

Ett jord(bruks)nära beslut

- En studie om Jönköpings kommuns beslut om att inte längre bygga på brukningsvärd jordbruksmark

Elin Lilja
Nermina Goletic

Copyright © Elin Lilja och Nermina Goletic

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.
Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle

Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
SE-221 00 Lund

ISRN LUTVDG/TVLM 21/5474SE

Printed in Sweden
Lund 2021

Ett jord(bruks)nära beslut

An Agricultural Decision

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Elin Lilja, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH
Nermina Goletic, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Fredrik Kopsch, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Ingemar Bengtsson, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Elsa Frisk, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Jordbruksmark, Jönköpings kommun, politiskt beslut, bostadsmarknaden, markregleringar

Keywords:

Agricultural land, Jönköping Municipality, political decision, housing market, land regulations

Abstract

Exploitation of agricultural land is today a debated issue. It takes many years for agricultural land to develop and the land is important to preserve for food production. However, land in general is also needed for the development of new housing and new businesses. Today agriculture land is protected by Chapter 3, Section 4 of the Swedish Environmental Code. This section protects agricultural land from development that is not essential in the public interest. In year 2020 the politicians in Jönköping municipality decided to no longer exploit agricultural land in the municipality that is suitable for cultivation. They also decided to make some exceptions, for example agricultural land that is embedded in the urban structure. The guidelines for this decision have in turn guided the preparation of two new in-depth comprehensive plans that have not yet been adopted.

The aim of this master thesis is to theoretically map the consequences that Jönköping municipality's decision may result in for the society and various stakeholders. The aim is also to present the consequences that some selected stakeholders believe the decision may result in.

A theory study and an interview study have been used as methods. The theory study includes a theoretical investigation of the impact of land regulation on the housing market, the structure of cities and how land prices affect the location of new housing. The results of the theoretical study indicate that if the supply of housing is constrained, as it is when the amount of land available for development is reduced, there will be consequences for the housing market. Consequences such as an impact on prices and reduced benefits for local residents. The interview study has been conducted with various stakeholders and summarised in the results. Overall, none of the stakeholders indicated that they saw any significant impact of the decision.

The conclusion of this master thesis is that it is difficult to determine what consequences the decision may have on the housing development in the future. The results from the interviews differ from the facts presented in the theory. The reason why it differs may depend on the fact that Jönköping municipality has allowed ongoing projects on agriculture land to proceed, but also because the new in-depth comprehensive plans have not yet been adopted. To conclude it may be too soon to notice the consequences of the decision.

Sammanfattning

Att exploatera jordbruksmark är idag en debatterad fråga. Det tar många år för jordbruksmarken att utvecklas och marken är avgörande för Sveriges livsmedelsproduktion. Samtidigt som marken kring våra städer behövs för att bygga nya bostäder och verksamheter. Idag finns det ett skydd i 3 kap. 4 § miljöbalken (MB) för brukningsvärd jordbruksmark mot exploatering som inte är av väsentligt samhällsintresse. Under 2020 tog politikerna i Jönköpings kommun ett beslut om att inte längre exploatera brukningsvärd jordbruksmark, dock med undantag för exempelvis jordbruksmark som är insprängd i tätortsstrukturen. Riktlinjerna för beslutet har sedan varit vägledande i arbetet med kommunens två nya fördjupade översiktsplaner som ännu inte har antagits. De två nya fördjupade översiktsplanerna kommer på sikt ersätta den nuvarande översiktsplanen i kommunen.

Examensarbetet har utförts i samarbete med konsulter på Sweco som har bistått med kontakter inom branschen inför intervjustudien medan innehållet i arbetet är fristående. Examensarbetet syftar delvis till att teoretiskt kartlägga de konsekvenser som Jönköpings kommuns beslut kan leda till för samhället och olika aktörer inom bostadsbyggandet. Syftet med arbetet är även att presentera de konsekvenser som vissa utvalda aktörer tror beslutet kan leda till

I arbetet har en teoristudie samt en intervjustudie använts som metod. Teoristudien omfattar en teoretisk undersökning om markregleringars påverkan på bostadsmarknaden och städers uppbyggnad. Resultatet av teoristudien är att en begränsning i utbudet av mängden exploateringsbar mark kan innebära konsekvenser för bostadsmarknaden, som exempelvis en prispåverkan på bostäder samt en minskad nytta för invånarna. Intervjustudien har utförts med tjänstepersoner och politiker från Jönköpings kommun, Habo kommun, Nässjö kommun, Vetlanda kommun, Skanska projektutveckling kommersiellt, PEAB Bostad, Lustgården AB, Tosito AB, Lärken Fastigheter och Länsstyrelsen i Jönköping län.

Resultatet består av en sammanställning av intervjustudien. Sammantaget var det ingen av de intervjuade aktörerna som uppgav att de såg några avgörande konsekvenser av beslutet på Jönköpings kommuns framtida utveckling, dock fanns det en medvetenhet om att begränsningar i utbudet av exploateringsbar mark kan påverka bostadpriserna i kommunen. Det var inte någon av bostadsutvecklarna som menade att deras verksamhet skulle bli påverkad av beslutet. Det var inte heller någon av de omkringliggande kommunerna som ansågs bli påverkade men kunde inte tänka sig ta samma beslut i sin kommun. Samtliga aktörer förutom Jönköpings kommun menade att det idag är för tidigt att avgöra vilka konsekvenser beslutet kan komma att leda till.

Slutsatsen av arbetet är att det är svårt att avgöra vilka konsekvenser beslutet kan leda till i framtiden. Resultatet av intervjustudien skiljer sig från de konsekvenser som presenteras och förklaras i teoristudien. Teoristudien fastslår att det bör uppstå konsekvenser av Jönköpings kommuns beslut medan detta inte bekräftas i

intervjustudien. Att de två studierna skiljer sig beror troligtvis på att Jönköpings kommun låtit pågående projekt på jordbruksmark fortsätta som planerat samtidigt som de nya fördjupade översiktsplanerna ännu inte är antagna. Det innebär att konsekvenserna eventuellt blir tydligare i framtiden när de pågående projekten färdigställts och de nya fördjupade översiktsplanerna för Jönköpings kommun har trätt i kraft.

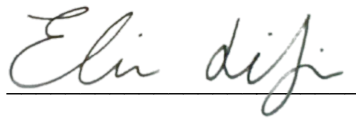
Förord

Efter fem intensiva men roliga år är det nu äntligen dags för oss att ta examen. Vi har lärt oss mycket under åren och skapat relationer som kommer vara med oss hela livet. Därför är det med blandade känslor som vi nu tackar för oss och lämnar Lund för nya utmaningar.

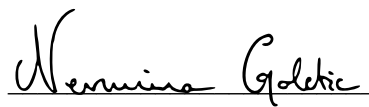
Vi vill börja med att tacka våra handledare, Fredrik Kopsch på institutionen för Fastighetsvetenskap och Mathilda Kavmark med kollegor på Sweco. Tack för att ni har tagit er tid för att hjälpa oss under arbetets gång. Det har varit värdefullt att kunna bolla idéer och få synpunkter från er.

Tack till alla er som ställt upp på intervjuer och bidragit med information till arbetet. Vi vill även tacka våra familjer, partners och vänner, för att ni har funnits för oss i vårt och torrt och stöttas oss under dessa fem år. Utan er hade det inte varit möjligt.

Tack!



Elin Lilja



Nermina Goletic

Lund, 24 maj 2021

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	14
1.1	Syfte och frågeställningar.....	15
1.1.1	Syfte	15
1.1.2	Metod	15
1.2	Litteraturöversikt	16
1.3	Ordlista.....	18
1.4	Disposition	18
2	Data, material och avgränsningar.....	20
2.1	Teoristudie.....	20
2.2	Intervjustudie.....	20
2.2.1	Förberedelser	20
2.2.2	Semistrukturerade intervjuer.....	20
2.2.3	Urval.....	21
2.2.4	Bearbetning av material.....	22
2.3	Avgränsningar	22
3	Bakgrund.....	23
3.1	Fysisk planering och aktuell lagstiftning.....	24
3.2	Jönköpings kommuns beslut.....	26
4	Markregleringar och deras påverkan på bostadsmarknaden och städers uppbyggnad.....	28
4.1	Generellt om markregleringar	28
4.2	Zonindelning och dess effekter.....	28
4.3	Tillväxtsbegränsningar och dess effekter	29
4.4	Markregleringars påverkan på bostadsmarknaden och bostadspriser	33
5	Resultat av intervjustudien	38
5.1	Jönköpings kommun	38
5.2	Omkringliggande kommuner.....	41
5.3	Bostadsutvecklare	44
5.4	Länsstyrelsen i Jönköpings län	48
6	Analys och diskussion.....	51
7	Slutsats.....	62

8	Förslag till vidare studier	64
9	Litteraturförteckning	65
Bilaga	70
	Bilaga 1 - Intervjufrågor	70

1 Inledning

Att exploatera jordbruksmark är idag en debatterad fråga. I den svenska lagstiftningen finns det stöd för att bevara jordbruksmarken. Men samtidigt som behovet av att skydda jordbruksmarken ökar fortsätter den svenska jordbruksmarken att minska trots att nationella och regionala livsmedelsstrategier för att öka livsmedelsproduktionen har antagits.¹

Den tredje september 2020 beslöt Jönköpings kommuns kommunfullmäktige om att inte längre göra det möjligt att bygga på *brukningsvärd jordbruksmark*^{2,3}. Idag har Jönköpings kommun 16 procent jordbruksmark⁴ och målsättningen är att minska exploateringen av jordbruksmark⁵. Undantag ska däremot tas vid jordbruksmark som ligger insprängd i tätortsstrukturen samt vid låg kvalitativ betesmark. Även byggnation för att möjliggöra generationsskiften ska i fortsättningen kunna genomföras.⁶ Att det idag finns jordbruksmark kring städer skapar målkonflikter mellan att exploatera för att tillgodose det växande bostadsbehovet samt bevarandet av jordbruksmarken.⁷

Det finns olika aktörer inom kommunen som arbetar med stadens och kommunens utveckling som kan bli påverkade av beslutet. Det kan vara byggbolag som arbetar med att utveckla och bygga olika projekt. Det kan även vara länsstyrelsen som har som uppgift att arbeta med frågor som exempelvis miljö, infrastruktur och bostäder⁸. Även omkringliggande kommuner kan eventuellt bli påverkade av andra kommuners beslut. Ett beslut om att begränsa utbudet av exploateringsbar mark kan leda till konsekvenser för bostadsmarknaden. Frågan är hur de olika aktörerna själva ser på konsekvenserna av att införa ett sådant beslut? Och kommer deras uppfattning stämma överens med den tidigare forskningen inom området?

¹ Lindblom, Å. (2019)

² Mark lämpad som jordbruksmark med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar.

³ Jönköpings kommun kommunfullmäktige (2020)

⁴ SCB (2015)

⁵ Lindblom, Å. (2019)

⁶ Jönköpings kommun (2020b)

⁷ Lindblom, Å. (2019)

⁸ Länsstyrelsen Stockholm (u.å.)

1.1 Syfte och frågeställningar

1.1.1 Syfte

Syftet med arbetet är att teoretiskt kartlägga de konsekvenser som Jönköpings kommuns beslut kan leda till för samhället och olika aktörer inom bostadsbyggandet. Syftet är även att i arbetet presentera de konsekvenser som Jönköpings kommun, olika bostadsutvecklare, Länsstyrelsen och vissa omkringliggande kommuner i Jönköpings län tror beslutet kan leda till.

Förhoppningarna är att det här arbetet ska bidra till den tidigare forskningen genom att ge en bild av hur ett beslut av den här karaktären påverkar bostadsmarknaden. Förhoppningarna är även att arbetet ska visa vilka konsekvenser som kan uppkomma när utbudet av exploateringsbar mark begränsas i en kommun i Sverige. Förhoppningsvis kan arbetet även bidra med en tydligare bild på hur en tillväxtregion i Sverige arbetar med frågan om bevarandet av jordbruksmark.

1.1.2 Metod

Nedan presenteras de frågeställningar som används för att uppnå syftet med examensarbetet. Vidare har data samlats in genom kvalitativa intervjuer för att svara på dessa frågeställningar. Frågeställningarna har även besvarats genom en teoretisk studie.

- Hur ser aktörerna att lokaliseringen av nya bostäder kommer att påverkas av beslutet?
- Hur ser aktörerna att prispåverkan på bostäder och mark kommer att utvecklas efter beslutet?
- Hur ser de omkringliggande kommunerna att de skulle påverkas av att anta samma beslut?
- Vilken påverkan tror de olika aktörerna att beslutet kommer att ha på deras verksamhet?
- Vilken påverkan kommer beslutet att ha på den fysiska planeringen i kommunen?

1.2 Litteraturöversikt

I detta avsnitt presenteras tidigare forskning och arbeten som har gjorts inom området för att ge en överblick om vad som diskuterats och vilka slutsatser som tidigare dragits. Främst handlar det om att utreda vilka konsekvenser som reglering av markanvändningen kan leda till, varför ämnet är aktuellt samt varför det är viktigt att bevara jordbruksmarken.

Slätmo, E. har analyserat vilka samhällsmotiv som finns för att skydda jordbruksmarken och hur dessa påverkar styrningen av jordbruksmarken. Studien visade att formuleringen i lagen om jordbruksmarkens bevarande är otydligt och att de svenska myndigheterna ser andra markanvändningar som viktigare än jordbruksmark.⁹ I en annan studie av Slätmo, E. visades att jordbruksmarken är både i synergi och i konflikt med andra markanvändningar, vilket stärker argumenten för att bevara jordbruksmark i förhållande till annan markanvändning.¹⁰ I en avhandling av Slätmo, E. undersökte hon varför jordbruksmarken förändras. Slutsatsen är att jordbruksmakens förändring delvis berodde på lokaliseringen av jordbruksmarken samt den nationella konkurrensen i jordbrukssektorn. Jordbruksmarken förändras även för att andra markanspråk och samhällsintressen som bostadsbebyggelse prioriteras vid konkurrensen av marken.¹¹

Lynch, L. förklarar de anledningar som finns för att skydda jordbruksmarken samt de krafter som ligger bakom att jordbruksmarken exploateras för bostäder. Slutsatsen är att jordbruksskyddande zonindelningar är svåra att implementera eftersom jordbrukarna upplever det som en värdeminskning av sin mark.¹²

Granvik, M. et al. har kartlagt tre studier mellan åren 2010–2015 som berör kommuners exploatering av jordbruksmark. Kartläggningen visar hur svenska kommuner närmar sig problemet kring bevarandet av jordbruksmark. Studien visade att det finns ett stort intresse av att bevara jordbruksmarken men att det sedan inte bekräftas av det tillvägagångssätt som kommunen väljer. Trots att vissa kommuner hade en policy kring bevarandet av jordbruksmark hade det en liten effekt på kommunens faktiska arbete.¹³

Fauré, E., Malmaeus, M. och Öhlund, E. förklarar varför svenska kommuner väljer att bygga på jordbruksmark. Slutsatsen av studien är att många kommuner har en ambition i sin översiktsplan om att bevara jordbruksmarken, däremot är det inte en garanti för att jordbruksmarken trots det bevaras. Kommunerna hittar argument så att de inte behöver bevara jordbruksmarken när de väl planerar för bebyggelse. De anser att ha fortsatt befolkningstillväxt och stabila skatteintäkt är av högre prioritet.¹⁴

⁹ Slätmo, E. (2017)

¹⁰ Slätmo, E. (2019)

¹¹ Slätmo, E. (2014)

¹² Lynch, L. (2005)

¹³ Granvik, M., Jacobsson, T., Blix-Germundsson, L. and Larsson, A. (2015)

¹⁴ Fauré, E., Malmaeus, M. & Öhlund, E. (2020)

Duke, J. M. beskriver olika tekniker som används för att bevara jordbruksmarken i USA. Slutsatsen av studien är att vissa av dessa tekniker ansågs mer framgångsrika än andra vid bevarandet av jordbruksmark. En av de sammanställda teknikerna var ”Skyddade jordbruksområden” (Agricultural protection zoning), vilket inte visade sig som ett av de mer framgångsrika verktygen.¹⁵

Det finns flera tidigare studier som har undersökt hur olika regleringar påverkar bostadsbyggandet och bostadspriserna inom vissa områden. En av dessa artiklar är en artikel skriven av Glaeser, E. L. & Ward, B. A. Mellan åren 1983–2008 skedde en förändring i bostadspriserna och antalet nybyggda bostäder i Boston, USA. Förändringen har inneburit en anmärkningsvärd ökning i bostadspriserna och samtidigt en minskning i antalet nya bostäder, vilket reflekterar en ökande begränsning av utbudet. I artikeln kom författarna fram till att nedgången av nybyggnation samt den tillhörande prisökningen berodde på en ökning i antalet konstgjorda hinder för nybyggnation.¹⁶

I studier utförda av Ihlanfeldt, K. R. blev resultatet att begränsningar av markanvändningen i Florida, USA hade en viktig effekt på både bostadspriset och priset på vakant mark. Begränsningarna i markanvändningen innebar en ökning i bostadspriset och en minskning i markpriset. Författaren kom även fram till att en ökning i regleringar starkt påverkade utvecklingen av bostäder.¹⁷ I en annan studie av Albouy, D. & Ehrlich, G. visades att regleringar i markanvändningen innebär en ökning i bostadskostnaderna. Studien visade även att ökningen inte beror på att efterfrågan ökar utan på att utbudet stryps. De typiska regleringarna som används i USA innebär minskat välmående genom att bostadsproduktionen blir mindre effektiv samt konsumtionen av bostäder mindre prisvärd.¹⁸

¹⁵ Duke, J. M. (2003)

¹⁶ Glaeser, E. L. & Ward, B. A. (2009)

¹⁷ Ihlanfeldt, K. R. (2007)

¹⁸ Albouy, D. & Ehrlich, G. (2018)

1.3 Ordlista

Bostadsutvecklare

Företag vars verksamhet består/till viss del består av att utveckla bostäder.

LRF

Lantbrukarnas Riksförbund

Jordbruksmark

Ett övergripande begrepp som omfattar betesmark, åkermark och slåtteräng.¹⁹

Åkermark

Mark som är lämplig att plöja alternativt kan användas till fruktodlingar, plantskolor eller för odling av energiskog.²⁰

Betesmark

Mark som inte längre kan anses som lämplig för att plöja och som istället används för bete.²¹

Brukningsvärd jordbruksmark

Mark lämpad som jordbruksmark med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar.²²

1.4 Disposition

1 Inledning

Inleds med en bakgrund till ämnet. Sedan presenteras syftet, frågeställningen och en litteraturöversikt. Litteraturöversikten har som syfte att presentera hur vårt arbete kan bidra till den tidigare forskningen. Därefter presenteras även en ordlista och dispositionen.

2 Metod

I kapitlet presenteras och beskrivs den metod och arbetsgång som används i arbetet.

3 Bakgrund

I kapitlet presenteras relevant bakgrund till det beslut som politikerna i Jönköpings kommun tagit. I kapitlet presenteras även aktuell lagstiftning som berör jordbruksmarken och kommunens fysiska planering.

¹⁹ SCB (2019a)

²⁰ ibid

²¹ ibid

²² Michanek, G. (2020). *Miljöbalken*. kommentaren till 3 kap. 4 §

4 Markregleringar och dess påverkan på bostadsmarknaden och städernas uppbyggnad

I kapitlet presenteras olika typer av markregleringar och hur kommuner kan använda sig av dem i sin stadsplanering. I kapitlet presenteras även markregleringars effekter på städernas uppbyggnad och invånarna samt hur markregleringar påverkar bostadsmarknaden.

5 Resultat av intervjuer

I kapitlet presenteras sammanställningen av intervjustudien.

6 Analys och diskussion

I kapitlet presenteras författarnas analys och diskussion av arbetets fem frågeställningar utifrån teorin och resultatet.

7 Slutsats

I kapitlet presenteras författarnas slutsatser av arbetet.

8 Förslag till vidare studier

I kapitlet presenteras författarnas förslag till vidare studier.

2 Data, material och avgränsningar

I kapitlet nedan presenteras och beskrivs den metod och arbetsgång som används i arbetet.

2.1 Teoristudie

Teoristudien har som syfte att teoretiskt kartlägga de konsekvenser som markregleringar kan leda till för bostadsmarknaden. Även hur regleringar kan påverka invånarna i en kommun eller stad. Vidare är syftet att analysera och koppla teoristudien till arbetets empiriska resultat. I teorin presenteras underlag som sedan används i arbetets analys och diskussion samt slutsats. Som underlag för teoristudien har källor i form av kurslitteratur och noga utvalda vetenskapliga artiklar använts. De vetenskapliga artiklarna hämtades från LUBsearch. Den teori som presenterats har valts ut eftersom den bedöms som väsentlig för förståelsen av arbetet.

2.2 Intervjustudie

2.2.1 Förberedelser

Intervjupersonerna valdes ut genom ett urval redovisat i kapitel 2.2.3 *Urval*. I kallelsen för intervjuerna skickades de frågor som personerna primärt skulle svara på under intervjuerna. Intervjuerna varade i cirka en timme och utfördes via Microsoft Teams.

Intervjuerna har genomförts med Jönköpings kommun, Länsstyrelsen i Jönköpings län, tre övriga kommuner i Jönköpings län samt fem bolag som arbetar med bostadsutveckling. De tre utvalda kommunerna i Jönköpings län som har intervjuats är Vetlanda kommun, Habo kommun och Nässjö kommun. De fem bostadsutvecklarna som har valts ut är Skanska projektutveckling kommersiellt, Tosito AB, Lustgården AB, PEAB Bostad och Lärken Fastigheter. Samtliga intervjuer genomfördes med tjänstepersoner förutom Jönköpings kommun där intervjun genomfördes med en politiker. I intervjuerna med Skanska projektledning kommersiellt och Lustgården AB var det två personer som representerade bolaget. I de andra intervjuer var det en representant från varje bolag som deltog.

2.2.2 Semistrukturerade intervjuer

Intervjuerna har varit semistrukturerade, vilket innebär att intervjun bygger på ett antal förbestämda frågor som besvarats under intervjuerna samtidigt som det funnits möjligheter till följdfrågor. En fördel med att använda intervjumetoden är att man enkelt kan ändra ordningen på frågorna efter situationen och få svar på andra frågor än de som ursprungligen skulle undersökas.²³ Det innebär att intervjuerna har fungerat som en diskussion eftersom följdfrågorna varierar mellan de olika intervjuerna. Vid intervjuerna med samtliga verksamheter inom ett område har samma förbestämda frågor ställts. Semistrukturerade intervjuer har valts för att med hjälp av intervjuerna

²³ Ahrne, G. & Svensson, P. (2015)

kunna besvara arbetets frågeställningar samtidigt som svaren blir utförliga och nyanserade. De förutbestämda frågorna finns som bilaga 1 i arbetet.

2.2.3 Urval

Urvalet av aktörerna har skett med omsorg och totalt har tio intervjuer utförats. De olika aktörerna har valts ut med förhoppningen om att de ska kunna bidra med olika aspekter i frågan samt ge en nyanserad och representativ bild av ämnet.

Jönköpings kommunen har valts ut eftersom beslutet om att inte bygga på brukningsvärd jordbruksmark är taget av kommunens politiker. År 2020 hade Jönköpings kommun cirka 142 300 invånare²⁴ och hade ökat med 1,2 procent från föregående år²⁵. De omkringliggande kommunerna har valts ut för att ge deras perspektiv i frågan. Jönköpings län består av tretton kommuner, bland dessa kommuner skedde först ett urval med hänsyn till hur stor andel jordbruksmark de olika kommunerna hade vid den senaste mätningen av jordbruksmarken. De kommuner med lika mycket eller mer jordbruksmark än Jönköpings kommun sorterades ut. Sedan gjordes ett urval bland dessa kommuner med hänsyn till befolkningsutvecklingen samt förändringen i mängden jordbruksmark under en femårsperiod. Urvalet resulterade i Habo kommun, Nässjö kommun och Vetlanda kommun. Under 2020 hade Nässjö kommun en befolkning på cirka 31 500 invånare, Vetlanda kommun cirka 27 500 invånare och Habo kommun cirka 12 600 invånare.²⁶ Mellan åren 2019 och 2020 hade Habo och Nässjö en befolkningsökning medan Vetlanda hade en befolkningsminskning²⁷. Samtliga kommuner hade under femårsperioden en minskning av jordbruksmark²⁸.

Urvalet av bostadsutvecklare var ursprungligen Skanska projektutveckling kommersiellt, Tosito AB, Lustgården AB och Peab Bostad. Dessa aktörer har valts ut är för att samtliga är verksamma i Jönköpings kommun. Skanska är ett av Sveriges största byggföretag²⁹ och arbetar främst i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö³⁰. Tosito AB är ett fastighetsbolag som är aktiva i Jönköping, Göteborg och Linköping. Deras största bestånd ligger i Jönköpings kommun och bolaget har många pågående projekt i kommunen.³¹ Lustgården AB är också ett fastighetsbolag som arbetar aktivt i Jönköpings kommun³². Peab AB är ett av Nordens ledande bygg- och anläggningsföretag³³. Peab AB arbetar med hela processen och är verksamma runt om

²⁴ SCB (2020b)

²⁵ SCB (2019b); SCB (2020b)

²⁶ SCB (2020b)

²⁷ SCB (2020b); SCB (2019b)

²⁸ SCB (2019c)

²⁹ Skanska (u.å.)

³⁰ Skanska (2019)

³¹ Tosito (u.å.)

³² Lustgården (u.å.a)

³³ Peab Bostad (u.å.)

i hela landet³⁴. Under arbetets gång kom det oss tillkänna att det kunde finnas fler bostadsutvecklare som eventuell skulle kunna bli påverkade av beslutet. Ett av dessa företag var Lärken Fastigheter och därför utfördes även en intervju med dem. Lärken Fastigheter ingår i koncernen Ylab Larsson Bygg AB som utvecklar bland annat kommersiella byggnader och bostäder³⁵. Genom att intervjua dessa bostadsutvecklare är förhoppningarna att kunna svara på frågan ur deras perspektiv och hur de blivit påverkade av beslutet.

Länsstyrelsen i Jönköpings län valdes ut för att få en överblick över hela länets och den nationella inställningen till beslutet samt för att presentera deras syn på frågan.

2.2.4 Bearbetning av material

Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades för att sedan kunna analyseras i arbetet. Intervjuerna har sedan sammanställs och presenteras i kapitel 5 *Resultat av intervjustudien*. Resultatet av intervjuerna låg sedan till grund för diskussionen och slutsatsen i arbetet.

2.3 Avgränsningar

Arbetet avgränsas till att enbart undersöka konsekvenserna för bostadsmarknaden och bostadsbyggandet. Det betyder inte att Jönköpings kommuns beslut inte påverkar någon annan marknad än bostadsmarknaden men att dessa konsekvenser inte presenteras i detta arbete. För intervjustudien gjordes en avgränsning på aktörer inom Jönköpings län eftersom dessa anses bli mest påverkade av Jönköpings beslut. I arbetet tas inte hänsyn till innehållet i Jönköpings kommuns nya fördjupade översiktsplaner, eftersom de inte var antagna under tiden för arbetet. Vidare har en avgränsning i arbetet valts att göras om att inte utreda den befintliga lagstiftningen i 3 kap. 4 § miljöbalken. Med hänsyn till omfattningen på mängden faktorer som kan påverka bostadsmarknaden presenteras enbart ett urval av dessa i arbetet.

³⁴ Peab (u.å.)

³⁵ Ylab Larssons bygg (u.å.)

3 Bakgrund

I kapitlet nedan presenteras relevant bakgrund till Jönköpings kommuns beslut. I kapitlet presentera även aktuell lagstiftning som berör jordbruksmarken och kommunens fysiska planering.

Det finns flera argument till varför jordbruksmarken bör bevaras. Ett är för att säkra livsmedelsproduktionen. En ökande befolkning innebär att större arealer för odling av mat och djurfoder behöver tas i anspråk.³⁶ Den totala jordbruksarealen minskar för varje år vilket påverkar landets livsmedelsproduktion och kommer att leda till konsekvenser för nästkommande generationer.³⁷ Intresset av att bevara jordbruksmark är stort men trots det exploateras värdefull jordbruksmark eller växer igen.³⁸ I en jämförelse av hur mycket jordbruksmark olika län i Sverige exploaterat under 2011–2015 hamnar Jönköpings län på en 6:e plats av totalt 21 län.³⁹

När tidigare aktiv jordbruksmark inte längre brukas kallas den för övergiven jordbruksmark. Att jordbruksmarken överges kan bero på flera anledningar, exempelvis kan marken vara svårbrukad och därför inte längre lönsam.⁴⁰ Nationellt sett är det nästan tio gånger så mycket jordbruksmark som överges och växer igen jämfört med vad som exploateras. Dock kan den jordbruksmark som växer igen till viss del återskapas vid behov. Mark som istället används vid exploatering är nästintill omöjlig att återskapa. Idag sker det nyodling av jordbruksmark i vissa delar av landet.⁴¹ Nyodling innebär att skogsmark eller betesmark omvandlas till jordbruksmark. Det är en dyr process och ger inte lika bra skördar som äldre jordbruksmark eftersom bra jordbruksmark har utvecklats och formats under tusentals år.⁴²

Jordbruksmarken kring städerna som exploateras är vanligtvis bördig och lönsam att bruka, medan den mark som överges är mindre bördig och därför inte heller lika lönsam eller viktig för samhället.⁴³ Många städer har vuxit fram där marken har varit bördig för att enklare kunna försörja befolkningen med mat. Med tiden som städer har vuxit har jordbruksmarken minskat⁴⁴, trots att siffror visar på att jordbruksmarken har ökat i värde under de senaste åren⁴⁵. Förlusten av jordbruksmark i stadsnära lägen tyder på att marken intill staden är mer värdefull för exploatering.⁴⁶

³⁶ Länsstyrelsen i Jönköpings län (u.å.a)

³⁷ Hasselber, P., Johansson, H., Månsson, S., Roland, S., Westlin, H. (2015)

³⁸ Länsstyrelsen i Jönköpings län (u.å.a)

³⁹ SCB (2019a)

⁴⁰ ibid

⁴¹ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2020a)

⁴² Hasselber, P., Johansson, H., Månsson, S., Roland, S., Westlin, H. (2015)

⁴³ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2020a)

⁴⁴ Sullivan, A. (2012)

⁴⁵ Jordbruksverket (2020); Jordbruksverket (2019)

⁴⁶ Sullivan, A. (2012)

I Jönköpings län fortsätter bostadsbyggandet i hög takt och under 2019 färdigställdes cirka 1 460 nya bostäder i länet, vilket är fler än året innan. Under 2019 stod Jönköpings kommun för nästan hälften av de färdigställda bostäderna i länet, vilket motsvarade cirka 700 bostäder. Av de 13 kommunerna i Jönköpings län rapporterar 11 att det råder bostadsbrist i deras kommun, trots det ökande bostadsbyggandet.⁴⁷ Under 2020 ökade befolkningen i åtta kommuner medan fem hade en negativ befolkningsutveckling. Totalt sett har Jönköpings län haft en positiv befolkningstillväxt.⁴⁸

Förtätning har blivit en trend i dagens stadsplanering och anses vara en hållbar strategi för att utveckla städer. Strategin anses hållbar eftersom den inte innebär att staden växer utåt och exempelvis tar värdefull jordbruksmark i anspråk. Genom förtätning kan även avstånden inom staden blir kortare, vilket kan leda till minskade utsläpp. Kommunerna måste hela tiden väga fördelarna med att inte bygga på värdefull mark runt staden mot de problem som förtätning och trängsel för med sig, som exempelvis buller, dålig luft och brist på sociala ytor. Kommunerna kan förtäta en stad till bristningsgränsen men då även riskera att invånarna flyttar därifrån på grund av en sämre livskvalité.⁴⁹

3.1 Fysisk planering och aktuell lagstiftning

Bestämmelserna om skyddet av jordbruksmark återfinns i miljöbalken (SFS 1998:808) (MB). I 3 kap. 4 § MB står det att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Det står även att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen som inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk.⁵⁰ Med nationell betydelse avses inte riksintressen och väsentliga samhällsintressen omfattar bland annat bostadsförsörjningen. Vidare ska alternativa lokaliseringar alltid prövas vid val av områden för exploatering, men om både jordbruksmark och skogsmark är alternativ ska den mark som har bästa biologiska produktionsförmåga undvikas.⁵¹

Den fysiska planeringen i Sverige regleras av plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) och bestämmelserna om kommunens arbete med den fysiska planeringen återfinns där. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande enligt 3 kap. 2 § PBL men ska ange riktlinjer för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska planeringen. Den ska även vara vägledande i beslut om hur mark- och vattenområden ska användas samt hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.⁵² En fördjupad översiktsplan har en högre detaljeringsgrad än en kommuntäckande översiktsplan men är inte heller juridiskt bindande, däremot är en detaljplan det.⁵³ Översiktsplanen beslutas av

⁴⁷ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2020b)

⁴⁸ SCB (2020a)

⁴⁹ Boverket (2016)

⁵⁰ Miljöbalken (SFS 1998:808)

⁵¹ Michanek, G. (2020). *Miljöbalken*. kommentaren till 3 kap. 4 §

⁵² Plan- och bygglagen (SFS 2010:900)

⁵³ Boverket (2020d); Boverket (2014a)

kommunfullmäktige och ska spegla den politiska majoritetens uppfattning.⁵⁴ Trots att översiktsplanen inte är juridiskt bindande har den en stor betydelse som utgångspunkt och bakgrund för att visa olika intressen och anspråk som riktas mot vissa områden för utomstående aktörer, enskilda individer och kommunen själva.⁵⁵ Översiktsplanen fungerar därför som ett samlat beslutsunderlag för lokaliseringsprövningar och en översikt över kunskapen gällande miljöarbetet. Men även som ett styrinstrument för bevarandet och utvecklingen av den befintliga bebyggelsen.⁵⁶

Vad som är relevant för kommunens fysiska planering avgör kommunen utifrån sina förutsättningar och behov.⁵⁷ Ställningstagandena i översiktsplanen ska framgå tydligt för att underlätta tillämpningen av planen och för att både privatpersoner och professionella aktörer ska kunna förstå.⁵⁸ Översiktsplanen har även stor betydelse för nya verksamheter som vill etablera sig inom kommunen eftersom bedömningen ofta görs utifrån översiktsplanen.⁵⁹

Andra kapitlet i PBL anger de allmänna principerna och utgångspunkterna för både lokaliseringen av bebyggelse samt bebyggelsemiljöns utformning. Vid planläggning och beslut tolkas och preciseras de allmänt hållna bestämmelserna med stöd av kommunens översiktsplan. Det innebär att en avvägning görs mellan de allmänna intressena och de eventuella motstående enskilda intressena.⁶⁰ Enligt 2 kap. 1 § PBL ska man vid prövningen av frågor enligt lagen ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Vid planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked ska enligt 2 kap. 2 § PBL mark- och vattenområden användas till det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för, detta med hänsyn till läge, beskaffenhet och behov. Företräde ska även ges till den användning som från en allmän synpunkt medför en god hushållning. I 2 kap. 3 § PBL finns en uppräkningslista av vad som ska främjas vid planläggning. Enligt paragrafen ska exempelvis både utveckling och byggandet av bostäder samt en god livsmiljö från en social synpunkt främjas. Samtliga av punkterna i paragrafen ska främjas men med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden.⁶¹

⁵⁴ Boverket (2020a)

⁵⁵ Gunnarsson, P. (2020). *Plan- och bygglagen*. kommentaren till 3 kap.

⁵⁶ Plan- och bygglagen (SFS 2010:900)

⁵⁷ Boverket (2020b)

⁵⁸ Boverket (2020a)

⁵⁹ Boverket (2020c)

⁶⁰ Gunnarsson, P. (2020). *Plan- och bygglagen*. kommentaren till 2 kap.

⁶¹ Plan- och bygglagen (SFS 2010:900)

3.2 Jönköpings kommuns beslut

Jönköpings kommuns kommunfullmäktige beslutade den tredje september 2020 om att inte längre bygga på brukningsvärd jordbruksmark.⁶² I riktlinjerna för beslutet står det att en ändring i planeringsinriktningen omedelbart måste genomföras och att exploatering av brukningsvärd jordbruksmark inte längre ska ske. Vidare står det att beslutet är en nödvändighet för att klara framtida livsmedelsförsörjning och bidra till världens klimatutmaning på ett positivt sätt. Samtidigt anser kommunstyrelsen att det är viktigt att klara av byggnationen av nya bostäder, nya verksamhetsområden samt andra samhällsviktiga funktioner, för att kommunen ska fortsätta utvecklas positivt. I riktlinjerna står det även att utveckling ska fortsätta vara möjligt genom att annan markanvändning pekats ut i framtiden. Däremot ska fortsatt hänsyn tas till värdefulla skogsmarker och tätortsnära skogar som har betydelse för rekreation.⁶³

I Jönköpings kommuns översiktsplan från 2016 står det att kommunen är positiv till ny bebyggelse på landsbygden. I översiktsplanen är cirka 50 procent av den mark som är utpekad för exploatering åkermark.⁶⁴ Enligt kommunstyrelsens riktlinjer ska de andra områdena tillsammans med förtättnings- och omvandlingsområden räcka för att tillgodose kommunens behov under en längre tid. Kommunstyrelsen syftar till att ersätta områdena i den nuvarande översiktsplan som utgörs av brukningsvärd jordbruksmark med nya områden.⁶⁵

I riktlinjerna som kommunstyrelsen tagit fram nämns även undantagen till beslutet och när det är acceptabelt att exploatera brukningsvärd jordbruksmark. Det första undantaget är för viss jordbruksmark som utgörs av mindre områden insprängda i tätortsstrukturen eller jordbruksmark som av andra anledningar inte fungerar i en brukningsenhet. Det andra undantaget är att exploatering av betesmark av låg kvalitet som ligger isolerad i utkanten av en brukningsenhet också ska kunna ske. Det tredje undantaget är att byggnation för generationsskifte på landsbygden ska fortsätta vara möjligt. Till sist anser kommunstyrelsen i sina riktlinjer att en utredning bör göras gällande möjligheterna till ett system för kompensationsåtgärder när jordbruksmark måste tas i anspråk för väsentliga samhällsintressen.⁶⁶

Beslutet som kommunfullmäktige i september 2020 röstade fram utgår från en rapport angående vikten av att bevara jordbruksmark.⁶⁷ I rapporten blir det tydligt att det i kommunen finns många målkonflikter mellan viljan att bevara jordbruksmark och behovet av att exploatera den för att tillgodose den framtida bostadsförsörjningen. Rapporten presenterar olika alternativ för hur kommunen i framtiden ska gå tillväga

⁶² Jönköpings kommun kommunfullmäktige (2020)

⁶³ Forsberg, M. (2020)

⁶⁴ Jönköpings kommun (2016)

⁶⁵ Forsberg, M. (2020)

⁶⁶ ibid

⁶⁷ Jönköpings kommun kommunfullmäktige (2020); Lindblom, Å. (2019)

med de exploateringsområden som finns redovisade i kommunens översiktsplan.⁶⁸ Kommunen har använt ett av alternativen som vägledning i sitt beslut.⁶⁹

I arbetet med Jönköpings kommuns fördjupade översiktsplanerna ska hänsyn tas till riktlinjerna för beslutet.⁷⁰ I dagsläget arbetar kommunen med att framställa två nya fördjupade översiktsplaner som ska utgöra den framtida utbyggnadsstrategin för kommunen. De fördjupade översiktsplanerna ska ske i två etapper, där etapp 1 omfattar Jönköpings tätort och etapp 2 kommer omfatta kommunens landsbygd.⁷¹ Etapp 1 för utbyggnadsstrategin startade 2019⁷² och är för tillfället ute på granskning⁷³. Etapp 1 planeras antas i september 2022⁷⁴. Etapp 2 planeras att starta någon gång under 2021⁷⁵ och planeras antas år 2023⁷⁶. Tillsammans ska de två nya fördjupade översiktsplanerna utgöra en ny översiktsplan för Jönköpings kommun.⁷⁷

⁶⁸ Lindblom, Å. (2019)

⁶⁹ Jönköpings kommun kommunfullmäktige (2020)

⁷⁰ *ibid*

⁷¹ Jönköpings kommun (2021)

⁷² Jönköpings kommun (u.å.b)

⁷³ Jönköpings kommun (2021)

⁷⁴ Jönköpings kommun (u.å.a)

⁷⁵ Jönköpings kommun (u.å.b)

⁷⁶ Jönköpings kommun (u.å.a)

⁷⁷ Jönköpings kommun (2021)

4 Markregleringar och deras påverkan på bostadsmarknaden och städernas uppbyggnad

I kapitlet nedan presenteras olika typer av markregleringar och hur kommuner kan använda sig av dem i sin stadsplanering. I kapitlet presenteras även markregleringars effekter på städernas uppbyggnad samt hur markregleringar påverkar bostadsmarknaden och invånarna.

4.1 Generellt om markregleringar

I teorin kring utbud och efterfrågan antas vanligtvis att marken allokerats den som har lagt det högsta budet. Men i verkligheten regleras markanvändningen i våra städer genom användningen av olika planeringsverktyg. Planeringsverktygen kan exempelvis användas för att separera olika typer av markanvändningar från varandra, som industrier och bostäder. Kommunerna kan också använda sig av olika typer av verktyg för att begränsa befolkningsökningen inom kommunen. Vissa använder sig även av begränsningar när det kommer till mängden mark som kan utvecklas genom att antingen begränsa utbyggnaden av viss service eller genom att etablera en gräns för städernas urbana tillväxt. Minsta tomtstorlek är en av de regleringar som en kommun kan använda sig av.⁷⁸

4.2 Zonindelning och dess effekter

En metod för att planera en stad är att arbeta med olika zonindelningar, vilket exempelvis innebär att kommunen kan separera områden med mycket föroreningar från föroreningskänsliga områden. Däremot minskar zonindelningar inte mängden utsläpp till den för samhället mest effektiva nivån, utan flyttar bara på utsläppet. En stad med en hög densitet kommer att generera externaliteter oavsett om man använder sig av olika zoner eller inte. Höga byggnader riskerar att blockera solljuset samtidigt som handel och bostäder skapar buller, överbefolkning och öknings i trafik. Men samtliga av dessa faktorer kan kommunen ta hänsyn till och delvis förhindra vid planeringen av staden.⁷⁹

Kommunen kan erbjuda sina kommuninvånare öppna ytor på två olika sätt, antingen genom att erbjuda allmän mark i form av parker och grönområden eller att genom zonindelning reglera användandet av privatägd mark. Genom att reglera användandet av privatägd mark kan kommunen förhindra mark från att bebyggas. Exempelvis kan jordbruksmark undvikas att delas upp och användas till bostäder och kommersiell utveckling. Om en kommun köper mark för att kunna erbjuda öppna ytor för samhället är det kommunen som bär hela kostnaden av att erbjuda kommuninvånarna den möjligheten. I den situationen kommer kommunen alltid väga fördelarna mot kostnaderna av att erbjuda den öppna ytan och välja det alternativ som är mest effektivt för samhället. Om man istället reglerar markanvändningen av privat mark i

⁷⁸ Sullivan, A. (2012)

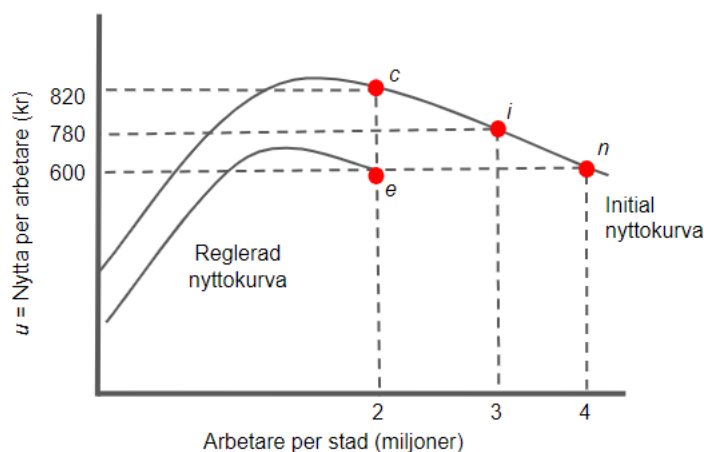
⁷⁹ ibid

planprocessen, för att behålla ytor öppna, läggs kostnaden på de privata fastighetsägarna. När kommunerna inte bär kostnaderna för de öppna ytorna finns det incitament för kommunen att planlägga för mycket mark som öppna ytor, vilket innebär en välfärdsförlust för samhället.⁸⁰

4.3 Tillväxtsbegränsningar och dess effekter

Kommuner kan även använda sig av regleringar som begränsar tillväxten av en stad. Exempelvis genom att förbjuda utveckling som sträcker sig bortom en tillväxtgräns eller genom att begränsa utbredningen av exempelvis vägar och vatten.⁸¹

I den tidigare forskningen ser konsekvenserna av en tillväxtbegränsning annorlunda ut beroende på om kommunerna använder sig av en tillväxtsbegränsning tillsammans med andra regleringar eller inte. För att kunna förklara konsekvenserna av respektive fall jämförs två närliggande städer i samma storlek där tillväxten enbart regleras i den ena staden.⁸² I figur 1 nedan presenteras konsekvenserna i ett scenario med en oreglerad stad och en stad som regleras av både en tillväxtbegränsning samt en reglering av minsta tomtstorleken.



Figur 1: Grafen visar skillnaden i nyttor för två städer där en stad regleras med en tillväxtbegränsning och minsta tomtstorlek. Initialt befinner sig båda städerna på 780 kr (punkt i). Regleringarna gör att nyttan i den reglerade staden ökar till 820 kr (punkt c). Invånarna som inte får plats i den reglerade staden tvingas att flytta till oreglerade staden, vilket minskar nyttan i den oreglerade staden till 600 kr (punkt n). När marknaden sedan anpassar priserna efter den ökande nyttan i den reglerade staden får den reglerade staden en ny nyttokurva. Priset i den reglerade staden kommer sedan att fortsätta att öka tills dess att nyttan är samma i de båda städerna igen vid 600 kr (punkt e).

I figur 1 ovan befinner sig båda städerna i punkt i på den initiala nyttokurvan. Om en tillväxtsbegränsning används samtidigt som minsta tomtstorleken regleras i en av städerna, kommer det initialt innebära att nyttan ökar i den reglerade staden jämfört med den oreglerade. Den reglerade staden flyttas uppåt på den initiala nyttokurvan och

⁸⁰ Sullivan, A. (2012)

⁸¹ ibid

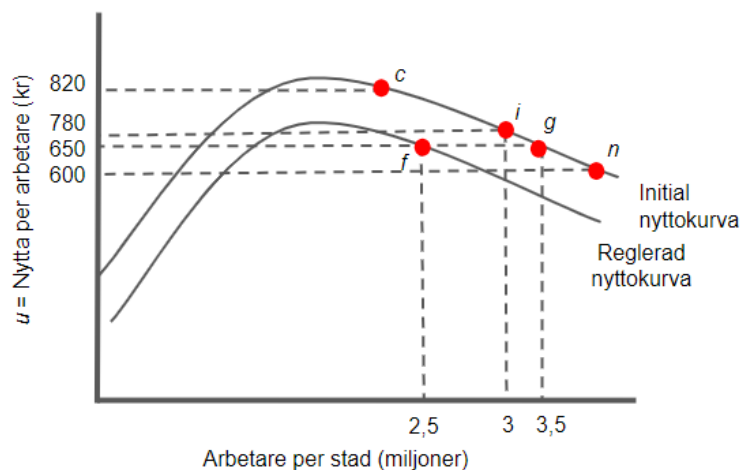
⁸² ibid

representeras nu av punkt *c*. Nyttan ökar eftersom man begränsar antalet människor som kan bo i den reglerade staden och färre personer innebär mer plats per person. Invånarna som inte får plats i den reglerade staden kommer istället att flytta till den oreglerade staden som ökar i antal invånare och flyttas neråt på nyttokurvan till punkt *n*. Marknaden kommer att anpassa sig till skillnaden i nyttorna och eftersom nyttan är större i den reglerade staden kommer fler att vilja bosätta sig där. Men när det inte är möjligt att flytta till den reglerade staden, eftersom både storleken på tomterna och storleken på staden är reglerade, kommer priset på tomterna att öka. Prisökningen kommer innebära att invånarna i den reglerade staden får en annan nyttokurva som är lägre. Priset på tomterna kommer att öka tills dess att invånarna i båda städerna upplever samma nytta. Den reglerade staden representeras nu av punkt *e* på den reglerade nyttokurvan. Ju fler invånare det blir i staden utan regleringar desto högre blir priserna i den reglerade staden vilket resulterar i en lägre nytta i båda städerna. Det innebär att invånarna i båda städerna förlorar på regleringen i den ena staden.⁸³

Figur 2 har samma utgångspunkt som figur 1 med två närliggande städer med samma antal invånare och där en av städerna regleras, men i figur 2 regleras den reglerade staden enbart av en tillväxtbegränsning. Det innebär att priset på mark kommer att öka i den reglerade staden precis som i figur 1. Däremot kommer även densiteten att öka i den reglerade staden, jämfört med figur 1, eftersom det kommer bli mer lönsamt för invånarna att bo på en mindre yta. Ökningen i densitet kommer delvis kunna kompensera för förlusten av mark som blir på grund av tillväxtbegränsningen och människor kommer kunna flytta till den reglerade staden. Dock kommer tillväxtbegränsningen fortfarande innebära en lägre nytta för invånarna i båda städerna.⁸⁴

⁸³ Sullivan, A. (2012)

⁸⁴ *ibid*



Figur 2: Grafen visar skillnaden i nyttor för två städer där en stad regleras av enbart en tillväxtbegränsning. Initialt befinner sig båda städerna på 780 kr (punkt i). Tillväxtbegränsningen gör att nyttan i den kontrollerade staden ökar till 820 kr (punkt c). Ökningen i antalet invånare i den oreglerade staden minskar nyttan i staden till 600 kr (punkt n). Priset och invånarna i den reglerade staden kommer sedan att öka på grund av den högre nyttan och flytta den reglerade staden neråt den nya nyttokurvan till en lägre nytta på 650 kr (punkt f). Samtidigt kommer invånarna i den oreglerade staden att minska och nyttan öka tills dess att de båda städerna har samma nytta (punkt g, f).

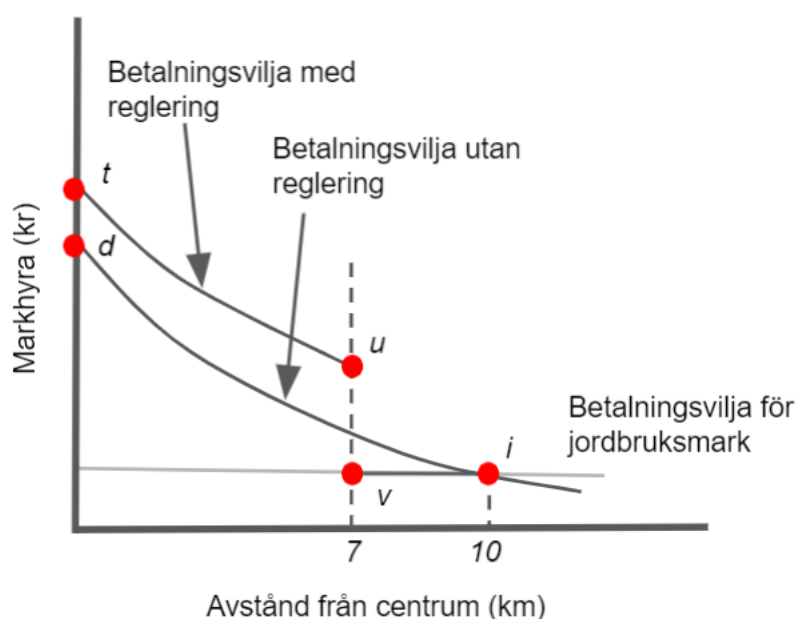
Till skillnad från figur 1, där en stad reglerades av både en tillväxtbegränsning och en reglering av tomtstorleken, kommer invånarna i både den oreglerade staden och den reglerade staden i figur 2 att uppnå en större nytta. Nyttan i båda städerna kommer vara högre eftersom effekterna av tillväxtbegränsningen delvis kan göras ”ogjorda” av en ökning i densiteten av människor i den reglerade staden. Den direkta responsen från marknaden är att rätta till de regleringar som en kommun har infört. Tillväxtbegränsningar är därför ett trubbigt verktyg att använda och kan även leda till att densiteten i en stad blir för hög respektive för låg. Verktyget kan även skapa andra negativa effekter som kommuner sedan måste korrigera med andra regleringar.⁸⁵

Figur 1 och figur 2 demonstrerade hur tillväxtbegränsningar påverkar de boende som hyr sin bostad eftersom det som studerades var prisökningen i boendekostnaderna. Men införandet av en tillväxtbegränsning påverkar även markägarna. Markägarna påverkas genom att värdet på marken förändras, vilket är olika beroende på om marken är lokaliserad innanför eller utanför gränsdragningen. Markägarna kommer att konsumera färre kvadratmeter när kvadratmeterpriset ökar men avståndet till centrum kommer fortfarande vara avgörande för markpriset. Avståndet kommer vara avgörande eftersom det ständigt sker en avvägning mellan transportkostnaderna och läget.⁸⁶

⁸⁵ Sullivan, A. (2012)

⁸⁶ ibid

I figur 3 nedan demonstreras hur värdet på marken förändras och minskas när man infört en tillväxtbegränsning sju km från centrum. Den initiala jämvikten är i punkt i där betalningsviljan för bebyggelse möter betalningsviljan för jordbruksmark. När en kommun inför en tillväxtbegränsning kring en stad sju km från centrum skiftar betalningsviljan uppåt för marken innanför gränsen, medan betalningsviljan skiftar neråt för marken utanför. Markägarna som äger mark innanför tillväxtbegränsningen kommer att uppleva en stor värdeökning av sin mark (punkt u), medan markägarna som äger mark utanför tillväxtbegränsningen kommer att uppleva en motsvarande värdeminskning (punkt v). Den största värdeminskningen respektive värdeökningen kommer att upplevas av de som äger mark precis vid gränsen.⁸⁷



Figur 3: Grafen visar hur betalningstiljan för mark förändras vid införandet av en tillväxtbegränsning. Den initiala jämvikten är 10 km från centrum (punkt i). När en tillväxtbegränsning sedan införs vid avståndet 7 km från centrum ökar betalningstiljan för marken innanför begränsningen (mellan punkt t och punkt u). Samtidigt som betalningstiljan för marken utanför gränsen minskar tills dess att betalningstiljan för marken är samma som för jordbruksmark (mellan punkt v och punkt i).

Förutom att införa en tillväxtbegränsning kring en stad kan en tillväxtbegränsning även införas kring en hel storstadsregion, oavsett blir effekterna av regleringen samma. Tillväxtbegränsningen innebär att hushåll flyttar från den reglerade storstadsregionen till en oreglerad storstadsregion, vilket först ökar nyttan inom den reglerade regionen men sedan även priset på marken. Tillväxtbegränsningen och dess prispåverkan kommer sedan att leda till en lägre nytta inom både storstadsregionerna. Men det finns två skillnader vid jämförelse av två städer respektive två storstadsregioner. Den första skillnaden är att människor är mer rörliga mellan olika städer än vad de är mellan olika

⁸⁷ Sullivan, A. (2012)

storstadsregioner. Den andra skillnaden är att om regleringar införs i en stad flyttar invånarna bara till en annan stad inom samma region, vilket innebär att problem som trängsel och föroreningar inte försvinner utan bara flyttas runt.⁸⁸

Det är viktigt att skilja på den ekonomiska respektive den politiska definitionen av gränserna för en stad eller en storstadsregion. Det vanligaste bland olika studier är att den politiska definitionen av gränsdragningen används. Den politiska gränsen definieras av att det är olika politiska styren. Ett exempel på en sådan gräns är våra kommungränser där varje kommun styrs av den kommunens politiker. Den ekonomiska definitionen av en stad begränsas inte av de politiska gränserna utan inkluderar samtliga invånare som ekonomisk är en del av den stadens urbana ekonomi. Ett exempel är storstadsregioner där man inkluderar områdets centralort tillsammans med omkringliggande förorter.⁸⁹

Teorin i kapitlet har demonstrerat hur tillväxtbegränsningar minskar nyttonivåerna i hela regioner och hur de som inte äger sin mark eller bostad blir negativt påverkade. Dock har det även påvisats hur vissa markägare kan bli positivt påverkade av en tillväxtbegränsning, eftersom deras mark kan bli mer värd. Att marken blir mer värd innebär också att de som vill in på bostadsmarknaden, i en reglerad region eller stad, måste betala ett högt pris. Hur fördelarna med att införa tillväxtbegränsning står sig mot nackdelarna är en svår avvägning och det skiljer sig troligtvis i varje enskilt fall.⁹⁰

4.4 Markregleringars påverkan på bostadsmarknaden och bostadspriser

Det som bestämmer priset på en vara är utbudet och efterfrågan av varan. Vid jämvikt råder perfekt konkurrens vilket innebär att utbudet och efterfrågan på en vara är lika stora. Det innebär även att konsumentöverskottet (KÖ) och producentöverskottet (PÖ) är lika stora. Vid perfekt konkurrens uppstår ett jämviktspris och en jämviktskvantitet. Nedan visar figur 4 hur en utbuds- och efterfrågakurva ser ut vid perfekt konkurrens. Den blåa triangeln representerar konsumentöverskottet och den röda triangeln representerar producentöverskottet. I det här arbetet beaktas mark som en vara där utbudet och efterfrågan bestämmer priset. Om det finns ett stort utbud på mark kommer markpriset att vara lägre och om mark är en bristvara kommer markpriset istället att vara högre.⁹¹

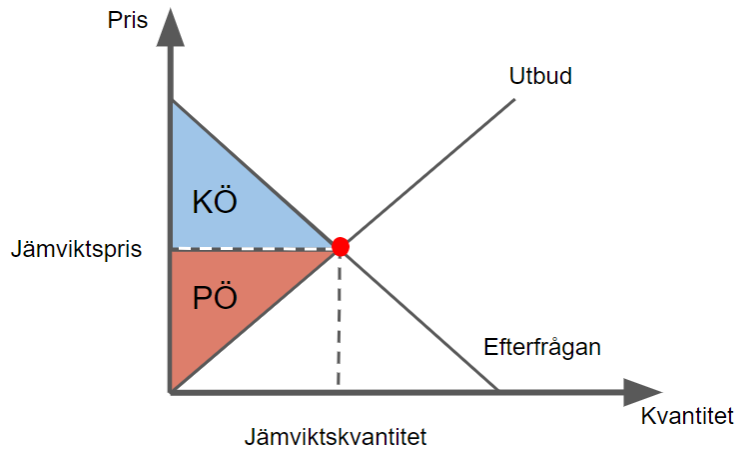
⁸⁸ Sullivan, A. (2012)

⁸⁹ ibid

⁹⁰ ibid

⁹¹ Frank, R. (2008)

Ett jord(bruks)nära beslut

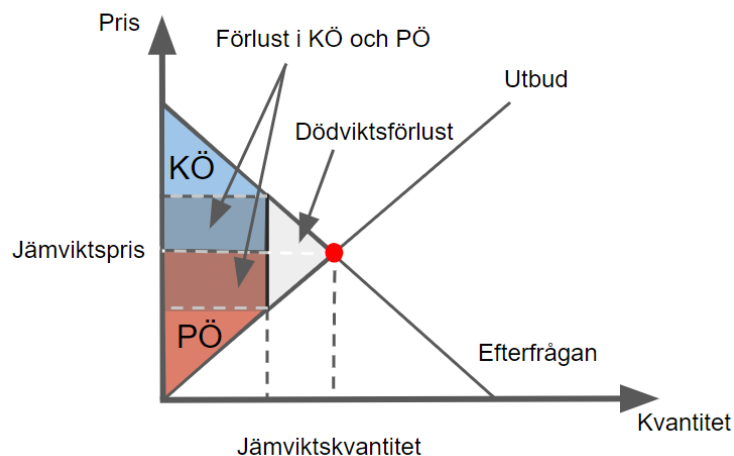


Figur 4: Grafen visar på en utbuds- och efterfrågakurva. Den röda pricken representerar jämvikten. I jämvikt är konsumentöverskottet och producentöverskottet lika stora.

I figur 5 nedan demonstreras hur kvantiteten av en vara minskar när utbudet begränsas, vilket leder till en dödviktsförlust för samhället.⁹² Det kan exempelvis vara att kvantiteten exploaterbar mark minskar när en reglering införs som förbjuder exploatering av jordbruksmark, vilket påverkar möjligheterna att kunna sälja eller köpa jordbruksmark för exploatering. När man inför en reglering som begränsar utbudet av viss typ av mark, som exempelvis exploateringsbar mark, kommer det innebära en samhällsekonomisk kostnad. Figur 5 nedan visar att en dödviktsförlust uppstår om en begränsning av utbudet införs.⁹³ En dödviktsförlust kommer att uppstå eftersom utbudet av mark som går att exploatera kommer att begränsas. Figur 5 visar även att det sker en förlust i både konsument- och producentöverskott.

⁹² Frank, R. (2008)

⁹³ ibid



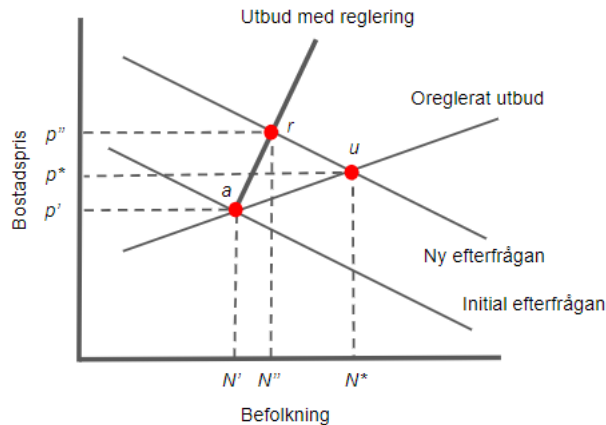
Figur 5: Grafen visar dödviktsförlusten samt förlust i konsumentöverskottet (KÖ) och i producentöverskottet (PÖ) för en reglerad marknad där kvantiteten stryps. Ett strypt utbud leder till en mindre utbudens kvantitet.

Om man endast undersöker hur regleringar av bostadsbyggandet påverkar bostadspriserna kan man se att regleringarna minskar priselasticiteten i utbudet på bostäder, vilket genererar högre bostadspriser. I figur 6 nedan demonstreras hur utbud- och efterfrågakurvorna påverkas av regleringar, där punkt *a* är den initiala jämvikten. Utbudskurvan med reglering är brantare eftersom regleringen innebär en minskad priselasticitet när antalet invånare ökar. När efterfrågan ökar skiftar efterfrågakurvan uppåt och priset på bostäder i en reglerad stad kommer att öka markant. Den nya jämvikten blir nu punkt *r*. När efterfrågan istället ökar i en oreglerad stad blir prisökningen inte lika kraftig eftersom priset är mer elastiskt. Den nya jämvikten för den oreglerade staden blir istället i punkt *u*. Slutsatsen blir att strikta restriktioner för bostadsbyggandet genererar inte bara i mindre städer utan också i dyrare städer.⁹⁴ Ju striktare reglerad en stad är desto större ökning i bostadspriserna kommer man att uppleva, eftersom städer med strikta regleringar har ett mer oelastiskt utbud.⁹⁵

⁹⁴ Sullivan, A. (2012)

⁹⁵ Glaeser, E. L., Gyourko, J. & Saks, R. E. (2005)

Ett jord(bruks)nära beslut



Figur 6: Grafen visar regleringars påverkan på bostadspriset. Den initiala jämvikten är i punkt *a*. En ökning i efterfrågan när utbudet är reglerat innebär en markant ökning i priset på bostäder (till p'') på grund av att regleringen gör utbudet mer oelastiskt. En ökning i efterfrågan när utbudet inte är reglerat innebär en mindre ökning i priset på bostäder (till p^*).

Bostadsmarknaden kan även som tidigare nämnt påverkas genom att utbudet av bostäder minskar. Att utbudet på bostäder minskar beror inte alltid på att det är en brist på mark utan kan även bero på en ökning i antalet konstgjorda hinder för nybyggnation. Studier har visat att en nergång i antalet nybyggnationer, och med den tillhörande prisökning, kan bero på just antalet konstgjorda hinder för nyproduktion. Det innebär att antalet bostäder minskar på grund av regleringar.⁹⁶

Det finns även andra studier som bekräftar att regleringar i markanvändningen innebär en ökning i bostadskostnaderna. I en av studierna menar man att ökningen i bostadskostnader på grund av markregleringarna inte beror på att efterfrågan på bostäder ökar, utan på att utbudet på bostäder stryps. Studien menar även att de typiska regleringarna överlag innebär minskat välmående genom att bostadsproduktionen blir mindre effektiv samt konsumtionen av bostäder mindre överkomlig. Potentiella invånare ser inte en reglerad stad som mindre attraktiv stad, men drar en större nytta av att bo i en stad med en högre bostadsproduktivitet.⁹⁷

Ytterligare en studie på att regleringar har en viktig effekt på både bostadspriset och priset på vakant mark. Begränsningar i markanvändningen innebär en ökning i bostadspriset och en minskning i markpriset. Man undersökte även i denna studie om priseffekten av regleringarna påverkade utbudet eller efterfrågan på bostadsmarknaden. Det studien kom fram till var att en ökning i antalet regleringar starkt påverkade utvecklarna av bostäderna. Den inversa relationen mellan regleringarna och markvärdet, vilket innebär att den ena faktorn kommer att öka om den andra minskar, leder till att regleringarna tenderar att öka kostnaden av att bygga mer än det ökar

⁹⁶ Glaeser, E. L. & Ward, B. A. (2009)

⁹⁷ Albouy, D. & Ehrlich, G. (2018)

bostadspriset i området. Att kostnaden av att bygga ökar mer än bostadspriserna innebär att lönsamheten för bostadsutvecklarna i sin tur minskar.⁹⁸

⁹⁸ Ihlanfeldt, K. R. (2007)

5 Resultat av intervjustudien

I resultatet nedan presenteras sammanställningen av intervjustudien. En av Jönköpings kommuns politiker representerar kommunen i intervjun. Resterande intervjuer utförs med tjänstepersoner från verksamheterna. Observera att resultatet kan komma att spegla de olika individernas individuella åsikter och tankar om frågorna.

5.1 Jönköpings kommun

Jönköpings kommuns syn på sitt markinnehav och sin markåtkomst

Jönköpings kommun har enligt politikern ett litet markinnehav och bristande markrådighet, eftersom det har byggts mycket på den mark som kommunen tidigare har ägt. Enligt den intervjuade politikern på Jönköpings kommun är bristen på markrådighet något som kommunen själva bedömer som en svaghet. Det är en svaghet eftersom kommunen inte kan beordra någon att exploatera sin mark trots planmonopolet. På grund av det bristande markinnehavet är Jönköpings kommun enligt politikern beroende av att det finns aktörer som vill bygga och utveckla i Jönköpings kommun. Politikern menar att det idag finns en efterfrågan på byggbar mark i kommunen och att det inte är några problem med att hitta aktörer som vill bygga.

Sammanfattning:

- Jönköpings kommun har idag ett litet markinnehav och kommunen bedömer markåtkomsten som en svaghet.
- Kommunen är idag beroende av andra aktörer för att bygga ut staden.

Jönköpings kommun om utformningen av beslutet samt drivkrafterna bakom

Beslutet är ett politiskt initiativ och kommer enligt politikern förhoppningsvis att fastslås i den kommande översiktsplanen och sen även i framtida detaljplaner. För beslutet hade Jönköpings kommuns politiker två huvudargument, att främja de globala miljöfrågorna och att stärka livsmedelsförsörjningen. Politikern menar att beslutet ska främja de globala miljöfrågorna genom att exempelvis undvika att man behöver skövla regnskog för att odla livsmedel. För att undvika att det sker måste den svenska livsmedelsförsörjningen bli starkare. Enligt den intervjuade politikern har det varit en yttre påverkan kring livsmedelsförsörjningen som har drivit kommunen mot att ta beslutet om att inte bygga på jordbruksmark.

I gällande översiktsplan från 2016 är 54 procent av de områden kommunen pekat ut för nyexploatering på jordbruksmark enligt politikern. Att det är en stor andel jordbruksmark utpekad i översiktsplanen anser politikerna i kommunen är oacceptabelt enligt politikern. Målet med beslutet är att fortsätta med förtätning och omvandling samtidigt som den utpekade jordbruksmarken ska ersättas med annan mark. Nyexploatering ska fortsätta att gälla enligt politikern på de resterande områdena som

pekas ut i översiktsplanen som inte är jordbruksmark. Huvudalternativen för ny bebyggelse är förtätning och omvandling men om det inte är tillräckligt ska exploatering av skogsmark ske enligt politikern. Politikerna är medvetna om att förtätning och omvandling kan innebära eventuella negativa effekter på livskvalitén. Det finns även en remiss som Jönköpings kommuns politiker har arbetat med, för att i varje situation kunna visa på alternativa exploateringsområden istället för på den jordbruksmark som man i översiktsplanen har pekat ut. Anledningen till att kommunens politiker har arbetat med remissen är enligt politikern för att bevisa att det finns annan mark att bygga på än just jordbruksmark.

När det kommer till undantagen från förbjudet anser den intervjuade politikern att sunt förnuft gäller. För att skydda jordbruksmarken måste kommunen tänka långsiktigt. Det går inte att försvara jordbruksmark som ligger insprängd i tätortstrukturen och inte kan fungera som brukningsenhet. Politikern menar att man i första hand ska värna om den plöjda åkern och inte betesmark av låg kvalitet. Politikern menar även att kommunen ska värna om möjligheterna för äkta generationsskiften och enstaka hus för att landsbygden i Jönköpings kommun ska kunna utvecklas. Det är inte enstaka hus på landsbygden som är den avgörande faktorn för livsmedelsförsörjningen, utan när man planerar för stora områden med flera hundra hus. Avvägningen kring vilka enstaka hus eller generationsskifte som ska tillåtas blir enligt politikern unikt för varje enskilt fall. Det gäller även undantaget med att kunna bygga på betesmark av låg kvalitet. Igenvuxen jordbruksmark är något som man i beslutet inte skyddar från exploatering, utan politikern menar att det är mark som är möjlig att kompensera med. Politikern ser att kompenseringen ska ske i de fall där det inte finns något annat alternativ än att bygga på jordbruksmark.

Sammanfattning:

- Huvudargumenten bakom beslutet är att främja livsmedelsproduktionen och de globala miljöfrågorna.
- Målet med beslutet är att ersätta den jordbruksmark som idag är utpekad i översiktsplanen med förtätning och omvandling.
- Det finns även några undantag från beslutet för att beslutet ska vara hållbart i längden.

Hur Jönköpings kommun tror att beslutet kan komma att påverka stadsutvecklingen och bostadsbyggandet i kommunen

En förutsättning för att beslutet skulle antas av majoriteten i kommunfullmäktige på Jönköpings kommun var att omställningen skulle ske utan några negativa konsekvenser för bostadsförsörjningen. För att politikerna skulle försäkra sig om det lät man enligt politikern de beslut och processer som redan är igång att fortsätta gälla.

Enligt den intervjuade politikern innebär Jönköpings kommuns mindre markinnehav att det inte primärt är kommunen som kommer påverkas av beslutet. Utan politikern menar att ur den aspekten påverkar beslutet i första hand de som äger marken. Dock menar politikern att ägarna inte påverkas ekonomiskt av beslutet, men att det begränsar

markens framtida användningsområden. Politikern anser att jordbruksmarken ska användas för livsmedelsproduktion och inte exploatering, trots att man på kort sikt kan få ut ett högre värde genom att exploatera jordbruksmarken.

Exploateringen i Jönköpings kommun sker idag enligt politikern huvudsakligen av privata bolag men även ibland på initiativ från kommunen själva. Politikern menar att det inte finns några problem med att byggbolagen inte riktigt får bygga där de själva vill och säger att kommunen i framtiden inte kommer behöva tacka nej till bolagens förslag. I framtiden kommer det vara tydligt vart byggbolagen får bygga och byggbolagen kommer därför inte skicka in ansökningar för att bygga på jordbruksmark. Enligt politikern fungerar det lika bra för bolagen att bygga där de får mark anvisat. Det viktigaste för bolagen enligt politikern är att de har mark att exploatera och då beaktar de andra faktorer än om det är åker eller om det står några träd. Det som byggbolagen istället beaktar är exempelvis kollektivtrafik, närhet till centrum och VA-anslutningar. Enligt politikern finns det inget privat- eller kommunalt byggbolag som egentligen klagat på beslutet. Politikern menar även att om en kommun inte kan bygga och utveckla sin kommun, samtidigt som man skyddar den bästa jordbruksmarken, innebär det att man inte styr kommunen på rätt sätt. Krafterna bakom bevarandet av jordbruksmarken går i en viss riktning och det finns inget annat alternativ än att sluta bygga stora bostadsområden på värdefull jordbruksmark.

Politikern menar att ökningen i produktionskostnaden som uppkommer när man bygger på annan markanvändning istället för på jordbruksmark är marginell och att det istället är andra kostnader som väger tyngre. Vid några undantagsfall kan det innebära större kostnader men det är vid ytterst komplexa fall. Beslutet kommer inte att påverka kommunens ambition för byggandet inom kommunen. Politikern tror inte heller att beslutet kan komma att påverka bostadspriserna i Jönköpings kommun av samma anledning som det inte kommer att påverka produktionskostnaden. Däremot anser politikern att det hade kunnat påverka bostadsförsörjningen på kort sikt om man direkt hade stoppat all byggnation på jordbruksmark. Beslutet innebär en förändring i planeringsriktningen som omedelbart genomförs men där effekterna av beslutet kommer inte förens om fyra till fem år framåt.

Sammanfattning:

- Jönköpings kommun anser inte att markägarna i kommunen kommer att påverkas ekonomiskt av beslutet, det gäller även de byggbolag som är aktiva inom kommunen.
- Jönköpings kommun anser även att det inte kommer ske någon påverkan på bostadsförsörjningen, eftersom man låtit de beslut och processer som redan är igång att fortsätta gälla.
- Beslutet kommer inte heller enligt Jönköpings kommun att påverka bostadspriserna inom kommunen.

5.2 Omkringliggande kommuner

Omkringliggande kommuners inställning till exploatering av jordbruksmark samt hur kommunen arbetar med sin markåtkomst.

Enligt tjänstepersonen på Vetlanda kommun arbetar kommunen kontinuerligt med att köpa mark för samhällsutveckling och äger idag jordbruksmark. Vetlanda kommun har idag problem med att deras egen jordbruksmark växer igen men man har löst det genom att arrendera ut den. Tjänstepersonen upplever att jordbruksmarken i kommunen är lätt att exploatera och att exploateringen blir förhållandevis billig. Många som flyttar till Vetlanda vill enligt tjänstepersonen ha egen tomt och villa i ett attraktivt läge. Svårigheten ligger därför i att hitta attraktiva lägen inom kommunen som lockar tills sig fler invånare och skapar högre värden på bostäder.

Enligt tjänstepersonen på Habo kommun har kommunen ett litet markinnehav men hade gärna ägt mer. Habo kommun har i sin nya översiktsplan presenterat ställningstagandena kring exploatering på jordbruksmark. Enligt tjänstepersonen har områden för exploatering på jordbruksmark pekats ut eftersom dessa områden klarar av andra viktiga samhällsutvecklingsmål. Tjänstepersonen anser att det är viktigt att man bygger inåt och läker ihop tätorten. I dagsläget har Habo kommun mycket mark planlagd för bostäder, men eftersom de själva inte äger mycket mark kan det enligt tjänstepersonen bli dyrt att i framtiden få tag på mark för att utveckla samhällsviktiga byggnader.

Enligt tjänstepersonen på Nässjö kommun har kommunen jordbruksmark som delvis är utpekade som bostadsmark, men där vissa områden som är utpekade kanske inte alls är aktuella för exploatering. Tjänstepersonen menar att frågan kring exploatering på jordbruksmark har blivit mer aktuell än vad den har varit tidigare. Vidare undersöker kommunen även kompensationsmöjligheterna med att skapa ny jordbruksmark på ett annat ställe för att kompensera för den som man tagit i anspråk. Enligt tjänstepersonen har det generellt blivit svårare att komma åt mark i Nässjö kommun för att tillgodose bostadsbehovet och jordbruksfrågan har gjort det ännu svårare. Istället har kommunen valt att exploatera mark som inte är jordbruksmark.

Sammanfattning:

- Generellt tycker alla omkringliggande kommuner att jordbruksmarken är viktig samtidigt som samtliga idag äger och exploaterar jordbruksmark.
- Det skiljer sig mellan kommunerna hur man arbetar med exploatering av jordbruksmark.

Hur kommunerna ser på konsekvenserna i deras kommun av Jönköpings kommuns beslut

Enligt tjänstepersonen på Vetlanda kommun har kommunen inte blivit påverkad av Jönköpings beslut och tror inte heller det kan leda till att markpriserna i deras kommun ökar. Tjänstepersonen menar att Vetlanda kommun ligger för långt bort för att ha blivit

Ett jord(bruks)nära beslut

påverkade men att diskussionen kring jordbruksmark har blivit mer aktuell idag. Domstolarna säger nej till allt fler bygglovsärenden ute på landsbygden, oavsett om det har berört betesmark eller åkermark samt oberoende av vilken produktivitet marken har haft. Vidare menar tjänstepersonen att det hämmar kommuners landsbygdsutveckling och påverkar kommunens mål negativt. Det är viktigt i mindre samhällen att hålla landsbygden levande, samtidigt som man värnar om den jordbruksmark som har höga värden för produktion eller höga natur- och kulturvärden.

Tjänstepersonen på Habo kommun tror inte att Jönköpings beslut kan leda till nämnvärt högre markpriser i deras kommun. Habo kommun som ligger två mil från Jönköping har under en längre period kunnat attrahera invånare från Jönköping genom att erbjuda villor och småhus inom kommunen. Tjänstepersonen säger dock att man under en längre tid har sett höga tomtpriser, men att det inte beror på det aktuella beslutet utan på Jönköpings kommuns tidigare ställningstagande kring att inte bygga så mycket villor och småhus.

Enligt tjänstepersonen på Nässjö kommun har Jönköpings kommuns beslut uppmärksamats och lett till att kommunen mycket enklare har kunnat säga nej till bebyggelse på jordbruksmark. Trycket av att få bygga på jordbruksmark anser tjänstepersonen inte har ökat i kommunen på grund av Jönköpings beslut. Utan att det beror på att trycket på att bygga i allmänhet är högt. Tjänstepersonen tror inte heller att deras markpriser har gått upp på grund av beslutet. Det tjänstepersonen menar är att ökningen i markpriser beror på att fastighetspriserna, precis som trycket på byggnation, har gått upp i allmänhet. Tjänstepersonen anser att det i framtiden kommer bli svårare att bygga på landsbygden men att får hitta lösningar för att göra det möjligt och värna om landsbygden.

Sammanfattning:

- Samtliga kommuner anser att de inte har blivit påverkade av Jönköpings beslut, men att frågan har blivit mer uppmärksam.
- Konsekvenserna av restriktiviteten kring byggnation på jordbruksmark har påverkat kommunerna olika och man har även olika syn på hur man i framtiden vill arbeta med exploatering av jordbruksmark

Kommunernas inställning till att ta samma beslut som Jönköpings kommun och konsekvenserna som det skulle innebära

Enligt tjänstepersonen på Vetlanda kommun ser kommunen inte det som ett alternativ att ta samma beslut som Jönköpings kommun. Tjänstepersonen anser dock att kommunen idag inte skulle kunna köpa mark som enbart består av jordbruksmark för att bygga på. Tjänstepersonen menar även att skogsmarken är viktig för kommunen eftersom man inom kommunen har mycket träindustri. Inom kommunen finns det tillräckligt mycket jordbruksmark för att kommunen enligt tjänstepersonen ska kunna försörja kommuninvånarna om det skulle vara aktuellt. Enligt tjänstepersonen finns det inom kommunen inget ökat tryck från politikerna att bevara jordbruksmarken utan nästan tvärt om. Politikerna anser att de nekade byggloven på jordbruksmark begränsar

Vetlanda från att växa. Att skapa bostäder till ett rimligt pris är något som Vetlanda kommun enligt tjänstepersonen hela tiden tar i beaktning. Tjänstepersonen menar att det kostar lika mycket att bygga själva huset oavsett om det står i Jönköping eller Vetlanda, därför är exploateringskostnaderna viktiga för kommunen. Mark som innebär en hög exploateringskostnad hade inte varit några problem att exploatera i Jönköping eller någon annan större kommun, men i Vetlanda ser det annorlunda ut. Blir byggnationen för dyr i Vetlanda bygger man hellre sitt hus i Jönköping enligt tjänstepersonen. Tjänstepersonen anser därför att avvägningen mellan att skydda jordbruksmarken och att bygga bostäder till ett rimligt pris är en ständig balansgång.

Enligt tjänstepersonen i Habo kommun är det svårt att ta ett beslut om att inte bygga på en viss typ av mark och att det är många gråzoner i planeringen. Det är många kompromisser som behöver göras vid val av mark och enligt tjänstepersonen är det viktigt att väga fördelarna mot nackdelarna vid val av område för exploatering. Tjänstepersonen anser att kommunen behöver utveckla tätorten så att den blir sammanhängande och ibland innebär det att man behöver utveckla på jordbruksmark. Tätorter är lokaliserade på en plats av en anledning och växer utåt. Enligt tjänstepersonen kan därför jordbruksmarken tas i anspråk om det har ett stort samhällsintresse. Det finns enligt tjänstepersonen anledningar till att också bevara skogsmarken, bland annat är skogsmarken öppen för alla och fungerar som friluftsområden medan jordbruksmarken endast är till för produktion.

Tjänstepersonen på Nässjö kommun upplever att det politiska intresset av att bevara jordbruksmark har ökat i kommunen. Därför har kommunen blivit mer restriktiva till exploatering av jordbruksmark. Däremot är kommunen, enligt tjänstepersonen, inte riktigt beredd att ta samma beslut som Jönköpings kommun. Tjänstepersonen anser hellre att jordbruksmarken värderas från fall till fall och att det ska vara acceptabelt att exploatera jordbruksmark under vissa omständigheter. Anledningen till att kommunen valt att göra på det sättet är för att man även i framtiden vill kunna utvecklas och värna om landsbygden. Tjänstepersonen menar att ett problem med att ta ett sådant beslut är att beslutet blir fyrkantigt. Det tas ingen hänsyn till de enskilda fallen vilket kan vara negativt för landsbygdsutvecklingen. Enligt tjänstepersonen finns det jordbruksmark utpekad i översiktsplanen som Nässjö kommun börjar tveka till om den ska exploateras, istället funderar man på att göra om översiktsplanen och hitta andra markområden att exploatera.

Sammanfattning:

- Ingen av de omkringliggande kommunerna hade kunnat tänka sig ta samma beslut som Jönköpings kommun.
- Kommunerna ser olika konsekvenser och utmaningar med att eventuellt ta samma beslut som Jönköpings kommun.

5.3 Bostadsutvecklare

De olika bostadsutvecklarnas pågående projekt i Jönköpings kommun och deras inställning till att bygga på jordbruksmarken

Enligt tjänstepersonen på Peab Bostad har bolaget två pågående projekt i Jönköpings kommun. Bolaget äger idag ingen mark i kommunen men arbetar ständigt med att hitta mark att utveckla. När det blir ont om byggbar mark inom staden börjar man enligt tjänstepersonen att söka sig utanför. Det vanligaste är att jordbruksmarken är i direkt anslutning till staden, vilket gör det naturligt att bygga ut på den. Enligt tjänstepersonen på Peab Bostad är det en svår avvägning om man ska bygga på jordbruksmark eller inte. Tjänstepersonen menar att man i varje fall måste undersöka hur produktiv jordbruksmarken är. Om det är bra jordbruksmark ska den inte bebyggas.

Enligt tjänstepersonerna på Lustgården AB har bolaget vid tidpunkten för intervjun inga pågående projekt i Jönköping. Bolaget väntar på antagandet av en detaljplan i gamla industriområdet Munksjöstaden som förhoppningsvis vinner laga kraft under sommaren. Bolaget har även mark i nästa etapp av Södra Munksjö projektet och i ett område norr om Jönköping som heter Lövhagen. Marken i området Lövhagen definierar tjänstepersonerna på Lustgården AB själva som gammal betesmark som vuxit igen. Enligt tjänstepersonerna är marken direkt olämplig som betesmark och det går inga djur på marken idag. Bolaget har dock enligt tjänstepersonerna redan tidigare fått nej på sin ansökan om planbesked för området, vilket har berott på trafiksituationen mellan Jönköping och Bankeryd.

Enligt tjänstepersonerna på Skanska projektutveckling kommersiellt har bolaget fem pågående projekt i Jönköpings kommun av olika slag. Bolaget har inte ägt någon jordbruksmark utan arbetar främst med att utveckla gammal industrimark i centrala lägen eller skogsfastigheter. Tjänstepersonerna menar att bolaget troligtvis aldrig har byggt på jordbruksmark i Jönköpings kommun men att man har gjort det i Habo kommun. I Habo kommun ligger jordbruksmarken runt staden och där har det mest naturliga varit att utveckla på jordbruksmarken.

Enligt tjänstepersonen på Tosito AB har bolaget mellan sex och sju projekt igång i Jönköpings kommun. Projekten befinner sig i olika faser men ingen av dem är på jordbruksmark. Däremot har bolaget ett stort projekt på gång i Habo kommun där man exploaterar jordbruksmark. I projektet har Tosito AB själva tagit initiativet tillsammans med en lokal bonde att flytta den bördiga jorden till ett mindre bra skogsområde. Genom att göra på det här sättet menar tjänstepersonen att man tar vara på jordbruksmarken och samtidigt som man kan utveckla staden på ett smidigt sätt. Tjänstepersonen menar att det inte finns något egenvärde av att ha jordbruksmark mitt inne i stan.

Enligt tjänstepersonen på Lärken Fastigheter arbetar bolaget kontinuerligt med att förvärva markområden som bolaget sedan utvecklar. Bolaget äger idag en del jordbruksmark, eftersom mark oftast innehåller olika markanvändningar. Lärken Fastigheter är enbart verksamma inom Jönköpings kommun och har enligt

tjänstepersonen tillsvidare inga planer på att i framtiden etablera sig i andra kommuner. Tjänstepersonen menar att bolaget inte har något intresse av att bygga på jordbruksmark för sakens skull utan vill fokusera på att bygga en attraktiv stad.

Sammanfattning:

- Samtliga bostadsutvecklare arbetar med att förvärva mark.
- Omfattningen på både innehavet av mark och mängden projekt varierar mellan de olika bostadsutvecklarna i Jönköpings kommun.
- Vissa bostadsutvecklare anser att exploatering av jordbruksmark är nödvändigt för att skapa en sammanhållen stad.

Om bostadsutvecklarna anser att de har blivit påverkade av beslutet och vilka konsekvenser de tror beslutet eventuellt kan leda till

Enligt tjänstepersonen på Peab Bostad har bolaget inte markant blivit påverkat av beslutet i nuläget. Däremot tycker tjänstepersonen att det generellt inte kommer ut några markanvisningar i kommunen och att det är svårt att hitta byggbar mark. Den marken som är kvar har enligt tjänstepersonen ofta dåliga grundläggningsförhållanden, vilket innebär att det finns en anledning till att den inte exploaterats. Tjänstepersonen menar att det man får göra istället för att bygga på jordbruksmark är att använda alternativ mark som exempelvis skogsmark. Däremot krävs det större markarbeten innan det går att bygga på skogsmark. Om skogsmarken inte är i direkt anslutning till staden kan det innebära att man behöver bygga vägar på exempelvis jordbruksmark. Tjänstepersonen anser även att konsekvenserna av beslutet kan innebära att staden slutar växa när alla bra lägen tar slut och kommunen inte har någon bra lösning på problemet. Invånarna kommer att flytta till andra kommuner vilket enligt tjänstepersonen kommer påverka Jönköpings kommuns tillväxt.

Tjänstepersonerna på Lustgården AB menar att deras bolag inte har blivit påverkat av beslutet än men att de är osäkra på om bolaget kommer bli påverkat i framtiden. Anledningen till att tjänstepersonerna är osäkra beror på att de inte vet vad kommunen i framtiden kommer klassa bolagets mark i Lövhagen som. Skulle kommunen bestämma att marken är att klassa som jordbruksmark och därmed inte får bebyggas skulle det enligt tjänstepersonerna innebära avsevärda konsekvenser för bolaget. Hur definitionen av marken kommer tolkas är enligt tjänstepersonerna avgörande för deras framtida utveckling. Bolaget väntar nu enligt tjänstepersonerna på den nya fördjupade översiktsplanen där man hoppas på att detta område är utpekade för bostäder. Tjänstepersonerna menar även att bolaget kan bli mer påverkat i framtiden samt att andra fastighetsägare också kan bli påverkade av beslutet, eftersom det troligtvis är fler som är intresserade av mark i närheten av staden för framtida exploatering. Den jordbruksmark som är i närheten av staden kommer efter beslutet inte längre vara möjlig att bygga på, vilket innebär att man istället bli tvungen att ta fin skogsmark i anspråk. Tjänstepersonerna ser även ett problem med att jordbrukare kan lura systemet och plantera igen sin jordbruksmark för att senare kunna exploatera den.

Ett jord(bruks)nära beslut

Tjänstepersonerna har upplevt redan innan beslutet att människor som inte kan bygga sina bostäder inom kommunen istället letar i andra kommuner.

Tjänstepersonerna på Skanska projektutveckling kommersiellt tror att bolaget har blivit positivt påverkat av Jönköpings beslut att förbjuda byggnation på jordbruksmark, eftersom bolagets fokusområde är utveckling av stora projekt i stadsmiljöer. Dock saknar tjänstepersonerna en djupare analys av beslutet för att kunna svara fullt ut på frågan om bolaget blivit påverkat. Att Jönköpings kommun aktivt har drivit frågan om förtätning har gynnat Skanska projektutveckling kommersiellt i deras projekt, eftersom bolaget fokuserar på utveckling i stadsmiljöer. Enligt tjänstepersonerna har bolaget därför inte varit särskilt intresserad av beslutet. Eftersom bolaget inte äger någon jordbruksmark i Jönköpings kommun har de inte heller blivit ekonomiskt påverkade av beslutet. Däremot upplever tjänstepersonerna att det kanske kommer ut färre markanvisningar i Jönköpings kommun. Jönköpings kommun har, precis som många andra större städer i Sverige, bostadsbrist och eftersom inga villor byggs anser tjänstepersonerna att det har varit lättare för Skanska projektutveckling kommersiellt att få sålt sina lägenheter i kommunen. Tjänstepersonerna menar att det sker en befolkningsförändring när exempelvis barnfamiljer som vill bo i villa väljer att flytta till en annan kommun som kan erbjuda det. Ett exempel är Habo kommun som erbjuder villor som de byggt på jordbruksmark.

Tjänstepersonen på Tosito AB menar att bolaget inte alls har blivit påverkat av beslutet och tror inte heller bolaget kommer bli påverkat på lång sikt. Bolaget har aldrig exploaterat jordbruksmark i Jönköpings kommun och historiskt har de utvecklat många bostäder i stadsnära och centrala lägen. Tjänstepersonerna på Tosito AB menar att bolaget är mer intresserade av detaljplaner med högre exploateringsgrad och väljer därför att bygga centralt. Enligt tjänstepersonen kan beslutet bli positivt för staden eftersom Jönköpings kommunen äger lite mark själva. Genom att införa bestämmelser tar kommunen tillbaka lite av makten för att kunna styra stadsutvecklingen. Det är dock viktigt enligt tjänstepersonen att kommunen planerar staden så att den blir logiskt uppbyggd och att utvecklingen styrs åt rätt riktning.

Tjänstepersonen på Lärken Fastigheter anser att beslutet kan komma att påverka bolaget som markägare. Men eftersom beslutet är ett inriktningsbeslut menar tjänstepersonen att det idag är svårt att säga hur stor den påverkan blir och vad beslutet kommer att betyda både på kort och lång sikt. Tjänstepersonen tror också att många inte riktigt vet hur man behöver anpassa sig när det kommer ett sådant här beslut. Tjänstepersonen menar att beslutet är ett sätt för kommunen att peka på att frågan är viktig men att lösningen på problemet mer handlar om att ta fram en modell som fungerar. Eftersom kommunen enligt tjänstepersonen redan har gjort undantag måste kommunen ta fram en fungerande modell för att både kunna utveckla staden samtidigt som man skyddar jordbruksmarken. Tjänstepersonen förutsätter att bolaget i framtiden ska kunna bygga på den jordbruksmark som de äger idag, trots beslutet. Enligt tjänstepersonen är det viktigt att kommunen skapar ett system för att kunna ersätta jordbruksmarken som kommer bli exploaterad på sikt. Tjänstepersonen menar även att frågan inte bara handlar om att en enskild kommun ska ta ett beslut, utan för att få den

långsiktiga effekten som beslutet syftar till att ge måste man tänka ur ett nationellt perspektiv.

Sammanfattning:

- Inget av bostadsutvecklarna har upplevt någon negativ påverkan av beslutet varav majoriteten inte upplevde någon påverkan alls.
- Bostadsutvecklarna såg olika eventuella konsekvenser av beslutet i framtiden.
- Samtliga bostadsutvecklare ansåg att det är viktigt att Jönköpings kommun utvecklar staden hållbart i framtiden.

Om bostadsutvecklarna anser att beslutet kan leda till dyrare bostäder i framtiden och deras ekonomiska avvägning vid val av projekt

Tjänstepersonen på Peab Bostad pekar på att markkostnaderna är en stor del av projektet. Ju krångligare det är att grundlägga och ansluta olika funktioner desto dyrare blir projektet. Däremot går det i vissa fall att hitta skogsmark med bra grund. Tjänstepersonen anser att läget är en viktig faktor vid val av mark men att även föroreningsgraden och grundförhållandena har en avgörande roll. Tjänstepersonen menar även att det generellt är mycket billigare att bygga när det inte krävs några markförberedelser och att lägre produktionskostnader resulterar i billigare bostäder. Tjänstepersonen menar också att byggrätterna har stor betydelse för om det blir lönsamt att exploatera marken.

Tjänstepersonerna på Lustgården AB tror att effekten av sämre lägen och sämre markförhållanden leder till en högre produktionskostnad, samtidigt som försäljningsvärdet blir sämre. Eftersom produktionskostnaden styr hyressättningen anser tjänstepersonerna att hyrorna kommer bli påverkade. Tjänstepersonerna menar att skogsmark inte skulle vara sådan mark som skulle innebära en större kostnad eftersom man eventuellt kan göra en vinst på virket från marken. Tjänstepersonerna menar att det är kostnaden av att bygga tillsammans med läget som är avgörande vid val av mark att bebygga. Tjänstepersonerna anser att det är tydligt att varje extra åtgärd man måste göra med marken innebär en kostnad och att bostäderna blir dyrare.

Tjänstepersonerna på Skanska projektutveckling kommersiellt anser att produktionskostnaden kan komma att öka om utbudet på mark minskar, eftersom ett mindre utbud av mark kommer leda till högre markpriser. Markpriserna kommer att bli högre delvis för att marken blir en bristvara, men även för att annan markanvändning som exempelvis skogsmark är mer kostsamt att iordningställa än jordbruksmark. Tjänstepersonerna menar även att den mark som kommer att kunna bebyggas inte kommer vara den mest lämpade rent byggtkniskt. Bostadsutvecklarna kommer att acceptera den marken som erbjuds eftersom byggbar mark kommer vara en bristvara. Högre markpriser kommer enligt tjänstepersonerna leda till högre boendepriiser. Vid val av mark är det enligt tjänstepersonerna viktigt för Skanska projektutveckling kommersiellt att ekonomin går ihop och att man tar hänsyn till miljöaspekterna. Tjänstepersonerna anser att det är ett bra beslut som kommunen tagit men att den

strategi som kommunen tar fram för den fortsatta bostadsutvecklingen behöver vara tydlig och långsiktig.

Tjänstepersonen på Tosito AB anser att om produktionskostnaderna går upp kan det innebära stora problem, men att kostnaderna inte kommer öka på grund av beslutet. Tjänstepersonen menar att iordningställandet av marken inte är den stora delen i produktionskostnaden, dock med undantag för om marken behöver saneras. Tjänstepersonen tror att beslutet kan leda till ett högre pris för villor, eftersom det är relativt enkelt att utveckla villor på jordbruksmark samtidigt som efterfrågan på villor i kommunen är stort. Tjänstepersonen menar även att kostnaden för ett projekt får bli höga om projektet senare genererar i ännu högre intäkter, eftersom det i slutändan är resultatet som är det viktiga.

Tjänstepersonen på Lärken Fastigheter anser inte att produktionskostnaden kommer att bli högre på grund av beslutet. Däremot menar de att kostnaderna för kommunen kommer att öka till följd av att staden och infrastrukturen kommer bli mer utspridd. Tjänstepersonen anser inte heller att det skulle vara någon skillnad kostnadsmässigt att bygga på jordbruksmark respektive skogsmark, eftersom jordbruksmark också kan vara mindre bra att bygga på. Dock anser tjänstepersonen att intäkterna av bostäderna minskar när man bygger längre från centrum eftersom läget är sämre samt att begränsningar i hur mycket man kan bygga kommer att leda till högre bostadspriser, vilket i sin tur kan leda till segregation.

Sammanfattning:

- Flera av bostadsutvecklarna anser att om produktionskostnaderna blir höga kan det innebära problem med lönsamheten i projekt.
- Bostadsutvecklarna menar även att höjda markpriser och högre produktionskostnader kan komma att leda till högre bostadspriser.
- Majoriteten anser inte att beslutet kan leda till högre produktionskostnaderna men att läget har stor betydelse.

5.4 Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsens inställning och delaktighet i beslutet

Tjänstepersonen på Länsstyrelsen i Jönköpings län såg generellt positivt på Jönköpings beslut om att inte längre bygga på jordbruksmark. Länsstyrelsen har enligt tjänstepersonen inte varit delaktiga i beslutet, men tror att kommunen eventuellt kan ha tagit hjälp av enskilda experter på Länsstyrelsen i vissa sakfrågor. När det gäller frågor angående jordbruksmark kan länsstyrelsen enbart rådge kommunerna och erbjuda vägledning. Tjänstepersonen menar att kommunen har kunnat vara snabba i frågan tack vare att man redan innan hade gjort en ekosystemstjänstanalys över kommunen.

Sammanfattning:

- Länsstyrelsen i Jönköpings län ser positivt på Jönköpings beslut men har inte varit delaktiga i beslutet.

Länsstyrelsens inställning till om beslutet kan komma att påverka bostadsbyggandet samt annan markanvändning

Tjänstepersonen på Länsstyrelsen menar att det är för tidigt för att kunna avgöra konsekvenserna av beslutet. Det är först när kommunen har tagit fram sin nya fördjupade översiktsplan som konsekvenserna blir tydliga. Tjänstepersonen har upplevt att det har blivit en diskussion kring ämnet och att andra politiker i andra kommuner har insett att frågan är viktig. Att man idag inte upplever några konsekvenser av beslutet beror, enligt tjänstepersonen, på att kommunen låter de projekt som påbörjats att fortsätta som planerat. Det kommer därför ta ett par år innan någon upplever några konsekvenser. Länsstyrelsen menar att det i dagsläget inte finns någon risk för att några andra allmänna intressen skulle komma i kläm i den nya fördjupade översiktsplanen.

Tjänstepersonen nämner även att förutsättningarna för att ta ett sådant beslut kan se väldigt olika ut för de olika kommunerna i länet, beroende på hur mycket jordbruksmark kommunen består av. Villaområden är sådana områden som eventuellt kan ta mycket jordbruksmark i anspråk och tjänstepersonen har redan innan beslutet upplevt att villabebyggelsen har flyttat ut från Jönköping. Tjänstepersonen anser att det kan vara lättare för Jönköpings kommun, jämfört med andra kommuner, att ta ett sådant beslutet eftersom kommunen redan fokuserar på omvandling och förtätning.

Sammanfattning:

- Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att det är för tidigt att säga något om konsekvenserna av beslutet, men upplever inte att några andra allmänna intressen kan komma i kläm i den nya fördjupade översiktsplanen.
- Länsstyrelsen menar även att förutsättningarna för att ta samma beslut som Jönköpings kommun varierar mellan olika kommuner i länet.

Länsstyrelsens inställning till avvägningen mellan jordbruksmark och annan markanvändning i länet

Jönköpings län skiljer sig enligt tjänstepersonen jämfört med andra län när det gäller hur man ser på avvägningen mellan betesmarken och åkermarken. Skillnaden är att Jönköpings län inte ser att åkermarken är viktigare än betesmarken, utan att de olika markanvändningarna är på samma nivå. Det handlar inte heller om att bara skydda den bästa jordbruksmarken utan att all jordbruksmark är bra. Tjänstepersonen säger att det finns många ytor att exploatera inom kommunen som inte är jordbruksmark, men har inget svar på vad Länsstyrelsen anser om att Jönköpings kommun främst ska ersätta jordbruksmarken i översiktsplanen med skogsmark.

Ett jord(bruks)nära beslut

Vid frågor om igenvuxen jordbruksmark följer länsstyrelsens rådgivning praxis, om jordbruksmarken har brukats i närtid anses jordbruksmarken vara brukningsvärd. Enligt tjänstepersonen är ofta marken som har vuxit igen inte den stadsnära jordbruksmarken utan den som ligger längre bort. Under de senaste åren har tjänstepersonen sett att det byggts på stadsnära jordbruksmark som fortfarande varit aktiv. Tjänstepersonen anser inte heller att kompensera jordbruksmark, genom att flytta på jordmassor från den jordbruksmark som man ska bygga, är något som de rekommenderar eller tycker att man ska jobba vidare med i nuläget.

Sammanfattning:

- Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att betesmarken och åkermarken är lika mycket värda.
- Länsstyrelsen menar att man hela tiden måste väga jordbruksmarkens värde mot kommunernas utveckling.
- Länsstyrelsen anser inte heller att kompensation i form av att flytta på jordmassorna i nuläget är någon bra lösning.

6 Analys och diskussion

Hur ser aktörerna att lokaliseringen av nya bostäder kommer att påverkas av beslutet?

Aktörerna såg olika på frågan om hur lokaliseringen av nya bostäder kommer att påverkas av beslutet. Många av bostadsutvecklarna såg inte någon påverkan i nuläget av deras val av lokalisering för nya bostäder. De omkringliggande kommunerna såg inte heller någon större påverkan. Däremot har alternativa lokaliseringar för framtida utveckling diskuterats samt att läget har en stor betydelse.

De verksamma aktörerna i Jönköpings kommun ser olika på hur deras val av lokaliseringen för nya bostäder kommer bli påverkade efter beslutet. Många av de intervjuade aktörerna fokuserar redan på utveckling i stadsnära lägen och menar därför att de inte har blivit påverkade av beslutet. Både Lustgården AB och Lärken Fastigheter har jordbruksmark i deras ägo som de antagligen funderat på att utveckla, men som de nu får avvakta med. Tjänstepersonen på Peab Bostad menar även att det är svårt att avväga om man ska bygga på jordbruksmark eller inte. Jönköpings kommun håller på att ta fram en ny fördjupad översiktsplanen, vilket gör det svårt att avgöra i nuläget hur lokaliseringen av nya bostäder kommer bli påverkad.

Utifrån bakgrunden och intervjuerna kan det konstateras att den nya fördjupade översiktsplanen har en stor påverkan på var man i framtiden kommer få exploatera. Även om översiktsplaner inte är juridisk bindande används den som vägledning både för tjänstepersonerna på kommunen samt för bostadsutvecklarna. Översiktsplanen ska spegla politikernas åsikter kring den framtida stadsutvecklingen och är en central del i kommunens arbete, detsamma gäller för den fördjupade översiktsplanen. Bostadsutvecklarna kan använda sig av översiktsplaner när de planerar inför framtida områden att exploatera. I intervjuerna framgick det däremot att det är vanligare för bostadsutvecklarna att vänta tills det kommer ut markanvisningar från kommunen men att det finns några som äger mark strategiskt för framtida utveckling.

Det kan utifrån teorin och intervjuerna konstateras att läget har stor betydelse för var man väljer att bygga nya bostäder. Enligt teorin är betalningsviljan för mark högre i centrala delar och enligt intervjuerna vill de flesta bostadsutvecklare bygga centralt. Att läget har en stor betydelse för framtida utveckling var något som de omkringliggande kommunerna var väl medvetna om. Tjänstepersonen på Vetlanda kommun påpekade att det är viktigt för deras kommun att hitta attraktiva lägen för ny bebyggelse för att locka till sig fler invånare till kommunen. Tjänstepersonen på Habo kommun ansåg också att läget på bostäderna har en stor betydelse och att det även är viktigt att planera för en sammanhållen stad.

Vidare har markanvändningen och markförhållandena stor betydelse för valet av områden för exploatering. Det kan utifrån intervjuerna och teorin konstateras att jordbruksmarken är den lättaste markanvändningen att exploatera. Det kan även

konstateras att det är vanligast att exploatera villor på jordbruksmark, delvis eftersom man ofta bygger villor utanför stadens centrala delar men också för att kostnaden av att iordningställa villatomter är billigare på jordbruksmark. Under intervjuerna har det uppmärksamats att villabebyggelsen i Jönköpings kommun har förändrats. Tjänstepersonerna menar däremot att det inte är en konsekvens av beslutet utan beror på kommuns tidigare ställningstaganden. Det som går att konstatera utifrån intervjuerna är att det knappt byggs nya villor i Jönköpings kommun och att de som finns där idag är dyra, vilket leder till att folk som vill bo i villor söker sig utanför Jönköpings kommun.

När det inte längre är möjligt att exploatera jordbruksmark måste andra lokaliseringar undersökas. Alternativa lokaliseringar som har lyfts under intervjuerna är förtätningssområden och skogsmark. Förtätning är något som de flesta kommuner redan arbetar med och något som Jönköpings kommun i första hand vill fokusera på. Det innebär att kommunen hela tiden måste väga fördelarna med att inte bygga på värdefull mark runt staden mot nackdelarna som förtätning för med sig. Om man förtätar en stad till dess bristningsgräns pekar teorin på att invånarna flyttar därifrån eftersom nyttan av att bo i den staden minskar när livskvaliteten blir sämre.

När förtätning inte längre är möjlig är det mest naturliga att staden växer utåt. Markanvändningen som är i direkt anslutning till staden kan se olika ut beroende på kommun. Exempelvis är Habo kommun en kommun där staden omgärdas av jordbruksmark vilket försvårar för dem att utveckla en sammanhållen stad om de hade tagit samma beslut som Jönköpings kommun. I andra kommuner är det kanske skogsmark som är i direkt anslutning till staden. Tjänstepersonen på Länsstyrelsen i Jönköpings län menar att den jordbruksmark som ligger runt städerna och exploateras oftast är aktiv. Det innebär att när en stad växer utåt tar man aktiv jordbruksmark i anspråk och är en konsekvens som man får väga in. Jönköpings kommun menar att om det inte längre är möjligt att förtäta ska skogsmark tas i anspråk. Jönköpings kommun har en del skogsmark som skulle kunna vara möjlig att exploatera men om den inte är i direkt anslutning till staden kan det innebära att vägar kommer behöva dras över jordbruksmark. Om skogsmarken är lokaliserad längre från centrum innebär det även att det blir längre transportsträckor till stadens centrum, vilket är negativt för miljön.

Vidare lyfts frågan om jordbruksmarken ska anses vara mer värdefull än skogsmarken. Tjänstepersonen på Habo kommun menar att skogsmarken är viktig eftersom den är öppen för alla och fungerar som friluftsområden, medan jordbruksmarken endast är till för produktion. Enligt 3 kap. 4 § MB ska alternativa lokaliseringar alltid prövas, men om det står mellan jordbruksmark och skogsmark ska den mark som har bäst biologisk produktionsförmåga undvikas. Frågan blir därför om Jönköpings kommun i praktiken alltid kommer att välja att exploatera skogsmark istället för jordbruksmark eller om en viss avvägning ändå kommer behöva göras.

I samband med beslutet bestämde Jönköpings kommun att de skulle undersöka möjligheterna till att kompensera för jordbruksmark som ändå måste exploateras. Enligt politikern i Jönköpings kommun anses igenvuxen jordbruksmark som möjlig

mark att kompensera med. Tosito AB har i Habo kommun testat att kompensera för den jordbruksmarken de tog i anspråk vid bebyggelse genom att flytta den bördiga jorden till ett mer lämpligt markområde. Tjänstepersonen på Länsstyrelsen menar däremot att detta inte är någon bra lösning och inget som man bör jobba vidare med. Tjänstepersonen på Lärken Fastigheter tror däremot att det kan vara en bra lösning och menar att det är viktigt att skapa ett system för att kunna ersätta jordbruksmark som kommer bli exploaterad på sikt. Slutsatsen är att kompensation är en möjlighet, men att effekterna behöver undersökas vidare.

Att Jönköpings kommun tar ett beslut om att inte bygga på jordbruksmark är positivt för den framtida livsmedelsproduktion men kan innebära konsekvenser på lokalisering av nya bostäder om ingen långsiktig och hållbar lösning tas fram. De nya fördjupade översiktsplanerna kommer göra det tydligare för bostadsutvecklarna var den framtida lokaliseringen av nya bostäder kommer vara. Enligt den intervjuade politiken i Jönköpings kommun kommer beslutet inte påverka kommunens ambition för byggandet inom kommunen, vilket är positivt för kommunens framtida utveckling. Utifrån intervjuerna kan det konstateras att lokaliseringen av nya bostäder inte kommer bli påverkad på kort sikt eftersom de beslut och processer som redan är igång kommer fortsätta att gälla. Däremot är det osäkert om lokaliseringen kommer påverkas på lång sikt eftersom flera av aktörerna uppmärksammade olika konsekvenser.

Hur ser aktörerna att prispåverkan på bostäder och mark kommer att utvecklas efter beslutet?

Ingen av de intervjuade aktörerna ser någon direkt prispåverkan på bostäder eller mark av beslutet. Dock finns det en medvetenhet om att det eventuellt kan komma att ske i framtiden. I teorin framgår det att det bör bli en prispåverkan på både bostäder och mark.

I intervjuerna var det ingen av aktörerna som såg någon direkt prispåverkan av beslutet på vare sig bostäder eller mark. Det var några av tjänstepersonerna från de omkringliggande kommunerna som i intervjuerna sa att priset på mark i deras kommuner generellt har ökat under de senaste åren. Det beror dock inte på Jönköpings kommuns beslutet utan på att efterfrågan på bostäder generellt har ökat.

Beslutet kan däremot leda till ökade markpriser. När Jönköpings kommun inte tillåter exploatering av jordbruksmark stryker kommunen utbudet av exploateringsbar mark, vilket leder till ett efterfrågeöverskott. Efterfrågeöverskottet som skapas när utbudet begränsas kommer i sin tur att leda till ökade priser på exploateringsbar mark. Tidigare forskning visar att regleringen av markanvändningar leder till ökade bostadspriser och att konstgjorda hinder på marknaden minskar antalet nybyggda bostäder. Eftersom regleringar generellt gör utbudet på bostäder och mark oelastiskt bör Jönköpings relativt starka reglering innebära en motsvarande kraftig ökning av både mark- och bostadspriset. Däremot är det inget som politikern från Jönköpings kommun bekräftar.

Eftersom jordbruksmarken inte kommer kunna exploateras görs bedömningen att markpriset på annan markanvändning ökar. Ett exempel på mark som kan komma att öka i pris är skogsmark, speciellt med hänsyn till att politikern från Jönköpings kommun säger att den jordbruksmark som var utpekad i den gamla översiktsplanen primärt kan komma att ersättas av skogsmark. Det kan innebära konsekvenser som att fler kommer att se ett värde i att sälja sin stadsnära skogsmark för exploatering, vilket innebär att den stadsnära skogsmarken kan komma att försvinna. Det kan även konstateras att det finns en osäkerhet i prispåverkan av beslutet beroende på om marken definieras som jordbruksmark. Om marken definieras som jordbruksmark kan det innebära kraftig minskning av värdet. Beslutet kan innebära att mängden jordbruksmark som överges och växer igen i Jönköpings kommun kommer öka. Bedömningen görs att jordbruksmarken riskeras att överges när den inte längre anses vara lönsam att bruka eftersom fastighetsägaren inte längre har någon möjlighet att omvandla marken till något annat.

I teorin om tillväxtbegränsningar konstateras att skillnaden i nyttorna mellan en reglerad stad och en oreglerad stad jämnas ut med hjälp av ökningarna i bostadspriset och densiteten i den reglerade staden. Eftersom förtätning är Jönköpings huvudstrategi behöver ökningen i densitet inte vara negativ för kommunen. Dock leder en högre densitet i en stad till en minskad nytta för invånarna. Marknaden arbetar mot verktyget genom en ökning i både pris och densitet, samtidigt som den skapar egna negativa effekter som i sin tur måste åtgärdas. Det innebär att marknaden hade varit mer

väl fungerande utan tillväxtbegränsningen, vilket även bör gälla för Jönköpings kommun.

Mark- och bostadspriset i omkringliggande kommuner kan komma att påverkas av beslutet, eftersom det i teorin är tydligt att tillväxtbegränsningar inte bara kan leda till prisökningar inom en stad utan inom en hel storstadsregion. Priserna kan även påverkas med hänsyn till att effekterna av vissa beslut eller regleringar inte begränsas av den politiska gränsen, utan av den ekonomiska gränsen. Trots det var det ingen av tjänstepersonerna från de omkringliggande kommunerna som i sina intervjuer sa att de trodde att beslutet skulle innebära någon påverkan på deras kommuns markpriser. Utifrån intervjun med tjänstepersonen på Vetlanda kommun kan slutsatsen dras att det finns en medvetenhet hos kommunerna att de kommuner som ligger nära Jönköpings kommun eventuellt kommer bli påverkade. I intervjun sa tjänstepersonen på Vetlanda kommun att deras kommun låg för långt bort för att kunna bli påverkade, vilket visar att personen tror att det kan finnas en påverkan hos andra kommuner som ligger närmre.

I intervjuerna med bostadsutvecklarna framgick det att flera av tjänstepersonerna ansåg att det redan idag finns en brist på byggbar mark i Jönköpings kommun. Bostadsutvecklarna kan bli tvungna att acceptera att bygga på den mark man kommer åt, vilket tyder på att bostadsutvecklarna redan nu har ont om valmöjligheter. När utbudet blir mer begränsat och priset på exploateringsbar mark ökar kan det konstateras att bostadsutvecklarna blir påverkade ytterligare eftersom valmöjligheterna kommer bli ännu mindre. Bostadsutvecklarna kommer även att få betala ett högre pris för bostäderna med hänsyn till höjda markpriser. Den tilldelade marken kan eventuellt också innebära större och dyrare förarbeten. Både det höjda markpriset och de eventuella förarbetena kan innebära att bostadsutvecklarna måste ta mer betalt för bostäderna för att kunna täcka dessa kostnader.

I Jönköpings kommun är det primärt privatpersoner som äger marken och som kommer ta del av de eventuella prisförändringarna som sker av beslutet. Det innebär även att det kommer vara privatpersonerna som styr hur utbudet på exploateringsbar mark kommer att se ut i Jönköpings kommun i framtiden. När den utbudna kvantiteten begränsas innebär det inte bara en prispåverkan på bostäder utan även en förlust för hela samhället. Både konsumenter och producenter kommer bli påverkade, eftersom marknaden inte kommer vara lika effektiv som den hade kunnat vara. Vidare görs bedömningen att det som räddar bostadsmarknaden i Jönköpings kommun i nuläget är det faktum att man låter pågående projekt att fortsätta. Utifrån den presenterade teorin är det tydligt att flera olika aktörer inom bostadsmarknaden kommer att bli påverkade av beslutet.

Hur ser de omkringliggande kommunerna att de skulle påverkas av att anta samma beslut?

Ingen av de intervjuade omkringliggande kommunerna hade kunnat tänka sig att ta samma beslut som Jönköpings kommun. Konsekvenserna som ett sådant beslut hade kunnat resultera i för de omkringliggande kommunerna hade försvårat kommunernas utveckling.

Enligt tjänstepersonerna på Nässjö, Vetlanda och Habo kommun hade kommunerna inte kunnat ta samma beslut som Jönköpings kommun. Kommunerna menar att beslutet i sin form inte hade passat deras kommuner. Tjänstepersonen på Vetlanda kommun menar att det hade varit negativt för kommunens utveckling om man införde ett sådant beslut. Vetlanda kommun vill kunna erbjuda attraktiv mark för bostadsbebyggelse och deras ambition är att växa. Kommunen hade däremot inte kunnat tänka sig köpa och exploatera ren jordbruksmark. I Nässjö kommun har beslutet uppmärksamats och man har upplevt att det politiska intresset av att bevara jordbruksmark har ökat i kommunen. Tjänstepersonen på Habo kommun menar att det viktigare att utveckla en sammanhållen stad och att det därför kan vara svårt att ta ett sådant beslut.

Vetlanda kommun har, till skillnad från de andra kommunerna, haft en negativ befolkningsutveckling vilket kan försvåra möjligheterna för dem att ta ett liknande beslut. Tjänstepersonen på Vetlanda kommun menar att många som flyttar till Vetlanda vill bo i villor och att man måste hitta attraktiva platser inom kommunen som gör att folk vill flytta dit. Tjänstepersonen på Vetlanda kommun har sedan tidigare upplevt att domstolarna säger nej till många bygglovsärenden på jordbruksmark, vilket är negativt för kommunens utveckling. Enligt tjänstepersonen på Nässjö kommun har de också upplevt svårigheter i att tillgodose bostadsbehovet och att jordbruksfrågan har gjort det ännu svårare. I Habo kommun har man enligt tjänstepersonen valt att exploatera jordbruksmark av den anledningen att dessa områden klarar av andra viktiga samhällsutvecklingsmål. Utifrån intervjuerna kan slutsatsen dras att jordbruksmarksfrågan har blivit mer aktuell än vad den tidigare varit. Även om kommunerna i vissa undantagsfall ser ett behov av att exploatera jordbruksmark har de inte alltid den möjligheten på grund av att domstolen hindrar dem.

Att jämföra kommuner som Nässjö, Vetlanda och Habo med Jönköpings kommun kan vara problematiskt eftersom Jönköpings kommun är större och förutsättningarna för kommunernas utveckling ser olika ut. Därför anses en kommun som Jönköpings kunna ta drastiska beslut när det kommer till deras utveckling än de mindre kommunerna som i dagsläget inte har samma möjligheter. Den intervjuade politikern i Jönköpings kommun menar att det är möjligt för alla kommuner att utvecklas samtidigt som man skyddar den bästa jordbruksmarken. Det finns undantag som fortfarande kommer göra det möjligt att främja en god landsbygdsutveckling och att det är nödvändigt att införa ett beslut för att bevara jordbruksmarken. Det positiva med beslutet är att Jönköpings kommun värnar om bevarandet av jordbruksmarken, vilket även de andra intervjuade kommunerna var måna om. Det tar lång tid att utveckla bra jordbruksmark och den är viktig för livsmedelsförsörjningen.

Ett jord(bruks)nära beslut

Den intervjuade tjänstepersonen på Länsstyrelsen i Jönköpings län menar att förutsättningarna för att ta ett sådant beslut kan se olika ut beroende på hur mycket jordbruksmark kommunerna består av. En stor del av Habos tätort omgärdas av jordbruksmark och i översiktsplanen föreslås byggnation på jordbruksmark. Tjänstepersonen på Habo kommun menar att kommunen är positiv till byggnation på jordbruksmark men att det ska ske varsamt. Både Nässjö och Habo kommun angränsar till Jönköpings kommun medan Vetlanda kommun ligger en bit bort.

Vilken påverkan tror de olika aktörerna att beslutet kommer att ha på deras verksamhet?

Svaret på frågan om verksamheterna blir påverkade skiljer sig mellan bostadsutvecklarna och tidigare forskning. Det finns däremot en medvetenhet hos bostadsutvecklarna att beslutet eventuellt kan leda till konsekvenser i framtiden.

Svaret på frågan om de blivit påverkade av beslutet skiljer sig mellan intervjuerna med bostadsutvecklarna. Majoriteten av tjänstepersonerna från bostadsutvecklarna ansåg inte att deras verksamhet blivit påverkade av beslutet. Svaren från tjänstepersonerna på Skanska projektutveckling kommersiellt och Lustgården AB var de två svar som skiljde sig. Tjänstepersonerna på Skanska projektutveckling kommersiellt menade att bolaget blivit positivt påverkat, eftersom företaget främst fokuserar på förtätning. Tjänstepersonerna på Lustgården AB sa i intervjuerna att de idag har mark som de vill exploatera men som eventuellt kan definieras som jordbruksmark. För Lustgården AB hade ett negativt besked kunnat innebära att bolagets hela utvecklingsverksamhet hade behövts läggas ner. Svaret från tjänstepersonerna på Lustgården AB visar på eventuella konsekvenser som kan bli till följd av beslutet.

Trots att majoriteten av tjänstepersonerna sa att de inte blivit påverkade av beslutet var det flera som menade att det generellt kommer ut färre markanvisningar i Jönköpings kommun och att det är svårt att hitta byggbar mark. Samtliga tjänstemän förutom en menade även att det idag är för tidigt för att kunna säga något om konsekvenserna av beslutet. Tjänstepersonen på Tosito AB ansåg att hen redan idag kunde säga att Tosito AB inte kommer bli påverkade i framtiden, eftersom bolaget inte valt att fokusera på att bygga på jordbruksmark. Även tjänstepersonen på Länsstyrelsen i Jönköpings län menar att det är för tidigt att säga om beslutet kan leda till några konsekvenser. Anledningen till att majoriteten av bostadsutvecklarna inte anser att de kommer bli påverkade kan bero på att de flesta idag inte äger jordbruksmark som det finns aktiva planer på att exploatera. Den enda av bostadsutvecklarna som hade aktiva planer på jordbruksmark var Lustgården AB. Fler bostadsutvecklare kan bli påverkade av beslutet i framtiden när deras verksamhet begränsas. I dagsläget kan det dock vara svårt att avgöra eventuella konsekvenser för samtliga bostadsutvecklare.

Beroende på hur kommunen hanterar frågan i framtiden görs bedömningen att det kan det vara bostadsutvecklare som ändrar inställning till beslutet. Intervjuerna tyder på att bostadsutvecklarna väntar in fortsättningen på beslutet för att kunna avgöra konsekvenserna. Därför anses det vara viktigt att Jönköpings kommun i de nya fördjupade översiktsplanerna är tydliga med vad ställningstagandet i beslutet innebär. Eftersom översiktsplanen är vägledande när verksamheter ska etablera sig i Jönköpings kommun kan tydligheten spela en avgörande roll.

Att det är viktigt hur Jönköpings kommun tar frågan vidare var något som flera av tjänstepersonerna från bostadsutvecklarna lyfte under sina intervjuer. Enligt tjänstepersonerna är Jönköpings kommuns utförandeplan viktig och kommunen måste ta fram en långsiktig och tydlig strategi för kommunens utveckling. Tjänstepersonen

på Lärken Fastigheter menar att den långsiktiga lösningen på problemet inte handlar om att besluta om ett förbud, utan att Jönköpings kommun måste ta fram en modell som fungerar. Tjänstepersonen menar även att beslutet är ett sätt för kommunen att peka på att frågan är viktig och ser inte att beslutet kommer hindra bolaget från att i framtiden bygga på den jordbruksmark man äger. Tjänstepersonen anser dock att beslutet i framtiden kan påverka bolaget som fastighetsägare på andra sätt. Det tjänstepersonen från Lärken Fastigheter säger tyder på att det finns en inställning om att beslutet inte kommer att vara långsiktigt utan att kommunen i framtiden kommer att göra undantag. Inställningen tyder även på att beslutet inte skulle innebära det stopp av exploatering på jordbruksmark som Jönköpings kommuns beslut syftar till.

Utifrån intervjuerna kan det konstateras att läget på marken har en avgörande roll för ett projekts lönsamhet. Några av tjänstepersonerna antyder att markförhållandena till viss del avgör den totala kostnaden av ett projekt. Att arbeta med förtätning av en stad var något som flera av tjänstepersonerna på bolagen ansåg kan vara dyrt, eftersom centralt belägen mark ofta behöver saneras eller har dåliga grundläggningsförhållanden. Det var ingen av tjänstepersonerna på bolagen som ansåg att produktionskostnaderna garanterat kommer bli högre av beslutet, dock såg man att ett minskat utbud av exploateringsbar mark kan innebära högre markpriser.

Politikern från Jönköpings kommun menar att det fungerar lika bra för bostadsutvecklarna att bygga på mark de får anvisat, eftersom huvudsaken är att bostadsutvecklarna har mark att utveckla. Tjänstepersonerna på bolagen sa att läget och markförhållandena är viktiga i ett projekt, vilket innebär att det kan uppstå en viss problematik när bostadsutvecklarna hela tiden måste kompromissa lönsamheten i projekten. För att man ska kunna förverkliga visioner kring en stads utbyggnad måste samtliga av aktörerna som är med i projektet bedöma att projektet är lämpligt. Bostadsutvecklarna kommer även i fortsättningen att nöja sig med det utbud som Jönköpings kommun kommer att erbjuda, eftersom alternativet hade varit att inte bygga några bostäder. Men det är osäkert om det tyder på att marknaden för byggbar mark i Jönköpings kommun är en sund marknad.

Med hänsyn till den teori som tidigare presenterats i arbetet, kring de eventuella effekter som markregleringar kan leda till, görs bedömningen att bostadsutvecklarna kan komma att bli påverkade av beslutet i framtiden. Framst med hänsyn till en av de presenterade studierna som tydligt uttrycker att det är utvecklarna som blir mest påverkade av en reglering, eftersom regleringar tenderar att öka kostnaden av att bygga mer än regleringen ökar bostadspriserna i ett område, vilket starkt påverkar lönsamheten av ett projekt.

Vilken påverkan kommer beslutet att ha på den fysiska planeringen i kommunen?

Utifrån intervjuerna kan slutsatsen dras att den fysiska planeringen i Jönköpings kommun kommer bli påverkad av beslutet. Riktlinjerna från beslutet kommer att föras in i de nya fördjupade översiktsplanerna som har en stor roll i kommunens framtida fysiska planering. Däremot blir frågan om beslutet är nödvändigt med hänsyn till den befintliga lagstiftningen.

Riktlinjerna för beslutet ska tillämpas i de två nya fördjupade översiktsplanerna som på lång sikt ska ersätta den befintliga översiktsplanen. Trots att en fördjupad översiktsplan inte är juridiskt bindande är den vägledande vid kommunens planering. Det innebär att riktlinjerna kommer göra en skillnad för den långsiktiga planeringen. Den intervjuade politikern från Jönköpings kommun menade att det kommer vara tydligt i de nya fördjupade översiktsplanerna vart man får bygga inom kommunen. Tydligheten kommer därför att innebära att kommunen inte kommer behöva säga nej till lika många exploateringsförfrågningar, eftersom dessa förslag inte kommer lämnas in till kommunen. Jönköpings kommuns nya inställning till att bedriva en mer aktiv markpolitik kan vara betydelsefull för kommunens framtida utveckling.

Jönköpings kommun har även tagit fram vissa undantag från beslutet, vilket kan göra gränsdragningen för beslutet svår. Ett av undantagen är betesmark av låg kvalitet som ligger isolerat i utkanten av brukningsenheten. Under intervjun med tjänstepersonerna på Lustgården AB framgick det att definitionen var otydlig. Det tyder på att det kan uppstå en problematik kring vad som ska klassas som betesmark av låg kvalitet. Länsstyrelsen inställning till att betesmark och åkermark är lika mycket värt står i konflikt med undantaget för betesmark av låg kvalitet. Dock kan länsstyrelsen enbart agera vägledande i frågor kring jordbruksmark. Trots att undantagen kan innebära otydligheter görs bedömningen att dessa är nödvändiga för att Jönköpings kommun ska kunna ha en hållbar stadsutveckling på sikt, eftersom ett totalförbud hade inneburit mer omfattande konsekvenser.

Ytterligare en eventuell konsekvens av beslutet är att markägarna medvetet planterar igen jordbruksmark eller låter den växa igen. Frågan diskuterades även i intervjun med Lustgården AB. Tjänstepersonerna ansåg att det kan bli problem med att jordbrukarna lurar systemet och planterar igen jordbruksmark för att sedan kunna exploatera den. Det innebär att jordbruksmarken riskerar att fortsätta att minska på sikt och att syftet med beslutet motverkas.

I intervjun med tjänstepersonen från Nässjö kommun framgick det tydligt att även de arbetar aktivt med att skydda jordbruksmarken. Från intervjun kan slutsatsen dras att det finns andra sätt att skydda jordbruksmarken på än genom att ta ett sådant beslut som Jönköpings kommun nu antagits. I 3 kap. 4 § MB skyddas jordbruksmarken och skogsmarken från exploatering om det finns en annan bättre lokalisering för att tillgodose samhällsintressen. Hur skyddet för jordbruksmarken i Jönköpings kommun kommer att skilja sig från skyddet i 3 kap. 4 § MB blir förhoppningsvis tydligt

Ett jord(bruks)nära beslut

i de nya fördjupade översplanerna. Sammanfattningsvis görs bedömningen att beslutet har en viss påverkan på Jönköpings kommun fortsatta stadsplanering och det ska bli spännande att se hur stor påverkan beslutet egentligen får i de nya fördjupade översiktsplanerna.

7 Slutsats

Syftet med examensarbetet var dels att teoretiskt kartlägga de konsekvenser som Jönköpings kommuns beslut kan leda till för olika aktörer inom bostadsbyggandet, dels att presentera hur olika aktörer och samhället kan bli påverkade av beslutet. Syftet var även att klargöra de konsekvenser som Jönköpings kommun, olika bostadsutvecklare, länsstyrelsen och vissa utvalda omkringliggande kommuner i Jönköpings län tror beslutet kan leda till, för att kunna presentera en nyanserad helhetsbild av beslutets eventuella konsekvenser.

Slutsatsen av arbetet är att det är för tidigt för att kunna avgöra de eventuella konsekvenser som beslutet kan resultera i. Det var ingen av de intervjuade aktörerna som var övertygade om att beslutet kommer innebära stora och avgörande negativa konsekvenser. Många av aktörerna ansåg att det var ett bra initiativ av kommunen, eftersom det är viktigt att värna om jordbruksmarken. Däremot fanns det en medvetenhet hos vissa av aktörerna om att beslutet i framtiden kan komma att påverka utvecklingen av Jönköpings kommun. Att vissa av aktörerna såg att beslutet kan påverka utvecklingen av Jönköpings kommun stämmer inte överens med den bild som Jönköpings kommun själva har av beslutet. Det var inte någon av tjänstepersonerna från de omkringliggande kommunerna som upplevde att de skulle kunna bli påverkade av beslutet i framtiden. Tjänstepersonerna på de omkringliggande kommuner skulle inte heller kunna tänka sig ta samma beslut med hänsyn till att beslutet står i konflikt med deras syn på sin kommuns utveckling. Under intervjuernas gång blev det tydligt hur de olika kommunerna har olika förutsättningar för att kunna ta ett sådant beslut.

Utifrån teorin blir det tydligt att ett sådant beslut, som Jönköpings kommun valt att ta, bör innebära konsekvenser för utbyggnaden av kommunen. Trots att teorin redogör för tydliga konsekvenser var det ingen av tjänstepersonerna hos bostadsutvecklarna som såg att beslutet kommer att påverka utbyggnaden av bostäder i Jönköpings kommun. Däremot fanns den en medvetenhet kring att ett ytterligare begränsat utbud kan leda till en påverkan på marknaden. En av anledningarna till att ingen av aktörerna ansågs sig bli påverkade av beslutet kan bero på att Jönköpings kommun valt att låta pågående projekt fortsätta. Troligtvis innebär det enbart att alla tänkbara konsekvenser skjuts fram några år. Om Jönköpings kommuns beslut inte hade innefattat några undantag för när exploatering av brukningsvärd jordbruksmark bör tillåtas görs bedömningen att konsekvenserna hade varit mer omfattande. Samtidigt som undantagen eventuellt kan leda till oklarheter i framtida ställningstaganden.

Vi hoppas att detta arbete kan komma att bidra till en ökad kunskap kring hur olika aktörer inom bostadsbyggandet kan bli påverkade av ett sådant här beslut. Dock finns det utrymme för att kunna fortsätta undersöka frågan, i synnerhet när de nya fördjupade översiktsplanerna träder i kraft. Beroende på hur Jönköpings kommun kommer att integrera beslutet, i den framtida planeringen av kommunen, görs bedömningen att omfattningen av konsekvenserna kommer att variera. Det är osäkert om beslutet kommer att ge några effekter om inte åtgärderna i de nya fördjupade översiktsplanerna blir markanta, eftersom det redan finns lagstiftning som skyddar jordbruksmarken.

Ett jord(bruks)nära beslut

Frågan blir därför om beslutet är nödvändigt och om det kommer ge någon ytterligare verkan på bevarandet av jordbruksmark.

8 Förslag till vidare studier

Det första förslaget till vidare studier är om frågan hade kunnat undersökas i en större skala genom att intervjua fler omkringliggande kommuner samt fler bostadsutvecklare. Genom att utöka mängden intervjupersoner hade studien kunnat redovisa fler perspektiv och fler eventuella konsekvenser av beslutet. Ett alternativ hade också varit att jämföra Jönköpings kommun mot en annan kommun av motsvarande storlek och förutsättningar. Det hade kunnat innebära en mer rättvis jämförelse, eftersom det var tydligt att de kommuner som jämfördes med i arbetet hade andra förutsättningar för sin stadsutveckling än Jönköpings kommun.

Det andra förslaget till vidare studier är att man redovisar LRF:s och lantbrukarnas perspektiv på frågan. Genom att presentera deras perspektiv på frågan hade man kunnat undersöka om lantbrukarna har blivit påverkade av beslutet samt om de ser någon förändring av värdet på jordbruksmark. Vidare studier hade även kunnat redovisa de konsekvenser som lantbrukarna tror att ett sådant beslut kan innebära.

Det tredje förslaget till vidare studier är att undersöka hur stor verkan beslutet har i de två nya fördjupade översiktsplanerna, eftersom vid tidpunkten för arbetet hade planerna inte antagits. Genom att undersöka frågan hade studierna kunnat svara på hur stor påverkan beslutet egentligen har haft för framtagandet av de två nya fördjupade översiktsplanerna och bevarandet av jordbruksmarken.

Det fjärde förslaget till vidare studier är att undersöka andra faktorer som kan påverka den utbudna kvantiteten av exploateringsbar mark, som exempelvis kommunens planmonopol.

9 Litteraturförteckning

Böcker

Ahrne, G. & Svensson, P. (2015) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber

Frank, R. (2008). *Microeconomics and behavior*. 7. Uppl., New York: McGraw-Hill/Irwin

Lynch, L. (2005). *Protecting farmland - Why do we do it? How do we do it? Can we do it better?*. I Bergstrom, J. C., Goetz, S. J. & Shortle, J. S. (red.) *Land Use Problems and Conflicts: Causes, Consequences and Solutions*. London: Routledge, ss. 220-237.

SCB (2019a). *Markanvändningen i Sverige*. 7. Uppl., Örebro: SCB-Tryck. URN:NBN:SE:SCB-2019- MI03BR1901_pdf

Sullivan, A. (2012). *Urban Economics*. 8. Uppl., New York: Douglas Reiner

Artiklar

Albouy, D. & Ehrlich, G. (2018). Housing productivity and the social cost of land-use restrictions. *Journal of Urban Economics*, 107, ss. 101-120. doi: 10.1016/j.jue.2018.06.002

Glaeser, E. L., Gyourko, J. & Saks, R. E. (2005). Why Have Housing Prices Gone Up?. *The American Economic Review*, 95(2), ss. 329–333. doi: 10.1257/000282805774669961

Glaeser, E. L. & Ward, B. A. (2009). The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston. *Journal of Urban Economics*, 65(3), ss.265-278. doi: 10.1016/j.jue.2008.06.003

Granvik, M., Jacobsson, T., Blix-Germundsson, L. and Larsson, A. (2015) ‘The approach of Swedish municipalities to the preservation of agricultural land in a planning context’, *Int. J. Agricultural Resources, Governance and Ecology*, Vol. 11, No. 2, ss.190–204. doi: 10.1504/IJARGE.2015.072903

Ihlanfeldt, K. R. (2007). The effect of land use regulation on housing and land prices. *Journal of Urban Economic*, 61(3), ss. 420-435. doi: 10.1016/j.jue.2006.09.003

Slätmo, E. (2017). Preservation of Agricultural Land as an Issue of Societal Importance. *Rural Landscapes: Society Environment History*, 4(1), ss. doi: 10.16993/r.l.39

Slätmo, E. (2019). Land for agriculture? Conflicts and synergies between land use in two parts of Scandinavia. *Fennia*, 197(1), ss.25-39. doi: 10.11143/fennia.63074

Avhandlingar

Slätmo, E. (2014). Jordbruksmark i förändring – Drivkrafter bakom och förutsättningar för offentlig styrning i Sverige och Norge. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet. [gupea_2077_37012_1.pdf](#)

Hemsidor

Boverket (2014). *Detaljplaneinstrumentet*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/> [2021-02-17]

Boverket (2020a). *Översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/> [2021-02-17]

Boverket (2020b). *Allmänna intressen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/> [2021-02-16]

Boverket (2020c). *Översiktsplanens nytta och funktion*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/nytta/> [2021-02-17]

Boverket (2020d). *Fördjupad översiktsplan och planprogram ur ett brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/samhallsbyggnadsprocessen/fordjupad-oversiktsplanplanprogram/#:~:text=I%20en%20f%C3%B6rdjupad%20C3%B6versiktsplan%20eller,%20gestaltningen%20av%20ett%20omr%C3%A5de.&text=%C3%84ven%20f%C3%B6rdjupade%20C3%B6versiktsplaner%20och%20planprogram,och%20ge%20synpunkter%20p%C3%A5%20det.> [2020-04-26]

Jordbruksverket (2019). *Priser på jordbruksmark 2018*. https://www.scb.se/contentassets/c2d67b4fcbdd456190889dd3523128c3/jo1002_2018a01_sm_jo38sm1901.pdf [2021-03-16]

Jordbruksverket (2020). *Priser på jordbruksmark 2019*. <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2020-08-27-priser-pa-jordbruksmark-2019#h-Tabeller> [2021-03-16]

Jönköpings kommun (u.å.a). *Utbyggnadsstrategi 200 000 invånare*. [Utbyggnadsstrategi 200 000 invånare - Jönköpings kommun \(jonkoping.se\)](#) [2021-03-16]

Lustgården (u.å.a). *Om Lustgården AB*. [Om Lustgården AB - Lustgården AB \(fastighet-lustgarden.se\)](#) [2021-02-15]

Länsstyrelsen Stockholm (u.å.). *Vårt uppdrag*. <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-oss/om-lansstyrelsen-stockholm/vart-uppdrag.html#:~:text=L%C3%A4nsstyrelsen%20har%20m%C3%A5nga%20uppgifter,%20transporter%20infrastruktur%20och%20bost%C3%A4der> [2020-02-05]

Peab Bostad (u.å.). *Om oss*, [Om oss- Peab Bostad | Peab Bostad](#) [2021-02-19]

Peab (u.å.). *Bostäder*. <https://peab.se/produkter/Bostadsutveckling/> [2021-02-19]

SCB (2015). *Markanvändningen i Sverige efter kommun och markanvändningsklass. Vart 5:e år 2010-2015*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_MI_MI0803_MI0803A/MarkanvKn/ [2021-04-14]

SCB (2019b). *Folkmängd i riket, län och kommuner 30 september 2019 och befolkningsförändringar 1 januari–30 september 2019*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals--och-halvarsstatistik--kommun-lan-och-riket/kvartal-13-2019/> [2021-02-15]

SCB (2019c). *Markanvändningen i Sverige efter kommun och markanvändningsklass. Vart 5:e år 2010-2015*. [Markanvändningen i Sverige efter kommun och markanvändningsklass. Vart 5:e år 2010 - 2015. PxWeb \(scb.se\)](#) [2021-05-19]

SCB (2020a). *Folkmängd i riket, län och kommunerna 31 december 2020 och befolkningsförändringar 2020*. [Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2020 och befolkningsförändringar 2020 \(scb.se\)](#) [2021-03-17]

SCB (2020b). *Folkmängd i riket, län och kommuner 30 september 2020 och befolkningsförändringar 1 januari–30 september 2020*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals--och-halvarsstatistik--kommun-lan-och-riket/kvartal-13-2020/> [2021-02-15]

Skanska (2019). *Verksamheter i Sverige*. [Skanska utvecklar och bygger med hållbarhet i fokus | skanska.se](#) [2021-03-16]

Skanska (u.å.). *Skanska i Sverige*. [Bygger säkert och hållbart | skanska.se](#) [2021-02-15]

Tosito (u.å.). *Om Tosito AB*. <https://www.Tosito AB.se/> [2021-02-15]

Ylab Larssons bygg (u.å.). *Referensprojekt* [Referensprojekt | Ylab.nu Bygg. Totalentreprenad & Byggservice](#) [2021-03-15]

Rapporter

Boverket (2016). *Rätt tätt - En idéskrift om förtätning av städer och orter*. Karlskrona: Boverket. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2016/ratt-tatt-en-ideskraft-om-fortatning-av-stader-orter.pdf>

Duke, J. M. (2003). *Farmland Preservation Techniques: Identifying New Options*. Food & Resource Economics (FREC Research Report No. 03-02). Delaware: Delaware University. [\(PDF\) Farmland preservation techniques: Identifying new options | Lori Lynch - Academia.edu](#)

Fauré, E., Malmaeus, M. & Öhlund, E. (2020). *The significance of different realms of value for agricultural land in Sweden*. *Land Use Policy*, 96. doi: 10.1016/j.landusepol.2020.104714

Hasselber, P., Johansson, H., Månsson, S., Roland, S., Westlin, H. (2015). *Jordbruksmarkens värde*. Jönköping: Jordbruksverket [*ovr362.pdf \(jordbruksverket.se\)](#)

Jönköpings kommun (2016). *Digital Översiktsplan 2016 – textdel*. [Textdel till digital översiktsplan 2016 antagandeverion.pdf \(jonkoping.se\)](#)

Jönköpings kommun (2021). *Utbyggnadsstrategi 200 000 invånare*. (KS/2021:227). <https://www.jonkoping.se/download/18.411ba1b4178a6640ee22074/1618233729097/Planbeskrivning%20del%201.pdf>

Jönköpings kommun (u.å.b). *Program för utbyggnadsstrategin*. [Utbyggnadsstrategi 200000 invånare-A4-broschyr.pdf \(jonkoping.se\)](#) [2021-02-22]

Lindblom, Å. (2019). *Jordbruksmarkens värden i samhällsplanering*. Jönköping: Stadsbyggnadskontoret. <https://docs.netpublicator.com/api/public/r86707370/document/b80411441681caa54e39-5374-418a-b2be-425f84511e0f?hash=622e742871d759-456090e4db4475121-892cfccc68cf2322604-2c7a8be2f2b42715225-50a9563089da3023201-c8cef10841082715255&cache=Fri%20Feb%2005%202021>

Länsstyrelsen i Jönköpings län (2020a). *Jordbruksmarkens värden för samhällsplaneringen*. Jönköping: Länsstyrelsen i Jönköpings län, 2020 <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.52ea1660172a20ba65c41cb/1613473892588/2020-15%20Jordbruksmarkens%20v%C3%A4rden%20f%C3%B6r%20samh%C3%A4llsplaneringen.pdf>

Länsstyrelsen i Jönköpings län (2020b). *2020:14 Analys av bostadssituationen i Jönköpings län 2020* [2020-14 Analys av bostadssituationen i Jönköpings län 2020 \(lansstyrelsen.se\)](https://ext-geoportals.lansstyrelsen.se/arcgis/apps/MapSeries/index.html?appid=ed39e729730045fb932105971fbd1d05)

Länsstyrelsen i Jönköpings län (u.å.a). *Jordbruksmarkens framtid*. <https://ext-geoportals.lansstyrelsen.se/arcgis/apps/MapSeries/index.html?appid=ed39e729730045fb932105971fbd1d05>

Lagtext

SFS 1998:808. *Miljöbalken*. Miljödepartementet. Stockholm: Miljödepartementet

SFS 2010:900. *Plan- och bygglagen*. Stockholm: Finansdepartementet.

Gunnarsson, P. (2020). *Plan- och bygglagen*. [Uppdaterad 1 oktober 2020, JUNO] Stockholm: Nordstedts juridik, kommentaren till 3 kap.

Michanek, G. (2020). *Miljöbalken*. [Uppdaterad 1 januari 2020, JUNO] Stockholm: Nordstedts juridik, kommentaren till 3 kap. 4 §.

Övrigt

Forsberg, M. (2020). Program avseende Jordbruksmarkens värde i samhällsplaneringen. (Bilaga Kommunalrådsyttrande majoritet Ks/2020:311)

Jönköpings kommun kommunfullmäktige (2020). *Program avseende Jordbruksmarkens värde i samhällsplaneringen*. (KF Ärendeingress Ks/2020:311)

Bilaga

Bilaga 1 - Intervjufrågor

Frågor - Jönköpings kommun:

1. Hur mycket jordbruksmark äger Jönköpings kommun idag?
2. Vilka aktörer var drivkraften bakom beslutet? Vad var huvudargumentet för att beslutet togs?
3. Hur länge är tanken att beslutet ska gälla?
4. Hur arbetar ni med exploatering i kommunen idag?
5. Vilken markanvändning är det primärt som berörs vid planering?
6. Tror ni att beslutet kan komma att påverka Jönköpings stadsutveckling? Motivera.
7. Hur har ni kommit fram till era undantag från förbudet och varför just dessa undantag?
8. Vart går gränsen för mark som tidigare varit jordbruksmark men nu vuxit igen?
9. Hur kan ni ekonomiskt motivera beslutet med hänsyn till kostnaderna för att bygga på olika typer av markanvändningar?
10. Tror ni att beslutet kan komma att leda till en förändring av bostadspriserna i Jönköping?
11. Är markåtkomsten ett problem inom er kommun, till exempel för att möta bostadsbehovet? Ser ni problem med förtätning i eran kommun?
12. Sker exploateringen inom kommunen idag mest på initiativ från privata byggbolag eller från kommunen?
13. Vilka övriga konsekvenser tror ni att beslutet kommer att leda till?

Frågor - Andra kommuner (Habo, Nässjö, Vetlanda):

1. Hur mycket jordbruksmark äger er kommun idag?
2. Hur ser er kommun på exploatering av jordbruksmark? Har ni en plan för jordbruksmarken i eran kommun och hur mycket av den som får exploateras?
3. Är markåtkomsten ett problem inom er kommun, till exempel för att möta bostadsbehovet?
4. Hur har er kommun blivit påverkad av Jönköpings beslut av att inte bygga på jordbruksmark?
5. Tror ni att beslutet kan leda till högre markpriser i eran kommun?
6. Vad tycker ni om Jönköpings beslut? Hade ni kunnat tänka er ta samma beslut?
7. Vilka problem hade ni kunnat se i eran kommun med att införa ett sådant förbud?
8. Har Jönköpings beslut ökat politikernas och allmänhetens intresse av att bevara jordbruksmark i eran kommun?

Frågor - Byggbolagen:

1. Hur många pågående projekt har ni i Jönköping idag?

Ett jord(bruks)nära beslut

2. Hur har ni som byggföretag blivit påverkade av Jönköpings beslut av att förbjuda byggnation på jordbruksmark?
3. Har ni pågående projekt som måste ändras/ställas in? Har ni blivit ekonomiskt påverkade av beslutet?
4. Tror ni beslutet kan leda till dyrare bostäder på grund av högre produktionskostnad? Vad ser ni för eventuella problem med en högre produktionskostnad?
5. Vad baserar ni era val på när ni ska välja mark att bebygga? (Ekonomi, miljö m.m.)
6. Hur går er ekonomiska avvägning till vid val av mark att exploatera?

Frågor - Länsstyrelsen:

1. Hur ser Länsstyrelsen på Jönköpings beslut om att inte längre bygga på jordbruksmark?
2. Har ni från Länsstyrelsen varit delaktiga i beslutet? Om ja/nej, varför och på vilket sätt?
3. Hur tror ni att beslutet påverkar bostadsbyggandet i länet? Ser ni några eventuella konsekvenser av att ett sådant beslut tas i enbart en kommun?
4. Vart ser ni att gränsen går för när igenvuxen jordbruksmark inte längre räknas som jordbruksmark?
5. När Jönköping inte längre kommer bygga på jordbruksmark så sker det istället en avvägning om vilken annan mark man ska bygga på. Hur ser ni på den avvägningen?
6. De verktyg som ni i Länsstyrelsen erbjuder kommunerna kring avvägningen mellan jordbruksmark och mark med annan markanvändning, tycker ni att kommunerna lyssnar på era råd?