skett en ökning av stora företag, figur 7. En ökning av små jordbruksföretag, 2,1- 5 hektar, har skett sedan slutet av 1990-talet medan medelstora företag fortfarande minskar. Ökningen av stora jordbruksföretag och till viss del även mindre jordbruksföretag är trender som även visar sig i andra delar av Europa (UK department for environment food and rural affairs, 2010). Ökningen av små jordbruksföretag kan delvis förklaras genom ett ökat intresse för extensiva fritidsjordbruk.

Över tid har produktiviteten ökat i det svenska jordbruket. Ökningen i avkastning per hektar anses enligt Jordbruksverket (2013a, s. 46-47) bero på en mängd faktorer, däribland storleksrationalisering och specialisering, men även användning av effektivare redskap, konstgödsel och växtskyddsmedel. Även om jordbruket är mer produktivt har dess andel av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP) förändrats dramatiskt sedan mitten av 1800-talet. Under 1860-70-talen var värdet av produkter från jord- och skogsbruk samt fiske runt 40-45 % av Sveriges BNP. Denna andel har nu sjunkit till 2 %. Jordbrukssektorns bidrag till Sveriges BNP har också sjunkit, från 6,3 % år 1950 till kring 0,5 % år 2008 (Jordbruksverket, 2013a).

### 6.3 Förändring till andra ändamål i Sverige

Den största andelen jordbruksmark som försvunnit i Sverige sedan 1960-talet har övergivits, lagts i träda eller planterats med skog. Men jordbruksmark har även omvandlats på grund av tätortsexpansion, i form av bebyggelse, vägar och annan infrastruktur (Jordbruksverket, 2006). Statistiska Centralbyrån (2008) framhåller att statistik över vad jordbruksmark förändras till är bristande och att det saknas reella siffror att studera. Existerande statistik ger ändå en bild av förändringarna i jordbruksmarkens omfattning. Mellan 1960 och 1990 minskade jordbruksmarksarealen med cirka 440 000 hektar, varav tätortsexpansion svarade för drygt 60 000 hektar (Statistiska Centralbyrån, 1993). 30-40 procent av jordbruksmarken som togs i anspråk för andra ändamål under 1960-talet skogsplanterades, medan 10-15 procent utnyttjades till bebyggelse, vägar, fritidsändamål eller annat bestämt ändamål. Den resterande delen av den nedlagda arealen, nästan hälften, blev "outnyttjad" mark, som

täcktes av buskar och sly. Den största tätortsexpansionen på jordbruksmark i Sverige skedde under 1970-talet, framförallt på grund av Miljonprogrammets bostadsexpansion (Statistiska centralbyrån, 2008; 1993). Totalt under perioden 1960-2005 har 66 700 hektar jordbruksmark tagits i anspråk då tätorterna vuxit (Statistiska centralbyrån, 2008). Utslaget på 45 år är det cirka 1480 hektar per år. Regionalt förekommer dock stora skillnader. I Skåne skedde byggandet till över 30 procent på jordbruksmark åren 1996-2005, i Norrlandslänen till 5-6 procent (Jordbruksverket, 2006; Statistiska centralbyrån, 2008). Det finns indikationer på att arealen jordbruksmark som exploateras och hårdgörs kommer fortsätta öka om inga åtgärder sätts in. Detta eftersom många av dagens tillväxtkommuner ligger just i områden med jordbruksmark kring tätorterna. Till exempel visar översiktsplaner i Skåne på en exploatering av nära 9000 hektar jordbruksmark de närmaste 20-30 åren (Kling, 2010).

Viktigt att poängtera är att det fysiska landskapet är dynamiskt i flera avseenden, det sker även en motsatt förändring av mark, från andra syften till jordbruksändamål. I en studie av förändring av skogsmark till jordbruksmark påpekar Solbär (2011, s. 54) att under åren 2009 och 2010 omvandlades 5150 hektar till jordbruksmark i Sverige. Betesmark utgör det övervägande ändamålet av den nyodlade marken (4368 hektar betesmark; 782 hektar åkermark).

I sammanhanget är det också viktigt att förtydliga att den variation av kvaliteteter som är knutna till jordbruksarealerna inte framkommer av statistiken som här studerats. Inom kategorierna åker- respektive betesmark finns stora variationer. Det gäller dels jordkvalitet i förhållande till produktion av livsmedel men även biologiska, kulturella och estetiska kvaliteteter som bland annat finns i naturbetesmarker.

## 6.4 Regleringar i Sverige

### 6.4.1 Svensk jordbruksmark – av nationell betydelse?

Besluten kring mark- och vattenanvändning i Sverige avhandlas i första hand på kommunal nivå genom det kommunala planmonopolet som fastställs i Plan- och bygglagen (PBL). Inom den kommunala planeringen tas långsiktiga



översiktsplaner fram, och därefter juridiskt bindande detaljplaner kring hur mark och vatten ska användas. Översiktsplaneringen ska enligt lagstiftningen beröra hela kommunernas yta. I princip har det dock traditionellt varit ett fokus på mark- och vattenanvändning inom tätorter och områden som ska förändras till tätort inom den kommunala planeringen. Markanvändning utanför tätortsområden styrs framförallt av sektorslagar (Qviström, 2008b; Reiter, 2004). Skyddet av jordbruksmark i Sverige regleras idag genom Miljöbalken. I Miljöbalkens 12:e kapitel (1998:808) regleras bland annat att jordbruksmark enbart får tas ur bruk efter anmälan till Länsstyrelsen. I Miljöbalkens 3 kapitel 4 § (1998:808) menas att jordbruk är av nationell betydelse:

”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.” (Svensk författningssamling, 1998).

Kommunen ska i sitt planeringsförfarande samråda med länsstyrelsen som har ansvaret att ta till vara statens intressen. Som Miljöbalkens 3 kapitel 4 § påpekar ovan är jordbruksmark av nationell betydelse, men det är inte utpekad som ett så kallat riksintresse i lagstiftningen. När planering berör områden som utpekats som riksintresse kan staten i större utsträckning påverka planeringen. Att jordbruksmarken inte är utpekad som riksintresse utan som av nationell betydelse innebär att det framförallt är kommunernas ansvar att en god hushållning av jordbruksmark tas till vara i planeringen. Hur detta kan gå till beskrivs bland annat i boken ”Odlingslandskapet och den kommunala planeringen” där jordbruk, skogsbruk, naturvård med biologisk mångfald, kulturmiljövård, vatten, energi, rekreation, turism och avfall presenteras som ämnesområden som berör odlingslandskapet och som kan integreras i den översiktliga planeringen (Emanuelsson, 1996). Jordbruksverket (2013c) visar i en studie av kommunernas tillämpning av lagstiftningen att kommunerna inte beaktar Miljöbalkens 3 kapitel 4 §. Jordbruksmark exploateras i allmänhet utan de avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver.

Utöver Miljöbalken, så berörs jordbruksmarken även i de nationella miljö kvalitetsmålen, vilka antogs år 1999 och ska uppfyllas inom en generation, till år 2020. Detta bland annat i målet ”Ett rikt odlingslandskap” där det är beslutat att:

”Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.” (Miljömålsportalen, 2014a).

Från en uppföljning av målet år 2013 framkommer att både Sveriges åkermark och betesmark fortsatt minskar och att målet därför inte kommer uppnås med nuvarande styrmedel (Miljömålsportalen, 2014c).

Att jordbruksmarken inte står stark i den statliga politiska prioriteringen idag (2014) kan också utläsas i en intervju med den svenska finansministern Anders Borg som uttrycker att han anser att bostadssituationen i Sverige ska lösas genom att bygga på jordbruksmark:

”Vi har i dag hinder för att jordbruksmark ska kunna användas för bostadsbyggande. Det tycker jag är konstigt, särskilt vad gäller våra storstadsregioner...” (Andrén Meiton, 2014).

### **6.4.2 Jordbruk som aktivitet i Sverige – mål om matproduktion och bevarandevärden**

Rationaliseringstänkande har framförallt präglat den svenska jordbrukspolitiken sedan efterkrigstiden. Den moderna svenska jordbrukspolitiken anses ha sin grund i 1930-talets ekonomiska kris. Precis som många andra länder i Västeuropa infördes i Sverige prisstöd och importtullar som politiska åtgärder för att skydda det svenska jordbruket under denna tid. Av betydelse för det svenska jordbrukets utveckling sedan efterkrigstiden är 1947 års jordbrukspolitiska riksdagsbeslut. I beslutet fastställdes tre övergripande mål: ett produktionsmål, ett effektivitetsmål och ett inkomstmål. Produktionsmålet innebar en målsättning om en hundraprocentig självförsörjningsgrad av livsmedel. Effektivitetsmålet innebar att jordbruket skulle formas effektivt för att framställa konkurrenskraftiga livsmedel. Inkomstmålet innebar i sin tur att en jordbrukares inkomster skulle ligga på samma nivå som en industriarbetares. Dessa målsättningar skulle uppnås genom prisregleringar och en statligt styrd rationalisering av jordbrukssektorn. Rationaliseringen innebar sammanslagningar av små bruk (under 10 hektar) till större och mer rationella enheter. Resultatet var att många av de mindre, ofta familjeägda, enheterna slogs samman med andra gårdar medan andra övergavs eller planterades med skog. Statens rationaliseringsprocess intensifierades

ytterligare under 1960-talet, vilket fick till följd att fler bruk såldes och/eller övergavs. Andra fortsatte bruka marken men enbart deltid eller på sin fritid (Eriksson, 2013; Flygare & Isacson, 2003; Larsson, 2004; Nationalencyklopedin, 2014b; Stenseke, 1997). Swedberg (1964) menar att den traditionella svenska ekonomin som värderat jordbruksmarken som den viktigaste naturresursen övergavs under 1950-talet och ersattes med en ny industriell era.

1970-talets ”gröna våg” innebar att ungdomar flyttade ut på landet och började bedriva jordbruk. Trots detta uppsving i intresset för jordbruk orsakade konkurrens på världsmarknaden att de svenska produkterna var både olönsamma och dyra vilket upprörde producenter såväl som konsumenter. År 1973 infördes subventioner på vissa produkter vilket kortsiktigt lugnade sektorn och konsumenterna. Under 1980-talet ansågs dock jordbrukspolitikens stödsystem allt mer oroande för den svenska ekonomin och 1983 avvecklades alla subventioner för jordbruksprodukter förutom för mjölk. År 1989 beslutades vidare att jordbrukssektorn i Sverige helt skulle avregleras. Priserna på produkterna skulle istället styras av konsumenternas efterfrågan. Målen för jordbrukspolitikerna ändrades från kvantitet till kvalitet, och hälsa var ledordet i debatterna kring livsmedel. Politiken uppmärksammade också de miljöproblem som uppkommit av intensiv användning av gödsel och bekämpningsmedel samt monokulturella brukningsformer. Ett av målen för den nya jordbrukspolitikerna var att skapa ett varierat jordbrukslandskap (Flygare & Isacson, 2003; Nationalencyklopedin, 2014b).

Övergödning tillsammans med natur- och kulturvärden i jordbrukslandskapet blev allt viktigare frågor i jordbrukssektorn under senare delen av 1980-talet och vidare under 1990-talet. Det kan ses i kontexten av att jordbruk med extensiv markanvändning kontinuerligt minskade och att dessa bruk är nära kopplade till natur- och kulturvärden. Miljöersättningar infördes i Sverige år 1986 och år 1990 för att skydda dessa värden i jordbrukslandskapet. En nationell inventering av ängs- och betesmarker låg till grund för individuellt anpassade kontrakt med jordbrukare som ålades att hålla marken extensivt brukad (Flygare & Isacson, 2003; Jordbruksverket, 2008b, s. 19-22).

Avregleringen av den svenska marknaden med fokus på miljösubventioner runt år 1990 var dock en kort epok. Flera rapporter och forskare menar att avregleringen i praktiken aldrig påverkade det svenska jordbruket. Detta eftersom implementeringen av avregleringen anses ha förhindrats av att förhandlingarna om EU-inträde började redan år 1991 (Hageberg, 2013; Jacobson, 2011; Rabinowicz, 2003). I och med inträdet i Europeiska unionen

1995 infördes ett nytt regelverk för jordbruket: EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Två nya former av subventioner infördes i Sverige med grund i den gemensamma jordbrukspolitiken; ett arealstöd baserat på storleken på den odlade ytan och i vilket produktionsområde gården var aktiv samt miljömässiga subventioner som var knutna till en viss typ av markanvändning för en femårsperiod. Till skillnad mot innan EU-inträdet är dessa miljöersättningar mer generella och inte anpassade till den enskilda gården (Flygare & Isacson, 2003; Jacobson, 2011; Jordbruksverket, 2012, s. 174; Sammanfattning av EU-lagstiftningen, 2014).

År 2000 introducerades en ny typ av miljöprogram som innefattar både miljöersättningar och stöd för landsbygdsutveckling. Vidare ersattes arealstödet år 2003 med ett samlat gårdsstöd (infördes i Sverige år 2005). Gårdsstödet utgår för all jordbruksmark som brukas, oavsett vad som produceras på marken, om så kallade tvärvillkor uppfylls. Tvärvillkoren innebär att marken ska brukas aktivt och att lagstiftning inom miljö-, djurskydds- och livsmedelsområdet följs. I Sverige skedde införandet av 2003-års reform med anpassning till den dåvarande markanvändningen för att minimera de ekonomiska påfrestningarna för jordbruksföretagen. Gårdsstödet innebar att mark som tidigare inte fått något stöd, främst åkermark som användes för vallodling samt betesmark, blev stödberättigad. Förändringen gynnade främst skogsbygderna och de norra delarna av landet där dessa markanvändningsformer är vanligt förekommande. Vidare gjordes år 2009 en översyn av CAP som bland annat innebar att de sista jordbruksstöden frikopplades från det som produceras. För att skapa balans mellan stödbeloppens storlek och de administrativa kostnaderna höjdes också gränsen för att kunna söka gårdsstöd i Sverige från 0,3 hektar till 4 hektar (Flygare & Isacson, 2003; Jacobson, 2011; Jordbruksverket, 2012, s. 174; Sammanfattning av EU-lagstiftningen, 2014).

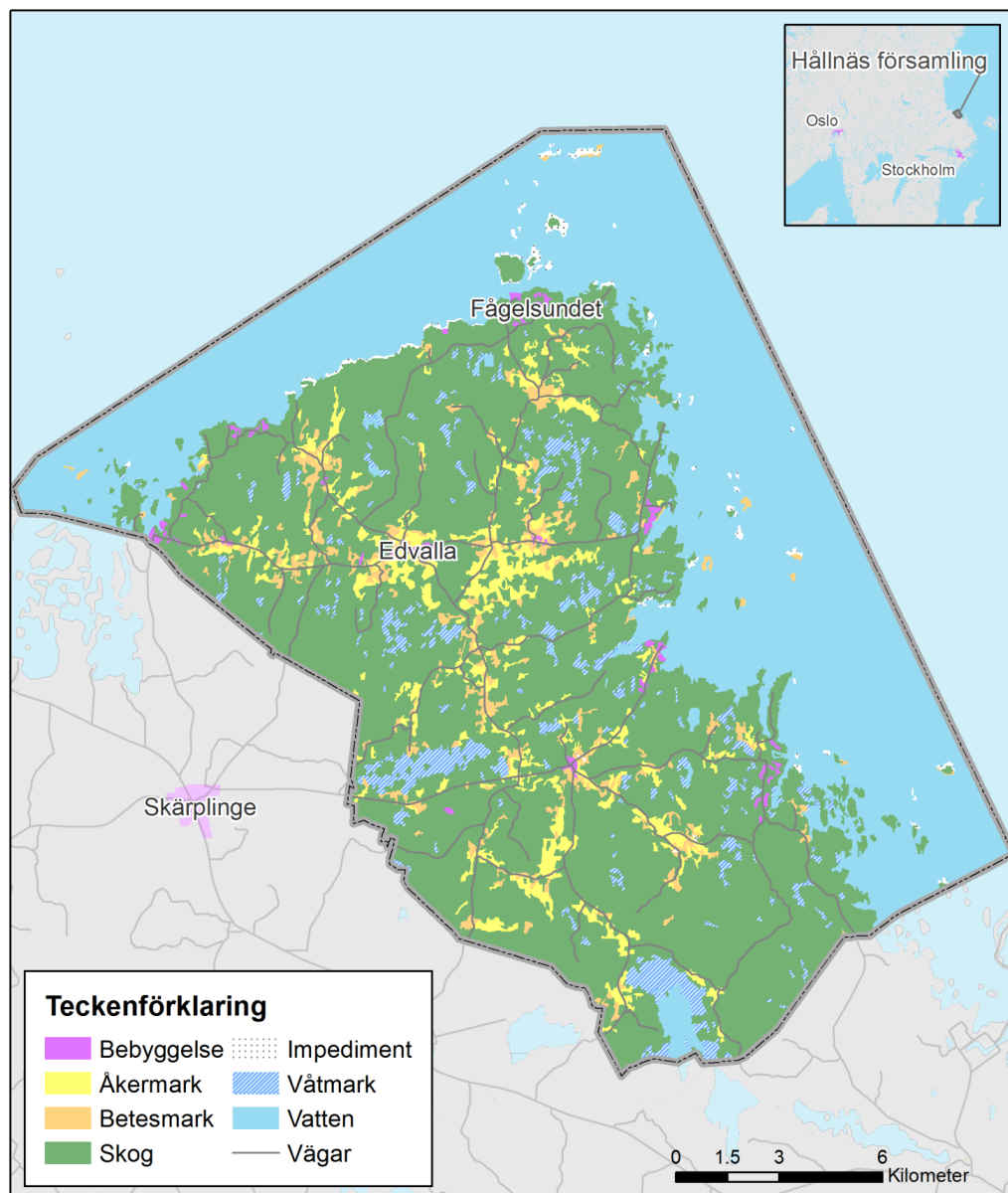
Krisberedskapsmyndigheten (2007) skriver i en rapport om Sveriges livsmedelsförsörjning att historiskt sett har graden av inhemsk självförsörjning varit mycket betydelsefull för politikens utformning men synen har ändrats under senare tid och självförsörjningen ska numera ses som en kombination av inhemsk europeisk produktion och internationell handel. Med propositionen 1998/99:74 "Förändrad omvärld – omdanat försvar", avvecklades beredskapslagen för livsmedel helt i Sverige. I propositionen fastställs att försörjningsförmågan och försörjningsberedskapen inte längre kan bygga på självförsörjning eller nationell matsuveränitet. Det är istället hela den Europeiska unionen som är det viktiga försörjningsområdet för Sverige, då vi

inom EU har en gemensam politik och ett avgränsat frihandelsområde (Krisberedskapsmyndigheten, 2007). Från år 2010 ansvarar Livsmedelsverket för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktion (Livsmedelsverket, 2011). Trots att självförsörjningsgraden inte ses ur ett nationellt perspektiv – vilket gör att det numera finns knapphändigt med nationellt avgränsad statistik – visar beräkningar från Jordbruksverket att den svenska självförsörjningsgraden är relativt god, även om det varierar mellan olika livsmedel (Jordbruksverket, 2009a, s. 321, 328). Livsmedelsverket (2011) poängterar dock att upp till 40 procent av de livsmedel som vi konsumerar kan ha sitt ursprung i andra länder.

Det nuvarande jordbrukssystemet i Sverige styrs av CAP och kännetecknas av mål om ökad produktivitet, en stabiliserad marknad och goda levnadsvillkor för jordbrukarna. Jordbruksstöden är framförallt inriktade på stora livsmedelsproducenter och syftar till att jämna ut priserna mellan jordbrukarna i EU och öka användningen av olika produkter. En annan del är stöd till miljöskyddsåtgärder. Åtgärderna för miljöskydd syftar bland annat till att hålla naturbetesmarker öppna och upprätthålla kulturarvet (Jacobson, 2011; Sammanfattning av EU-lagstiftningen, 2014). Dagens svenska jordbrukspolitik, riktad mot EU och CAP, förespråkar förenkling, rättvisa och miljövärden i jordbruket:

”... att EU:s utgifter för jordbrukspolitiken ska minska, att det är viktigt att reglerna blir enkla, att stöden inte snedvrider marknaden samt att man tar hänsyn till hur politiken påverkar utvecklingsländerna. Regeringen vill också se ett ökat fokus på miljönytta.” (Landsbyggsdepartementet, 2014).

## 6.5 Utveckling av Hållnäs sedan 1950-talet

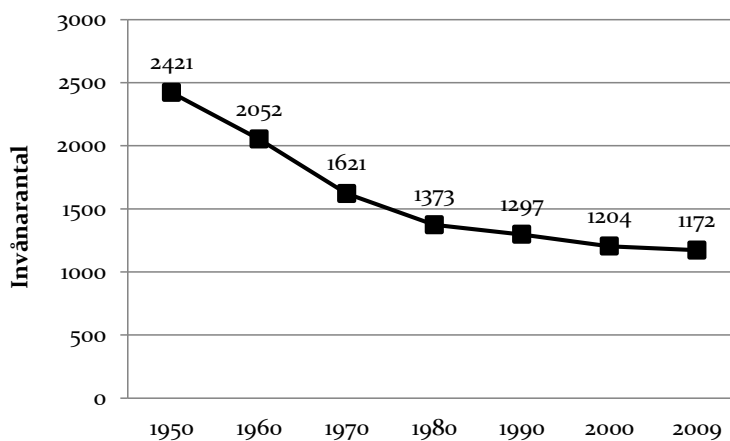


Figur 8: Markanvändning i Hållnäs år 2000. Kartmaterial från © Lantmäteriet, medgivande 12012/955. Karta producerad av Erik Elldér.

### 6.5.1 Hållnäs församling

Studieområdet Hållnäs är en halvö i Östersjön, lokaliserad i Tierps kommun och i Upplands län i centrala Sverige, figur 8. Församlingen Hållnäs har en landyta på cirka 250 km<sup>2</sup>. Hållnäs har relativt unika fysiska förhållanden då halvön är påverkad av en kraftig landhöjningsprocess (0,6 meter/100 år) vilket har effekter på den fysiska omgivningens förändringar också i ett ganska kort geologiskt tidsperspektiv. Landhöjningsprocessen har skapat en särskild fysisk miljö till stor del karaktäriserad av myr- och våtmarker. Längs med kusten är den fysiska miljön karg medan inlandet framförallt är beskogad och tämligen sankt men består även av framförallt extensivt brukade jordbruksmarker.

År 2009 hade Hållnäs 1172 permanenta invånare, vilket innebär färre än 5 invånare per kvadratkilometer. Sedan 1950-talet har befolkningen minskat. Den största nedgången i befolkningsantal skedde mellan åren 1950-1980 då befolkningen minskade från 2421 till 1373 invånare. De senaste 30 åren har en kontinuerlig men inte lika kraftig nedgång skett, figur 9.



**Figur 9: Invånarantal i Hållnäs församling år 1950-2009** (Demografiska databasen, 2010; Statistiska Centralbyrån, 2010a; 2010b).

De intervjuade jordbrukarna uppfattar inte halvön som övergiven men invånarantalet beskrivs som att det "går i fel riktning". Något som uppfattas som ett bekymmer är att de som flyttar till församlingen ofta är äldre och de bidrar inte med skatteunderlag till kommunen. Det uttrycks en önskan om att fler barnfamiljer ska flytta in för att säkerställa skolan och att människor som flyttar in bor där permanent och året runt.

En kombination av inkomstbringande aktiviteter inom jordbruk, skogsbruk och fiske beskrivs som nödvändigt för att leva och verka i Hållnäs historiskt. Sedan 1950-talet har det blivit successivt svårare att uppbringa en kombination av aktiviteter som det tillsammans går att ekonomiskt leva på lokalt. Detta på grund av lägre befolkningsantal och fåtalet inkomstmöjligheter förutom bruk av jord, skog och fiske. Viktigt att betona är att fåtalet av det totala antalet invånare i Hållnäs idag är heltidsjordbrukare. De flesta av invånarna, inklusive de aktiva brukarna, arbetar utanför församlingen eller är pensionärer. Ett fåtal större jord- och skogsbruksföretag med 50-100 hektar åkermark existerar dock, figur 11. Arbetstillfällena är primärt lokaliserade till Forsmark, Tierp och Skutskär ungefär en timmes bilresa från Hållnäs (Stenseke, 2006). Den närmaste tätorten Skärplinge (med 700 invånare) är lokaliserad 10 km bort, och avståndet till kommuncentret Tierp (5400 invånare) är nästan 40 km. Inkomstmöjligheter i närliggande tätorter och infrastruktur för pendling uppfattas som avgörande för fortsatt liv och jordbruksaktiviteter i Hållnäs.

Skolor och offentlig service har successivt lagts ner i området under 1900-talet. År 2010 fanns en matbutik och en grundskola i bygden. Den demografiska strukturen med få barn i området gör det svårt att ekonomiskt säkerställa skolans kvarvarande och kommunen omprövar skolans existens varje år. Invånarantalet ses som centralt för markanvändningen i Hållnäs, då offentlig och kommersiell service som mataffär, bensinstation och skola är beroende av ett stabilt befolkningsunderlag. En liten och minskande befolkning kan också skapa en känsla av övergivenhet vilket kan ha konsekvenser för bland annat investeringar i fastigheter och i jord- och skogsbruket.

För att förstå jordbruksmarkens och jordbrukets utveckling i Hållnäs är det viktigt att lyfta fram den bruksperiod som rådde i regionen under åren 1620-1920. I regionen runt Hållnäs producerades träkol, och redan i början av bruksperioden började bolag tillskansa sig skogsmark i byarna då den var intressant för kolningen. Bruksperioden skapade behov av kolare och transportörer och vissa invånare i Hållnäs började arbeta för företagen. Successivt utvecklades produktionen av träkol till en period av järnframställning som var aktiv till 1920-talet och som i sin tur ersattes av ett mer omfattande företagsdrivet skogsbruk som fortfarande är aktivt i bygden (Stridsberg, 1992).

En trend som uppfattas som ökande de senaste decennierna är att människor köper jordbruksfastigheter för fritids- och sommarsyften i Hållnäsområdet. Detta ses som både stärkande och utarmande för bygden av de intervjuande



brukarna. Hus som köps för delårs- eller fritidsboende står tomma och mörka under vintertid vilket uppfattas som negativt och kan medföra en känsla av övergivenhet. Samtidigt lever området upp under sommarhalvåret och det finns också en tendens till att de halvårs- eller fritidsboende flyttar till Hållnäs efter pension, vilket kan ses som stärkande för en levande bygd. Fritids- och sommarhus har sedan 1960-talet kontinuerligt utvecklats. Intresset finns speciellt i de kustnära delarna av Hållnäs. De sommar- och fritidsboende, tillsammans med en liten men ändå viktig sommarturism, bidrar med att upprätthålla en viss service i området, bland annat i form av en mataffär. En av de intervjuade brukarna understryker mataffärens betydelse för bygden, särskilt för äldre som inte enkelt kan ta sig till närliggande orter för att handla. Samtidigt framkommer svårigheter med att stötta den lokala affären då det ofta är billigare att handla på väg hem från jobbet i omkringliggande orter:

”Det är inga som arbetar här utan man åker ju iväg för arbete. Sen kan jag bara se till mig själv, jag jobbar i Tierp, och då handlar jag där när jag ändå är där. Det är billigare och fräschare grejer... så tror jag att många gör. Jag tror också att många åker in och storhandlar(...) Men visst vore det tråkigt, allra helst för äldre människor, om det skulle försvinna...” (Jordbrukare 8, Hållnäs)

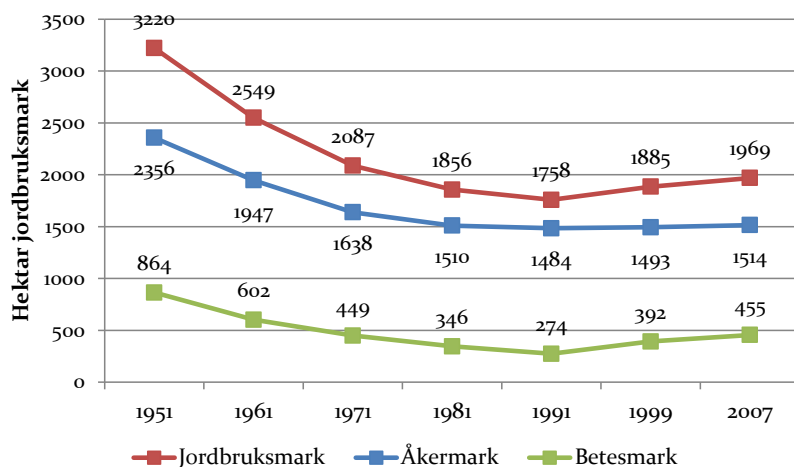
Hållnäs halvön uppfattas som en församling med historiskt stor sammanhållning mellan invånarna då det bland annat funnits en utpräglad Hållnäs dialekt. Även om heltidsbefolkningen inte längre är stor framkommer att det fortfarande finns en gemensam identitet. Några av invånarna arbetar hårt med att genomföra idéer och projekt. Det finns bland annat både sport- och musikorganisationer på halvön och en lokal utvecklingsgrupp som arbetar med förändring av Hållnäs genom olika projekt. Turism och marknadsföring av Hållnäs är deras främsta fokus, men de arbetar också med politiker och offentliga myndigheter för att säkerställa och utveckla service och vägar. Lantbrukarnas riksförbund, LRF, har en lokalförening i Hållnäs som har många anslutna, men inte så många aktiva medlemmar. En av de intervjuade brukarna uttrycker att de extensivt inriktade jordbrukarna skulle kunna dra nytta av att samarbeta mer, men traditionellt är jordbrukaryrket något som innebär att man ska klara sig själv. Trots god sammanhållning i bygden uppfattas det som svårt att få till samarbeten kring brukandet. Sommarturismen och fritidsboende ses som möjliga positiva influenser i Hållnäs, särskilt om turismen utvecklas och därmed skapar arbetstillfällen på halvön. Det ses dock inte som möjligt att skapa en stark ekonomisk utveckling kring turism utan de

intervjuade aktörerna på lokal, kommunal och regional nivå menar att turismen eventuellt kan hjälpa bygden att bibehålla samma mängd invånare och service som idag.

## 6.5.2 Jordbruk i Hållnäs

### 6.5.2.1 Fysiska förändringar över tid

Hållnäs har en lång tradition av jordbruksverksamheter. I förvaltningsdokument framhålls att spår av jordbruksaktiviteter från vikingatiden kan utläsas på halvön. Med ett perspektiv sedan 1950-talet har den internationella och nationella samhälls- och jordbruksutvecklingen påverkat aktiviteterna i socknen och de agrara aktiviteterna har minskat över tid. Europeisk och internationell konkurrens, små enheter och relativt dålig jordkvalitet gör det svårt att utveckla ekonomiskt livskraftiga jordbruksföretag i Hållnäs. Redan under 1950-talet var det svårt att leva enbart på jordbruket på grund av de fysiska förhållandena i området; kustklimat, dåliga jordar och små enheter. Jordbruksmarken på halvön anses ha låg produktivitet, och i de flesta av markerna har rikligheten av sten skapat problem för jordbruket i generationer.



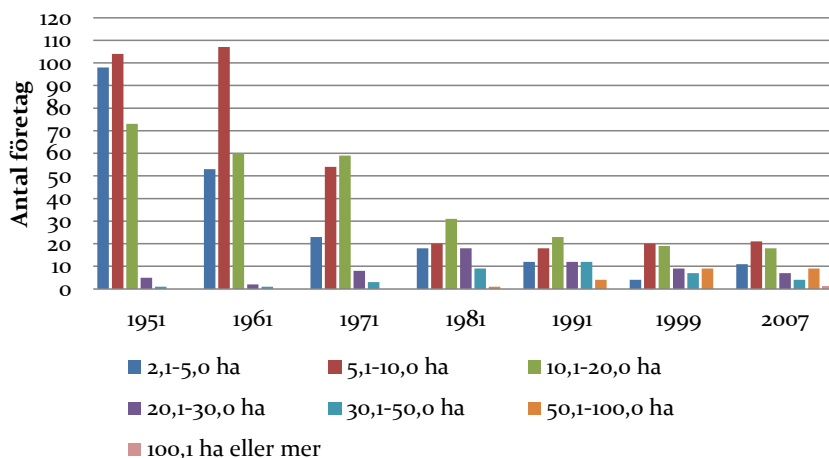
**Figur 10: Jordbruksmark i Hållnäs år 1951-2007** (Statistiska Centralbyrån, 1956; 1963; 1972; 1983; 2007; 2010b). Enbart företag med mer än 2 hektar åkermark inkluderade.

Mellan år 1951 och 2007 har jordbruksmarken i Hållnäs minskat från 3220 hektar till 1969 hektar, figur 10. Den största förändringen av jordbruksmark, både åker- och betesmark, till andra ändamål skedde mellan 1951-1981. Det har varit en fortsatt men inte lika omfattande nedgång av åkermark mellan 1981 och 2007. Åkermark har över tid framförallt förändrats till skogsmark, våtmarker och bebyggelse. Betesmarker i Hållnäs utgörs av naturbetesmarker, betade skogar och ängar. De betesmarker som över tid förändrats har övergått till kommersiell skogsmark, bebyggelse eller åkrar (Beilin et al., 2014). Sedan år 1991 har det skett en ökning av betesmarker i drift, figur 10.

**Tabell 3: Jordbruksföretag i Hållnäs, år 1951-2007**

1951	1961	1971	1981	1991	1999	2007
281	223	147	97	81	68	71

Enbart företag med större areal än 2 hektar åkermark är inkluderade (Statistiska Centralbyrån, 1956; 1963; 1972; 1983; 2007; 2010b).



**Figur 11: Antal jordbruksföretag inom olika storleksgrupper av åkermark i Hållnäs år 1951-2007.** Enbart företag med större areal än 2 hektar åkermark är inkluderade (Statistiska Centralbyrån, 1956; 1963; 1972; 1983; 2007; 2010b).

År 1951 fanns 281 jordbruksföretag i Hållnäs, jämfört med 71 år 2007, tabell 3. Sett till olika storlekar på jordbruksföretagen på halvön över tid visar statistiken en nedgång i det småskaliga brukandet mellan 1951-1981, figur 11.

Jordbruksföretag med mycket åkermark har ökat över tid. Under det senaste decenniet finns också tendenser till en ökning av små företag, medan medelstora gårdar fortsatt minskar. Det kan förstås som en ökning av fritidsjordbruk till exempel med hästar eller får.

Skogsmark ägd av lokala jordbruksföretag har minskat drastiskt under den senare delen av 1900-talet, från 16 069 hektar år 1951 till 2883 hektar år 2007. Den största minskningen skedde mellan 1951 och 1971. Idag expanderar inte de externt ägda skogsbolagen i Hållnäs (Statistiska Centralbyrån, 1956; 1963; 1972; 1983; 2007; 2010b). Ett enda skogsbolag äger dock 11 600 hektar mark, vilket motsvarar 46 procent av hela området (Stenseke, 2006). I ett nationellt sammanhang kan avsaknaden av privat- och lokalägd skog betraktas som en anmärkningsvärd nackdel för områdets jordbrukare, eftersom svenska lantbrukare traditionellt kombinerar jord- och skogsbruk.

### **6.5.2.2 Motiv bakom och centrala faktorer för fortsatt brukande**

De nio intervjuade jordbrukarna på Hållnäs halvön är markägare till småskaliga gårdar, 5-30 hektar. Majoriteten, åtta av nio intervjuade jordbrukare, är fritidsjordbrukare eller pensionärer som har jordbruket som hobby eller fritidsintresse. Sju av nio intervjuade brukare har ärvt sin gård, medan två av brukarna köpt och flyttat till Hållnäs från andra platser i Sverige. Den form av jordbruk som de intervjuade utför är extensiv djurhållning, vall- eller ensilageproduktion. De intervjuade är framförallt fritidsjordbrukare och har antagligen andra motiv för beslut om markanvändning än markägare som lever enbart på jordbruk. Hur motiverar de sitt brukande?

I intervjuerna framkommer att jordbruksverksamheterna i Hållnäs främst har sin grund i andra motiv än ekonomiska. Ett intresse att arbeta med jord och djur, nyfikenheten att prova vilka metoder som är bäst ur markförvaltningssynpunkt tillsammans med en känsla av ansvar och tradition beskrivs som de främsta anledningarna till varför de intervjuade brukar marken. Att de intervjuade brukarna framförallt har andra motiv för sitt brukande än ekonomisk produktivitet artikuleras till exempel av en av de intervjuade som menar att det är roligt "att hålla på":

"Jag jobbade inom lantbruket, uppväxt på gård. Tyckte det blev för stora gårdar så slutade med lantbruk och började jobba inom industrin. Köpte sen gården 1992 för att ha som fritidsboende med

## 6. Förändring av jordbruksmark i Hållnäs

lite jordbruk. Hade stått tomt i 30 år så det var ganska igenväxt, men det är roligt att få till bra betesmarker(...) Har några tjurar och några får, det är kul att hålla på med djur. Blivit roligare och roligare att hålla på. För att röja i hagarna säljer jag ved, klipper får här hemma men även på andra gårdar. Håller även på med skogsröjning..." (Jordbrukare 2, Hållnäs)

Ekonomi beskrivs ändå som viktig på det sättet att det inte finns någon vilja att betala för att hålla jordbruket aktivt. De flesta av brukarna i socknen är fritids- eller deltidbrukare med primärt andra inkomstkällor än jordbruk. Jordbruket beskrivs som ett verktyg för att hålla markerna öppna och för att upprätthålla den traditionella jordbruksstrukturen i socknen. Flera av brukarna menar att de konkreta aktiviteterna de utför i många fall handlar om avvägningar mellan de egna ambitionerna med att bruka, ekonomi i brukandet och sin egen tidsanvändning:

"Jag har inte har drivit bruket så intensivt utan det är bättre att ha lite mer mark och några färre kor som får växa och gå och beta på rikliga marker. Blir det för intensivt så måste man börja slå foder, får längre att köra mellan markerna och det blir mycket mer jobb... Det var en dröm att köpa gården och den drömmen har ju gått i uppfyllelse. Men det är mer jobb än man kan tro, ibland kan det bli lite för mycket. Får försöka hejda sig eftersom jag är tvungen att jobba borta också..." (Jordbrukare 3, Hållnäs)

"Idag är det många gröna-vågare som kommer ut. Det finns de här som sålt sina fastigheter utanför släkten och så flyttar folk hit och gör olika saker (...) Till exempel var det några som skulle ha getter och skulle göra ost, men jag vet inte... När folk köper så finns det idéer, men det är inte alltid så enkelt. 20-30 getter blir inte att man klara sig på. Men det är bra att de det finns ambition..." (Jordbrukare 1, Hållnäs)

De intervjuade brukarna menar att situationen för jordbruk i Hållnäs gör det omöjligt att kunna göra lönsamma investeringar i nya tekniker och därmed utveckla en vinstgivande produktion. Tre av brukarna uttrycker att ambitionen aldrig varit att kunna leva på deras respektive bruk utan det handlar snarare om en hobby eller att sköta markerna:

## 6. Förändring av jordbruksmark i Hållnäs

”Om man ska bo här måste man ju sköta det. Man kan ju inte släppa skogen på husknuten. Brukandet är mer för terapi, inte för inkomst... Det flesta jobbar med annat.” (Jordbrukare 4, Hållnäs)

”Har aldrig haft ambitioner att vilja ha mer utan det är mest som hobbyverksamhet. Det går inte att leva på det, då måste man ha mycket mycket mer. Vi har alltid jobbat heltid båda två...” (Jordbrukare 6, Hållnäs)

”Jag upplever det inte som jordbruk egentligen, det är ju mer en stor tomt... Det här lantbruket det är inte lönsamt i sig; det ger liksom inga inkomster, det vi lever på är pensionen(...) Det är så pass begränsat det man håller på med här, det är som en jättestor trädgård kan man säga. Lite för stor många gånger för att hinna med bara (...) Idag har jag tio får och jag försöker att röja markerna för att göra det mer öppet...” (Jordbrukare 7, Hållnäs)

Den långa traditionen av extensivt jordbruk i Hållnäs påverkar brukandet idag genom en känsla av ansvar för tidigare och kommande generationer, tillsammans med en vilja att bibehålla den traditionella fysiska miljön i socknen. En av brukarna menar att det innebär både en bakåtsyftande och en framåtsiktande medvetenhet i sina aktiviteter:

”Visst får man nytta av det själv när man går och gallrar i skogen, men framförallt blir ju den stora vinsten för nästa eller nästnästa generation. Det är ju ett konstigt perspektiv i dagens samhälle... Ofta tänker man snarare ett kvartal framåt, då man får kvartalsrapporten...” (Jordbrukare 2, Hållnäs)

Att bevara gården och en önskan att hålla marken runt gården öppen lyfts som viktiga motiv. Detta kan ses som ett slags självhushållnings- eller rekreationsjordbruk som primärt inte syftar till intensiv livsmedelsproduktion:

”Om man ser till samhällets impulser så skulle man ha slutat för länge sen. Det här är mer ett intresse. Jag vill föra något vidare och vårda det jag äger. Vill inte ha granskog och snår runt omkring utan vill ha det lite öppet, det är lite trevligare...” (Jordbrukare 3, Hållnäs)

I intervjumaterialet med jordbrukare har det varit möjligt att identifiera ett antal faktorer som centrala för fortsatt brukande i Hållnäs, figur 12. Ett intresse

och en nyfikenhet kring att arbeta med jord och djur beskrivs som avgörande för det fortsatta jordbruket. Den lokala jordbrukstraditionen är också viktig för att hålla markerna öppna och brukade då man vill upprätthålla jordbruksmiljön. Inkomster från jordbruket ses som en viktig faktor för fortsatt brukande även om inga större vinster är möjliga i Hållnäs, istället är målet att gå jämt ut. Alternativa inkomster ses som avgörande, vilket innebär att jordbruket är beroende av pendlings- och arbetsmöjligheter utanför halvön. En trevlig social miljö, inklusive service såsom skola, hälsovård och matbutik samt en levande landsbygd där människor både kan arbeta och utföra fritidsaktiviteter är också viktiga faktorer. Motivationen för att fortsätta bruka marken påverkas också av möjligheter till långsiktigt tänkande då gårdens framtid inbegrips vid beslutsfattande. Markägares rättigheter till sin mark för långsiktigt planerande av användning och insatser ses därför som centrala. Slutligen anses motivationen för fortsatt brukande stärkas genom allmänhetens intresse och uppskattning av de värden som är kopplade till jordbrukslandskapen.



Figur 12: Centrala faktorer för fortsatt brukande i Hållnäs.

### 6.5.2.3 Orsaker till förändringar av jordbruksmark ur ett brukarperspektiv

Vad har då orsakat de förändringar som skett av jordbruksmarken enligt de intervjuade brukarna i Hållnäs?

De mest framträdande processerna anses vara nedgången i antalet mjölk- och växtproducenter. Höga mjölkpriser under 1970-talet följt av lägre priser under

## 6. Förändring av jordbruksmark i Hållnäs

1980- och 1990-talen beskrivs ha haft stor betydelse för nedläggning av mjölkproduktionen. Några av mjölkgårdarna har gått över till extensiv nötköttproduktion medan andra har får för att hålla markerna öppna. Djurhållning och vallodling nämns som den vanligaste jordbruksaktiviteten under hela tidsperioden även om en hel del mark har övergivits och beskogats, både planterats och växt igen.

Den nationella, företagsorienterade, jordbrukspolitiken med fokus på effektivitet och rationalitet påverkade den lokala situationen framförallt under 1960, 1970- och 1980-talen. Under denna tid utvecklades jordbrukssektorn i Sverige; de familjedrivna jordbruken var inte längre lönsamma och många ungdomar började med inkomstbringande arbeten utanför jordbruket och utanför Hållnäs. Den låga inkomstnivån, det hårda arbetet och lite fritid medförde att få barn ville ta över jordbruken. Många jordbrukarfamiljer lämnade därför Hållnäs. Jordbrukstraditionen och identiteten som jordbrukare och Hållnäsbo gjorde dock att några familjer stannade och upprätthöll det extensiva jordbruket. Under 1970- och 1980-talen planterades mycket jordbruksmark med skog. Planteringen skedde framförallt på tidigare dränerad mark som efter 40-50 års användning blivit ineffektiv som jordbruksmark. Jordkvaliteten hade degraderat och fälten började återigen bli vattensjuka. En av brukarna menar att plantering av skog på åkermark avtagit och att EU-stöden är viktiga för att markerna brukas:

”Plantering av skog på åkermark tycker jag har avtagit. För 50 år sen fanns massor av inägor i skogen som var omöjliga att sköta med moderna maskiner och då växte de igen. Folk har sett det som att de gav tillbaka till skogen igen, de åkrarna de hade då. Men idag tror jag de flesta marker som kommer bli beskogade redan är det. Men man vet ju inte om det här med EU-stödet nu försvinner så kan det ju hända att det man idag håller öppet kanske växer igen...”  
(Jordbrukare 7, Hållnäs)

Ekonomi och lönsamhet lyfts som en viktig orsak till förändrad markanvändning och typ av metoder eller produkter som väljs för det extensiva jordbruket i Hållnäs. En av brukarna menar att de ekonomiska villkoren för jordbruk idag gör att det är omöjligt att leva på gården:

”Vi brukar säga att de här gårdarna är för små för att svälta ihjäl på, och för små för att leva på. Idag är det omöjligt att leva på sådana här gårdar(...) Kunskapen om den lokala miljön, hur man brukar



## 6. Förändring av jordbruksmark i Hållnäs

etcetera har man i botten, sen kommer det andra ovanpå...  
verkligheten med de ekonomiska villkoren och reglerna..."  
(Jordbrukare 4, Hållnäs)

Det hårda och tidskrävande arbetet och livet som jordbrukare uppfattas göra det svårt att konkurrera med dagens önskade livsstil. Ett intresse att arbeta med jord och djur ses som avgörande för att hitta en som kan och vill ta över gården. En av brukarna i Hållnäs ser att skillnaderna mellan hans egen och sina barns uppväxt när det gäller valfrihet, rörlighet och samhällsutveckling spelar in på jordbrukets utveckling i bygden:

"Jag är ju uppväxt med det här och jag vet inget annat. Däremot tycker inte mina barn att det är lika naturligt. Vi har aldrig slussat in dem i den biten utan de har fått valt själva. Det är så mycket som finns nu och under tiden de växte upp som inte fanns när en annan var liten. Då var det mer naturligt att man var med, det fanns inte så mycket annat... Nu har utbudet blivit så mycket mer och annorlunda... bara det att man kan förflytta sig. När jag växte upp hade vi ingen bil utan vi var ju här. Skulle man åka någonstans så var man beroende av någon annan..." (Jordbrukare 6, Hållnäs)

Några av de intervjuade brukarna kopplar direkt frågan om orsaker bakom förändringar av jordbrukets markanvändning i Hållnäs till den offentliga förvaltningens organisering, politiska målsättningar och åtgärder. De nationella avregleringarna under 1990-talet samt den nya politiska organiseringen efter EU-inträdet 1995 beskrivs som centralt för utvecklingen i den lokala kontexten. En av brukarna beskriver hur utvecklingen av jordbruksaktiviteter skett sedan 1950-talet och att borttagandet av det nationella gränsskyddet har varit avgörande för de förändringar som skett:

"Successivt har det blivit färre (...) Fram till 80- och 90-talen så var det många som var bönder här i trakten och det gick i arv med mjölkkor... Minskningen kom ju sen genom avregleringar. Det har hänt mycket inom jordbruket, vi hade ju stängda gränser och reglerade priser men sen blev det ju konkurrens när man öppnade systemet(...) Det finns ingen lönsamhet på en sån här liten gård idag, men det fanns det på 60- och 70-talen. Då kunde min morfar och mormor leva på de 9 mjölkkor som det fanns plats för ladugården. Grannarna hade ungefär 10-15 djur, en hade kanske 20. Men det går inte ekonomiskt helt enkelt..." (Jordbrukare 3, Hållnäs)

Subventionssystemet anses avgörande för det fortsatta brukandet. Den administrativa processen för att få subventioner från EU uppfattas som mycket krånglig och tidskrävande då det frekvent sker förändringar i regleringar och subventionsnivåer. Det gör det svårt att planera jordbruksaktiviteterna i ett längre tidsperspektiv. Utifrån intervjuerna framkommer att det är troligt att det komplexa subventionssystemet bidragit till att några av de småskaliga bruken lagts ned. Jordbrukarna diskuterar också förändringar i jordbrukspolitiken och mer konkret i subventionssystemen över tid och menar att systemet utvecklats till ett alltmer detaljerat, i vissa fall inbördes motstridande, och komplext system. Särskilt stora förändringar uppfattas ha skett i och med EU-inträdet då transparens i beslutsprocesser och helhetssyn på bruken från kontrollmyndigheter anses ha minskat. En av brukarna menar att det är problematiskt att EU-systemet ständigt förändras och att helhetssynen saknas hos myndigheterna:

”Varje år tycker jag det förändrats. Det man ska göra ena året är förbjudet nästa... Det är ett rent helvete med EU-stöden. Det var bättre i början på 90-talet, då var länsstyrelsen ute och tittade på markerna och så kom vi överens om en klumpsumma för att göra i ordning och sköta markerna per år. Det var enkelt och sammanfattat, inte massa krångel och konstigheter(...) Nu kan det komma ut personer och kolla, men då är det fyra personer vid fyra olika tillfällen som ska kolla varsin liten del i hela stödsystemet(...) Den samlade bilden fattas hos myndigheter(...) Det är akademiker som har satt upp reglerna, de är jätteduktiga på att göra regler men helhetsbilden saknas...” (Jordbrukare 2, Hållnäs)

I intervjuer och plandokument framkommer att kommunen och länsstyrelsen uppfattar kultur- och naturvärden, tillsammans med rekreationsvärden, som viktiga samhällsintressen med koppling till jordbruksmarken i Hållnäs. En stor del av jordbruksstöden på halvön är relaterade till hantering av naturbetesmarker för upprätthållande av kulturmiljöer och biodiversitet. Även den regionala Upplandsstiftelsen stöttar återskapande, restaurerande och upprätthållande av naturbetesmarker. På senare år har ett antal Natura 2000-områden och naturreservat upprättats i Hållnäs (Länsstyrelsen Uppsala län, 2010). Upprättandet av skyddade områden har medfört köp av privat mark eller restriktioner kring användningen av marken från förvaltningsmyndigheter på kommunal och regional nivå. Marken som är underställd områdesskydd i Hållnäs är framförallt skogsmark. De intervjuade brukarna särskiljer dock inte

tydligt mellan jord- och skogsbruksmark utan möjligheter till nyttjande av markerna ses som viktigt för inkomstmöjligheter. Några av de intervjuade jordbrukarna är av princip emot naturreservat och vill istället se mer aktiva former för att hantera natur- och kulturvärden. Om reservat ska vara ett alternativ vill brukarna ha högre ekonomisk kompensation för den mark som går till bevarande och till skyddade områden. Brukarna kritiserar miljövardspolitiken då de menar att markägares rättigheter till sin mark måste värderas högre. Brukarna uttalar att människor utifrån anser att bygden ska bevaras som den är och att det är negativt för bygdens framtid och utvecklingsåtgärder. En av brukarna formulerar detta som att de extensiva jordbrukarna är interiörer i ett museum för besökare:

”Vi brukar säga att vi är ett museiföremål här ute. När du kommer till Skärplinge så är gränsen dragen, då är det bara naturreservat och då står vi här med våra kepsar och ni kan se småbönderna. Det är det som blivit en nackdel för ortsbefolkningen...” (Jordbrukare 5, Hållnäs)

De intervjuade jordbrukarna framhåller en dubbelhet gällande natur- och kulturvärden. En av brukarna menar att det finns en risk att ens mark förvandlas till reservat om man har en alltför extensiv markförvaltning:

”Jag tar självklart hänsyn till naturen men tyvärr kan jag inte alltid ta den hänsyn som jag vill eftersom sparar jag för många döda träd då kommer någon komma och ta ifrån mig markerna för att göra naturreservat av dem (...) Man får ligga på gränsen så man inte är för anpassad till naturen (...) På de platser där man hittar höga naturvärden så är det någon som har brukat marken med hänsyn till naturen, varför ska man då ta ifrån den människan den marken? (...) Tror inte man kan konservera naturen. Det är det man försöker göra i ett naturreservat, men naturen förändras ju ständigt. Om det är någon som har brukat marken med mycket naturhänsyn så kommer till slut någon och säger: 'Åh vilka fina naturvärden! Här får du nu inte hugga ved eller bruka.'” (Jordbrukare 2, Hållnäs)

Å andra sidan påvisar en annan jordbrukare att det också finns en stolthet kring de natur- och kulturvärden som finns i markerna:

”Här framme vid gården ska jag hålla öppet. Det är så pass fint, det är så pass starka naturvärden här så det vill man inte låta förfalla.

Det går inte för då gör man ett svek tycker jag. Där har de hittat väldigt mycket fina sällsynta växter och örter, det vill man ju försöka hålla kvar. Det tycker jag är viktigt. De har ju funnits där jämt...”  
(Jordbrukare 6, Hållnäs)

### 6.5.3 Om planering av markanvändning i Hållnäs

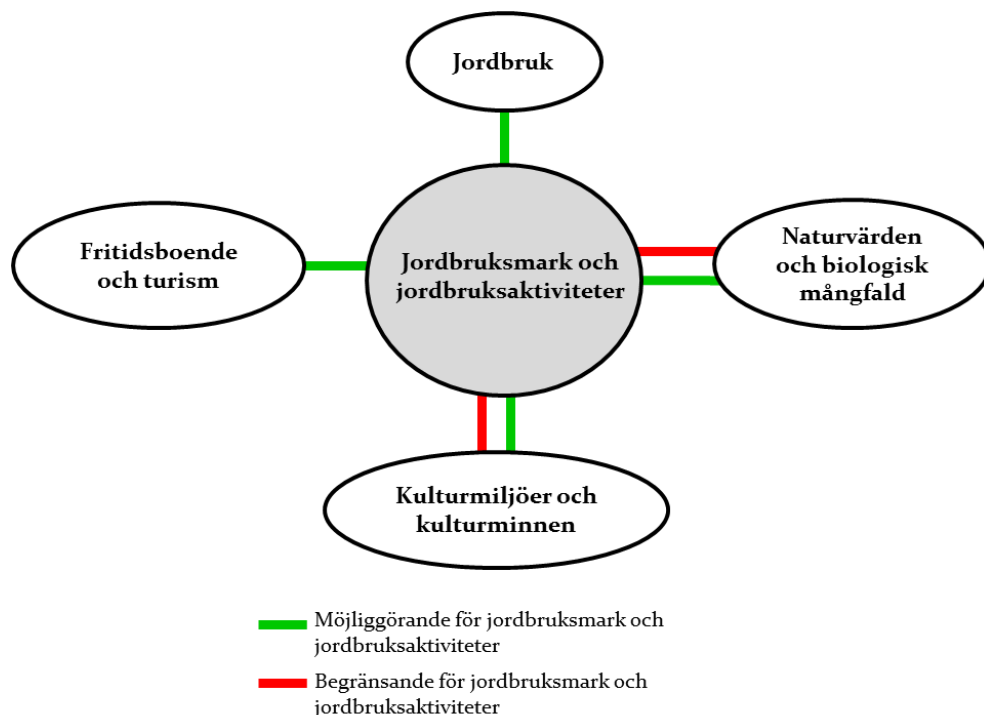
Markanvändningen på Hållnäshalvön regleras framförallt genom den kommunala översiktliga planeringen. I den översiktliga planeringen delas områden in i olika zoner eller markanvändningskategorier där aktiviteter och verksamheter regleras. I Hållnäs har den offentliga förvaltningen framförallt riktat in sig på att reglera markanvändningen genom olika typer av områdesskydd, såsom natur- respektive kulturresevat och Natura 2000-områden. Områdesskyddens gränsdragningar och bevarandevärden har framförallt beslutats av experter inom olika enheter i den offentliga förvaltningen på både kommunal och regional nivå.

I den senaste planen som undersökts har det införts områden där det också är reglerat vilka aktiviteter som prioriteras och beviljas (Tierps kommun, 2009). I utpekade kustområden för turism och fritidsaktiviteter tilläts ny bebyggelse. Intervjuade tjänstepersoner inom den offentliga förvaltningen på kommunal och regional nivå menar att dessa områden är införda för att ha en mer tydlig översyn kring bevarande av natur- och kulturvärden respektive exploatering genom byggnation av nya bostäder och verksamheter.

### 6.5.4 Möjliggörande och begränsande markanspråk i Hållnäs

Utifrån intervjuer och studerandet av kommunala planer från år 1977, 1991 och 2009 har ett antal markanspråk och samhällsintressen identifierats med koppling till Hållnäs. Dessa intressen gör anspråk på utrymme i det fysiska landskapet och har olika regleringar, beslutsvägar och logiker. Det gör att de kan ses som funktionellt avgränsade i förhållande till varandra (Stenseke et al., 2012). I detta avsnitt presenteras de markanspråk och samhällsintressen som identifierats. De ska förstås som den offentliga förvaltningens värderingar och styrning av mark i Hållnäs. Genom avhandlingens analytiska begrepp diskuteras samhällsintressenas relation gentemot jordbruksmark och jordbruksaktiviteter som möjliggörande respektive begränsande. Avsnittet

bidrar därigenom med ett förtydligande av jordbruksmarkens sammanhang. För en övergripande sammanställning se figur 13.



**Figur 13: Identifierade markanspråk och samhällsintressen i Hållnäs, med relationer till jordbruksmark och jordbrukets aktiviteter.**

Turism och sommarboende, jordbruk och natur- och kulturvärden är samhällsintressen som identifierats i planeringen som relaterade till Hållnäs år 1977-2009. Även om inga stora förändringar skett finns tendenser till att det utvecklats en allt mer detaljerad planering och förvaltning av Hållnäsområdet över tid, särskilt när det gäller utpekandet av skyddade områden för natur- och kulturvärden. Nedan diskuteras relationerna mellan jordbruk och andra samhällsintressen mer ingående.

*Fritidsboende och turism* är samhällsintressen i Hållnäs. I översiktsplanen från 1977 menar kommunen att en nedgång i arbetstid i det svenska samhället kommer öka fritiden inom den svenska befolkningen. Den ökade fritiden antas betyda högre efterfrågan på mark till fritidsbebyggelse i kommunen, särskilt i

kustområdet där Hållnäs är lokaliserat. Kustområdet är också det område där de permanenta invånarna minskar mest i kommunen under 1970-talet och en mer framstående turistsektor anses kunna säkra kustområdets servicenivå. Kommunen anser att efterfrågan på mark till fritidsbebyggelse är hög och menar att alla utpekade tomter för semesterbostäder, 1200 stycken, kommer vara bebyggda år 1990. Rekreation och semesterhus uttrycks vara viktigt att prioritera men samtidigt står det uttalat i plandokumentet att natur- och kulturvärden tillsammans med jordbruket inte ska glömmas bort i utvecklingen (Tierps kommun, 1977a). I översiktsplanen från 1991 är landsbygdsutveckling ett fokusområde men det tydliggörs inte vad som menas med detta i plandokumentet (Tierps kommun, 1991). Utveckling av fritidsbostäder och turism framkommer inte som samhällsintresse. Den väntade höga efterfrågan på fritidshus i kustområdet i planen från 1977 har inte realiserats. Detta kan vara en anledning till att det inte omnämns i planen från 1991. I plandokumentet från 2009 pekar kommunen ut avgränsade områden för turismutveckling och byggande av fritidshus i kustområdet på Hållnähälvön. Områdena pekas ut för att tydligare styra var det får respektive inte får byggas och därmed görs skarpa gränsdragningar mellan olika markanpråk och samhällsintressen. Genom att peka ut tre områden som utvecklingsområden utmed kusten menar kommunen att de skapar möjligheter för tillväxt samtidigt som de ska vara restriktiva med bygglov utanför områdena. Särskilt den östra kustremsan på Hållnähälvön anses vara viktig att skydda från bebyggelse (Tierps kommun, 2009). Turism och sommarboende kan ses som möjliggörande gentemot jordbruksmarken då fler människor i Hållnäs kan bidra med en säkrad servicenivå och göra bygden mer levande. Detta kan gynna det fortsatta brukandet av marken.

*Jordbruksaktiviteterna* i Hållnäs är i alla intervjuer med tjänstepersoner och i alla studerade planer kopplade till *natur- och kulturvärden* (Tierps kommun, 1977a; 1977b; 1991; 2009). Nationella jordbrukspolitiska målsättningar och den fysiska riksplaneringen under 1970-talet pekade på betydelsen av ett aktivt jordbruk och i linje med detta togs kommunala jordbruksprogram fram för att visa hur kommunerna skulle hushålla med jordbruksmarken. I Tierps kommun fastställdes ett jordbruksprogram tillsammans med översiktsplanen år 1977. I jordbruksprogrammet står att ett aktivt jordbruk är viktigt i Hållnäs, men inte på grund av den produktiva marken eller för matproduktion, utan för att säkra invånarantalet och för att skydda natur- och kulturvärden. Kultur- och naturvärden är prioriterat framför matproduktion som jordbrukets viktigaste samhällsintresse i Hållnäs redan år 1977 (Tierps kommun, 1977a; 1977b). I

planen från år 1991 är hela Hållnäs halvön under lagligt skydd på grund av de specifika ekologiska och kulturella värden som finns i området. Hållnäs har till exempel i linje med Naturvårdslagens bestämmelser pekats ut som ett Landskapsbildskyddsområde respektive ett Stort opåverkat landsbygdsområde enligt Naturresurslagen<sup>14</sup>. Det diversifierade landskapet med skog, myrmark och jordbruksmark är en av anledningarna till att halvön beskrivs som ekologiskt och kulturellt intressant. Verksamheter som skulle kunna skada områdets karaktär är förbjudna att utvecklas i området. Idag är en stor del av landytan i Hållnäs utpekad som olika former av skyddade områden för naturvärden. Utöver en hög andel naturvärden kopplade till landhöjningen i skogsmark och kustområdet har också kultur- och naturvärden i det småskaliga jordbrukslandskapet uppmärksammas i olika skyddsformer och bevarandeinsatser. Sammantaget ger detta att mer än 2600 hektar, cirka 10 procent av Hållnäs yta, är inom Natura 2000-områden eller naturreservat (Länsstyrelsen Uppsala län, 2010).

Jämfört med översiktsplanerna från 1977 och 1991 visar utställningsdokumentet från 2009 en mer strikt reglering av markanvändning då nya skyddade områden för natur- och kulturvärden upprättats i kommunen. Två stora förändringarna i Hållnäs är att ett nytt kulturresevat upprättats i Lingnåre samt att ett nationellt militärskyddsområde upphävts vilket möjliggör ny utveckling av kustområdet (Tierps kommun, 2009). I samrådsdokumentet från 2009 omnämns Hållnäs som ett område där den specifika landskapsbilden bör tas hänsyn till, karaktären av det småskaliga jordbrukslandskapet med möjligheter att utläsa gamla levnadssätt uttrycks som särskilt viktigt att skydda. Hur jordbrukets aktiviteter, som behövs för att garantera de specifika värdena i Hållnäs, ska stöttas är inte berört i någon av de studerade planerna. Natur- och kulturvärden i jordbruksmarkerna fungerar möjliggörande gentemot jordbruksmark då de medför att områdena uppfattas som viktiga att skydda. Etablerandet av skyddsområden kan dock minska markägares inkomstmöjligheter via sin mark vilket gör att dessa intressen också kan ses som begränsande gentemot jordbruksmarkens upprätthållande.

Innan en översiktsplan fastställs ska den ut på samråd för diskussion med berörda aktörer. I planernas samrådsyttranden kan det utläsas att markägare på Hållnäs halvön har varit aktiva i diskussionerna i alla tre planprocesser och

---

<sup>14</sup> Landskapsbildskyddsområde enligt NVL 19 § och Stort opåverkat landsbygdsområde enligt NRL 2 kap 2 §.

att kritiken är liknande från 1970-talet fram till år 2009. Protester mot reservatsbildande och skyddade områden för natur- och kulturvärden förekommer under hela tidsperioden. I samrådsyttrandena för 1977-års plan ifrågasätter markägare och andra aktörer de begränsningar som reglerna för naturskydd skapar för jordbruksmark i kommunen. Ungefär 60 markägare i Hållnäs har i olika brev kritiserat regleringarnas betydelse för ett aktivt brukande och menar att skyddandet av kulturhistoriska miljöer kommer skapa intrång på markägares rättigheter till sin mark. Högre ekonomisk kompensation efterfrågas om mark fortsatt ska avsättas till skyddade områden. Ett av breven som är undertecknat av 15 markägare i Hållnäs och inkom till kommunen i maj 1976 avslutas med orden:

”Med anledning av förslag till Kulturbyggd över Hällen och dess odlingslandskap. Får vi härmed på de bestämdaste undanröja de restriktioner och förordnande, som kan drabba byns befolkning. Vi är eniga om: Att själva vårda vår egen bygd i framtiden.” (Tierps kommun, 1976).

Under planprocessen till planen från 1991 förekommer kommentarer om prioriteringen av olika samhällsintressen. En lokal utvecklingsgrupp i Hållnäs menar att det dominerande fokuset på natur- och kulturvärden i Hållnäs utgör hinder för att upprätthålla jordbrukets aktiviteter. Den lokala LRF-avdelningen för jordbrukare i Tierp är positiva till natur- och kulturskydd men påvisar också ett behov av högre ekonomisk kompensation vid markförvärv för att undvika risker med inkomstsvårigheter för enskilda markägare (Tierps kommun, 1991). I samrådet under planprocessen för 2009-års plan påpekar den lokala LRF-avdelningen i Hållnäs att befintliga näringsverksamheter bör prioriteras framför fritidsbebyggelse. Även om det verkar ha utvecklats en större acceptans för bevarande av natur- och kulturvärden hos de markägare som skickat in kommentarer till planen år 2009 jämfört med tidigare planer, framhålls högre ekonomisk kompensation för mark som tas in i skyddade områden fortfarande som ett måste för att undvika degradering av inkomstmöjligheter. Samtidigt argumenterar andra aktörer i Tierps kommun för starkare och expanderat skydd för natur- och kulturvärden på halvön.



## 6.6 Drivkrafter bakom jordbruksmarkens förändring i Hållnäs

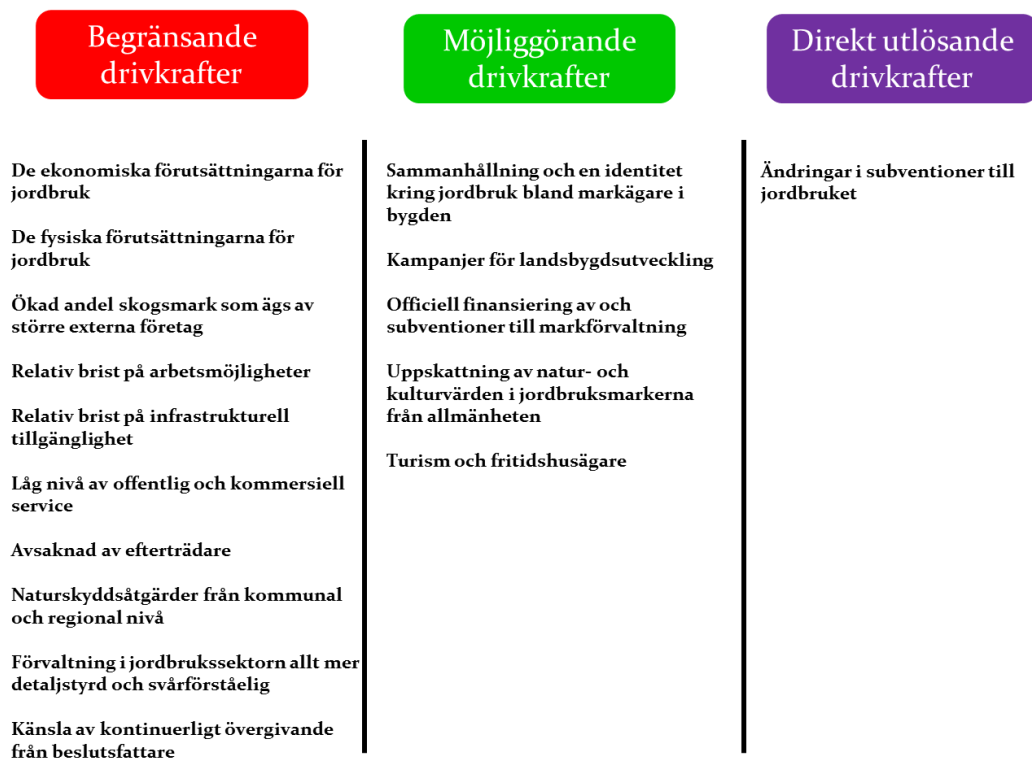
### 6.6.1 Dominerande drivkrafter för jordbruksaktiviteter i Hållnäs

I detta avsnitt sammankopplas resultaten från intervjuer och dokumentstudier i Hållnäs med avhandlingens analytiska ram för drivkrafter bakom markanvändning. I analysen är jordbrukets aktiviteter i fokus för att identifiera dominerande drivkrafter bakom förändring av jordbruksmark till andra ändamål över tid. Det som presenteras i figur 14 är de drivkrafter i de sociala och fysiska sammanhangen som både möjliggör och begränsar aktiviteterna.

I Hållnäs framkommer att de drivkrafter som utgör **begränsningar** för jordbruksaktiviteter under tidsperioden 1950-2010, figur 14, är förändringar i de ekonomiska förutsättningarna för jordbruk, de fysiska förutsättningarna för jordbruk, ökad andel skogsmark som ägs av större externa företag, relativ brist på arbetsmöjligheter, relativ brist på infrastrukturell tillgänglighet, låg nivå av offentlig och kommersiell service, avsaknad av efterträdare, naturskyddsåtgärder från kommunal och regional nivå, en detaljstyrd och svårförståelig jordbrukssektor samt en känsla av övergivande från beslutsfattare.

De drivkrafter som fungerar **möjliggörande** för jordbruksaktiviteter i Hållnäs åren 1950-2010 är sammanhållning och en gemensam identitet kring jordbruk bland markägare i bygden, kampanjer för landsbygdsutveckling, officiell finansiering för markförvaltning, allmänhetens uppskattning av natur- och kulturvärden i jordbruksmarkerna samt turism och fritidshusägare.

De drivkrafter som fungerar **direkt utlösande** för jordbruksaktiviteter i Hållnäs åren 1950-2010 är förändringar i subventioner till jordbruket.



Figur 14: Identifierade drivkrafter för jordbruksaktiviteter och bevarande av jordbruksmark i Hållnäs år 1950-2010.

I de tre nästkommande avsnitten diskuteras de identifierade drivkrafterna mer ingående.

### 6.6.2 Begränsande drivkrafter

De marknadsdrivna och politiskt styrda **förändringarna av de ekonomiska förutsättningarna för jordbruk** fungerar som en begränsande drivkraft för jordbrukets aktiviteter i Hållnäs. Så som tidigare understrukits är en av de centrala internationella trenderna i jordbrukssektorn sedan 1950-talet den tekniska och metodologiska utvecklingen som resulterat i ett allt mer intensivt och högproduktivt brukande av marken (Emanuelsson, 2009; Flygare & Isacson, 2003; Strijker, 2005). Det har lett till att habitat med hög biologisk

mångfald så som urskogar och olika former av naturbetesmarker har övergått till intensiv markanvändning, övergetts eller planterats med produktionsskog (Lindborg et al., 2008). Svenska politiska målsättningar har sedan samma tid fokuserat på effektivitet då det uttalat funnits en önskan att små jordbruksföretag ska slås samman till större, mer rationella, enheter. Med start under 1950-talet, men framförallt under 1960-talet intensifierades rationaliseringsprocessen som ett resultat av en fortgående industrialisering av samhället tillsammans med en nedgång i jordbrukets lönsamhet på grund av internationalisering (Flygare & Isacson, 2003; Swedberg, 1964). **De fysiska förutsättningarna i Hållnäs, med små och i vissa fall isolerade gårdar med lågproduktiv jord, innebär att det varit varken lämpligt eller ekonomiskt rimligt att genomföra investeringar i nya storskaliga tekniker.** Andra förändringar i form av till exempel centralisering av mejerier och slakterier har också gjort det småskaliga brukandet svårt att upprätthålla då större volymer behövs för att få ekonomisk lönsamhet i produktionen. Det extensiva jordbruket passar inte in i organisationen av den moderna livsmedelsproduktionen. Eller så passar inte den moderna organisationen för det extensiva brukandet.

Inkomster från jordbruket är viktigt för fortsatt brukande. Det kan låta självklart men eftersom jordbruket i Hållnäs framförallt bedrivs med andra motiv än ekonomiska är det viktigt att poängtera att målsättningen för de intervjuade brukarna inte är att göra vinst utan att gå jämnt ut. Kopplat till inkomstmöjligheter från gården är brukandet av skog. Över tid har allt mer skog i Hållnästrakten gått från att ägas av jordbruksföretag i bygden till skogsbolag som ägs av människor som inte är bosatta på halvön. **Den låga andel skog som ägs av lokalt baserade jordbruk i Hållnäs** är viktig för att förstå varför förändringar av jordbruksmarken skett då skogsbruket skulle kunna fungera som en inkomstkälla.

Situationen för jordbruk i Hållnäs sedan 1950-talet gör att **alternativa arbetsmöjligheter har varit och är avgörande för fortsatt brukande.** Kontinuerligt sedan 1950-talet har det blivit svårare att uppbringa en kombination av aktiviteter som det tillsammans går att leva på inom Hållnäs. Detta är begränsande för jordbrukets aktiviteter. Arbetsplatser inom pendlingsavstånd behövs därför för att upprätthålla det extensiva brukandet. Idag finns arbetstillfällena i tätorter cirka en timmes bilresa från Hållnäs vilket gör att **infrastruktur för pendling är avgörande för fortsatt liv och brukande i bygden.** Dagens tillgänglighet och vägarnas kvalitet är

begränsande för jordbrukets aktiviteter, men den nyligen byggda motorvägen E4 som går genom kommunen ses som en positiv utveckling för långpendlare.

Den kontinuerliga minskningen av antalet invånare i Hållnäs sedan 1950-talet har påverkat den sociala miljön gällande arbetstillfällen, service och känslan av en levande bygd. Servicenivån i Hållnäs beskrivs som drastiskt förändrad sedan 1950-talet, och år 2010 består servicen främst av en mataffär och en grundskola. **Den minskade nivån av service är begränsande för jordbrukets aktiviteter.** Skolan uttrycks som viktig för bygden men den demografiska situationen med få barnfamiljer gör det svårt att säkerställa skolans kvarvarande. Befolkningsstrukturen med få barn och ungdomar i bygden kan också ses som en begränsande drivkraft för det framtida brukandet i Hållnäs då det innebär **avsaknad av efterträdare** på gården. Men andra faktorer som de ekonomiska förhållandena för jordbruket och alternativa arbetstillfällen framförs som än mer avgörande för det framtida brukandet.

Kultur- och naturvärden ses som viktiga samhällsintressen i Hållnäs från kommunala och regionala myndigheter. De kommunala översiktsplanerna åren 1977-2009 visar att skyddsregleringar för att bevara natur- och kulturvärden från både kommunal och regional nivå har ökat över tid. **Restriktioner och riktlinjer om hur mark får brukas är begränsande för jordbrukets aktiviteter** i Hållnäs eftersom det kan innebära minskade möjligheter till inkomster från jord- och skogsbruket. Den skog som ägs av lokalt baserade markägare anses intressant för natur- och kulturvärden eftersom brukandet av skogen ofta är mer extensivt än områden som ägs av skogsbolag. Skogsområden har köpts in för att upprätta skyddade områden eller reglerats med riktlinjer för skogens skötsel. De intervjuade brukarna kritiserar att natur- och kulturvärden bevaras i form av reservat eftersom denna skyddsform ses som inkräktande på markägares rättigheter till sin mark.

Några av de intervjuade brukarna lyfter fram förvaltningens organisering, beslutsprocesser och politiska åtgärder som viktiga för utvecklingen av jordbruksmarken i Hållnäs. Sett över tid anses **jordbrukssektorn ha utvecklats till ett allt mer detaljstyrt och svårgripbart system.** De nationella avregleringarna under 1980- och 1990-talen och den nya organiseringen av politiska beslut efter EU-inträdet är centrala för förändringar i jordbrukets regleringar. Den administrativa processen kring ersättningar från EU beskrivs som svår och tidskrävande. De ständiga förändringarna i ersättningsnivåer och regleringar skapar osäkerheter och oro för brukarna. Brukarna menar att det är troligt att det komplexa systemet har fått

jordbrukare i bygden att sluta. Subventionssystemet kan därför ses som begränsande för jordbrukets aktiviteter då tiden som läggs ned och ångesten som skapas i den administrativa processen inte alltid kompenseras vid utbetalningarna. En önskan att ha mer inflytande över förvaltning och brukningsåtgärder uttrycks av brukarna då de anser att det antagligen skulle öka motivationen att fortsätta brukandet (jmf. Stenseke, 2004). Även intervjuade tjänstepersoner på den regionala nivån uttrycker önskemål om större flexibilitet till EU:s regler då mer hänsyn till varje gårds förutsättningar gällande hantering och skötsel av marken antagligen skulle kunna innebära synergieffekter mellan olika samhällsintressen och värden i större utsträckning.

En annan begränsning som de intervjuade brukarna framhåller är **avsaknaden av beslutsprocesser i den lokala och rurala kontexten**. Olika synsätt på tillvaron ses som beroende av vem du är, var du bor och arbetar. Brukarna i Hållnäs menar att eftersom många beslutsfattare bor i städer tenderar de att ha en syn på landsbygden som till viss del är förlegad och idyllisk, vilket skapar en orealistisk grund för beslut. Detta synsätt uppfattas som särskilt beklämmande när det gäller naturskydd och regleringar för markanvändning i skyddade områden i Hållnäs. Det ska också nämnas att infrastrukturinvesteringar, som bredband, inte prioriteras av It-företag i områden som Hållnäs på grund av ett lågt kundunderlag. Att beslutsfattare inte stöttar och investerar i denna typ av grundläggande infrastruktur anses påvisa att glest befolkade områden negligeras i Sverige. Även rovdjurspolitik och energi- och bränsleskatt omnämns som områden där urbana synsätt dominerar. Uppfattningarna om romantiserande och urbana exploateringsperspektiv på landsbygden generellt, och Hållnäs specifikt, innebär att det finns en känsla av övergivenhet. De intervjuade brukarna uppfattar att myndigheter och politiker varken stöttar eller investerar i landsbygden.

### 6.6.3 Möjliggörande drivkrafter

En viktig, om inte den viktigaste, faktorn som möjliggör jordbruksaktiviteter i Hållnäs är ett intresse och en nyfikenhet kring att arbeta med jord och djur. Utan sådana intressen skulle marken inte brukas. **Den lokala jordbrukstraditionen och sammanhållningen mellan Hållnäs invånare** uttrycks som viktiga för att hålla markerna öppna och brukade. Av alla intervjuade aktörer beskrivs Hållnäs som en bygd med en historiskt stark sammanhållning med många gemensamma aktiviteter. I samrådsyttrandena i

den kommunala planen från 1976 kritiserade runt 60 markägare att planen skapade intrång i markägarnas rättigheter till sin mark (Tierps kommun, 1976). Också i de senare planerna finns liknande uttalanden (Tierps kommun, 1991; 2009). Detta kan ses som en indikation på en stark jordbrukstradition i församlingen där uppfattningen om marken är att den ska brukas. Att en speciell dialekt existerar på halvön kan också stödja den lokala känslan av samhörighet, även om dialekten idag är mer eller mindre utdöd. Den lokala samhörigheten är dock fortfarande närvarande, till exempel i form av volontärarbete för den lokala utvecklingsgruppen och sport- och musikföreningar. Den lokala platskänslan och samhörigheten ses som minskande över tid, eftersom allt färre invånare är involverade i jordbruk och de flesta får sin inkomst från platser utanför Hållnäs.

**Kampanjer och projekt med fokus på landsbygdsutveckling** är en möjliggörande drivkraft för jordbruksaktiviteter i Hållnäs. Nedgången i befolkningsantal och arbetstillfällen på landsbygden i Sverige har sedan mitten av 1900-talet initierat nationella kampanjer för landsbygdsutveckling. Särskilt under 1970-talet startade kampanjer för att skapa en levande landsbygd. Kampanjerna är ofta fortfarande aktiva, även om finansiering framförallt kommer från EU. Ett exempel är den nationella kampanjen "Hela Sverige ska leva" som startade i slutet av 1980-talet. Kampanjen initierades av ett nätverk av ideella organisationer och med stöd från regeringen fokuserades att mobilisera lokala krafter, att förändra attityder hos allmänheten och förbättra den nationella landsbygdspolitiken (Hela Sverige ska leva, 2014). I Hållnäs var ett projekt kallat "Hållbara Hållnäs" aktivt åren 2007-2009. Projektet drevs av en lokal utvecklingsgrupp som fokuserade på möjligheter till energiproduktion från vind, våg och sol i Hållnäs samt lokal matproduktion (Hela Sverige ska leva, 2009). Kampanjerna kan ses som ett sätt att försöka stötta sammanhållning i landsbygdsområden i Sverige vilket också skulle kunna innebära utveckling av nya aktiviteter och arbetstillfällen. I förlängningen kan det leda till att det extensiva brukandet av jordbruksmark kan upprätthållas.

Sedan 1980-talet har det skett en förskjutning i jordbrukspolitiken från att enbart fokusera producerande av mat till att även uppmärksamma andra värden i målsättningar och stödrättigheter för jordbruket. I dagens Hållnäs är stöden från CAP, framförallt gårdsstöd och miljöersättningar, viktiga för upprätthållande av jordbruksaktiviteterna. Förskjutningen mot en breddning av jordbrukspolitikens insatser har delvis minskat pressen på nedläggning av det extensiva brukandet. De komplexa reglerna, den omfattande administrativa

processen och de relativt små ersättningarna medför dock att stödsystemet inte enbart uppfattas som positivt från brukarna. Överenskommelser anses vara mindre flexibla och möjliga att anpassa till den enskilda gården nu än före EU-inträdet. Trots det är **ersättningar och subventioner till olika miljö- och landskapsvärden starkt möjliggörande drivkrafter för jordbrukets aktiviteter i Hållnäs** (jmf. Rønningen, 1999, s. 291-292). Att ansöka och få ersättning för att upprätthålla uppskattade värden i jordbrukslandskapet är inte enbart kopplat till det ekonomiska stöd som erhålls. **Allmänhetens intresse och uppskattning framträder också som viktiga**. Att värden som produceras i landskapet uppfattas som värdefulla från allmänheten kan öka motivationen att fortsätta med jordbruksaktiviteter (jmf. Stenseke, 2004).

Betydelsen av en levande social miljö i församlingen med bland annat en god servicenivå och arbetstillfällen inom pendlingsavstånd är avgörande för det fortsatta brukandet. Den ökande andelen fritidsbostäder och turism kan undergräva känslan av en levande bygd då heltidsbefolkningen minskar medan deltids- eller semesterbefolkningen ökar. Samtidigt, och antagligen viktigare i ett längre tidsperspektiv, kan **turister och fritidshusbefolkningen ses som möjliggörande för jordbrukets aktiviteter då de kan bidra med en mer säker servicenivå** och att Hållnäs blir mer aktivt och levande under sommarhalvåret.

### 6.6.4 Direkt utlösande drivkrafter

I Hållnäs kan inte många direkt utlösande drivkrafter för jordbrukets aktiviteter identifieras. Det beror på att det inte skett några drastiska förändringar i området, utan det är en kontinuerlig förändringsprocess av markanvändningen som skett över tid. Förändringar i typ av subventioner har dock haft en direkt påverkan på markanvändningen i bygden. Till exempel ändrades det direkta produktionsstödet inom CAP år 2005 till ett gårdsstöd där antal hektar och inte vad som produceras styr ersättningen (Jacobson, 2011; Sammanfattning av EU-lagstiftningen, 2014). Ändringen medförde att marker som tidigare övergivits återigen togs i bruk. Under intervjuerna med jordbrukare framkommer att betesmarker som senast användes under 1950- och 1960-talet återigen tagits i bruk för att skapa mer öppen jordbruksmark och därmed erhålla mer ersättning. Denna process skulle antagligen inte ha skett utan förändringen i subventionssystemet då markerna är relativt näringsfattiga.

Att jordbruksstödets utformning påverkar jordbrukets markanvändning framhålls även i en rapport av Statistiska Centralbyrån et al. (2012, s. 10-13).

## 6.7 Sammanfattande diskussion kring förändring av jordbruksmark i Hållnäs

Med fokus på jordbrukets aktiviteter i de specifika sociala och fysiska sammanhangen har jordbruksmarkens förändringar i Hållnäs studerats. På så vis har både aktörer och strukturella aspekter undersökts för att förstå varför jordbruksmarken förändrats. I Hållnäs är jordbrukarnas aktiviteter avgörande för det fortsatta brukandet och därmed är de centrala för förändringar av jordbruksmarken. Beslut om jordbrukets aktiviteter är i Hållnäs framförallt grundade i brukarnas intresse och förhållningssätt till sin mark. I tidigare forskning framkommer att jordbrukare har olika förhållningssätt till mark och olika motiv bakom brukande (Abrams et al., 2012; Busck, 2002; Feola & Binder, 2010; Gill et al., 2010; Hurley & Halfacre, 2011; Primdahl & Søderkvist Kristensen, 2011; Setten, 2002; Stenseke, 1997; Wilson, 2001; Wästfelt, 2004). Även om jordbrukare är olika finns även likheter i de intervjuade jordbrukarnas motiv och förhållningssätt. Att de intervjuade jordbrukarna i Hållnäs i synnerhet är fritidsjordbrukare påverkar resultaten då de framförallt brukar sin mark med grund i ett intresse för att arbeta med djur och mark, en vilja att hålla markerna öppna samt en känsla av ansvar för tidigare och kommande generationer. Jordbruket i Hållnäs har andra betydelser än enbart matproduktion då det också innefattar bevarande- och rekreationsvärden både för de som brukar, för allmänheten och för tjänstepersoner som uppskattar det extensivt brukade landskapet. Jordbruket i Hållnäs kan kallas för ett slags självhushållnings- eller rekreationsbruk. De intervjuade brukarna har framförallt vad Stenseke (1997) kallar ett upplevelse-rationellt förhållningssätt till sitt brukande; vilka främst prioriterar andra aspekter än ekonomiska, såsom natur- och kulturvärden eller en vacker livsmiljö (jmf. Stenseke, 1997, s. 107-108; Wästfelt, 2004, s. 133).

Undersökningarna i Hållnäs har resulterat i identifierandet av begränsande, möjliggörande respektive direkt utlösande drivkrafter för jordbruksaktiviteter under tidsperioden 1950-2010. De mest inflytelserika drivkrafterna som utgjort begränsningar för jordbrukets aktiviteter, och därmed orsakat att



jordbruksmark förändrats är: ändringar i de ekonomiska förutsättningarna för jordbruk, de fysiska förutsättningarna för jordbruk, ökad andel skogsmark som ägs av större externa företag, relativ brist på arbetsmöjligheter, relativ brist på infrastrukturell tillgänglighet, minskad nivå av offentlig och kommersiell service, avsaknad av efterträdare, naturskyddsåtgärder från kommunal och regional nivå, en detaljstyrd och svårförståelig jordbrukssektor samt en generell känsla av övergivande från beslutsfattare. De drivkrafter som fungerat möjliggörande för jordbrukets aktiviteter under samma tidsperiod är: sammanhållning och en identitet kring jordbruk bland markägare i bygden, kampanjer för landsbygdsutveckling, officiell finansiering för markförvaltning, allmänhetens uppskattning av natur- och kulturvärden i jordbruksmarkerna samt turism och fritidshusägande. Förändringarna av jordbruksmark, framförallt till skogsmark, våtmarker och bebyggelse har skett kontinuerligt över tid i Hållnäs och få direkt utlösande drivkrafter har identifierats. Ändringar i stödsystemen har dock förändrat vilka marker som brukas och hur de brukas.

Motiv bakom brukande och förhållningssätt till marken varierar både mellan personer och mellan olika situationer, samt påverkas av de komplexa beroende- och påverkansrelationer som de fysiska och sociala sammanhangen för jordbrukets aktiviteter i Hållnäs utgörs av. Exempel på påverkansrelationer i de sociala sammanhangen är politiska strömningar och beslut på internationell och nationell nivå gällande handel av livsmedel såväl som konventioner om biologisk mångfald. Brukarnas beslut om metoder för markförvaltning och investeringar i brukandet påverkas också av jordbrukssektorns regler och ersättningar. Även den kommunala fysiska planeringen är av betydelse, genom att de markanspråk och samhällsintressen som identifieras och prioriteras har effekter på (uppfattningen av) Hållnäs som bygd. I jordbrukslandskapen i Hållnäs sker ett specifikt samspel mellan aktörer och strukturella aspekter; hos de jordbrukare som intervjuats i Hållnäs framkommer en vilja att hålla markerna brukade framförallt för andra värden än matproduktion. Drivkrafter inom den traditionella jordbrukssektorn kan därför anses vara av mindre betydelse för fortsatt brukande. Detta visar att drivkrafters påverkan får olika utfall beroende på var vi är, när vi är och vem som är aktör. Även om brukarna menar att det inte är ekonomiska motiv som framförallt driver jordbruket i Hållnäs framkommer samtidigt att brukarna behöver de ekonomiska ersättningar som utgår för natur- och kulturvärden i jordbrukslandskapen för att brukandet inte ska bli en förlustaffär. Det gör att brukarna måste anpassa sig till den offentliga förvaltningen; såsom de

regleringar och värderingar kring ersättningar som experter formulerat. Anpassningen sker i det fysiska landskapets aktiviteter men kanske även i uppfattningen av och motiverandet av ens aktiviteter.

Även den andra frågeställningen har undersökts i Hållnäs: jordbruksmarkens relationer till andra markanspråk på dagens landsbygd. Ett antal samhällsintressen har belysts som relaterade till Hållnäs. Turism och fritidsboende, jordbruk och natur- och kulturvärden är markanspråk och samhällsintressen i Hållnäs. Turism och fritidsboende är positivt för bibehållen service, invånarantal och arbetstillfällen. Det innebär att detta samhällsintresse framförallt är möjliggörande för ett fortsatt brukande av marken även om eventuella etableranden av turistverksamheter kan betyda att jordbruksmark förändras till bebyggelse. I den offentliga förvaltningen ses jordbruket framförallt som ett verktyg för att bevara kultur- och kulturvärden. Uppmärksammandet av natur- och kulturvärden i jordbruksmarken, och relaterade ekonomiska ersättningar, är framförallt möjliggörande för fortsatt brukande. Samtidigt ska det understrykas att vissa typer av områdesskydd, där brukandet inskränks, är begränsande då det innebär att markägares inkomstmöjligheter via sin mark minskar.

När det gäller den tredje frågeställningen, vilka förutsättningar som den offentliga förvaltningen har att påverka jordbruksmarkens förändring, visar undersökningarna i Hållnäs att den offentliga förvaltningen kan gynna framtida brukande och undvika förändring av jordbruksmark genom stöd till en bibehållen servicenivå, möjligheter till arbetstillfällen och infrastruktur för pendling. Olika projekt för landsbygdsutveckling, fortsatt turism och fritidshusägande samt uppskattning av natur- och kulturvärden i jordbruksmarkerna är också möjliga aspekter att arbeta med för att hindra att jordbruksmark förändras till annan markanvändning i Hållnäs.

Över tid har det skett en uppstramning av den offentliga förvaltningens gränsdragningar och zoner i Hållnäs. En allt mer detaljerad planering och styrning av markanvändningen har skett genom utpekandet av skyddade områden för natur- och kulturvärden samt områden för turismutveckling och fritidsbebyggelse. Tidigare forskning kring resursförvaltning påpekar att tillvägagångssätt i förvaltningen påverkas av vilka synsätt som anläggs (Emmelin et al., 2010; Emmelin & Lerman, 2006; Olwig, 2005). I Hållnäs har det expertbetonade miljöperspektivet varit drivande i förvaltningen för att skydda utvalda natur- och kulturvärden. Det är viktigt att medvetandegöra avvägningar mellan bevarande och utveckling i markanvändningen för att

undvika fortsatt förändring av jordbruksmarken. I Hållnäs är bevarande av önskvärda natur-, kultur- och rekreationsvärden beroende av aktivt extensivt brukande av marken. Det aktiva brukandet är i sin tur beroende av närheten till aktiviteter utöver jordbruket för att upprätthållas. Detta beroende framkommer bland annat hos de intervjuade brukarna då de till viss del är kritiska till bevarande av natur- och kulturvärden genom områdesskydd, då denna skyddsform kan inkräkta på markägares rättigheter till att göra vad de vill på sin mark. Att kunna utveckla nya former av markanvändning och aktiviteter är viktigt för att upprätthålla motivationen för brukande och tillräckliga inkomster. Deltids- och fritidsbrukande indikerar också att lönearbete utanför gården är viktigt för det fortsatta brukandet. Det är tydligt att närheten till andra aktiviteter och inkomster, som inte kommer från jordbruket eller det som gården på annat sätt kan generera, är centralt för jordbruksmarken i Hållnäs.

I det glesbygdspräglade området Hållnäs är det framförallt de ekonomiska förutsättningarna för jordbrukets aktiviteter och avsaknad av andra sysselsättningsmöjligheter som präglat den fysiska och sociala förändringen av jordbruksmark. Över tid har invånarens ökade tillgång till tid, pengar och färdmedel möjliggjort en övergång från produktionsinriktade livsmiljöer till rekreationsmiljöer med pendlar- och fritidsbostäder. För att inte bli en förlustaffär behöver brukarna i Hållnäs de ekonomiska ersättningar som utgår för natur- och kulturvärden i jordbrukslandskapen. Brukarna behöver följaktligen anpassa sig till förvaltningens landskapsuppfattningar och de regleringar kring ersättningar som forskare och experter formulerar. De ekonomiska styrmedlen bidrar till att bevara den extensivt brukade jordbruksmarken. Från ett brukarperspektiv är det dock viktigt att understryka att det finns behov av förändring i den offentliga förvaltningen; att uppdatera uppfattningen av vad dagens jordbruk innebär samt anlägga ett bredare tidsrumsligt perspektiv på påverkans- och beroenderelationer för jordbrukets aktiviteter. Det innebär dels ett uppmärksammande av att jordbruk innefattar en variation av olika aktiviteter; för produktion, bevarande och rekreation samt att det kan finnas konflikter mellan dessa aktiviteter i det fysiska landskapet. Det innebär också en medvetenhet om att relationer utöver jordbrukssektorn är centrala för det fortsatta brukandet. I Hållnäs är till exempel bevarande av natur- och kulturvärden beroende av möjligheter till ekonomisk utveckling samt en god social livsmiljö.

## 7. FÖRÄNDRING AV JORDBRUKSMARK I SANDNES OCH SARPSBORG

“In most part of the world urbanisation is accepted as a law of nature, without much reflection. Cities are expanding on the best land we have. Concrete is still the most profitable crop”

*Mjölkbonde Elisabeth Gauffin citerad i Jewert (2013, s. 38-39).*

”I de tätortsnära områdena är betalningsviljan så pass stor att de allra flesta skulle sälja. Men det är ändå ett fåtal i Sandnes som inte vill sälja trots stora belopp, och det beror på idealism. Det handlar om att man vill fortsätta bruka marken och föra vidare ett arv och tradition (...) Om det skulle finnas en politisk vilja så finns det olika planeringsverktyg redan nu att använda. I praktiken så sker inte det utan kommunen väger jordbruksmark mot bostäder och näringslivsområden och väljer det som de får mest intäkter av... de projekt som lättast blir godkända är infrastrukturprojekt...”

*(Jordbrukare 4, Sandnes)*



Figur 15: Budskap från jordbrukare i tätortsnära Sandnes ”Spar matjorda bygg på fjell”.

## 7.1 Introduktion

I detta kapitel presenteras och analyseras resultaten från undersökningarna av förändring av tätortsnära jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborgs kommuner, Norge. Förändring av jordbruksmark till annan markanvändning har skett kontinuerligt sedan 1960-talet i de båda fallstudieområdena. För att fokusera aktuella strömningar och tendenser är dock den tidsmässiga avgränsningen av studierna mellan åren 1995/97-2011/2012.

I kapitlets två första avsnitt ges en övergripande beskrivning av jordbruksmarkens förändringar i Norge och den offentliga förvaltningens regleringar. Vidare presenteras Sandnes och Sarpsborgs kommuner, med särskilt fokus på hur jordbruket utvecklats de senaste 20 åren. Utifrån de

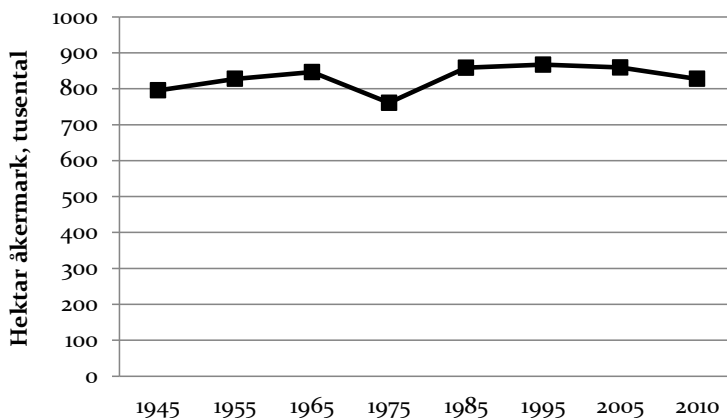
## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

intervjuade jordbrukarnas situation och de strukturella aspekter som påverkar jordbruksmarkens användning analyseras sedan drivkrafterna för jordbruksaktiviteter i tätortsnära områden i Sandnes. Denna analys visar bland annat att eftersom efterfrågan på mark till andra ändamål är stor är den offentliga förvaltningens planeringsbeslut direkt utlösande för de markanvändningsförändringar som sker i de tätortsnära områdena. Därför fokuseras därefter planering av markanvändning i Sandnes och Sarpsborg kommuner. För att fördjupa analysen av jordbruksmarkens sammanhang identifieras de markanspråk och samhällsintressen som förekommer i de tätortsnära områdena i Sandnes och Sarpsborgs kommuner. Markanspråkets prioritet över tid i den offentliga förvaltningen har studerats och genom avhandlingens analytiska begrepp relateras de till jordbruksmarken som möjliggörande respektive begränsande. I efterföljande avsnitt diskuteras betydelsen av den fysiska planeringens organisation och tillvägagångssätt för de beslut som fattas kring markanvändning. Avslutningsvis sammanfattas de resultat som framkommit.

### 7.2 Förändringar över tid i Norge

År 2010 var 1 003 010 hektar eller cirka 3 procent av Norges areal jordbruksmark (Statistisk Sentralbyrå, 2000; 2013b). Under 1900-talet har jordbruksarealerna i Norge haft en annan utveckling än i Sverige; en förändring av mark till jordbrukssyften, framförallt åkerareal, har skett parallellt med en förändring från jordbruksmark till andra syften. Nettoeffekten är en total ökning av jordbruksmark mellan åren 1875-1999. Åren 1950-1999 ökade åkermarken med cirka 10 % (Li et al., 2013). Därefter, år 1999-2012, syns dock tendenser till att åkermarken minskar i omfattning, figur 16. Minskningen beror framförallt på en minskning av areal som producerar spannmål (Statens landbruksförvaltning, 2009; Statistisk Sentralbyrå, 2009; 2011; 2012b; 2013b; 2013d).

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg



**Figur 16: Åkermark i Norge år 1945-2010. (Statistisk Sentralbyrå, 2000; 2013b)** En förklaring till variation i åkermark från 1965 till 1985 kan finnas i datainsamlingens tillvägagångssätt och klassificeringar. År 1966 byttes metoder för inhämtandet av data och från år 1969 omfattar statistiken inte jordbruksföretag med mindre än 0,5 hektar (Statistisk Sentralbyrå, 2000).

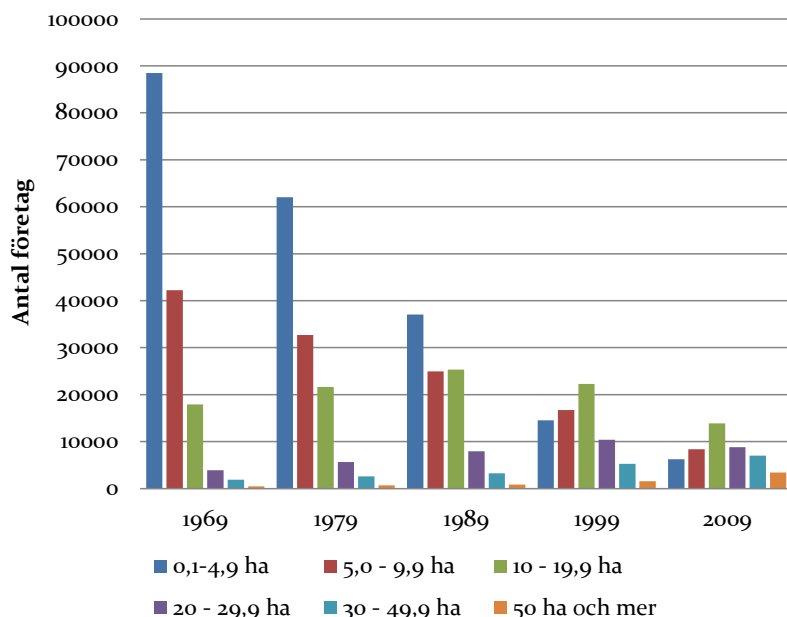
Även ängs- och betesmarker har förändrats under 1900-talet. Förändringarna är orsakade av övergivandet av marker, intensifiering av brukande, bebyggelse på marker etcetera. Sett i ett nordeuropeiskt perspektiv är dock en större andel av de traditionella kulturmarkstyperna i aktivt bruk i Norge (Fjellstad et al., 2008; Rognstad & Steinset, 2012; Statistisk Sentralbyrå, 2009).

**Tabell 4: Jordbruksföretag i Norge, år 1969-2009**

1969	1979	1989	1999	2009
154977	125302	99382	70740	47688

(Statistisk Sentralbyrå, 2013c)

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg



**Figur 17: Jordbruksföretag inom olika storleksgrupper av jordbruksmark i Norge år 1969-2009.** Före år 1999 omfattas enbart jordbruksföretag med minst 0,5 hektar åkermark i drift. Efter 1999 inkluderas också företag med mindre än 0,5 hektar (Statistisk Sentralbyrå, 2013c).

På företagssidan har det över tid skett en kontinuerlig omvandling i den norska jordbrukssektorn och antalet jordbruksföretag har blivit färre, större och mer specialiserade. Detta har, precis som i övriga Västeuropa, hängt samman med att jordbruket har blivit allt mindre arbetsintensivt och allt mer kapitalintensivt (Knutsen, 2007; 2011). Att jordbruket blivit all mindre arbetsintensivt kan utläsas i antal jordbruksföretag över tid, tabell 4. I Norge har antalet jordbruksföretag sedan 1970-talet fram till år 2009 minskat med cirka 100 000. Jordbruksföretagens storlek har också förändrats under samma tidsperiod, figur 17, då företag med mer än 20 hektar mark ökat sedan 1969. Sedan 1980- och 1990-talen har de mellanstora företagen, från 10 till 30 hektar, minskat i antal medan de större företagen, över 30 hektar, fortsatt att öka. Till skillnad från Sverige har företag med mindre hektar, med upp till 10 hektar, minskat under hela tidsperioden 1969-2009 i Norge.

Vidare har produktiviteten i det norska jordbruket, sett som avkastningen per areal respektive per djurenhet, ökat sedan efterkrigstiden till följd av specialisering, växtförädling och användning av konstgödsel och kraftfoder.



Över tid har dock betydelsen av jordbruket för den norska ekonomin minskat. År 1970 bidrog jordbruket med cirka 3 % av Norges bruttonationalprodukt (BNP), år 1990 runt 2 % och år 2011 var denna andel 0,3 % (Rognstad & Steinset, 2012, s. 93).

### 7.3 Förändring till andra ändamål i Norge

År 2012 blev 1120 hektar brukad och brukbar mark omvandlad till andra ändamål än jordbruk i Norge. Av denna areal omvandlades 29 procent till trafikändamål, 26 procent till bostadssyften, 16 procent till näringsverksamheter och resterande 29 procent omvandlades till offentliga verksamheter, fritidsbebyggelse, grönstruktur samt andra syften (Statistisk Sentralbyrå, 2014). Den norska statistiken kring förändring av jordbruksmark är mer detaljerad än den svenska då de norska kommunerna årligen rapporterar in de arealer som de beslutar ska omdisponeras (Statistisk Sentralbyrå, 2014). Vid närmare granskning av tillgänglig statistik och genom kontakt med rådgivare på den norska lantbruksförvaltningen visar det sig dock att statistiken för den jordbruksmark som förändras grundar sig på den kommunala planeringens beslut om framtida markanvändning. Den baseras därför på uppskattningar och visar inte vilka eller hur mycket arealer som faktiskt förändras. Vidare är den jordbruksmark som överges och växer igen inte med i statistiken. Hårdgörande av jordbruksmark genom etablering av bebyggelse och vägar har bidragit till statliga målsättningar om hög prioritering sedan 1990-talet (se vidare i avsnitt 7.4.1). Det förklarar också fokus på dessa arealer i statistiken (Miljøverndepartementet, 1997b; Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2006; 2010).

Det sker även en motsatt förändring av mark; från andra syften till jordbruksändamål. I Norge är denna andel procentuell betydande jämfört med Sverige. År 2012 blev 1340 hektar godkänt för förändring till jordbrukssyften i Norge. Det innebär att totalt sett ökade jordbruksmarken i Norge under år 2012. Viktigt att påpeka är att det inom arealkategorin jordbruksmark finns stora variationer när det gäller markens produktiva, biologiska, kulturella och estetiska kvaliteter. De marker som nyodlas har i regel inte samma produktionsmässiga kvalitet som de som förändras från jordbruksmark till andra syften (Arnoldussen et al., 2013a; Fjellstad et al., 2008; Statens landbruksforvaltning, 2013a).

## 7.4 Regleringar i Norge

### 7.4.1 Norsk jordbruksmark - ett ökat statligt värnande av jorden över tid

Besluten kring mark- och vattenanvändning i Norge sker i första hand på kommunal nivå. Inom den norska kommunala planeringen tas långsiktiga och juridiskt bindande arealplaner fram. Därefter fastställs mer detaljerade regleringsplaner kring hur mark och vatten ska användas. Ett av de viktigaste instrumenten som den norska staten har gentemot kommunal planering är att den regionala myndighetsnivån fylkesmann har möjligheter att lägga ett slags veto (no: innsigelse) mot att kommunen godkänner och genomdrivar en plan. Om inte de kommunala och de regionala nivåerna själva lyckas lösa markanvändningskonflikten efter en sådan invändning går ärendet till det statliga Miljøverndepartementet för beslut.

Generellt sett fokuseras planeringen av mark- och vattenanvändning inom tätorter och områden som ska förändras till urbana syften. För att förtydliga landsbygdens värden och markanspråk i den norska planeringen infördes den samlade arealkategorin lantbruks-, natur- och friluftsområden samt rendrift, LNF(R)-områden, i Plan- och byggnadslagen (PBL) år 1985. Omkring 80 procent av Norges areal är LNF(R)-områden (Skjeggedal et al., 2001). I områden som är utpekade som LNF(R)-områden i den kommunala planeringen är det inte tillåtet med aktiviteter, bebyggelse eller verksamheter som inte har direkt anknytning till lantbruk, det som kallas platsbunden näring (no: stedbunden näring)<sup>15</sup>. Vad som räknas som platsbunden näring, och därmed tillåts i LNF(R)-områden, är en bedömningsfråga som görs av kommunernas miljö- och lantbruksavdelningar med hjälp av statliga riktlinjer (Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2005). Om den planerade bebyggelsen eller den nya formen av verksamhet i befintlig bebyggelse inte bedöms som platsbunden näring kan markägaren istället

---

<sup>15</sup> Begreppet "stedbunden näring" är knutet till byggnader och anläggningar som det av hänsyn till driften av primärnäringar är nödvändigt att placera på platsen. För att platsbunden näring ska vara aktuellt måste det vara en reell och intäktsgivande näringsverksamhet. Övriga aktiviteter som till exempel jakt, fiske och bärplockning som präglas av frilufts- eller fritidsaktivitet faller utanför begreppet platsbunden näring (Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2005).

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

ansöka om dispens i förhållande till nuvarande planer och PBL. Möjligheterna att peka ut LNF(R)-områden innebär att även obebyggda områden är reglerade och planerade i Norge då det tydliggörs att det i dessa områden inte får förekomma andra aktiviteter än de som syftar till lantbruk, naturförvaltning, friluftsliv eller rendrift. Detta kan ses som ett möjligt verktyg för en ökad prioritering av dessa värden och intressen då de inte lämnas som "vita fläckar" eller omnämns som "icke bebyggd mark".

För att främja hållbar utveckling i planeringens praktik fastställdes det år 2008 (i PBL) att den norska staten har möjlighet att ta fram "Nationella förväntningar" på kommunal och regional planering (Miljøverndepartementet, 2011). Redan innan 2008 förekom dock statliga påtryckningar på den regionala och kommunala planeringens förehavanden gällande till exempel långsiktig resurshantering och jordbruksmarkens bevarande.

Jordbruksmarken i Norge har sedan 1950-talet varit underställt ett starkt lagstiftat jordskydd (no: jordvern) där omDispositionering av areal enbart ska ske om det föreligger tungt vägande samhällsintressen i hänsyn till det (Grimstad, 2013; Jones, 1992). Hårdgörande av jordbruksmark genom etablering av bebyggelse och vägar har bidragit till en kontinuerlig förstärkning av skyddet av jordbruksmark i den norska statliga politiken sedan mitten av 1990-talet. I stortingsmelding nr 29 från 1996-1997 understryks att knappheten av högproduktiva lantbruksarealer medför att det finns ett behov av en stark prioritering av jordvern i planering på kommunal och fylkesnivå (Miljøverndepartementet, 1997b). Regeringen skärpte ytterligare de nationella målsättningarna kring jordvern år 2006 genom att fastställa ett mål om att halvera den årliga nedläggningen av de mest värdefulla jordresurserna innan år 2010. Halveringen utgick ifrån att 1140 hektar jordbruksmark omvandlats per år under perioden 1994-2000. I ett brev till de norska kommunerna skriver Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet (2006) att skyddet av den produktiva jorden ses som en viktig del i regeringens miljöpolitik:

"Vern om den produktive jorda er en viktig del av Regjeringens miljøpolitikk. Jordvern handler om å sikre grunnlag for matproduksjon i et langsiktigperspektiv(...) Landbruksarealene er også grunnlag for landskapsverdier, biologisk mangfold, kulturminner, rekreasjon, friluftsliv og opplevelser. Variert landskap har verdi for reiseliv og turisme og er ofte en viktig del av folks

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

hverdagslandskap, identitet og trivsel.” (Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2006, s. 1).

Förändringen av jordbruksmark till andra syften minskade till ca 670 hektar år 2010 och nuvarande målsättning är att högst 600 hektar jordbruksmark per år ska förändras (Miljøverndepartementet, 1997b; Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2006). Till följd av att målet om en halvering av förändringen av jordbruksmark till andra syften inte uppnåtts kom år 2010 ett nytt gemensamt brev till de norska kommunerna och fylkena. I detta brev underströks att jordresurserna ska komma in på ett tidigt stadie i planprocessen och att regionala planer och samarbeten mellan kommuner uppmuntras för att effektivt lösa arealanvändningen gemensamt (Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2010).

### 7.4.2 Jordbruk som aktivitet i Norge – matsäkerhet och kollektiva värden som mål

Nationell matsäkerhet och självförsörjning genom inkomstsäkerhet till jordbrukare har varit framträdande i den norska jordbrukspolitiken sedan efterkrigstiden. Enligt Jones (1992, s. 84-85) kan fyra huvudargument sägas ligga bakom det norska skyddet av jordbruksmark och jordbruk:

- skydd av resurser (ekologiska och ekonomiska argument)
- beredskap (matförsörjning och självförsörjningsgrad)
- kulturvärden och estetik (jordbrukets betydelse för kulturlandskapet)
- de enskilda brukarnas ekonomi och driftsmiljö (förändring och nedläggning ses som en risk för de enskilda brukarna)

Första halvan av 1970-talet var jordbruket ett hett debattämne i Norge. Övergivande av gårdar tilltog under denna tid samtidigt som kopplingar mellan urban expansion och förändring av brukad mark togs upp för diskussion. År 1975 utvidgades skyddet av jordbruksmark till att inte bara omfatta brukad utan även brukbar mark, alltså mark möjlig att omvandla till jordbruksmark. Jordbrukarna skulle också ha rätt till samma nivå av inkomst som industriarbetarna. Denna rätt togs dock bort år 1993 (Grimstad, 2013; Jones, 1992).

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

Jordbrukspolitiken i Norge blev under 1980-talet kritiserad. Det blev svårare att försvara jordbruksmark som en värdefull resurs bland annat på grund av en överproduktion av livsmedel, de miljöproblem som det intensiva jordbruket medförde samt den tunga börda som jordbruksstöden utgjorde i den statliga budgeten. Internationella förhandlingar och utredningar satte också ny press på jordbrukspolitiken. År 1983 kom Brundtlandkommissionen som förespråkade en reduktion av de produktionsstöd som ansågs ha lett till överproduktion och istället föreslogs ett stödsystem som uppmuntrade ekologiska driftsformer. Under 1980-talet startade även förhandlingarna i The general agreement on tariffs and trade (GATT) i Uruguay som tog sikte på att reducera de statliga stöden till jordbruksproduktion och istället förespråkades miljöstöd och regionala stödformer (Grimstad, 2013; Jones, 1992; Tanner, 1996; WTO, 2014).

Mot denna bakgrund skedde en förändring i det norska jordbrukspolitiska stödprogrammet år 1989. Direkta produktionssubventioner ersattes av stöd till areal- och kulturlandskap (no: AK-tillegget) (Jones, 1992). AK-tillegget är ett belopp som utbetalas per hektar, oavhängigt producerad mängd. Beloppets storlek bestäms utifrån var i landet gården ligger och storleken på gården. Stödet skapades för att göra intensivt jordbruk mindre lönsamt, då det kan vara förknippat med övergödnings- och föroreningsproblem samt att mer extensivt jordbruk kan hindra att areal går ur drift (Rønningen et al., 1995). Dock har stödet lett till att gamla värdefulla kulturmarkstyper, som ogödslad betesmark och ogödslad slätter, blivit uppodlad då det är storleken på arealen som brukas som avgör hur mycket ersättningar man är berättigad och inte vad som produceras. Det kan ses som negativt för den biologiska mångfalden i dessa marker. Kulturlandskapsdelen i stödet är dock en viktig symbol för den norska jordbrukspolitikens miljövänliga profil (Jones, 1992; Rønningen et al., 1995).

De internationella förhandlingarna och en norsk statlig utredning (NOU, 1991) medförde att de norska lantbrukspolitiska målen omformulerades år 1991. Matsäkerhet blev det centrala målet för den norska jordbrukspolitiken och de ökande miljöproblemen pekades ut som det största problemet för upprätthållande av god jordkvalitet och matförsörjning (Jones, 1992). Ytterligare förändringar av jordbrukspolitiken skedde i och med att USA år 1995 anmälde Norge till WTO för importskydd. Till följd av detta tilläts nu till exempel import av äpplen året runt men priserna för de importerade produkterna är anpassade till norska förhållanden (Grimstad, 2013). Diskussionen om nationell matsuveränitet är fortfarande aktuell i Norge och de

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

statliga målen förespråkar en god självförsörjningsgrad och matsäkerhet. I en artikel på Miljøverndepartementets hemsida (2008) konstateras att jordvern handlar om att säkra livsnödvändiga resurser för att producera mat, och jordvern definieras som ett bevarande av resurser som möjliggör en matproduktion för den framtida befolkningen:

”Jordvern handler om solidaritet med kommende generasjoner nasjonalt og internasjonalt, og innebærer vern av livsnødvendige ressurser som sikrer våre etterkommere muligheten til å produsere egen mat. Det handler også om beredskap og matforsyningssikkerhet i dag...”

Även Landbruks- og matdepartementet fokuserar på produktion och matsäkerhet i de jordbrukspolitiska målen. I Stortingsmelding nr 9, 2011-2012, ”Landbruks- og matpolitikken - Velkommen til bords” menar Landbruks- og matdepartementet att en nationell matsäkerhet är ett av de viktigaste målen för norskt lantbruk och man fastställer även ett långsiktigt mål på en tjugo procentig ökning av den landbaserade matproduktionen under de kommande 20 åren:

”Matproduksjon fra land og sjø basert på bærekraftig bruk av våre nasjonale ressurser er et fundament for matsikkerheten. Statistisk sentralbyrå anslår at det vil bli 20 pst. flere innbyggere i Norge de neste 20 årene. Det skal legges til rette for at den landbaserte matproduksjonen kan øke i takt med etterspørselen til en økende befolkning i Norge. De tre viktigste forutsetningene for nasjonal matsikkerhet er kontinuerlig produksjon av mat, ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget og et velfungerende handelssystem.”  
(Landbruks- og matdepartementet, 2011-2012, s. 11)

Samtidigt som ökad matproduktion lyfts som ett viktigt mål för den norska lantbrukspolitiken understryker Landbruks- og matdepartementet (2011-2012) att andra, kollektiva, värden är viktiga produkter av det norska lantbruket. Av dessa uppmärksammas särskilt bosättning, kulturlandskap samt kollagring. Att kollektiva värden lyfts fram av Landbruks- og matdepartementet som viktiga produkter av det norska lantbruket visar på en vilja att bevara dessa värden. Enligt Rønningen et al. (2005) har den norska lantbrukspolitiken sedan 1960-talet retoriskt sett fokuserat mål och styrmedel på värden utöver produktion. Sedan år 1989 tas även mer konkreta hänsyn i och med förändringarna till AK-tillegget.

Priser på jordbruksvaror, andra former av jordbruksstöd och bestämmelser kring jordbruket i Norge beslutas i årligen återkommande jordbruksavtal som förhandlas fram mellan staten och de norska jordbruksförbunden Norges Bondelag och Norsk Bonde- og Småbrukarlag (Landbruks- og matdepartementets hemsida, 2014). Från att ha varit en näring med stränga importskydd anpassas jordbruket i Norge i ökande grad till nationell och internationell konkurrens, bland annat genom WTO-förhandlingar och avtal inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES-avtal (Europaportalen, 2014; Jordbruksverket, 2011)<sup>16</sup>. Subventioner och stöd till det norska jordbruket är bland de högsta i hela världen. Trots påtryckningar om frihandel förespråkas en traditionell jordbrukspolitik som främst baseras på marknadsprisstöd och höga tullar. Anpassningar till regionala variationer inom landet finns i den nuvarande jordbrukspolitiken då den ses som viktig för regional utveckling (Jordbruksverket, 2011; OECD, 2011; Rønningen et al., 1995).

## 7.5 Utveckling av Sandnes och Sarpsborgs kommuner sedan 1990-talet

### 7.5.1 Sandnes kommun

Sandnes är en kommun i Rogaland fylke, Norge, belägen vid södra delen av Gandsfjorden. Kommunen är ca 368 km<sup>2</sup> stor och kan räknas som både en stads- och landsbygdskommun. 28 km<sup>2</sup> är tätortsareal, 47 km<sup>2</sup> jordbruksmark och 293 km<sup>2</sup> är utmarksområden och sjöar, figur 18. Sandnes kommun är populärt för sina grönområden med höga naturvärden och med sina 2500 hytter (sv: fritidshus) är Sandnes bland de mest framstående

---

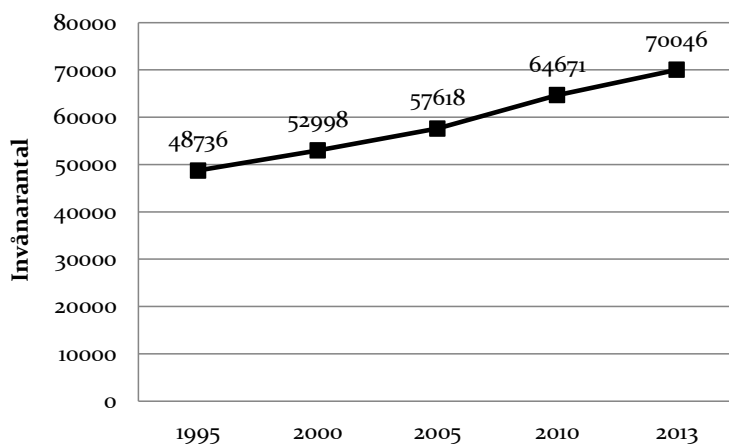
<sup>16</sup> EES-avtal är ett frihandelsavtal som gäller för EU-länderna och Island, Liechtenstein, Norge. Avtalen ger företag i de deltagande länderna tillträde till EU:s inre marknad och har avskaffat tullar och andra handelshinder för nästan alla slags varor mellan de deltagande länderna. Avtalet innehåller också gemensamma regler för bland annat offentlig upphandling och konkurrensregler samt samarbete kring områden som miljöskydd, konsumentskydd och utbildning. EES-avtalet gäller dock inte för jordbrukspolitik även om det finns särskilda avtal om fiske och handel med jordbruksprodukter (Europaportalen, 2014).

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

hyttekommunerna i Norge (Nationalencyklopedin, 2014d; Sandnes kommun, 2002; 2010).

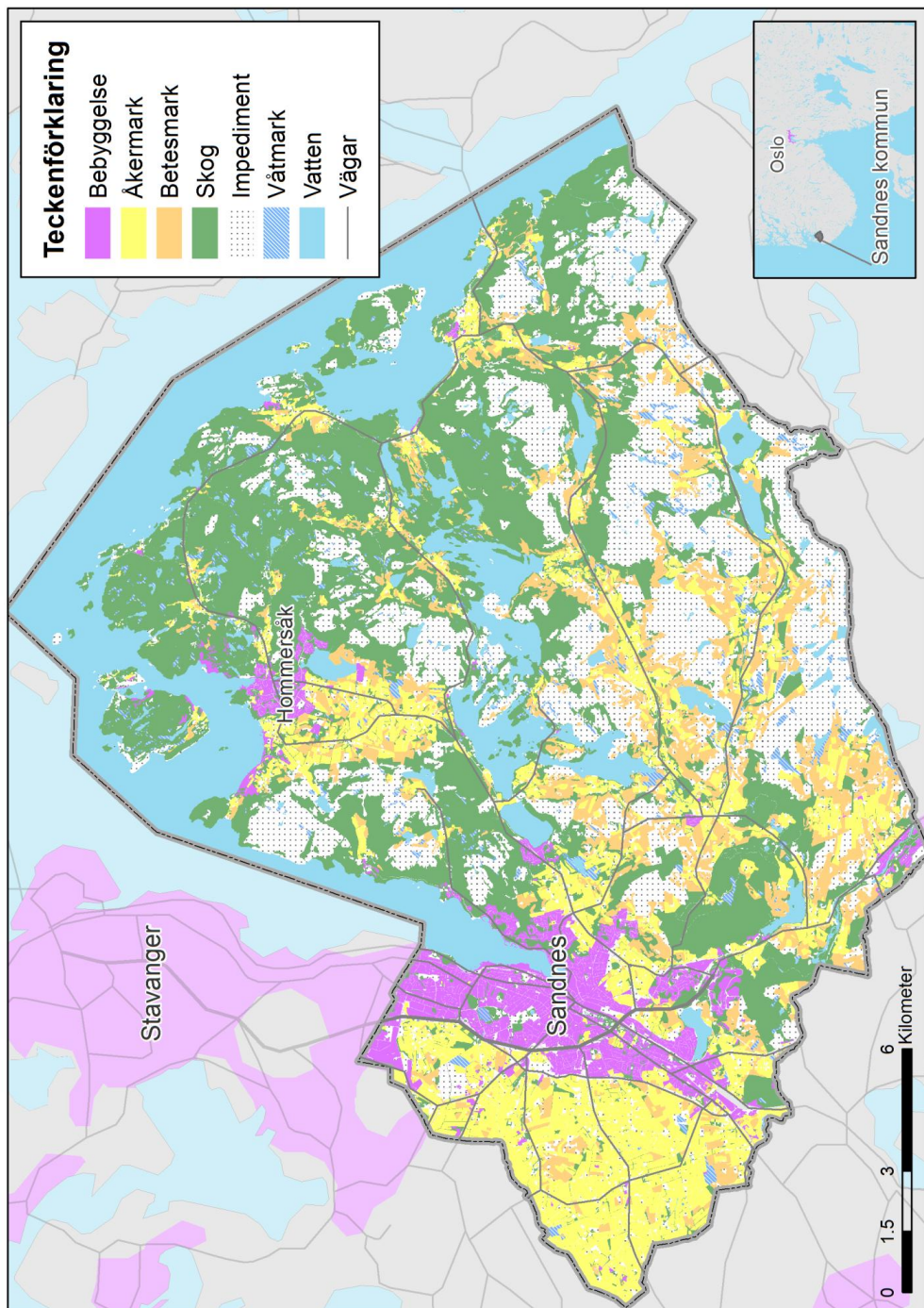
Sandnes arbets- och bostadsmarknad är integrerad med de omkringliggande kommunerna Randaberg, Stavanger och Sola. Gemensamt kallas kommunerna Nord-Jæren. Sandnes ligger centralt på Nord-Jæren och kan, utöver att fjorden ger god tillgång till havet, också sägas vara en transportknutpunkt på land. Kommunen genomkorsas av Europaväg 39 och Sørlandsbanan. Nord-Jæren utgör tyngdpunkten i norsk petroleumverksamhet och en stor del av den norska exporten utgår från regionen. Kommunens näringsliv har stark koppling till oljeindustrin och de senaste decennierna har Sandnes utvecklats kraftigt då oljeindustrins leverantörer och ingenjörskontor lokaliserats till industriområdet Forus, mellan Sandnes och Stavanger. Inom regionen förekommer förutom petroleumindustri även förädling av mat, betongproducerande industri och It-företag (Nationalencyklopedin, 2014d; Sandnes kommun, 2002).

Sandnes kommun har haft en kraftig befolkningsutveckling sedan 1990-talets mitt, figur 19, vilket främst är en följd av den starka arbetsmarknaden knuten till oljeverksamheten. Jøssang et al. (2010) beskriver Sandnes som en kommun med kraftig "växtvärk" sedan 1960-talet, då befolkningstillväxten började till följd av oljemarknadens expansion.



**Figur 18: Invånarantal i Sandnes kommun år 1995-2013** (Statistisk Sentralbyrå, 2013a).





Figur 19: Markanvändning i Sandnes kommun år 2014. Kartmaterial från ©Kartverket (kartverket.no) och Skog og landskap (skoglandskap.no). Karta producerad av Erik Eldér.

Över tid har befolkningstillväxten medfört att Sandnes fått en allt yngre befolkning vilket bland annat gett upphov till ökad efterfrågan på skolor och daghem. Befolkningstillväxten är och har varit hög, med en årlig tillväxt på 2 procent de senaste 20 åren (Sandnes kommun, 2014). Tillsammans med Stavanger utgör Sandnes Norges tredje mest folkrika tätortsbebyggelse, efter Oslo och Bergen, med cirka 188 000 invånare år 2012 (Statistisk Sentralbyrå, 2012a). Nord-Jæren är den del i Rogaland fylke som har haft störst tillväxt de senaste årtiondena och beräknas även i framtiden ha en stark ökning både vad gäller befolkning och näringslivsutveckling (Sandnes kommun, 2014). Befolkningsökningen ställer i sin tur krav på utrymme till exempelvis bostäder, offentlig service, näringslivsverksamheter och infrastruktur.

## 7.5.2 Jordbruk i Sandnes kommun

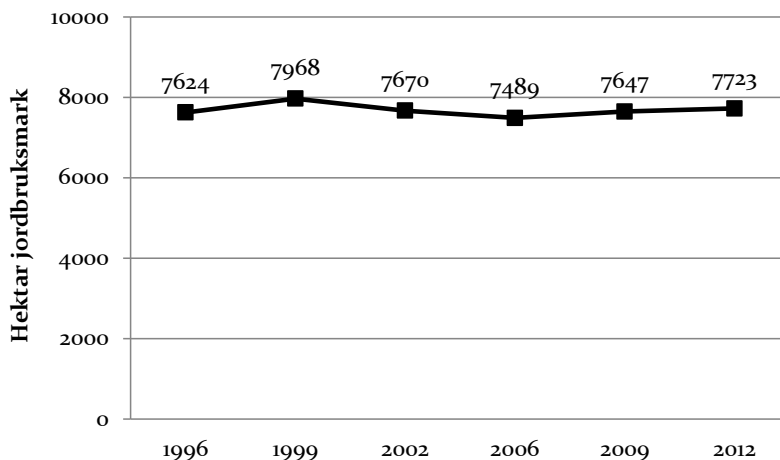
Sandnes är den tredje största jordbrukskommunen i Rogaland fylke. Trots en nedgång i antal jordbruksföretag under de senaste decennierna är jordbruk en viktig sysselsättning i många delar av kommunen. I både intervjuer och förvaltningsdokument beskrivs att Sandnes har en aktiv odlingsnäring och både jordmån och klimat anses som goda för matproduktion med norska mått mätt. Detta gäller dock inte hela kommunen. De östra delarna av kommunen är mindre lämpade för utveckling av ett storskaligt rationellt jordbruk på grund av odlingshinder som bergssluttningar och sämre jordkvalitet. Dessa områden är dock uppmärksammade som viktiga för det aktiva friluftslivet i regionen, för natur- och kulturvärden samt för eventuella framtida behov av mark för matproduktion (Sandnes kommun, 2001; 2002; 2006; 2014).

Om man ser till förändringar i hektar jordbruksmark i Sandnes kommun ökade jordbruksmarkens areal på 1970- och 80-talen men har sedan 1996 varit relativt stabil; runt 7600-7700 hektar, figur 20. Ökningen av areal jordbruksmark under 1970- och 1980-talen beror bland annat på de nationella stöd som förekom till nyproduktion av jordbruksmark fram till år 1990. Stöden underlättade att marker togs i nyproduktion som jordbruksmark <sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> I vissa norska kommuner har dessa stöd fortsatt vara aktiva efter 1990 (Jones, 1992), så är dock inte fallet i Sandnes eller Sarpsborgs kommuner.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg



**Figur 20: Jordbruksmark i Sandnes kommun år 1996-2012.** Statistik grundar sig på den jordbruksmark som det söktes statliga stöd för och som därmed aktivt brukas (Statens landbruksforvaltning, 2013b).

**Tabell 5: Jordbruksföretag i Sandnes 1996-2012.**

1996	1999	2002	2006	2009	2012
471	458	415	362	356	339

Statistik grundar sig på de antal företag som sökt statliga jordbruksstöd (Statens landbruksforvaltning, 2013b).

Antal sökande av produktionsstöd i kommunen har minskat mellan åren 1996-2012. År 1996 sökte 471 företag produktionsstöd och 2012 hade antalet minskat till 339 sökande, tabell 5. Det ska understrykas att den ökade samdriften av gårdar inte syns i statistiken. Samdrift innebär att flera jordbrukare går samman och sköter sina gårdar som ett stort gemensamt företag, vilket enligt kommunala tjänstepersoner och jordbrukare i Sandnes blivit vanligare på senare år. Utvecklingen av jordbruksmark i hektar per bruk visar att gårdarna i Sandnes blivit större mellan åren 1991 – 2007, vilket samdriften kan ha bidragit till.

### 7.5.3 Sarpsborgs kommun

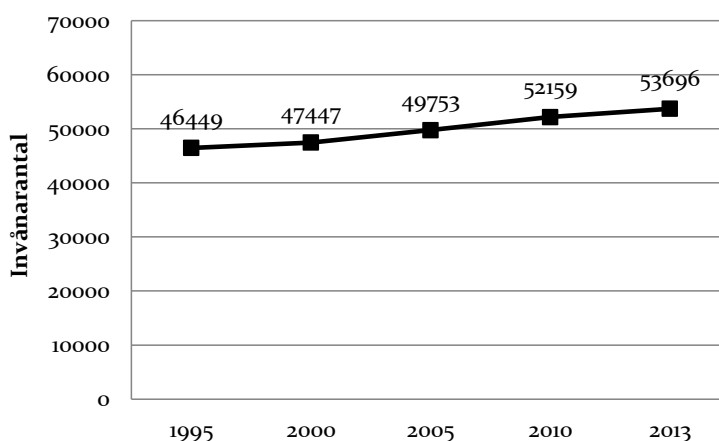
Sarpsborgs kommun är en del av Østfold fylke, Norge, och räknas som både en stads- och landsbygds kommun, figur 21. Kommunens totala areal är 427 km<sup>2</sup>,

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

varav ca 35 km<sup>2</sup> är tätortsareal, 79 km<sup>2</sup> brukad mark, 184 km<sup>2</sup> skogsmark och 79 km<sup>2</sup> är oproduktiv mark. Om man inkluderar färskvattenarealen är det totalt ca 297 km<sup>2</sup> utmark i kommunen (Sarpsborgs kommun, 2014; Statistisk Sentralbyrå, 2012a). Runt tätorten Sarpsborg finns både insjöar, vattendrag och grönområden i form av både jordbruks- och skogsmark.

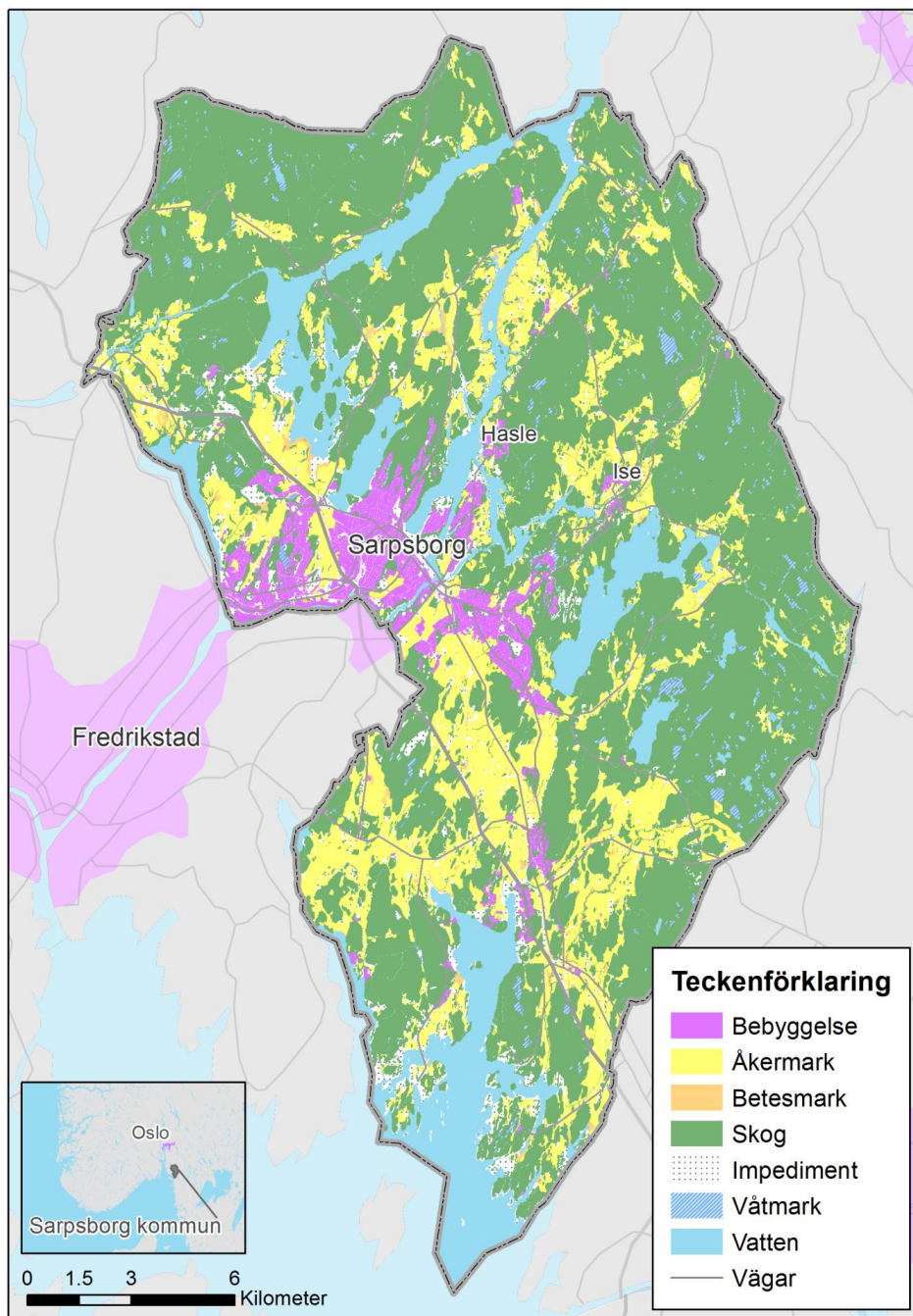
Huvudorten Sarpsborg är belägen vid Norges längsta älv Glomma och är en industristad med bland annat skogsindustri och träförädling, verkstads- och livsmedelsindustrier samt grafiska företag. Staden har en exporthamn med utförsel av främst massa, papper och kemiska produkter. Sarpsborgs kommun genomkorsas av Europaväg 6 som är en transportnod mellan Oslo och Sverige. Kommunen är belägen cirka 25 kilometer från svenska gränsen (Nationalencyklopedin, 2014e).

År 2013 hade kommunen 53696 invånare och befolkningen har ökat med ca 7200 invånare sedan år 1995, figur 22. Sarpsborgs kommun utgör tillsammans med Fredrikstad den befolkningsmässiga tyngdpunkten i Østfold fylke. Tillsammans med Fredrikstad är Sarpsborg ett av sex tätortsområden i Norge med fler än 100 000 invånare (Statistisk Sentralbyrå, 2012a). Det innebär att efterfrågan på arealer för utbyggnad av bland annat bostäder, service och olika typer av näringsverksamheter är hög. Framförallt på arealerna runt motorvägen E6, som knyter samman Oslo och den svenska gränsen.



**Figur 21: Invånarantal i Sarpsborgs kommun år 1995-2013** (Statistisk Sentralbyrå, 2013a).

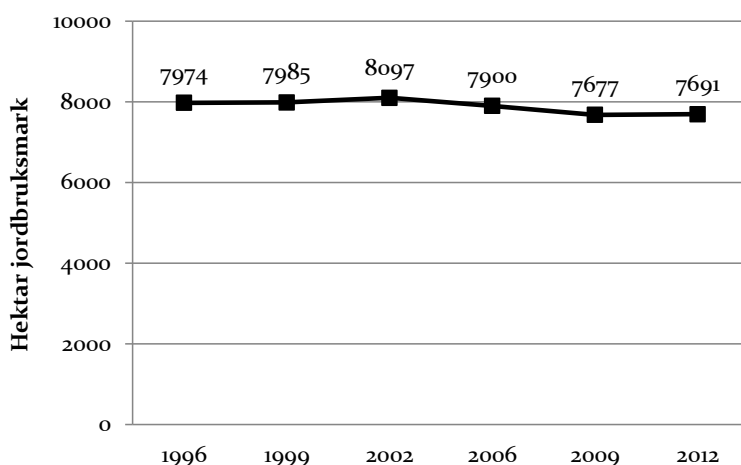
## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg



Figur 22: Markanvändning i Sarpsborgs kommun år 2012. Kartmaterial från ©Kartverket (kartverket.no). och Skog og landskap (skogoglandskap.no). Karta producerad av Erik Ellmér.

### 7.5.4 Jordbruk i Sarpsborgs kommun

Omkring 8 procent av Norges jordbruksareal finns i Østfold fylke, där Sarpsborgs kommun ingår. Kombinationen av jordmån och klimat gör att dessa jordbruksarealer i huvudsak är högproduktiva med norska mått mätt. De goda förutsättningarna gör att en stor del av landets spannmålsproduktion finns i Østfold och Sarpsborg (Sarpsborgs kommun, 2001; Statens landbruksförvaltning, 2009). År 2007 räknades ungefär 400 personer som direkt sysselsatta i jord- och skogsbruksnäringen i kommunen (Sarpsborgs kommun, 2007b).



Figur 23: Jordbruksmark i Sarpsborgs kommun 1996-2012. Statistik grundar sig på den jordbruksmark som det söktes statliga stöd för och som därmed aktivt brukas (Statens landbruksförvaltning, 2013b).

Tabell 6: Jordbruksföretag i Sarpsborg 1996-2012

1996	1999	2002	2006	2009	2012
399	393	336	301	301	283

Statistik grundar sig på de antal företag som sökt statliga jordbruksstöd (Statens landbruksförvaltning, 2013b).

I Sarpsborg har andelen hektar jordbruksmark varit relativt stabil sedan 1990-talet, dock med en nedgång sedan 2002, figur 23. Antal jordbruksföretag har i Sarpsborg minskat över tid, från 399 företag år 1996 till 283 företag 2012, tabell 6. Enligt den lokala ledaren för jordbruksorganisationen Bondelaget blir allt

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

fler deltidsbrukare och allt fler gårdsbyggnader i de tätortsnära områdena blir bostäder för den urbana befolkningen. Det blir också allt vanligare att flera jordbrukare går samman och driver sina gårdar tillsammans som ett stort företag. Precis som i Sandnes syns den ökade samdriften av gårdar inte i statistiken över antal företag eftersom denna enbart visar hur många som söker produktionsstöd.

### 7.5.5 Förändringar av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

Utvecklingen av areal jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg, figur 20 och figur 23, visar att jordbruksmarken inte tydligt minskat de senaste tjugo åren. Dock uttrycker lantbruksmyndigheter lokalt, regionalt och statligt en oro över att jordbruksmarken minskar och bebyggs (Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2006; 2010; Miljøverndepartementets hemsida, 2008; Statens landbruksforvaltning, 2009)<sup>18</sup>. Hur går detta ihop? Den tillgängliga statistiken över förändringar av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg ger ingen tydlig bild över vilka förändringar som faktiskt skett. Det beror på att statistiken tas fram med olika metoder.

För att närmare undersöka förändringarna av jordbruksmark har Arnoldussen et al. (2013a); Arnoldussen et al. (2013b; forthcoming) utifrån befintliga flygbilder studerat förändringar av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborgs kommuner mellan 1978/83-2003. Studierna har bland annat resulterat i analyser där jordbruksmarkens förändringar till annan markanvändning kategoriserats som irreversibel respektive reversibel, beroende på om marken anses vara möjlig att återföra till jordbrukssyften eller inte.

I Sandnes kommun visar flygbildsanalyserna över jordbruksmarkens förändringar 1983-2003 att jordbruksmarken ökat från 8021 hektar år 1983 till 8151 hektar år 2003. Avgränsningen i tid är avgörande för ökningen då

---

<sup>18</sup> Det norska forskningsprojekt som dessa studier är en del av är också grundat och finansierat utifrån en sådan uppfattning.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

förändringar både skett från och till jordbruksmark <sup>19</sup>. De irreversibla förändringarna av jordbruksmark till andra syften är som störst i de tätortsnära områdena. I analyserna har de tätortsnära områdena fastställts till en 500-meters zon runt 1983 års stadsgrens. De reversibla förändringarna, som i princip är mark som är möjlig att återföra till jordbruksmark, förekommer både inom och utanför 500-meters zonen. Förändringen av annan markanvändning till jordbruksmark förekommer både inom och utanför tätortszonen, men något mer mark har förändrats till jordbruksmark inom zonen. Sett över hela tidsperioden 1983-2003 har jordbruksmarkens areal minskat inom tätortszonen men ökat utanför zonen (Arnoldussen et al., 2013a; Arnoldussen et al., 2013b).

Jordbruksmarken i Sarpsborgs kommun har minskat från 8686 hektar år 1978 till 7967 hektar år 2003. Analyserna av förändringar av jordbruksmarken i Sarpsborgs kommun 1978-2003 visar att irreversibla förändringar av jordbruksmark till annan användning framförallt har skett inom den tätortsnära zonen (som i analyserna fastställts till 500 meter runt 1978 års stadsgrens). De reversibla förändringarna har däremot skett både inom och utanför denna zon. Förändring av mark till jordbruksmark har under den undersökta tidsperioden skett både inom och utanför tätortszonen, men en aning mer utanför.

Förändringar av jordbruksmark i både Sandnes och Sarpsborgs kommuner har sedan 1960-talet varit präglade av att jordbruksmark övergår till annan användning än jordbruk. Den kraftiga befolkningsökningen som förekommit har satt press på arealerna i kommunerna, särskilt i närheten av tätorter där mark förändras till bostäder och offentlig service, näringsliv och kommunikationer. I båda kommunerna framkommer från intervjuer att i stort

---

<sup>19</sup> Det är viktigt att påpeka att i Sandnes, där jordbruket till stor del är präglat av mjölkproduktion, sker förändring av mark till jordbruksmark till följd av att djurbesättningar kräver areal för gödselspridning. Under 1990-talet infördes regler i det norska jordbruket att antalet djur- och mjölkkvoter ska kopplas till den areal som jordbruket innehar på grund av vattendirektiv. Utvecklingen av antal djur i lantbruket blev därefter sammanlänkad till gårdens storleksmässiga areal. Efter att reglerna införts kan en önskan om mer jordbruksareal anses rimlig bland de norska brukarna, då ett högre antal djur kan tänkas medföra en ökad ekonomisk avkastning. För att ha tillräckligt med spridningsareal för sina djurbesättningar och mjölkkvoter har jordbrukare börjat gödsla naturbetesmarker, vilket är negativt för den biologiska mångfalden i dessa områden. Enligt kommunens lantbruksavdelning är nyupptag av jordbruksmark i Sandnes sedan 1990-talet framförallt resultatet av en sådan trend. De marker som nyodlas är därmed inte högkvalitativa sett ur ett matproduktionsperspektiv.



sett ingen jordbruksmark växer igen eller planteras med skog; marken förändras framförallt till infrastruktur och bebyggelse.

Analys av flygfoton över Sandnes och Sarpsborg för tidsperioden 1978/1983-2003 visar att jordbruksmarkens förändringar är dynamiska, mark har både förändrats från jordbruksmark till annan användning och omvänt. En aspekt som är viktig att ha med sig gällande nyupptag av jordbruksmark är att den allra största delen av den potentiella jordbruksmarken i Sandnes och Sarpsborg är i bruk. I Sandnes och Sarpsborg kan det inte längre lokaliseras något egentligt behov eller någon möjlighet för ny jordbruksmark, särskilt runt tätorter där tillgång på mark för nyupptag är liten, i konflikt med natur- och kulturvärden samt kostsam jämfört med priset för arrende.

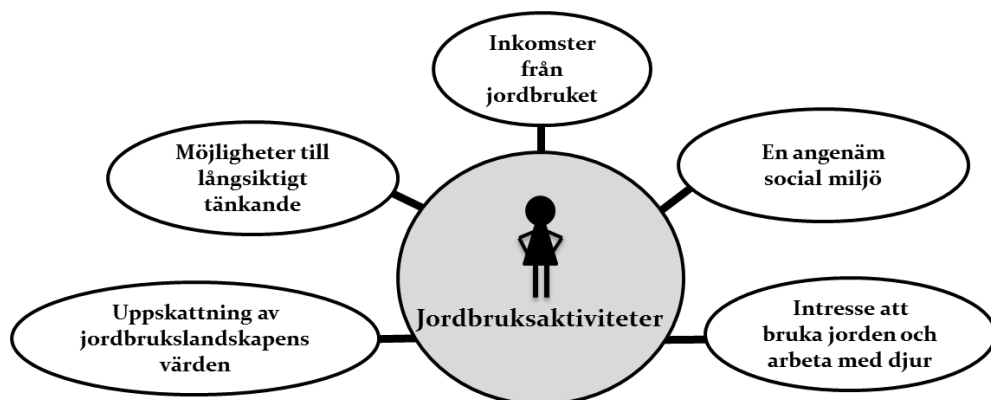
## **7.6 Drivkrafter bakom jordbruksmarkens förändring i tätortsnära Sandnes**

### **7.6.1 Dominerande drivkrafter för jordbruksaktiviteter i tätortsnära Sandnes**

I detta avsnitt presenteras de drivkrafter som identifierats som dominerande för jordbruksaktiviteter i tätortsnära områden i Sandnes. Avsnittet är en analys av relationerna mellan jordbrukets aktiviteter och de sociala och fysiska sammanhangen som både möjliggör och begränsar aktiviteterna. De intervjuade brukarna beskriver ett antal faktorer som centrala för fortsatt brukande, figur 24. Dessa faktorer tydliggör jordbrukets situation i Sandnes tätortsnära områden.

Ett intresse för att bruka marken och ta hand om djur framkommer som det primära motivet bakom fortsatt drift. Intresset för jordbruk är nära kopplat till en ansvarskänsla där man vill föra vidare ett arv och traditioner som förekommit genom generationer. En god ekonomi och inkomster från jordbruket ses också som centrala faktorer. En angenäm social miljö med service såsom skola, hälsovård och mataffär samt möjlighet till alternativa inkomster och fritidsaktiviteter i sin närmiljö är också aspekter som framkommer som viktiga för det fortsatta brukandet. Motivationen för att

fortsätta bruka marken påverkas även av möjligheter till långsiktigt tänkande då gårdens framtid tas hänsyn till vid beslutsfattande. Möjligheter till långsiktigt tänkande är kopplat till om gården har en tänkbar efterträdare samt markägares rättigheter till sin mark. Även allmänhetens intresse och uppskattning för de värden som är kopplade till jordbrukslandskapet ses som viktigt för att fortsatt motivera brukandet.



Figur 24: Centrala faktorer för fortsatt brukande i tätortsnära Sandnes.

Dessa faktorer har legat som grund för framställandet av jordbrukarnas situation och analys av drivkrafter bakom förändringar i Sandnes. De mest betydande drivkrafterna har kategoriserats som begränsande, möjliggörande respektive direkt utlösande utifrån hur de påverkar jordbrukets aktiviteter, se figur 25.

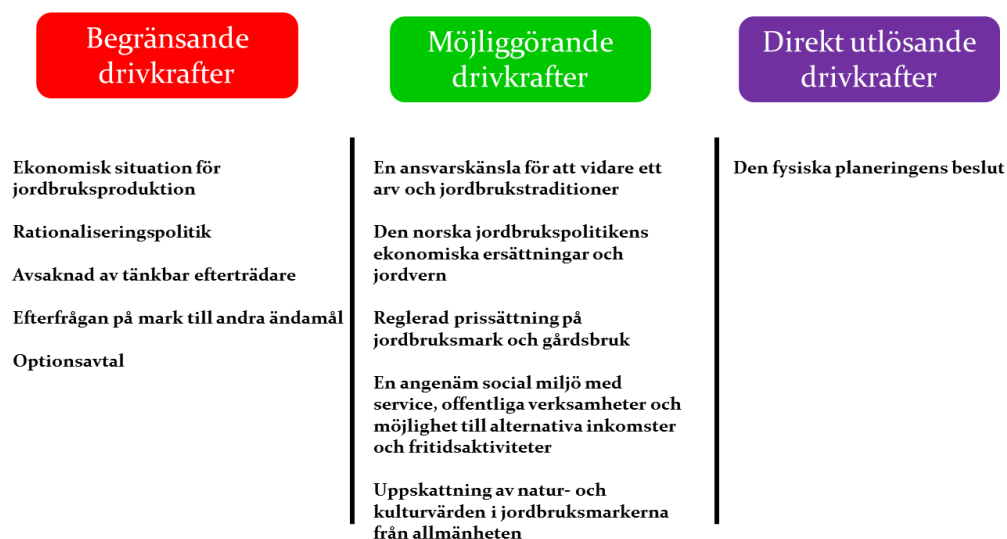
De drivkrafter som utgör **begränsningar** för jordbruksaktiviteter i tätortsnära Sandnes, figur 25, är den ekonomiska situationen för jordbruksproduktion, den norska rationaliseringspolitiken, avsaknad av tänkbar efterträdare till jordbruksföretaget, efterfrågan på mark till andra ändamål samt optionsavtal <sup>20</sup>.

De drivkrafter som fungerar **möjliggörande** för jordbruksaktiviteter i tätortsnära Sandnes är en ansvarskänsla där man vill föra vidare ett arv och traditioner som förekommit genom generationer, den norska jordbrukspolitikens ekonomiska ersättningar och jordvern, den reglerade prissättningen på jordbruksmark, en angenäm social miljö samt allmänhetens uppskattning av natur- och kulturvärden i jordbruksmarkerna.

<sup>20</sup> Optionsavtal, eller intentionsavtal, innebär att en intresserad köpare skriver avtal med markägaren för att få förtur vid en eventuell försäljning av marken.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

Resultaten visar att i den tätortsnära kontexten är handlingsutrymmet för den enskilde jordbrukaren snävt. De faktorer och relationer som påverkar jordbrukarens aktiviteter är flera men det som framförallt är avgörande för hur marken används är beslut inom den fysiska planeringen. Efterfrågan på mark från andra markanspråk är stor och tillsammans med den norska regleringen av jordbruksmarkens priser är den fysiska planeringens beslut **direkt utlösande** för jordbruksmarkens förändringar i tätortsnära Sandnes.



Figur 25: Identifierade drivkrafter för jordbruksaktiviteter och bevarande av jordbruksmark i tätortsnära Sandnes.

I de tre nästkommande avsnitten diskuteras de identifierade drivkrafterna mer utförligt.

### 7.6.2 Begränsande drivkrafter

Den **ekonomiska situationen i det norska jordbruket** ses som begränsande för fortsatt brukande av de intervjuade jordbrukarna. Inkomsten som jordbrukare anses utifrån intervjuerna i Sandnes inte vara jämförlig med vad man tjänar utanför jordbruket. Går det inte ihop ekonomiskt så måste man till

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

slut söka annan sysselsättning. De intervjuade jordbrukarna menar även att ersättningar från staten betyder alltmer då marknadens efterfrågan och priser på varor anses ha stått stilla medan övriga delar av det norska samhällets pris- och lönenivåer har stigit. En av de intervjuade berättar att i praktiken kan man behöva utveckla sin gård till ett större bruk med billig arbetskraft för att få det att gå ihop ekonomiskt:

”Det är en del som hyr in fler mjölkkvoter och tar in billig arbetskraft för att effektivisera kostnadsmässigt. Men de som gör det hjälper till att drar upp effektivitetsnormerna för jordbruket i samhället. Det blir ju fel, för den svarta arbetskraften syns ju inte utåt...” (Jordbrukare 8, Sandnes)

Investeringar har de senaste tio åren styrts av de statliga ersättningar som passar bäst för att få det att gå runt. På så vis menar de intervjuade jordbrukarna att jordbrukspolitiken och de årliga jordbruksförhandlingarna är helt avgörande för det norska jordbruket. Generellt sett menar de intervjuade att den norska jordbrukspolitiken gynnar bevarande av jordbruksmark, bland annat genom stödssystemet och förespråkandet av att ta tillvara på jordbruksmarken i fysisk planering. Samtidigt förespråkas en rationalisering av det norska jordbruket som inte passar alla gårdsbruk. Det politiska förespråkandet och det konkreta behovet av rationalisering av jordbruket, för att det ska vara ekonomiskt gångbart, kan i vissa fall påverka motivationen till fortsatt brukande. **Rationaliseringspolitiken kan därmed ses som begränsande för vissa jordbrukare.**

En möjlig efterträdare till jordbruket lyfts som viktigt för brukandet, då det kan öka viljan för långsiktiga investeringar. **Avsaknaden av en tänkbar efterträdare är sammankopplad med framtidstron på jordbruksverksamheten och påverkar om marken fortsätter brukas.** Enligt ordföranden för Bondelaget gör den ekonomiska och arbetsmässiga situationen inom jordbruket tillsammans med en god arbetsmarknad i den tätortsnära kontexten att det är få jordbruk som har uttänkta efterträdare.

I de tätortsnära områdena finns möjlighet att sälja jorden dyrt för utbyggnadssyften då **efterfrågan på mark till andra ändamål är stor**, vilket medför en minskad motivation till ett aktivt bruk. Att man bör bygga nya bostadsområden på improduktiv mark istället för på jordbruksmark är de intervjuade jordbrukarna överens om. En av de intervjuade uttrycker att det

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

genom ny teknik finns möjligheter att bevara jordbruksmark och områden för rekreation och samtidigt bygga nya bostadsområden:

”Förr byggde man där det var enklast att bygga, på potentiell jordbruksmark, för då hade man inte tekniken eller metoderna. Men nu när vi kommit så långt i samhället vad gäller teknisk kunskap så skulle vi kunna ändra sättet och platserna vi byggde på. Det skulle vi alla tjäna på i längden.” (Jordbrukare 7, Sandnes)

Norsk jordbruksmark har en reglerad prissättning som beror på bruksvärdet på marken. Från tjänstepersoner i Sandnes kommun framkommer att priserna på jordbruksmark i tätortsnära områden ligger runt 90 000 norska kr/hektar <sup>21</sup> medan priserna för mark som pekats ut för byggnation i tätortsnära områden ligger på cirka 3 000 000 norska kr/hektar. Lagstiftningen kring reglerad prissättning på jordbruksmark håller till viss del tillbaka försäljning av jordbruksmark till andra syften, dock går man delvis runt detta genom att skriva optionsavtal. En försäljning av jordbruksmark (klassad som LNF(R)-område) kommer dock inte till stånd förrän marken är utpekad som utbyggnadsområde i kommunala planer eftersom det är först då marken tillåts att säljas på den oregrerade marknaden. En markägare kan dock skriva optionsavtal även fast marken är klassad som LNF(R)-områden i kommunala planer. Markägare får genom avtalen pengar varje år eller månad för att hålla kvar förköpsrätten till avtalspartnern <sup>22</sup>. I juridisk mening hindrar inte avtalen att marken fortsätter brukas fram till eventuell försäljning men i intervjuerna framkommer att det är svårt att bibehålla motivationen till att bruka. **Optionsavtal fungerar alltså begränsande för jordbrukets fortsatta aktiviteter.** Det förekommer stora pengasummor vid markförsäljning och i optionsavtal i de tätortsnära områdena. Det gör det svårt att inte sälja sin jordbruksmark om den blir utpekad som utbyggnadsområde i den kommunala planeringen:

---

<sup>21</sup> En intressant detalj är att den norska rationaliseringspolitiken tar sig uttryck i den reglerade prissättningen. Jordbruksmark som säljs som tilläggsjord till annan brukare ger säljaren ett påslag på cirka 50 procent av priset i rationaliseringsstöd. Markägare uppmuntras därmed att sälja jordbruksmark så att större enheter skapas.

<sup>22</sup> Det är svårt att avgöra hur vanligt det är med optionsavtal i Sandnes och Sarpsborg jämfört med andra kommuner i Norge då det inte finns någon data kring detta. Det är heller inte helt tydligt vilka summor det rör sig om men från tjänstepersoner i Sandnes framkommer att vissa markägare erhåller runt 100 000 norska kr/år enbart i optioner.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

”I de tätortsnära områdena är betalningsviljan så pass stor att de allra flesta skulle sälja. Men det är ändå ett fåtal i Sandnes som inte vill sälja trots stora belopp och det beror på idealism. Det handlar om att man vill fortsätta bruka marken och föra vidare ett arv och tradition.” (Jordbrukare 4, Sandnes)

I vissa områden skrivs alltså avtal med ägare av jordbruksmark som är utpekade LNF(R)-områden. Detta anses extra problematiskt av de intervjuade jordbrukarna eftersom företagen som skriver avtalen genom detta är med och styr utvecklingen av markanvändningen. Det ska här förtydligas att alla de intervjuade brukarna säger sig vilja fortsätta bruka sin mark och inte sälja till utbyggnadssyften. Detta uttrycks bland annat av en av brukarna som förmedlar att yrket och traditionen är det viktiga:

”Visst hade det vart bra med pengar men jag tycker inte att det är rätt. Det har med idealism att göra, tror att det är mer värdefullt för mina barn att ta över gården än att få pengar att slåss om... Skulle denna gård gå till byggnation så kommer vi få betalt för den och då kan vi köpa en annan gård, helst här i trakten.” (Jordbrukare 5, Sandnes)

En annan av de intervjuade brukarna belyser den specifika situation som det tätortsnära området innebär för konkurrensen om jordbruksmark från andra aktörer och markanspråk:

”Många av grannarna har slutat med jordbruk och har mark som är utpekad som framtida utbyggnadsområde. Det är också några som kan sälja om de vill och det är många som arrenderar ut sin mark. Varje gång det kommer en ny chef i utbyggnadsfirman så ringer de och presenterar sig och säger att om man vill sälja så är det bara att ringa.” (Jordbrukare 3, Sandnes)

Diskussionen kring optionsavtal är känslig. Optionsavtalen skapar olust mellan grannar som inte vill känna att de sviker eller ger upp sitt arv men samtidigt finns en förståelse hos de intervjuade brukarna för att det är svårt att stå emot de miljonbelopp det i vissa fall handlar om. Företagen bakom optionsavtalen anses av de intervjuade jordbrukarna både sätta press på jordbrukare att sälja och sätta press på kommunen att ta in denna mark som utbyggnadsområde. Tjänstepersoner från både kommun och fylke framhåller att en tydlig och detaljerad markanvändningsplanering mildrar pressen från optionsavtalen.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

Vidare ses det som en fördel att kunna visa på en utbyggnadsriktning med politisk förankring, och inte anpassa sig efter var avtal upprättas.

Att intresset för mark till verksamheter som bostäder, offentlig service och infrastruktur har stor påverkan på de tätortsnära jordbrukarna visar sig bland annat genom att investeringar och framtidstro skiljer sig åt beroende av hur deras mark hanteras i den fysiska planeringen. Även andra faktorer, som intresset av att bruka och det ekonomiska risktagandet, påverkar jordbrukets aktiviteter men kommunplanernas prioriteringar och gränsdragningar anses avgörande för hur ens gård kan drivas i de tätortsnära områdena. Flera av brukarna menar att det skulle underlätta med en mer tydlig och långsiktig planering av kommunens markanvändning:

”Jag har lust att utveckla gården med finns ingen motivation om jag vet att den kommer att bebyggas. Frågan är ju bara när det kommer ske. Är det om 20 år? 50 år? Det måste till tydligare beslut. Nu vet man inte och hålls på sträckbänken när de ändrar planerna hela tiden. Hade varit bättre att veta, då har du något att förhålla dig till. Även om det är negativt för en själv.” (Jordbrukare 8, Sandnes)

Följande citat från tre av de intervjuade jordbrukarna ger en bild av hur kommunens planering är avgörande för motivationen att fortsätta bruka. Den första jordbrukarens gård är lokaliserad inom ett utbyggnadsområde, och även fast planeringen ofta har ett långt tidsperspektiv och utbyggnad i området inte beräknas ske förrän om 10-15 år påverkar planeringsbeslutet viljan och intresset att fortsätta bruka aktivt redan idag:

”Den dagen som planen gick igenom och jag fick den stämpeln på mig så försvann engagemanget för att driva och motivationen för att investera... Nu ska jag skriva intentionsavtal [optionsavtal]. Men jag gör det nu efter det att kommunplanen omdisponerat min jord. Jag har inte gjort det innan.” (Jordbrukare 10, Sandnes)

Den andra gården ligger inom ett eventuellt utbyggnadsområde enligt regionala planer. Jordbrukaren formulerar sin investeringsvilja och att kommunplaneprocessen kring en eventuell utbyggnad tar mycket tid och energi:

”Det vore en dröm att bygga ny ladugård. Men nu är det bara att vänta. Det är en nackdel med alla dessa år som det har pågått, det

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

tar väldigt på krafterna – mycket tid och energi går åt som egentligen kunde lagts på gården.” (Jordbrukare 2, Sandnes)

Den tredje jordbrukarens gård är lokaliserad inom ett LNF(R)-område i planeringen vilket innebär att jordbruket är här prioriterat som samhällsintresse i den kommunala planeringen. Markägaren känner sig därmed trygg i sitt fortsatta brukande och berättar om sina senaste investeringar:

”Jag har investerat i grishuset och i en ny gödselmaskin med nedfällare. Gödslet går rakt ned i jorden så det luktar mindre och tar bättre vara på kvävet. Det är särskilt bra om man bor nära bostadsområden som jag.” (Jordbrukare 3, Sandnes)

### 7.6.3 Möjliggörande drivkrafter

Vid sidan av den ekonomiska situationen som möjliggör att leva på jordbruket uttrycker alla de intervjuade jordbrukarna att ett intresse för att driva jordbruk är den avgörande faktorn för fortsatt drift. Utifrån detta försöker brukarna skapa en så gynnsam ekonomisk situation som möjligt. Viljan att bruka marken och intresset för jordbruk beskrivs som nära kopplat **till en ansvarskänsla, man vill föra vidare ett arv och traditioner som förekommit genom generationer**. På många jordbruksgårdar i Sandnes finns en lång tradition av brukande då man brukat samma mark i generationer. Denna långsiktighet kan anses förhindra nedläggning av det aktiva brukandet på grund av att en platsidentitet skapats. Ansvars- och platskänslan är i det norska jordbruket starkt kopplat till den norska lagstiftningen. Lagar som Odelsloven<sup>23</sup> har möjliggjort att norska jordbrukare har brukat samma plats i generationer (Landbruks- og matdepartementet, 2014; Statens landbruksforvaltning, 2014). Som barn ärver man både jordbruket och ansvaret att föra det vidare till nästa generation. Odelsloven är idag inte alls lika styrande för vem som ärver gården; tradition och ansvar beskrivs av de intervjuade jordbrukarna allt mer få ge efter för de dåliga ekonomiska förhållandena som finns i branschen. Värderingar och intresse anses i större utsträckning än lagen styra vem som tar över gården. Att Odelsloven har fått minskad betydelse för vem som tar över gården kan även

---

<sup>23</sup> Odelsloven är en lag som reglerar rätten till brukande, ägande och arv av jordbruksmark. Enligt Odelsloven har det äldsta barnet förtur till att ärva marken. I Europa är det enbart Norge som fortfarande har en lag om rätten att ärva jordbruksmark (Statens landbruksforvaltning, 2014).



## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

förklaras genom Sandnes goda arbetsmarknad med goda löner och mycket fritid. Kontrasterna i arbetstider, arbetsbörda och lön beskrivs som väldigt stora mellan jordbruk och andra yrken vilket påverkar tänkta efterträdarens vilja att ta över:

”Det är en väldigt lättillgänglig arbetsmarknad i kommunen, med bra löner. Man tjänar mycket mer än på jordbruket. När människor har etablerat sig inom ett jobb så är det inte lätt att gå ner i lön och ändra livsstil till jordbruk när de ska ta över. Lantbruket har ständigt nya och större krav på nybyggnationer och det krävs allt mer arbete för samma utfall. Efterträdare tar därför över gården, men de driver den inte. Gården blir istället en fin boplats.”  
(Jordbrukare 5, Sandnes)

Den nationella politiken anses ha påverkat lantbruket under lång tid i Norge och jordbruket ses som en näring som är väldigt beroende av politiska svängningar. Ett exempel som tas upp under flera av intervjuerna är de större ekonomiska överföringar som gjordes till lantbruket från politiskt håll under mitten av sjuttioalet. Överföringarna beskrivs ha fått stor påverkan på nystartandet av jordbruksföretag då det möjliggjorde investeringar och satsningar på nya driftsbyggnader. De senaste årens fokus på ett stärkt jordvern ses också som ett exempel på den nationella politikens betydelse för jordbruket. Påtryckningar om ett stärkt skydd av jordbruksmarken i kommunal fysisk planering från nationellt håll anses positivt, även om jordbruksmarken inte alltid får företräde i de politiska besluten. Generellt menar de intervjuade jordbrukarna **att den norska jordbrukspolitiken gynnar bevarande av jordbruksmark** bland annat genom ekonomiska ersättningar, förespråkandet av att ta tillvara på jordbruksmark i fysisk planering samt en reglerad prissättning av jordbruksmark. Den norska jordbrukspolitiken uppfattas överlag som möjliggörande för fortsatt brukande, det finns dock vissa invändningar då politiken främst är fokuserad på ökad produktion och rationalisering vilket inte gynnar extensivt brukande.

Till följd av en snabb och pågående urbanisering med bebyggelse av vägar, bostadsområden och näringslivsområden arrenderas jordbruksmarken nära tätort hellre än säljs. Som tidigare nämnts har norsk jordbruksmark, till skillnad från annan mark, en reglerad prissättning som beror på bruksvärdet på marken. Prissättning på annan mark bestäms av försäljningsvärdet. Markägare till jordbruksmark väljer hellre att arrendera ut sin mark än att sälja den på grund av det höga pris som marken får om den genom kommunala

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

planeringsbeslut klassas om från jordbruksmark till utvecklingsområde. **Den reglerade prissättningen på jordbruksmark och gårdsbruk är möjliggörande för jordbrukets aktiviteter då det till viss del förhindrar försäljning av mark till tätortsutbyggnad.** I Sandnes säger en av de intervjuade brukarna att det inte är vanligt med försäljning av jordbruksmark i de tätortsnära områdena:

”Det är ju ingen som vill sälja jord till jordbruk om man kan sälja till byggnation. Till exempel så arrenderas mark ända sedan kriget då ägarna väntar och hoppas att de ska få sina miljoner. Men det har ju gått lång tid, nu är det mer än bara en liten familj, det har gått generationer och det är många som ska dela på en eventuell vinst...” (Jordbrukare 3, Sandnes).

Samtidigt framkommer att det blir allt vanligare att gå runt reglerna genom optionsavtal. Genom att dela av en del av gården till bostadstomt kan denna säljas till höga priser i de tätortsnära områdena:

”För att få så mycket pengar som möjligt från gården så delar de gården i två enheter; en med enbart ett bostadshus och en med jordbruksmarken, bostadshus och driftsbyggnader. Fritt liggande bostadshus är otroligt attraktiva här och då kan man sälja det till höga priser.” (Jordbrukare 4, Sandnes)

**En angenäm social miljö med service och offentliga verksamheter är en viktig faktor för det fortsatta brukandet då det möjliggör att kunna vara jordbrukare och samtidigt ha möjlighet till alternativa inkomster och fritidsaktiviteter i sin närmiljö.** I Sandnes tätortsnära område är närheten och tillgängligheten till service, fritidsaktiviteter och alternativa arbetsplatser mycket god. I Sandnes framkommer även att tillgängligheten till den starka arbetsmarknaden möjliggör att man som jordbrukare kan ha kvar sitt bruk på deltid eller som fritidsbruk. Att vara jordbrukare är något som anses gynnande för att få annat lönearbete, något som i sin tur kan vara nödvändigt för att kunna fortsätta brukandet:

”Bönder är väldigt attraktiva på arbetsmarknaden... Vi är vana att jobba och att ta ansvar. Att ha jobbat som avlösare är väldigt meriterande. De har ju ansvar för en hel gård då ägarna är borta...” (Jordbrukare 2, Sandnes).

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

Att lantbrukare har bra rykte på arbetsmarknaden ses också som en fördel. Det är oftast inte några problem att få ta ledigt från lönearbetet i perioder då det behövs, till exempel vid sådd, skörd, lamning och kalvning.

Intresset för ett fortsatt brukande anses också kunna stärkas genom **allmänhetens intresse och uppskattning för de värden som är kopplade till jordbrukslandskapet**. Detta genom att man som jordbrukare känner en stolthet över att bruka marker med speciella värden. Några av de intervjuade brukarna menar att de har en vana i att tänka generationer framåt och se helheten. En av brukarna kritiserar kommunens politiker och tjänstepersoner för att de saknar ett helhetstänkande. Citatet nedan påvisar behovet av att se och förstå relationerna mellan jordbrukets verksamheter och andra markanspråk och samhällsintressen:

”Jag är inte säker på att politikerna som fattar beslut ser helheten. Att gräset som växer här också är matproduktion. De förstår inte att dåliga jordar för spannmål kan vara bra för gräsproduktion, vilket också behövs för matproduktion. Jag är också tveksam till om de förstår att djur måste ha spridningsareal enligt lagstiftningen och hur det är kopplat till fjällen och igenväxning!? De förstår nog inte att det krävs bete för att det ska hållas öppet och vara rekreatiomsområden. Utan oss här blir det svårt att hålla det öppet...” (Jordbrukare 1, Sandnes)

De intervjuade jordbrukarna i tätortsnära områden i Sandnes kopplar samman deras betes- och odlingsmark med samhällsintressen som matproduktion, rekreation, friluftsliv, biologisk mångfald och kulturmiljöer. Diskussionerna kretsar dock framförallt kring att utbyggnadsintressen anses ha högre prioritet än jordbruk i den tätortsnära kontexten.

### 7.6.4 Direkt utlösande drivkrafter

Planeringsbeslut fungerar som direkt utlösande drivkrafter för vad som sker med jordbruksmarken i de tätortsnära områdena. Aspekter som intresse och tradition, höga markpriser, optionsavtal samt jordbrukspolitiska åtgärder påverkar jordbrukares beslut och därmed även förändringsprocesserna från jordbruksmark till andra ändamål. Efterfrågan på mark från andra markanspråk och samhällsintressen är dock så stor att **planeringens beslut är avgörande för vad som sker i det fysiska landskapet i tätortsnära**

**områden.** När planeringen pekar ut ett jordbruksområde som utvecklingsområde öppnar det upp för försäljning på den oreglerade marknaden. De höga priserna på marken gör att det framstår som nästintill ekonomiskt oansvarigt att inte sälja marken om tillfälle ges.

I de tätortsnära områdena är det alltså andra aktörer utöver jordbrukaren som är centrala för jordbruksmarkens förändring. Den reglerade prissättningen av jordbruksmark tillsammans med att planeringens beslut avgör vad som klassas som jordbruksmark gör att planeringens värderingar och prioriteringar är centrala att studera för att analysera jordbruksmarkens förändring. Jordbruksmarkens sociala och fysiska sammanhang i de tätortsnära områdena innebär att den fysiska planeringens beslutsprocesser måste undersökas närmare, vilket görs i de två nästkommande avsnitten.

## 7.7 Markanspråk och samhällsintressen i Sandnes och Sarpsborg

### 7.7.1 Om planering av markanvändning i Sandnes och Sarpsborg kommuner

Utifrån intervjuer med jordbrukare och tjänstepersoner framkommer att den fysiska planeringens beslut är avgörande för hur jordbruksmarken förändras till andra ändamål i fallstudiernas tätortsnära områden. I detta avsnitt presenteras hur planering och styrning av markanvändning går till i Sandnes och Sarpsborgs kommuner.

De intervjuade tjänstepersonerna i både Sandnes och Sarpsborg kommuner och i Rogalands och Østfolds fylke menar att det finns en hög efterfrågan på mark till bostäder, näringsliv och infrastruktur, framförallt i områdena runt tätorterna. I Sandnes rör det sig framförallt om behov av arealer till bostäder, offentlig service (skolor, daghem etc.) samt vägar. I Sarpsborgs kommun har planeringsbeslut prioriterat infrastrukturutbyggnad under 1990- och 2000-talet. Under samtal med tjänstepersoner i Sarpsborg hösten 2011 beskrivs näringslivets efterfrågan på arealer längs med motorvägen E6 som stark. En

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

stor andel av marken längs med motorvägen är klassad som högproduktiv jordbruksmark.

Den regionala planeringen är mycket stark i Sandnes respektive Sarpsborg. Ansvar för den regionala planeringen ligger på fylkeskommunens organisation. I båda kommunerna började den regionala planeringen under 1990-talet då man från statlig och regional nivå såg ett behov av gemensamma arealstrategier.

Sett till sektorsområden med koppling till jordbruksmark ligger det regionala ansvaret för jordvern och jordbruk på fylkesmannens landbruksenhet, ansvaret för biologisk mångfald ligger hos fylkesmannens miljöenhet och ansvaret för kulturminnen och kulturmiljöer ligger hos fylkeskommunen. Kommunerna har i sin tur ansvar för att ta hänsyn till alla dessa intressen i den kommunala planeringen och övrig landskapsförvaltning.

Den övergripande regionala och kommunala planeringen och styrningen av markanvändning är central i detta arbete. Det är i den övergripande fysiska planeringen som avvägningar mellan olika markanspråk och samhällsintressen framförallt görs genom beslut om hur mark- och vattenresurser skall användas. Det är dock viktigt att medvetandegöra att det även fattas andra beslut som påverkar markanvändningen, och som inte är i linje med den övergripande planeringen. Till exempel kan bebyggelse tillåtas genom mer detaljerade markanvändningsplaner, så kallade regleringsplaner, som inte är i linje med den övergripande planeringen. Det finns också möjlighet att söka dispenser från den övergripande planeringen. Precis som den övergripande planeringen beslutas regleringsplaner och dispenser från planer av politiskt tillsatta beslutsfattare. Sedan mitten av 1990-talet respektive början av 2000-talet, är den övergripande regionala och kommunala planeringen starkt styrande för markanvändningen i fallstudierna, särskilt i de tätortsnära områdena. Det har under arbetets gång framkommit att situationen ser annorlunda ut i andra delar av Norge där regleringsplaner från privata aktörer och dispenser mot övergripande planer har stor betydelse för hur markanvändningen utvecklas (Falleth et al., 2010). Självklart förekommer det processer och beslut som inte är i linje med övergripande planer även i fallstudiekommunerna. I intervjuer med kommunala och fylkesnivåns tjänstepersoner hävdas dock att de kommunala politikerna i både Sandnes och Sarpsborg tenderar, efter införandet av en mer styrande regional planering, att i hög utsträckning stå fast vid de beslut som fattats i övergripande planer. Fallstudieområdena är belägna i

regioner där markanvändningen är väldigt reglerad, något som är viktigt att ha med sig för användning och tolkning av resultaten och generaliseringar.

### 7.7.2 Planer i Sandnes

De planer som studerats i Sandnes är tre kommunala planer från år 1995, 2002 och 2007 samt en fylkesdelplan från år 2000 (Rogaland fylkeskommun, 2000; Sandnes kommun, 1995; 2002; 2007). För att förtydliga hur planering går till i Sandnes kommun diskuteras planerna mer ingående nedan.

Sandnes kommunplan antagen 1995 utgår från att vara en långsiktig och strategisk plan för kommunens utveckling och prioritering av olika användningsområden (Sandnes kommun, 1995). År 2000 antogs en fylkesdelplan för Jæren som var den första formella regionala planen med en detaljerad långsiktig arealstrategi i Norge. Regionen Jæren omfattar 10 kommuner; Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Time, Klepp, Hå, Gjesdal, Rennesøy och Strand. Fylkesdelplanen har ett 40 års perspektiv och kallas "Fylkesdelplan for langsigtig byutvikling på Jæren", FDPJ. Plansystemet i Norge innebär att regionala planer inte är juridiskt bindande utan riktgivande, men FDPJ kan sägas vara något av ett undantag då den fått stor genomslagskraft på kommunal nivå där den konkret används. Av stor betydelse i fylkesdelplanen FDPJ är fastställandet av en långsiktig gräns för jordbruket i västra Sandnes och styrning av den regionala utvecklingsriktningen mot östra Sandnes (Rogaland fylkeskommun, 2000). År 2002 antogs Sandnes kommunplan för perioden 2002-2017 där kommunens långsiktiga regionala roll är central. Fylkesdelplanen för Jæren är ett tydligt styrinstrument och planen fokuserar speciellt på centrumutveckling, en "sund by" med inriktning mot natur, kultur och hälsa (Sandnes kommun, 2002). Kommunplanen antagen år 2007 är, precis som planen från 2002, i linje med fylkesdelplanen FDPJ:s avvägningar av markanvändning (Sandnes kommun, 2007).

År 2008 startade kommunen arbetet med en masterplan för utvecklingen i östra Sandnes. Planen bygger på det regionala beslutet att rikta utvecklingen i regionen åt östra Sandnes med ett tidsperspektiv på 40 år (Rogaland fylkeskommun, 2000). Totalt planeras utbyggnaden bestå av 457 hektar varav 326 hektar är jordbruksmark (Sandnes kommun, 2009). Exakt utbredning av området och dragning av den planerade rälsen för kollektivtrafik har inte beslutats utan är tänkt att bestämmas först vid årsskiftet 2014/2015 (Sandnes

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

kommun, 2013). Beslutet är avgörande för fortsatt jordbruk i området och har stor betydelse för jordbruksmarken och markägarna.

Det är intressant att notera att regionala planer över Jæren och storstadsområdet Stavanger, Sandnes och Sola från bland annat 1965, 1971 och 1991 tydliggör att diskussionen kring jordbruk varit aktiv i regionen och kommunen sedan 1960-talet (Jøssang et al., 2010; Regionplankontoret for Jæren, 1972; Transportplansektariatet, 1991). Detta bekräftas även i intervjuer med tjänstepersoner på kommun och fylkesnivå. En ny fylkesdelplan för Jæren fastställdes hösten 2013 och även den nya planen beräknas att användas strikt, eftersom det finns en förväntan från statliga myndigheter att jordbruksmarken i regionen ska ha hög status som nationellt samhällsintresse (Rogaland fylkeskommun, 2013).

### 7.7.3 Planer i Sarpsborg

I Sarpsborg har tre kommunala planer från 1997/98, 2003 och 2007 undersökts. Även två regionala fylkesdelplaner samt två fylkesplaner har undersökts (Sarpsborgs kommun, 1997; 1998; 2003; 2007a; Østfold fylkeskommun, 1996; 2004; 2006; 2009). Planernas karaktär och inriktning diskuteras nedan.

Med Sarpsborgs kommunplan 1997 syftas det till kommunplanens arealdel del 1 från 1997, vilket är den första kommunplanen med bindande kartdel efter kommunsammanslagningen 1992. Planen från 1998, kommunplanens arealdel del 2, är en fortsättning och detaljering av 1997 års plan vilket innebär att de två planerna kan ses som en och samma plan (Sarpsborgs kommun, 1997; 1998).

Sarpsborgs kommun har inbegripits i ett regionalt plansammanhang sedan 1996 då fylkesdelplanen Areal- och transportplanering för Nedre Glomma (ATPNG) först togs fram som ett gemensamt planverktyg. Nedre Glomma är ett interkommunalt samarbetsområde som består av den södra delen av Østfold fylke, de tre kommunerna Hvaler, Fredrikstad och Sarpsborg. ATPNG har reviderats en gång, år 2006. Fylkesdelplanerna bygger på en transporteffektiv utveckling där man försökt koppla ihop bebyggelseutveckling med förtätning och utveckling av kollektivtrafiksystem som övergripande strategier. Planerna har bland annat utarbetat riktlinjer för täthetskrav i olika områden (Østfold fylkeskommun, 1996; 2006).

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

En arealförvaltningsplan för hela Østfold fylke togs fram 2004. Fylkesplanen fokuserar bland annat på att utbyggnadspressen i Osloområdet ska avlastas med hjälp av utveckling av andra städer i regionen. Bebyggelse i storstadsområdet Sarpsborg-Fredrikstad ses här som ett viktigt steg i denna avlastning. Även satsningar på att främja utvecklingen mellan Oslo och Stockholm, längs med E18, och mellan Oslo, Göteborg och Öresund längs med E6 lyfts fram som viktiga strategier (Østfold fylkeskommun, 2004).

Kommunplanens arealdel från 2003 är en mycket omfattande plan jämfört med tidigare planer i Sarpsborg då den bland annat innehåller en mängd olika beslutsunderlag i form av temakartor och ett specificerat utbyggnadsprogram för kommunen (Sarpsborgs kommun, 2003). Planen från 2007 är än mer detaljerad och omfattande med flera temakartor och prioriteringsunderlag (Sarpsborgs kommun, 2007a; 2007b).

År 2009 fastlade Østfold fylke den första fylkestäckande arealstrategin i Norge vilket innebär en mer rigorös regional planering än tidigare. Precis som de tidigare fylkesdelplanerna, ATPNG från år 1996 respektive år 2006, innebär fylkesplanen ett fokus på transporteffektivitet och förtätning av bebyggelse. I planen framgår att arealanvändningen har beslutats på regional nivå och det är upp till fylkesdelarna att nu förhandla om de arealer som den regionala nivån påvisat som tillåtna utbyggnadsområden (Østfold fylkeskommun, 2009).

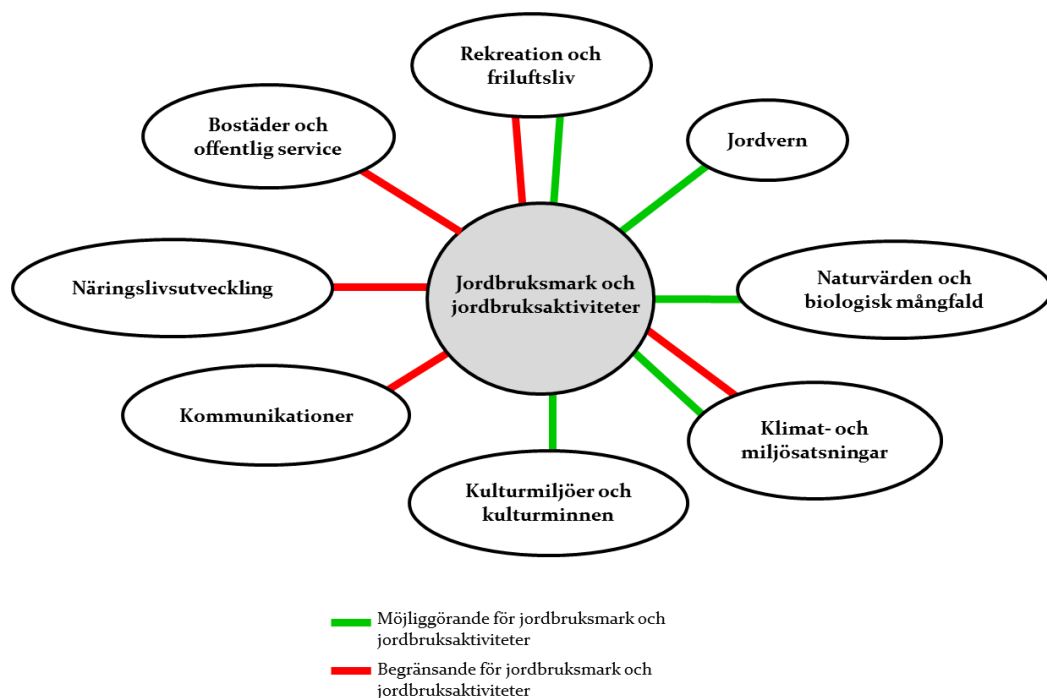
### 7.7.4 Markanspråk i de tätortsnära områdena

Analysen av drivkrafter för jordbruksaktiviteter i tätortsnära områden i Sandnes belyser särskildheten i de fysiska och sociala sammanhangen för det norska tätortsnära jordbruket. Regleringen av prissättning på jordbruksmark medför att beslut om var utbyggnad ska ske i den fysiska planeringen är av avgörande betydelse för jordbruksmarkens förändringar. Utifrån intervjuer och de kommunala och regionala planer som studerats har ett antal markanspråk och samhällsintressen identifierats. Markanspråken har olika regleringar och logiker vilket gör att de kan ses som sektoriellt eller funktionellt avgränsade i förhållande till varandra (Stenseke et al., 2012). För att belysa den situation som jordbruksmarken befinner sig i används avhandlingens analytiska begrepp för att analysera relationerna mellan de identifierade markanspråken och jordbruksmark som begränsande respektive möjliggörande. I de två nästföljande avsnitten presenteras och diskuteras de markanspråk och samhällsintressen som identifierats i Sandnes respektive Sarpsborg. För en



## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

sammanställning se figur 26. I efterföljande avsnitt, 7.8.7, diskuteras relationerna mellan jordbruk som matproduktion och andra markanspråk mer fördjupat.



**Figur 26: Identifierade markanspråk och samhällsintressen i Sandnes och Sarpsborgs tätortsnära områden, med relationer till jordbruksmark och jordbrukets aktiviteter.**

### 7.7.5 Möjliggörande och begränsande markanspråk i Sandnes

Genom intervjuer och studier av kommunala planeringsdokument har ett antal markanspråk och samhällsintressen identifierats i planeringen. Utifrån planerna kan det utläsas att Sandnes kommun, särskilt efter att fylkesdelplanen upprättats år 2000, anses ha ett regionalt ansvar som infrastrukturknutpunkt och för försörjning av bostäder, näringslivsarealer, friluftslivsområden (Rogaland fylkeskommun, 2000). Att kommunen dessutom har goda jordbruksarealer, som anses bevarandevärda från nationellt, regionalt och kommunalt håll, innebär svåra avvägningar mellan olika markanspråk och samhällsintressen i den fysiska planeringen.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

Under den tidsperiod som undersökts, år 1995-2007, kan inga stora variationer i hur de olika markanspråken prioriteras i förhållande till varandra utläsas. Planeringen har dock blivit mer detaljerad och transparent över tid. Vissa markanspråk respektive samhällsintressen har stärkts och förtydligats vilket tillsammans med om intressena kan sägas vara begränsande respektive möjliggörande i relation till jordbruksmarkens fortsatta existerande diskuteras mer ingående nedan.

*Näringslivet* som samhällsintresse står starkt i Sandnes kommun och med höga anspråk på mark kan näringslivsutveckling anses begränsande för jordbruksmarken i kommunen. Näringslivet har fått mer detaljerade beskrivningar av mål, strategier och åtgärder i de senare planerna. Mer detaljerade beskrivningar kan tyda på en vilja av mer detaljerad styrning av utvecklingen. Med fylkesdelplanens implementering år 2000 kan ett regionalt fokus utläsas i de kommunala planerna. Fylkesdelplanens konsekvensutredning och beslut är av största betydelse för de senare kommunplanerna då man framhåller ett regionalt perspektiv på utbyggnad. Behovet av ytterligare arealer för framförallt vägar och näringsverksamheter är uttalat för att uppnå den önskvärda tillväxten i regionen och kommunen.

Sandnes kommun ser sig som en viktig knutpunkt för transporter på väg, järnväg och sjö vilket gör att *kommunikationer* är en viktig del av arealpolitiken. Kopplingen mellan transporter och infrastruktur till näringslivet och miljöfrågor är tydligt genom hela den undersökta perioden. Kommunikationer är begränsande för jordbruksmarken i de tätortsnära områdena i kommunen då det innebär att mark tas i anspråk.

*Bostäder och offentliga behov* beskrivs som det huvudsakliga arealbehovet i framtiden i Sandnes. Detta har sin grund i befolkningstillväxten, som beräknas vara fortsatt stark. Utvecklingsriktningen från den regionala planeringen står starkt efter implementeringen av fylkesdelplanen och områden som inte går i linje med fylkesdelplanen har till och med klassificerats tillbaka som LNF(R)-områden för att tydligheten ska öka i kommunens beslut. Bostäder och allmännyttiga behov är begränsande mot den tätortsnära jordbruksmarken då nyetableringar kan inkräkta på existerande jordbruksmark.

*Jordvern* som samhällsintresse är högt prioriterat i de kommunala planerna. Den kommunala planeringen följer gemensamma regionala beslut vilket innebär en strikt styrning. På grund av den kraftiga utbyggnadsviljan har samhällsintresset i senare planer framförallt knutits till specifikt avgränsade

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

områden. Det finns till och med en långsiktig gräns för lantbruk utpekad i den regionala och kommunala planeringen. Gränsen är uttridad för att tydliggöra att jordbruksmarkens bevarande ska prioriteras framför utbyggnadsintressen innanför denna zon. Jordvern som samhällsintresse är därmed möjliggörande för jordbruksmarkens bevarande.

Vad gäller *naturområden och biologisk mångfald* ses detta samhällsintresse som viktigt att upprätthålla och stärka i kommunen. Främst är intresset sammankopplat med värden för friluftsliv och rekreation, då många av kommunens naturmiljöer är viktiga för friluftslivsaktiviteter. Genom att kommunplanerna generellt sett blivit detaljerade över tid så är även naturområden och biologisk mångfald mer detaljbeskrivet i senare planer.

*Kulturminnen och kulturmiljöer* är inte ett starkt samhällsintresse i argumentationen mot exploatering eller förändring av markanvändning. Kommunen uttalar dock i senare planer att man ska använda kulturminnen som värdeskapande element i utvecklingen och att lyfta fram upplevelsevärden för att stärka den kommunala identiteten. Man har också tagit fram en kommundelplan kring kulturminnen.

Kulturminnen och kulturmiljöer tillsammans med naturområden och biologisk mångfald som samhällsintressen kan ses som möjliggörande för jordbruksmark. Bevarande av kulturhistoriska miljöer och upprätthållande av biologisk mångfald kan samverka med extensiva jordbruksaktiviteter vilket därmed kan innebära en förstärkning av argumentationen kring bevarande av jordbruksmarken.

*Friluftslivsområdets* bevarande och möjlighet till användning beskrivs som ett centralt samhällsintresse i kommunens arealplanering. Både närområden för rekreation och större tuområden ges vikt i utvecklingen av kommunen och regionen. Över tid kan en tydligare detaljgrad synas i planeringen vilket bland annat yttrar sig genom att specifika intressen utpekade som högst prioriterade inom vissa områden. Det innebär att de olika intressena i LNF(R)-kategorin; lantbruk, natur och friluftsliv, har prioriterats i olika områden. Kommunerna och fylkeskommunen i Rogaland har på senare år arbetat med att lägga tillrätta vandringsstigar i jordbruksområden. Markägare som går med på att ha turstigar på sina marker kan årligen söka ekonomiska ersättningar för att de låter sin egendom användas av andra. Jordbruksmark och friluftsliv kan därmed samexistera genom att till exempel rekreationsområden hålls öppna genom bete och att gårdar som kan besökas för rekreationssyfte stöds. På så vis

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

kan friluftsliv och rekreation ses som möjliggörande för jordbruksmarkens då samhällsintressena kan stärka varandra. Samtidigt kan rekreation och friluftsliv vara begränsande mot jordbrukets markanvändning då områden avsatta för friluftsliv kan konkurrera med jordbruksmark vid en prioritering av vilka områden som ska bevaras kontra vilka som ska bebyggas. I Masterplanen öst är till exempel konflikten mellan friluftsliv och jordvern aktuell då avvägningen mellan att bygga på fjäll eller på jordbruksmark anses vara av stor vikt för jordbrukets framtid i området (Sandnes kommun, 2009).

*Klimat- och miljösatningar* beskrivs som centralt i Sandnes kommun. Intresset kan sägas skilja sig en aning från de andra identifierade samhällsintressena då det inte har samma direkta fysiska koppling till landskapet. Åtgärder kopplade till samhällsintresset består främst av förtätning av bebyggda eller i närheten av redan bebyggda områden, vilket gör att intresset i sig inte gör anspråk på mark eller söker en fysisk plats utan snarare fungerar som en strategi för att placera och organisera de andra markanspråken i rummet. Det går inte att utläsa stora skillnader i hur mycket fokus detta samhällsintresse fått i planeringen över tid utan klimat- och miljöfrågor kan anses vara betydelsefulla genom hela den undersökta tidsperioden. Dock kan en mer uttalad och förtydligad prioritet ses över tid då förtätning och arealekonomisering<sup>24</sup> i tydligare utsträckning inbegripits som övergripande strategier i hur all utbyggnad ska ske både i kommunala och regionala planer. Detta kan även kopplas till en förstärkt uppmärksamhet från nationellt håll i en så kallad samlad areal- och transportplanering (ATP) (Miljøverndepartementet, 1993; 1997a). Miljö- och klimatsatningar är både möjliggörande och begränsande i förhållande till jordbruksmarken.

Sammanfattningsvis är utbyggnad av bostäder, näringsliv och infrastruktur de största begränsningarna för upprätthållande av jordbruksmark i kommunen. Samhällsintressena jordvern, kulturminnen och naturvärden kan fungera som möjliggörande för jordbruksmarkens upprätthållande. Klimat- och miljösatningar och friluftsliv kan fungera både som möjliggörande och begränsande för jordbruksmarken.

---

<sup>24</sup> Arealekonomisering används som begrepp i planeringen i både Sandnes och Sarpsborg och syftar till att vara sparsam med att bebygga mark och istället utnyttja redan hårdgjord mark mer effektivt.

### 7.7.6 Möjliggörande och begränsande markanspråk i Sarpsborg

I Sarpsborgs kommuns planering har ett antal markanspråk och samhällsintressen identifierats. Vissa har getts mer tyngd än andra och prioriteringarna kan också sägas variera över tid, om än dock inte i så stor grad. Prioriteringarna av de olika anspråken och intressena samt om de kan anses som möjliggörande respektive begränsande i relation till jordbruksmark diskuteras nedan.

*Näringslivet* som samhällsintresse i Sarpsborg framställs som viktigt. Näringslivets utveckling är kopplad till kommunens långsiktiga tillväxt och fastställande av framtida arealer för företagsetableringar anses, tillsammans med goda bostadsområden, vara avgörande för att konkurrera med Osloregionen. Målet om en "offensiv tillrättaläggning av näringslivsområden" finns i alla de undersökta planerna och ett ökat fokus på näringslivets egna lokaliseringsoönskningar kan utläsas över tid. Goda *kommunikationer* och transportsystem beskrivs i Sarpsborgs kommun som avgörande för näringslivets utveckling. I närheten av motorvägen är trycket på marken särskilt högt från näringslivet vilket gör att motorvägen kan sägas attrahera nyetableringar av företag i kommunen. Samtidigt finns mycket av kommunens högproduktiva jordbruksmark i anslutning till motorvägen, något som innebär en stark konflikt. Kommunens planerare menar att i och med motorvägens utvidgning under 2000-talet har det skett en förskjutning i synsätt på markens värde i närheten av vägen. Markens värde som jordbruksmark har till viss del fått ge efter för ett ökat värde som exploateringsbar yta, framförallt till näringslivsintressen. Den uttalade betydelsen av motorvägen för näringslivet och kommunens vilja att tillgodose dessa önskningar visar på näringslivsutvecklingens och infrastruktursatsningars prioritet i kommunen. Näringslivsutveckling och kommunikationer utgör därmed begränsningar gentemot jordbruksmarken i kommunen, särskilt i anslutning till befintliga infrastrukturstråk.

*Bostäder och allmännyttiga behov* främjas och ses som ett prioriterat samhällsintresse i kommunen under hela den undersökta tidsperioden. Bostäder och allmännyttiga behov är begränsande för jordbruksmark i tätortsnära områden där nyetableringar främst ska lokaliseras. Utanför tätortsgränsen är kommunen restriktiv med att godkänna spridd bebyggelse, särskilt i planen från 2007 då riktlinjerna stramats åt för att tillgodose både förtätningsstrategier och jordvern. Ett återhållsamt förhållningssätt mot ny

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

bebyggelse utanför tätortsgräns, i LNF(R)-områden, är möjliggörande för jordbrukets markanvändning. En restriktiv hållning mot spridd bebyggelse kan förhindra att existerande jordbruksmark splittras upp och degraderas. Samtidigt kan svårigheter att upprätta bebyggelse i LNF(R)-områden ha betydelse för det fortgående jordbruket på längre sikt då utveckling av ny bebyggelse kan vara viktigt för att utveckla nya verksamheter och upprätthålla en god social miljö även utanför tätortsområden.

Starka statliga påtryckningar om en ökad hänsyn till *jordvern* och skydd mot nedläggning av jordbruksmark har inom den undersökta tidsperioden medfört en prioritering av jordbruksmarken i kommunen. Jordvern som samhällsintresse kan ses som möjliggörande för jordbruksmark. I avgränsade "kärnområden för lantbruk" utanför tätortsområdet ges jordbruket hög prioritet<sup>25</sup>.

*Biologisk mångfald* som samhällsintresse beskrivs inte som så viktigt i sig självt. Dock kopplas den biologiska mångfalden och naturvärden till både jordvern och friluftslivsintressen. De främsta åtgärderna för att kunna skydda biologisk mångfald ses vara inrättandet av skyddsområden och restriktionszoner. Naturområdets värde för friluftslivet understryks särskilt i planen från 2007, medan naturområdets värde för biologisk mångfald inte omnämns i stor utsträckning. Biologisk mångfald som samhällsintresse är möjliggörande gentemot jordbruksmark i planeringens prioritering då bevarande av biodiversitet kan samverka med ett aktivt, och framförallt extensivt, brukande.

*Kulturminnen och kulturmiljöer* har fått högre prioritet i Sarpsborgs kommuns planering över tid, främst till följd av statliga och regionala påtryckningar (Miljøverndepartementet, 2005). Det är dock inte alla kulturminnen som har ett starkt prioriteringsvärde i kommunen, ett fåtal större och sammanhängande områden utpekade ha ett starkt skydd då de anses ha höga värden. Kulturminnenas betydelse för marknadsföringen av kommunen framhävs som viktiga och genom att avsätta ett område för kulturbaserad näringsutveckling

---

<sup>25</sup> En intressant detalj är att kommunens definition av kärnområden för lantbruket har ändrats över tid. Från att argumentera utifrån jordbrukets starka koppling till biologisk mångfald år 2001 har kommunen år 2007 snarare understrukt jordbrukets betydelse för att upprätthålla kulturmiljöer. Det är dock tveksamt om denna förvandling har någon betydelse för vilka områden som pekade ut som kärnområden. Under samtal med tjänstepersoner i Sarpsborg påpekade att det troligtvis beror på intresset hos de tjänstepersoner som arbetat med respektive plan.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

hoppas kommunen kunna skapa både ett forskningscentrum kombinerat med sevärdheter för turister. Kulturminnen och kulturmiljöer som samhällsintresse är möjliggörande för viss jordbruksmark då bevarande av vissa kulturhistoriska miljöer och kulturminnen behöver ett aktivt brukande för att upprätthållas och kan på så vis stärka argumentationen för jordbruksmarkens bevarande.

*Friluftsliv och rekreation* är ett prioriterat samhällsintresse i alla de undersökta planerna, då det ses som betydande för befolkningens hälsa och livskvalitet. Bevarande av friluftsområden anses också viktigt för att locka besökare från Osloregionen. Olika skyddsformer och restriktioner används för att hindra degradering av frilufts- och rekreationsområden, bland annat används strandskydd och avgränsade grönstrukturområden. Det är uttalat att grönstrukturvärden värderas som viktigare än jordvern innanför tätortsområdet vilket visar på en hög prioritering av friluftsliv och vad som kallas "hälsofrämjande åtgärder" i kommunen. Rekreation och friluftsliv är begränsande mot jordbrukets markanvändning då områden avsatta för friluftsliv "konkurrerar" med jordbruksmark när det gäller vilka områden som ska skyddas från exploatering. I Sarpsborgs kommun gäller detta särskilt inom tätortsgränsen. Samtidigt kan jordbruksmark och friluftsliv samexistera genom att till exempel upprätta betesmarker som kan beträdas och gårdar som besöks för rekreationssyfte. På så vis kan friluftsliv och rekreation ses som möjliggörande för jordbruksmark.

Övergripande i Sarpsborgs planering finns en ansats om en *klimat- och miljöanpassad utveckling* vilket tillgodoser statliga riktlinjer om en samlad areal- och transportplanering (ATP) (Miljøverndepartementet, 1993; 1997a). Riktlinjerna medför att förtätning, eller en koncentrerad bebyggelseutveckling, är centrala strategier i planeringen. Dessa strategier anses bidra till ett samhällsekonomiskt areal- och resursutnyttjande och ett minskat transportbehov. Strategierna har varit aktiva under hela den undersökta tidsperioden men i senare plandokument har de getts högre prioritet, då de till exempel varit det primära kriteriet för avvägning mellan byggnation eller bevarande. Det innebär att det står uttalat att byggnation enbart ska godkännas om det bidrar till en förtätning inom tätortsområdet. Viktigt att understryka, precis som i Sandnes, är att Klimat- och miljöåtgärder som samhällsintresse i planeringen inte har samma fysiska koppling till landskapet som de andra identifierade intressena. Samhällsintresset tar sig främst uttryck som förtätning och transformation av befintliga tätortsområden, vilket gör att intresset i sig inte gör anspråk på mark utan fungerar som ett sätt för att

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

organisera andra samhällsintressen i det fysiska landskapet. Miljö- och klimatsatsningar är både möjliggörande och begränsande i förhållande till jordbruksmarken.

Sammanfattningsvis utgör utbyggnad av bostäder, näringsliv och infrastruktur den största pressen mot jordbruksmark i kommunen. Prioriteringar av dessa markanspråk och samhällsintressen i den fysiska planeringen har orsakat och orsakar förändring av jordbruksmark. Jordvern, kulturminnen och naturvärden fungerar å andra sidan möjliggörande för jordbruksmarkens upprätthållande då de kan stärka varandra i planeringens avvägningar och prioriteringar. Friluftsliv tillika miljö- och klimatsatsningar kan fungera som både möjliggörande och begränsande för jordbruksmarkens upprätthållande.

### 7.7.7 Jordbruk som matproduktion och andra markanspråk

#### **7.7.7.1 Konflikter mellan statliga målsättningar om klimat och jordvern**

Studierna av planeringsprocesser i Sandnes och Sarpsborg har fokuserat på den kommunala och regionala nivån. Från intervjuer och seminariediskussioner med tjänstepersoner på regional och kommunal nivå lyfts den statliga nivåns inflytande fram som betydande för de markanspråk och samhällsintressen som lyfts fram och prioriteras i den regionala och kommunala planeringen. Här understryks särskilt att alla statliga målsättningar inte är möjliga att genomföra inom regional och kommunal planering. Särskilt avvägningen mellan jordvernspolitik och en klimat- och miljöpolitik med förtätning som strategi är central i de båda fallstudiernas planering. Denna avvägning diskuteras nedan.

Jordbruksmarken i Norge har ett lagstiftat skydd. De mest högproduktiva jordarna är dock samlokaliserade med urbana områden. Förändring av jordbruksmark till bebyggelse och vägar har bidragit till en förstärkning av jordvern i den norska statliga politiken sedan mitten av 1990-talet. I ett av jordbrukspolitikens övergripande mål uppmanas kommunerna att minska den jordbruksmark som förändras till andra syften i den fysiska planeringen, för att säkra den nationella matproduktionen. Vid sidan av de statliga målsättningarna om bevarande av den norska jordbruksmarken finns även nationella riktlinjer för en samordnad areal- och transportplanering, ATP-principer (Miljøverndepartementet, 1993). Dessa principer ska användas för att



## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

skapa en effektiv användning av arealer (Miljøverndepartementet, 1993; 1997a). I mer konkreta ordalag innebär ATP-principerna att förtätning av befintliga tätorter ska prioriteras för att effektivisera användning av areal till bebyggelse samt minimera transportbehovet för befolkningen och därmed utsläpp av växthusgaser (Miljøverndepartementet, 2011).

I både Sandnes och Sarpsborgs kommuner framkommer att förtätning och högt arealutnyttjande i anknötning till redan befintlig bebyggelse ses som den viktigaste strategin för att genomföra klimat- och miljöpolitiken samt långsiktigt bevara både jordbruksarealer och områden med värden av kulturminnen, kulturmiljöer och biologisk mångfald. I Rogalands fylkesplan över Jæren från år 2000 står att förtätning, men med anpassning till lantbruk, biologisk mångfald och kulturvärden, är den grundläggande strategin:

”Et utgangspunkt for vurdering av ulike bymønstre for den langsiktige byutviklingen på Jæren har vært behovet for å verne arealer av nasjonal interesse knyttet til landbruk, biologisk mangfold og kulturverdier. Registrering av disse verdiene har ligget til grunn når det er vurdert alternative bymønstre. To sentrale elementer i planarbeidet blir derfor fastlegging av en sammenhengende regional grøntstruktur og faste, langsiktige grenser for landbruket. Analysene viser imidlertid klart at det er vanskelig å finne alternative bymønstre som ivaretar alle verneønsker og som samtidig er i tråd med andre nasjonale føringer for byutvikling. Den viktigste strategien for å spare arealer med verneinteresse har vist seg å være høy arealutnyttelse.” (Rogaland fylkeskommun, 2000, s. 24).

Även Østfold fylkeskommun förespråkar förtätning som strategi i fylkesplanen från 2009:

”Det beste jordvernet er på lang sikt fortetting og vekst i byer. Satelittutbygging av boligfelt på skogkledde åser i utkanten av byer og tettsteder må unngås, da det er vanskelig å etablere kollektivtrafikk til eller lokalt servicetilbud i disse (...) Det er viktig at fortetting, transformasjon og arealøkonomisering gjøres etter lokal kjennskap til byenes funksjonalitet, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer. Fortetting må dessuten skje slik at det fortsatt er tilgjengelig gode leke- og oppholdsarealer der folk bor, med gode estetiske, fysiske og sosiale kvaliteter...” (Østfold fylkeskommun, 2009, s. 25).

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

Denna argumentation kring förtätning förekommer även i kommunala planeringsdokument åren 1995-2007 respektive 1997-2009, samt i samtal och diskussioner med planerare i fallstudiekommunerna år 2010-2012. Centralt i denna argumentation är avvägningen mellan nationella riktlinjer om jordvernsaspekter respektive klimat- och miljöaspekter (de så kallade ATP-principerna). I statliga riktlinjer anses en koncentrerad bebyggelseutveckling vara den rätta strategin för att uppnå båda dessa målsättningar i ett långsiktigt perspektiv, då det anses medföra att större sammanhängande jord- och skogsbruksområden utanför tätorterna kan bevaras. På så vis beskrivs ATP-principerna som arealekonomiska.

En stor andel av de obebbyggda arealerna i de tätortsnära områdena i Sarpsborg och Sandnes är jordbruksmark. Förtätning kan därför medföra förändring av dessa marker. Klimat- och miljöaspekter i form av förtätning är därför i konflikt med den tätortsnära jordbruksmarken. I diskussionen om förtätning som planeringsstrategi måste det också poängteras att vad som uppfattas som innanför tätortsgränsen hela tiden ändras. I tätorter med befolkningsökning och kontinuerligt bostadsbyggande, som Sandnes och Sarpsborg, är områden som var utanför tätortsgränsen på 1990-talet idag innanför. Detta belyser att markanvändning och planeringsstrategier är beroende av hur människor uppfattar och kategoriserar sin omgivning.

De senare årens styrning av den norska areal- och transportpolitiken med riktlinjer för förtätning av tätorter, arealekonomisering och ett minskat transportbehov komplicerar prioriteringsfrågan mellan olika markanspråk och samhällsintressen i den kommunala planeringen. Landskapets dynamik och konflikter om utrymme i de tätortsnära områdena visar att det inte finns några tydligt objektiva "mest hållbara" lösningar på markanvändning, utan detta beror på vilka värden eller vems intressen som sätts främst. Jordbruksmarkens belägenhet i tätortsnära områden medför att jordbruksmarken inte bara står i konflikt mot direkta utbyggnadsintressen utan även andra samhällsintressen som nationella klimat- och miljöaspekter och det tätortsnära friluftslivet.

En annan viktig aspekt för förändring av jordbruksmark till olika former av bebyggelse och infrastruktur i de tätortsnära områdena är att jordbruksmark utgör ett mycket gott underlag för byggnation. Detta eftersom jordbruksmarken oftast inte behöver lika omfattande beredningsarbete som andra underlag. Jämfört med till exempel gamla industritomter som kan kräva både sanering och långa förhandlingar med flera olika markägare, är jordbruksmark i regel mer lättillgänglig.

### **7.7.7.2 Grönstrukturområden - synergier mellan olika markanspråk?**

Studierna i Sandnes och Sarpsborg visar att prioriteringar av naturvärden och biologisk mångfald, kulturminnen och kulturmiljöer samt rekreation och friluftsliv kan gynna jordbruksmarkens upprätthållande. Den höga konkurrensen om marken i Sandnes och Sarpsborgs tätortsnära områden innebär att samhällsintressena jordbruk, naturvärden och biologisk mångfald, kulturminnen och kulturmiljöer samt rekreation och friluftsliv riskerar att försvinna vid beslut om bebyggelse. För att stärka dessa samhällsintressen kan de synergieffekter som finns mellan dem uppmärksammas. Synergier innebär i detta sammanhang att flera samhällsintressen existerar på samma fysiska yta och att den fysiska närheten bidrar till samverkan mellan intressena.

Det finns dock både fördelar och nackdelar med att retoriskt sammanlänka de enskilda samhällsintressena i gemensamma "grönstrukturområden". Den direkta och påfallande fördelen är att det kan stärka det enskilda intresset i argumentationen för bevarande då det blir ett starkare gemensamt intresse kopplat till samma område i det fysiska landskapet. Samtidigt finns vissa nackdelar med att sammankoppla intressena då det finns konflikter mellan dem. Vidare kan det ses som en nackdel att enskilda intressen blir mindre tydliga om de förs samman till ett gemensamt intresse i planeringen. Det riskerar även att försvaga prioriteringen av dem i områden där de olika intressena inte sammanfaller. Nedan diskuteras relationerna mellan dessa samhällsintressen mer ingående.

För att förtydliga och möjliggöra en ökad prioritering av det som bedöms som landsbygdens markanvändning har den samlade arealkategorin lantbruksnatur och friluftsområden samt rendrift, LNF(R)-områden, funnits i den norska planeringen sedan 1985. LNF(R)-områdena och de värden som de innehåller kan stärka varandra i argumentationen för bevarande mot utbyggnadssyften. En tjänsteperson från fylkesnivån menar till exempel att jordbruksmark kan stärkas av kulturminnen samt att naturvärden och värden för friluftslivet kan stötta varandra i argumentationen för bevarande:

"I förhållande till min föreställning så är det så att om ett område är önskat för byggnation eller står under press för byggande så stöttar LNF-intressena varandra. Det bästa jordvernet är ju om man finner kulturminnen där... Jordvern bör vara gott nog tycker jag... men om det även finns kulturminnen så blir det i alla fall rätt värderingar.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

Kulturminnen och jordvern hjälper varandra och F och N stöttar också varandra i förhållande till exploatering...”

Tjänstepersoner i fallstudieområdena påpekar också att det finns konflikter inom områdena i den dagliga driften. I Sarpsborg och Østfold beskrivs LNF(R)-områden som huvudsakligen inriktade på lantbruksproduktion, medan naturvärden och friluftslivets intressen kommer lite i skymundan. Detta anses delvis bero på att Østfold har mycket veteproduktion som innebär en storskalig lantbruksdrift. I tätortsnära områden finns även konflikter mellan en aktiv skogsproduktion och tillgänglighet för friluftslivet. I Sandnes och Rogaland står både lantbruksproduktion och friluftslivet som starka intressen inom LNF(R)-kategorin i tätortsnära områden. Dessa intressen har pekats ut som prioriterade i olika områden.

Tjänstepersoner på fylkeskommunerna i både Østfold och Rogaland understryker att det högproduktiva lantbruket kan vara ett problem för både kulturminnen och biologisk mångfald. Vidare menar de att det är viktigt att uppmärksamma vad en fortsatt prioritering av effektivitet och rationella enheter inom jordbrukspolitiken kan betyda för andra värden som finns inom LNF(R)-områdena. En tjänsteperson från den regionala nivån påpekar att det är en utmaning att hantera omställningen av jordbruket till allt större enheter med större driftsbyggnader och samtidigt bibehålla kulturlandskapsvärden:

”... lantbrukets egen bygnadsverksamhet till lantbruk. Summan av dessa ger ju också arealanvändningsförändringar, som du säger. Det är ju fortfarande lantbruk, men de byggnader som byggs idag de är väldigt stora. De är stora som industribyggnader. Det gör ju att det blir industribyggnader i lantbruksnärliggande områdena, särskilt de som byggs för samdrift. Det är ju viktigt med byggnadernas placeringar i förhållande till kulturlandskap. Det här blir ju inte riktigt hanterat i kommunerna, men det ger ju ändringar i landskapet. Det är en utmaning...”

Konflikterna mellan samhällsintressena jordbruk, naturvärden och biologisk mångfald, kulturminnen och kulturmiljöer samt rekreation och friluftsliv är framförallt kopplade till en intensiv jordbruksproduktion och ett intensivt friluftsliv. En fortsatt rationalisering och effektivisering av jord- och skogsbruket kan innebära att kulturmiljövärden och naturvärden försvinner, då ett högtintensivt bruk inte nödvändigtvis sammanfaller med dessa värden.

### **7.7.7.3 Vad är jordbruk? Den offentliga förvaltningens bedömningar påverkar jordbrukets aktiviteter**

Även om jordbruksmarken bevaras genom att den prioriteras i fysisk planering är det viktigt att understryka att dess kvarvarande även är kopplat till människors jordbruksaktiviteter. Hur ter det sig i fallstudieområdena Sandnes och Sarpsborg, vilka aktiviteter tillåts i jordbruksmarkerna?

En viktig aspekt för att förstå utvecklingsmöjligheterna av jordbruk i Sandnes och Sarpsborg är de regleringar som finns knutna till arealkategorin Landbruks-, natur- och friluftsområden, LNF(R)-områden. Som beskrevs i avsnitt 7.4.1 är det inte lagligt med bebyggelse eller verksamhet i LNF(R)-områden som inte har direkt anknytning till lantbruk, det som kallas platsbunden näring. Detta för att skydda den norska jordbruksmarkens kvarvarande. Vad som bedöms som platsbunden näring, och därmed tillåts byggas i LNF(R)-områden, är en bedömningsfråga som görs av kommunernas miljö- och lantbruksavdelningar, med hjälp av statliga riktlinjer (Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2005). Utvecklingen av bebyggelse, verksamheter och aktiviteter inom jordbruket är därmed styrd av den kommunala offentliga förvaltningen.

Jordbrukets strukturomvandling påverkar jordbruksmarkens förändring. Driftsbyggnader, andra byggnationer och vägdragningar kopplade till jord- och skogsbruk, som bedöms som platsbunden näring, anses påverka jordbruksmarken till stor del i Sandnes och Sarpsborgs kommuner<sup>26</sup>. Det finns ingen statistik på hur mycket jordbruksmark som förändras till andra ändamål till följd av nya produktionsformer och verksamheter. Att denna utveckling är av betydelse för förändring av jordbruksmark i Norge bekräftas av en tidigare studie. Saglie et al. (2006) beskriver att nära hälften av all byggnation på jordbruksmark skedde till primärnäringssyften år 2002.

Bedömningar om om- och/eller utbyggnad med hänsyn till platsbunden näring görs från fall till fall. Till exempel görs avvägningar utifrån vad som krävs för att upprätthålla ett effektivt jordbruk. Storleksrationalisering ses som nödvändig

---

<sup>26</sup> Uttalandet är en samlad bedömning från de intervjuade tjänstepersoner på både kommunal- och fylkesnivå som arbetar med lantbruksfrågor och planeringsfrågor. Miljö- och lantbruksenheterna i Sandnes och Sarpsborg, som bedömer dessa ärenden, uppfattar dessa fysiska ingrepp som betydande för jordbruksmarkens utveckling, då de möjliggör fortsatt drift av jordbruksmark samtidigt som de påverkar jordbruksmarkens struktur och omfång.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

för att jordbruket ska kunna fortsätta brukas aktivt och byggnader som möjliggör detta tillåts i linje med lagstiftningen. I idealfallet finns tillräckliga resurser från kommunens sida att få en helhetsbild av jordbrukets situation genom kontakt med markägare, jordbrukare och besök på plats. Från fylkesnivån påpekas att det är viktigt att de får ta del av och har resurser nog att granska ansökningar, då beslut om platsbunden näring undergräver markanvändningsplaneringen och jordbrukspolitiken om bevarande av jordbruksmark.

Enligt Sarpsborgs kommuns Miljö- och lantbruksenhet syns påverkan från den urbana karaktären, och framförallt från transportkorridoren mellan Oslo och Sverige, i ansökningarna om platsbunden näring. Till exempel förekommer ansökningar om garage för lastbilar och uppställningsplatser på jordbruksfastigheter. Det anses också relativt vanligt att jordbrukare i de tätortsnära områdena driver annan verksamhet som inte direkt kan kopplas till jordbruks- och skogsbruksverksamhet, som transportfirmor eller uthyrning av maskiner. Lantbruksenheten i Sarpsborgs kommun framhåller att bedömningen om vad som är en platsbunden näring är en "gråzons bedömning", det finns inga tydliga eller generella lösningar utan varje ansökan bedöms separat utifrån de statliga riktlinjer som finns. Jordbruksmark i de tätortsnära området är attraktiv som bostadsyta och ansökningar om att få bygga till ett bostadshus på gården förekommer. I Sandnes kommun är det praxis att tillåta två bostadshus på en jordbruksfastighet om driften är "stor nog" då det bedöms som rimligt att två generationer kan behöva bo på gården samtidigt. I dessa fall kan nybyggnation av ett andra bostadshus räknas som platsbunden näring eftersom det möjliggör fortsatt drift av marken i ett längre tidsperspektiv.

En tjänsteperson från den kommunala nivån understryker att pressen på att få utveckla nya verksamheter i de tätortsnära lantbruksområdena är stor men att kommunen generellt inte tillåter tilläggsnäringar i linje med platsbunden näring i de tätortsnära områdena där möjligheter till alternativa inkomster ändå kan ses som stora:

"Vet du hur bönderna... kan tjäna mest pengar? Genom att hyra ut sin mark till lager och för husvagnsuppställning. Att de använder driftsbyggnaderna till andra föremål än lantbruksproduktion, då kan de tjäna stora pengar. Det blir en stor uppgift för kommunen att hantera detta... Så som vi har diskuterat det... så har vi sagt att som utgångspunkt så är tilläggsnäringar tänkta att vara till för distrikten

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

och inte för det tätortsnära. För i närheten av tätorter har du massor av alternativa arbetsplatser så man kan gott driva traditionellt lantbruk där.”

Från den kommunala nivån i en av fallstudierna påpekas också att det förekommer mycket diskussioner kring vilka aktiviteter som ska tillåtas som lantbruksnäringar och att de försöker arbeta fram mer tydliga strategier kring det:

”Det är mycket tryck på den här diskussionen (...)Det är mycket politisk press kring det, på goda grunder i förhållande till ekonomi för brukarna. Men sen måste man ta in övriga hänsyn också. Har du tre stora gårdsbruk... där man vill ha uppställning av husvagnar eller båtar då måste man också ta hänsyn till att detta genererar trafik och vi har inte ett vägsystem som är byggt med hänsyn till detta. Så det gör att vi måste ha en lokaliseringsstrategi för att försöka sortera lite. Det tror jag är ett nyttigt jobb som vi kan få nytta av och synergier i... Om inte så blir detta saker som löses genom dispenser och då blir det ingen strategisk översyn.”

Detta avsnitt har visat att aktiviteter som traditionellt inte tillhört jordbruket utvecklas för att möjliggöra inkomster för jordbrukarna. I fallstudieområdena förekommer verksamheter som teaterlador och uppställning av husvagnar i lantbruksområden, vilka traditionellt inte ansetts som tillhörande varken det rurala eller jordbruket. Bedömningarna av vad som ska räknas som platsbunden näring belyser tjänstepersonernas maktutrymme gentemot brukarna. Tjänstepersonernas uttalanden ovan belyser också svårigheterna med att bedöma vad som ska tillåtas inom lantbruksområden. Uppfattningar om att specifika aktiviteter är knutna till urbana respektive rurala miljöer tenderar att vara under upplösning. Det framkommer här ett behov av att diskutera vad jordbruk är och inte är, och därmed definiera var gränsen går.

## 7.8 Planeringsprocesser i Sandnes och Sarpsborgs kommuner

### 7.8.1 De olika planeringsnivåerna värderar den fysiska miljön på olika sätt

För att i kapitel 8 kunna analysera den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka förändringen av jordbruksmark presenteras i detta avsnitt hur organiseringen av planering i Sandnes och Sarpsborg påverkar markens användning. Tidigare forskning menar att synen på resurshantering och beslutsfattande varierar mellan olika institutionella nivåer (Allmendinger, 2002; Emmelin et al., 2010; Emmelin & Lerman, 2006; Olwig, 2005). Utifrån intervjuer och seminariediskussioner i Sandnes och Sarpsborg har det framkommit att ansvarsfördelningen mellan olika institutionella nivåer har betydelse för hur den offentliga förvaltningens beslut och planeringsprocesser går till, och därigenom vad som prioriteras utrymme i den fysiska omgivningen. Studierna i Sandnes och Sarpsborg bekräftar därmed den tidigare forskningen kring beslutsprocessers inflytande. Men hur tar det sig uttryck i de norska fallen?

Uppdelning och fördelning av ansvar i den offentliga förvaltningens organisation uppfattas fungera relativt väl av de medverkande tjänstepersonerna i fallstudieområdena. Detta anses bero på de regionala plansamarbeten som funnits sedan slutet av 1990-talet i de båda områdena. Plansamarbetena har över tid utvecklats och det anses finnas en god kommunikation och arenor för dialog mellan de olika nivåerna och enheterna. Generellt kan det sägas att undersökningarna i Sarpsborg och Sandnes visar att den fysiska planeringen över tid blivit allt mer styrande för hur marken används, mer detaljerad i form av funktionsindelning av olika områden samt mer transparent gällande vilka grunder beslut är fattade på <sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Som diskuterades i avsnitt 7.7.1 har det under arbetets gång framkommit att situationen ser annorlunda ut i Norge som helhet. Tidigare studier över Norges planering visar att privata utvecklingsfirmor sätter press på var bebyggelse ska ske i många kommuner i Norge (Falleth et al., 2010).



## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

Trots att det finns arenor för dialog och kommunikation mellan de olika planeringsnivåerna i fallstudierna lyfts en del utmaningar med den nuvarande makt- och ansvarsfördelningen i plansystemets institutionella organisation. Statens alla målsättningar är inte möjliga att genomföra på regional och kommunal nivå. Som diskuterats tidigare är det särskilt jordvernspolitiken och klimat- och miljöpolitikens förtättningsstrategier som är i konflikt i tätortsnära områden. En stor del av seminariediskussionerna kring ansvarsfördelning kretsade kring avvägningar mellan statlig och regional styrning kontra kommunalt handlingsutrymme i den fysiska planeringen samt förvaltningen av markanvändning. Från dessa diskussioner framkommer att de avvägningar som görs mellan central och lokal styrning i den offentliga förvaltningen har betydelse. Eftersom de olika nivåerna har olika beslutsgrunder och olika synsätt på hur marken bör hanteras, så får detta konsekvenser för hur planeringsprocessen går till, och i förlängningen även hur markanvändningen hanteras.

En tjänsteperson från den kommunala nivån påpekar att de olika planeringsnivåerna påverkar de värderingar som sker i planeringsprocesserna:

”En annan paradox med värdesättning är ju att värderingen beror på vilken nivå som värdesätter jordbruksmark, biologisk mångfald eller kulturminnen. Det blir helt olika svar om du värdesätter utifrån nationella, regionala eller kommunala värden. Det finns ju olika perspektiv på de olika nivåerna. För oss i vår kommun kanske det inte är ett avgörande värde att vi har en viss andel egenproducerad mat. Men utifrån norsk lantbrukspolitik så är det ett relativt viktigt värde och utifrån den regionala nivån kanske ännu viktigare att det är just här. Så det är helt avgörande vilket perspektiv man har...”

Under seminarierna diskuterades om det behövs en starkare regional styrning för att ta hänsyn till bevarandevärden som biologisk mångfald, kulturminnen och kulturmiljöer samt rekreation och friluftsliv? Det framkommer att det vid en förändring till en ökad regional styrning finns en risk att lokala värden blir underprioriterade i konsekvensutredningarna och beslut. I seminariediskussionerna hävdas dock samtidigt att det är många instanser i planeringssystemet som går igenom konsekvensutredningar och därigenom kan upptäcka eventuella ”brister” i de lokala värderingarna. Detta gäller dock enbart värden som den regionala nivån anser vara värdefulla. En tjänsteperson på kommunal nivå formulerar sina tankar kring värderingar av intressen som

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

inte anses värdefulla på regional nivå och som då riskerar att inte inbegripas i konsekvensutredningar och beslut på kommunal nivå:

”Förutsatt att du har de nödvändiga kunskaperna i grunden så ska man sätta in värden i en matris och få ut en konsekvens av det. Man kan ha gjort det korrekt utifrån Statens Vägverks handbok, men det är problematiskt... Visst, man får fram klara svar om det är väldigt konfliktfyllda teman. Då är det tydligt. Men om det är lite längre ner på värdeskalan... då är det kommunen själv som ska ta hänsyn, och inte de regionala myndigheterna. Om det är värden som inte är omfattade av invändningar från regionalt håll, då är det naturvärden, lantbruksvärden och kulturminnen som faller igenom konsekvensutredningssystemet. Allt kan vara korrekt enligt systemet men när det kommer till beslut så ser politikerna att värdena ligger långt ner i matrisen, och fylkesmannen kommer inte med invändningar, då ska det mycket till att kommunen väljer att prioritera det som ligger på kommunal värdenivå. Men det är ju det som man egentligen är satt på att ta hänsyn till... Detta gäller särskilt i kommuner där det är stor utbyggnadspress. Det är lite oklart...”

Från de kommunala tjänstepersonerna i både Sandnes och Sarpsborg påpekas att det på senare år blivit mer tydligt på vilket sätt de kan och bör införliva bevarandevärden i sin planering. Från den regionala nivån understryks att kommunikation kring det kommunala ansvaret är centralt för att värdena ska tas hänsyn till lokalt. Förmedlandet av det kommunala ansvaret från den regionala nivån anses ha fungerat och fått genomslag i fallstudiekommunerna. Det kan bland annat ses i att markanvändningsplaneringen blivit alltmer detaljerad över tid.

Vidare påpekar tjänstepersoner från den kommunala nivån att den regionala nivåns organisering i fylkeskommun respektive fylkesman har en prägel av sektorsmyndigheter som ska ta tillvara särskilda intressen. Det innebär att det inte alltid finns en medvetenhet om det helhetsperspektiv som krävs för planering på den lokala nivån. Detta framförs som problematiskt då den fysiska planeringen måste inbegripa fler intressen och värden än de samhällsintressen som den regionala nivån ska säkra. I detta sammanhang framkommer att det inte är enkelt att ha en öppen dialog med aktörer från olika sektorer och institutionella nivåer. Det kräver både god kompetens och en vilja till att samarbeta och lära av varandra.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

Fallstudieområdenas starka regionala planering är specifik i en norsk kontext då de arealstrategier som beslutats på regional nivå sedan mitten av 1990-talet sätter prägel på den kommunala planeringens handlingsutrymme. Tidigare forskning framhåller att en lösning för att öka prioriteringen av miljövärden såsom samhällsintressena jordbruk, naturvärden och biologisk mångfald, kulturminnen och kulturmiljöer samt rekreation och friluftsliv är att flytta beslutsansvar till högre institutionella nivåer (Elgåker, 2011; Emmelin & Lerman, 2006; Qviström, 2008b; Qviström, 2009). De norska fallstudierna kan ses som exempel på kommuner där detta skett genom en stärkt regional styrning och utvecklandet av en regional arena för planeringsfrågor. Det kommunala handlingsutrymmet i den fysiska planeringen har inskränkts och samtidigt har bevarandevärden i större utsträckning prioriterats i planeringen. I detta sammanhang är balansen mellan central och lokal styrning viktig att uppmärksamma då en ökad regional och/eller statlig styrning kan innebära ökad prioritering av bevarandevärden och miljöhänsyn i planeringen men samtidigt riskerar kommunernas beslutsfattare och invånares delaktighet att minska. Prioritering av miljömässig hållbarhet genom stärkt regional styrning kan därmed försvåra socialt hållbara beslutsprocesser där beslutsfattandet möjliggör för medborgardeltagande och delaktighet.

### 7.8.2 Betydelsen av kunskapsunderlag för de beslut som fattas

Under arbetet kring fallstudiekommunernas planering och analysen av beslutsunderlag har det framkommit att det inte är brist på kunskap som orsakar att miljö- och bevarandevärden försvinner, utan att det framförallt beror på att andra markanspråk och samhällsintressen prioriteras. Det finns tillgänglig data och kunskap kring de bevarandevärden som forskningsprojektet<sup>28</sup> kretsar kring, även om den kan anses bristande i vissa hänseenden. De bevarandevärden som undersökts i detta arbete är jordbruksmark och jordkvalitet, biologisk mångfald samt kulturminnen och kulturmiljöer. I diskussioner med tjänstepersoner på kommunal och regional nivå påpekas att mycket deskriptiv kunskap utvecklats de senaste 10-15 åren. Kunskap om olika områdets jordkvalitet, förekomst av kulturminnen och bevarandevärda kulturmiljöer och inventeringar av områden där höga värden av biologisk mångfald förekommer (för mer detaljerad genomgång se Slätmo &

---

<sup>28</sup> "Land use changes in urban pressure areas - threats to food production and landscape qualities", Norges forskningsråd, 2009-2012

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

Stenseke, 2013). Tjänstepersonerna uttrycker dock behov av ökat tillgängliggörande och sammanlänkning av databaser och GIS-lager, samt ansvarsdiskussioner kring uppdatering av databaser och kunskapsunderlag.

Trots att kunskapsunderlag finns används de inte alltid i planeringsprocesser och annan landskapsförvaltning. Till exempel påpekar Arnoldussen et al. (2013a) att kunskap om olika markers jordkvalitet inte varit riktgivande i beslut om var bebyggelse och infrastruktur ska lokaliseras i Sandnes eller Sarpsborgs kommuner.

Det är, i diskussionerna kring värderingar av kvaliteter, framtagandet och användningen av beslutsunderlag, svårt att särskilja kunskap och makt. Fysisk planering är en process som karaktäriseras av konflikter mellan olika markanspråk och samhällsintressen om det tillgängliga utrymmet. Planeringen syftar till att göra avvägningar mellan olika intressen, vilket belyser planernas balansgång mellan att fungera som kunskapsförmedlare och inte göra de moraliska och ideologiska avvägningarna som politiker har beslutsansvar för. I denna diskussion är inte alla seminariedeltagare överens. Vissa av deltagarna understryker att kunskapsunderlag och värderingar av kvaliteter i konsekvensutredningar är centralt för de beslut som fattas, medan andra menar att det är politiska prioriteringar av beslutsfattare som framförallt är avgörande.

En del av tjänstepersonerna menar att de metoder och tillvägagångssätt som används för att ta fram kunskapsunderlag för politiska beslut i vissa fall är avgörande för vilka beslut som fattas. Ett exempel kan tas från ett resonemang kring att de metoder för konsekvensutredningar som framförallt används bygger på viktningar mellan monetära värden:

”Vi har mycket kunskapsunderlag i planprocesserna men det som styr de kommunala besluten i slutändan är att upprätthålla en god ekonomi. När vi idag inte har ett system som har värdesatt långsiktig hantering och bevarande av diverse andra intressen så blir det ett ojämnt lopp. Man kan lätt kvantifiera värdet av näringslivsutveckling och skatteintåg... Men det är väldigt svårt när det gäller biologisk mångfald och kulturminnen. Det är bevarandebestyrrelsen som inte går att kvantifiera ekonomiskt och därmed är det svårt att få politisk vilja för dessa intressen...”

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

En annan tjänsteperson framhåller att politikernas prioriteringar är avgörande för de beslut som fattas:

”Jag tror inte att man ska förväxla prioritering med brist på kunskap eller villighet att använda kunskap. Det som är poängen med de tätortsnära områdena är att det är många andra intressen än bara lantbruk, natur och kultur... Till syvende och sist i vilken grad den här kunskapen blir viktlagd är politiska prioriteringar. Men jag är enig i det som kommer fram om att kunskapen är bristande... Men även om vi har beslutsunderlag som är väldigt mycket bättre så tror jag inte det är det som är huvudorsaken för att resultaten blir som de blir (...) Det beror inte på bristande kunskap om kulturminnen, biologisk mångfald eller jordkvalitet – det är andra hänsyn som är avgörande i prioriteringarna. Det är min uppfattning”.

I seminariediskussionerna med både forskare och tjänstepersoner kan utläsas tre olika synsätt kring beslutsunderlagets roll för de beslut som fattas. De olika synsätten kan kopplas till olika syn på styrning av mark- och vattenanvändning. En första uppfattning som framkommer är att om bara politiker och allmänhet får tillräckligt med kunskap och information från vetenskapen och experter så kommer de fatta ”rätt” beslut. Detta kan kopplas till de rationella planeringsteorierna eller det som Emmelin et al. (2010); Emmelin & Lerman (2006) kallar miljöparadigmet, då detta synsätt innebär att det utifrån rationalitet och vetenskaplig grund kan avgöras vilket som är det rätta beslutet. Den andra uppfattningen är att det inte är mängden kunskap som är avgörande för de beslut som fattas utan att det handlar om politiska prioriteringar. Denna uppfattning är kopplad till kommunikativa planeringsteorier eller det som Emmelin et al. (2010); Emmelin & Lerman (2006) kallar planparadigmet, där reglering av mark- och vattenanvändning uppfattas som grundat på avvägningar och prioriteringar mellan olika intressen och värden. Att få mer kunskap anses därför inte vara avgörande för vilka beslut fattas. Vad som kan ses som en tredje uppfattning under seminariediskussionerna är att tillgång till och användning av kunskap och data innebär att kvaliteter och värden måste integreras i planeringsprocesserna. Detta påpekas som viktigt, även om dessa värden inte alltid prioriteras, eftersom användningen av välutvecklade kunskapsunderlag och metoder för värderingar innebär att det tydliggörs för allmänheten vilka intressen politikerna väljer emellan och vilka avvägningar som görs. Detta kan ses som ett förespråkande av transparenta beslutsprocesser. Under

seminariediskussionerna framkommer, från tjänstepersoner på både fylkes- och kommunnivå, att en av de stora utmaningarna för hantering av mark- och vattenanvändning är hur olika kvaliteter värdesätts och kommuniceras i beslutsunderlag. Framtagandet av nya metoder för hur kvaliteter ska värderas inom olika sektorsområden och hur dessa sedan framställs i förhållande till varandra i beslutsunderlag framkommer som angeläget.

## **7.9 Sammanfattande diskussion kring förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg**

I detta kapitel har jordbruksmarkens förändringar i tätortsnära områden i Sandnes och Sarpsborg analyserats genom att utgå från jordbrukets aktiviteter i de specifika sociala och fysiska sammanhangen. Betydelserna av både aktörer och strukturella aspekter har undersökts för att förstå varför jordbruksmarken förändrats. I intervjuer med jordbrukare i tätortsnära Sandnes och ledaren för Bondelaget i Sarpsborg framkommer att ett intresse för jordbruk samt ansvarskänslor för tidigare och kommande generationer är de främsta motiven för jordbruksaktiviteter. Jordbruksmarken i de tätortsnära områdena påverkas av flera interagerande processer både inom och utanför jordbrukssektorn. Den tätortsnära kontexten är dock avgörande för studiernas resultat då den främsta orsaken till förändring av jordbruksmark till andra syften är konkurrens om utrymme från andra markanspråk. I detta sammanhang är handlingsutrymmet för jordbrukarna begränsat, då många andra aktörer och intressen också vill ta plats.

I Norge har jordbruksmark en reglerad prissättning vilket till viss del förhindrar försäljning av jordbruksmark till tätortsutbyggnad. För att jordbruksmark ska kunna säljas på den oreglerade marknaden krävs att den fysiska planeringen pekar ut marken som ett utvecklingsområde. Den offentliga förvaltningens planeringsbeslut är därför direkt utlösande för hur markanvändningen förändras i de tätortsnära områdena. Situationen för jordbruksmarken i de norska tätortsnära områdena innebär att den fysiska planeringens beslut fungerar både som en drivkraft till förändring av jordbruksmark och som ett av den offentliga förvaltningens verktyg för reglering av markanvändning.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

De markanspråk och samhällsintressen som identifierats i Sandnes och Sarpsborgs tätortsnära områden har i studien kategoriserats som möjliggörande respektive begränsande i relation till jordbruksmarkens bevarande. Denna framställning hjälper oss att förstå varför jordbruksmark förändras då det förtydligar vilka konflikter som finns i det tätortsnära utrymmet. Resultaten visar att trots strikta nationella mål om bevarande av jordbruksmark fortsätter den tätortsnära marken att hårdgöras av bostäder och offentlig service, näringsliv samt kommunikationer. Anledningen till att dessa intressen prioriteras framför jordbruk i närheten av städer är faktisk och önskad befolkningstillväxt, som i sin tur ger ökade skatteintäkter till kommunerna. En ökad befolkning innebär att fler bostäder och arbetsplatser behövs och mer mark förändras till hårdjord yta.

I Norge har statliga riktlinjer för en samordnad areal- och transportplanering, ATP-principer, funnits sedan år 1993. Principerna innebär att förtätning av befintliga tätorter ska prioriteras för att effektivisera användning av areal till bebyggelse samt minimera transportbehovet för befolkningen och därmed utsläpp av växthusgaser. Både den regionala och kommunala planeringen i fallstudiekommunerna prioriterar i hög utsträckning förtätningsstrategier. En stor andel av de obebyggda arealerna i de tätortsnära områdena i Sarpsborg och Sandnes är jordbruksmark. Förtätning kan därför medföra en förändring av dessa marker.

Jordbruksmark kan även gynnas av olika markanspråk och samhällsintressen, men det beror på vilken typ av brukande som pågår på markerna. Möjliggörande samhällsintressen för jordbruksmark i tätortsnära Sandnes och Sarpsborg är jordvern, kulturminnen och kulturmiljöer, naturvärden och biologisk mångfald samt rekreation och friluftsliv. Genom att retoriskt sammanlänka dessa samhällsintressen kan de skilda intressenas argument och prioritering öka då det blir ett starkare gemensamt intresse kopplat till samma område i det fysiska landskapet. Detta görs till exempel i arealkategorin LNF(R)-områden i den norska fysiska planeringen. De olika värdena i LNF(R)-områden kan därmed stärka varandra i argumentationen för bevarande, men det ska också påpekas att det finns konflikter inom områdena och mellan de olika samhällsintressena. Konflikterna är framförallt relaterade till en intensiv livsmedelsproduktion och ett högintensivt friluftsliv. En stark prioritering av friluftsliv, rationell livsmedelsproduktion och effektivisering av jordbruket gör därför att det finns svårigheter att tidsrumsligt sammanlänka de olika värdena.

## 7. Förändring av jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg

För att mer ingående analysera varför jordbruksmarken förändras i de tätortsnära områdena har den fysiska planeringens beslutsprocesser undersökts. Från seminariediskussioner med forskare och tjänstepersoner framkommer att relationerna mellan offentlig förvaltning på nationell, regional och lokal nivå är viktiga för att förstå hur prioriteringarna mellan olika markanspråk går till, och vilka beslut om markanvändning som fattas i den fysiska planeringen. Detta bekräftar tidigare forskning kring planering och miljö- och resurshantering (Allmendinger, 2002; Emmelin & Lerman, 2006; Olwig, 2005).

I fallstudieområdena har regionala plansamarbeten om markanvändning funnits sedan slutet av 1990-talet. Fallstudierna kan därför ses som exempel på kommuner där en stärkt regional styrning och utvecklandet av regionala arenor för planeringsfrågor skett. Det kommunala handlingsutrymmet i den fysiska planeringen har inskränkts och samtidigt har bevarandevärden i större utsträckning prioriterats i planeringen. I seminariediskussioner framkommer att balansen mellan central och lokal styrning är viktig att diskutera, då en ökad regional och/eller statlig styrning kan innebära ökad prioritering av bevarandevärden och miljöhänsyn i planeringsbeslut, samtidigt som det kan innebära att kommunernas beslutsfattare och dess invånares möjligheter till delaktighet minskar.

I de tätortspräglade fallstudierna Sandnes och Sarpsborg är det framförallt efterfrågan på utrymme till andra markanspråk som orsakat och orsakar förändring av jordbruksmark. Markanspråk såsom bostäder, infrastruktur, näringsliv och handel är i konflikt med den tätortsnära jordbruksmarken. Det framkommer att det inte nödvändigtvis är brist på kunskap som orsakar att bevarandevärden försvinner, utan istället att andra samhällsintressen prioriteras. Det understryker att användningen av den tätortsnära marken är en fråga om politiska prioriteringar.



## 8. DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS FÖRUTSÄTTNINGAR

”The research explores the merits and drawbacks of different modes of ordering, and along with that, of different kinds of coordination.”  
*“Actor network theory. Sensitive terms and enduring tensions” Mol (2010, s. 264).*

”En mer bærekraftig utvikling forutsetter en arealforvaltning som integrerer miljø- og nærings spørsmål, spesielt i pressområder. Vi mangler kunnskap om hvordan dette kan gjøres.(...) Vi trenger mer kunnskap om hvordan maktforhold og styringssystemer fungerer med hensyn til arealbruk og hvordan dette kan utvikles i et demokratiperspektiv, spesielt når det gjelder lokale relasjoner og styringsstrukturer.” *FoU-strategien ”Miljø21 – Miljø i alt” av Norske forskningsrådet (2014, s. 64)*

### 8.1 Introduktion

Försiktighetsprinciplen tillsammans med en medvetenhet om de värden och samhällsintressen utöver livsmedelsproduktion som jordbruket bidrar med innebär att det är problematiskt att jordbruksmark i Sverige och Norge förändras till annan användning. Det är därför relevant att diskutera vilka förutsättningar för att påverka att jordbruksmark förändras som finns i den offentliga förvaltningen, samt vilka utmaningar och förändringsmöjligheter som kan finnas.

## 8. Den offentliga förvaltningens förutsättningar

I detta kapitel analyseras och diskuteras den offentliga förvaltningens regleringar av jordbruksmark och jordbruk i Sverige och Norge. De regleringar som berörs är den fysiska planeringen kring mark- och vattenanvändning samt de ersättningssystem som finns för jordbruksaktiviteter. Inledningsvis sammanställs likheter och skillnader när det gäller reglering av jordbruksmark och jordbruk i Sverige och i Norge. Sedan analyseras den offentliga förvaltningens förutsättningar, utmaningar och förändringsmöjligheter gentemot reglering av jordbruksmark och jordbrukets aktiviteter. Analysen av den offentliga förvaltningens förutsättningar är grundad i de centrala aspekter som förekommer mellan människor och den fysiska omgivningen (se avsnitt 3.3). Det innebär att den offentliga förvaltningen är präglad av hur den är organiserad, vilka synsätt som finns och vilka praktiska metoder som används för att genomföra beslut. Tre överlappande aspekter av beslutsfattande undersöks (se avsnitt 4.5.3). Dessa är betydelsen av: 1) organisering i form av ansvarsfördelning mellan institutionella nivåer 2) tillvägagångssätt i förhållande till synsätt på styrning och på jordbruksmark 3) verktyg för genomförande.

Det är viktigt att påpeka att den offentliga förvaltningen av jordbruksmark och jordbruksaktiviteter ständigt förändras. Av praktiska skäl har undersökningarna anpassats till de tidsmässiga avgränsningarna i fallstudierna. Det innebär att senare tids förändringar i den offentliga förvaltningen inte undersökts. Det gäller bland annat förändringar i den offentliga förvaltningen i Sverige där arbete pågår med en strategi för hållbar markanvändning på statlig nivå och att en översyn av Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden tillsats (Miljödepartementet, 2013; SOU, 2013). I Norge har man sedan valet i oktober år 2013 en ny regering som har nya politiska ambitioner och målsättningar. Vad det innebär för den offentliga förvaltningen av jordbruk och jordbruksmark återstår att se.

## 8.2 Regleringar i Sverige och i Norge

### 8.2.1 Den planmässiga regleringen av mark- och vattenanvändning

Det finns möjligheter att reglera att jordbruksmark hårdgörs i både Sverige och Norge. Hur mark- och vattenområden ska användas beslutas framförallt i den markanvändningsplanering som sker på kommunal nivå.

Sett i ett internationellt ljus finns likheter i de två ländernas ansatser gentemot styrning, till exempel gällande en enhetlig statlig makt, en progressiv skattepolitik, alla invånares rätt till välfärd och den kommunala nivån som den primära nivån av offentlig service<sup>29</sup> (jmf. Böhme, 2002; Hofstad, 2013).

Det finns två konkreta skillnader mellan de två ländernas planeringssystem över mark- och vattenanvändning. I den norska kommunala översiktliga planeringen, så kallade kommunplaner, är kartan över arealanvändningen och tillhörande bestämmelser juridiskt bindande. Den motsvarande svenska planeringen, översiktsplanering, är vägledande och inte juridiskt bindande. Genom att de norska planerna är juridiskt bindande finns därmed möjlighet till mer tydlig styrning för vad som får göras, var och när. Viktigt att poängtera är att de översiktliga planerna i Norge *kan* vara mer styrande, men detta beror på hur de formuleras och hur konkreta riktlinjer som fastställs.

Den andra tydliga skillnaden mellan de två ländernas plansystem är att i Sverige är det enbart den kommunala nivån som kan ta fram och driva planer, både översiktliga och mer detaljerade. Sedan år 1985 kan privata aktörer ta fram och driva detaljplaneprocesser i Norge, så kallade regleringsplaner. Tidigare studier över Norges planering visar att upp till 90 procent av regleringsplaner tas fram av privata aktörer (Falleth et al., 2010). Detta medför att privata

---

<sup>29</sup> I både den norska och den svenska grundlagen står det uttryckligen att folkrätten ska realiseras genom ett representativt och parlamentariskt statskick. I den svenska grundlagen står det också att detta ska ske genom kommunalt självstyre, vilket det inte gör i den norska. Det finns i Norge delade meningar om det spelar någon roll att de norska kommunernas självstyre inte regleras i grundlagen. Vissa anser att det bör skrivas in för att säkra det demokratiska styrsystemet. Andra menar att det inte är nödvändigt eftersom det redan är så djupt förankrat och ytterligare andra menar att en sådan konstitutionell förändring skulle försvaga den statliga nivåns styrningsmöjligheter (Stokstad, 2012; 2014).

## 8. Den offentliga förvaltningens förutsättningar

utvecklingsfirmor sätter press på var bebyggelse ska ske. Falleth et al. (2010) belyser att det inte är politiska beslut, utan främst förhandlingar mellan planerare och marknadsaktörer som sätter agendan för bebyggelseutvecklingen i många urbana områden i Norge. Eftersom privata utvecklingsfirmor främst drivs av ekonomiska vinstintressen, riskerar deras planer att inte ta hänsyn till aspekter som kontextuellt sammanhang, externa effekter eller allmänna intressen. För att utveckla en mer hållbar markanvändning är det viktigt att integrera dessa aspekter vid planeringen av mark- och vattenanvändning. Å andra sidan kan möjligheten för privata aktörer att ta fram planer bidra till högre kostnadseffektivitet då kostnaderna för den offentliga förvaltningen kan minska (jmf. Hofstad, 2013).

Hofstad (2013) menar med hänvisning till planeringen av mark- och vattenanvändning, inklusive förvaltning av skyddade områden, att vilken roll och hur stort inflytande lokala aktörer ges är av stor betydelse för skillnader mellan de båda ländernas styrning. Det norska planeringssystemet kan, genom att lokala aktörer deltar i högre utsträckning, uppfattas som mer oförutsägbart och fragmentariskt än det svenska, som är mer tidseffektivt och konsekvent. Den svenska planeringen anses å andra sidan ha en lägre grad av förankring i civilsamhället, eftersom andra intressenter och aktörer än tjänstepersoner inom förvaltning integreras i mindre utsträckning. Enligt Hofstad har den norska planeringen i praktiken därför högre legitimitet.

Gällande jordbruksmark är det tydligt att den norska jordbruksmarken prioriteras som nationellt intresse då det förekommer statliga påtryckningar om bevarande av jordbruksmark i den kommunala planeringen. Ett ökat skydd av jordbruksmark har lyfts av statliga myndigheter och ministrar vid flera tillfällen sedan mitten av 1990-talet (Miljøverndepartementet, 1997b; Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2006; 2010). Genom årlig inrapportering av statistik finns också en medvetenhet om hur mycket mark varje kommun planerar att omvandla från respektive till jordbruksmark (Statistisk Sentralbyrå, 2014). Det finns även tillgång till kunskapsunderlag för jordbruksmarkens kvalitet som kan användas vid planering av markanvändning (Norsk institutt for skog og landskap, 2014). I Sverige har jordbruksmarken inte varit speciellt uppmärksammas på nationell nivå sedan 1970-talet. Jordbruksmarken beskrivs dock som av nationellt betydelse i den svenska Miljöbalken, men det är upp till kommunerna att ansvara för att prioritering sker. En studie av Jordbruksverket (2013c) visar att kommunerna inte tar hänsyn till lagstiftningen. De svenska miljö kvalitets-

## 8. Den offentliga förvaltningens förutsättningar

målen understryker också att jordbruksmarkens produktionsmässiga, miljömässiga och kulturella värde ska bevaras och stärkas. Hur detta ska gå till är dock inte tydligt.

Sedan 1985 finns det i den norska Plan- och byggnadslagen (PBL) möjligheter att i den kommunala planeringen peka ut arealkategorin lantbruks- natur och friluftsområden samt rendrift, LNF(R)-områden. Det kan ses som ett verktyg för att öka prioriteringen av dessa intressen gentemot andra markanspråk. Inom arealkategorin LNF(R) regleras också markanvändningen; för att bevara så mycket jordbruksmark som möjligt är det inte tillåtet med aktiviteter, bebyggelse eller verksamheter som inte har direkt anknytning till lantbruk, naturförvaltning, friluftsliv eller rendrift (så kallad platsbunden eller stedbunden näring). I Sverige finns ingen sådan arealkategori i lagstiftningen.

### 8.2.2 Styrning av jordbrukets aktiviteter

Jordbruk som aktivitet i Sverige och Norge regleras främst genom ekonomiska ersättningar som utgår per produktionsyta respektive för upprätthållandet av kultur- och naturvärden.

Jordbrukspolitiken i både Norge och Sverige stöttar framförallt jordbruk genom ersättningar som är frikopplade från produktion. Stöden betalas ut per hektar, oavhängigt producerad mängd, vad som odlas eller vilken kvalitet. Den här formen av arealbidrag eller gårdsstöd kan därmed ses som ett bidrag för att upprätthålla marken i aktivt bruk. I både Sverige och Norge förekommer även ersättningar till de värden utöver livsmedel som produceras inom jordbruket, till natur- och kulturvärden. Jordbruket i båda länderna har blivit allt mer marknadsintegrerat och jordbrukspolitiken är i ökad grad beroende av internationella förhandlingar och premisser inom WTO och EES-avtal. Att de ekonomiska ersättningarna till jordbruket är frikopplade från produktion kan göra att de är lättare att argumentera för i förhandlingar med WTO (Hageberg, 2013; Potter & Tilzey, 2005; 2007; Rustad, 2004; Vangsgreven Stubberud, 2007).

Jordbrukspolitiken i de två länderna skiljer sig också åt. Skillnaderna grundar sig dels i variationer i de fysiska förutsättningarna för jordbruk men även i sociala och politiska olikheter. En viktig skillnad mellan länderna är att den norska jordbrukspolitiken har ett uttalat fokus på nationell matsäkerhet och hänsyn till regionala bruksvariationer. Det finns även stora åtskillnader gällande hur stora överföringar av offentliga medel som går till jordbruket i

Sverige respektive Norge. Norge stöttar sin produktion i betydligt högre grad än Sverige (OECD, 2011).

### 8.3 Horisontell och vertikal styrning och maktfördelning

Det finns olika synsätt kring hur samhället ska styra resurs- och markanvändning. De olika synsätten har tidigare framställts som positivistisk och rationell planering gentemot olika post-positivistiska och kommunikativa teoriskolor. De kan också ses som att det finns olika paradigmer kring styrning av resurser. De synsätt som den offentliga förvaltningen präglas av påverkar beslutsfattandet. Påverkan sker genom den organisation som byggs upp, dess ansvarsfördelning mellan institutionella nivåer och mellan sektorer, men även av de tillvägagångssätt som väljs; de beslutsunderlag och aktörer som är inblandade, samt hur beslut implementeras (Allmendinger, 2002; Emmelin & Lerman, 2006; Olwig, 2005).

Tidigare forskning visar att reglering och förvaltning av mark- och vattenanvändning bör bygga på kontextspecifik hänsyn till förutsättningar och problem (Ostrom, 2007; 2009; Ostrom et al., 2007; Plieninger & Bieling, 2012; Qasim et al., 2013). Det kan därför anses fruktbart att utgå från den offentliga förvaltning som vi har i Sverige och i Norge för att undersöka dess förutsättningar för att påverka jordbruksmarkens förändring. Arbetets studier och analys av den offentliga förvaltningen påvisar att jordbruk och jordbruksmark regleras genom både horisontell och vertikal maktfördelning och styrning (jmf. Hovik et al., 2010; Hägerstrand, 2001). Den horisontella maktfördelningen innebär att det sker olika avvägningar mellan funktionellt avgränsade sektorsintressen i den fysiska miljön och den vertikala maktfördelningen syftar till ansvarsfördelningen mellan olika institutionella nivåer. Hur den horisontella (eller rumsliga) maktfördelningen samspelar med den vertikala gällande jordbruksmark diskuteras nedan.

Allmendinger (2002) menar att olika institutionella planeringsnivåer i olika kontexter tolkar förutsättningar, problem och lösningar på olika vis. Kommuners tolkningar och prioriteringar av nationella och regionala målsättningar och riktlinjer måste därför förstås genom den önskade

## 8. Den offentliga förvaltningens förutsättningar

utvecklingen på lokal nivå. Anpassning till lokala förhållanden måste också ske eftersom övergripande målsättningar annars inte skulle kunna införas. I Sverige och Norge är det framförallt i den kommunala fysiska planeringen som den horisontella maktfördelningen mellan olika sektorsintressen eller markanspråk beslutas. Till exempel är upprätthållandet av jordbruksmarken i Hållnäs i konflikt med bevarandet av natur- och kulturvärden i form av områdeskydd. Vidare prioriterar de kommunala nivåerna i Sandnes och Sarpsborg förtätning av bebyggelse och områden för friluftsliv framför jordbruksmark i de tätortsnära områdena. Detta är tydligt kommunala prioriteringar av statliga målsättningar, som på lokal nivå är motsättande. Jordbruksmarken i de tätortsnära områdena i Sandnes och Sarpsborg är i konflikt mot direkta utbyggnadsintressen, men även mot klimat- och miljöåtgärder i form av förtätningsstrategier och det tätortsnära friluftslivet. Det kontextuella perspektivet tydliggör konflikterna om det begränsade utrymmet mellan vad som kan ses som "miljövänliga" intressen. Det innebär att det inte finns någon objektivt "mest hållbara" eller "miljübästa" lösning på markanvändningen, utan detta beror på vilka värden eller sektorsintressen som sätts främst.

En av utmaningarna i dagens svenska och norska markanvändningsplanering ligger i att den kommunala planeringen i mindre utsträckning, än vad statliga och regionala myndigheter och departement anser är önskvärd, tar hänsyn till målsättningar kring bland annat miljöhänsyn och bevarande av natur- och kulturvärden. I det norska plansystemet förekommer överklagansmöjligheter från regional nivå gentemot kommunala beslut. I det svenska systemet finns också möjligheter för den regionala nivån att påverka kommunala beslut, men framförallt om det rör verksamheter eller områden som kategoriserats som riksintressen enligt Miljöbalken. Jordbruksmark är inte utpekad som riksintresse utan enbart som nationellt intresse vilket i praktiken gör att det är kommunerna som har ansvaret.

Förvaltningens organisering i olika institutionella nivåer spelar stor roll för vilka beslut som fattas kring markanvändning. Studierna i Sandnes och Sarpsborg visar att den offentliga förvaltningens organisering för *hur* beslut fattas påverkar *vilka* beslut som fattas. Att de norska fallstudieområdena har en stark regional planering är specifikt i en norsk kontext. De arealstrategier som beslutats på regional nivå sedan mitten av 1990-talet sätter prägel på den kommunala planeringens handlingsutrymme och därigenom de beslut som fattas. I seminariediskussionerna framkommer att den kommunala nivån värderar andra typer av kvaliteter och samhällsintressen jämfört med den

## 8. Den offentliga förvaltningens förutsättningar

regionala och nationella nivån. Det framgår även att en stark regional planering, eller högt nyttjande av överklagansmöjligheter, innebär en risk att lokala värderingar blir underprioriterade i konsekvensutredningar och beslut. För att säkerställa att lokala värden tas hänsyn till i beslutsprocesser framhålls att det är viktigt att högre institutionella nivåer förmedlar det kommunala förvaltningsansvaret över det som, utifrån det kommunala perspektivet, uppfattas som värdefullt.

Det kommunala självstyret och den kommunala planeringen av mark- och vattenanvändning understryks som centralt i både den svenska och norska lagstiftningen (Harvold et al., 2008; Hermelin, 2005; Holm, 2007). En slutsats från tidigare forskning är att den norska och svenska planeringen är förhållandevis kommunikativ och demokratisk. Genom det kommunala självstyret fattas beslut om mark- och vattenanvändning nära medborgarna, i dialog mellan berörda aktörer (Böhme, 2002; Emmelin et al., 2010; Emmelin & Lerman, 2006; Hofstad, 2013; Holm, 2007; Kalbro et al., 2010; Strömberg, 2007). Att flytta beslut om markanvändning till högre institutionella nivåer har i tidigare forskning framkommit som en lösning för att i högre utsträckning prioritera miljövärden, såsom bevarande av jordbruksmark. Detta eftersom den regionala nivån har ett vidare territoriellt perspektiv och i högre utsträckning tar hänsyn till expertkunskap (Elgåker, 2011; Emmelin & Lerman, 2006; Harvold et al., 2008; Qviström, 2008b; Qviström, 2009; Saglie et al., 2006). Studierna i Sandnes och Sarpsborg talar också för att det är en fungerande lösning för att bevara jordbruksmark. Det är dock viktigt att understryka att det är tveksamt om förflyttning av makt och beslutsansvar till högre institutionella nivåer automatiskt löser konflikterna mellan olika målsättnings- och sektorsintressens utrymmesanspråk i det fysiska landskapet. Även på regional och statlig nivå finns konflikter om markanvändning och motsättande målsättningar. Det är heller inte givet att högre institutionella nivåer prioriterar jordbruksmark framför annan markanvändning utan det beror på vilken politik som förs. Att den regionala planeringen av markanvändning prioriterar jordbruksmark i Sandnes och Sarpsborg beror på att den kommunala, regionala och statliga politiken under den undersökta perioden prioriterat jordbruk som markanspråk och samhällsintresse.



## 8.4 Den offentliga förvaltningens

### tillvägagångssätt

#### 8.4.1 Uppfattningar av jordbruk påverkar regleringarna

Centralt för den offentliga förvaltningens tillvägagångssätt är de uppfattningar som finns om jordbruk och vilka värden som tillskrivs jordbruksmark. I detta avsnitt diskuteras uppfattningar om jordbruk som kunnat utläsas i studerade beslutsprocesser kring markanvändning.

Värden som vi knyter till den fysiska miljön är av betydelse för de aktiviteter vi utför men även för den offentliga förvaltningens prioriteringar och beslut (se avsnitt 3.3). Till exempel är politikerns och tjänstepersonens uppfattningar om vad som är bevarandevärdt, respektive vad som tillhör landsbygden landskap, avgörande för utpekandet av skyddsområden för natur- och kulturvärden i Hållnäs, vilka värden som ska erhålla ekonomiska ersättningar samt vad som ska räknas som en platsbunden näring i Sandnes och Sarpsborg. Uppfattningar och perspektiv kring jordbruket påverkar också hur det värderas gentemot andra markanspråk och samhällsintressen i den fysiska planeringen.

Både i tidigare forskning (Brandt, 2003; Bucht, 2004; Elgåker, 2011; Eriksson, 2013; Holmes, 2008; Primdahl & Søderkvist Kristensen, 2011; Saltzman & Svensson, 1997; Setten, 2002; Stenseke, 1997; Wästfelt, 2004) och i studierna i Sarpsborg, Sandnes och Hållnäs framkommer att det inom jordbruket finns en variation av olika aktiviteter, värden och samhällsintressen. Det innebär bland annat att jordbrukare motiverar sitt brukande på olika sätt och att de påverkas olika av de fysiska och sociala sammanhang som de existerar i. Brukare utför jordbruksaktiviteter för livsmedelsproduktion, men även för bevarande- och rekreationsvärden. Denna variation i aktiviteter, betydelser och samhällsintressen är ofta nämnd i den offentliga förvaltningen av jordbruk och markanvändning, men dess innebörd är inte fullt ut uppmärksammat. Bland annat framkom det under seminariediskussioner i Sandnes och Sarpsborgs kommuner, att det moderna jord- och skogsbruket (produktionsbruk) kan innebära att kulturmiljövärden och naturvärden (bevarande- och/eller rekreationsbruk) försvinner, då ett högintensivt brukande inte nödvändigtvis sammanfaller med dessa intressen. Ett multifunktionellt jordbruk är ledord i både den svenska och norska politiken. Men utmaningarna för att uppnå ett

## 8. Den offentliga förvaltningens förutsättningar

sådant jordbruk bör göras tydligare. En fortsatt rationalisering och intensifiering av jordbruket gör att det blir allt svårare att upprätthålla bevarande- och rekreativvärden.

Vidare medför användning av områdesskydd för att bevara lantbrukets naturvärden och kulturmiljövärden begränsningar för fortsatta jordbruksaktiviteter. Till exempel visar studierna i Hållnäs att andelen (skogs)mark inom skyddade områden har ökat över tid. Det har inskränkt markägares rättigheter till sina marker och försvårar utvecklingen av inkomstbringande aktiviteter. I förlängningen kan detta leda till att jordbruksmark tas ur bruk och att de natur- och kulturvärden som miljöersättningar och skyddsområden ska bevara riskerar att försvinna (jmf. Mittenzwei et al., 2010 som uttrycker liknande problematik gällande kulturlandskapsvärden i Norge).

Arbetets resultat och analys visar att jordbruket och jordbruksmarken i fallstudierna påverkas av den fysiska närheten till helt andra aktiviteter och markanspråk. Resultaten visar på en upplösning av vad som traditionellt ansetts vara urbana respektive rurala aktiviteter. Aktiviteter som traditionellt inte tillhört lantbruket utvecklas för att möjliggöra inkomster för jordbrukarna. Teaterlador, hotell och uppställning av husvagnar är tre exempel från Sandnes och Sarpsborg. Även i ett glesbygdspreglat område som Hållnäs är jordbruket beroende av "urbana" aktiviteter. De flesta i bygden pendlar till lönearbete i urbana områden och semesterbesökare ses som möjliggörande för bygdens framtid. Även om retoriska förändringar skett fokuserar jordbruks- och landsbygdspolitiken i Norge såväl som i Sverige framförallt på livsmedelsproduktion och sammankopplar inte aktiviteter och verksamheter i ett bredare tidsrumsligt perspektiv (jmf. Brauer & Dymitrow, 2014; Harvold & Nordahl, 2012; Marsden, 2003; Wilson, 2001; Voutilainen & Wuori, 2012). Strikta gränsdragningar mellan urban och rural markanvändning, och förlegade uppfattningar kring jordbruk i den offentliga förvaltningen, kan innebära att politik och förvaltning inte stämmer överens med situationen för jordbruket. Om den offentliga förvaltningen ska ta hänsyn till dagens situation behöver existerande uppfattningar om vad jordbruk är diskuteras.

### 8.4.2 Behov av integrerade beslutsprocesser kring markanvändning

Av betydelse för den offentliga förvaltningens tillvägagångssätt är även vilka synsätt som finns kring styrning. I detta avsnitt diskuteras synsätt på styrning utifrån de aktörer som är inblandade i beslutsprocesserna. Tidigare forskning framhåller att fysisk planering i Sverige och Norge präglas av kommunalt beslutsfattande där dialog med berörda är centralt (Böhme, 2002; Hofstad, 2013; Kalbro et al., 2010). Tydlighet och transparens i beslut och tillvägagångssätt anses också viktigt för att skapa planeringsprocesser som ges legitimitet och där det finns tillit till varandra samt en önskan om att komma överens. Kommunikationen mellan aktörer i planeringsprocesserna ses också som avgörande för att kunna ha ett helhetsperspektiv på olika alternativ för användning och konsekvenser av ny markanvändning. Detta arbetes resultat visar att denna bild av den fysiska planeringen behöver nyanseras.

De flesta beslut om markanvändning i de tätortsnära områdena i Sandnes och Sarpsborg fattas genom dialog mellan tjänstepersoner, politiker och aktörer intresserade av exploatering. Beslutsunderlagen bygger på tjänstepersoners, konsulter och forskares expertkunskap, bedömningar, beräkningar och värderingar. Perspektivet på Hållnäs som ett område fyllt av natur- och kulturvärden som ska bevaras förmedlas genom planeringsdokument och skyddsområdets förvaltningsprogram. Experters värderingar och viktningar av natur- och kulturvärden fungerar som underlag i förvaltningsplaner. Resultaten i arbetets fallstudier visar därmed att landsbygdens aktörer i liten utsträckning är involverade i utformning av förvaltningssystem och/eller i den offentliga förvaltningens markanvändningsbeslut. I både Sverige och Norge är det lagstadgat att berörda aktörer genom samråd ska göras delaktiga i beslut. Att räknas som berörd och därmed ges möjligheter till att göra sin röst hörd är dock inte samma sak som att bli lyssnad på och integrerad i beslutsfattandet.

Att landsbygdens aktörer inte tydligt integreras i den fysiska planeringen beror antagligen på att den översiktliga planeringen i både Sverige och Norge framförallt har ett fokus på urbana områdens utveckling eller utveckling av "urbana" aktiviteter och markanspråk. Landsbygdens markanvändning regleras och hanteras istället genom att fokusera olika sektorsintressen i olika områden, till exempel genom det svenska riksintressesystemet och den norska arealkategorin LNF(R). Markanvändningen på landsbygden har traditionellt hanterats genom det som anses vara allmänna intressen: jordbrukspolitik, miljöpolitik och regional utvecklingspolitik. Intressen där rationalisering för att

öka den funktionella användningen av områdena varit central (jmf. Eriksson, 2013; Halvorsen Thorén & Saglie, 2008; Harvold et al., 2008; Qviström, 2007; Qviström, 2008b; Reiter, 2004; Saglie et al., 2006). Detta ses till exempel i den offentliga förvaltningen kring områdesskydd där expertkunskap och miljömässig effektivitet prioriterats. Det kan dock vara dags att utveckla nya former av förvaltning för landsbygden, inte minst i tätortsnära områden där många olika aktörer och intressen är i konflikt om utrymmet (jmf. Elgåker, 2011; Harvold et al., 2008; Qviström, 2007; Reiter, 2004).

Det finns behov av proaktiva beslutsprocesser kring markanvändning med perspektiv utöver urbana områden. Detta eftersom det finns utmaningar i relationerna mellan enskilda och allmänna intressen eller rurala markägares rättigheter till sin mark gentemot "väsentliga samhällsintressen". Även rurala områdets värden och perspektiv behöver integreras och analyseras, särskilt med tanke på att flera motstridiga intressen gör anspråk på landsbygdens utrymme.

## 8.5 Styrmedel för att reglera förändring av jordbruksmark

### 8.5.1 Den offentliga förvaltningens verktyg påverkar jordbrukets aktiviteter

Av betydelse för den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka jordbruksmarkens förändring är också de verktyg eller metoder som används för att implementera beslut om markanvändning. Utpekandet av olika zoner, såsom skyddade områden, är ett av de verktyg som förvaltningen i Sverige och Norge använder sig av, ekonomiska ersättningar för vissa värden i den fysiska miljön är ett annat.

Studierna i det glesbygdspåglade Hållnäs visar att den offentliga förvaltningens verktyg påverkar jordbruksmarkens förändring. I Hållnäs har det expertbetonade miljöperspektivet tydligt varit drivande i förvaltningen av markanvändning. De expertbetonade synsättet på styrning av markanvändning kan till exempel utläsas i de ekonomiska ersättningar som utgår till hantering

## 8. Den offentliga förvaltningens förutsättningar

av naturbetesmarker i Hållnäs. I sin avhandling om fäbodbrukande i Sverige beskriver Eriksson (2013, s. 215-224) att jordbrukares handlingsutrymme gällande villkor för olika ersättningar i princip är obefintligt. Eriksson fortsätter med att uttrycka att i Sverige prioriteras mätbarhet och övervakning av stödsystemet framför miljönytta, vilket innebär att det framförallt är myndigheternas experter och inte brukarna som avgör hur markerna ska skötas.

Även i de tätortsnära jordbruksområdena i Sandnes och Sarpsborg påverkar den offentliga förvaltningens verktyg jordbrukets aktiviteter, och därigenom jordbruksmarkens förändring. I samtal med tjänstepersoner på lantbruksavdelningarna framkommer att bedömningarna av vad som ska räknas som platsbunden näring i LNF(R)-områden är ett starkt maktmedel gentemot markägares handlingsutrymme. Ur ett brukarperspektiv är efterfrågan för att få utveckla nya verksamheter hög men kommunen tillåter generellt sett inte nya aktiviteter (i linje med platsbunden näring), eftersom möjligheter till alternativa inkomster ändå ses som stora i och med närheten till de urbana områdena.

### 8.5.2 Behov av att problematisera zoneringsom planeringsmetod

Över tid har den offentliga förvaltningens styrning av markanvändning blivit allt mer detaljerad i de tre fallstudieområdena. I den svenska fallstudien Hållnäs yttrar det sig framförallt genom ett ökat antal skyddade områden över tid. I de norska fallstudierna har den kommunala planeringen inskränkts för att öka arealeffektiviteten och tydliggöra utbyggnadsriktningar från regional nivå.

I linje med den vanligaste metoden för markanvändningsplanering i västvärlden delas områden i alla tre fallstudier in i olika zoner för olika användning (Parker & Doak, 2012). Sandnes kommun har till exempel en långsiktig gräns mellan jordbruk och bebyggelse för att förhindra hårdgörande av jordbruksmark, Sarpsborgs kommun prioriterar bevarande av friluftslivs-områden framför jordbruksmark inom tätortsområdet och i Hållnäs finns ett antal skyddsområden för att bevara olika natur- och kulturvärden. För jordbrukets fortsatta aktiviteter och jordbruksmarkens bevarande är tydligt utpekade aktiviteter och intressen i avgränsade områden både positivt och negativt. Det kan möjliggöra en mer miljömässigt och ekonomiskt hållbar markanvändning då det bidrar till arealeffektivitet och förutsägbarhet i

## 8. Den offentliga förvaltningens förutsättningar

markanvändningen i ett långsiktigt perspektiv. Detta är positivt för markägare och jordbrukare som därmed vet vilka marker som planeras att bebyggas respektive bevaras. Det kan dock även innebära att de utpekade aktiviteterna och samhällsintressena inte prioriteras lika starkt utanför områdena och att en "generaliserande" planering med starkt fokus på funktionsuppdelning utvecklas. Att inom vissa områden peka ut olika aktiviteter och värden som långsiktigt prioriterade framför andra är riskfyllt då genvägar i prioriteringar mellan markanspråk och samhällsintressen kan uppkomma. Diskussionen om vilka markanspråk som bör prioriteras i ett område kan därmed minska eller negligeras. Detta är problematiskt då standardiserade lösningar i planeringen kan begränsa en levande diskussion om hur vår fysiska omgivning ska se ut och vilka markanspråk och samhällsintressen som ska ges utrymme. Det är därför viktigt att problematisera zoneringsplanering som metod då den riskerar att dölja de avvägningar och gränsdragningar som görs bakom experters objektivitet och argument om arealeffektivitet och förutsägbarhet.

Det är också angeläget att fördjupa förståelsen om tid i förhållande till zoneringsplaneringsverktyg (Hägerstrand, 2001). Genom att peka ut tydliga gränser och områden där specifika intressen ska prioriteras riskerar den politiska process som fysisk planering är att förenklas. Kategoriseringar och beslutsunderlag är självklart nödvändiga för att kunna fatta beslut, men det är viktigt att tydliggöra att dessa inte är beständiga över tid, utan ständigt behöver omprövas och ifrågasättas. I Sverige finns ingen aktuell strategi, och inte heller kunskapsunderlag, för hur jordbruksmarkens produktionsvärde ska integreras i den kommunala fysiska planeringen. Tjänstepersoner på Jordbruksverket hänvisar till den åkermarksgradering som gjordes under 1970-talet och som grundas på den tidens skördar och förhållanden för jordbruket. Vidare visar studierna av de tätortsnära områdena i Sandnes och Sarpsborg att förtätning inom eller i anslutning till de tätortsnära områdena är ledande strategier för markanvändningsplaneringen både på kommunal och på regional nivå. Vad som inte diskuteras i planeringens dokument, i intervjuer eller under seminariediskussioner är att vad som uppfattas som tätortsnära områden, eller att vad som ses som inom den tätortsnära zonen, ständigt utvidgas i och med ny bebyggelse. En stor andel av de obebyggda arealerna runt tätorterna Sarpsborg och Sandnes är jordbruksmark och förtätning som strategi kan innebära en kontinuerlig bebyggelse på dessa marker. Ur ett jordbruksperspektiv finns tydliga risker att förtätningsstrategier innebär "de små stegens tyranni" för bebyggelse på jordbruksmark. Att påpeka problematiken med zoneringsplanering är dock inte samma sak som att mena att vi

## *8. Den offentliga förvaltningens förutsättningar*

måste överge zoneringsplanering som planeringsmetod. Men de konflikter som finns samt de avvägningar och gränsdragningar som görs måste klargöras.

I diskussioner om zoneringsplanering som planeringsmetod är det också viktigt att poängtera, som tidigare gjorts av bland annat Ehinger Berling (2006) och Svarstad et al. (2006) att medborgares delaktighet i planeringen och lokala perspektiv måste integreras. Går det att utforma en zonering som involverar lokal dialog och expertkunskap samt bevarande och aktiv användning?

# 9. JORDBRUKSMARKENS FÖRÄNDRING – DRIVKRAFTER OCH RELATIONER

## 9.1 Introduktion

Utifrån ett globalt försiktighetsperspektiv är det problematiskt att jordbruksmark förändras till andra syften i Sverige och Norge. Med hänsyn till framtida behov av livsmedelsförsörjning och till de värden och samhällsintressen utöver livsmedelproduktion som jordbruket bidrar till är det problematiskt att utan eftertanke överge respektive hårdgöra jordbruksmark. Särskilt hårdgörande av jordbruksmark till asfalt och bebyggelse är ett problem, eftersom denna förändring i princip är oåterkallelig. Avhandlingen syftar därför till att undersöka varför jordbruksmark förändras och den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka förändringen.

För att konkretisera och uppnå detta syfte har tre frågor formulerats:

1. Vilka är drivkrafterna bakom jordbruksmarkens förändring?
2. Vilka markanspråk förekommer på dagens landsbygd? Vilka är relationerna mellan markanspråken och jordbruksmarkens bevarande?
3. Vilka förutsättningar för att påverka jordbruksmarkens förändring har den offentliga förvaltningen genom fysisk planering och jordbrukspolitik? Vilka utmaningar och förändringsmöjligheter kan identifieras?

I detta kapitel presenteras avhandlingens svar på dessa frågor. Kapitlet diskuterar även avhandlingens bidrag till forskning samt ger utgångspunkter för fortsatta studier.



## 9.2 Drivkrafter bakom förändring av jordbruksmark

Avhandlingens resultat visar att orsakerna till varför jordbruksmark förändras varierar beroende på var jordbruksmarken är lokaliserad, vilka aktiviteter som förekommer i markerna och vilka värden markerna tillskrivs. Förändringar av jordbruksmark i Sverige och Norge sker i en kontext som utmärks av frihandel och avreglering men som också omgärdas av regleringsförsök genom olika mål och styrmedel. Jordbruksmarken förändras framförallt på grund av de ekonomiska förhållandena i jordbrukssektorn som präglas av internationell konkurrens och svårigheter att utveckla andra inkomstmöjligheter på dagens landsbygd. Vidare förändras jordbruksmark då andra markanspråk och samhällsintressen prioriteras i konkurrensen om det fysiska utrymmet, som till exempel näringslivetableringar, bostäder, infrastruktur och friluftslivs-områden.

I glesbygdsområden är effektivisering av brukandet för att anpassa det till rådande produktionsförhållanden, tillgång till andra inkomstmöjligheter och service centralt för att undvika att jordbruksmark förändras till andra ändamål. Slutsatserna från studierna i Hållnäs visar att jordbruksmark ibland upprätthålls av andra motiv än ekonomiska och att jordbruket bidrar med flera samhällsintressen än matproduktion. Vidare är brukandet beroende av närheten till en mängd andra aktiviteter och verksamheter utöver livsmedelssektorn för att upprätthållas.

I tätortsnära områden är det inte jordbruksmarkens kvalitet eller effektivisering av brukandet, utan istället närheten till tätort som är avgörande för förändring av jordbruksmarken (jmf. Barr, 2003; Buxton et al., 2006). Förändring från jordbruksmark till hårdgjord mark sker i tätortsnära områden på grund av efterfrågan på utrymme från aktörer med andra markanspråk; det vill säga för etablerande av bebyggelse, infrastruktur, näringsliv och handel. Att dessa intressen prioriteras framför jordbruk i eller i närheten av städer beror på faktisk eller önskad befolkningstillväxt. En ökad befolkning innebär att fler bostäder och arbetsplatser behövs och därför förändras mer mark till hårdgjord yta. Vidare är det viktigt att betona att jordbruksmark utgör ett mycket gott underlag för byggnation jämfört med annan mark. Kombinationen av tätortsnära läge, vanligen tydliga ägarförhållanden som underlättar köp, och att

marken tekniskt sett är ett gott byggnadsunderlag medför att jordbruksmark i tätortsnära områden attraherar byggnation.

Med utgångspunkt i ett kontextuellt landskapsperspektiv och en aktivitetsansats ses både aktörer och strukturella aspekter som styrande för jordbruksmarkens förändringar. Den kontextuella utgångspunkten har bland annat bidragit med en fördjupad analys av hur variationer över tid och på olika platser tar sig uttryck samt hur människan som aktör kan integreras i studier av markanvändningsförändringar. Som presenterats ovan visar studierna i Hållnäs, Sandnes och Sarpsborg att det är skillnader mellan glesbygdspräglade och tätortsnära områden gällande de drivkrafter som begränsar fortsatt brukande, orsakerna bakom förändringarna är olika. De fysiska och sociala sammanhangen ger brukarna olika handlingsutrymme gentemot sina marker. Hur mycket och vilken form av makt de har att bestämma över sina markers användning skiljer sig mellan glesbygds- och tätortsnära områden.

### **9.3 Vilka markanspråk formar dagens landsbygd och påverkar jordbruksmarkens bevarande?**

Resultaten från studierna i Hållnäs, Sandnes och Sarpsborg bekräftar tidigare forskning som framhåller att jordbruk bidrar till flera olika värden och samhällsintressen (Brandt, 2003; Bucht, 2004; Elgåker, 2011; Eriksson, 2013; Holmes, 2008; Saltzman & Svensson, 1997). De samhällsintressen som idag är relaterade till jordbruksmarken innefattar: *Produktion* av livsmedel, energi och råvaror; *Bevarande* av kulturmiljöer och kulturminnen samt av biologisk mångfald, av näringsämnenas kretslopp tillika jordens förmåga att rena, hindra och mildra övergödning och försurning därtill vattenförsörjning och vattenkvalitet samt; *Rekreation* genom vackra livs- och friluftsmiljöer.

Genom de analytiska begreppen möjliggörande, begränsande respektive direkt utlösande drivkrafter har relationerna mellan identifierade markanspråk och jordbruksmark analyserats. Det har därmed betonats att olika markanspråk och samhällsintressen fungerar begränsande respektive möjliggörande för varandra; att vissa intressen är i konflikt om utrymmet medan andra kan fungera som synergier. När det gäller jordbrukets markanvändning finns synergier mellan produktion av livsmedel, bevarande av naturvärden och biologisk mångfald,

kulturminnen och kulturmiljöer samt rekreation och friluftsliv. Det finns också konflikter mellan de olika samhällsintressena produktion, rekreation och bevarande i landsbygdens landskap. Det är inte säkert att en sorts (jordbruks)aktiviteter kan bidra med alla önskvärda värden eller samhällsintressen. Till exempel kan etablerandet av större jordbruksbyggnader och arrondering av åkermark med syfte att öka produktivitet och effektivitet för matproduktion ha negativa effekter på bevarandet av kulturminnen och biodiversitet i odlingslandskapet. Relationerna mellan matproduktion och andra samhällsintressen är därmed beroende av vilka jordbruksaktiviteter som sker.

Resultaten från undersökningarna i tätortsnära respektive glesbygdspreglade fallstudier förtydligar att jordbruksmarkens kontext måste uppmärksammas för att förstå relationerna mellan jordbruksmark och andra markanspråk. Till exempel framkommer att markanspråken infrastrukturinvesteringar, näringslivetableringar och bostadsområden är begränsande gentemot jordbrukets aktiviteter och jordbruksmark i de tätortsnära områdena i Sandnes och Sarpsborg. Prioriteringar av dessa intressen kan innebära förändring av jordbruksmark. I det glesbygdspreglade området Hållnäs skulle däremot sådana investeringar ses som möjliggörande, även om det skulle innebära att viss jordbruksmark förändrades, eftersom det kan medföra att jordbrukets aktiviteter kan fortgå genom bättre inkomstmöjligheter och livsmiljö. Detta innebär att hur relationerna ter sig – som begränsande eller möjliggörande – beror på i vilket tidsrumsligt sammanhang som jordbruksmarken studeras.

## **9.4 Hur kan den offentliga förvaltningen påverka jordbruksmarkens förändring?**

### **9.4.1 Möjligheter och utmaningar**

Avhandlingens resultat visar att skillnaderna i utvecklingsförlopp mellan Sveriges och Norges jordbruksmark framförallt beror på olikheter i den politik som förts i respektive land. Den norska politiken har lyckats bättre med att bevara jordbruksmark jämfört med den svenska. Det innebär med andra ord att

politik, regleringar och den offentliga förvaltningens organisering kan spela en betydelsefull roll för jordbruksmarkens förändring.

Analysen av den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka jordbruksmarkens förändring visar att den offentliga förvaltningen i båda länderna är organiserad i två övergripande dimensioner. Det finns dels en horisontell maktfördelning mellan olika sektorer av bevarande- respektive exploateringsintressen och dels en vertikal maktfördelning mellan olika institutionella nivåer i den offentliga förvaltningen (jmf. Hovik et al., 2010; Hägerstrand, 2001). Med den nuvarande organiseringen som utgångspunkt framkommer att möjligheter att öka den offentliga förvaltningens påverkan på jordbruksmarkens förändring framförallt finns i att:

- 1) mer tydligt särskilja det som idag definieras som jordbruksmark från traditionella jordbruksaktiviteter,
- 2) utveckla formerna för den fysiska planeringen av landsbygden samt
- 3) förflytta makt och ansvar för markanvändningsbeslut till högre institutionella nivåer.

Det som är mest centralt för att jordbruksmarken inte ska förändras till annan markanvändning är dock politisk vilja. Dessa möjligheter, som också utgör utmaningar, diskuteras mer ingående nedan.

#### **9.4.1.1 Skilj på jordbruksmark och jordbruksaktiviteter**

Om den offentliga förvaltningen ska reglera jordbruksmarkens förändring är det viktigt att förtydliga skillnaden mellan jordbruksmark och jordbruksaktiviteter. Att jordbruksmark bevaras från exploatering på ett sådant sätt att det finns möjlighet att vid behov återigen kunna ta den i anspråk är positivt för en god hushållning av jordbruksmark. I ett svenskt perspektiv är EU den gemensamma marknaden för handel, och åtgärder som gynnar det nationella jordbruket kan därför inte införas i rådande läge. I ett norskt perspektiv finns idag riktlinjer för vilka aktiviteter som är tillåtna i LNF(R)-områden. Detta kan vara begränsande för jordbrukets upprätthållande, men samtidigt gynna bevarande av jordbruksmark.

Resultaten i fallstudierna visar att den offentliga förvaltningens synsätt och verktyg påverkar jordbruket och därmed jordbruksmarkens förändring.

Centralt i tidigare forskning kring jordbrukare är att förhållningssättet varierar mellan olika brukare (se till exempel Primdahl & Søderkvist Kristensen, 2011; Stenseke, 1997; Wästfelt, 2004). Även i detta arbete framkommer att jordbrukare motiverar sitt brukande på olika sätt. Variationen av förhållningssätt medför att lantbruk innebär olika saker för olika jordbrukare. Att den offentliga förvaltningen och inte brukarna själva avgör hur de ska sköta sina marker riskerar därmed att undergräva fortsatta jordbruksaktiviteter. En möjlighet att gynna fortsatt brukande av marken, och därmed bevarandet av jordbruksmark, är därför att öka flexibiliteten gällande de värden som brukarna får ersättning för respektive de aktiviteter som uppfattas tillhöra jordbruket. Om jordbruksmark ska bevaras bör fokus ligga på att skydda markens produktionsförmåga och samtidigt ha en flexibilitet gentemot vilka aktiviteter som pågår i markerna.

Om den offentliga förvaltningen vill ta hänsyn till dagens situation för jordbruk finns behov av att diskutera och uppdatera uppfattningen av vad jordbruk är. Några frågor som man kan ha som utgångspunkt är: Vad är jordbruk och vad är inte jordbruk? Är det en särskild markanvändning som gör att något definieras som jordbruk eller är det snarare aktiviteter som möjliggör för enskilda jordbrukare att överleva på sin mark?

#### **9.4.1.2 Utveckla formerna för den fysiska planeringen av landsbygden**

I den fysiska miljön finns konflikter och synergier mellan olika aktiviteter och markanspråk. I Sverige och Norge är den fysiska planeringen ett centralt politiskt styrmedel för att belysa och göra avvägningar mellan olika värden, markanspråk och sektorsintressen. Det finns idag utmaningar i hur dessa avvägningar går till. Det är tveksamt om konflikter mellan bevarande- och rekreationsvärden gentemot etablerandet av vägar och bostäder samt produktion av livsmedel, träfiber eller mineraler kan lösas genom nuvarande tillvägagångssätt: experters utpekande av olika områdesskydd och otydliga beslutsprocesser inom den fysiska planeringen. En utmaning för den offentliga förvaltningen är att avvägningar mellan olika markanspråk och samhällsintressen behöver göras i en mer integrerad och transparent process för att beslut ska tillskrivas hög legitimitet.

Att arbeta för en mer integrerad och transparent fysisk planering av landsbygden innebär att nya tillvägagångssätt och verktyg kan behöva utvecklas.

Till exempel har utmaningar kring vilka aktörer som medverkar i den fysiska planeringens beslutsprocesser och zonerings identifierats som områden där förändringar kan göras. I den fysiska planeringen i både Sverige och Norge uttrycker lagstiftningen att beslut kring markanvändning ska föregås av att samråda med berörda aktörer. Det finns dock ingen reglering kring hur samrådets resultat ska integreras i beslutsfattandet. Det finns en tydlig ansats i både den svenska och norska planeringen att kommunikation och dialog ska vara ledande i planeringens beslutsprocesser. Frågan är med vilka som dialog förs samt hur de åsikter och det underlag som framkommer vid dialog faktiskt tas hänsyn till vid beslut? Hur sammanförs dialogbaserade och expertframtagna beslutsunderlag i konkreta beslutsprocesser? Vilka tillvägagångssätt och metoder används? Dessa frågor kan ses som särskilt viktiga i förvaltning av landsbygdens landskap, eftersom den fysiska planeringen traditionellt fokuserat urbana områden<sup>30</sup> medan rurala områden framförallt hanterats genom sektorspolitik (jmf. Halvorsen Thorén & Saglie, 2008; Harvold et al., 2008; Qviström, 2007; Qviström, 2008b; Reiter, 2004; Saglie et al., 2006). Det innebär att rurala områdets aktörer och perspektiv i mindre utsträckning involverats. Att fortsätta utveckla en fysisk planering som tydligare integrerar landsbygdens fysiska miljö och dess värden behöver inte innebära en ökad dialog med landsbygdens markägare och brukare. Däremot kan det ses som ett fördelaktigt sätt att skapa legitima beslutsprocesser med hänsyn till internationella åtaganden och där det finns en önskan om att komma överens (jmf. Hovik & Sandström, 2008; Sandström et al., 2008).

När det gäller zonerings bör diskussioner kring tidsdimensioner införlivas mer tydligt i planeringen. Det gäller bland annat de beslutsunderlag som används för att fatta beslut. Det är viktigt att klargöra att forskning och expertkunskap som underlagen baseras på inte är beständiga över tid, utan ständigt behöver omprövas och uppdateras. I Sverige finns brister i de kunskapsunderlag som används för att värdera jordbruksmarken som samhällsintresse i den fysiska planeringen. Detta särskilt gällande markens produktionsvärde då de kunskapsunderlag som finns tillgängliga på nationell nivå inte förnyats sedan 1970-talet. Även de strategier som används vid beslutsfattande är betydande för hur den fysiska miljön förändras. Till exempel innebär användandet av förtätningsstrategier för bebyggelseutveckling att jordbruksmark i tätortsnära

---

<sup>30</sup> Det urbana perspektivet i planeringen innebär till exempel att pågående markanvändning i form av jord- och skogsbruk tenderar att automatiskt (monetärt) värderas som mindre värd än bebyggd tomtmark (se Kalbro, 2002; 2007 som reflekterat framställer detta i läroböcker kring markexploatering).

områden riskerar att kontinuerligt bebyggas. När ny bebyggelse tillkommer i de tätortsnära områdena utvidgas det som uppfattas som innanför den tätortsnära zonen. De marker som uppfattas vara tätortsnära, och därmed önskvärda för bebyggelse, är således inte statiska utan beror både på hur och på när bedömningen görs<sup>31</sup>.

Att påpeka att det finns utmaningar i den nuvarande fysiska planeringen innebär ett ifrågasättande av föreställningar om en given resursanvändning i ett visst område. Det kontextuella synsättet belyser att bebyggelse och exploatering av mark och vatten måste ske någonstans – något måste förändras för att något annat ska skapas (Hägerstrand, 1983; Qviström, 2007). Det finns en tydlig maktdimension i att peka ut en markanvändning som dominerande eller önskvärd i ett specifikt område då det innebär att annan användning automatiskt nedprioriteras. Det finns därför behov av att tydliggöra den kunskap, de antaganden och värderingar som besluten bygger på för att skapa mer transparenta och mer demokratiska beslutsprocesser. Genom sådana förtydliganden kan en diskussion föras kring "vad som väljs bort" redan i analys- och projekteringsstadiet. Detta ska ses som ett försök att skapa dialog kring grunderna och metoderna för riskbedömningar, konsekvensutredningar och markanvändningsbeslut.

Variationen av intressen och anspråk kring vad utrymmet ska användas till innebär att det finns behov av att utveckla planerings- och beslutsprocesserna kring mark- och resursanvändning. Det finns särskilt behov av att utveckla en planering som inte gör uppdelningar mellan urbana och rurala områden. Ur ett aktörsperspektiv är det viktigt att vid en sådan utveckling beakta markägares rättigheter till sin mark, och inte enbart se (landsbygdens) landskap som en allmän och urban nyttighet.

#### **9.4.1.3 Förflyttning av makt till högre institutionella nivåer?**

Gällande vertikal maktfördelning bekräftar denna avhandling tidigare forskning som menar att en lösning för att bevara jordbruksmark kan vara att flytta ansvaret och makten för markanvändningsplanering till högre

---

<sup>31</sup> Problematiken uppdagades för mig i och med de flygbildstolkningar som genomförts inom det norska forskningsprojektet då den tätortsnära zonen fastställdes som 500 meter runt 1978 års respektive 1983 års stadsgräns.

institutionella nivåer (Elgåker, 2011; Emmelin & Lerman, 2006; Qviström, 2008b; Qviström, 2009). Viktigt att understryka är dock att det är tveksamt om förflyttning av makt och beslutsansvar till högre institutionella nivåer automatiskt löser konflikterna mellan olika målsättnings- och intressens utrymmesanspråk i det fysiska landskapet. Till exempel är det inte givet att högre institutionella nivåer prioriterar jordbruksmark framför andra markanspråk. Det beror på vilken politik som förs.

Att flytta beslutsansvar för markanvändning till högre institutionella nivåer kan innebära att jordbruksmark prioriteras högre jämfört med andra markanspråk och samhällsintressen. Det medför också en risk att beslutsprocesser och underlag för beslut sker än mer i dunkel för allmänheten. Att i Sverige<sup>32</sup> utveckla det regionala ansvaret för offentlig landskapsförvaltning utan att medvetandegöra vilka möjliga effekter det skulle kunna få kan inte ses som önskvärt om vi vill uppnå en mer hållbar markanvändning där sociala, ekologiska och ekonomiska aspekter tas hänsyn till. Till exempel måste högre institutionella nivåers fokus på arealeffektivitet, bevarande av naturvärden och expertkunskap vägas gentemot möjligheter till medborgardeltagande, lokala värderingar och sammanhang. För att utveckla en offentlig förvaltning präglad av proaktiv styrning av markanvändning talar avhandlingens resultat för en medveten diskussion kring fördelar och nackdelar med olika sätt att organisera och fördela ansvar. De olika planeringstraditionerna behöver alltså problematiseras.

Avhandlingens analys av den offentliga förvaltningens förutsättningar för att påverka jordbruksmarkens förändring har belyst ett behov av att fortsatt undersöka möjligheter och utmaningar med att utveckla mer hållbara beslutsprocesser. Detta är särskilt kopplat till funderingar kring vem som har och ska ha makten över marken, om hållbara beslutsprocesser ger hållbara beslut och tidsrumsliga perspektiv på både produktion och reglering av mark- och vattenanvändning.

---

<sup>32</sup> Dagens organisering av riksintressesystemet (lagstadgat i Miljöbalken) gör att den svenska regionala förvaltningsnivån har mindre möjligheter att påverka den kommunala förvaltningen gällande jordbruksmark jämfört med den norska.



## 9.5 Ett kontextuellt landskapsperspektiv för att förstå och reglera markanvändningsförändringar

I detta avsnitt diskuteras avhandlingens bidrag till forskning om markanvändningsförändringar. Med grund i ett kontextuellt landskapsperspektiv och en aktivitetsansats har jag i avhandlingen valt att studera förändringar av jordbruksmark genom att analysera drivkrafter bakom markanvändningsförändringar. Drivkrafter förstås i detta arbete som strukturella aspekter som påverkar aktörer, som i sin tur gör förändringar i den fysiska miljön. Avhandlingens analytiska begrepp (möjliggörande, begränsande respektive direkt utlösande drivkrafter) är formulerade för att understryka hur strukturella aspekter i de kontextuellt specifika fysiska och sociala sammanhangen påverkar jordbrukets aktiviteter. Genom ansatsen ses därmed både **aktörer och strukturella aspekter som styrande för tillvarons förändringar**. Så som diskuterades i kapitel 3 är det kontextuella landskapsperspektivet en del av den geografiska tradition som försöker förstå fenomen såsom de uppstår som grannar, istället för att se dem som separerade och borttagna från deras situationella relationer, som den dominerande delen av forskare föredrar att göra (Hägerstrand, 1983, s. 239). I arbetet har ordet sammanhang använts för att tydliggöra uppfattningen att de drivkrafter som påverkar våra aktiviteter inte finns fritt flytande, utan att de alltid är knutna till den fysiska miljön genom andra människors aktiviteter.

Arbetets försök till integration av aktörsansatser och strukturella ansatser för att analysera tillvarons förändringar visar att det är av stor vikt att tydliggöra vad som studeras och vad som definieras som en drivkraft (Hersperger et al 2010). Variationen av teorier och ansatser för att studera markanvändningsförändringar och drivkrafter i tidigare forskning kan relateras till epistemologi (jmf. Hedrén, 2014, s. 71-73). Olika ansatser används beroende på om forskningen fokuserar på *vad* som förändrats eller på *varför* förändringar har skett. Den här distinktionen kan hjälpa till att förstå de olika ansatserna inom fältet (Hersperger et al., 2010). Att beskriva *vad* som förändrats kan göras utan att involvera människors aktiviteter och motiv bakom handlingar medan undersökningar av *varför* förändringar sker måste integrera dessa dimensioner. Att inkorporera människors aktiviteter och motiv bakom markanvändning kan innebära att vissa förenklingar behöver utmanas (Briassoulis, 2008; Lambin et

al., 2001). Särskilt **människans roll som aktör** behöver problematiseras för att fördjupat kunna analysera varför förändringar sker. Vad som sammantaget framstår som relationer av orsak och verkan kan, om sett i mer detalj, bestå av komplexa relationer av vaga och/eller motsättande beroende- och påverkansrelationer. Detta gäller eftersom människor inte enbart fattar beslut med grund i ekonomisk rationalitet. Hur drivkrafter påverkar den fysiska miljön beror på vem som är aktör då individers varierande motiv, erfarenheter och livssituation påverkar vilka aktiviteter som utförs. Avhandlingens definition av drivkrafter och användningen av kategorierna möjliggörande, begränsande och direkt utlösande drivkrafter bidrar till forskningsfältet genom att människans roll i förändringarna betonas. Formuleringen av de analytiska begreppen utgår ifrån **att landskap är dynamiska och att det inte nödvändigtvis finns kausala samband mellan drivkrafter och markanvändning**. Istället ses landskap förändras genom beroende- och påverkansrelationer mellan det individuella beslutsfattandet och de fysiska och sociala sammanhangen på en viss plats vid en viss tid.

Genom att analysera och diskutera de begränsningar som finns för jordbruksaktiviteter i de specifika fallstudierna har också de möjligheter som finns för att bevara jordbruksmarken kunnat belysas. Att enbart fokusera på restriktioner och begränsningar för olika aktiviteter kan göra att vi försummar att analysera vilka möjligheter som finns i den situation vi, både som individer och samhälle, befinner oss i. Restriktionerna är viktiga att klarlägga, men de riskerar också att låsa in oss i handlingar och de sociala respektive fysiska sammanhang som *är*, och att förbise att fördjupa oss i *hur det skulle kunna vara* eller *hur vi vill att det ska vara*.

**Mer kunskap om hur tid och rum kan integreras i studier anses nödvändig för ökad kunskap om dagens markanvändningsförändringar** (Bürgi et al., 2004; Eiter & Potthoff, 2009; Lambin et al., 2001; Meyfroidt et al., 2013; Primdahl, 2010; Primdahl & Swaffield, 2010; Reenberg et al., 2010; Wilbanks & Kates, 1999). I min läsning av den tidigare forskningen framkommer två aspekter som bristfälliga: att kunskap kring markanvändningens beroende- och påverkansrelationer i tid och rum behöver utvecklas samt att den existerande kunskapen kring markanvändningars fysiska och sociala variationer i tid och rum behöver integreras i empiriska studier av förändringar av marken. Arbetets utgångspunkt i ett kontextuellt landskapsperspektiv har inneburit att dessa aspekter inbegripits.

När det gäller den första aspekten är utformandet av avhandlingens analytiska kategorier (begränsande, möjliggörande respektive direkt utlösande drivkrafter) ett försök att undersöka strukturella aspekters påverkan på landskapets aktiviteter från närliggande såväl som avlägsna platser. Det finns dock stora svårigheter att till fullo integrera beroende- och påverkansrelationer över långa avstånd. Så som diskuterades i avsnitt 2.3 visar forskning att förändringar av markanvändning i Sverige och Norge är både beroende av och påverkar markanvändningen på andra platser på jorden. Till exempel konsumerar Europas befolkning annan mark än den som finns tillgänglig inom Europa, på bekostnad av andra områden i världen (Deiningers et al., 2011; Lambin, 2012; Meyfroidt et al., 2013; UNEP, 2014). Denna typ av påverkan är svår att studera empiriskt eftersom det är många olika aktörer och regelverk inblandade i markägande, markanvändning, produktion, distribution och konsumtion. Vidare är det än svårare att påvisa hur förändring från jordbruksmark på en specifik plats påverkar förändring till jordbruksmark på en annan. De långa avstånden och komplexa påverkans- och beroenderelationerna medför en fördunkling av de processer som faktiskt pågår (Clapp, 2011; Meyfroidt et al., 2013)<sup>33</sup>.

När det gäller den andra aspekten har de fysiska och sociala variationerna av markanvändningen integrerats i de empiriska undersökningarna genom att utgå från jordbrukares aktiviteter i de specifika sammanhangen i Hållnäs, Sandnes och Sarpsborg. Utgångspunkt har därmed varit de intervjuade jordbrukarnas uppfattningar och den fallstudiespecifika situation som jordbruksmarken är i. Det finns mycket kunskap kring jordbrukares motiv i tidigare forskning (Abrams et al., 2012; Busck, 2002; Feola & Binder, 2010; Gill et al., 2010; Hurley & Halfacre, 2011; Primdahl & Søderkvist Kristensen, 2011; Setten, 2002; Stenseke, 1997; Wilson, 2001; Wästfelt, 2004), varför jag inte valt att fördjupa analysen av olika motiven i fallstudierna. Sammanfattningsvis bekräftar avhandlingens studier tidigare forskning om jordbrukares motiv. Det finns varierande motiv bakom jordbruksaktiviteter. Samtidigt som jordbrukare är olika framkommer likheter i hur de intervjuade jordbrukarna motiverar sina jordbruksaktiviteter. Ett intresse att bruka marken och ta hand om djur framkommer som det primära motivet, och utifrån det försöker brukarna skapa en så gynnsam ekonomisk situation som möjligt. Att bruka marken beskrivs

---

<sup>33</sup> Denna problematik är givetvis bredare än det som kunnat fångas in i denna avhandling. Till exempel ger relationerna mellan konsumtion och produktion tydliga effekter i det fysiska landskapet. Även geografiska teman som global arbetsdelning, relationell geografi och moralisk ekonomi är här centrala (Jackson et al., 2009; Le Heron, 2009; Massey, 2004).

också av de intervjuade nära kopplat till en ansvarskänsla, man vill föra vidare ett arv och traditioner som förekommit genom generationer. Vidare visar arbetets resultat att jordbruksaktiviteter i Skandinavien har olika betydelser och bidrar med olika värden och samhällsintressen; livsmedelsproduktion, men även bevarande- och rekreationsvärden. Avhandlingens resultat visar även att det finns en variation i drivkrafter som påverkar jordbruksaktiviteterna. Bland annat framkommer att det är skillnader mellan glesbygdspåglade och tätortsnära områden gällande de drivkrafter som begränsar fortsatt brukande. Avhandlingens utgångspunkt i kontextualisering har därmed medfört att de fysiska och sociala variationerna integrerats i studierna av markens förändringar.

Studierna av jordbruksmarkens förändring och reglering har uppmärksammat mig på en intressant paradox med forskning kring resursanvändning som utgår från ett systemperspektiv. Forskning med ett systemperspektiv förespråkar kontextuell hänsyn vid formulerandet av politik och förvaltningsstrukturer, men de sätt som forskningen avgränsas och utförs på syftar till att skapa universell och generell kunskap kring förändringsorsaker. Detta kan belysas av Ostrom (2009) som menar att genom utvecklandet av ett ramverk för att förstå socio-ekologiska system kan ett gemensamt batteri av variabler användas för att studera olika socio-ekologiska system och på så sätt kan kunskap om olika resurssystem ackumuleras. Samtidigt uttrycker Ostrom, i samma artikel, att tidigare forskning föreslagit universella lösningar på resursanvändning när regleringar och förvaltning bör bygga på kontextspecifik hänsyn till förutsättningar och problem (jmf. även Plieninger & Bieling 2012; Ostrom, 2007; Ostrom et al., 2007; Qasim et al., 2013). Häri finns en paradox: Varför först tvätta bort den tidsrumsliga kontexten för att generera kunskap om resursanvändning och sedan lägga till den igen vid utveckling av reglering och förvaltning?

Forskare så som Hedrén (2014); Hornborg (2009); Mels & Setten (2007) menar att tidigare forskning kring markanvändningsförändringar och -förvaltning har **brister i frågor om makt och rättvisa gällande mark- och vattenresurser**. Ett av landskapsforskningens bidrag är att tillvaron måste förstås som både materiell och immateriell. Det innebär att rum såväl som tid är både officiellt överenskomna och personligt upplevda. Samma utrymme i den fysiska miljön har därmed flera sociala betydelser (se till exempel Bladh, 1995; Makarow et al., 2010; Mitchell, 2008; Olwig, 1996; Olwig & Mitchell, 2007; Solbär, 2014; Sui, 2012; Widgren, 2004; Wylie, 2007). Beroende på vem du är uppfattar du olika

områden och utför olika aktiviteter utifrån att du tillskriver omvärlden olika värden. Det här innebär att ett avgränsat utrymme i den fysiska miljön kan vara karaktäriserat av en mängd olika konkurrerande värderingar och aktiviteter som vill ta plats. Här ser jag det som viktigt att förtydliga att i många regioner och på många platser är man inte överens om vad utrymmet ska användas till. Det finns konflikter mellan olika användare av mark- och vattenresurser (jmf. Martinez-Alier et al., 2010).

Att det inte finns något objektivt "rätt sätt" att värdera och använda det fysiska utrymmet på ger dock inte att användningen av mark och vatten inte ska regleras. Det innebär snarare att den offentliga förvaltningens beslutsunderlag och experters värderingsgrunder bör förtydligas och medvetandegöras. En möjlig utgångspunkt för att fortsatt studera och diskutera makt och rättvisa i förhållande till mark- och vattenanvändning finns i människors varierande synsätt, värderingar och markanpråk. Genom att förtydliga de olika värderingar som förekommer kan de konflikter och synergier som finns kring användningen av mark och vatten analyseras och diskuteras. Den fysiska planeringen kan vara ett centralt verktyg för ett sådant förtydligande eftersom olika värden och användningsområden kan tydliggöras i planeringens beslutprocesser.

Avhandlingens resultat pekar på att ett kontextuellt tänkande är fördelaktigt för att utveckla nya förståelser kring hur olika betydelser och användningsområden relaterar till varandra och för att förtydliga var det finns konflikter respektive synergier mellan dem. Det kontextuella synsättet kallas med Hägerstrands terminologi *bredvidvartannathet* då människors, organismers och tings tidsrumsliga närhet till varandra ses som betydande för de förlopp som har varit och de förlopp som kommer att skapas (Hägerstrand, 2009, s. 57-66). Att fokusera kontextuella relationer (i fallstudieområden) framför funktionella relationer (i till exempel jordbrukssektorn) har i detta arbete medfört att relationerna i och konkurrensen om utrymmet från olika anspråk kunnat undersökas och analyseras. Det kontextuella eller rumsliga tänkandet ger möjligheter till nya insikter kring (jordbruks)markens användning och förändring. Till exempel innebär samlokalisering av städer och högproduktiv jordbruksmark över hela världen att konflikter om marken mellan livsmedelsproduktion och bebyggelse fortsatt kommer prägla den globala urbaniseringen. Arbetet ger ingen universell lösning på hur konflikterna om utrymmet ska lösas men att belysa att konflikterna existerar

och vad de utgörs av är en god utgångspunkt för att fortsatt diskutera lösningar med hänsyn till kontext och situation.

## 9.6 Vidare forskning

Utifrån att ha studerat jordbruksmark i Sverige och Norge framkommer att det finns behov av att ytterligare försöka sammanföra ekonomiska, ekologiska och sociala aspekter för att utveckla en mer *hållbar hantering av resurser*. Det finns fortsatta utmaningar kring vad hållbar användning av mark och vatten egentligen betyder och hur de olika dimensionerna av hållbarhet förhåller sig till varandra i beslutsprocesser. För vidare forskning kan utgångspunkt tas i frågor som: Ger hållbara beslutsprocesser hållbara beslut? Går det att integrera synsätt som anser att beslut ska grundas på vetenskapliga fakta om hur olika områden ska användas med synsätt som anser att beslut ska grundas på den pluralism av intressen som är i konflikt om utrymmet? Hur kan ett ökat fokus på allmänhetens deltagande och dialog med berörda sammanföras med expertkunskap i beslutsfattandet kring mark- och resursanvändning?

Diskussionerna kring jordbruksaktiviteter och jordbruksmark väcker också frågor kring *tidsgeografiska perspektiv på hantering av mark och vatten* som vidare kan studeras. Utifrån hållbar markanvändning kommer funderingar kring vilken skalnivå som produktion och handel av livsmedel ska ske på? På vilken institutionell nivå formar vi politik och lagstiftning? Med vilka tidsrumsliga avgränsningar värderas mark- och vattenresurser? Vem värderar och med vilket "språk" (Martinez-Alier et al., 2010)?

Det vore också intressant att vidare undersöka *konfliktytor och synergimöjligheter när det kommer till användningen av landsbygdens landskap*. Här tänker jag bland annat på markägares rättigheter till sin mark gentemot kollektiva och samhälleliga intressen på samma mark. Hur kan utveckling och modernisering av landsbygdens aktiviteter bättre sammanföras med bevarande av önskvärda värden? Vems värden är det som ska bevaras?

Det kontextuella tänkandet som ett alternativ till systemperspektiv på vår tillvaro kan ge nya insikter om människans relationer till den fysiska miljön. Avhandlingsarbetet har skapat ett intresse för att fortsatt arbeta med *hur det kontextuella landskapsperspektivet kan användas för att fördjupa analysen av markanvändningsförändringar och drivkrafter*.

# **ENGLISH SUMMARY**

## **Agricultural land use change in Sweden and Norway**

### **An analysis of driving forces and the potential to influence change through policy**

#### **Introduction – problem, aim and research questions**

With a focus on agricultural land the overriding aim of this thesis is to contribute to the development towards more sustainable use and management of resources. A core requirement for doing so is to develop a deeper understanding of the ways we use resources and change land uses today. Based on a contextual landscape perspective this study contributes to the knowledge of agricultural land usage, meanings and changes as well as society's management of this resource. By focusing on agricultural land as a crucial resource the study also contributes with important knowledge for a continued discussion around the problems and possibilities to develop more sustainable uses of resources.

Since the 1950s the amount of cultivated land on the Scandinavian Peninsula (Sweden and Norway) has decreased. Farmland has been both abandoned and built upon. In addition, pastures in both Sweden and Norway have decreased due to both the intensification of cultivation and abandonment of land. But do these changes necessarily represent a problem? We cannot prove with certainty that the agricultural land in Sweden and Norway will be needed for future production of food, materials and energy, but based on existing levels of

knowledge the precautionary principle<sup>34</sup> should be applied. Three aspects are especially important to highlight in this respect:

- The physical conditions for production both in Scandinavia and globally. Agricultural land in Scandinavia is of good quality in terms of the composition of soils and climatic conditions. The effects of climate change also mean that agricultural land in Scandinavia, relative to other areas, may come to be a more important resource for food, energy and material production in the future.
- The social and environmental impacts of relocating food production to other places in the world and of continuing to intensify production with chemicals and fertilizers.
- The values beyond food production provided by agricultural land use. For example food security, recycling of nutrients, rural development, biodiversity and cultural heritage.

With a long term sustainable and global perspective, it is problematic that farm land in Scandinavia is changed to other land uses. Changes of agricultural land to asphalt, housing and commercial areas are especially challenging as this is often irreversible.

With this background in mind, the aim of this study is to investigate why agricultural land is being transferred to other land uses and to examine what potentials exist to influence these changes within today's policy structures. The study is structured around three questions. Firstly, which drivers cause agricultural land to be transferred to other uses? Secondly, what land use claims are present in rural areas today and what are the relations between identified land claims and agricultural land? Thirdly, what are the possibilities to influence the transference of agricultural land to other uses within existing

---

<sup>34</sup> The precautionary principle is a model of public decision-making in situations where a potential environmental or health risk is considered proven, but when scientific knowledge is insufficient for a firm conclusion regarding the magnitude of the risk (Bäckstrand, 2003). Essential for the precautionary principle is that lack of knowledge should not be used as a reason to refrain from safeguarding measures, but instead we should be careful to the extent possible, in order to mitigate or prevent future environmental and health problems. The precautionary principle or precautionary approach has been established internationally, both within the UN and the EU (COMEST, 2005; Europe - EU official website, in 2014, European Commission, 2000; Handl, 2012). In Sweden, the precautionary principle is expressed in the Swedish Environmental Code. In Norway, work is underway to implement the principle in Norwegian law, but the Norwegian nature conservation legislation is already based on the principle.



policy structures concerning agriculture and spatial planning? What challenges and opportunities to transform policy can be identified?

## Theory and analytical frame

Much of today's research on sustainable resource use and land use change employs system perspectives. Previous research has also mainly focused on actors and structures in a manner that sees them as separated from each other. This has shortcomings in terms of the potential to generate deeper understandings about human's role in the changing physical environment. The study's ambition is to further the task of developing other research perspectives and to bring actors and structural aspects together within the same analytical framework. The study is based on a time-geographical approach meaning that context and the inevitable sharing of time and space is important for understanding changes (Bladh, 1995; Hägerstrand, 2000, 2009; Qviström, 2003). The theoretical framework is formulated as a contextual landscape perspective which acknowledges that landscape changes occur as a result of actor's activities, which are influenced by context specific social and physical structures (Bladh, 1995; Ellegård & Svedin, 2012; Giddens, 1976; 1984; Hägerstrand, 2000; 2009; Shove et al., 2012; Åquist, 2003). Investigations of why agricultural land is changed to other uses can thus be carried out by focusing on the agricultural activities that occur and by examining the temporal and spatial specific contexts that enable and restrict the same.

The analytical framework for the study integrates a contextual landscape perspective with previous research pertaining to driving forces for land use change. This analytical framework is used to study changes of agricultural land to other uses by identifying the drivers of land use change. In this study driving forces are understood as structural aspects that affect actors, which in turn make changes to the physical environment. The analysis of why agricultural land is changing therefore concentrates on the human activities and the structural aspects (drivers) that enable and limit activities in the physical and social context. The driving forces are analyzed by dividing them into three different categories; *limiting, enabling and directly triggering forces* (Brandt et al., 1999; Bürgi et al., 2004; Carlstein, 1980, s. 56; Eiter & Potthoff, 2007; Giddens, 1976; Hägerstrand, 1970; 2009, s. 229, 249, 258; Lambin et al., 2001; Jones, 2009).

The analysis of the possibility for policy structures to preserve agricultural land is based on previous research on spatial planning and resource management (Allmendinger, 2002; Emmelin & Lerman, 2006; Harvold et al., 2008; Hermelin, 2005; Olwig, 2005; Strömngren, 2007). Three overlapping aspects of decision making are examined: the importance of *the organization in terms of the distribution of responsibility between institutional levels*, the importance of *the approach towards resource management* and the importance of *the implementation tools that are used*.

## Methods and approach

The complexity and dynamics of land use changes are investigated with a case study methodology that focuses on three cases; the rural area of Hällnäs in Sweden and peri-urban areas in the municipalities of Sarpsborg and Sandnes in Norway. The main methods used are interviews with farmers and public management officials, document studies of land use plans and other policy documents pertaining to agriculture as well as seminars with researchers and public management officials. Statistical data and previous research has been studied to establish background knowledge of the changes that have occurred in each case study area. Agricultural land use changes in the case study areas has been investigated by studying agriculture's physical and social contexts over time, which agricultural activities occur, the motives behind the activities, aspects that are considered important for continued agricultural activities and the most significant drivers for agricultural land change. In the cases the dominant driving forces for agricultural land use are categorized as enabling, limiting and direct triggering forces. The policy structures are investigated through a focus on decision making processes concerning agriculture and spatial planning; meaning that the organization of the decision-making, along with the values and regulations of agricultural land within the policy structures has been analyzed.

## **Results and analysis**

### **Dominant drivers for agricultural land use change?**

The results demonstrate that changes of agricultural land in Sweden and Norway take place in a context characterized by free trade and liberalization, but also by regulatory controls. The agricultural land is changing primarily because of the economic conditions in the agricultural sector, characterized by global competition, and difficulties of developing other income opportunities in rural areas. In addition, agricultural land – especially in peri-urban areas - is changed to other uses as other land claims and societal interests are given higher priority in the competition for physical space; such as business establishments, homes, infrastructure, production-forest and outdoor-recreation.

The studies in Hållnäs, Sandnes and Sarpsborg show that the driving forces that limit continued agricultural land use vary between the areas. The physical and social context gives the farmers various degrees of freedom of choice over their land. How much and what kind of power they have to determine land uses varies between rural and peri-urban areas. In rural areas, opportunities for increased efficiency in order to adapt to the prevailing conditions of production as well as access to other income opportunities and services are central factors in causing agricultural land to be changed to other uses. The study in Hållnäs reveals that agricultural land is sometimes maintained to serve non-economic motives such as the societal interests that agriculture contributes beyond food production. The Hållnäs study also reveals that maintaining agricultural activities is dependent on the proximity to a range of other activities outside the food sector. In peri-urban areas, competition for space from other land claims is central for understanding why changes occur. Agriculture's economic situation, rationalization policy and difficulties in finding successor's to take over farms all work against the continuance of farming in the peri-urban areas in Sandnes and Sarpsborg. However, the urban context is crucial as the main cause for agricultural land use change is competition from other land claims.

## **Which land claims are shaping today's rural areas and affecting the preservation of agricultural land?**

The study's second research question about the relationships between agricultural land and other land claims has been investigated through the analytical concepts of enabling, limiting or directly triggering forces. The concepts have been used to analyze the relationships between the identified land claims and societal interests. This means that it is acknowledged that different land claims are in conflict over the limited physical space while others have synergy effects.

The results of the studies in Hållnäs, Sandnes and Sarpsborg confirm earlier research that suggests that agricultural land contributes to several different values and societal interests. The societal interests are today related to production, conservation and recreation (cf. Brandt, 2003; Bucht, 2004; Elgåker, 2011; Eriksson, 2013; Holmes, 2008; Saltzman & Svensson, 1997). There are synergies between these interests in terms of food production, preservation of natural values and biodiversity, cultural heritage and cultural sites, and recreational values. If rhetorically connected these synergies can strengthen preservation arguments for agricultural land. However, the study also shows that there are conflicts between the different values of production, recreation and conservation in the agricultural landscapes. It is not definite that one kind of activity can contribute all the desirable values or societal interests. For example, consolidation of farm land in order to increase productivity and efficiency for food production has negative impacts on cultural heritage and biodiversity. The contextual landscape perspective makes it clear that high intensity production of energy, fiber and food are in conflict over the same physical space as recreation, cultural heritage and biodiversity.

The study of both peri-urban and rural cases also highlights that context must be considered in order to better understand the relationships between agricultural land and other land claims. For example, land claims such as infrastructure investments, business establishments and residential areas are constraining agricultural land use and agricultural activities in the peri-urban areas in Sandnes and Sarpsborg. The prioritization of these alternative land claims in spatial planning will possibly cause a change of agricultural land to other uses. In contrast, in the sparsely populated area of Hållnäs such investments would be enabling for agriculture, even if it would mean that some agricultural land was changed to alternative uses, because it may support

continued agricultural activities by facilitating better income opportunities and life environments for farming households. This illustrates that the degree to which relations are limiting or enabling depends on which social and physical contexts the agricultural land is situated within.

### **How can policy limit the loss of agricultural land?**

The analysis in this study focusing on the third of the study's research questions shows that policy, regulations and public management can play an important role in the preservation of agricultural land. The analysis of policy structures shows that the public management of agricultural land in Sweden and Norway today is organized in two dimensions: the horizontal distribution of power between conservation and development interests, and the vertical distribution of power between different institutional levels in the official management (cf. Hovik et al., 2010; Hägerstrand, 2001). Based on these two dimensions the opportunities for policy to preserve agricultural land are found mainly in: 1) more clearly distinguishing what is currently defined as agricultural land from traditional agricultural activities, 2) developing spatial planning to further integrate rural perspectives and values, and 3) transferring decision making power over land use to higher institutional levels within the policy structures. However, the most essential precondition for the preservation of agricultural land is the existence of the political will to do so. These opportunities, which also are challenges, are discussed further below.

#### ***Distinguishing what is now defined as agricultural land from traditional agricultural activities.***

To facilitate public management to be able to prevent agricultural land from being transferred to other land uses, it is important to clarify the difference between agricultural land and agricultural activities. Today there are a variety of motives and ambitions behind agricultural activities, which are influenced by the farmer's values and competence. The variety of approaches to agriculture implies that agriculture means different things to different farmers. The results of this study demonstrate that approaches and measures in the sphere of public management affect the farming activities performed and thus the propensity to alter land use. That experts and official workers in public

management steer how agricultural land should be used risks undermining ongoing agricultural activities. It is therefore important that the actors within public management discuss and update their understanding of what agriculture is. As a starting point: what is or isn't agriculture and what are the boundaries? Is there a particular land use that should be defined as agriculture or is it rather activities that primarily have in common the fact that they allow for individual actors to make a living from their land?

***Developing spatial planning to further integrate rural perspectives and values***

In the physical environment there are conflicts and synergies between different activities and land claims. Today, there are challenges in the horizontal distribution of power as there are significant conflicts between production, recreational and preservation interests. For example conflicts over space exist regarding the provision of roads and housing, the production of food, fiber or minerals and the preservation of biodiversity, cultural heritage and outdoor recreation areas. It is doubtful that conflicts between conservation and development interests can legitimately be resolved by existing approaches such as the designation of conservation areas by experts or by the lack of transparency in decision-making concerning spatial planning. A key challenge for public management today is that trade-offs between different land claims and societal interests need to be carried out in a more integrated and transparent process in order for decisions to be seen as legitimate.

In Sweden and Norway spatial planning is a central policy instrument whereby the horizontal distribution of power between different values, land claims and societal interests can be highlighted and discussed. In order to develop a more integrated spatial planning new procedures and tools need to be developed. For example, discussions are needed concerning which actors should be integrated in decision making and also how zoning is to be used as a method of land use planning. The variety of interests and different claims about what any given physical space should be used for also means that there is a need to develop planning and decision making processes concerning land and resource use which is based on perspectives that avoid dichotomizing the urban and the rural. From a farmer's perspective, it is important that such developments integrate landowners' rights to their land, and refrain from only seeing the (rural) landscape as a public and urban utility space.

### ***Transferring decision making power over land use to higher institutional levels?***

Concerning the vertical distribution of power over land use decisions in Swedish and Norwegian policy structures the study confirms the findings of previous research (Elgåker, 2011; Emmelin & Lerman, 2006; Qviström, 2008b; Qviström, 2009). Regional and state levels tend to prioritize environmental values to a higher degree than municipal levels do. One potential solution to preserve agricultural land may be to transfer the responsibility and authority for land use planning to higher institutional levels. It is important to emphasize, however, that it is doubtful whether the transfer of power and decision-making responsibility to higher institutional levels would immediately solve conflicts between different land use claims in the physical landscape. For example, it is not clear that higher institutional levels prioritize agricultural land over other interests; this will depend on the political objectives that are in place.

While transference of decision-making responsibility for land use to higher institutional levels may result in agricultural land being given higher priority over other land claims and societal interests, it does however carry the risk that decision-making and the basis for decisions become even less transparent. Higher institutional levels' emphasis on area efficiency, conservation of natural values and expert knowledge must therefore be weighed against the potential for public participation and the integration of local values and context. There is a need for further discussions concerning existing planning procedures.

### **Concluding comments on the contributions from the study**

The study uses a contextual landscape perspective to investigate why agricultural land is changing. By connecting the time-geographical approach to previous research on land use change the study investigates why agricultural land change by analyzing the driving forces behind land use change. In this thesis driving forces are understood as structural aspects that affect actors, which in turn make changes in the physical environment. This approach shows that both actors and structural aspects are causing land use changes.

Previous research that has examined the driving forces for land use change has shortcomings when it comes to understanding the role of humans' in changes

of the physical environment (cf. Briassoulis, 2008; Hedrén, 2014; Lambin et al., 2001). What appear to be simple cause and effect relations when viewed in aggregate can, when studied in more detail, be seen to comprise complex networks of ambiguous and contradictory human ambitions and interests. At the latter scale of analysis it is evident that humans do not only base their decisions on economical rationality. How driving forces are affecting the physical environment therefore depends upon who the actor is. Individual factors such as specific motives, levels of competence and life situation affect which activities are performed. The thesis' definition of driving forces and the analytical categories of enabling, limiting and direct triggering forces contributes to the research field in terms of the specific emphasis placed upon the role of humans in the changes. The categories are based on an understanding that landscapes are dynamic and that there are no necessary causal relations between driving forces and land use. Instead landscapes are perceived as changing through different enabling and limiting relations between individuals' decisions and the time and place specific physical and social contexts.

More knowledge of how time and space can be integrated in studies are necessary for a better understanding of today's land use change to be gained (Bürgi et al., 2004; Eiter & Potthoff, 2009; Lambin et al., 2001; Meyfroidt et al. 2013; Primdahl, 2010; Primdahl & Swaffield, 2010; Reenberg et al., 2010; Wilbanks & Kates, 1999). The contextual landscape perspective used in this thesis demonstrates the importance of incorporating two aspects of time and space that have been lacking in empirical studies of land use. These aspects are the relations of dependence and influence that pertain over long distances and the physical and social variations in land use.

Regarding the first aspect, the formulation of the analytical categories (limiting, enabling and directly triggering forces) endeavors to better facilitate the investigation of the relative impact on agricultural activities of both proximate and distantiated structural influences. However, fully integrating dependency and impact relations over long distances poses significant difficulties (Deininger et al., 2011; Lambin, 2012; Meyfroidt et al., 2013). In a global perspective, there are many different actors and regulations involved in land ownership, land use, production, retailing and consumption. The long distances and complex relations can therefore be said to be obscuring the actual processes in progress (Clapp, 2011; Meyfroidt et al., 2013).



Regarding the second aspect, the physical and social variations in land uses, the empirical focus on the farmers' activities in the specific contexts of Hållnäs, Sandnes and Sarpsborg enables this integration. The starting point of the analysis has thus been the perceptions of interviewed farmers and the case study specific situation for agricultural land. The study confirms previous research on farmers' motives suggesting that there are variations in the motives and ambitions behind farming practices (Abrams et al., 2012; Busck, 2002; Feola & Binder, 2010; Gill et al., 2010; Hurley and Halfacre, 2011; Primdahl & Søderkvist Kristensen 2011; Setten, 2002; Stenseke, 1997; Wilson, 2001; Wästfelt, 2004). All three case studies reveal, however, that a real interest in cultivating the land and rearing livestock emerges as the primary motive. A desire to continue farming the land is also described by the interviewees as being closely linked to a sense of responsibility. Farmers wish to pass on traditions that have accumulated over generations. Additionally, the results show that agricultural activities in Sweden and Norway have different meanings and contribute with different values and social interests, for food production, but also for conservation and recreational values. Further, the results show that there are variations in the drivers of agricultural activities. For example, there are differences between rural and peri-urban areas regarding the driving forces that limit continued farming. The contextual landscape perspective has thus led to the integration of the physical and social variations in the studies of agricultural land use change.

The use of a contextual landscape perspective highlights an interesting paradox concerning research on the use of resources based on a system perspective. More specifically, research adopting such a perspective sets out to generate universally applicable knowledge about land use and land use change, but at the same time advocates the need to consider context in policy implementation (Ostrom, 2009; Plieninger & Bieling, 2012). Why first exclude issues of context when generating knowledge about resource use and then include context in order to develop regulations and management structures?

Researchers such as Hedrén (2014), Hornborg (2009) and Mels & Setten (2007) highlight that power relations and equity are important to include in studies about land use. One contribution from landscape research is that the world is both material and immaterial. This means that space as well as time are both officially agreed upon and personally experienced. The same space in the physical environment thus has multiple social meanings (see, for example, Bladh, 1995; Makarow et al., 2010; Mitchell, 2008; Olwig, 1996; Olwig &

Mitchell, 2007; Solbär, 2014; Sui, 2012; Widgren, 2004; Wylie, 2007). Depending on who you are, you perform different activities based on the values you ascribe to the physical environment. This means that a defined space in the physical environment can be characterized by a variety of competing values and activities. With this in mind, it is important to clarify that in many regions and in many places there are no formal agreements on what the physical environment should be used for. There are conflicts between different users of land and water (cf. Martinez-Alier et al., 2010). The study shows that a contextual landscape perspective is beneficial for developing knowledge concerning how different societal interests and land uses relate to each other in order to elucidate both conflicts and synergies. Furthermore, the study emphasizes that spatial planning can be a key policy instrument for better integrating different values and land use claims into decision making processes.

# KÄLLFÖRTECKNING

- Abrams, J., Gosnell, H., Gill, N. & Klepeis, P. (2012). Re-creating the Rural, Reconstructing Nature: An International Literature Review of the Environmental Implications of Amenity Migration. *Conservation & Society*, 10, s. 270-284.
- Adell, G. (1999). *Theories and models of Peri-urban interface. A Changing conceptual landscape*. Development planning unit, University college, London.
- Allen, A. (2003). Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field. *Environment and Urbanization*, 15(1), s. 135-148.
- Allmendinger, P. (2002). *Planning Theory*. Palgrave, Basingstoke.
- Almås, R. (2005). *How can multifunctional agriculture be secured in Norway?* Paper presented at the Sociology of Agriculture Research Interest Group. Rural Sociological Society meetings, Tampa, Florida.
- Alvesson, M. & Sköldbberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. (Andra upplagan). Studentlitteratur, Lund.
- Anderies, J.M., Walker, B.H. & Kinzig, A.P. (2006). Fifteen weddings and a funeral: case studies and resilience-based management. *Ecology and Society*, 11(1, art. 21), s. 1-13.
- Andrén Meiton, L. (2014). Huspriserna står i princip still i tio år, *Svenska Dagbladet Näringsliv*. Elektronisk källa: [http://www.svd.se/naringsliv/huspriserna-star-i-princip-still-i-tio-ar\\_8912722.svd?sidan=1](http://www.svd.se/naringsliv/huspriserna-star-i-princip-still-i-tio-ar_8912722.svd?sidan=1), 2014-02-20
- Antrop, M. (2004). Landscape change and the urbanization process in Europe. *Landscape and Urban Planning*, 67(1-4), s. 9-26.
- Antrop, M. (2005). Why landscapes of the past are important for the future. *Landscape and Urban Planning*, 70(1-2), s. 21-34.
- Arnesen, T., Ericsson, B. & Flygind, S. (2002). *Fritidsboliger i Norge: Lokaliseringsmönster 1970-2002*. Tidsskriftet Utmark (Nr. 3).
- Arnoldussen, A., Eiter, S. & Hofmeister, F. (2013a). *Jordkvalitetens rolle under nedbygging og nydyrking av jordbruksareal i Sarpsborg og Sandnes*. Faktaark fra Skog og landskap, 06/13. Norsk institutt for skog og landskap, Ås.
- Arnoldussen, A., Eiter, S., Slätmo, E., Stenseke, M. & Hofmeister, F. (2013b). *Arealbruksendringer i tettstedsnære områder - en pilotstudie på effekten av drivkrefter og jordkvalitet i Sandnes og Sarpsborg*. Bioforsk Fokus 8(2), s. 67-69.

- Arnoldussen, A., Eiter, S., Slätmo, E., Stenseke, M. & Hofmeister, F. (forthcoming). *Land use changes in urban pressure areas – a case study on planning priorities and soil quality in two Norwegian municipalities.*
- Aronsson, L. & Tengling, M. (2003). *Turism – världens största näring* (Tredje upplagan). Liber ekonomi, Malmö.
- Barr, N. (2003). Future Agricultural Landscapes. *Australian Planner*, 40(2), s. 123-127.
- Beilin, R., Lindborg, R., Stenseke, M., Pereira, H.M., Llausàs, A., Slätmo, E., Cerqueira, Y., Navarro, L., Rodrigues, P., Reichelt, N., Munro, N. & Queiroz, C. (2014). Analysing how drivers of agricultural land abandonment affect biodiversity and cultural landscapes using case studies from Scandinavia, Iberia and Oceania. *Land Use Policy*, 36(0), s. 60-72.
- Bein, F. (2006). *Rural-Urban Continuum*. I Warf, B. (Red.), *Encyclopedia of human geography*. SAGE Publications, Thousand Oaks, USA.
- Bengs, C. (2005). Planning Theory for the naive? *European Journal of Spatial Development, Debate paper*, s. 1-12.
- Bergström, G. & Boréus, K. (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. (Tredje upplagan). Studentlitteratur, Lund.
- Berkes, F. & Folke, C. (1998). Linking social and ecological systems for resilience and sustainability. I Berkes, F., Folke, C. & Colding, J. (Red.), *Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 1-25.
- Bladh, G. (1995). *Finnskogens landskap och människor under fyra sekler – en studie av natur och samhälle i förändring*. Meddelanden från Göteborgs universitets geografiska institutioner. Avhandlingar. Serie B, nr 87, Göteborg.
- Blomgren, U. (2014). Ikea vill bygga på Norges bästa kornmarker, *Bohusläningen*. Elektronisk källa: <http://bohuslaningen.se/nyheter/uddevalla/1.2717219-ikea-vill-bygga-pa-norges-basta-kornmarker>, 2014-05-12
- Boverket. (2014). Vision för Sverige 2025. Elektronisk källa: <http://sverige2025.boverket.se/>, 2014-03-19
- Bowler, I.R. & Ilbery, B.W. (1999). Agricultural land-use and landscape change under the post-productivist transition – examples from the United Kingdom. I Krönert, R., Baudry, J., Bowler, I.R. & Reenberg, A. (Red.), *Land-Use Changes in Europe and their Environmental Impact in Rural Areas in Europe*. (Man and the Biosphere Series 24). UNESCO and Panthenon, Paris - New York, s. 121-139.
- Brandt, J. (2003). Multifunctional landscapes - perspectives for the future. [Article; Proceedings Paper]. *Journal of Environmental Sciences-China*, 15(2), s. 187-192.

- Brandt, J., Primdahl, J. & Reenberg, A. (1999). Rural land-use and landscape dynamics – analysis of ‘driving forces’ in space and time. I Krönert, R., Baudry, J., Bowler, I.R. & Reenberg, A. (Red.), *Land-Use Changes in Europe and their Environmental Impact in Rural Areas in Europe*. (Man and the Biosphere Series 24). UNESCO and Panthenon, Paris - New York, s. 81-102.
- Brauer, R. & Dymitrow, M. (2014). Quality of life in rural areas: A topic for the Rural Development policy? *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 25, s. 25-54.
- Briassoulis, H. (2008). Land-use policy and planning, theorizing, and modeling: lost in translation, found in complexity? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 35(1), s. 16-33.
- Bucht, E. (2004). Omväxtens landskap - om agrodesign och natursyn i det svenska kulturlandskapet. I Reiter, O. (Red.), *Synvänder - en antologi om landskapsplaneringens teori och praktik*. Institutionen för landskapsplanering, Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp, s. 112-123.
- Bulkeley, H. (2005). Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, 24(8), s. 875-902.
- Busck, A.G. (2002). Farmers' Landscape Decisions: Relationships between Farmers' Values and Landscape Practices. *Sociologia Ruralis*, 42(3), s. 233-249.
- 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*. RMIT University, Melbourne, Australia
- Bürgi, M., Hersperger, A.M. & Schneeberger, N. (2004). Driving forces of landscape change — current and new directions. *Landscape ecology*, 19(8), s. 857-868.
- Bäckstrand, K. (2003). Samspelet mellan vetenskap och politik: Experternas, medborgarnas och beslutsfattarnas roll i miljöforskningen och miljöpolitiken. I Lundgren, L.J. (Red.), *Vägar till kunskap. Några aspekter på humanvetenskaplig och annan miljöforskning*. Brutus Östlings Bokförlag Symposion, Stockholm, s. 73-101.
- Böhme, K. (2002). *Nordic echoes of European spatial planning: discursive integration in practice*. Radboud University & Nordregio. Dissertation IX. Stockholm.
- Campbell, S. & Fainstein, S.S. (2003). Introduction: The structure and Debates of Planning Theory. I Campbell, S. & Fainstein, S.S. (Red.), *Readings in Planning Theory*. (Andra upplagan). Blackwell Publishing, Cambridge, s. 1-18.
- Carlsson, L. (2008). Omstridd natur i teori och praktik. I Sandström, C., Hovik, S. & Falleth, E.I. (Red.), *Omstridd Natur: trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Boréa, Umeå, s. 33-59.

- Carlstein, T. (1980). *Time resources, society and ecology: on the capacity for human interaction in space and time*. Meddelanden från Lunds universitets geografiska institution. Avhandlingar. Nr. 88, Lund.
- Castree, N., Adams, W.M., Barry, J., Brockington, D., Buscher, B., Corbera, E., Demeritt, D., Duffy, R., Felt, U., Neves, K., Newell, P., Pellizzoni, L., Rigby, K., Robbins, P., Robin, L., Rose, D.B., Ross, A., Schlosberg, D., Sörlin, S., West, P., Whitehead, M. & Wynne, B. (2014). Changing the intellectual climate. *Nature Climate Change*, 4(9), s. 763-768.
- Castree, N., Kitchin, R. & Rogers, A. (2013a). *Structuration*. I Castree, N., Kitchin, R. & Rogers, A. (Red.), *A Dictionary of Human Geography*. Oxford University Press, Oxford.
- Castree, N., Kitchin, R. & Rogers, A. (2013b). *Time-geography*. I Castree, N., Kitchin, R. & Rogers, A. (Red.), *A Dictionary of Human Geography*. Oxford University Press, Oxford.
- Clapp, J. (2011). *Food*. Polity, Cambridge.
- COMEST. (2005). *The Precautionary Principle*. World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology (COMEST). United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, France.
- Cramer, V.A. & Hobbs, R.J. (2007). *Old Fields. Dynamics and restoration of abandoned farmland*. Island Press, Washington, D.C.
- Cruickshank, J., Lysgård, H.K. & Magnussen, M.-L. (2009). The logic of the construction of rural politics: political discourses on rurality in Norway. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 91(1), s. 73-89.
- Cunningham, W.P. & Cunningham, M.-A. (2008). *Environmental Science - A Global Concern*. (Tionde upplagan). McGraw-Hill Higher Education, Boston.
- de Groot, R. (2006). Function-analysis and valuation as a tool to assess land use conflicts in planning for sustainable, multi-functional landscapes. *Landscape and Urban Planning*, 75(3-4), s. 175-186.
- Deininger, K., Byerlee, D., Lindsay, J., Norton, A., Selod, H. & Stickler, M. (2011). *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C.
- Demografiska databasen. (2010). Folkmängdsdatabasen. Elektronisk källa: <http://www.ddb.umu.se/databaser/folkmanngdsdatabas/>, 2010-02-03
- Edenbrandt, A. (2012). *Tillväxt, specialisering och diversifiering - hur har jordbruksföretagen förändrats de senaste 20 åren?* (Rapport 2012:2). AgriFood Economics Centre, Lund.
- Ehinger Berling, Å. (2006). Samhällsplanering i vilken geografi? Om kopplingarna mellan den lokala fysiska planeringen och den regionala utvecklingsplaneringen. I Blücher, G. & Graninger, G. (Red.), *Planering med nya förutsättningar. Ny lagstiftning, nya värderingar*. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, Linköping, s. 71-89.
- Eiter, S. & Potthoff, K. (2007). Improving the factual knowledge of landscapes: Following up the European Landscape Convention with a comparative

- historical analysis of forces of landscape change in the Sjødalen and Stolsheimen mountain areas, Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 61(4), s. 145 - 156.
- Eiter, S. & Potthoff, K. (2009). *Driving forces in recent rural European landscape change - accessibility of mountain areas*. Paper presented at the European Landscape Convention Research Seminar "Reassessing Landscape Drivers and the Globalist Environmental Agenda", Lund, Sweden.
- Elgåker, H. (2011). *Horse keeping in Peri-Urban Areas. Changing land use with possibilities and conflicts*. Sveriges Lantbruksuniversitet, fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap. Avhandlingar. Nr. 2011:7, Alnarp.
- Ellegård, K. (1990). *Tidsgeografiska aspekter på samhällsförändringar* (Occasional papers 1990:3). Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Ellegård, K. (1999). A time-geographical approach to the study of everyday life of individuals – a challenge of complexity. *GeoJournal*, 48(3), s. 167-175.
- Ellegård, K. & Svedin, U. (2012). Torsten Hägerstrand's time-geography as the cradle of the activity approach in transport geography. *Journal of Transport Geography*, 23(0), s. 17-25.
- Emanuelsson, U. (1996). *Odlingslandskapet och den kommunala planeringen*. PBL/NRL-underlag nr 45. Boverket, Karlskrona.
- Emanuelsson, U. (2009). *Europeiska kulturlandskap: Hur människan format Europas natur*. Formas, Stockholm.
- Emmelin, L. (1996). Landscape impact analysis: a systematic approach to landscape impacts of policy. *Landscape Research*, 21(1), s. 13-35.
- Emmelin, L., Fredman, P., Lisberg Jensen, E. & Sandell, K. (2010). *Planera för friluftsliv. Natur, samhälle, upplevelser*. Carlssons, Stockholm.
- Emmelin, L. & Lerman, P. (2006). *Styrning av markanvändning och miljö*. Ansvarskommitténs skriftserie, Statens offentlig utredningar 2007:10.
- Engström, L. (2008). Efterfrågan på palmolja skapar ohållbar markomställning, *Biodiverse*, Nr. 1, s. 28.
- Ericsson, B. (2006). *Fritidsboliger – utveckling og motiver for eierskap*. Tidsskriftet Utmark (Nr. 1).
- Eriksson, C. (2013). *Fäboden som politiskt rum: att vara fäbodbrukare i den gemensamma jordbrukspolitik*. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land. Avhandlingar. Nr. 2013:25, Uppsala.
- Europa - EU:s officiella webbplats. (2014). Försiktighetsprincipen. Elektronisk källa:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/consumer\\_safety/l3\\_2042\\_sv.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l3_2042_sv.htm), 2014-03-18
- Europaportalen. (2014). Informasjon om Norges samarbeid med EU - EØS. Elektronisk källa:  
<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos.html?id=684348>, 2014-02-05

- European Commission - Standing Committee on Agricultural Research. (2011). *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*. The 3rd SCAR Foresight Exercise, Bryssel.
- Europeiska kommissionen. (2000). *Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen*. Elektronisk källa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:SV:P DF, 2014-03-18>
- Europeiska kommissionen. (2013). *Agriculture and environment - biodiversity*. Elektronisk källa: <http://ec.europa.eu/agriculture/envir/biodiv/>, 2014-02-04
- Falleth, E.I., Hanssen, G.S. & Saglie, I.L. (2010). Challenges to democracy in market-oriented urban planning in Norway. *European planning studies*, 18(5), s. 737-753.
- FAO. (2009). *FAO at work 2009-2010. Growing food for nine billion*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- FAO. (2013). *FAOSTAT. Resources*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Elektronisk källa: <http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/download/R/RL/E, 2014-02-12>
- Feagan, R. (2007). The place of food: mapping out the 'local' in local food systems. *Progress in Human Geography*, 31(1), s. 23-42.
- Feola, G. & Binder, C.R. (2010). Towards an improved understanding of farmers' behaviour: The integrative agent-centred (IAC) framework. *Ecological Economics*, 69(12), s. 2323-2333.
- Fjellstad, W., Norderhaug, A. & Ødegaard, F. (2008). *Tidligere og nåværende jordbrukareal - Miljøforhold og påvirkninger på rødlistearter*. Artsdatabanken, Norge.
- Flygare, I. & Isacson, M. (2003). *Det svenska jordbrukets historia. Jordbruket i välfärdssamhället 1945-2000*. Natur och Kultur/LTs Förlag, Stockholm.
- Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), s. 253-267.
- Folke, C., Carpenter, S.R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T. & Rockström, J. (2010). Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 15(4, art. 20), s. 1-9.
- Formas. (2006). *Forskningsstrategi 2006 - Kunskap om landsbygdens utveckling*. (R4:2007). Formas, Stockholm.
- Forsberg, G. (2005). *Landsbygder i omvandling*. I Forsberg, G. (Red.), *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Uppsala Publishing House, Uppsala, s. 203-214.
- Forssell, L. (2012). *Jord- och skogsbrukets betydelse för samhälle och miljö*. Lantbrukarnas riksförbund.
- Friberg, T. (1993). *Everyday life: Women's adaptive strategies in time and space*. Byggnadsrådet, Stockholm.
- Gadd, C.-J. (2000). *Det svenska jordbrukets historia, band 3: Den agrara revolutionen 1700-1870*. Natur och Kultur/LTs Förlag, Stockholm.



- Giddens, A. (1976). *New rules of sociological method: a positive critique of interpretative sociologies*. Hutchinson, London.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Polity, Cambridge.
- Gill, N. (2006). What is the Problem? Usefulness, the cultural turn, and social research for natural resource management. *Australian Geographer*, 37(1), s. 5-17.
- Gill, N., Klepeis, P. & Chisholm, L. (2010). Stewardship among lifestyle oriented rural landowners. *Journal of Environmental Planning and Management*, 53(3), s. 317-334.
- Glesbygdsverket. (2008a). *Landsbygdsdefinitioner i Sverige och andra länder*. Elektronisk källa:  
<http://www.growthanalysis.se/download/18.56ef093c139bf3ef890294d/1349863628684/landsbygdsdefinitioner-i-sverige-och-andra-lander-08.pdf>, 2014-02-17
- Glesbygdsverket. (2008b). *Sveriges gles- och landsbygder 2008*. Elektronisk källa:  
<http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.56ef093c139bf3ef8902897/1349863570883/arsbok-2008-08.pdf>, 2014-02-17
- GRAIN. (2012). Genetic Resources Action International (GRAIN) releases data set with over 400 global land grabs. Elektronisk källa:  
<http://www.grain.org/article/entries/4479-grain-releases-data-set-with-over-400-global-land-grabs>, 2014-01-27
- Grimstad, S. (2013). *Business driven environmental action in agricultural based tourism micro-clusters in Norway and Australia*. University of Newcastle, Faculty of Business & Law. Higher Degree Thesis. Newcastle, Australia.
- Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U., van Otterdijk, R. & Meybeck, A. (2011). *Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention*. FAO, Rome.
- Hageberg, E. (2013). *Synkende svensk storfeproduksjon. Kombinasjonsdrift mellom barken og veden?* AgriAnalyse, Oslo.
- Halfacree, K.H. (2009a). *Rurality and Post-Rurality*. I Kitchin, R. & Thrift, N. (Red.), *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier, Oxford.
- Halfacree, K.H. (2009b). *Urban-Rural Continuum*. I Kitchin, R. & Thrift, N. (Red.), *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier, Oxford.
- Halvorsen Thorén, K. & Saglie, I.-L. (2008). *Overgangssonen by-land: en studie fra Norge*. I Qviström, M. (Red.) *Nordiska studier av stadsnära landskap*. (Rapport 2008:4) Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap, SLU, Alnarp, s. 7-42.
- Handl, G. (2012). *Declaration of the United Nations conference on the human environment (Stockholm declaration), 1972 and the Rio declaration on environment and development, 1992*. Elektronisk källa:  
[http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_e.pdf), 2014-03-18

- Hansen, M., Böhme, K., Jørgensen, J. & Ringö, S. (2004). *Stadspolitik i Norden – Fallstudier kring Hållbar stadsomvandling - Förtätning med kvalitet*. Nordregio, Stockholm.
- Harrington, L.M.B. (2009). *Resource Management, Rural*. I Kitchin, R. & Thrift, N. (Red.), *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier, Oxford.
- Harvold, K., Kristensen, L., Primdahl, J. & Reiter, O. (2008). *Spredt boligbygging i Skandinavia*. (Notat 2008:104). Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Harvold, K. & Nordahl, B. (2012). Planning in Rurbania: rural policy and the planning system in Norway. *Town Planning Review*, 83(2), s. 213-232.
- Head, L. (2007). Cultural ecology: the problematic human and the terms of engagement. *Progress in Human Geography*, 31(6), s. 837-846.
- Head, L. & Gibson, C. (2012). Becoming differently modern: Geographic contributions to a generative climate politics. *Progress in Human Geography*, 36(6), s. 1-16.
- Hedrén, J. (2014). Utopianism in Science: The Case of Resilience Theory. I Bradley, K. & Hedrén, J. (Red.), *Green Utopianism: Perspectives, Politics and Micro-Practices*. Taylor and Francis, Hoboken, s. 57-75.
- Hela Sverige ska leva. (2009). *Hållbara bygder: 26 bygder ställer om till en hållbar framtid. Slutrapport för projekt Hållbara bygder*. Elektronisk källa:  
[http://www.helasverige.se/fileadmin/user\\_upload/LBR/Uppland/hallbara\\_bygder.pdf](http://www.helasverige.se/fileadmin/user_upload/LBR/Uppland/hallbara_bygder.pdf), 2014-02-17
- Hela Sverige ska leva. (2014). *Hela Sverige ska leva*. Elektronisk källa:  
<http://www.helasverige.se/kansli/hem/>, 2014-02-17
- Hermele, K. (2010). *What if? Agrofuels and land use scenarios from fancy to folly*. Working paper. Human Ecology Division, Lund University.
- Hermelin, B. (2005). Samhällsplanering och dess praktik i förändring. I Forsberg, G. (Red.), *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Uppsala Publishing House, Uppsala, s. 306-316.
- Hersperger, A.M. & Bürgi, M. (2009). Going beyond landscape change description: Quantifying the importance of driving forces of landscape change in a Central Europe case study. *Land Use Policy*, 26(3), s. 640-648.
- Hersperger, A.M., Gennaio, M., Verburg, P.H. & Bürgi, M. (2010). Linking land change with driving forces and actors: four conceptual models. *Ecology and Society*, 15(4), s. 1-17.
- Hobbs, R.J. & Cramer, V.A. (2007). Why old fields? Socioeconomic and ecological causes and consequences of land abandonment. I Cramer, V.A. & Hobbs, R.J. (Red.), *Old Fields. Dynamics and restoration of abandoned farmland*. Island Press, Washington, D.C., s. 1-15.
- Hofstad, H. (2013). Planning Models in Sweden and Norway: Nuancing the Picture. *Scandinavian Political Studies*, 36(3), s. 270-292.

- Hoggart, K. (2005). City Hinterlands in European Space. I Hoggart, K. (Red.), *The City's Hinterland, Dynamism and Divergence in Europe's Peri-Urban Territories*. Ashgate, Aldershot, s. 1-18.
- Holm, A. (2007). *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken*. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA, Oslo.
- Holmes, J. (2008). Impulses towards a multifunctional transition in rural Australia: Interpreting regional dynamics in landscapes, lifestyles and livelihoods. *Landscape Research*, 33(2), s. 211-223.
- Holmgren, L. (2012). The global need for food, fibre and fuel. Land use perspectives on constraints and opportunities in meeting future demand. I Ingemarson, F. & Thunander, S. (Red.). *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift*, Stockholm, (Nr. 4, Årgång 151), s. 1-96.
- Hornborg, A. (2009). Zero-Sum World: Challenges in Conceptualizing Environmental Load Displacement and Ecologically Unequal Exchange in the World-System. *International Journal of Comparative Sociology*, 50(3-4), s. 237-262.
- Hovik, S. & Sandström, C. (2008). Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning. I Sandström, C., Hovik, S. & Falleth, E.I. (Red.), *Omstridd Natur: trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Boréa, Umeå, s. 293-316.
- Hovik, S., Sandström, C. & Zachrisson, A. (2010). Management of Protected Areas in Norway and Sweden: Challenges in Combining Central Governance and Local Participation. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 12(2), s. 159-177.
- Hudson, N. (1995). *Soil conservation*. (Tredje upplagan). B T Batsford Limited, London.
- Hurley, P., T. & Halfacre, A., C. (2011). Dodging alligators, rattlesnakes, and backyard docks: a political ecology of sweetgrass basket-making and conservation in the South Carolina Lowcountry, USA. *GeoJournal*, 76(4), s. 383-399.
- Hägerstrand, T. (1964). Regionplaneringens villkor. I *Regionplanering*. (12:3). Studier och debatt, Stockholm, s. 67-84.
- Hägerstrand, T. (1970). What about people in regional science? *Papers in Regional Science*, 24(1), s. 7-24.
- Hägerstrand, T. (1982). Likhet och närhet. Om geografins ansvar för balansen mellan kunskapsperspektiv. I Strand, S. (Red.), *Geografi som samfunnsvitenskap. Filosofi, metode, anvendbarhet*. Ad Novas – Norweigan geographical studies (Nr. 19). Universitetsforlaget, Oslo, s. 182-189.
- Hägerstrand, T. (1983). In search for the sources of concepts. I Buttimer, A. (Red.), *The Practice of Geography*. Longman, London, s. 238-256.
- Hägerstrand, T. (1993). Samhälle och natur. *NordREFO* 1993(1), s. 14-59.

- Hägerstrand, T. (2000). Jordytans timligt fyllda rum. I Olander, L.-O. & Olsson, L. (Red.), *Svensk geografisk årsbok 2000*. Sydsvenska geografiska sällskapet (Årgång 76), s. 9-21.
- Hägerstrand, T. (2001). A look at the political geography of environmental management. I Buttimer, A. (Red.), *Sustainable Landscapes and Lifeways. Scale and appropriateness*. Cork University Press, Cork, s. 35-58.
- Hägerstrand, T. (2009). *Tillvaroväven*. Formas, Stockholm.
- ISSC & UNESCO. (2013). *World Social Science Report 2013: Changing Global Environments*. UNESCO & OECD, Paris.
- Jackson, P., Ward, N. & Russell, P. (2009). Moral economies of food and geographies of responsibility. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 34(1), s. 12-24.
- Jacobson, T. (2011). *Jordbrukarstödens utveckling. Sveriges första femton år som medlem i EU*. (Rapport 2011:42). Jordbruksverket, Jönköping.
- Jansund, B. & Westermark, Å. (2013). Tidsgeografi i undervisning för hållbar utveckling. En helhetsorienterad tankemodell. *Geografiska Notiser*, 71(1), s. 24-40.
- Jewert, J. (2013). Global Outlook. Future competition for land and water. I Nordin, Y. (Red.). Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift, Stockholm, (Nr. 5, Årgång 152), s. 1-84.
- Jones, M. (1992). Byvekst og jordbruk i perspektiv. I Jones, M. & Cramer, W. (Red.), *Levekår og planlegging. Festschrift til Asbjørn Aase 60 år*. Tapir, Trondheim, s. 83-105.
- Jones, M. (2009). Phase space: geography, relational thinking, and beyond. *Progress in Human Geography*, 33(4), s. 487-506.
- Jordbruksverket. (2006). *Exploatering av jordbruksmark vid bebyggelse- och vägutbyggnad 1996/98-2005*. (Rapport 2006:31). Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket. (2007). *Jordbruksföretagets kombinationsverksamheter och jordbrukarhushållets inkomster*. (Rapport 2007:3) Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket. (2008a). *Åkerarealens användning efter län/riket 1866-2007*. Elektronisk källa:  
<http://statistik.sjv.se/Dialog/varval.asp?ma=JISJML&ti=%C5kerarealens+anv%E4ndning+efter+l%E4n%2Friket+1866%2D2007&path=../Database/Jordbruksverket/Historisk%20statistik.%20Jordbruket%20i%20osiffror%201866-2007/Historisk%20statistik.%20Kap.%203%20Arealanv%E4ndning/&lang=2, 2013-09-04>
- Jordbruksverket. (2008b). *Ängs- och betesmarker – en genomgång av tillgänglig statistik*. (Rapport 2008:30). Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket. (2009a). *Jordbruksstatistisk årsbok 2009 med data om livsmedel*. Jordbruksverket, Jönköping.

- Jordbruksverket. (2009b). *Marknadsanpassning av jordbruket – hur påverkas kollektiva nyttigheter?* (Rapport 2009:11). Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket. (2011). *Norge. Stor marknad bakom tulltopparna* (Rapport 2011:10). Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket. (2012). *Jordbruksstatistisk årsbok 2012 med data om livsmedel*. Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket. (2013a). *Jordbruksstatistisk årsbok 2013 med data om livsmedel*. Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket. (2013b). Miljö och klimat, Klimatanpassning av jordbruket: Klimatförändringar påverkar jordbruket. Elektronisk källa: <http://www.sjv.se/amnesomraden/miljoochklimat/klimatanpassningavjordbruket/klimatforandringarpaverkarjordbruket.4.e01569712f24e2ca09800012513.htm>, 2013-09-06
- Jordbruksverket. (2013c). *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering* (Rapport 2013:35). Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket. (2013d). *Åkerarealens användning efter län/riket och gröda. År 1981-2012*. Elektronisk källa: <http://statistik.sjv.se/Dialog/varval.asp?ma=JO0104D1&ti=%C5kerareale ns+anv%E4ndning+efter+l%E4n%2Friket+och+gr%F6da%2E+%C5r+1981%2D2010&path=../Database/Jordbruksverket/Markanvandning/&lang=2, 2013-09-04>
- Jössang, L.G., Lindanger, B., Nerheim, G. & Tysdal, O. (2010). *Sandneshistorien - til stor by*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Kalbro, T. (2002). *Markexploatering: juridik, ekonomi, teknik och organisation*. (Andra upplagan). Norstedts Juridik, Stockholm.
- Kalbro, T. (2007). *Markexploatering: juridik, ekonomi, teknik och organisation*. (Tredje upplagan). Norstedts Juridik, Stockholm.
- Kalbro, T., Lindgren, E. & Røsnes, A.E. (2010). "Nær utakt". Plan- og bygningslovreformer i Norge og Sverige. *Kart og Plan*, 70(1), s. 27-45.
- Kitchin, R. & Tate, N.J. (2000). *Conducting research in human geography. Theory, methodology & practice*. Prentice Hall, London.
- Kling, M. (2010). *Akademisammankomst Konkurrencen om den odlade jorden 11/3 2010*. Rapport från Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Stockholm. Elektronisk källa: <http://www2.dengodajorden.se/wp-content/uploads/2010/05/Konkurrencen-om-v%C3%A5r-odlade-jord.pdf>, 2010-08-09
- Klosterman, R.E. (2003). Arguments for and against planning. I Campbell, S. & Fainstein, S.S. (Red.), *Readings in Planning Theory*. (Andra upplagan). Blackwell Publishing, Cambridge, s. 86-101.
- Knutsen, H. (2007). *Norwegian agriculture. Status and trends 2007*. Norwegian Agricultural Economics Research Institute (NILF), Oslo.
- Knutsen, H. (2011). *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo.

- Krisberedskapsmyndigheten. (2007). *Beroende- och konsekvensanalys, livsmedelsförsörjning. Offentligt arbetsmaterial från KBM:s projekt Samhällskritiska beroenden*. (Dnr 0021/2007).  
Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm.
- Kristensen, B.P., S., Reenberg, A. & Peña J. D., J. (2009). Exploring local rural landscape changes in Denmark: A human-environmental timeline perspective. *Geografisk Tidsskrift - Danish Journal of Geography* 109 (1), s. 47-67.
- Kujawa, R. (2006). *Urban and Regional Planning* I Warf, B. (Red.), Encyclopedia of Human Geography. SAGE Publications, Thousand Oaks, USA.
- Lambin, E., Geist, H.J. & Rindfuss, R.R. (2006). Introduction: Local processes with global impacts. I Lambin, E. & Geist, H.J. (Red.), *Land-Use and Land-Cover Change: Local Processes and Global Impacts*. Springer Verlag, Berlin, s. 1-8.
- Lambin, E.F. (2012). Global land availability: Malthus versus Ricardo. *Global Food Security*, 1(2), s. 83-87.
- Lambin, E.F. & Meyfroidt, P. (2011). Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 108(2011), s. 3465-3472.
- Lambin, E.F., Turner, B.L., Geist, H.J., Agbola, S.B., Angelsen, A., Bruce, J.W., Coomes, O.T., Dirzo, R., Fischer, G., Folke, C., George, P.S., Homewood, K., Imbernon, J., Leemans, R., Li, X., Moran, E.F., Mortimore, M., Ramakrishnan, P.S., Richards, J.F., Skånes, H., Steffen, W., Stone, G.D., Svedin, U., Veldkamp, T.A., Vogel, C. & Xu, J. (2001). The causes of land-use and land-cover change: moving beyond the myths. *Global Environmental Change*, 11(4), s. 261-269.
- Landbruks- og matdepartementet. (2011-2012). *Landbruks- og matpolitikken - Velkommen til bords*. (St meld nr 9). Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 2. desember 2011, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).
- Landbruks- og matdepartementet. (2012-2013). *Jordbruksoppjøret 2013 – endringer i statsbudsjettet for 2013 m.m.* (Prop. 164 S, 2012-2013). Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 31. mai 2013, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).
- Landbruks- og matdepartementet. (2014). Landbrukseiendommer - Odel. Elektronisk källa:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/tema/landbrukseiendommer/odel.html?id=997>, 2014-02-28
- Landbruks- og matdepartementets hemsida. (2014). Tema: Jordbruksoppjøret. Elektronisk källa:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/tema/jordbruksoppjoret.html?id=1287>, 2014-02-12

- Landsbyggsdepartementet. (2013). *Konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter för svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion*. (Dir. 2013:20). Beslut vid regeringssammanträde den 21 februari 2013.
- Landsbyggsdepartementet. (2014). Reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Elektronisk källa:  
<http://www.regeringen.se/sb/d/6376/a/57962>, 2014-02-04
- Larsson, A. (2004). *Landskapsplanering genom jordbrukspolitik – en kritisk granskning av EU:s agrara jordbrukspolitik ur ett planeringsperspektiv*. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för landskapsplanering, Alnarp. Avhandlingar. Agraria 442, Alnarp.
- Larsson, A. & Germundsson, L. (2012). *Mål och metoder för hushållning med god jordbruksmark inom kommunal planering*. Faktablad från Landskapsarkitektur (2012:8). Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp.
- Le Heron, R. (2009). Food and agriculture in a globalising world. I Castree, N., Demeritt, D., Liverman, D. & Rhoads, B. (Red.), *A Companion to Environmental Geography*. Wiley-Blackwell, West Sussex, UK, s. 552-566.
- Lenntorp, B. (1999). Time-geography – at the end of its beginning. *GeoJournal*, 48(3), s. 155-158.
- Lewan, N. (1967). *Landsbebyggelse i förvandling. En studie av utvecklingen i Skåne sedan 1910 med särskild hänsyn till arbetstillfällenas omfördelning*. Meddelanden från Lunds universitets Geografiska institution. Avhandlingar L. Nr. 50, Lund.
- Li, B.-B., Jansson, U., Ye, Y. & Widgren, M. (2013). The spatial and temporal change of cropland in the Scandinavian Peninsula during 1875-1999. *Regional Environmental Change*, 13(6), s. 1-12.
- Lindborg, R., Bengtsson, J., Berg, Å., Cousins, S.A.O., Eriksson, O., Gustafsson, T., Hasund, K.P., Lenoir, L., Pihlgren, A., Sjödin, E. & Stenseke, M. (2008). A landscape perspective on conservation of semi-natural grasslands. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 125(1-4), s. 213-222.
- Lindsey, R. & Simmon, R. (2007). *Tropical deforestation*. NASA, Earth observatory. Elektronisk källa:  
[http://earthobservatory.nasa.gov/Features/Deforestation/deforestation\\_update.php](http://earthobservatory.nasa.gov/Features/Deforestation/deforestation_update.php), 2013-09-06
- Linnér, H. & Messing, I. (2012). Agricultural land needs protection. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section B - Soil & Plant Science*, 62(8), s. 706-710.
- Livsmedelsverket. (2011). *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv*. Livsmedelsverket, Uppsala.
- Long, H., Liu, Y., Wu, X. & Dong, G. (2009). Spatio-temporal dynamic patterns of farmland and rural settlements in Su-Xi-Chang region: Implications for building a new countryside in coastal China. *Land Use Policy*, 26(2), s. 322-333.
- Lundgren, B. (2011). [Resonemang fört av Björn Lundgren (docent i skoglig marklära och ekologi med tropisk inriktning) i samband med workshop "Är det ett problem att åkermarken försvinner och vad kan man i så fall

- göra åt det?" 1 september 2011, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien].
- Länsstyrelsen Uppsala län. (2010). Naturreservatslistning och skyddade områden. Elektronisk källa:  
<http://www.c.lst.se/Templates/Naturreservatlistning.aspx?id=4394> och  
<http://www.c.lst.se/templates/Page.aspx?id=2691> , 2010-06-01
- MacDonald, D., Crabtree, J.R., Wiesinger, G., Dax, T., Stamou, N., Fleury, P., Gutierrez Lazpita, J. & Gibon, A. (2000). Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: Environmental consequences and policy response. *Journal of Environmental Management*, 59(1), s. 47-69.
- Makarow, M., Rodríguez-Peña, Á., Žic-Fuchs, M. & Caball, M. (2010). Landscaping in a changing world. Bridging divides, integrating disciplines, serving society. *COST-ESF Science Policy Briefing (41)*, s. 1-16.
- Marsden, T. (2003). The condition of rural sustainability: issues in the governance of rural space in Europe. I Kasimis, C. & Stathakis, G. (Red.), *The reform of CAP and rural development in southern Europe*. Aldershot, Ashgate, s. 19-38.
- Martinez-Alier, J., Kallis, G., Veuthey, S., Walter, M. & Temper, L. (2010). Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts, and Valuation Languages. *Ecological Economics*, 70(2), s. 153-158.
- Massey, D. (2004). Geographies of Responsibility. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 86(1), s. 5-18.
- Matson, P.A. & Vitousek, P.M. (2006). Agricultural Intensification: Will Land Spared from Farming be Land Spared for Nature? *Conservation Biology*, 20(3), s. 709-710.
- May, T. (2001). *Samhällsvetenskaplig forskning*. (Andra upplagan). Studentlitteratur, Lund.
- Mbiba, B. & Huchzermeyer, M. (2002). Contentious development: peri-urban studies in sub-Saharan Africa. *Progress in Development Studies*, 2(2), s. 113-131.
- Mels, T. & Setten, G. (2007). Romance, practice and substantiveness: what do landscapes do? *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 89(3), s. 197-202.
- Meyfroidt, P., Lambin, E.F., Erb, K.-H. & Hertel, T.W. (2013). Globalization of land use: distant drivers of land change and geographic displacement of land use. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5(5), s. 438-444.
- Miljödepartementet. (2013). *Hushållning med mark och vatten - områden av riksintresse*. (Kommittédirektiv 2013:126). Miljödepartementet, Stockholm.
- Miljödepartementet & Utrikesdepartementet. (2013). Hållbar utveckling. Elektronisk källa: <http://www.regeringen.se/sb/d/1591>, 2014-02-12
- Miljömålportalen. (2014a). Ett rikt odlingslandskap. Elektronisk källa: <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/13-Ett-rikt-odlingslandskap/>, 2014-02-05



- Miljömålsportalen. (2014b). Ett rikt odlingslandskap - Betesmark. Elektronisk källa: <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikatorsida/?iid=30&pl=1>, 2014-05-15
- Miljömålsportalen. (2014c). Ett rikt odlingslandskap - Uppföljning 2013. Elektronisk källa: <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/13-Ett-rikt-odlingslandskap/Nar-vi-miljokvalitetsmalet/>, 2014-02-10
- Miljøverndepartementet. (1993). *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging*. (T-5/93). Miljøverndepartementet, Oslo.
- Miljøverndepartementet. (1997a). *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*. (St meld nr 58, 1996 - 97). Miljøverndepartementet, Oslo.
- Miljøverndepartementet. (1997b). *Regional planlegging og arealpolitikk*. (St meld nr 29, 1996-97). Miljøverndepartementet, Oslo.
- Miljøverndepartementet. (2005). *Leve med kulturminner*. (St meld nr 16, 2004-2005). Miljøverndepartementet, Oslo.
- Miljøverndepartementet. (2011). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. (Vedtatt ved kongelig resolusjon 24. juni 2011). Miljøverndepartementet, Oslo.
- Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet. (2005). *Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss - Veileder Hvordan kan plan- og bygningsloven brukes for tilrettelegging av ny landbrukstilnyttet næringsvirksomhet?* Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet, Oslo.
- Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet. (2006). *Vern om jorda og kulturlandskapet - kommunenes ansvar innenfor nasjonale mål. (Jordvern brevet). Brev til kommunane, fylkeskommunane, fylkeslandbruksstyra og Fylkesmann*. Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet, Oslo. Elektronisk källa: <http://www.regjeringen.no/upload/LMD/Vedlegg/Brev/jordvern.brevet.pdf>, 2010-07-09
- Miljøverndepartementet & Landbruks- og matdepartementet. (2010). *Jordvern: Kommunenes ansvar*. Elektronisk källa: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2010/nov-10/jordvern-kommunenes-ansvar.html?id=625462>, 2012-06-28
- Miljøverndepartementets hemsida. (2008). *Jordverninteressene styrkes i ny plan- og bygningslov*. Elektronisk källa: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/vedlegg/jordverninteressene-styrkes-i-ny-plan-o.html?id=500756](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/vedlegg/jordverninteressene-styrkes-i-ny-plan-o.html?id=500756), 2012-04-23
- Mitchell, D. (2008). New Axioms for Reading the Landscape: Paying Attention to Political Economy and Social Justice. I Wescoat, J.L. & Johnston, D.M. (Red.), *Political Economies of Landscape Change*. (89). Springer, Netherlands, s. 29-50.

- Mittenzwei, K., Lien, G., Fjellstad, W., Øvren, E. & Dramstad, W. (2010). Effects of landscape protection on farm management and farmers' income in Norway. *Journal of Environmental Management*, 91(4), s. 861-868.
- Mol, A. (2010). Actor network theory. Sensitive terms and enduring tensions. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 50(1), s. 253-269.
- Moser, S.C. (1996). A partial instructional module on global and regional land use/cover change: assessing the data and searching for general relationships. *GeoJournal*, 39(3), s. 241-283.
- Murdoch, J. (2000). Networks — a new paradigm of rural development? *Journal of Rural Studies*, 16(4), s. 407-419.
- Myrdal, J. (2001). *Den nya produktionen – det nya uppdraget. Jordbrukets framtid i ett historiskt perspektiv*. (Ds 2001:68). Jordbruksdepartementet, Stockholm.
- Nationalencyklopedin. (2014a). *Förvaltning*. Elektronisk källa: <http://www.ne.se/lang/f%C3%B6rvaltning/178909>, 2014-02-10
- Nationalencyklopedin. (2014b). *Jordbrukspolitik*. Elektronisk källa: <http://www.ne.se/jordbrukspolitik>, 2014-02-04
- Nationalencyklopedin. (2014c). *Landsbygd*. Elektronisk källa: <http://www.ne.se/sve/landsbygd>, hämtad 2014-02-04
- Nationalencyklopedin. (2014d). *Sandnes*. Elektronisk källa: <http://www.ne.se/lang/sandnes>, 2014-02-17
- Nationalencyklopedin. (2014e). *Sarpsborg*. Elektronisk källa: <http://www.ne.se/lang/sarpsborg>, 2014-02-28
- Nationalencyklopedin. (2014f). *Urbanisering*. Elektronisk källa: <http://www.ne.se/lang/urbanisering>, hämtad 2014-02-04
- Nordic Council of Ministers. (2013). *A Good Life in a Sustainable Nordic Region. Nordic Strategy for Sustainable Development*. (2013:728). Nordic Council of Ministers, Köpenhamn.
- Nordström Källström, H. (2002). *Att vara lantbrukare eller inte - En studie av förutsättningar för livskraftigt lantbruk i tre nedläggningsdrabbade områden i Sverige*. (Jordbruksverkets rapport 2002:10). Jordbruksverket, Naturvårdsverket & Riksantikvarieämbetet, Jönköping, Stockholm & Visby.
- Norsk institutt for skog og landskap. (2014). *Jordkvalitet*. Elektronisk källa: [http://www.skogoglandskap.no/kart/jordkvalitet/map\\_view](http://www.skogoglandskap.no/kart/jordkvalitet/map_view), 2014-02-10
- Norska Finansdepartementet. (2014). Tema: Bærekraftig utvikling. Elektronisk källa: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/barekraftig\\_utvikling.html?id=1333](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/barekraftig_utvikling.html?id=1333), 2014-02-12
- Norska forskningsrådet. (2014). *FoU-strategien Miljø21 – Miljø i alt*. Norges forskningsråd, Oslo.
- NOU. (1991). *Norsk landbrukspolitik - utfordringer, mål og virkemidler - Sammendrag*. (NOU 1991:2A). Miljøverndepartementet, Oslo.
- NOU. (2013). *Naturens goder - om verdier av økosystemtjenester*. (NOU 2013:10). Miljøverndepartementet, Oslo.

- Nyström, J. (2003). *Planeringens grunder. En översikt*. (Andra upplagan). Studentlitteratur, Lund.
- Nyström, J. & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder. En översikt*. (Tredje upplagan). Studentlitteratur, Lund.
- OECD. (2001). *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*. OECD publications, Paris.
- OECD. (2006). *The new rural paradigm. Policies and governance*. OECD publications, Paris.
- OECD. (2011). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011: OECD Countries and Emerging Economies*. Elektronisk källa: [http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2011\\_agr\\_pol-2011-en, 2014-02-05](http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2011_agr_pol-2011-en, 2014-02-05)
- OECD. (2014). *Glossary of statistical terms - Producer support estimate*. Elektronisk källa: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2150, 2014-02-05>
- Olsson, L., Tambang, Y., Faran, T. & Jerneck, A. (2012). *Internationell handel med jordbruksmark - Ett modernt baggböleri*. LUCSUS – Lund University Centre for Sustainability Studies och LUCID – Lund University Centre for Integration of Social and Natural Dimensions of Sustainability, Lund.
- Olwig, K.R. (1996). Recovering the Substantive Nature of Landscape. *Annals of the Association of American Geographers*, 86(4), s. 630-653.
- Olwig, K.R. (2002). The Duplicity of Space: Germanic 'Raum' and Swedish 'Rum' in English Language Geographical Discourse. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 84(1), s. 1-17.
- Olwig, K.R. (2005). The Landscape of 'Customary' Law versus that of 'Natural' Law. *Landscape Research*, 30(3), s. 299-320.
- Olwig, K.R. (2007). Norden and the "Substantive landscape": a personal account. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 89(3), s. 283-286.
- Olwig, K.R. & Mitchell, D. (2007). Justice, power and the political landscape: From American space to the European Landscape Convention. *Landscape Research*, 32(5), s. 525-531.
- Oskam, A.J. & Feng, S. (2008). Sustainable land use under different institutional settings. *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences*, 55(4), s. 295-306.
- Ostrom, E. (2007). A diagnostic approach for going beyond panaceas. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(39), s. 15181-15187.
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science*, 325(5939), s. 419-422.
- Ostrom, E., Janssen, M.A. & Anderies, J.M. (2007). Going beyond panaceas. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(39), s. 15176-15178.
- Overbeek, G. (2009). Rural Areas Under Urban Pressure in Europe. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(1), s. 1-7.
- Parker, G. & Doak, J. (2012). *Key concepts in planning*. SAGE publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore & Washington DC.

- Persson, M. (2012). Betesmarkerna växer igen, *ATL: Lantbrukets affärstidning*, 2012-09-28. Elektronisk källa:  
<http://www.atl.nu/lantbruk/betesmarkerna-v-xer-igen>, 2014-05-14
- Plieninger, T. & Bieling, C. (2012). Connecting cultural landscapes to resilience. I Plieninger, T. & Bieling, C. (Red.), *Resilience and the cultural landscape: Understanding and managing change in human-shaped environments*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 3-26.
- Potter, C. & Burney, J. (2002). Agricultural multifunctionality in the WTO - legitimate non-trade concern or disguised protectionism? *Journal of Rural Studies*, 18(1), s. 35-47.
- Potter, C. & Tilzey, M. (2005). Agricultural policy discourses in the European post-Fordist transition: neoliberalism, neomercantilism and multifunctionality. *Progress in Human Geography*, 29(5), s. 581-600.
- Potter, C. & Tilzey, M. (2007). Agricultural multifunctionality, environmental sustainability and the WTO: Resistance or accommodation to the neoliberal project for agriculture? *Geoforum*, 38(6), s. 1290-1303.
- Pred, A. (1981). Power, everyday practice and the discipline of human geography. I Pred, A. (Red.), *Space and Time in geography - Essays dedicated to Torsten Hägerstrand*. (Studies in geography, serie B, nr. 48). Liber Läromedel / Gleerup, Lund, s. 30-55.
- Primdahl, J. (2010). Globalisation and the local agricultural landscape: current change patterns and public policy interventions. I Primdahl, J. & Swaffield, S. (Red.), *Globalisation and Agricultural Landscapes: Change Patterns and Policy Trends in Developed Countries*. Cambridge University Press, Cambridge & New York, s. 149-167.
- Primdahl, J., Busck, A.G. & Kristensen, L.S. (2004). Landscape management decisions and public-policy interventions. I Jongman, R.H. (Red.), *The New Dimensions of the European Landscapes*. Springer, Netherlands, s. 103-120.
- Primdahl, J. & Swaffield, S. (2010). Globalisation and the sustainability of agricultural landscapes. I Primdahl, J. & Swaffield, S. (Red.), *Globalisation and Agricultural Landscapes: Change Patterns and Policy Trends in Developed Countries*. Cambridge University Press, Cambridge & New York, s. 1-15.
- Primdahl, J. & Søderkvist Kristensen, L. (2011). The farmer as a landscape manager: Management roles and change patterns in a Danish region. *Geografisk Tidsskrift - Danish Journal of Geography*, 111(2), s. 107-116.
- Qasim, M., Hubacek, K. & Termansen, M. (2013). Underlying and proximate driving causes of land use change in district Swat, Pakistan. *Land Use Policy*, 34(0), s. 146-157.
- Qviström, M. (2003). *Vägar till landskapet: om vägars tidrumsliga egenskaper som utgångspunkt för landskapsstudier*. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för landskapsplanering, Alnarp. Avhandlingar. Agraria 374, Alnarp.

- Qviström, M. (2007). Landscape out of order. Studying the inner urban fringe beyond the rural-urban divide. *Geografiska Annaler - Series B - Human Geography*, 89(3), s. 269-283.
- Qviström, M. (2008a). *Inledning*. I Qviström, M. (Red.) Nordiska studier av stadsnära landskap. (Rapport 2008:4) Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap, SLU, Alnarp, s. 4-6.
- Qviström, M. (2008b). *Stadsnära landskap och fysisk planering i Sverige*. I Qviström, M. (Red.) Nordiska studier av stadsnära landskap. (Rapport 2008:4) Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap, SLU, Alnarp, s. 84-129.
- Qviström, M. (2009). *Nordiska perspektiv på stadsnära landskap*. I Qviström, M. (Red.) Stadsnära landskap i samhällsplaneringen - meddelanden från en nordisk konferens. (Rapport 2009:2) Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap, SLU, Alnarp, s. 4-15.
- Rabinowicz, E. (2003). *Swedish Agricultural Policy Reforms*. Rapport presenterad vid workshop on Agricultural Policy Reform and Adjustment, Imperial College, Wye.
- Reenberg, A., Langanke, T., Bech, S., Kristensen, P. & Svan Colding, T. (2010). Globalisation of agricultural landscapes: a land system approach. I Primdahl, J. & Swaffield, S. (Red.), *Globalisation and Agricultural Landscapes: Change Patterns and Policy Trends in Developed Countries*. Cambridge University Press, Cambridge & New York, s. 31-56.
- Regionplankontoret for Jæren. (1972). *Regionplan Jæren 1971*.
- Reiter, O. (2004). Stad och land. I Reiter, O. (Red.), *Synvänder – en antologi om landskapsplaneringens teori och praktik*. Institutionen för landskapsplanering, Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp, s. 55-65.
- Riksantikvarieämbetet. (2008). *Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige*. (Rapport 103-03188-2006). Slutredovisning av regeringsuppdrag. Riksantikvarieämbetet, Stockholm & Visby.
- Robertson, B. & Pinstrup-Andersen, P. (2010). Global land acquisition: neo-colonialism or development opportunity? *Food Security*, 2(3), s. 271-283.
- Rogaland fylkeskommun. (2000). *Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren*. Vedtatt 10.10.00.
- Rogaland fylkeskommun. (2013). *Regionalplan for Jæren 2013 - 2040*. Vedtatt 22.10.13.
- Rognstad, O. & Steinset, T.A. (2012). *Landbruget i Norge 2011. Jordbruk - Skogbruk - Jakt*. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Rustad, L.J. (2004). *Landbruget i Norge og EU – Status og utviklingstrekk*. (2004-7). NILF, Oslo.
- Rønningen, K. (1999). *Agricultural policies and countryside management. A comparative European study*. Norwegian University of Science and Technology, Department of Geography. Ph.d.thesis. Nr 18/99, Trondheim.

- Rønningen, K., Fjeldavli, E. & Flø, B.E. (2005). *Multifunksjonelt landbruk – hva slags legitimitet har fellesgodeproduksjon innad i landbrukssektoren?* (Rapport 8/05). Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Rønningen, K., Frengstad, K. & Grimsmo, L. (1995). *Virkemidler for kulturlandskap. Norske og vest-europeiske tiltak*. Norges Forskningsråd. Geografisk institutt, Universitetet i Trondheim, Trondheim.
- Saglie, I.-L., Falleth, E.I., Holst Bloch, V.V., Snellingen Bye, A. & Steinnes, M. (2006). *Spredt utbygging og jordvern. Om omfang og drivkrefter bak bygging på jordbruksareal*. (2006:6). NIBR, Oslo & Alta.
- Saltzman, K. & Svensson, B. (1997). Inledning. I Saltzman, K. & Svensson, B. (Red.), *Moderna landskap: identifikation och tradition i vardagen*. Natur och kultur, Stockholm, s. 9-20.
- Sammanfattning av EU-lagstiftningen. (2014). Samlat gårdsstöd. Elektronisk källa: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/111089\\_sv.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/111089_sv.htm), 2014-02-04
- Sandell, K. (2000). *Ett reservatsdilemma: Kiruna nationalparksförslag 1986-1989 och makten över fjällen som fritidslandskap*. (Rapport 2000:5). ETOUR, Östersund.
- Sandnes kommun. (1995). *Kommuneplan for Sandnes perioden 1995-2010*. Vedtatt av Sandnes bystyre 29. august 1995.
- Sandnes kommun. (2001). *Landbruksplan for Sandnes kommune 2001 – 2017*. Vedteken av Sandnes bystyre 18. september 2001.
- Sandnes kommun. (2002). *Kommuneplan for Sandnes 2002-2017*. Vedtatt av bystyret november 2002.
- Sandnes kommun. (2006). *Sandnesmarkå. Markaområder og markagrenser i Sandnes. Muligheter - verdier - utfordringer*. Grunnlag for arbeidet med kommuneplan for Sandnes 2007 - 2020.
- Sandnes kommun. (2007). *Sandnes – i sentrum for framtiden. Politikk for utvikling av samfunn og tjenester i perioden 2007-2020*. Kommuneplan - vedtatt av bystyret oktober 2007.
- Sandnes kommun. (2009). *Masterplan for Sandnes øst. Langsiktig utviklingsprogram for nye byområder og kriterier for videre planlegging*. Sluttrapport – utleggelse til offentlig ettersyn.
- Sandnes kommun (2010). [Statistik över markanvändning från Sandnes kommuns lantbrukskontor. Mailkonversation 2010-08-18].
- Sandnes kommun. (2013). *Kommunedelplan Sandnes øst*. Høring av planprogram (2013-10-28).
- Sandnes kommun. (2014). Fakta om Sandnes. Elektronisk källa: <https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/Om-Sandnes/Om-Sandnes/>, 2014-02-28
- Sandström, C., Falleth, E.I. & Hovik, S. (2008). Omstridd natur. I Sandström, C., Hovik, S. & Falleth, E.I. (Red.), *Omstridd Natur: trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Boréa, Umeå, s. 13-33.

- Sarpsborgs kommun. (1997). *Kommuneplanens arealdel 1997-2008*. Minihefte med planbeskrivelse, planbestemmelser og retningslinjer i henhold til bystyrets vedtak 19.06.1997.
- Sarpsborgs kommun. (1998). *Kommuneplanens arealdel Del 2 1998-2008*. Antagen av Sarpsborgs bystyre 15 okt 1998.
- Sarpsborgs kommun. (2001). *Landbruksplan*. Antagen 30 maj 2001.
- Sarpsborgs kommun. (2003). *Kommuneplan for Sarpsborg kommune. Planbeskrivelse for kommuneplanens arealdel 2003-2016*. Antagen 2003, sist ändrad 2005.
- Sarpsborgs kommun. (2007a). *Kommuneplan for Sarpsborg. Kommuneplanens arealdel 2007-2020*. Høringsutkast 27.02.2007.
- Sarpsborgs kommun. (2007b). *Kommuneplan for Sarpsborg. Landbruksplan 2007-2020*. Høringsutkast 23.03.2007.
- Sarpsborgs kommun. (2011). *Kommuneplanens arealdel 2011-2020*. Vedtatt av bystyret 17.02.2011.
- Sarpsborgs kommun. (2014). Byen vår - Om Sarpsborg. Elektronisk källa: <https://www.sarpsborg.com/Byen-var/Fakta-om-Sarpsborg/>, 2014-02-28
- Schneeberger, N., Bürgi, M., Hersperger, A.M. & Ewald, K.C. (2007). Driving forces and rates of landscape change as a promising combination for landscape change research - An application on the northern fringe of the Swiss Alps. *Land Use Policy*, 24(2), s. 349-361.
- Setten, G. (2002). *Bonden og landskapet: historier om natursyn, praksis og moral i det jærskje landskapet*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Geografisk institutt. Dr.polit.- avhandling. Trondheim.
- Setten, G. (2004). The habitus, the rule and the moral landscape. *Cultural Geographies*, 11(4), s. 389-415.
- Shove, E., Pantzar, M. & Watson, M. (2012). *The Dynamics of Social Practice: Everyday Life and How It Changes*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Silverman, D. (2001). *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. (Andra upplagan). SAGE publications, London, Thousand Oaks & New Delhi.
- Silverman, D. (2005). *Doing Qualitative Research. A Practical Handbook*. (Andra upplagan). SAGE publications, London, Thousand Oaks & New Delhi.
- Silverman, D. (2010). *Doing Qualitative Research. A Practical Handbook*. (Tredje upplagan). SAGE publications, London, Thousand Oaks, New Delhi & Singapore.
- Skjeggedal, T., Arnesen, T., Markus, G., Saglie, I.L. & Thingstad, P.G. (2001). *Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder*. (2001:3). Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer.
- Skärbäck, E. (2000). Miljöplaneringens utveckling - och MKB:s framväxt i Sverige. I Skärbäck, E. (Red.), *Planering för landskap*. (Stad & land nr 166). Movium, Sveriges lantbruksuniversitet, Alnarp, s. 194-208.

- Slätmo, E., Edling, P., Norderhaug, A. & Stenseke, M. (2012). *Jorden vi ärvde. Den svenska åkermarken i ett hållbarhetsperspektiv*. Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift, Stockholm, (Nr. 6, Årgång 151).
- Slätmo, E. & Stenseke, M. (2013). *Offentlig förvaltnings hantering av jordbruksmark och landskapskvaliteter i tätortsnära områden. En studie av beslutsunderlag och processer i Sandnes och Sarpsborg kommuner*. (Working Papers in Human Geography 2013:2). Institutionen för ekonomi och samhälle, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Smith, P., Gregory, P.J., van Vuuren, D., Obersteiner, M., Havlík, P., Rounsevell, M., Woods, J., Stehfest, E. & Bellarby, J. (2010). Competition for land. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365 (2010), s. 2941–2957.
- Solbär, T.L. (2011). *Nyodling i Sverige under 2000-talet. Förekomst och orsaker – en preliminär analys*. Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds universitet.
- SOU. (2005). *Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Slutbetänkande av Utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion – för hushållen*. (SOU 2005:51). Justitiedepartementet, Stockholm.
- SOU. (2013). *Rapport från expertgruppen för hållbar användning av jordbruksmark* (Arbetsmaterial). Miljömålsberedningen, Stockholm.
- Statens landbruksförvaltning. (2009). *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse 2009*. (Rapport 11/2009). Statens landbruksförvaltning, Oslo & Alta.
- Statens landbruksförvaltning. (2013a). Mindre nedbygging av dyrka jord. Elektronisk källa: <https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/areal-og-jordvern/kostra/mindre-nedbygging-av-dyrka-jord>, 2014-02-28
- Statens landbruksförvaltning. (2013b). Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket. Elektronisk källa: <http://32.247.61.17/skf/prodrapp.htm>, 2014-02-28
- Statens landbruksförvaltning. (2014). Odel. Elektronisk källa: <https://www.slf.dep.no/no/eiendom-og-skog/eiendom/odel>, 2014-02-28
- Statistisk Sentralbyrå. (2000). Statistisk årsbok 2000. Tabell 397: Jordbruksareal og avling av korn, poteter og høy. 1835-1999. Elektronisk källa: <http://www.ssb.no/a/histstat/aarbok/ht-100410-397.html>, 2013-08-30
- Statistisk Sentralbyrå. (2009). *Landbruket i Norge 2009*. Elektronisk källa: [http://www.ssb.no/emner/10/04/sa\\_landbruk/sai16/jordbruk.pdf](http://www.ssb.no/emner/10/04/sa_landbruk/sai16/jordbruk.pdf), 2013-09-04
- Statistisk Sentralbyrå. (2010). Landbruksteljing. Tabell: o88o8: Jordbruksbedrifter med andre næringer, etter tilleggsnæring. Elektronisk källa: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=JordBedrNar&nvl=&PLanguage=o&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=jord-skog-jakt-og-fiskeri&KortNavnWeb=landt&StatVariant=&checked=true>, 2013-04-30



- Statistisk sentralbyrå. (2011). Jordbruksareal og husdyr, 31. juli 2011, førebelse tal. Elektronisk källa: <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/jordbruksareal/aar/2011-11-17,2014-03-03>
- Statistisk Sentralbyrå. (2012a). Folkemengde og areal i tettsteder. Kommune. Elektronisk källa: <http://www.ssb.no/a/kortnavn/befteft/tab-2012-09-06-02.html>, 2014-02-28
- Statistisk sentralbyrå. (2012b). Jordbruksareal og husdyr, 31. juli 2012, førebelse tal. Elektronisk källa: <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/jordbruksareal/aar/2012-11-26,2014-03-03>
- Statistisk Sentralbyrå. (2013a). Befolkningsendringer i kommunene. Elektronisk källa: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=folkendrhist&CMSSubjectArea=befolkning&checked=true>, 2014-02-28
- Statistisk Sentralbyrå. (2013b). Strukturen i jordbruket. Jordbruksareal, etter bruken. 1979, 1989, 1999, 2008-2012. Elektronisk källa: <http://ssb.no/a/kortnavn/stjord/tab-2012-11-28-03.html>, 2013-04-30
- Statistisk Sentralbyrå. (2013c). Tabell: 03313: Jordbruksbedrifter, etter jordbruksareal i drift (F). Elektronisk källa: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/define.asp?SubjectCode=10&ProductId=10%2E04%2E10&MainTable=Driftseiningar2&contents=Driftseiningar&PLanguage=0&Qid=0&nvl=True&mt=1&pm=&SessID=1704270&FokusertBoks=1&gruppe1=Hele&gruppe2=Hele&gruppe3=Hele&VS1=Landet&VS2=Arealet2&VS3=&CMSSubjectArea=jord-skog-jakt-og-fiskeri&KortNavnWeb=stjord&StatVariant=&Tabstrip=SELECT&aggresetnr=1&checked=true>, 2013-09-04
- Statistisk Sentralbyrå. (2013d). *Tabell: 04414: Jordbruksareal per 31. juli, etter bruken (dekar) (F)*. Elektronisk källa: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/define.asp?SubjectCode=10&ProductId=10%2E04%2E10&MainTable=JordArealBruk&contents=JordbruksAreal&PLanguage=0&Qid=0&nvl=True&mt=1&pm=&SessID=1704270&FokusertBoks=1&gruppe1=Hele&gruppe2=Hele&VS1=Landet&VS2=&CMSSubjectArea=jord-skog-jakt-og-fiskeri&KortNavnWeb=jordbruksareal&StatVariant=&Tabstrip=SELECT&aggresetnr=1&checked=true>, 2013-09-04
- Statistisk Sentralbyrå. (2014). Kommunal forvaltning av landbruksarealer, 2012. Elektronisk källa: <http://www.ssb.no/kofola/>, 2014-02-04
- Statistiska Centralbyrån. (1956). *Jordbruksräkningen 1951*. Sveriges officiella statistik. Jordbruk med binäringar, Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån. (1963). *Jordbruksräkningen 1961*. Sveriges officiella statistik. Jordbruk med binäringar, Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån. (1972). *Lantbruksräkningen 1971*. Sveriges officiella statistik, Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån. (1983). *Lantbruksräkningen 1981*. Sveriges officiella statistik, Stockholm.

- Statistiska Centralbyrån. (1993). *Markanvändningen i Sverige* (Andra utgåvan). Sveriges officiella statistik, Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån. (2007). *Jordbruksföretag och företagare 2007*. (Rapport JO 34 SM 0801). Sveriges officiella statistik, Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån. (2008). *Markanvändningen i Sverige* (Femte upplagan). Sveriges officiella statistik, Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån. (2010a). Befolkning. Elektronisk källa:  
<http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/Visavar.asp?yp=duwird&xu=c5587001&omradekod=BE&huvudtabell=FolkmangdForsamling&omradetext=Befolkning&tabelltext=Folkm%E4ngden+per+f%F6rsamling+efter+k%F6n.+%C5r&preskat=O&prodid=BE0101&deltabell=+&deltabellnamn=Folkm%E4ngden+per+f%F6rsamling+efter+k%F6n.+%C5r&innehall=Folkmangd&starttid=2000&stopptid=2008&Fromwhere=M&lang=1&langdb=1,2010-02-04>
- Statistiska Centralbyrån (2010b). [Jordbruks- och folkmängdsstatistik mottagen via e-mail från jordbruksavdelningen på SCB. Korrespondens 2010-03-16 & 2010-03-17].
- Statistiska Centralbyrån. (2013). *Markanvändningen i Sverige* (Sjätte utgåvan). Sveriges officiella statistik, Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån, Jordbruksverket, Naturvårdsverket & Lantbrukarnas Riksförbund. (2012). *Hållbarhet i svenskt jordbruk 2012*. SCB, enheten för Miljö- och turismstatistik, Stockholm.
- Stenseke, M. (1997). *Bonden och landskapet. Ägares och brukares relationer till markerna och förutsättningarna för en uthållig markanvändning*. Meddelanden från Lunds universitets geografiska institutioner. Avhandlingar. Nr 131, Lund.
- Stenseke, M. (2004). *Bönder och naturbetesmarker, Del 1: Bygdeperspektiv*. (Choros 2004:1). Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Stenseke, M. (2006). *Vem vill ha myllrande våtmarker? En fallstudie i Hållnäs av skogsägare, våta marker och naturvård*. (Occasional Papers 2006:2). Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Stenseke, M., Lindborg, R., Dahlberg, A. & Slätmo, E. (2012). System or arena? Conceptual concerns around the analysis of landscape dynamics. I Bieling, C. & Plieninger, T. (Red.), *Resilience and the cultural landscape: Understanding and managing change in human-shaped environments*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 80-94.
- Stoate, C., Baldi, A., Beja, P., Boatman, N.D., Herzon, I., van Doorn, A., de Snoo, G.R., Rakosy, L. & Ramwell, C. (2009). Ecological impacts of early 21st century agricultural change in Europe – A review. *Journal of Environmental Management*, 91(1), s. 22-46.
- Stokstad, S. (2012). *Kommunalt selvstyre. Kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene*. Universitetet i Oslo, juridiske fakultet. Doktoravhandling. Oslo.

- Stokstad, S. (2014). Kommunalt selvstyre inn i Grunnloven. Det er tid for å føre lokaldemokratiet inn i Grunnloven, og nå er anledningen her, *Kommunal.rapport.nu*. Elektronisk källa: [http://debatt.kommunal-rapport.no/debatt/kommunalt\\_selvstyre\\_inn\\_i\\_grunnloven](http://debatt.kommunal-rapport.no/debatt/kommunalt_selvstyre_inn_i_grunnloven), 2014-05-16
- Store norske leksikon. (2014a). *Forvaltning*. Elektronisk källa: <http://snl.no/forvaltning>, 2014-02-10
- Store norske leksikon. (2014b). *Føre Var Prinsippet*. Elektronisk källa: [http://snl.no/f%C3%B8re\\_var-prinsippet](http://snl.no/f%C3%B8re_var-prinsippet), 2014-08-20
- Store norske leksikon. (2014c). *Norges politiske system*. Elektronisk källa: [http://snl.no/Norges\\_politiske\\_system](http://snl.no/Norges_politiske_system), 2014-02-10
- Stridsberg, E. (1992). *Hällnäsbygden under kolskogsepoken 1626-1926*. (Medd serie B77). Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet.
- Strijker, D. (2005). Marginal lands in Europe - causes of decline. *Basic and Applied Ecology*, 6(2), s. 99-106.
- Strömberg, A. (2007). *Samordning, hyfs och reda. Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1994-2005*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. Avhandling 166, Uppsala.
- Sui, D. (2012). Looking through Hägerstrand's dual vistas: towards a unifying framework for time geography. *Journal of Transport Geography*, 23(0), s. 5-16.
- Swaffield, S. & Primdahl, J. (2010). Patterns of change, policy dilemmas and research questions. I Primdahl, J. & Swaffield, S. (Red.), *Globalisation and Agricultural Landscapes: Change Patterns and Policy Trends in Developed Countries*. Cambridge University Press, Cambridge & New York, s. 245-270.
- Svarstad, H., Daugstad, K., Vistad, O.I. & Guldvik, I. (2006). New Protected Areas in Norway: Local Participation without Gender Equality. *Mountain Research and Development*, 26(1), s. 48-54.
- Svarstad, H., Petersen, L.K., Rothman, D., Siepel, H. & Wätzold, F. (2008). Discursive biases of the environmental research framework DPSIR. *Land Use Policy*, 25(1), s. 116-125.
- Swedberg, S. (1964). *Stor minskning av Sveriges åkerareal på 1950-talet*. Särtryck ur Geografiska notiser Nr 1, 1964.
- Svensk författningssamling. (1998). *Miljöbalken och dess övergångsbestämmelser m.m. (1998:808)*.
- Sveriges Nationalatlas. (1992). *Temaband: Jordbruket*. (Första upplagan). Statens lantmäteriverk & Bra Böcker, Gävle & Malmö.
- Tanner, C. (1996). Agricultural trade liberalisation and the Uruguay round. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 40(1), s. 1-35.
- the High-level Panel on Global sustainability. (2012). *Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing*. United Nations, New York.
- Theobald, D.M. (2001). Land-use dynamics beyond the American urban fringe. *Geographical Review*, 91(3), s. 544-564.

- Tierps kommun. (1976). *Yttranden över Fysiska Översiktsplanen*.  
Diarienummer: 1976.91. Diarieplanbeteckning: 003.940. Inkommen:  
1976-05-31.
- Tierps kommun. (1977a). *Fysisk översiktsplan för Tierps kommun*. Antagen  
1977-03-29.
- Tierps kommun. (1977b). *Jordbruksprogram för Tierps kommun*. Antagen 1977-  
01-25.
- Tierps kommun. (1991). *Översiktsplan 90*. Antagen 1991-02-12.
- Tierps kommun. (2009). *Tierp ÖP 2009*. Utställningshandling.
- Torstensson, L. (2000). *Biologiskt avfall i kretslopp*. Fakta Jordbruk (2000:5),  
Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Transportplansekretariatet. (1991). *Transportplan for storbyområdet Stavanger,  
Sandnes, Sola*. (Rapport nr. 16). Rogaland fylkesting.
- Turner, B.L., Moss, R.H. & Skole, D.L. (1993). *Relating land use and global land-  
cover change: A proposal for an IGBP-HDP core project*. International  
Geosphere-Biosphere Programme (Report No. 24) & the Human  
Dimensions of Global Environmental Change Programme (Report No.  
5). Royal Swedish Academy of Sciences, Stockholm.
- Törnqvist, G. (1981). On Arenas and Systems. I Pred, A. (Red.), *Space and time  
in geography: essays dedicated to Torsten Hägerstrand*. (Studies in  
geography, serie B, nr. 48). LiberLäromedel/Gleerup, Lund, s. 109-120.
- UK department for environment food and rural affairs. (2010). *Observatory  
Programme Indicators*. Elektronisk källa:  
[http://www.defra.gov.uk/evidence/statistics/foodfarm/enviro/observato  
ry/indicators/b/b1\\_data.htm](http://www.defra.gov.uk/evidence/statistics/foodfarm/enviro/observatory/indicators/b/b1_data.htm), 2010-07-09
- UNEP. (2014). *Assessing Global Land Use: Balancing Consumption with  
Sustainable Supply*. A Report of the Working Group on Land and Soils of  
the International Resource Panel. Bringezu S., Schütz H., Pengue W.,  
O'Brien M., Garcia F., Sims R., Howarth R., Kauppi L., Swilling M. &  
Herrick J.
- Valentine, G. (2005). Tell me about...: using interviews as a research  
methodology. I Flowerdew, R. & Martin, D. (Red.), *Methods in human  
geography. A guide for students doing a research project*. (Andra  
upplagan). Pearson, Prentice hall, Essex, s. 110-127.
- Vangsgården Stubberud, K. (2007). Landbruksbefolkningen i grenstraktene -  
Bøndernes tilnærming til en ny hverdag. I Berger, S., Forsberg, G. &  
Ørbeck, M. (Red.), *Inre Skandinavien - en gränsregion under omvandling*.  
Karlstad University Press, Karlstad, s. 43-49.
- Welinder, S., Pedersen, E.A. & Widgren, M. (1998). *Det svenska jordbrukets  
historia, band 1: Jordbrukets första femtusen år. 4000 f.Kr. - 1000 e.Kr.*  
Natur och Kultur/LTs Förlag, Stockholm.
- Widgren, M. (2004). Can landscapes be read? I Palang, H., Sooväli, H., Antrop,  
M. & Setten, G. (Red.), *European rural landscapes: persistence and  
change in a globalizing environment*. Kluwer Academic Publishers,  
Boston, s. 455-465.

- Wilbanks, T.J. & Kates, R.W. (1999). Global Change in Local Places: How Scale Matters. *Climatic Change*, 43(3), s. 601-628.
- Wilson, G.A. (2001). From productivism to post-productivism ... and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European agriculture. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(1), s. 77-102.
- von der Dunk, A., Grêt-Regamey, A., Dalang, T. & Hersperger, A.M. (2011). Defining a typology of peri-urban land-use conflicts – A case study from Switzerland. *Landscape and Urban Planning*, 101(2), s. 149-156.
- Voutilainen, O. & Wuori, O. (2012). Rural development within the context of agricultural and socio-economic trends – the case of Finland. *European Countryside*, 4(4), s. 283-302.
- WTO. (2014). Understanding the WTO: Basics. The Uruguay Round. Elektronisk källa:  
[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact5\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm), 2014-02-05
- Wylie, J. (2007). *Landscape*. Routledge, London & New York.
- Wästfelt, A. (2004). *Continuous landscapes in finite space: making sense of satellite images in social science*. Stockholm university, Department of Human Geography. PhD thesis. Hugo förlag, Stockholm.
- Wästfelt, A., Saltzman, K., Gräslund Berg, E. & Dahlberg, A. (2012). Landscape care paradoxes: Swedish landscape care arrangements in a European context. *Geoforum*, 43(6), s. 1171-1181.
- Yrjölä, T. & Kola, J. (2004). Consumer Preferences Regarding Multifunctional Agriculture. *International Food and Agribusiness Management Review*, 7(1), s. 78-90.
- Åquist, A.-C. (2002). *Tidsgeografi - en introduktion*. Institutionen för samhällsvetenskap, Örebro universitet.
- Østfold fylkeskommun. (1996). *ATPNG, Areal- og transportplan Nedre Glomma*. Fylkesdelplan.
- Østfold fylkeskommun. (2004). *Grenseløse Østfold, Fylkesplanen 2004-2007*. Antagen av Fylkestinget 28 april 2004.
- Østfold fylkeskommun. (2006). *ATPNG, Areal- og transportplan Nedre Glomma, 2006. 2 generasjon - Fylkesdelplan*. Antagen av Fylkestinget 2 mars 2006.
- Østfold fylkeskommun. (2009). *Fylkesplan for Østfold, Østfold mot 2050*. *Fylkesplanperioden 2009-2012*. Antagen av Fylkestinget 26 februari 2009.

# BILAGOR

## BILAGA 1: Intervjuer tjänstepersoner Hållnäs

### Utgångspunkter

Projektet syftar till att undersöka jordbruksmarkerna, dess förändringar och orsakerna till förändringarna. Även den troliga framtidsutvecklingen beträffande markerna, och hur det hänger ihop med förutsättningar i lokalsamhället. Gör ett försök att koppla ihop olika nivåer, både vad gäller beslut, intressen i landskapet och prioriteringar. Samarbete mellan Australien och Portugal. Det finns även en mer biologisk del i studien som kommer vävas in i den mer sociala delen.

Jag har ett fokus i frågorna som ligger på Hållnäs, allt kanske inte känns relevant för er och då kan vi ta det på en annan skala. Det jag vill försöka täcka in är både historien och framtiden och hur man resonerar och prioriterar.

### Frågor

- *Vad är dina främsta arbetsuppgifter? Utbildning?*
  - *Hur länge har du arbetat med ...?*
  - *Hur bekant är du med Hållnäsbygden?*
1. Hur skulle du beskriva Hållnäsbygden och de förändringar som skett de senaste 50 åren? Vad ser du ha hänt med jordbruksmarkerna?
    - a. Markanvändningen; åker, bete, skog etc.
    - b. Markägarstruktur? (övergripande) Vem äger marken? Hur stora är enheterna? Vilka är det som bor i bygden idag?
  2. Varför har detta skett?
  3. Vad har haft betydelse för Hållnäsbygdens utveckling, särskilt kopplat till jordbruksmarkerna? Ex på aspekter av betydelse:
    - a. Jordbrukspolitiken nationellt/EU? (Varför?/hur?/när?); EU:s jordbruksstöd? Teknikutveckling? Befolkningsutveckling? Områdesskydd? Friluftslivssatsningar? Turism (T.ex. "På tur i Hållnäs")
  4. Vad tror/anser du har varit mest betydande för utvecklingen av det som diskuterats?
  5. Vilka drivkrafter ser ni påverka faktiska fysiska förändringar (markanvändningsförändr, nyköp av gård/mark etc.)? Markägares beslut/motiv?
  6. Vilka drivkrafter ser ni påverka planeringen/utvecklingen av hela länet/kommunen?
    - a. Vilka värden och intressen prioriteras i planeringen och utvecklingen av länet/kommunen/Hållnäsbygden övergripande? Idag? Tidigare? Varför?

7. Vilka planer finns för Hållnäsbygden för framtiden (10-20 år framåt)?
  - a. Vad är ambitionerna med planerna?
  - b. Hur har det tidigare planerats?
  - c. Ser kunskapsbehovet annorlunda ut idag än förr?
  - d. Hur tänker ni kring Hållnäsbygden idag? Tidigare? (Uppfattningar kring Hållnäsbygden från län/kommun)
8. Vad kommer att hända i bygden med jordbruksmarkerna? Vilka trender kan du/ni se? Vad tror du händer med
  - a. Markanvändning? / Markägande? / Befolkning? / Service?
9. Hur tror ni det blir? Varför- vad är avgörande för hur utvecklingen blir? Vad tror du/ni kommer att bli styrande för hur bygden utvecklas? (utifrån tidigare diskuterade punkter, och ev. andra)
10. Övergripande: Hur ser ni som tjänstepersoner på marken i kommunen/länet? (Vilka är de viktigaste framtidsfrågorna? - Varför?)
  - a. Hur väger man samman mål kring ekonomi, miljö och sociala utmaningar?
  - b. Vad är det som krävs för att vi ska nå en hållbar utveckling? Vilka som är de största utmaningarna/frågorna med att arbetat med hållbar utveckling?
11. Vad händer och vad har egentligen hänt ute i "verkligheten" i förhållande till hur man (politiker, tjänstepersoner) vill ha det? (svårt att svara på, men finns det en uppfattning om politiska mål och visioner får utfall i en bygd som Hållnäs?)
  - a. Vilka är utmaningarna med att nå de mål och visioner som finns?
  - b. Kommunicerar olika aktörer (jordbrukare, föreningar, organisationer och myndigheter) med varandra och lär sig av varandra? Om inte, varför?
12. Satsas det på jordbruk i länet/kommunen? I en glesbygd som Hållnäs?
  - a. Vilka värden ser ni i jordbruksmarken?
  - b. Vilka intressen ser ni stå mot varandra i jordbruksmarken i Hållnäs (finns det andra intressen som påverkar hur det satsas på jordbruket eller är det mer en fråga för varje enskild jordbrukare/markägare)?
13. Upplever du/ni att de olika aktörerna inom Jordbrukssektorn, så som myndigheter, organisationer, och lantbrukarna själva, är öppna för samarbeten? Hur skulle samarbete och samverkan mellan olika aktörer kunna bli bättre?

## BILAGA 2: Intervjuer jordbrukare Hållnäs

### 1) Inledande när man går runt på gården

<b>D A2: Values, mapping ecosystem services</b>	Vilka är de viktigaste värdena som vi får av jorden/naturen/ jordbrukslandskapet? (- produkter, naturresurser...)	
---	---	--

### 2) Del ett som vi spelar in

Category	Question	Column to keep track of what factor. Take notes here during interview.	Övriga anteckningar (och salix frågor)
<b>First set of introductory facts... and I A1: Learning the trade (Now includes old I A2)</b>	Hur länge har du varit lantbrukare? i) Hur länge har du varit lantbrukare? ii) Hur länge just på den här gården?  Hur lärde du dig att bli lantbrukare? i) Finns det någon som du lärt dig mycket av? ii) Har du gått utbildningar och kurser? Exempel		
<b>Drivers and factors open first question</b>	Vilka faktorer i samhället påverkar dina beslut om hur du använder/brukar din mark?	(alla)	
<b>D A1: Most important questions and</b>	I ditt yrke som lantbrukare, vilka är de viktigaste frågorna eller	(alla)	



<b>challenges, values, also targets factors generally. (Now includes D D)</b>	utmaningarna för dig? - Varför? - Vad påverkar detta mest?		
<b>I B1: Learning as innovation, new techniques</b>	Brukar du <i>ofta</i> pröva nya grödor, eller metoder/tekniker?	(alla)	
<b>I B2: Learning Q as innovation, new techniques</b>	Vad får dig att pröva nya grödor, eller nya metoder/tekniker, jämfört med att fortsätta som vanligt?  <i>(Efter denna fråga om salix, till höger!)</i>	(alla)	Om de odlar Salix så frågar vi här: Varför började du odla salix?  Hur lärde du dig odla salix?  Var odlar du? (använd karta) Vad använde du marken till innan?  Hur har det gått?
<b>D C: Working towards SD, methods focus (no includes old D D)</b>	Använder du några speciella metoder just för att de är miljövänliga? Vilka?  Vad fick dig att börja använda denna/dessa metoder?  Hur lärde du dig om den här metoden?	(Miljö)  (Sociala)	
<b>I C: Participation and learning and external initiation/actors. Need of external structures for cooperation to take place.</b>	Har du varit med i något projekt eller samarbete som handlade om mer miljövänliga metoder? - Vem/Vad startade det? - Hur kom det sig att du var med?	(Miljö och Sociala)	
<b>I D2: Social Learning - cooperation's</b>	Brukar du samverka med andra: - bönder?	(Sociala)	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- föreningar?</li> <li>- myndigheter?</li> <li>- på vilka sätt?</li> </ul>		
<b>I E. Improving cooperation with other actors</b>	Hur skulle samverkan och med ovanstående diskuterade bli bättre?	(sociala)	
<b>I F: External actors</b>	Vilka frågor tycker du det är viktigt att politiker och myndigheter jobbar med? -Varför?	(Politik)	
<b>I F: Influence on politics, possibility to shape future.</b>	Vilket inflytande har politiken på dig, och vilket inflytande tycker du att du har på den politik som förs? - Varför då? - Hur kommer det sig? <b>( tänk på att försöka täcka in båda riktningarna i frågan!)</b>	(Politik)	
<b>Summing up factors</b>  <b>Goal of identifying most important factor!</b>	<p>Repetera från anteckningar i "faktor" kolumnen till vänster: "du har pratat om....":</p> <p>Vad av det du sagt är det viktigaste, den viktigaste faktorn?</p> <p>Och vad är det mest osäkra (oförutsägbara)?</p>		

3) Tidsfrågor, historiskt - Här använder vi en tidslinjen som stöd för datainsamling

<b>Historical development (larger general changes over time)</b>	På vilka sätt skiljer det sig åt att vara lantbrukare idag mot generationen före dig?		
<b>Now includes I G: Knowledge demand Q - time Q.</b>	VAD (vilken händelse/process)	VARFÖR	NÄR?
<b>Markägarstrukturen (generella förändringar)</b>			
<b>Markanvändning (stora generella förändringar)</b>			

<b>över tid: Typer enligt: Åker, Skog, Bete, Vall, Hö, Salix)</b>			
<b>Jordbrukspolitik</b>			
<b>EU stöd / Nationellt stöd</b>			
<b>Teknikutveckling</b>			
<b>Befolkningsutveckling</b>			
<b>Kunskapsbehov (Knowledge demand)</b>			

**2) Tidsfrågor, framtid**

1) Vad har du för planer? - Fråga om efterträdare om ej av sig själv	
2) Vad kommer att bli styrande för hur du agerar?	
3) Vad tror du kommer att hända i bygden med jordbruksmarker, markägande, befolkningen och service en 10-20 år framåt? - Vilka trender? - Varför/Vad är avgörande?	

## BILAGA 3: Brev till jordbrukare innan intervju, Sandnes

Göteborg, Maj 2010

Hej,

och tack för att ni ställer upp för en intervju i det norska forskningsprojektet *Endringer i arealbruk nær urbane områder – trusler for matproduksjon og landskapskvaliteter*. Här kommer lite information om forskningsprojektet som kommer att genomföras i Sandnes och Sarpsborgs kommun. Projektet är finansierat av Norges forskningsråd och vi samarbetar med forskare vid Bioforsk, Riksantikvaren och Norsk institutt for skog og landskap.

Forskningen är inriktad på markägare och markanvändning. Vi vill ta reda på hur ni ser på era marker och vad som påverkar hur ni fattar beslut kring era marker. Tanken med forskningen är att undersöka vad som påverkar förändringar i markanvändning och hur man resonerar som jordbrukare i urbana områden.

Arealbruk är ett konfliktområde med många olika intressen och målet med hela forskningsprojektet är att öka kunskapen om bærekraftig bruk av arealresurser nära urbana områden. Undersökningarna i Sandnes kan förhoppningsvis ge svar på vilka processer som påverkar beslut vid arealkonflikter och vad som är konsekvenserna av de arealändringar som skett.

Projektet kommer främst att röra sig i Sandnes Øst då det finns många olika arealbruksintressen i området som vill ta plats. Jag kommer genomföra intervjuer med ett tiotal markägare i Sandnes. Därutöver kommer jag kontakta kommunen och fylket för att höra deras syn på jordbruk i urbana områden. I detta brev finns en intervjuguide, med frågor jag kommer att ta upp.

Vi ses xx maj ca kl xxx

Om du har några frågor eller funderingar så tveka inte att höra av dig. Ring 0046 XXXXX eller maila [elin.slatmo@geography.gu.se](mailto:elin.slatmo@geography.gu.se).

Vänliga hälsningar  
*Elin Slåtmo*  
Kulturgeografiska institutionen  
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

För mer information kring projektet se:  
[http://www.bioforsk.no/ikbViewer/page/forside/nyhet?p\\_document\\_id=55368](http://www.bioforsk.no/ikbViewer/page/forside/nyhet?p_document_id=55368)

## **Övergripande ämnen som kommer tas upp under intervjun**

### **Uppgifter om brukare och gården**

- Ålder, utbildning och sysselsättning.
- Jordbruksfastighetens storlek, fördelning markslag.

### **Förändringar de senaste 10 åren?**

- Hur skulle du beskriva de förändringar som skett på gården de senaste 10 åren?
- Vad ser du ha hänt med fördelning mellan olika markslag?
- Varför har detta skett? Vad var det som gjorde att du gick över till annan verksamhet/brukarform?
- Hur skulle du säga att det har förändrats i hela bygden/kommunen?
- Har du haft någon nydyrka under de senaste 10 åren? När? Varför?

### **Förändringar i framtiden, 10-20 år framöver?**

- Vad tror du kommer hända i framtiden? Med din egen gård; markanvändningen, ägarförhållanden?
- Vad tror du kommer att hända i bygden med jordbruksmarkerna?
- Vilka trender kan du se?
- Vad skulle du önska?

## BILAGA 4: Intervjuer jordbrukare Sandnes

### Utgångspunkter

Projektet syftar till att undersöka jordbruksmarkerna, dess förändringar och orsakerna till förändringarna. Även den troliga framtidsutvecklingen beträffande markerna, och hur det hänger ihop med förutsättningar i lokalsamhället. Vi gör ett försök att koppla ihop olika nivåer, både vad gäller beslut, intressen i landskapet och prioriteringar. Det finns även en mer biologisk del i studien som kommer vävas in i den sociala delen som vi undersöker.

### Uppgifter om brukare och gården

- Hur länge har du arbetat som bonde?
- Hur länge har du bott här?
- Vad är huvudverksamheten på gården?
- Vad har du för markanvändning?

### Förändringar de senaste 10 åren?

1. Hur skulle du beskriva de förändringar som skett på gården de senaste 10 åren? Vad ser du ha hänt med jordbruksmarkerna?
  - a. Markanvändningen; åker, bete, skog etc.
  - b. Skillnader i 50 års perspektiv?
  - c. När och varför skedde varje förändring?
2. Har du haft någon nydyrka under de senaste 10 åren? Varför? Varför inte?
3. Vilka marker nydyrkas? Är det speciella kvaliteter som man väljer efter? Bidrag som stimulerar? Grödor på den nydyrkade marken? Kopplas nydyrkning till ändrad drift på sikt?
4. Har du gjort några investeringar i jordbruket de senaste 10 åren? Varför/varför inte?
5. Arrenderar (leiger) du mark? Positivt/negativt med att leige?
6. Var det vid några speciella tidpunkter du gjorde förändringar?
7. Varför har detta skett? Vad var det som gjorde att du gick över till annan verksamhet/brukarform?
8. Hur skulle du säga att det har förändrats i hela bygden?
9. Markanvändningen?
  - a. Markägarstruktur? (övergripande) Vem äger marken? Hur stora är enheterna? Vilka är det som bor i bygden idag?
  - b. När och varför skedde förändringar?
10. Har människor du känner tagit upp ny mark för odling? Varför? Vilka i trakten håller mest på med nydyrkning? Vad gör det attraktivt?
11. Vad säger du om kommunens och bygdens utveckling? Vad tror du har påverkat utvecklingen?
  - a. Ex på aspekter av betydelse: Jordbrukspolitiken nationellt, teknikutveckling, befolkningsutveckling, områdesskydd (Naturvern-

Biologisk mångfald och Kulturvern – kulturminnen),  
friluftslivssatsningar, jordvernsdebatt bland allmänhet/media?

12. Vad tror/anser du har varit mest betydande för utvecklingen av det som diskuterats?
13. Vad tror du påverkar utvecklingen av hela kommunen?
  - a. Vilka värden och intressen prioriteras i planeringen och utvecklingen av Sandnes övergripande? Idag? Tidigare? Varför?

#### **Framtiden; 10-20 år framåt?**

14. Vad tror du kommer hända i framtiden? Med din egen gård?
  - b. Markanvändningen
  - c. Ägarförhållanden, efterträdare?
15. Vad tror du kommer att hända i bygden med jordbruksmarkerna?
  - d. Markanvändning?
  - e. Markägande?
  - f. Befolkning?
  - g. Service?
16. Hur tror ni det blir?
  - h. Vad är avgörande för hur utvecklingen blir? Vad tror du/ni kommer att bli styrande för hur bygden utvecklas?
17. Vad skulle du önska?
18. Fylke och kommun har satt upp en långsiktig gräns för jordbruket väst i kommunen och tänker sig bygga ut åt öst. Hur känner du inför sådana beslut på kommun- och fylkesnivå? Väntar du på att "hämtas in" av kommuneplan?
  - a. Jordvern/nydyrka? Tycker du jordbruksmark kan kompenseras genom att nydyrka någon annanstans?
19. Hur ser du på framtiden för norskt jordbruk? Allt mer diversifierat bruk behövs för att överleva som bonde. Behövs jordvern? Är det viktigt? (nytt lagförslag om stärkt jordvern)
20. Har du några naturvärden/kulturvärden på markerna?
  - **Avslutande övergripande:** Vilka ser ni vara de viktigaste frågorna för framtiden i Sandnes?
  - Upplever du att de olika aktörerna inom Jordbrukssektorn, så som myndigheter, organisationer, och lantbrukarna själva, är öppna för samarbeten och kommunikation?

## **BILAGA 5: Intervjufrågor tjänstepersoner**

### **Sandnes och Sarpsborgs kommuner, inklusive regional nivå**

#### **Utgångspunkter**

Projektet syftar till att undersöka jordbruksmarkerna, dess förändringar och orsakerna till förändringarna. Även den troliga framtidsutvecklingen beträffande markerna, och hur det hänger ihop med förutsättningar i lokalsamhället. Vi gör ett försök att koppla ihop olika nivåer, både vad gäller beslut, intressen i landskapet och prioriteringar. Det finns även en mer biologisk del i studien som kommer vävas in i den sociala delen som vi undersöker.

Vad är dina främsta arbetsuppgifter? Utbildning?  
Hur länge har du arbetat med...?

#### **Förändringar de senaste 10 åren?**

1. Förändringar som skett i fylket/kommunen de senaste 10 åren vad gäller markanvändning? (fördelningar mellan näringsliv, bostäder, skog, utmark, jordbruksmark, infrastruktur)?
2. Varför har förändringarna skett?
3. Vad skulle du säga har hänt med jordbruksmarkerna de senaste 10 åren? (50 år?)
  - a. Markanvändningen; åker, bete, skog etc.
  - b. Markägarstruktur? (övergripande) Vem äger marken? Hur stora är enheterna? Heltids-, deltid- och fritidsbönder?
4. Varför har förändringarna skett?
  - a. Ex på aspekter av betydelse: Jordbrukspolitiken nationellt, teknikutveckling, befolkningsutveckling, områdesskydd (Naturvern-Biologisk mångfald och Kulturvern – kulturminnen), friluftslivssatsningar, jordvernsdebatt bland allmänhet/media?
5. Vilka värden och intressen ser ni prioriteras i planeringen och utvecklingen av kommunen övergripande? Idag? Tidigare? Varför?
6. Skiljer det sig åt mellan olika delar av fylket? Finns det specifika intressen i Sandnes-Stavanger området/Sarpsborg-Fredrikstad området som får utfall i planeringen och i det fysiska landskapet?
7. Hur skulle ni säga att jordbruket som markanvändningsintresse "står sig" gentemot andra intressen? Vad har det för prioritet? Har det skett någon förändring över tid?



8. Vilka drivkrafter tror ni påverkar markägares beslut? Alltså det som skapar faktiska fysiska förändringar (nyköp av gård/mark, konkurrens, produktionsförhållanden, kommunplaner och politiska beslut kring markanvändning, stödformer etc.)?

**Om man ser till nydyrka:**

9. Har det varit mycket nydyrka under de senaste 10 åren i kommunen? Varför/Varför inte?
10. Vilka i kommunen håller mest på med nydyrkning? Vad gör det attraktivt?
11. Vilka marker nydyrkas? Är det speciella kvaliteter som man väljer efter? Bidrag som stimulerar? Grödor på den nydyrkade marken? Kopplas nydyrkning till ändrad drift på sikt?

**Framtiden; 10-20 år framåt**

1. Vad kommer att hända med markanvändningen i fylke/Sandnes kommun/Sarpsborgs kommun?
2. Vad tror ni kommer att hända med jordbruksmarkerna i fylket/ Sandnes kommun/ Sarpsborgs kommun?
  - a. Markanvändning?
  - b. Markägande?
3. Vilka trender kan ni se? Vad tror du är avgörande för hur utvecklingen blir?
4. Vad skulle ni önska?
5. *Sandnes specifikt:* Fylke och kommun har satt upp en långsiktig gräns för jordbruket väst i kommunen och tänker sig bygga ut åt öst. Hur ser ni på sådana beslut på kommun- och fylkesnivå? Bra med tydlighet eller låser in sig i utvecklingsriktning?
  - a. Tror ni att ett sådant beslut får effekter för markägarna? Att det är många som väntar på att "hämtas in" av kommuneplan (optionsavtal)?
6. *Sarpsborg specifikt:* Jordvern prioriteras utanför tätortsgränserna och gröna värden innanför. Går inte dessa värden att kombinera (synergier)?
7. Jordvern och nydyrka? Tror/tycker ni jordbruksmark kan kompenseras genom att nydyrka någon annanstans?
8. Hur ser du på framtiden för norskt jordbruk? Allt mer diversifierat bruk behövs för att överleva som bonde. Behövs jordvern? Är det viktigt?
9. Tror du jordbruket skulle kunna dra nytta av att fokusera även på andra värden än matproduktion/jordvern? Som kultur och naturmiljövärden och friluftsliv?

## **BILAGA 6: Seminarium med forskare, 26 april 2011**

1. Vilka blir konsekvenserna av de i arbetsunderlaget presenterade scenarierna för ert forskningsområde (biologisk mångfald, kulturminnen och kulturmiljöer, jordkvalitet). Jämför med vad som sägs i fylkeskommunernas och kommunernas planeringsunderlag och utvärderingar.
2. Hur bedömer ni kunskapsnivån i fallstudiekommunernas och fylkets planering – vad är en rimlig nivå för planeringsunderlag i ert ämne (biologisk mångfald, kulturminnen och kulturmiljöer, jordkvalitet)?

### **Diskussionsfrågor**

Finns **möjligheter till synergier mellan olika bevarandevärden i planeringen** (fundera gärna på förslag på generella gemensamma aspekter för att tillsammans kunna diskutera integrering mellan kulturminnen, naturvärden och jordvern)?

- Vilka fördelar och nackdelar bedömer ni finnas med att dessa värden samlas under ett "vernscenario" eller ses gemensamt som "miljövärden"?

**Fördelar/nackdelar med framtagande av underlag på fylkesnivå.** Finns en expertkunskap på fylkesnivå som är att föredra jämfört med underlag framtagna på kommunalnivå? Är den detaljeringsgrad som visas i underlag på fylkesnivå tillräcklig för att göra rimliga bedömningar av kvaliteter i landskapet?

**Prioriteringsmöjligheter** – kan man/ bör man förändra tillvägagångssätt i planering för att kunna vikta värden mot varandra med mer vetenskaplig grund (hör samman med kunskapsnivå)? Hur skulle detta kunna gå till?

- Typ av bedömningsunderlag: GIS-data som underlag ger en visuell tydlighet i bedömningen av konflikter. Men möjliggör användandet av GIS-data att kvaliteten hos värden tas hänsyn till i tillräckligt stor utsträckning?

## **BILAGA 7: Opplegg og spørsmål ved seminarium med tjenstepersoner på kommunal og fylkesnivå i Sarpsborg (25 oktober 2011) og i Sandnes (18 januar 2012)**

Beslutningsgrunnlag og prosesser i arealplanlegging – konsekvenser for jordbruksproduksjon og landskapskvaliteter

### **Program**

- 10:00        **Introduksjon og bakgrunn**  
                 Gustav Fystro, Bioforsk
- 10:15        **Arealendring i Sandnes og viktige jordvern-aspekter**  
                 Arnold Arnoldussen/Sebastian Eiter, Skog og Landskap
- 10:30        **Tap og skade av kulturminner og kulturmiljø**  
                 Hilde Amundsen, NIKU
- 10:45        **Tap av biologisk mangfold**  
                 Ann Norderhaug, Bioforsk
- 11:00        **Drivere for arealendring i bynære strøk**  
                 Elin Slätmo/Marie Stenseke, Gøteborgs universitet  
*(Sandnes spesifikt: Revisjon av retn.linjer/bestemmelser Regionalplan Jæren/Sandnes)*
- 11:30        **Beslutningsgrunnlag og prosesser i arealplanlegging**  
                 – konsekvenser for jordbruk og landskap  
                 Elin Slätmo/Marie Stenseke, Gøteborgs universitet
- 11:45        **Lunch**
- 12:15        **Gruppediskusjon (sjå spørsmål under):**
- Kunnskapsgrunnlag for arealplanlegging
  - Synergier mellom landskapsverdier
  - Betydning av makt- og ansvarsfordeling i planleggingsprosessene

- 14:00      **Oppsummering av gruppediskusjoner.**  
Spørsmål og synspunkter som er kommet opp

**Interessekonflikter og synergier**

Gustav Fystro, Bioforsk

- 14:45      **Konklusjoner og avslutning**

**INTRODUKTION**

Detta er ett underlag till seminariet *"Beslutningsgrunnlag og prosesser i arealplanlegging – konsekvenser for jordbruksproduksjon og landskapskvaliteter"*. De landskapsvärden som seminariet är inriktade på är jordvern och jordkvalitet, biologisk mångfald samt kulturminnen och kulturmiljöer. Seminariet genomförs med den tvärvetenskapliga forskargruppen tillsammans med sektorsansvariga för planering i Sandnes/Sarpsborgs kommune och Rogaland/ Østfold fylke. Fokus för diskussionerna är beslutsunderlag och planeringsprocesser då denna del i forskningsprojektet syftar till att undersöka hållbar hantering och förvaltning av markanvändning i tätortsnära landsbygdsområden. Det är kring dessa ämnen som diskussionsfrågorna kretsar.

**SYFTE MED SEMINARIET**

Seminariet syftar till en gemensam diskussion kring de frågor och resultat som kommit upp i forskningsprocessen. Därmed kopplas de vetenskapliga resultaten till praktiken.

**FRÅGOR INFÖR SEMINARIE MED AKTÖRER PÅ KOMMUNAL OCH FYLKESNIVÅ I SANDNES/ SARPSBORG**

**Frågor kring kunskapsunderlag i planeringsprocessen**

1. Resultaten i forskningsprojektet visar att den kunskap som finns tillgänglig för de studerade landskapsvärdena (jordvern och jordkvalitet, biologisk mångfald och kulturminnen och kulturmiljöer) i vissa hänseenden är bristande samt att den kunskap som finns används i låg utsträckning i planeringsprocessen. Stämmer detta med din uppfattning? Varför tror du att det är så?
2. Hur skulle kunskapsnivån kring de fokuserade landskapsvärdena kunna öka i konkreta planärenden? Behövs det? Resultaten visar att en bättre kommunikation mellan olika institutionella nivåer samt mellan forskare och praktiker skulle kunna öka användningen av den kunskap som finns. Vad skulle kunna öka kommunikationen?

**Frågor kring synergier mellan landskapsvärden**

Studiens resultat viser att det skulle kunna vara en fördel för tydliggörandet och den politiska prioriteringen i planeringen av de olika värnintressena att se till gemensamma överlappningar och synergier.

3. Är det något som ni diskuterat eller provat idéer kring?
4. Vilka möjligheter och begränsningar upplever ni det finns i plan- och bygningsloven när det gäller att ta hänsyn till bevarandevärden i planering? Är de möjligheter som finns goda nog?
  - a. Hensynssoner kan till exempel pekas ut efter den nya plan- og bygningsloven; har det upprättats planer där hensynssoner har använts? Vad spelar hensynssoner för roll i dagens planering? Skulle dessa kunna utvecklas?
5. LNF-områden som arealkategori möjliggör synergier mellan flera landskapsvärden. I dagsläget är dock utbygg för jordbrukssyften tillåtet vilket kan anses riskera de övriga landskapsvärdena inom LNF. Fungerar LNF som kategori för att ta hänsyn till alla de värden som finns inom lantbruk, natur och friluftsliv (i tätortsnära områden)?
  - a. Kan man använda sektorslagar som jordlov, kulturminnelov och biomangfoldsloven i planeringen på kommunal- och fylkesnivå för att ytterligare ta hänsyn till bevarandevärden? Vilka möjligheter och begränsningar finns?
  - b. Kan man i högre grad utnyttja det bynära jordbrukets belägenhet för att värna om jorden? Till exempel skulle man kunna dela upp jordbruksområden/LNF-områden i:
    - arealer som kun brukes til optimalisering av jordbruksproduksjon.
    - arealer hvor landbruket er til støtte for andre funksjoner: biodiversitet, landskap, og kulturminnevern.
    - utvikling av et spesifikt bynært jordbruk med fokus på småskala produksjon, bidrag til undervisning etc., økologisk produksjon, småskala landskap med stier og friluftsområder (et slikt jordbruk finnes ikke i Norge, men er etablert i andre land – t.ex. Frankrike).
  - c. Vilken roll har dispensationer och bedömningar av stedbunden näring i de markanvändningsförändringar som sker?

### **Frågor kring betydelsen av makt och ansvarsfördelning i planeringsprocesserna**

Studien visar att relationerna mellan stat, fylke och kommun är viktiga för att förstå hur prioriteringarna mellan olika intressen går till. Därtill kommer en förståelse för hur arealplaneringsprocesser konkret går till.

6. *Hur påverkar den nuvarande ansvarsfördelningen mellan kommun, fylke och statlig nivå landskapsvärden i den tätortsnära landsbygden? Är dagens fördelning när det gäller makt kring markanvändningsfrågor rimlig?*

Bevarandevärden anses stärkas om fylkesnivå får vara med i beslutsprocesser men samtidigt är det viktigt att betänka aspekter som lokalt helhetsperspektiv, delaktighet och förutsägbarhet i planeringen. Går det till exempel att skapa demokratisk legitimitet för planering över kommungränser utan att kommunerna och dess invånares möjligheter till delaktighet körs över?
7. *Hur påverkar den nuvarande organisationen och ansvarsfördelningen mellan de studerade sektorsområdena landskapsvärden i den tätortsnära landsbygden?*

Sett till de sektorsområden som fokuserats i detta projekt ligger det regionala ansvaret för jordvern och jordbruk på fylkesmannens landbruksenhet, ansvaret för biologisk mångfald ligger hos fylkesmannens miljöenhet och ansvaret för kulturminnen och kulturmiljöer ligger hos fylkeskommunen.

  - a. Hur fungerar det i praktiken? Finns det problem med uppdelningen (har det någon betydelse för styrkan hos de olika intressena)?  
Diskuteras synergieffekter gemensamt?
8. Fallstudiekommunernas utbyggnadsstrategier visar på de motsättningar som finns mellan nationella målsättningar gällande jordvern på ena sidan och miljö- och klimataspekter å andra sidan framförallt i tätortsnära områden. Uppfattningen från intervjuer med tjänstepersoner i Sandnes/Rogaland och Sarpsborg/ Østfold är att det underförstått krävs ett "godkännande" (att överklaganden dras tillbaka) från fylkesnivå/statliga departement för att kommunala respektive fylkes bedömningar gällande exploatering av jordbruksmark ska fastställas i planeringen. Är det korrekt uppfattat?
  - a. Hur mycket bör fylke/staten styra det kommunala planeringsmonopolet i förhållande till aspekter som kommunalt självstyre, bevarande av landskapsvärden och nationell livsmedelsproduktion samt möjligheter för befolkningens deltagande i planeringsprocesser? Vad ska styras av staten/vad ska delegeras till kommunerna?
  - b. Har storleken på kommunen betydelse för planeringen som genomförs? Hur många och stora kommuner är ultimata utifrån planeringen av ett multifunktionellt markanvändande på den tätortsnära landsbygden?
9. Vad innebär det att olika typer av konsulter ges uppdrag i planeringsprocessen? I de studerade fallstudieområdena har man på fylkesnivå använt sig av samma konsultfirma i den fylkesövergripande planeringen vilket inte behöver innebära fråntagandet av makt eller ansvar men det kan anses viktigt att uppmärksamma då det är en aktör som sätter prägel på de processer som försiggår i planeringen bland annat genom utformning, tillvägagångssätt och värderingar av landskapsvärden...



## MEDDELANDEN FRÅN GÖTEBORGS UNIVERSITETS GEOGRAFISKA INSTITUTIONER, SERIE B.

Doktorsavhandlingar från institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi,  
Göteborgs universitet.

- Nr 1 *Olof Wärneryd*: Interdependence in urban systems. 1968
- Nr 17 *Lennart Andersson*: Rumsliga effekter av organisationsförändringar. Studier i lokalisering med exempel från skolväsendet. 1970
- Nr 23 *Lars Nordström*: Rumsliga förändringar och ekonomisk utveckling. 1971
- Nr 43 *Kenneth Asp*: Interregionala godstransporter i ett rumsligt system. 1975
- Nr 44 *Jan Lundqvist*: Local and central impulses for change and development. A case study of Morogoro District, Tanzania. 1975
- Nr 56 *Staffan Öhrling*: Rural change and spatial reorganization in Sri Lanka. Barriers against development of traditional Sinhalese local communities. 1977
- Nr 57 *Ulf Halloff*: Inköpsresor i ett rumsligt system. Metodstudier på grundval av empiriskt material från några stadsdelar i Göteborg. 1977
- Nr 59 *Lage Wahlström*: Naturvården i regional och lokal planering. Geografiska studier med exempel från Göteborgsregionen och övriga delar av de västsvenska länen. 1977
- Nr 60 *Kent Persson*: Sysselsättningen i centrum. Sysselsättningsförändringar i stadscentrum, deras orsaker och verkan - med exempel från Göteborg. 1977.
- Nr 63 *Claes Göran Alvstam*: Utrikeshandel och rumslig dynamik. En studie av den väst-europeiska interna uttrikeshandelns ländersammansättning 1955-1975. 1979
- Nr 64 *Sten Lorentzon*: Ortsstruktur, arbetsresor och energiförbrukning. Förändringar i bebyggelsestrukturen och energikonsumtionen vid arbetsresor belysta med exempel från västra Sverige. 1979
- Nr 65 *Bengt Holmgren*: Transportförändringar och rumslig utveckling. Geografiska studier av järnvägsnedläggnings effekter med exempel från två västsvenska kommuner. 1980
- Nr 66 *Rolf Pettersson*: Omlokalisering av statlig verksamhet. Effekter på arbetsmarknaden i mottagande orter. 1980.
- Nr 69 *Åke Forsström*: Commuting accidents. A study of commuting accidents and casualties in some Swedish regions during 1971. 1982.
- Nr 71 *Christina Nordin*: Marchés, commerçants, clientèle. le commerce non sédentaire de la région Parisienne - Etude de géographie humaine. 1983
- Nr 72 *Kajsa Ellegård*: Människa - produktion. Tidsbilder av ett produktionssystem. 1983
- Nr 73 *Kjell Gustafsson*: Tekoindustrin och förändringarna i den internationella arbetsfördelningen. Konsekvenser för lokalisering och sysselsättning i Sverige. 1983
- Nr 74 *Ingrid Johansson*: Arbetsplatslokalisering i staden: dåtid-nutid-framtid. Exempel från några stadsdelar i Göteborg. 1984.
- Nr 75 *Magnus Torell*: Fisheries in Thailand. Geographical studies about the utilization of resources in semi-enclosed seas. 1984



- Nr 77 *Bertil Vilhelmson*: Resurser och resor. Äldres aktivitet och handikapp i trafiken. 1985
- Nr 78 *Gerhard Gustafsson*: Etik och lokala utvecklingsstrategier. Bevaring eller förändring av människans livsvillkor. 1986.
- Nr 79 *Lars Aronsson*: Turism och lokal utveckling. En turism-geografisk studie. 1989
- Nr 80 *Peter de Souza*: Territorial production complexes in the Soviet Union - with special focus on Siberia. 1989
- Nr 81 *Bertil Lundberg*: Industriella beroenden. Rumslig och strukturell förändring i ett värmlandsperspektiv. 1991
- Nr 82 *Thomas Jordan*: Flows of pumps: Structure and Change in the International Division of Labour. 1992
- Nr 84 *Joel Yrliid*: Mission och kommunikation. Den kristna missionen och transportnätets utveckling i Belgiska Kongo/Zaire 1878-1991. 1993
- Nr 85 *Martin Gren*: Earth writing: Exploring Representation and Social Geography In-Between Meaning/Matter. 1994
- Nr 86 *Sören Eriksson*: Global shift in the aircraft industry. A study of airframe manufacturing with special reference to the Asian NIEs. 1995
- Nr 87 *Gabriel Bladh*: Finnskogens landskap och människor under fyra sekler. En studie av natur och samhälle i förändring. 1995
- Nr 88 *Anders Närman*: Education and nation building in Kenya. Perspectives on modernization, global dependency and local development alternatives. 1995
- Nr 89 *Thomas Blom*: Perspektiv på kunskap och utveckling. Om högskoleutbildningens betydelse i perifera regioner. 1996
- Nr 90 *Inge Ivarsson*: Integrated international production. A study of foreign transnational corporations in Sweden. 1996.
- Nr 91 *Sang Chul Park*: The technopolis plan in Japanese industrial policy. 1997
- Nr 92 *Johan Dahl*: A cry for water. Perceptions of development in Binga district, Zimbabwe. 1997
- Nr 94 *Margareta Espling*: Women's livelihood strategies in processes of change. Cases from urban Mozambique. 1999
- Nr 95 *Lars-Gunnar Krantz*: Rörlighetens mångfald och förändring. Befolkningens dagliga resande i Sverige 1978 och 1996. 1999
- Nr 96 *Per Assmo*: Livelihood strategies and land degradation. Perceptions among small-scale farmers in Ng'iresi Village, Tanzania. 1999
- Nr 97 *Anders Larsson*: Proximity matters? Geographical aspects of changing strategies in automotive subcontracting relationships: the case of domestic suppliers to Volvo Torslanda assembly plant. 1999
- Nr 98 *Mikael Jonasson*: The creation of places in traffic through performative action. 2000
- Nr 99 *Matilde Mordt*: Livelihoods and sustainability at the agrarian frontier. The evolution of the frontier in Southeastern Nicaragua. 2001

- Nr 101 *Kersti Nordell*: Kvinnors hälsa - en fråga om medvetenhet, möjlighet och makt. Att öka förståelsen för människors livssammanhang genom tidsgeografisk analys. 2002
- Nr 102 *Åsa Westermark*: Informal livelihoods: Woman's biographies and reflections about everyday life. A time-geographic analysis in urban Colombia. 2003
- Nr 103 *Bodil Jansund och Ulrika Blom-Mondlane*: Geografi-didaktik-praktik. Interaktiva studier av förloppslandskapet. 2003
- Nr 104 *Alf Brodin*: Baltic Sea ports and Russian foreign trade. Studies in the economic and political geography of transition. 2003
- Nr 105 *Eva Thulin*: Ungdomars virtuella rörlighet. Användningen av dator, internet och mobiltelefon i ett geografiskt perspektiv. 2004
- Nr 106 *Daniel Rylander*: Nätverkan och regional utveckling. Om gränsöverskridande samarbete i södra Östersjöregionen och nätverkstjänsternas roll i samhällsutvecklingen. 2004
- Nr 107 *Patrik Ström*: The 'Lagged' Internationalization of Japanese Professional Business Service Firms: Experiences from the UK and Singapore. 2004
- Nr 108 *Jonas Lindberg*: Education for all in times of global transformations: Aspirations and opportunities of poor families in marginal areas of Sri Lanka. 2005
- Nr 109 *Ulf Ernstson*: Kontrakt med naturen. Om spridning och implementering av miljöledningssystem. 2006
- Nr 110 *Jerry Olsson*: Responses to change in accessibility. Socio-economic impacts of road investment: the distributive outcomes in two rural peripheral Philippine municipalities. 2006
- Nr 111 *Iraê Baptista Lundin*: Negotiating Transformation: Urban livelihoods in Maputo adapting to thirty years of political and economic changes. 2007
- Nr 112 *Curt Nestor*: Foreign Direct Investment in the Socialist Republic of Vietnam 1988-2000: Geographical Perspectives. 2007
- Nr 113 *Lena Lindberg*: The Regionalisation Process in Southeast Asia and the Economic Integration of Cambodia and Laos into ASEAN. 2007
- Nr 114 *Kristina Thorell*: Naturvårdsplanering med förankring i det lokala. Villkor för delaktighet och underifrånperspektiv i vården av värden i landskapet. 2008
- Nr 115 *Jean Paul Dushimumuremyi*: Spatial Distribution of Water Resources and Accessibility to Water. The Case of Bugesera District in Rwanda. 2009
- Nr 116 *Théophile Niyonzima*: Land Use Dynamics in the face of Population Increase. A study in the Districts of Gatsibo and Nyagatare, Eastern Province, Rwanda. 2009
- Nr 117 *Robin Biddulph*: Geographies of Evasion. The Development Industry and Property Rights Interventions in Early 21st Century Cambodia. 2010
- Nr 118 *Pelle Amberntsson*: The Past of Present Livelihoods. Historical Perspectives on Modernisation, Rural Policy Regimes and Smallholder Poverty. A Case from Eastern Zambia. 2011
- Nr 119 *Kristina N. Lindström*: Den massmediala (re)produktionen av turismens platser. Geografiska perspektiv på journalistikens uttryck och produktionsförhållanden. 2011

- Nr 120 *Jonathan Borggren*: Kreativa individers bostadsområden och arbetsställen. Belysta mot bakgrund av näringslivets omvandling och förändringar i bebyggelsestrukturen i Göteborg. 2011
- Nr 121 *Anja K. Franck*: From formal employment to street vending. Women's room to maneuver and labor market decisions under conditions of export-orientation – the case of Penang, Malaysia. 2012
- Nr 122 *Mattias Sandberg*: "De är inte ute så mycket". Den bostadsnära naturkontaktens betydelse och utrymme i storstadsbarns vardagsliv. 2012
- Nr 123 *Ana Gil Sola*: På väg mot jämställda arbetsresor? Vardagens mobilitet i förändring och förhandling. 2013
- Nr 124 *Maja Essebo*: Lock-in as make-believe. Exploring the role of myth in the lock-in of high mobility systems. 2013



ISSN 0346-6663  
ISBN 91-86472-73-9



Kompendiet-Göteborg  
2014