



Försvarshögskolan

Jordbruksmark byggs bort trots att risker byggs in
En analys av Örebro kommuns varseblivning och bedömning av
riskerna med exploatering av jordbruksmark

Frida Jansson

Självständigt arbete, 15 hp
Statsvetenskap med inriktning krishantering och säkerhet
Påbyggnadskurs
HT 2019
Handledare: Edward Deverell
Antal ord: 12408

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
1.1 Introduktion	2
1.2 Forskningsproblem	3
1.3 Syfte och frågeställning	4
1.4 Avgränsning	4
1.5 Disposition	5
1.6 Bakgrund	6
1.6.1 Ansvar och skydd för jordbruksmark	6
1.6.2 Jordbruksmarken i Örebro kommun	7
2. Teoretiskt ramverk	7
2.1 Tidigare forskning	7
2.2 Teori	10
3. Tillvägagångssätt	13
3.1 Metod	13
3.2 Material	14
3.3 Operationalisering	15
4. Analys	18
4.1 Barriärer för varseblivning	18
4.2 Tolerans- och acceptansbedömning	25
5. Avslutning	29
5.1 Slutsatser	29
5.2 Vidare forskning	31
6. Referenslista	33
6.1 Empiriskt material	33
6.2 Litteratur	35
Bilagor	38

1. Inledning

1.1 Introduktion

Samhällets krisberedskap ligger i förmågan att förebygga, förbereda och att hantera krissituationer (FOI 2019). Sveriges krisberedskap är en aktuell fråga som idag diskuteras flitigt. År 2015 beslutade regeringen att planeringen för totalförsvaret skulle återupptas (Regeringskansliet 2015). Flera övningar genomförs i syfte att öka såväl militär som civil beredskap, däribland totalförsvarsövningen 2020 där kommuner, myndigheter, företag och organisationer deltar (MSB 2019a). I och med återupptagandet av totalförsvarsplaneringen har prioriterade områden pekats ut. Ett sådant område är livsmedelsförsörjningen (MSB 2019b). Idag ligger Sveriges självförsörjningsgrad på 50 procent, vilket är en minskning från 90 procent innan 1990-talet. (SR 2017; LRF 2019).

År 2017 beslutade Sveriges riksdag att anta en livsmedelsstrategi med sikte mot år 2030 (Regeringskansliet 2017). Livsmedelsstrategins övergripande mål är att öka livsmedelsproduktionen, vilket skulle bidra till en ökad självförsörjningsgrad (Prop. 2016/17:104). Detta går i linje med Agenda 2030 och det globala målet ”Ingen hunger”, som bland annat syftar till att trygga livsmedelsförsörjningen. Målet anger att jordbruket ska vara hållbart och stärka förmågan till att klara av exempelvis klimatförändringar (UNDP). Jordbruksmarksfrågan är således en fråga om både beredskap och om hållbar utveckling (Higgins 2012:224-225; Prop. 2016/17:104). Jordbruksverket (2018) redovisar emellertid att cirka 3000 hektar jordbruksmark har exploaterats mellan år 2011 och 2015, till stor del med anledning av att bostäder har byggts på jordbruksmark. Jordbruksmarken pekats ut som viktig nu och i framtiden. Därmed är det angeläget att kommunernas planprocesser är noga övervägda. Idag finns emellertid ett stort tryck på kommunerna att bygga nya bostäder, vilket ofta sker på bekostnad av jordbruksmarken (ibid.).

Jordbruksverket pekar ut ett antal kommuner ”som inte för något kvalitativt resonemang kring exploatering av jordbruksmark” (Enghag et al. 2013:37). En av dessa kommuner är Örebro kommun (ibid.). Detta framhålls också av länsstyrelsen i Örebro län (2018:12), som i sitt granskningsyttrande av Örebro kommuns översiktsplan bland annat påpekar att kommunens analys av exploatering av jordbruksmark måste vidgas. Närmare en tredjedel av den mark kommunen ämnar bebygga är jordbruksmark (ibid.). Örebro kommunalråd kommenterar i en intervju att en kartläggning av jordbruksmark inte har gjorts då behovet för detta har saknats. Kommunalrådet framhåller att Örebro växer fort och att gott om jordbruksmark finns (Gotlin

& Svenneback 2018). Under sommaren 2019 upphävdes en av Örebro kommun detaljplaner som rörde bostadsbebyggelse på jordbruksmark av mark- och miljödomstolen (Mark- och miljödomstolen 2019a). Kommunen överklagade, men domstolens beslut kvarstår. Kommunalrådet kommenterar emellertid att kommunen inte avser lägga ned planerna på ett nytt bostadsområde i området (Gustavsson 2019). Utifrån fallet Örebro kommun verkar den nationella diskussionen om beredskap och livsmedelsförsörjning inte reflekteras i kommunerna. Detta utgör en intressant utgångspunkt för en studie.

1.2 Forskningsproblem

Samhällets krisberedskap är en aktuell fråga och Sveriges livsmedelsförsörjning har pekats ut som ett viktigt område i syfte att stärka samhällets beredskap (MSB 2019b). Utifrån Agenda 2030 och livsmedelsstrategin ska Sverige arbeta för att öka livsmedelsproduktionen genom att bland annat stärka och värna om jordbruket (UNDP; Prop. 2016/17:104). Jordbruksmarken är viktig för vår självförsörjning och om klimatförändringar kräver att vi odlar sådant som idag odlas på varmare breddgrader (Prop. 2016/17:104). Trots detta byggs jordbruksmarken bort (Jordbruksverket 2018). En kommun som uppmärksammas för exploatering av jordbruksmark är Örebro kommun. Kommunens senaste översiktsplan anger att närmare en tredjedel av den mark som avses bebyggas är jordbruksmark, vilket har ifrågasatts av länsstyrelsen i Örebro län (Örebro kommun 2018a; länsstyrelsen Örebro län 2018). Trots den aktuella debatten om krisberedskap och nationella initiativ till att öka Sveriges försörjningsgrad fortsätter alltså kommuners exploatering av jordbruksmark.

Tidigare forskning visar att risker som leder till kriser och katastrofer ofta är socialt konstruerade. Idén om att risker och kriser skapas i och av samhället medför ett antagande om att människor kan reducera risker och på så vis förebygga kriser (Tierney 2014). Jordbruksmarken och livsmedelsförsörjningen är en beredskapsfråga. Exploatering av jordbruksmark är en risk för ett framtidsscenario där Sverige inte är självförsörjande. Tidigare forskning pekar emellertid på att denna typ av krypande eller långsamt växande kriser kan vara svåra att uppfatta. Därtill har de inte erhållit tillräckligt med uppmärksamhet i forskningsvärlden (Stupe-Delgado 2019; Renn & Klinke 2013). Vidare efterlyser forskare ett integrerat riskperspektiv i samhällsplaneringen i syfte att vända samhällets sårbarhet till hållbarhet (Renn & Klinke 2013; Nyberg 2016).

Utifrån det empiriska fallet och tidigare forskning väcks frågan om kommuner inte uppfattar riskerna med exploatering av jordbruksmark, eller, hur exploateringen kan fortsätta trots medvetenhet om riskerna. Boin et al. (2017) redogör för barriärer som påverkar varseblivning. Författarna menar att aktörers riskuppfattning kan försvåras eller hindras av ett antal faktorer. Renn (2007) beskriver hur aktörers acceptans, tolerans eller icke-tolerans påverkar agerande. Tillsammans utgör Boins et al. idé om barriärer för varseblivning och Renns redogörelse för aktörers riskbedömning en intressant teoretisk ingång för att undersöka det empiriska fallet närmare.

1.3 Syfte och frågeställning

Studiens syfte är att belysa hur barriärer för varseblivning och hur aktörers riskbedömning påverkar agerande, och i förlängningen hur detta kan påverka samhällets beredskap och därmed förutsättningarna för att förebygga potentiella kriser. Exploateringen av jordbruksmark är inte en akut kris i dagsläget, men kanske kan det utvecklas till en i framtiden då exploateringen riskerar försvaga samhällets beredskap. Detta gör frågan till ett relevant samhällsproblem värt att utforska. Ämnet ska undersökas genom att applicera ett teoretiskt kris- och riskperspektiv om barriärer för varseblivning och om riskbedömningens påverkan på agerande. Detta undersöks genom exemplet Örebro kommun och dess varseblivning och bedömning av riskerna med bebyggelse av jordbruksmark. Genom att applicera de teoretiska utgångspunkterna på det empiriska fallet önskar studien komma närmare en förståelse för Örebro kommuns agerande, och i en vidare kontext för hur beredskap i allmänhet påverkas av varseblivning och riskbedömning.

Utifrån studiens problemformulering och syfte följer frågeställningen:

Hur kan Örebro kommuns fortsatta exploatering av jordbruksmark förstås och vad påverkar kommunens varseblivning och riskbedömning?

1.4 Avgränsning

Studien avgränsas till att undersöka Örebro kommun. Under perioden 2011-2015 har emellertid störst exploatering skett i Skåne och jämfört med tidigare femårsperiod har exploateringen ökat mest i Östergötland (Lindeberg et al. 2017:7). Utifrån Jordbruksverkets diagram utgör Örebro läns exploatering av jordbruksmark inget extremfall (ibid.:20). Örebro kommun är intressant att studera närmare då Jordbruksverket har pekat ut Örebro som en kommun som inte för ett

kvalitativt resonemang kring exploatering av jordbruksmark (Enghag et al. 2013:37). Jordbruksverket beskriver att vissa kommuner, som Örebro, inte diskuterar varför annan mark än jordbruksmark kan användas för det aktuella intresset. Därtill citerar dessa kommuner ofta miljöbalkens bestämmelser rörande exploatering av jordbruksmark utan att konkretisera vad lagstiftningen innebär för den egna kommunen (ibid.). Under år 2019 har dessutom två av Örebro kommuns detaljplaner varit föremål för prövning i mark- och miljödomstolen (2019a; 2019b). Detta gör Örebro kommun intressant att undersöka.

En annan avgränsning för studien är att översiktsplanen och en tjänsteman får representera Örebro kommuns inställning till jordbruksmark. Kommunens politiker och den politiska debatten redogörs inte för, trots att dessa aktörer också är intressanta att undersöka.

Studien undersöker Örebro kommuns exploatering av jordbruksmark utifrån teoretiska utgångspunkter om varseblivning och riskbedömning. En annan intressant ingång skulle kunna vara att undersöka fallet utifrån teorier om målimplementering och titta till implementering av exempelvis klimatanpassningsåtgärder eller livsmedelsstrategin. Tidigare forskning efterlyser emellertid ett perspektiv som förklarar hur aktörer uppfattar och agerar på långsamt växande kriser. Dessutom menar forskare att ett integrerat riskperspektiv kan minska samhällets sårbarhet. Därför är det intressant att applicera ett kris- och riskperspektiv på ett empiriskt fall och studera en kommuns uppfattning och bedömning av risk och hur detta påverkar agerande.

1.5 Disposition

Inledningsvis presenteras en bakgrund till ämnet där jordbruksmarkens lagstiftade skydd och kommunens ansvar beskrivs. I nästa avsnitt behandlas tidigare forskning inom fältet följt av ett teoriavsnitt där studiens teoretiska utgångspunkter fastläggs i syfte att visa relevanta aspekter som studien utgår från. Sedan följer ett metodavsnitt som redogör för hur undersökningen har utformats i syfte att analysera det empiriska materialet. Avsnittet beskriver operationaliseringen av de teoretiska utgångspunkterna och hur dessa vägleder den empiriska undersökningen. Därefter följer studiens analys som är uppdelad utifrån analysfrågorna. Slutligen knyts analysen ihop i studiens slutavsnitt där slutsatser redogörs för och förslag till vidare forskning presenteras.

1.6 Bakgrund

1.6.1 Ansvar och skydd för jordbruksmark

Jordbruksmarken är en viktig resurs i syfte att producera livsmedel. Därtill har jordbruksmarken andra viktiga värden, som kulturhistoriska och biologiska. I takt med att orter växer behöver emellertid mer mark tas i anspråk, och markanvändningskonflikter uppstår (Enghag et al. 2013:16). Miljöbalken 3:4 anger att brukningsvärd jordbruksmark endast får tas i anspråk 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” (1998:808 [cit. MB]). Exploatering av jordbruksmark är således inte förbjudet, men hänsyn måste tas till om jordbruksmarken är brukningsvärd, om den nya markanvändningen är ett väsentligt intresse samt varför förutsättningarna att ta annan mark i anspråk inte är tillfredsställande. I och med det kommunala planmonopolet sköter kommunerna den fysiska planeringen. Enligt plan- och bygglagen 2:2 ska kommunerna tillämpa bestämmelsen ovan i sin planering. Kommunen ska samråda om sina planer med länsstyrelsen, som har ett rådgivande ansvar (2010:900 [cit. PBL]; Enghag et al. 2013:11).

Varje kommun ska ha en översiktsplan som redogör för kommunens mark- och vattenanvändning (Boverket 2018). Översiktsplanen är inte bindande men ger vägledning för hur mark och vatten ska användas, bevaras och utvecklas. Därigenom har planen en viktig roll för kommunernas långsiktiga arbete med hållbar utveckling (ibid.). Översiktsplanen ska redovisa viktiga värden och intressen och hur hänsyn ska tas till dessa (Jordbruksverket 2013:28). I detaljplanerna och områdesbestämmelserna reglerar kommunerna hur mark- och vattenområden ska användas och bebyggas specifikt (Boverket 2014). Under översiktsplanens utställningstid ska länsstyrelsen skriva ett granskningsyttrande som visar om planen brister i olika punkter, exempelvis gällande kommunens hänsynstagande till riksintressen. Riksintressen är utpekade intressen som samhällsplaneringen ska värna om, i dagsläget klassas jordbruksmarken inte som ett riksintresse (Enghag et al. 2013:25,30). Länsstyrelsen granskar på liknande sätt kommunens detaljplaner. Detaljplaner kan överprövas och upphävas av länsstyrelsen om de brister i viktiga punkter. Detta gäller emellertid inte för detaljplaner som brister i hänsynstagande till jordbruksmarken. Enligt plan- och bygglagen har länsstyrelsen ingen ingripandegrund i frågan. Det är emellertid möjligt för sakägare och berörda att överklaga (Jordbruksverket 2018; Enghag et al. 2013:30).

Kommunens avvägning mellan olika intressen och länsstyrelsens bedömning av denna försvåras av att gemensamma riktlinjer och kriterier saknas för vad som kan pekas ut som ett

riksintresse (Enghag et al. 2013:27). Därtill redovisar Jordbruksverket (2018) att skalan som jordbruksmarkens värde bestäms utifrån är utdaterad. Skalan togs fram under 1970-talet och dess kriterier är inte aktuella idag. Utöver detta finns det i dagsläget ingen myndighet med ett utpekat ansvar för jordbruksmarken, och länsstyrelserna saknar som sagt ingripandegrund. Dessutom framgår det av rapporten att kommunerna själva anser att frågan om livsmedelsförsörjning inte tillhör deras eget ansvarsområde, trots planmonopolet (ibid.). Ett antal faktorer försvårar alltså kommunens intresseavvägning vilket i sin kan tänkas påverka exploateringen av jordbruksmarken.

1.6.2 Jordbruksmarken i Örebro kommun

Örebro kommun är beläget mellan barrskogslandskap och öppen odlingsbygd. Dess centrala delar består till stor del av den bördiga Närkeslätten (Örebro kommun 2018b). Enligt kommunens befolkningsprognos beräknas kommunen öka med cirka 50 000 personer fram till år 2040 (Örebro kommun 2018c:30). Med detta följer ett ökat behov av bostäder, skolor och annan service (ibid.). Nästan en tredjedel av den mark kommunen avser bebygga är jordbruksmark (Örebro kommun 2018a). Örebro kommun har kritiserats för att inte föra ett kvalitativt resonemang angående bebyggelse av jordbruksmark och kommunens översiktsplan har kritiserats för sin bristande analys av frågan (Enghag et al. 2013:37; länsstyrelsen Örebro län 2018:2).

Under år 2019 har två av Örebro kommuns detaljplaner blivit föremål för prövning i mark- och miljödomstolen. Gällande den ena planen avslag mark- och miljödomstolen överklagandena då kommunen ansågs ha gjort en godkänd avvägning mellan allmänna och enskilda intressen (Mark- och miljödomstolen 2019b). Den andra planen stoppades, bland annat med anledning av att kommunens bedömning av möjligheten att lokalisera bebyggelsen på annan plats saknades (Mark- och miljödomstolen 2019a).

2. Teoretiskt ramverk

2.1 Tidigare forskning

Kriser kännetecknas av att osäkerhet och brådska råder och att viktiga värden är hotade (Boin et al 2017:5). Krishantering är viktigt såväl innan som under och efter krisen. Att förutse en kris kan emellertid försvåras av krisens karaktär. Boin et al (2017:9) beskriver att långsamt växande eller krypande kriser kan vara svåra att förutse och att förstå de långsiktiga konsekvenserna av

innan de utvecklas till en faktisk kris. I en sammanställning av tidigare forskning framhåller Staupe-Delgado (2019:631) att en oproportionerligt liten del av existerande kris, katastrof- och riskforskning fokuserar på långsamma eller krypande kriser, som torka, jämfört med plötsliga kriser, som jordbävningar. Författaren efterlyser dessutom ett politiskt perspektiv inom forskningen som förklarar tendensen hos beslutsfattare att inte agera på tidiga varningar (ibid.). Ämnet för denna uppsats berör risker för en kris som eventuellt kan inträffa. Förhoppningsvis kan studien bidra till en ökad förståelse för hur krisberedskap påverkas av varseblivning och riskbedömning.

Först och främst är en översikt av kris- och riskforskningsfältet givande. Katastrofriskreducering beskrivs av Ullberg och Becker (2016:26) som ett mångvetenskapligt fält som tangerar till krishanteringsforskning och riskforskning. Författarna menar att dessa inriktningar ofta överlappar varandra teoretiskt men att forskare tillhörande respektive område tenderar tala förbi varandra. En diskrepans inom fältet som författarna lyfter fram är att krisforskare ofta betraktar kris och katastrof som synonymt med varandra då båda fenomen hanteras från ett beslutsfattandeperspektiv. Andra forskare menar att en katastrof ska förstås i termer av materiella förluster eller skador. Ullberg och Becker menar att skillnaderna forskarna emellan påvisar den vetenskapliga mångfalden hos forskningsfältet. Trots vissa skillnader förenas fältets forskare i intresset för katastrofer, risker och kriser (ibid.). Fältet berör forskning om framförallt förebyggande verksamhet som mildrar eller reducerar risker för och/eller konsekvenser av kriser och katastrofer. Författarna utgår från perspektivet att risker och sårbarheter skapas i och av samhället (ibid.:25, 29). Risk är ett framtidsorienterat begrepp som berör potentialen eller möjligheten att något som människor värdesätter drabbas av konsekvenser. Sårbarhet refererar till det som utsätts för risk. Det kan handla om samhällsgruppers eller infrastruktursystems utsatthet. Ju högre grad av sårbarhet desto större effekt får en kris eller katastrof (Ullberg & Becker 2016:31; Olofsson & Rashid 2009:21; Tierney 2014:12).

Den ovan beskrivna idén om risker som skapade av och i samhället har etablerats av forskare som Beck (2012), som menar att vårt samhälle har utvecklats till ett risksamhälle. I det moderna samhället uppstår problem som ett resultat av samhällets ekonomiska och teknologiska utveckling. Risker beskrivs av Beck som det moderna samhällets drivkraft (ibid.). Beck skildrar en förhållandevis mörk framtidsprognos där många risker är utom mänsklig kontroll. Tierney (2014:12,27) ser risker som socialt konstruerade. Ofta är orsaken bakom kriser och katastrofer mänsklig aktivitet och försummelse. Idén om att risker är socialt konstruerade

medför ett antagande om att människor också kan reducera eller förebygga risker (ibid.). Denna idé är framträdande hos Douglas och Wildavsky (1983:1) som menar att trots att risker är svåröversäglbara så måste vi agera som att vi kan förutse dem. Med detta väcks idén om riskanalysens och riskstyrningens möjligheter att förebygga kriser och katastrofer (Renn & Klinke 2013; Cedervall Lauta & Faure 2016).

Då studien undersöker varför vissa risker inte ageras på eller eventuellt inte alls uppfattas är forskning om riskperception eller riskuppfattning givande. Denna forskning berör bland annat faktorer som påverkar riskuppfattning och hur individer och grupper beslutar gränser för accepterade risker (Tierney 2014:18). Douglas och Wildavsky (1983) ställde tidigt frågan om varför människor uppfattar vissa risker och inte andra. I sin forskning har de pekat ut ett antal faktorer bakom detta, såsom att risker döljs i samhället och bedömningen av risker är partiska. Kahneman (2013:161,375) har också varit tongivande inom ämnet med sin forskning om tillgänglighetsheuristik och prospektteori som bland annat förklarar att människor utgår från sin egen referensram när de fattar beslut. Olofsson (2014:47) redogör för att riskens karaktär påverkar riskuppfattningen. Exempelvis så uppfattas en risk som ligger i framtiden som mindre allvarlig än en direkt risk, och en "naturlig" risk som har sitt ursprung i naturen, som översvämningar, anses mer acceptabel än en "skapad" risk (ibid.:49).

Ibland uppfattas risker utan att åtgärder vidtas. Wachinger et al. (2013) beskriver en riskperceptionsparadox gällande sambandet mellan uppfattning och beteende hos individer. Författarna lyfter fram tre anledningar till att individer inte agerar på risker: 1. Risken accepteras då riskens fördelar värdesätts, exempelvis boende med havsutsikt; 2. Individen upplever att ansvaret att agera ligger någon annanstans; 3. Individen känner sig maktlös (ibid.:1054). Ämnet för denna uppsats är kopplat till klimatförändringar och hållbar utveckling. Därtill är forskning om risker i förbindelse med detta intressant. Klimatförändringarna kan betraktas som långsamt växande eller krypande kriser. Hulme (2009:215) redogör för svårigheterna för aktörer att uppfatta och agera på de risker som klimatförändringar för med sig. Författaren menar att orsaker bakom detta är exempelvis den stora mängden av information som finns om ämnet. Politiska åskådningar, hur aktörer ramar in problemet och vad media skriver påverkar uppfattningen om hur miljörisker ska hanteras och kontrolleras (ibid.:216-217). Renn och Klinke (2013:2038) framhåller att riskerna som klimatförändringarna för med sig karaktäriseras av osäkerhet, komplexitet och tvetydighet, vilket försvårar hanteringen av dem.

Higgins (2012:224-225) beskriver att klimatförändringarna kommer ha en betydlig effekt för exempelvis jordbruk. Därmed kan restriktioner för hur jordbruksmark får utvecklas behöva etableras och integreras i riskanalysen. Higgins menar att samhället har en chans att förbereda sig för klimatförändringar då de är relativt förutsägbara (ibid.). Renn och Klinke (2013) redogör för kopplingen mellan riskstyrning och samhällsplanering. De menar att risker som klimatförändringar måste integreras i planeringsprocessen i syfte att uppnå hållbar utveckling, något som inte gjorts i tillräckligt stor utsträckning tidigare enligt författarna (ibid.:2051,2053). Nyberg (2016) exemplifierar detta genom sin studie om översvämningsrisker i Vänern. Nyberg menar att sannolikheten för översvämningsrisker kan reduceras om ett riskperspektiv integreras i planeringsprocessen. Riskhantering beskrivs som en förutsättning för beredskap och hållbar utveckling. Genom att inkludera ett riskperspektiv i de sociala, ekonomiska och ekologiska aspekterna av hållbar utveckling kan samhället röra sig från sårbarhet till hållbarhet anser Nyberg (ibid.:128-129). Med fallet Vänern visar författaren emellertid att olika intressen ofta står i konflikt med varandra. Ekologiska, sociala och ekonomiska intressen kan vara svåra att förena. Nyberg menar att olika aktörers intressen måste tas hänsyn till och vägas samman för att på så vis skapa en integrerad policy (ibid.:135,138,145).

Utifrån ovanstående redogörelse förstås alltså risker som skapade i och av samhället. Sammanvävt visar den tidigare forskningen på att krisberedskap kan förbättras genom att integrera ett riskperspektiv. Att uppfatta risker kan emellertid vara svårt. Uppmärksammade risker innebär inte heller en garant för att åtgärder görs. Jordbruksmark pekats ut som skyddsvärd i och med framtida klimatförändringar och flera forskare förespråkar att riskperspektivet måste integreras i samhällsplaneringen. Denna studie önskar bringa ljus till faktorer som påverkar vilka risker som uppfattas och hur bedömningen av risker påverkar vilka risker som ageras på. Genom fallet jordbruksmark belyser studien hur riskuppfattning och bedömning ser ut i praktiken. Därigenom önskar studien bidra med ett trappsteg i den befintliga trappan av forskning om hur beredskap bibehålls och utvecklas.

2.2 Teori

Studien ska undersöka uppfattning och bedömning av risk, vilket berörs av nedan beskrivna teorier. Teorierna är nära besläktade och kan betraktas som komplement till varandra då de besvarar olika frågor. Genom teorin om varseblivning beskrivs ett resonemang om hinder för uppfattning av risker innan en kris har utvecklats. Resonemanget används i syfte att undersöka om riskerna med exploatering av jordbruksmark har uppmärksamats av aktören och vilka

faktorer som kan ha påverkat detta. Nästa teori berör riskbedömning och hur aktörer stämplar risker som acceptabla, tolererbara eller icke-tolererbara. Teorin används för att ge en mer praktisk förståelse för varför aktören agerar som den gör trots eventuell vetskap om riskerna.

Varseblivning

Weicks (1995) definition av varseblivning (sensemaking) handlar om processen där människor skapar förståelse och mening om sig själva och sin omgivning. Denna idé utvecklas av Boin et al. (2017) och sätts i perspektiv till krishantering. Författarna beskriver att varseblivning är ett viktigt första steg i krishantering som innebär dels att uppfatta riskerna för en framväxande kris, dels att skapa förståelse för krisen när den väl inträffar (ibid.:23). Med anledning av att denna uppsats inte behandlar en utvecklad kris, utan ett fenomen som eventuellt har potentialen att utvecklas till en så är det förstnämnda relevant, alltså processen att uppfatta en framväxande kris.

Ju tidigare en kris uppfattas desto mer effektiv blir krishanteringen. Att uppfatta riskerna för en framväxande kris är emellertid svårt, vilket beror på ett antal faktorer som Boin et al. (2017) lyfter fram. Författarna redogör för olika barriärer som försvårar processen. Organisatoriska barriärer som framhålls är att organisationer inte lägger ner särskilt mycket tid och resurser på att upptäcka potentiella kriser. Organisationer definierar ofta effektivitet i termer av att eftersträva mål snarare än att formulera mål i termer av vad som ska undvikas. Fokuset på prestation istället för undvikande ger konsekvenser för kapaciteten att upptäcka kriser (ibid.:26). Vidare lyfts det fram att beslutsfattare inte alltid är intresserade av att lyssna till och att agera på varningar som saknar säkerhet och specificitet. Ytterligare en barriär för att upptäcka kriser är att konsensus saknas. Inom organisationen kan det saknas en gemensam ram för hur och vilka sårbarheter som beaktas. Mellan organisationer kan det också saknas en delad uppfattning och bedömning på grund av att olika organisationer har olika roller, värderingar och intressen. Om relationen mellan organisationer präglas av tvister snarare än meningsfull kommunikation kan informationen och analysen betraktas mindre som en verklighet och mer som en förhandlingsfråga (ibid.:27-28).

Vidare lyfter Boin et al. (2017:29) fram barriärer påverkade av sociala och politiska aspekter. Med utgångspunkt i att kriser är subjektivt konstruerade menar författarna, liksom resonemanget ovan, att ett samhälle eller en organisation inte kommer investera i riskförebyggande om en gemensam uppfattning om att ett hot föreligger saknas. En sista barriär är att beslutsfattare inte kan agera på den politiska agendans alla frågor. Beslutsfattare väljer

vissa frågor på bekostnad av andra. Detta resulterar ofta i att kortsiktiga brännande frågor håller mer långsiktiga krypande hot från agendan (ibid.:30-31).

Tolerans- och acceptansbedömning

Renns (2007:21) analytiska ramverk för riskstyrning (risk governance) syftar till att ge en förståelse för hur risker hanteras och vilka risker vi tolererar och inte. Renn bryter ned riskhanteringskedjan i fyra faser: 1. förhandsbedömning; 2. riskvärdering; 3. tolerans- och acceptansbedömning; och 4. riskhantering. I analysen av riskstyrning och riskprocess anser emellertid författaren att en avgränsning måste göras till att undersöka de faktorer som har störst förklaringsvärde givet resonemang och empiri (ibid.:18). Inom ramen för denna studie, som avser undersöka en kommuns bedömning av risker och hur detta kan påverka agerande, görs därför en avgränsning till den tredje fasen av Renns ramverk, nämligen tolerans- och acceptansbedömning.

Beslutsfattaress bedömning av riskens acceptans, tolerans eller icke-tolerans påverkar riskhanteringen. En icke-tolererbar risk kräver antingen att riskkällan överges eller ersätts eller, när detta inte är möjligt, att sårbarheterna reduceras och exponeringen begränsas (Renn 2007:43). En tolererbar risk godtas genom fördelarna den för med sig, men vissa riskreducerande eller mildrande åtgärder tillsätts i syfte att begränsa ogynnsamma konsekvenser. Ett exempel på riskreduktion kan vara att vissa standarder eller gränser antas som bestämmer koncentration, utsläpp och dylikt. En acceptabel risk anses ha få negativa konsekvenser och kräver därigenom ingen riskreduktion eller ytterliga ansträngningar. Bedömningen av risker påverkar alltså vilka åtgärder som görs (ibid.:38, 45).

Bedömningen av riskens acceptans eller tolerans beror på beslutsfattaress riskkaraktärisering (risk characterization) och riskutvärdering (risk evaluation). Riskkaraktärisering beskrivs som en bevisbaserad komponent och riskutvärdering som värderingsbaserat. Uppdelningen mellan komponenterna är emellertid inte nödvändig, men kan vara teoretiskt praktiskt (Renn, 2007:42-43). Karaktärisering av risk görs genom att risken och sannolikheten att den inträffar uppskattas, att osäkerheter beskrivs, att konsekvensernas omfattning analyseras och att möjliga sociala och ekonomiska implikationer beskrivs. Riskutvärdering involverar sociala värderingar och normer. Detta görs genom att aspekter som socialt behov av risken, politiska prioriteringar och potentiella effekter på livskvaliteten vävs in i analysen. Fördelar och nackdelar av risker jämförs och balanseras (ibid.:42, 43). Renn beskriver att bedömning av risk kan försvåras om det råder tvetydigheter kring de ovan

beskrivna komponenterna, vilket i sådana fall gör bedömningen till en fråga om värderingar och prioriteringar (ibid.:42).

3. Tillvägagångssätt

3.1 Metod

Studien kommer utgöras av en kvalitativ fallstudie. Den kvalitativa metoden medför en process av meningsskapande i analysen av materialet, vilket gör att studien kan uppnå djup och upptäcka nyanser och komplexa samband (Silbergh 2001:127,131). Detta är den kvalitativa fallstudiens styrka. Genom möjligheten att uppnå djup stärks studiens validitet (Seha & Müller-Rommel 2016:421). Fallstudiens svaghet är svårigheten att generalisera från ett enskilt fall, detta uppnås bättre med en kvantitativ studie med ett stort slumpmässigt urval (Eliasson 2018:44). För denna studie lämpar sig emellertid fallstudien då syftet är att på djupet snarare än bredden förstå komplexa processer av varseblivning och riskbedömning. För att uppnå vetenskaplig relevans behandlar studien ett problem ur ljuset av tidigare forskning med syfte att förhoppningsvis ge nya insikter.

Vetenskapliga texter ska producera välgrundad kunskap (Crum 2016:469). En risk med den kvalitativa ansatsen är att tolkningen av materialet kan påverkas av författarens subjektivitet (Silbergh 2001:127). Därför är objektivitet viktigt. Textens reliabilitet och intersubjektivitet kan stärkas genom transparens gällande tillvägagångssätt och urval (Crum 2016:480). För att studien ska bli genomförbar måste de övergripande frågeställningarna konkretiseras (Bjereld, Demker & Hinnfors 2009:111). Med hjälp av teorierna ska frågor formuleras kring analytiska begrepp i syfte att analysera och strukturera materialet. Detta görs för att kunna bedöma om empirin reflekterar det teorin avser (ibid.:112). Utifrån de ur teorierna operationaliserade frågorna kommer sedan en läsning av materialet göras. Dessa frågor beskrivs under avsnittet ”3.3 Operationalisering”.

Som metod kommer studien tillämpa en kvalitativ innehållsanalys av dokument och intervjuer. Kvalitativ innehållsanalys möjliggör komplicerade tolkningar av begrepp och dess innebörd (Boréus & Kohl 2018:59). Då studien gör en manuell analys kringgår problemet med att ord kan sakna självklar innebörd genom att komplicerad tolkning och kontextförståelse möjliggörs (ibid.:79,81). Genom noggrann läsning och tolkning av materialet kommer systematiska bedömningar och kategoriseringar utifrån operationaliseringen göras.

Intervjuer som insamlingsmetod möjliggör en förståelse för människors egna uppfattningar (Bryman 2018:561). Således är kvalitativ intervju lämpligt då studien intresserar sig för intervjurespondentens synpunkter. Undersökningen av kommunens syn på jordbruksmarken och uppfattningen och bedömningen av risk fördjupas med hjälp av intervjun då insikt ges för intervjurespondentens egen uppfattning och resonemang om frågan. Intervjun ställer flera krav på intervjuaren, som att tydliggöra studiens syfte, att vara lyhörd och att inte ställa ledande frågor (Bryman 2018:566-567). För att möjliggöra en detaljerad analys utifrån respondenternas egna ord spelas intervjuerna in och transkriberas (transkriberade utskrifter förvaras hos författaren). Detta medför dessutom att andra kan granska materialet, vilket bidrar till studiens transparens (ibid.). Intervjuerna genomförs per telefon. Telefonintervjuer är flexibla och sparar tid och kostnader då resor inte behövs. En nackdel med telefonintervjuer kan emellertid vara att intervjuaren inte kan se respondentens kroppsspråk (ibid.:582).

Intervjuerna är semistrukturerade, vilket innebär att intervjun utgår från på förhand bestämda frågor (Bryman 2018:563). Inför intervjuerna utformas en intervjuguide med frågor som behandlades under intervjuerna (se bilaga). Frågorna utformas till stor del efter operationaliseringen och bidrar på så vis till att rikta intervjun mot uppsatsens övergripande fokus. Den semistrukturerade intervjun medför samtidigt flexibilitet, bland annat genom möjligheten att ställa följdfrågor eller att ändra frågornas ordningsföljd. På så vis ges intervjurespondenterna möjlighet att utveckla sina svar och det som upplevs betydelsefullt av respondenterna synliggörs (ibid.).

3.2 Material

Urvalet av materialet görs utifrån vad som anses representativt för aktörens inställning till jordbruksmark och aktörens riskperspektiv. Insamlingen av materialet sker utifrån dels redan befintliga dokument, dels genom intervjuer.

En viktig källa för studien är Örebro kommuns översiktsplan. En översiktsplan redogör för övergripande riktlinjer rörande kommunens mark- och vattenanvändning och ska redovisa viktiga värden och intressen (Boverket 2018; Jordbruksverket 2013:28). Därigenom kan översiktsplanen antas reflektera kommunens riktlinjer och avvägningar gällande jordbruksmarken. Örebro kommun översiktsplan består av flera olika avsnitt, som exempelvis avsnittet om mindre tätorter och landsbygd eller om miljörisker (Örebro kommun 2018e; Örebro

kommun 2018g). Materialet avgränsas utifrån vad teorin avser relevant att empiriskt belysa. Kommunens syn på riskerna förknippade med exploatering av jordbruksmark undersöks exempelvis genom att studera hur kommunen skriver om bebyggelse och jordbruksmark under olika avsnitt, som miljökonsekvensbeskrivningen och strategin om arkitektur och byggande (Örebro kommun 2018a; Örebro kommun 2018c).

Kommunens ”Samrådsredogörelse: Vårt framtida Örebro” (2017) bemöter och redovisar olika synpunkter på översiktsplanen. I samrådsredogörelsen har olika aktörer framfört kritik gällande kommunens planer på exploatering av jordbruksmark. Kommunens bemötande av kritiken är av intresse för studien i syfte att få en bättre inblick i kommunens perspektiv. Av samma anledning används också en dom från mark- och miljödomstolen (2019a) gällande en detaljplan. I domstolens dokument redovisas kommunens syn på fallet. Utifrån de teoretiska utgångspunkterna är det intressant att titta till ytterligare en aktör. Enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska kommunen samråda om sina planer med länsstyrelsen, som har ett rådgivande ansvar. För att få länsstyrelsens perspektiv på kommunens arbete med jordbruksmarken undersöks länsstyrelsen i Örebro läns granskningsyttrande (2018).

För att få en djupare insikt i kommunens uppfattning av frågan intervjuas en tjänsteman från kommunen. Samhällsplaneraren Peter Sundström arbetar med Örebro kommuns översiktsplanering. Därtill intervjuas en tjänsteman från länsstyrelsen. Camilla Lund är samhällsplanerare på länsstyrelsen och granskar kommuners översiktsplaner och detaljplaner. Båda respondenterna har godkänt att nämnas vid namn. En kritisk invändning är att endast två personer intervjuas. De två intervjurespondenternas ord tolkas som representativt för respektive organisation. Om fler personer hade intervjuats skulle kanske avvikande uppfattningar framträda. Studien utgår emellertid från två typer av empiriskt material, dokument och intervjuer, och de olika källorna kan anses komplettera varandra och ge en mer fullständig bild av jordbruksmarksfrågan.

3.3 Operationalisering

I syfte att undersöka Örebro kommuns eventuella barriärer för varseblivning och kommunens riskbedömning härleds frågor från de teoretiska utgångspunkterna. Genom Boins et al. och Renns antaganden och generella beskrivningar har analysfrågorna nedan tagits fram. Dessa vägleder innehållsanalysen av materialet. I intervjuerna har frågorna delvis formulerats om för att passa formatet (se bilaga).

Först ska barriärerna för varseblivning operationaliseras. Denna teoretiska utgångspunkt används för att undersöka de faktorer som kan tänkas påverka aktörens riskuppfattning. En första barriär som Boin et al. (2017:26) lyfter fram är att organisationer ofta definierar effektivitet i termer av att eftersträva mål, snarare än att formulera mål efter vad som ska undvikas. När fokus ligger på prestation istället för undvikande missgynnas kapaciteten att upptäcka kriser. Eftersträvan eller prestation kan betraktas som utveckling i termer av ekonomi eller tillväxt i syfte att nå politiska mål. Undvikande handlar om att förebygga kriser genom satsningar på att analysera och att motverka sårbarheter och risker (ibid.:26). Huruvida kommunen formulerar mål i termer av eftersträvan eller undvikande undersöks genom frågan *(1) Vad beskrivs som kommunens övergripande planeringsmål, och mer specifikt rörande frågan om bebyggelse på jordbruksmark?* Om kommunens mål är eftersträvande snarare än undvikande antas detta försvåra varseblivningen.

Nästa barriär handlar om att beslutsfattare inte är intresserade av att lyssna till och/eller agera på varningar som saknar säkerhet och specificitet (ibid.:27). Huruvida detta gäller för fallet undersöks genom frågan *(2) Hur formulerar länsstyrelsen, genom sin vägledande roll gentemot kommunen, kopplingen mellan exploatering och beredskap, och hur ser kommunen på sannolikheten att bebyggelsen av jordbruksmark kan ha negativ inverkan på beredskap?* Negativ inverkan på beredskap innebär i fallet exploatering av jordbruksmark matbrist och brist på odlingsmarker inför framtida scenarier. Om kommunen anser att frågan saknar säkerhet och specificitet rörande riskens sannolikhet att leda till sämre beredskap antas varseblivningen försvåras.

Nästa barriär är att konsensus saknas inom organisationen eller mellan organisationer. Om en gemensam uppfattning saknas om att hot föreligger och vilka sårbarheter som finns och hur dessa ska hanteras kommer aktören inte investera i riskförebyggande. Emellan organisationerna kan detta påverkas av att värderingar och intressen skiljer sig åt. Om dialogen mellan organisationer präglas av tvister snarare än av meningsfull kommunikation kan informationen betraktas mer som en förhandlingsfråga snarare än en verklighet (Boin et al 2017:28-29). Då endast en person har intervjuats från kommunen, och då denne antas representera kommunen i sin helhet kommer konsensus inom organisationen inte undersökas. Istället undersöks det om det råder en delad uppfattning mellan organisationer, i detta fall mellan kommun och länsstyrelse. Från detta följer frågan *(3) Hur betraktar länsstyrelsen respektive kommunen bebyggelsen av jordbruksmark och vilka värderingar och intressen påverkar detta? Samt, hur ser dialogen ut aktörerna emellan, präglas den av enighet eller*

oenighet? Utifrån teorin antas det alltså att kommunens varseblivning hindras om organisationernas dialog präglas av oenighet, vilket kan bero på att värderingar och intressen skiljer sig åt.

En sista barriär är att beslutsfattare inte kan agera på alla frågor. Vissa frågor väljs på bekostnad av andra. Ofta innebär detta att kortsiktigt brännande frågor, som är brådskande att hantera håller långsiktiga krypande hot från agendan, exempelvis klimatförändringar vars konsekvenser ligger längre fram. Vilken fråga som anses viktigast kan också påverkas av hur problemet ramas in (ibid.:30–31). Av detta följer frågan (4) *Hur beskrivs behovet av nya bostäder och anläggningar kontra behovet av att bevara jordbruksmarken? Vilket ramas in som mest brådskande?* Kommunens syn på vad som är viktigast att hantera kan utifrån teorin påverkas av vad kommunen betraktar som mest brådskande. Då det kortsiktiga ramas in som det mest angelägna att hantera kan mer långsiktiga frågor riskeras bortses från.

Nästa teoretiska utgångspunkt används i syfte att skapa förståelse för hur aktören bedömer riskerna och hur det påverkar dess agerande. Renn (2007:43) beskriver att aktörens bedömning av riskens acceptans, tolerans eller icke-tolerans påverkar riskhanteringen. En indikator på att risken inte tolereras är att kommunen överger eller ersätter riskkällan. I fallet jordbruksmark kan detta innebära att kommunen slopar planen på att bygga på just jordbruksmark. En tolererbar risk godtas genom fördelarna den för med sig, men vissa riskreducerande eller mildrande åtgärder tillsätts. Exempel på sådana åtgärder kan vara att bestämma standarder eller gränser för exponering (ibid.:38,45). Gällande jordbruksmarken kan en sådan åtgärd vara att gränser för bebyggelse bestäms. En indikator på att risken accepteras är att konsekvenserna av den anses så låga att inga åtgärder görs (ibid.). Utifrån detta följer frågan (5) *Hur ser kommunens arbete med riskreducerande åtgärder ut?* Beroende på vilka åtgärder kommunen har satt in kan risken alltså anses som acceptabel, tolererbar eller icke-tolererbar, vilket utifrån teorin antas förklara kommunens agerande. Om risken anses acceptabel fortsätter exploateringen utan åtgärder, om risken anses tolererbar sätts vissa åtgärder in, och om risken är icke-tolererbar överges eller ersätts riskkällan.

Bedömningen av risken beror på riskkaraktärisering och riskutvärdering. Renn (2007:42-43) beskriver att riskkaraktärisering görs genom att sannolikheten att risken realiserar uppskattas, att osäkerheter beskrivs, att konsekvensernas omfattning analyseras och att möjliga sociala och ekonomiska implikationer beskrivs. De första aspekterna går emellertid in under fråga två, därmed tas detta inte med i frågan (6) *Hur bedömer kommunen de eventuella konsekvensernas omfattning? Hur beskriver kommunen exploateringens påverkan på sociala*

*och ekonomiska värden? Om konsekvenserna är få eller rent av positiva antas kommunen betrakta risken som mer acceptabel eller tolererbar, snarare än icke-tolererbar. Riskutvärdering görs genom att aspekterna socialt behov av risken, politiska prioriteringar och potentiella effekter på livskvaliteten vävs in i analysen. Fördelar och nackdelar av risker jämförs och balanseras (ibid.). Riskutvärdering undersöks genom frågorna (7) *Bedömer kommunen att ett socialt behov av att bebygga marken föreligger? Vilka prioriteringar påverkar beslutet att bebygga? Hur ser kommunens resonemang ut om fördelar kontra nackdelar med bebyggelse av jordbruksmark?* Om fördelarna väger tyngre än nackdelarna antas kommunen betrakta risken som mer acceptabel eller tolererbar.*

Följande analys struktureras efter beskrivna analysfrågor. Analysens första del handlar om Örebro kommuns varseblivning. Den första delen delas in efter olika underrubriker som motsvarar fråga ett till fyra. Analysens andra del berör kommunens riskbedömning och inkluderar därmed underrubriker kopplade till fråga fem till sju. Sammantaget syftar analysfrågorna till att besvara den övergripande frågeställningen: *Hur kan Örebro kommuns fortsatta exploatering av jordbruksmark förstås och vad påverkar kommunens varseblivning och riskbedömning?*

4. Analys

4.1 Barriärer för varseblivning

Nedan redovisas kommunens riskuppfattning. Detta sker genom att undersöka eventuella barriärer för varseblivning.

Målformulering

I Örebro kommuns översiktsplan (2018d) presenteras planens utgångspunkter. Det framgår att kommunens vision är att bli ”Skandinaviens mest attraktiva medelstora stad” där människor, företag och föreningar ska trivas och utvecklas. Kommunen beskriver att det ska finnas ”rumsliga förutsättningar för växande” (ibid.). I kommunens (2018e) beskrivning av ”Örebro i regionen” benämns Örebro som ”ett draglok för hela regionen” som kännetecknas av sin efterfrågan på bostäder, företagsetableringar, verksamhetsmark och andra funktioner som idrott och kultur. Örebro som funktion som ”regionalt nav” ska förstärkas genom att förbättra tillgängligheten. Detta medför att ”effektiv markanvändning” ska eftersträvas och att de olika

viktiga funktionernas mark- och expansionsbehov ska redogöras för. Kommunen anger att ”tätare bostadsbebyggelse” och ”yteffektiva verksamheter” som ger arbetstillfällen ska prioriteras. Kommunen menar att detta gynnar hela regionen genom att andra tätorter och övriga kommuners konkurrenskraft ökar genom sitt utbud av attraktiva tomter och verksamhetsmark. Kommunen beskriver att utvecklingen sammantaget gynnar hela regionens ekonomi och befolkningsutveckling (ibid.).

Kommunen (2018d; 2018e) formulerar emellertid inte endast mål i termer av att vara ”Skandinaviens mest attraktiva medelstora stad” och ett ”regionalt nav”. ”Vid sidan om kommunens vision och mål” pekas också det nationella miljömålet om en god bebyggd miljö ut som en viktig förutsättning för utveckling (Örebro kommun 2018d). Kommunen anger att de ska hantera klimatförändringar som är synliga idag och dessutom bidra till att minska klimatförändringar. Vidare poängterar kommunen att olika mål kan innebära målkonflikter, och därför behöver avvägningar göras (ibid.). Detta framhålls också av intervjurespondenten Sundström (2019) som beskriver att kommunens översiktliga planering är en kompromiss av flera områden och intressen. Detta reflekteras i kommunens miljökonsekvensbeskrivning (2018a) där den svåra ekvationen mellan de ekonomiska, ekologiska och sociala aspekterna beskrivs.

Sundström (2019) beskriver Örebros strategi om att försöka hålla kommunen sammanhängande och ”vettigt tät”. Förtätning innebär att ny mark inte behöver tas i anspråk för bebyggelse, men samtidigt framhåller Sundström att planeringen måste ske med en ”förståelse för vad människor uppskattar för boendemiljöer” (ibid.). Vissa människor vill bo på landsbygden och därför prioriteras också viss bebyggelseutveckling där. Sundström beskriver också att en viktig fråga för samhällsplaneringen är att skapa förutsättningar för människor att tillgängliggöra sig staden, vilket kan innebära att skapa utrymme för skolor och mötesplatser (ibid.). På frågan om vad länsstyrelsen betraktar som kommunens mål med bebyggelsen pekar också intervjurespondenten Lund (2019) ut bostadsförsörjningen. Att bostäder planeras på jordbruksmark är för att kommunen vill bygga i anslutning till befintlig infrastruktur tror Lund. Dessutom planlägger kommuner verksamhetsområden på jordbruksmark, och anledningen till detta är närheten till järnväg, menar Lund. Lund anser emellertid att kommunen också har som mål att bevara jordbruksmarken (ibid.). Detta framgår också i översiktsplanen där det står att ”en utveckling av landsbygden (...) inkluderar ett bevarande av dess jordbruksmarker” (Örebro kommun 2018f). Hur detta ska uppnås redogör översiktsplanen emellertid inte för (ibid.). Sundström (2019) framför självkritik då han menar att ”kanske är det så att vi saknar mer en

egen strategisk formulering kring jordbruksmarken”. Samma sak framgår också av Länsstyrelsens (2018) granskningsyttrande där kommunen kritiseras för sin bristande intresseavvägning i frågan.

Analysfrågan (1) *Vad beskrivs som kommunens övergripande planeringsmål, och mer specifikt rörande frågan om bebyggelse på jordbruksmark?* kan sammanfattningsvis besvaras på följande sätt. Kommunens mål är att vara en attraktiv stad med utrymme för tillväxt. Samtidigt ska miljömål uppnås och klimatförändringar minskas. Aktören resonerar således både i termer av det Boin et al. (2017:26) beskriver som eftersträvan/prestation och undvikande. Målet med bebyggelse av jordbruksmark är att uppfylla bostadsförsörjningen. Att bebyggelsen sker på jordbruksmark handlar om att hålla kommunen sammanhängande. Samtidigt är målet också att bevara jordbruksmarken, men i översiktsplanen saknas en strategi för detta. Översiktsplanen lyfter framförallt fram vikten av att skapa förutsättningar för företag och människor att bo och verka inom kommunen. Fokus kan alltså anses ligga på utveckling i termer av att eftersträva tillväxt vilket kan betraktas som ett hinder för att upptäcka risker och kriser (Boin et al. 2017:26). Rörande jordbruksmarken står alltså två mål emot varandra, bevarande och nybyggnation. Då kommunen saknar en strategi och en utförlig beskrivning gällande hur avvägningar görs kanske bebyggelse gynnas på bekostnad av bevarande.

Synen på kopplingen mellan exploatering och negativ inverkan på beredskap

Örebro kommun (2018f) skriver att ”Jordbruksmark är en viktig samhällsresurs som ska värnas”. Varför marken är viktig beskrivs emellertid inte och begreppet ”livsmedelsförsörjning” nämns inte i sammanhanget (ibid.). I kommunens (2018c) strategi för byggande och arkitektur nämns det att jordbruksmarken inte ska splittras, men inga konsekvenser av bebyggelse av jordbruksmark diskuteras. I kommunens (2018g) översiktsplans avsnitt ”miljörisker” nämns inte jordbruksmark eller livsmedelsförsörjning överhuvudtaget. I kommunens (2018a) miljökonsekvensbeskrivning däremot framgår det att kommunen ska ”göra en utredning om framtida livsmedelsförsörjning för att få ett bättre underlag att bedöma jordbruksmarkens betydelse”.

Länsstyrelsen (2018:12) understryker kommunens brist på konsekvensanalys i sitt granskningsyttrande och påpekar att kommunen inte redogör för vilka långsiktiga konsekvenser exploateringen av jordbruksmark ger för livsmedelsförsörjningen (ibid.). Detta bekräftas också av Lund (2019) som menar att kommunen beskriver att de avser ta mycket jordbruksmark i

anspråk utan att redogöra för vilka avvägningar som gjorts. Lund beskriver att länsstyrelsen anser att kommunen inte har analyserat jordbruksmarkens värden och hur dessa kan komma att påverkas av den planerade bebyggelsen (ibid.).

På frågan om hur kommunen betraktar sannolikheten att Sverige skulle behöva klara sig på sin egen livsmedelsförsörjning svarar Sundström (2019) att kommunen är medvetna om att det är en risk. Sundström menar att beredskapsfrågan har blivit allt mer aktuell och att kommunen vet att de måste jobba mer med den typen av fråga. Vidare beskriver emellertid Sundström en ”knivighet” i frågan då det, trots vetskap om jordbruksmarkens värde, är svårt att veta hur viktig just kommunens avgränsade yta av jordbruksmark är ur ett regionalt, nationellt eller ett ännu vidare perspektiv. Sundström menar att det är svårt att avgöra markens värde i förhållande till annat och vilka behov det kan finnas i framtiden. Dessutom framhåller Sundström att ”saker måste lösas planeringsmässigt här och nu”, vilket gör det svårt att relatera till den typen av frågor som ligger längre in i framtiden (ibid.).

En faktor som försvårar arbetet med hur kommunen ska jobba med frågan om jordbruksmark är att vägledning ibland saknas, menar Sundström (2019). Dels kan miljöbalken vara svår att omsätta i praktiken, dels saknas vägledning från statligt håll, exempelvis från länsstyrelsen (ibid.). Att kommunen vill ha mer vägledning har uppmärksammats av länsstyrelsen menar Lund (2019), som har förståelse för att det är en svår och bred fråga som rymmer flera olika aspekter. Vad gäller beredskapsperspektivet på frågan säger Lund att länsstyrelsen behöver bli bättre på att lyfta fram den aspekten mer i sin dialog med kommunen. Länsstyrelsen har också diskuterat att de ska arbeta med att synliggöra länets självförsörjningsgrad i olika livsmedel. Frågan har blivit mer aktuell på senare tid, bland annat i och med den nationella livsmedelsstrategin menar Lund (ibid.).

Sammanfattningsvis saknar kommunen, utifrån de skriftliga dokumenten, en konsekvensanalys av att ta jordbruksmark i anspråk. Riskerna som exploateringen av jordbruksmark kan medföra diskuteras i stort sett inte alls. Utifrån intervjun däremot beskriver Sundström att kommunen är medveten om att risker finns. Både kommunen och länsstyrelsen framhåller att frågan har blivit allt mer aktuell. På analysfrågan (2) *Hur formulerar länsstyrelsen, genom sin vägledande roll gentemot kommunen, kopplingen mellan exploatering och beredskap, och hur ser kommunen på sannolikheten att bebyggelsen av jordbruksmark kan ha negativ inverkan på beredskap?* blir svaret följande. I kommunens översiktsplan diskuteras inte exploateringens eventuella negativa inverkan på beredskap, men kanske har en förändring skett. Kommunen skriver att de ska utreda frågan och Sundström framhåller att kommunen är

medveten om att risker finns och att de måste hantera frågan bättre. Boin et al. (2017:27) beskriver att varningar som saknar säkerhet och specificitet inte alltid ageras på. Sundström framhåller i likhet med detta att jordbruksmarken kopplat till beredskap är en svår fråga då det är svårt att avgöra vilka behov som finns i framtiden och osäkert vilket relativa värde just Örebros jordbruksmark har. Kommunen saknar dessutom vägledning av bland annat länsstyrelsen. Länsstyrelsen understryker i sitt granskningsyttrande att kommunen måste betrakta exploateringen av jordbruksmark ut ett mer långsiktigt perspektiv och vilka konsekvenser det har för livsmedelsförsörjningen. Lund beskriver emellertid att länsstyrelsen kan bli bättre på att lyfta frågan ur ett beredskapsperspektiv. Utifrån redogörelsen ovan verkar det som att frågans karaktär, som präglas av att det är en mångfacetterad framtidsfråga, gör att kommunen inte har uppfattat risken tidigare. På sistone verkar frågan emellertid ha vunnit gehör och både länsstyrelsen och kommunen anger att de behöver bli bättre på att arbeta med den.

Värderingar och intressen samt dialogen mellan kommunen och länsstyrelsen

Kommunen (2018f) skriver som sagt att jordbruksmarken ska värnas eftersom det är en viktig samhällsresurs. Någon utförlig redogörelse för markens värde saknas dock, vilket också poängteras i länsstyrelsens granskningsyttrande (2018:11). Lund (2019) kommenterar också att kommunen har pekat ut jordbruksmark som ska tas i anspråk utan att titta till markens värden. Intressena bakom att bebygga marken ligger bland annat i behovet av bostäder och annan samhällsservice då kommunen beräknas öka med cirka 50 000 personer fram till år 2040 (Örebro kommun 2018c). Därtill framgår det av Örebros översiktsplan (2018d) att kommunen har som vision att bli ”Skandinaviens mest attraktiva medelstora stad”, vilket ställer krav på att det finns förutsättningar för människor, föreningar och företag att växa. Sundström (2019) lyfter att bebyggelsen av jordbruksmark också sker eftersom kommunen vill tillgodose människors intresse av att bo på landsbygden (ibid.).

Sundström (2019) menar att kommunen på sistone har fått en större förståelse för jordbruksmarkens värde. Sundström berättar att kommunen någon gång under arbetet med översiktsplanen kände att ”frågan om jordbruksmark börjar bli allt viktigare” och att kommunen behöver arbeta mer med sina avvägningar gällande jordbruksmark och bebyggelse. Sundström menar att kommunen har insett att de inte ”nådde ända fram” med det i översiktsplanen, vilket också har visat sig i domarna från mark- och miljödomstolen. Därför avser kommunen ta fram ett tillägg till översiktsplanen som bättre ska redogöra för hur jordbruksmarken strategiskt ska hanteras i planeringen (ibid.).

På frågan om hur länsstyrelsen ser på jordbruksmarkens värde upprepar Lund (2019) att det är en bred fråga som rymmer många områden förutom beredskap och klimatanpassning. Lund beskriver att alla frågans aspekter måste tas hänsyn till, och att detta skulle kunna stärka förståelsen för frågan och hur viktig den är (ibid.). I sitt granskningsyttrande skriver länsstyrelsen (2018:12) att ”Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse” och att ”Länsstyrelsen vill understryka vikten av att jordbruksmarkens värden beaktas i samband med ny bebyggelse” (ibid.).

Vad gäller dialogen kommunen och länsstyrelsen emellan så beskriver Sundström (2019) att de under senare tid har diskuterat bebyggelse av jordbruksmark allt mer. Sundström menar att kommunen och länsstyrelsen ”nog egentligen är ganska ense om” frågan. Frågan är viktig för många aktörer i samhället och både kommunen och länsstyrelsen behöver ”väsas sig” beskriver Sundström. En dialog förs om hur miljöbalken ska tolkas och hur jordbruksmarken ska hanteras (ibid.). Lund (2019) anser också att länsstyrelsen och kommunen har en bra dialog och att länets kommuner tar till sig av vad länsstyrelsen säger. Lund lyfter fram att domarna i mark- och miljödomstolen har ökat fokuset och gjort kommunerna mer angelägna att jobba med frågan. Samtidigt som det är en svår fråga där kommunerna behöver mer vägledning så råder ett bra samtalsklimat menar Lund. Vidare anser Lund att kommunen och länsstyrelsen har en gemensam förståelse för varför frågan är viktig. Denna förståelse har vuxit sig allt starkare de senaste åren (ibid.).

Sammanvägt verkar kommunens syn på jordbruksmarkens värde ha förändrats. I översiktsplanen berörs inte frågan särskilt mycket, istället beskrivs framförallt intressena bakom att bebygga marken, vilka är att staden behöver växa. Utifrån Sundströms ord verkar kommunen emellertid fått ett större intresse för jordbruksmarkens värde. Länsstyrelsen framhåller både i sitt granskningsyttrande och i intervjun med Lund att jordbruksmarken har viktiga värden. På frågan (3) *Hur betraktar länsstyrelsen respektive kommunen bebyggelsen av jordbruksmark och vilka värderingar och intressen påverkar detta? Samt, hur ser dialogen ut aktörerna emellan, präglas den av enighet eller oenighet?* verkar det som att synen på jordbruksmarken skiljer sig mellan kommunen och länsstyrelsen utifrån det skriftliga materialet, där länsstyrelsen kritiserar kommunen för att inte beakta jordbruksmarkens värden. Både Sundström och Lund menar emellertid kommunikationen organisationerna emellan är bra och att de är eniga om att frågan är viktig. Boin et al. (2017:28-29) menar att om värderingar och intressen skiljer sig åt mellan organisationer så kan dialogen präglas av tvister snarare än meningsfull kommunikation. I detta fall verkar kommunen och länsstyrelsen som sagt ha en

gemensam uppfattning i frågan idag och deras dialog präglas inte av tvister enligt intervjurespondenterna. Utifrån de skriftliga dokumenten däremot verkar synen på jordbruksmarken skilja sig åt.

Kortsiktiga frågor kontra långsiktiga

Örebro kommun (2018f) skriver i översiktsplanen att det är viktigt att värna om jordbruksmarken. Utvecklingen av landsbygden ska ske med hänsynstagande till jordbruksmarken, och om möjligt ska bebyggelsen ske på annan mark (ibid.; Örebro kommun 2017). Kommunen redogör emellertid desto mer för bebyggelsebehovet. Kommunens förväntade befolkningsökning ställer krav på bland annat nya bostäder (Örebro kommun 2018c). I samrådsredogörelsen framför olika aktörer kritik gentemot Örebros plan att bebygga jordbruksmark (Örebro kommun 2017). Kommunens svar på kritiken är att plats behövs för bostäder, skolor och service. Jordbruksmarken behöver tas i anspråk i syfte att tillgodose viktiga samhällsintressen, som intresset av bostäder (ibid.). I mark- och miljödomstolens (2019a:11) dom gällande en av Örebro kommuns detaljplaner kommenterar kommunen att det finns ett behov av ytterligare bostäder, och att en ”exploatering av området utgör en naturlig utbyggnad av Örebro”.

Sundström (2019) påpekar, som redan har nämnts, att det är svårt för kommunen att relatera till behov i framtiden då ”saker måste lösas planeringsmässigt här och nu”. Sundström bekräftar att behovet av nya bostäder är brådskande då Örebro växer mer än någonsin. Detta gör frågan om bostadsförsörjning viktig för kommunen (ibid.). Lund (2019) framhåller också att bostadsförsörjning är en viktig fråga inom samhällsplanering, då det är ett allmänt intresse enligt plan- och bygglagen.

Kommunen (2018d) redogör för olika utmaningar kommunen står inför. En utmaning som lyfts fram är klimatförändringar. Risken för negativ inverkan på livsmedelsförsörjningen nämns inte explicit i sammanhanget men andra risker räknas upp, som översvämningar och torka. Vidare beskriver kommunen att omfattningen av klimatförändringarna beror på ”flera osäkra faktorer”, och vissa effekter kanske visar sig först på ”flera hundra års sikt”. Därför ska kommunen ”hantera förändringar som är synliga idag”. Därtill listar kommunen punkter som de ska arbeta med, jordbruksmark och livsmedelsförsörjning nämns inte. I kommunens (2018a) miljökonsekvensbeskrivning framgår det däremot att kommunen ska tillsätta en utredning om framtida livsmedelsförsörjning.

Utifrån ovanstående framställning kan följande analysfråga besvaras: (4) *Hur beskrivs behovet av nya bostäder och anläggningar kontra behovet av att bevara jordbruksmarken? Vilket ramars in som mest brådskande?* Kommunen ramar in bostadsbehovet som brådskande. Jordbruksmarken beskrivs visserligen som viktig, men bebyggelse prioriteras ofta på bekostnad av marken. Boin et al. (2017:30-31) beskriver att kortsiktiga brännande frågor som anses brådskande kan hålla långsiktiga krypande hot från agendan. Detta resonemang tycks stämma för Örebro kommun. Sundström kommenterar att framtida behov är svåra att relatera till när problem behöver lösas här och nu. I översiktsplanens redogörelse om klimatförändringar framgår det att vissa förändringar kanske sker först om flera hundra år och därför ska främst förändringar som är synliga idag hanteras.

4.2 Tolerans- och acceptansbedömning

Nedan undersöks kommunens riskbedömning. Detta görs genom en analys av de faktorer som kan tänkas påverka kommunens acceptans, tolerans eller icke-tolerans för riskerna med exploatering av jordbruksmark.

Riskreducerande åtgärder

Under avsnittet ”miljörisker” behandlar Örebro kommun (2018g) hur olika risker ska hanteras. Olika riskreducerande åtgärder beskrivs, som att sätta gränser för bebyggelse i områden med risk för översvämning eller att minska exponeringen av buller genom hastighetsbegränsningar. Exploatering av jordbruksmark och risken för att livsmedelsförsörjningen påverkas negativt diskuteras inte (ibid.). Under kommunens (2018a) miljökonsekvensbeskrivning däremot beskrivs som sagt exploatering av jordbruksmark men det saknas en redogörelse för gränser eller mildrande åtgärder. Det framgår visserligen att kommunen förespråkar förtätning av befintlig bebyggelse men frågan diskuteras inte utförligare än så och inga kriterier ställs upp för hur frågan ska bedömas (ibid.). Förtätning beskrivs också av Sundström (2019) som säger att staden ska vara ”vettigt tät”. I planeringen måste kommunen ta hänsyn till att människor vill bosätta sig på landsbygden, och därför utnyttjas dessa områden för nybebyggelse beskriver Sundström (ibid.).

På frågan om hur kommunens arbete med riskreducerande åtgärder gällande exploatering av jordbruksmark ser ut svarar Sundström (2019) att ”den frågan behöver vi fundera mer kring”. I dagsläget saknas sådana åtgärder. Kommunen ska emellertid ta fram ett tillägg till

översiktsplanen och då behöver den frågan hanteras beskriver Sundström. Vidare menar Sundström att kommunen behöver tydliggöra för sig själva hur frågan ska betraktas (ibid.).

Analysfrågan (5) *Hur ser kommunens arbete med riskreducerande åtgärder ut?* kan sammanfattningsvis besvaras med att ett sådant arbete saknas. I översiktsplanen framgår inget resonemang om hur riskerna med bebyggelse ska reduceras. Denna fråga behöver hanteras i det kommande tillägget till översiktsplanen menar Sundström. Renn (2007:38,45) beskriver att en indikator på att risken accepteras är att inga åtgärder tillsätts, risken anses tolererbar om riskreducerande åtgärder tillsätts, och om risken är icke-tolererbar överges eller ersätts riskkällan. Kanske tyder bristen på riskreducerande åtgärder på att kommunen har accepterat risken. Kommunens resonemang om förtätning skulle emellertid kunna tolkas som ett sätt att reducera riskerna, även om resonemanget inte utvecklas. Dessutom avser kommunen utreda hur jordbruksmark ska hanteras och värderas i ett framtida tillägg till översiktsplanen. För att bättre förstå kommunens riskbedömning ska studien nedan undersöka kommunens riskkaraktärisering och riskutvärdering.

Riskkaraktärisering

Örebro kommun (2018a) beskriver i sin miljökonsekvensbeskrivning att tusen hektar jordbruksmark planeras att tas i anspråk, vilket motsvarar nästan en tredjedel av den totala arealen som avses bebyggas. Det framgår emellertid inte vilka konsekvenser bebyggelsen kan ge. Länsstyrelsen (2018:12) påpekar detta i sitt granskningsyttrande och efterlyser en vidgad analys där exploateringens långsiktiga konsekvenser för livsmedelsförsörjningen inkluderas. Resonemanget om behovet av bebyggelseutveckling är desto mer framträdande i översiktsplanen. I och med den förväntade befolkningstillväxten följer utmaningen att ”bostadsbyggande håller en takt motsvarande befolkningsökningen” (Örebro kommun 2018d). Därtill medför befolkningsökningen ett behov av exempelvis skolor, samhällsservice och kommersiella verksamheter skriver kommunen (ibid.). På landsbygden ska olika önskemål och behov tas hänsyn till för att ”hela kommunen ska växa och vara attraktiv” (Örebro kommun 2018f). Sundström (2019) beskriver att samhällsplaneringen ska skapa förutsättningar för hållbar mobilitet som gör att människor kan tillgängliggöra sig staden. Detta innebär ibland att orter utvecklas på bekostnad av jordbruksmarken, exempelvis genom att bebyggelse sker i stråk som sammanbinder staden (ibid.). Närheten till staden beskrivs av kommunen (2018f) som en viktig faktor bakom landsbygdens fortsatta tillväxt.

Sundström (2019) framhåller att bebyggelse av jordbruksmark får ske då det uppfyller ett väsentligt samhällsintresse, och kommunens bostadsförsörjning är ett sådant. Sundström beskriver att det är en ”knivig fråga” att avgöra bebyggelsens konsekvenser, och menar vidare att ”här får man famla lite i blindo” då regionala och statliga riktlinjer inte är tillräckliga (ibid.). Lund (2019) redogör för kommunens brist på konsekvensanalys och lyfter bland annat fram att kommunen inte har beskrivit hur jordbruksmarkens värde har analyserats. Lund beskriver att exploateringen kan ge konsekvenser för kvarvarande arealer, att marken kan splittras upp, att områden runt omkring jordbruksmarken kan påverkas och så vidare (ibid.). Sundström (2019) anser att det är svårt att avgöra jordbruksmarkens värde. Den värdering som gjordes på 60-talet är inte behjälplig. Sundström reflekterar över jordbruksmarkens ekonomiska värde och menar att det också är svårt att bedöma. När kommunen avser bebygga jordbruksmark eller skogsmark ska alternativens ekonomiska värde bedömas och vägas emot varandra (ibid.).

Ovanstående framställning visar att kommunen inte redogör för exploateringens eventuella negativa konsekvenser och dess omfattning. Däremot diskuterar kommunen den förväntade befolkningsökningens krav på bostäder och annan service. Bostadsförsörjningen är ett samhällsintresse som ibland uppfylls på bekostnad av jordbruksmarken. Kommunen och Sundström beskriver sociala värden, som ökad mobilitet, som gynnas av utbyggnad av landsbygden och att staden hålls samman. Ekonomiska värden av att bebygga marken nämns inte explicit, men kommunen beskriver en ambition om att växa och att vara attraktiv, vilket skulle kunna tolkas i ekonomiska termer. Sammantaget utgör detta ett svar på fråga (6) *Hur bedömer kommunen de eventuella konsekvensernas omfattning? Hur beskriver kommunen exploateringens påverkan på sociala och ekonomiska värden?* Renn (2007:42-43) beskriver att risken anses mer acceptabel eller tolererbar om sannolikheten att risken realiserar bedöms som låg eller osäker och om konsekvensernas omfattning och de sociala och ekonomiska implikationerna inte är betydande. Ovan, under fråga två, framgår det kommunen inte har diskuterat sannolikheten att risken realiserar tillräckligt och att frågans framtidsorienterade karaktär gör den svår att relatera till. Utifrån detta avsnitt framgår det därtill att ett resonemang om de eventuella negativa konsekvenserna saknas. De konsekvenser som beskrivs framstår som positiva för kommunen.

Riskutvärdering

Örebro kommun förväntas som sagt öka med cirka 50 000 invånare vilket medför vissa behov (Örebro kommun 2018c) När Sundström (2019) reflekterar över det sociala behovet bakom att

bebygga jordbruksmarken framhålls bostadsförsörjningen och då kan det vara motiverat att ta jordbruksmark i anspråk. Detta pekas av Sundström ut som den viktigaste prioriteringen bakom beslutet att bebygga jordbruksmark. Dessutom har kommunen pekat ut vissa verksamhetsområden på jordbruksmark, vilket är en fråga om arbetsplatsförsörjning menar Sundström. Förutom detta beskriver Sundström att vissa orter i kommunen är helt omgivna av jordbruksmark och om dessa orter ska kunna växa finns det inget annat än jordbruksmark att bebygga (ibid.).

”Det är svårt” svarar Sundström (2019) på frågan om hur kommunens resonemang om fördelar kontra nackdelar ser ut gällande bebyggelse av jordbruksmark. ”Jag tycker generellt att man ska vara väldigt försiktig med att ta jordbruksmark” beskriver Sundström. ”Däremot, så är det ju så att en stad ser ju ut som den gör” och en viktig fråga för samhällsplaneringen är att skapa förutsättningar för alla berättar Sundström. Människor ska kunna röra sig i staden, det ska finnas tillgång till olika trafikslag och människor med olika socioekonomiska förutsättningar ska ha likvärdiga möjligheter att tillgängliggöra sig exempelvis skolor, naturområden och andra mötesplatser. Därför ser kommunen ibland ett behov av en ny stadsdel som knyter ihop staden. I dessa fall bedömer kommunen att bebyggelseutvecklingen får lov att gå före bevarandet av jordbruksmark beskriver Sundström (ibid.).

I kommunens (2018a; 2018f) översiktsplan står det att jordbruksmarken ska värnas, men nackdelarna med exploateringen diskuteras inte. Lund (2019) beskriver att det inte framgår vilka avvägningar kommunen har gjort när de har pekat ut bebyggelse på jordbruksmark. I sitt granskningsyttrande skriver länsstyrelsen (2018:12) ”Länsstyrelsen vill understryka vikten av att jordbruksmarkens värden beaktas i samband med ny bebyggelse och att kommunen vid exploatering utreder möjligheten att exploatera annan mark än jordbruksmark”. Sundström (2019) beskriver att kommunen har uppmärksammat nackdelarna mer på sistone. Frågan om jordbruksmark och livsmedelsförsörjning är viktig och har blivit allt mer aktuell beskriver Sundström, och menar vidare att ”vi måste hantera den här frågan på ett mycket bättre sätt än vad vi tidigare har gjort” (ibid.).

Renn (2007:42-43) beskriver att en risk anses mer acceptabel eller tolererbar om fördelarna väger tyngre än nackdelarna. En aktör ser bland annat till det sociala behovet av risken och politiska prioriteringar i denna bedömning. Utifrån redogörelsen ovan ser Örebro kommun ett socialt behov av att förse människor med bostäder och service. Därtill vill kommunen hålla staden sammanhängande och utveckla landsbygden. Ett resonemang om exploateringens nackdelar framgår inte av översiktsplanen, men Sundström berättar att

kommunen ämnar hantera frågan bättre i framtiden. Sammanvägt utgör resonemanget ovan ett svar på (7) *Bedömer kommunen att ett socialt behov av att bebygga marken föreligger? Vilka prioriteringar påverkar beslutet att bebygga? Hur ser kommunens resonemang ut om fördelar kontra nackdelar med bebyggelse av jordbruksmark?*

5. Avslutning

5.1 Slutsatser

Tidigare forskning visar att risker och kriser skapas i och av samhället. Tierney menar att kriser och katastrofer ofta orsakas av mänskligt handlande och försummelse. Synen på risker och kriser som socialt konstruerade medför idén om att kriser och katastrofer kan förebyggas. Renns och Klinkes och Nybergs forskning framhåller att ett integrerat riskperspektiv i planeringsprocessen kan förebygga kriser och skapa förutsättningar för beredskap och hållbar utveckling. Krypande kriser, som klimatförändringar, kan emellertid vara svåra att förutse. Enligt Boin et al. kan aktörers varseblivning begränsas av olika barriärer. Staupe-Delgados forskning pekar därtill på att beslutsfattare tenderar att inte agera på krypande kriser trots tidiga varningar. Enligt Renns teoretiska ramverk om riskstyrning påverkar aktörers riskbedömning deras agerande. I denna studie kombinerades krisforskarna Boins et al. idéer om varseblivning med Renns riskstyrningsperspektiv på riskbedömning i syfte att besvara frågeställningen: *Hur kan Örebro kommuns fortsatta exploatering av jordbruksmark förstås och vad påverkar kommunens varseblivning och riskbedömning?*

Först analyserades det empiriska materialet utifrån de barriärer som Boin et al. lyfter fram. Sammanfattningsvis visar analysen att kommunen står inför en målkonflikt, mellan att å ena sidan bebygga och utveckla och å andra sidan att bevara. Kommunens avsaknad på strategi för hur jordbruksmarken ska hanteras och hur avvägningar ska göras kan tyda på att bebyggelsemålet gynnas på bekostnad av bevarandemålet. I sina skriftliga dokument reflekterar inte kommunen över risken med att exploateringen av jordbruksmark kan ha en negativ inverkan på beredskap. Från intervjun framgår det emellertid att en förändring verkar ha ägt rum. Sundström framhåller att kommunen har blivit mer medveten om jordbruksmarkens betydelse. Kommunen ämnar därmed göra ett tillägg till översiktsplanen där jordbruksmarkens betydelse för livsmedelsförsörjningen utreds. Dessutom önskar kommunen mer vägledning, bland annat från länsstyrelsen. Analysen visar att länsstyrelsen har påtalat kommunens brister. Lund kommenterar därtill att länsstyrelsen ska bli bättre på att föra fram frågan i dialogen med

kommunen. Vidare framgår det att frågan kan ha hållits borta från agendan till följd av dess karaktär. Då exploateringens eventuella negativa följder anses ligga längre in i framtiden är frågan svår att relatera till då kommunen måste lösa problem här och nu, som bostadsförsörjningen.

I likhet med Boins et al. resonemang kan kommunens målformulering, kommunens oförmåga att se exploateringens risker samt riskens framtidskaraktär ha utgjort hinder som påverkat Örebro kommuns varseblivning negativt. En förändring verkar emellertid ha ägt rum och kommunen säger sig vara medveten om exploateringens risker.

Vidare analyserades materialet utifrån Renns resonemang om riskbedömning. Sammanfattningsvis visar analysen att kommunen i dagsläget inte har arbetat med riskreducerande åtgärder mer än att föreslå förtätning. Ur analysen av kommunens riskkaraktärisering framgår det att exploateringens negativa konsekvenser och dess omfattning inte analyseras. Konsekvenserna av exploatering framställs snarare som positiva för kommunens tillväxt. I kombination med kommunens bristfälliga analys av riskens sannolikhet att realiseras kan riskkaraktäriseringen förklara varför riskkällan inte överges. Analysen av riskutvärderingen visar därtill att kommunen ser ett socialt behov av riskkällan, alltså att bebygga jordbruksmark. Dessutom påverkas agerandet av kommunens prioriteringar av att hålla staden sammanhållen och att utveckla landsbygden.

I likhet med Renns resonemang om att riskbedömning påverkar agerande verkar Örebro kommuns exploatering kunna förstås genom kommunens riskkaraktärisering och riskutvärdering. Utifrån analysen kan kommunens resonemang om exploateringens fördelar och bristen på riskanalys och åtgärder tolkas som att kommunen betraktar risken som acceptabel, vilket kan förklara den fortsatta exploateringen av jordbruksmark. Risken för bostadsbrist eller en bromsad utveckling framstår som en viktigare risk att hantera. Sundström framhåller emellertid att kommunen är medvetna om att de måste arbeta mer med frågan och hur avvägningar ska göras. Översiktsplanen ska kompletteras med en analys av jordbruksmarken och livsmedelsförsörjningen. Enligt Renns resonemang skulle ett framtida inkluderande av riskreducerande åtgärder tyda på att risken betraktas som tolererbar snarare än acceptabel.

Studiens empiriska fall är begränsat till en enda kommun samtidigt som studien syftar till att besvara mer generella frågor rörande hur aktörers varseblivning och riskbedömning kan påverka samhällets beredskap. Möjligheten att generalisera resultatet försvåras därmed. Fallet

kan emellertid anses exemplifiera hur barriärer för varseblivning och riskbedömning kan se ut i praktiken. Genom att applicera de teoretiska utgångspunkterna på det empiriska materialet har studien förklarat hur den fortsatta exploateringen av jordbruksmark kan förstås och hur olika aspekter av varseblivning och riskbedömning påverkas. Studien visar att Örebro varseblivning kan ha försvårats av olika beskrivna faktorer. En förändring verkar emellertid ha skett då riskerna nu har börjat diskuteras. Tidigare forskning har efterlyst ett perspektiv som förklarar tendensen att inte agera på varningar. Studien visar hur det teoretiska perspektivet om tolerans- och acceptansbedömning kan användas för att belysa hur det kommer sig att Örebro kommun fortsätter exploatera jordbruksmark. Kanske kan studien bidra till en ökad förståelse för hur beslutsfattarens acceptans eller tolerans för risker i praktiken påverkar ett fortsatt risktagande. I förlängningen är detta ett relevant ämne i syfte att förstå förutsättningarna för utvecklingen av samhällets beredskap. Utöver detta har studien illustrerat den mångfald Ullberg och Becker redogör för inom forskningsfältet genom att integrera olika teoretiska kris- och riskperspektiv.

Likt tidigare forskning om klimatförändringar visar studien att risker som karaktäriseras av osäkerhet och komplexitet försvårar uppfattning och bedömning. Dessutom framgår det av analysen att frågan om riskerna med exploatering av jordbruksmark är svår att relatera till då de ligger längre in i framtiden, vilket går i linje med tidigare forskning om riskperception. I likhet med Douglas och Wildavskys resonemang behöver aktörer agera som att de kan förutse risker trots att de är svårförutsägbara. Higgins har en optimistisk syn på samhällets möjlighet att förbereda sig för klimatförändringar och Nyberg beskriver att ett integrerat riskperspektiv i samhällsplaneringen kan vända samhällets utveckling från sårbarhet till hållbarhet. Trots samhällets ökade fokus på krisberedskap och de globala målen och livsmedelsstrategin fortsätter exploateringen av jordbruksmark. I Örebro kommun har ett riskperspektiv rörande exploatering av jordbruksmark saknats, men utifrån analysen verkar ett förändrat synsätt ta form. Samhällsdebatten förefaller därmed ha fått gehör i kommunen, även om det inte syns i skrift ännu. Det återstår att se om kommunens förändrade uppfattning av frågan kan komma att påverka kommunens riskbedömning och framtida agerande.

5.2 Vidare forskning

I nuläget saknar som sagt Örebro kommun ett riskperspektiv rörande exploatering av jordbruksmark, men utifrån analysen verkar ett förändrat synsätt ta form. Det vore intressant att undersöka den förändrade inställningen närmare och vilka faktorer som påverkar denna. En tid framåt skulle det empiriska fallet kunna undersökas igen för att utreda hur synsättet har

förändrats och hur detta har påverkat agerande. Därtill vore det intressant att teoretiskt fördjupa en undersökning av karaktären av krypande kriser och hur dessa hanteras av olika aktörer. Inom ramen för denna studie har en undersökning av exempelvis medias roll i att föra upp frågor på agendan inte rymts. Genom att se till fler aktörer skulle förståelsen för fallet kunna fördjupas. Slutligen, för att öka studiens generaliserbarhet skulle det empiriska fallet kunna jämföras med liknande fall av exploatering av jordbruksmark i Sverige för att se om riskperspektivet skiljer sig åt och hur detta påverkar agerande. Frågan är fortsatt relevant att undersöka då den är av betydelse för samhällets beredskap.

6. Referenslista

6.1 Empiriskt material

Elektroniska källor

Boverket. 2014. *Detaljplaneinstrumentet*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/> (Hämtad: 2019-12-19).

Boverket. 2018. *Översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/> (Hämtad: 2019-12-19).

Enghag, O., Persson, J., Börjesson, A., Gert, L., Eklöf, P. & Renström, C. 2013. *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*. Jordbruksverket. https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra13_35.pdf (Hämtad: 2019-11-27).

Gotlin, M. & Svenneback, Å. När städerna växer minskar jordbruksmarken. 2018. *SVT Nyheter*. 30 augusti. <https://www.svt.se/nyheter/val2018/jordbruksmark-byggs-bort> (Hämtad: 2019-11-27).

Gustavsson, L. Nytt bakslag för Örebro kommuns planer i Ormesta. 2019. *SVT Nyheter Örebro*. 14 oktober. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/nytt-bakslag-for-orebro-kommuns-planer-i-ormesta> (Hämtad: 2019-11-27).

Jordbruksverket. 2018. *Jordbruksmarkens värden - ett miljömålsrådsprojekt*. <http://www.dengodajorden.se/wp-content/uploads/2018/09/Regeringsuppdrag-Jordbruksverket-redovisa-arbete-med-jordbruksmark.pdf> (Hämtad: 2019-12-25).

Lantbrukarnas riksförbund. 2019. *Självförsörjning*. <https://www.lrf.se/politikochpaverkan/foretagarvillkor-och-konkurrenskraft/nationell-livsmedelsstrategi/sjalvforsorjning/> (Hämtad: 2019-11-27).

Lindeberg, G., Edman, T., Moström, J. & Svanström, S. 2017. *Exploatering av jordbruksmark 2011–2015*. Jordbruksverket. <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2e0f9f621636c8440272a4a0/1528447797593/Exploatering%20av%20jordbruksmark%202011-2015.pdf> (Hämtad: 2020-01-04).

Länsstyrelsen Örebro län. 2018. *Granskningsyttrande*. <https://extra.orebro.se/download/18.1d2d456616232df3d604b6f/1524203579788/Granskningsyttrande.pdf> (Hämtad: 2020-01-02).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2019a. *Totalförsvarsövning 2020*. <https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/ovning/totalforsvarsovning-2020/> (Hämtad: 2019-

11-27).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2019b. *Om totalförsvaret och civilt försvar*. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/om-totalforsvar-och-civilt-forsvar/> (Hämtad: 2019-11-27).

Regeringskansliet. 2015. *Regeringen beslutar om återupptagen totalförsvartsplanering*. 10 december. <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/12/regeringen-beslutar-om-aterupptagen-totalforsvarsplanering/> (Hämtad: 2019-11-27).

Regeringskansliet. 2017. *Sveriges första livsmedelsstrategi har klubbats i riksdagen*. 20 juni. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/06/sveriges-forsta-livsmedelsstrategi-har-klubbats-i-riksdagen/> (Hämtad: 2019-11-27).

Sveriges Radio. Kan Sverige bli självförsörjande på mat igen?. 2017. 2 mars. <https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/855383?programid=950> (Hämtad: 2019-11-27).

Totalförsvarets forskningsinstitut. 2019. *Krisberedskap*. <https://www.foi.se/forskning/krisberedskap-och-civilt-forsvar/krisberedskap.html> (Hämtad: 2019-11-27).

United Nations Development Programme. 2. *Ingen hunger*. <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-2-ingen-hunger/> (Hämtad: 2019-11-27).

Örebro kommun. 2017. *Samrådsredogörelse: Vårt framtida Örebro*. <https://extra.orebro.se/download/18.26a3020015f3d99695527d5/1509711803489/Samr%C3%A5dsredog%C3%B6relse%20V%C3%A5rt%20framtida%20%C3%96rebro.pdf> (Hämtad: 2019-12-27).

Örebro kommun. 2018a. *Miljökonsekvensbeskrivning*. <https://extra.orebro.se/oversiktsplan/miljokonsekvensbeskrivning.4.38aac5381587bce5d2b15ff.html> (Hämtad: 2020-01-02).

Örebro kommun. 2018b. *Grönstruktur av park, natur och vatten*. <https://extra.orebro.se/oversiktsplan/gronstrukturnaturochvatten.4.38aac5381587bce5d2b1490.html> (Hämtad: 2019-12-20).

Örebro kommun. 2018c. *Arkitektur och byggande i Örebro kommun*. <https://www.orebro.se/download/18.34eb166316407ef0ec918dd/1536232000379/Arkitektur%20och%20byggande%20i%20%C3%96rebro%20kommun.pdf> (Hämtad: 2019-12-20).

Örebro kommun. 2018d. *Utgångspunkter*. <https://extra.orebro.se/oversiktsplan/utgangspunkter.4.38aac5381587bce5d2b156f.html>

(Hämtad: 2019-12-27).

Örebro kommun. 2018e. *Örebro i regionen*.

<https://extra.orebro.se/oversiktsplan/orebroiregionen.4.38aac5381587bce5d2b1587.html>

(Hämtad: 2019-12-27).

Örebro kommun. 2018f. *Mindre tätorter och landsbygd*.

<https://extra.orebro.se/oversiktsplan/mindretatorterochlandsbygd.4.38aac5381587bce5d2b159f.html> (Hämtad: 2019-12-27).

Örebro kommun. 2018g. *Miljörisker*.

<https://extra.orebro.se/oversiktsplan/miljorisker.4.38aac5381587bce5d2b15f3.html> (Hämtad: 2019-12-27).

Domar

Mark- och miljödomstolen. 2019a. Dom 2019-06-10 i mål nr P 6702-18.

Mark- och miljödomstolen. 2019b. Dom 2019-06-27 i mål nr P 6835-18.

Författningar

SFS 1998:808. Miljöbalk.

SFS 2010:900. Plan- och bygglag.

Muntliga källor

Lund, Camilla; tjänsteman Länsstyrelsen Örebro län. Intervju 2019-12-10.

Sundström, Peter; tjänsteman Örebro kommun. Intervju 2019-12-16.

Offentligt tryck

Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

6.2 Litteratur

Beck, U. & Hums, S., 2012. *Risksamhället: på väg mot en annan modernitet*. Översättning: Svenja Hums. Andra upplagan. Göteborg: Daidalos.

Bjereld, U., Demker, M. & Hinnfors, J. 2009. *Varför vetenskap?*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.

- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. och Sundelius, B. 2017. *The politics of crisis management*. Andra upplagan. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boréus, K & Kohl, S. 2018. "Innehållsanalys" i Boréus, K & Bergström, G. (red.). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text-och diskursanalys*. Fjärde upplagan. Lund: Studentlitteratur, 49-92.
- Bryman, Alan. 2018. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Tredje upplagan. Stockholm: Liber.
- Cedervall Lauta, K. & Faure, M. 2016. "Disaster risk management" i Burgees, A., Alemanno, A. & Zinn, J. (red). *Routledge Handbook of Risk Studies*. Oxford: Routledge. 179-188.
- Crum, B. 2016. "Political science research and its political relevance" i Keman, H. & Woldendorp, J. (red). *Handbook of Research Methods and Applications in Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar, 469-482.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. 1982. *Risk and culture : an essay on the selection of technological and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Eliasson, A. 2018. *Kvantitativ metod från början*. Lund: Studentlitteratur.
- Higgins, T. 2012. "Managing Risks in a Climatically Dynamic Environment: How Global Climate Change Presents Risks, Challenges and Opportunities" i Bennett, S. (red). *Innovative Thinking in Risk, Crisis and Disaster management*. Farnham: Gower. 201-232.
- Hulme, M. 2009. *Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction and opportunity*. New York: Cambridge University Press.
- Kahneman, D. 2013. *Tänka, snabbt och långsamt*. Översättning: Per Svensson. Stockholm: Volante.
- Nyberg, L. 2016. "Vad innebär det att hantera översvämningsrisker? Från sårbarhet till hållbarhet" i Ullberg, S. & Becker, P. (red). *Katastrofriskreducering*. Lund: Studentlitteratur. 123-147.
- Olofsson, A. 2009. "Individ och risk" i Olofsson, A. & Öhman, S. (red). *Risker i det moderna samhället: samhällsvetenskapliga perspektiv*. Lund: Studentlitteratur. 41-68.
- Olofsson, A. & Rashid, S. 2009. "Introduktion" i Olofsson, A. & Öhman, S. (red). *Risker i det moderna samhället: samhällsvetenskapliga perspektiv*. Lund: Studentlitteratur. 13-40.
- Renn, O. 2007. "Components of the Risk Governance Framework" i Boudier, F., Slavin, D. & Löfstedt, R. (red). *The Tolerability of Risk: A New Framework for Risk Management*. London:

Earthscan, 7-20.

Renn, O. 2007. "The Risk Handling Chain" i Boudier, F., Slavin, D. & Löfstedt, R. (red). *The Tolerability of Risk: A New Framework for Risk Management*. London: Earthscan, 21-74.

Renn, O. & Klinke, A. 2013. A Framework of Adaptive Risk Governance for Urban Planning. *Sustainability*, 5(5), pp.2036–2059.

Seha, E. & Müller-Rommel, F. 2016. "Case study analysis" i Keman, H. & Woldendorp, J. (red). *Handbook of Research Methods and Applications in Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar, 219-429.

Silbergh, D. 2001. *Doing Dissertations in Politics*. London New York: Routledge.

Staupe-Delgado, R. 2019. Progress, traditions and future directions in research on disasters involving slow-onset hazards. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 28(5). 623–635.

Tierney, K.J. 2014. *The social roots of risk : producing disasters, promoting resilience*. Stanford: Stanford University Press.

Ullberg, S. & Becker, P. 2016. "Katastrofriskreducering: ett mångvetenskapligt forskningsfält och ett tvärsektoriellt politikerområde" i Ullberg, S. & Becker, P. (red). *Katastrofriskreducering: Perspektiv, praktik, potential*. Lund: Studentlitteratur. 23-60.

Wachinger, G., Begg, C. & Kuhlicke, C. 2013. The Risk Perception Paradox—Implications for Governance and Communication of Natural Hazards. *Risk Analysis*, 33(6). 1049–1065.

Weick, K. 1995. *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Bilagor

Intervjuguide: samhällsplanerare på länsstyrelsen Örebro län

Bakgrundsfrågor

- Vilken är din befattning på länsstyrelsen?

Frågor kopplade till barriärer för varseblivning

- Vad skulle du säga är kommunens mål med bebyggelse av jordbruksmark?
- Skulle du säga att kommunen för ett resonemang om de eventuella negativa konsekvenserna med exploatering av jordbruksmark, och hur dessa konsekvenser ska undvikas?
- I er dialog med kommunen, har ni diskuterat frågan ur ett beredskapsperspektiv?
- Vilka konsekvenser ser ni av exploatering av jordbruksmark?
- Hur troligt tror du att det är att Örebro eller Sverige kommer behöva klara sig på sin egen livsmedelsförsörjning?
- Hur skulle du beskriva länsstyrelsens syn på jordbruksmarkens värde?
- Vilka är länsstyrelsens intressen i frågan om bebyggelse av jordbruksmark?
- Hur ser du på att kommunen, enligt sin senaste översiktsplan, avser bebygga jordbruksmark?
- Hur ser du på kommunens analys av eller resonemang kring att exploatera jordbruksmarken?
- Hur skulle du beskriva dialogen mellan kommun och länsstyrelse? Skulle du säga att dialogen präglas av oenighet?
- Skulle du säga att länsstyrelsen och kommunen har en gemensam uppfattning i frågan?
- Hur betraktar du behovet av nya bostäder? Är det brådskande?

Frågor kopplade till acceptans- och toleransbedömning

- Har kommunen vidtagit några riskreducerande eller mildrande åtgärder, som att bestämma gränser för hur mycket jordbruksmark som får bebyggas?

Avslutande fråga

- Är det något mer du skulle vilja tillägga?

Intervjuguide: samhällsplanerare på Örebro kommun

Bakgrundsfrågor

- Vilken är din befattning på kommunen?

Frågor kopplade till barriärer för varseblivning

- Vad skulle beskriva som Örebro kommuns övergripande planeringsmål?
- Vilket är målet med bebyggelse av jordbruksmark?
- Hur skulle du beskriva kommunens syn på jordbruksmarkens värde och vilka är era intressen bakom bebyggelsen av jordbruksmark?
- Hur skulle du beskriva dialogen mellan kommun och länsstyrelse?
- Skulle du säga att länsstyrelsen och kommunen har en gemensam uppfattning i frågan?
- Vilken koppling ser ni gällande jordbruksmark och beredskap?
- Hur troligt tror du att det är att Sverige kommer behöva klara sig på sin egen livsmedelsförsörjning?
- Hur betraktar du behovet av nya bostäder? Är det brådskande?

Frågor kopplade till acceptans- och toleransbedömning

- Har ni vidtagit några riskreducerande eller mildrande åtgärder, som att bestämma gränser för hur mycket jordbruksmark som får bebyggas?
- Vilka konsekvenser ser ni att exploatering av jordbruksmark skulle kunna ge? Vore dessa omfattande?
- Hur har ni resonerat kring hur bebyggelsen av jordbruksmark påverkar sociala och ekonomiska värden?
- Ser ni ett socialt behov av att bebygga jordbruksmarken?
- Hur skulle du beskriva de viktigaste prioriteringarna bakom beslutet att bebygga jordbruksmark?
- Hur skulle du beskriva ert resonemang om fördelar kontra nackdelar med bebyggelsen av jordbruksmark?

Avslutande fråga

- Är det något mer du skulle vilja tillägga?