



## Vidensyntese | del 2

# Vurdering af virkemidler

i omstilling af det danske  
landskab frem mod 2050

November 2022

**NIRAS**

# INDHOLD

<b>Indledning</b>	<b>5</b>
<b>Pardigmeskifte for bæredygtig arealomstilling</b>	<b>6</b>
<b>Indsats #1: Politisk ejerskab fra beslutning til gennemførelse</b>	<b>9</b>
Not In My Back Yard!	9
Nationale mål skal forankres i den lokale politik	9
Investering i fremtidens landskab	11
Vurdering	13
<b>Indsats #2:</b>	
<b>Strategisk og multifunktionel planlægning for det åbne land</b>	<b>15</b>
Kampen om arealerne	15
Strategisk planlægning handler om valg og fravalg	16
Når bottom-up møder top-down	17
En langsigtet planlægning med investeringssikkerhed?	18
Vurdering	18
<b>Indsats #3: Tilskudsordninger skal gentænkes</b>	<b>21</b>
Opdelte tilskudsordninger blokerer for multifunktionelle anvendelser	21
Jordfordeling skal understøttes af multifunktionelle tilskudsordninger	21
Vurdering	22
<b>Indsats #4:</b>	
<b>Offentlig-privat partnerskab giver volumen og gensidig ansvar for implementering</b>	<b>25</b>
Offentlige projektparter kan mobilisere ressourcer og aktører	25
Private investeringer kan skabe volumen i projektøkonomien	25
Vurdering	27
<b>Indsats #5: Kan det hele ske i frivillighedens tegn?</b>	<b>29</b>
Samarbejdsdrevne processer fremmer frivillige løsninger	29
Når frivillighed ikke er muligt	29
Ejerskifte i landbruget åbner vindue til arealomlægning	31
Vurdering	31

Udgivelse: November 2022

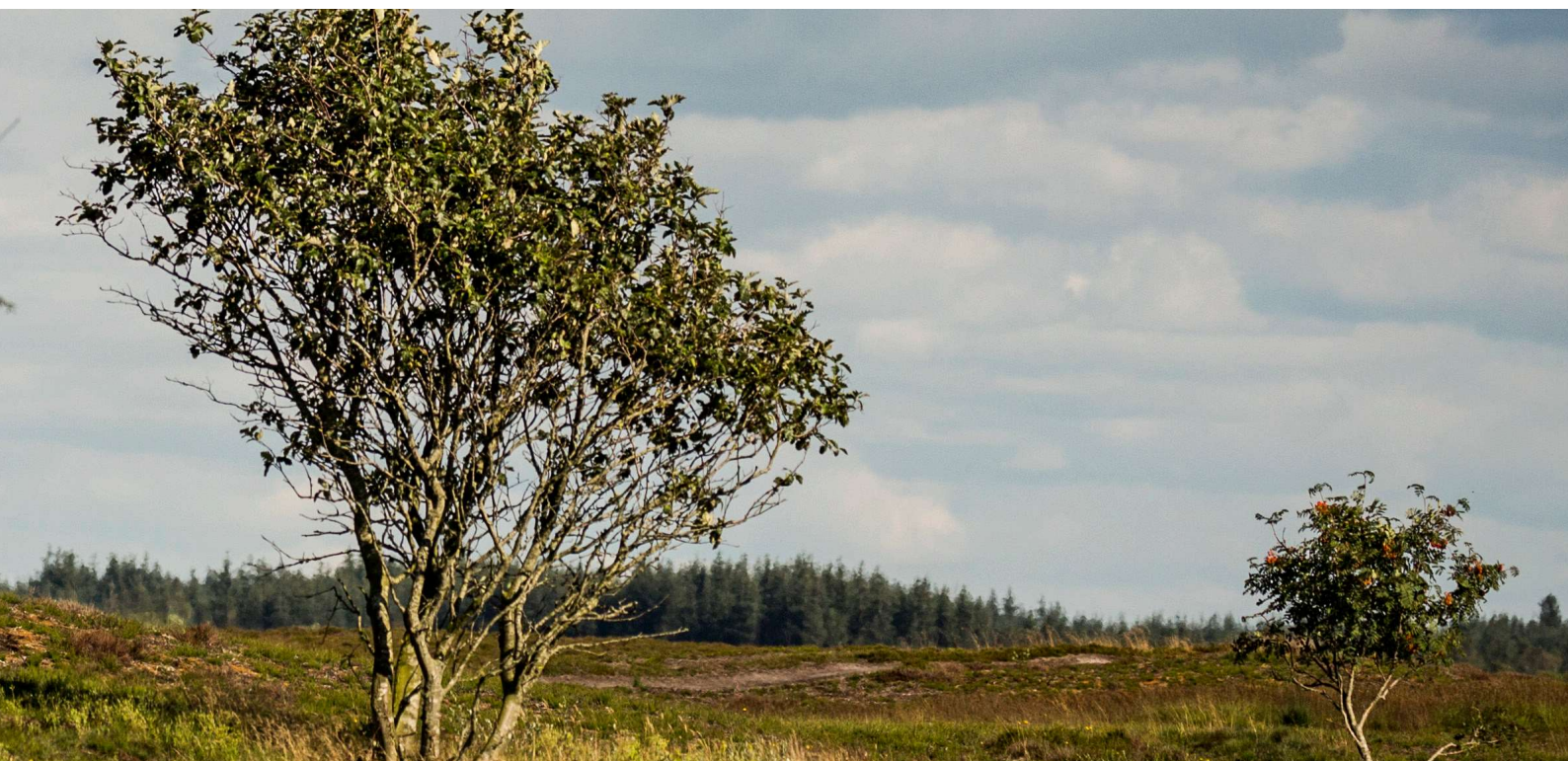
Rådgiver: NIRAS A/S

Illustrationer: NIRAS A/S

ForsideFoto: ©Claus Bjørn Larsen

Alle øvrige fotos: ©Claus Bjørn Larsen, med undtagelse af foto s. 7-9, 38-39, 40-42, 44-45 ©NIRAS A/S

<b>Indsats #6: Værdisætning af effekter</b>	<b>33</b>
Planlægning og prioritering over for værdiskabelse	33
Værdisætning og tidsperspektiv	34
Vurdering	35
<b>Indsats #7: En god inddragelsesproces kræver investering</b>	<b>37</b>
En tidlig inddragelse øger muligheden for succes	37
Forventningsafstemning og forhandlingsrum	37
Vurdering	38
<b>Indsats # 8: Samfundsøkonomiske gevinster</b>	<b>41</b>
Tid til handling – tid til investering	41
Værdien af et markant ændret danmarkskort	42
Vurdering	43
<b>Indsats #9: Internationalt samarbejde</b>	<b>45</b>
Inspiration: Områdekooperativer i Holland	45
Inspiration: Obligatorisk deltagelse i jordfordeling i Tyrkiet	46





# INDLEDNING

Realdania har med Collective Impact-initiativet ”Fremtidens bæredygtige landskaber” skabt et ambitiøst partnerskab, som de senere år har afsøgt metoder til multifunktionel jordfordeling i konkrete pilotprojekter som et svar på, hvordan fremtidens bæredygtige landskaber kan planlægges på tværs af de mange interesser, som presser det åbne land i dag.

Vidensyntesen er udarbejdet for Collective Impact-initiativet af NIRAS A/S. Formålet har været et ønske fra Collective Impact-parterne om et opdateret overblik over nyeste viden om udvikling af det åbne land og løsninger til omstilling af arealerne frem mod 2050.

Vidensyntesen skal dermed være afsæt for, at interessenter og beslutningstagere kan prioritere fremtidige indsatser i ambitionen om et markant ændret danmarkskort med en mere bæredygtig udvikling og udnyttelse af vores landskaber.

**Den første del** er en sammenstilling af temaer og anbefalinger fra udvalgte videnskabelige rapporter og artikler, mens **denne anden del** er en kvalitativ og faglig vurdering af samspillet mellem de anbefalede plantiltag og virkemidler i omstilling af arealanvendelsen på nationalt, kommunalt og lokalt niveau.

Vidensyntesen tager afsæt i forskningsfaglige programmer og rapporter, som er igangsat uafhængigt af Fremtidens bæredygtige landskaber. Vidensyntesens analyser og vurderinger er således foretaget af NIRAS A/S.

## VIDENSYNTESEN INDEHOLDER TO DELE:

- **Del 1:** Overblik over viden om arealanvendelsen og redskaber til omstilling frem mod 2050
- **Del 2:** Vurdering af virkemidler som afsæt for anbefalinger til en kommende jordreform

Vidensyntesen kan dermed være afsæt for, at interessenter og beslutningstagere kan prioritere fremtidige indsatser i ambitionen om et markant ændret danmarkskort med en mere bæredygtig udvikling og udnyttelse af vores landskaber.

Del 1 er kvalitetssikret af professor Finn Arler, professor Jørgen Primdahl, professor, Tommy Dalgaard, lektor Lone Søderkvist Kristensen, Ph.D Morten Hartvigsen og lektor Thomas Lundhede ved gennemlæsning og kommentering.

I forbindelse med udarbejdelse af Del 2 har NIRAS gennemført interview med professor, Finn Arler, professor Jørgen Primdahl, lektor Lone Søderkvist Kristensen, Ph.D. Morten Hartvigsen og lektor Thomas Lundhede.

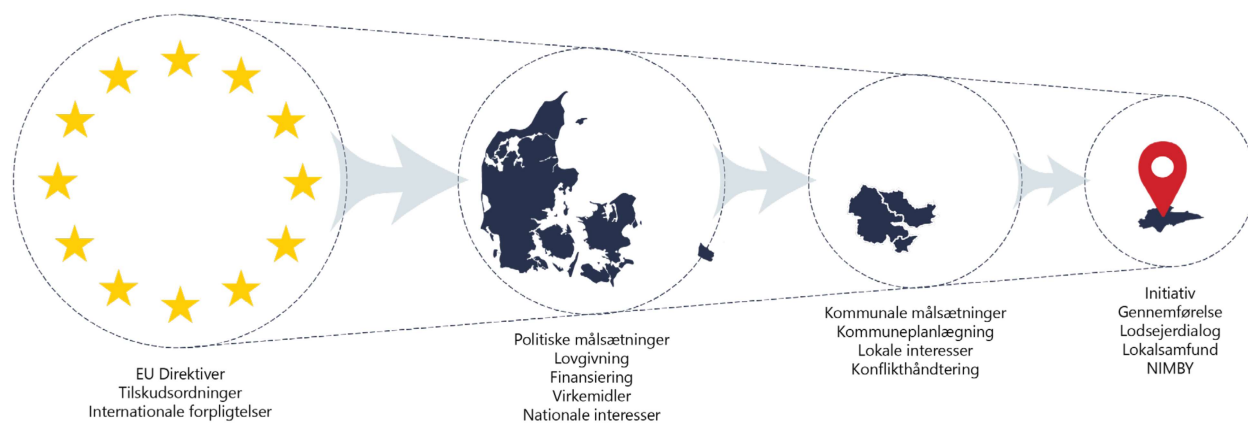
# PARDIGMESKIFTE FOR BÆREDYGTIG AREAL- OMSTILLING

Det er nu velkendt viden, at der er kamp om arealerne i Danmark. På alle niveauer – EU, nationalt, kommunalt og lokalt – er der mål og ønsker til arealanvendelsen. Målene er drevet af forskellige motivationer og udspringer ofte af ensidige betragtninger. Derfor opstår der konflikter i det åbne land mellem forskellige interessentgrupper (lodsejere, landbrugserhverv, landsbyborgere, interesseorganisationer (bl.a. DN og DOF), politikere mv. om, hvad de enkelte arealer skal bruges til.

Indretningen af det danske landskab udspringer i høj grad af de landboreformer, der blev gennemført omkring år 1800. Reformene førte til inddelinger i landskabet, der understøttede datidens samfund og landbrugserhverv. Siden da har især landbrugets strukturudvikling skabt et landskab, der i dag er kendetegnet ved en meget fragmenteret ejendomsstruktur og en arealanvendelse, der ikke altid spiller sammen med naturgrundlaget.

Det er på flere måder en uhensigtsmæssig strukturering af vores landskab, og det er med til at spænde ben for at realisere de mål, vi har for arealanvendelsen og til samfundsudviklingen på længere sigt. Der er behov for at nytænke inddelingen af landskabet i et nutidigt perspektiv – der er brug for en bæredygtig og multifunktionel jordreform for arealomstilling i Danmark.

Udfordringerne i at realisere en jordreform er mange, og de udspringer af den høje kompleksitet af aktører og interessenter, der opererer på forskellige niveauer – fra EU-niveau til ejendomsniveau. I Danmark er der en lang tradition for at lovgive om, planlægge for og forvalte det danske landskab ud fra en meget sektoropdelt tilgang, ligesom direktiver og støtteordninger fra EU ofte har et ensidigt formål. Manglen på det multifunktionelle perspektiv spænder ben for den nødvendige udvikling frem for at skabe mulighed for planer og projekter, der arbejder for at opnå de mange øvrige mål inden for bl.a. klima, biodiversitet, energi, fødevarer, "det levede liv" osv.



Figur 1: Arealomstillingen forudsætter bedre sammenhæng mellem de mekanismer, der påvirker og regulerer mulighederne i det åbne land fra europæisk niveau til nationalt, kommunalt og lokalt projektniveau.

Det store spørgsmål er, hvordan vi som samfund kan få en omstilling af vores arealanvendelse til at lykkes? **Hvilke virkemidler skal i spil? Hvilke processer skal implementeres? Og hvordan får vi de mange niveauer i arealforvaltning og beslutningsprocesser til at spille sammen?** Dette katalog er tænkt som en faglig diskussion og vurdering af nogle af de udfordringer, der skal håndteres, og de virkemidler, der skal i spil, for at finde de gode, tværgående løsninger på disse spørgsmål.

## Hvordan kan det gribes an?

- **Indsats #1:** Politisk ejerskab fra beslutning til gennemførelse
- **Indsats #2:** Strategisk og multifunktionel planlægning for det åbne land
- **Indsats #3:** Forenklede tilskudsordninger
- **Indsats #4:** Offentlig-private partnerskaber giver gensidig indflydelse og ansvar
- **Indsats #5:** Kan det hele ske i frivillighedens tegn?
- **Indsats #6:** Værdisætning af effekter
- **Indsats #7:** En god inddragelsesproces kræver investering
- **Indsats #8:** Samfundsøkonomiske gevinster
- **Indsats #9:** Internationalt samarbejde





# INDSATS #1:

## POLITISK EJERSKAB FRA BESLUTNING TIL GENNEMFØRELSE

En gennemgribende omstilling af arealanvendelsen kan kun ske, når politikere på alle niveauer fra EU til Folketing og kommune tager ansvar og ejerskab til processen. Ansvar handler om at turde træffe svære valg. Ejerskab er at sikre, at beslutninger kan gennemføres ved at tilvejebringe den nødvendige lovgivning, de nødvendige redskaber, ressourcer og andre relevante virkemidler.

### NOT IN MY BACK YARD!

Det politiske ejerskab til arealforvaltningen er forskelligt fra politikerens i Folketinget, der skal have blik for de store linjer internationalt og de nationale interesser, til lokalpolitikeren i Byrådet, der med opbakning fra lokalbefolkningen skal føre de politiske mål ud i livet.

Det skaber helt naturligt en implementeringsmæssig udfordring, da der er stor forskel på nærheden til de dele af befolkningen, erhvervsliv og øvrige interesser, som realisering af den nationale politik påvirker lokalt. NIMBY-effekten (Not In My Back Yard) er naturligvis særligt nærværende for lokalpolitikeren, og samtidig er netop den lokale opbakning helt afgørende for, at de nationale målsætninger kan realiseres.

Det taler ind i en højaktuel problemstilling, der handler om en politisk forståelse og et ejerskab til de besluttede mål hele vejen igennem de politiske niveauer. En forståelse og et ejerskab, der både forholder sig til at **formulere** relevante, nationale mål, men i lige så høj grad at tage ejerskab til, hvordan målene kan **implementeres** lokalt.



### NATIONALE MÅL SKAL FORANKRES I DEN LOKALE POLITIK

Der er en tendens til, at den landspolitiske debat bliver båret af en forsimplet fremstilling af de emner, der "lige er oppe i tiden". Det ene øjeblik handler det om at sikre meget mere natur og skov, det næste øjeblik at udlægge store områder med solceller, mens det samtidig er væsentligt at sikre en fortsat stor fødevarerproduktion til eksport.



I det store billede, er der bred konsensus om de nationale mål – også ude i lokalsamfundene – men alligevel er NIMBY-effekten udbredt, når målene skal omsættes til handling. Er det fordi, der grundlæggende mangler et nationalpolitisk ejerskab til, **hvordan** målene kan blive realiseret? Mangler vi redskaber / virkemidler, der motiverer den lokale opbakning og som styrker det lokalpolitiske arbejde i at realisere de nationale mål?

Det skiftende fokus i den nationalpolitiske debat medvirker til en usikkerhed om den samlede politik for udviklingen i arealanvendelsen, og den usikkerhed udfordrer det lokalpolitiske ejerskab til de nationale mål. Det lokalpolitiske ejerskab har naturligt de lokale forhold og aktører i fokus, og forståelsen for de nationale mål er afgørende for den lokale implementering.

Det store pres på arealerne betyder, at der er brug for at se på det samlede billede af udfordringer og målsætninger knyttet til arealanvendelsen. Der efterlyses i kommunerne en national politik med prioritering af interesserne, som forholder sig til de mange synergier og konflikter mellem de sektorinteresser, der er i det åbne land.

Politik på både nationalt og kommunalt niveau er en vigtig drivkraft for udvikling, fordi de udstikker mål og retning – men der skal være en meningsfuld sammenhæng mellem politikkerne på det nationale og det kommunale niveau, for at implementeringen lykkes.

## INVESTERING I FREMTIDENS LANDSKAB

Forskningen viser, at en bæredygtig og multifunktionel omstilling i arealanvendelsen ikke sker af sig selv, men kræver investering for at lykkes. Der peges især på et behov for, at stat og kommuner i højere grad opkøber jord til jordpuljer, som kan indgå i lokale projekter, der medvirker til at opfylde såvel nationale som lokale mål. Jordpuljer har især været anvendt i forbindelse med vådområder, hvor Landbrugsstyrelsen opkøber jord og videresælger denne (med et eventuelt tab).

Til trods for, at jordpuljer både nationalt og internationalt har vist sig at være et effektivt (og nødvendigt) redskab til at fremme en ønsket ændring i arealan-

vendelsen, er der endnu ikke politisk opmærksomhed på, at jordpuljer som redskab kan anvendes meget bredere og i større skala end blot vådområdeprojekter.

Er udfordringerne med den knappe arealressource og de brændende platforme (klima, biodiversitet, fødevareproduktion mv.) ikke så højaktuelle, at det er tid til at investere med langt større effekt i fremtidens landskab? – Ikke kun med politiske ord, men med et ejerskab til at sikre de nødvendige redskaber, herunder såvel økonomi som lovgivning, tilskudsordninger og andre relevante virkemidler, der understøtter den nødvendige bæredygtige og multifunktionelle omstilling i arealanvendelsen.

***“Når lodsejere bidrager til samfundsefterspurgte løsninger, som f.eks. giver bedre adgang i landskabet, smukkere udsigter og et rigere dyre- og planteliv, så skal lodsejerne anerkendes for de indsatser.***

***Det er ikke urimelige krav til samfundet – det er en konsekvens af at gå fra en produktion som kan afsættes på markedet, til at omlægge til en produktion af samfundsgoder, som gør os rigere i velfærd og miljø.”***

*(Søren Møller, Landbrugsavisen, 16. April 2022)*



## VURDERING

For at lykkes med implementering af internationale såvel som nationale målsætninger er det nødvendigt, at de bagvedliggende politikker tydeligt forholder sig til de synergier og konflikter, der er imellem sektorinteresser. Målsætningerne på nationalt og kommunalt niveau kan ikke opfyldes, med mindre der i langt højere grad tages et politisk ejerskab til en multifunktionel omstilling af arealanvendelsen. Det kræver bl.a. at der sker en grad af prioritering af de nationale interesser med henblik på at give kommuner og de lokale politikere nogle brugbare værktøjer og indsigter til implementering.

En forankring af de nationale mål og prioriteringer i kommunerne og hos de lokale politikere er afgørende, for at der lokalt kan træffe de nødvendige valg i implementeringen af lokale projekter, som både implementerer de nationale mål og styrker / tager hensyn til de lokale forhold. Samtidig er det nødvendigt, at det lokalpolitiske ejerskab har en styrke til at modstå NIMBY-effekten. Både ved at skabe lokale processer, der imødekommer modstand og skaber fælles løsninger, men også ved at stå ved politiske prioriteringer og gennemføre projekter trods lokal modstand.

Flere af målsætningerne for det åbne land kalder på samarbejder på tværs af kommunerne for at skabe robuste løsninger. Generelt er det lettere at finde lokale løsninger, men et styrket politisk ejerskab til realisering fra nationalt niveau, kan potentielt styrke det politiske samarbejde på tværs af kommuner og derved fremme de regionale løsninger.

- Der er behov for politisk ejerskab til en multifunktionel omstilling i arealanvendelsen.
- Der er behov for en national prioritering af interesser og målsætninger for det åbne land med opbakning fra alle relevante sektorer og interesseorganisationer.
- Der er behov for at styrke det lokalpolitiske ejerskab til omstillingen i form af bl.a. prioriteringsredskaber og ressourcer til lokal dialog og interessentinvolvering.
- Der er behov for at styrke det tværkommunale samarbejde for at fremme regionale løsninger for større, sammenhængende arealer.



# INDSATS #2:

## STRATEGISK OG MULTIFUNKTIONEL PLANLÆGNING FOR DET ÅBNE LAND

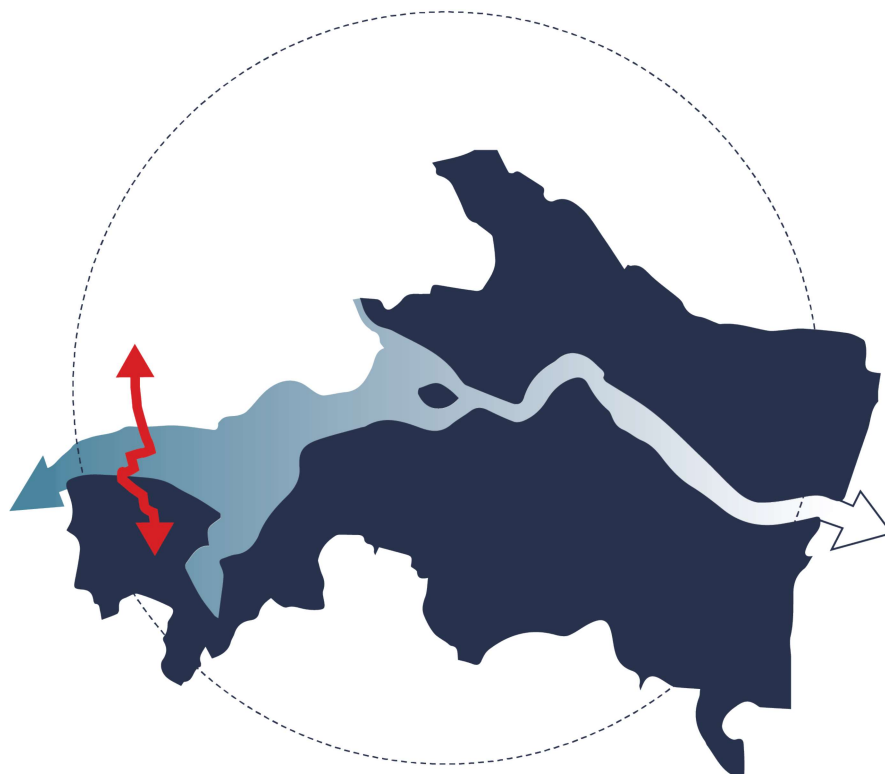
Der er brug for at styrke den strategiske planlægning i det åbne land med fokus på en bæredygtig arealanvendelse, og med fokus på en langsigtet prioritering og håndtering af de nationale og globale kriser inden for især klima, biodiversitet og fødevarerproduktion.

### KAMPEN OM AREALERNE

"Kampen om arealerne" bliver gentaget igen og igen, fordi arealressourcen er meget knap i forhold til de mange arealkrævende ønsker og mål, der både er nationalt og lokalt. Der er ikke plads til at realisere målene side om side – det er nødvendigt at planlægge multifunktionelt med fokus på synergier, og det er nødvendigt med prioritering af mål og interesser.

Strukturudviklingen i landbruget i retning af større og mere industrialiserede enheder har sat aftryk i landskabet i form af voluminøse bygninger og store marker. Solcelleparker, der snart er på størrelse med Strynø, 700 fodboldbaner (ca. 500 ha) eller mere, optager så store arealer, at de dominerer hele lokalområder. Samtidig vil vi gerne sikre attraktive landdistrikter til bosætning med et rigt friluftsliv og en storslået natur, og ønskelisten er længere endnu.

De samfundsdrævnede ændringer i landskabet er så store og sker så hurtigt, at det kalder på strategisk, multifunktionel planlægning af det åbne land – en planlægning for og med landskabet, hvis de mange ønsker og mål for det åbne land skal kunne gå hånd i hånd.



Figur 2: Landskabets strukturer strækker sig på tværs af kommunegrænser. Planlægning for det åbne land forudsætter derfor ofte en tværkommunal planlægning.

## STRATEGISK PLANLÆGNING HANDLER OM VALG OG FRAVALG

I landsplanredegørelsen fra 2019 fremgår det, at staten ikke skal blande sig unødigt i den kommunale planlægning og kun vil fremsætte indsigelse mod kommuneplanlægningen, hvis den strider mod væsentlige nationale interesser. Derudover er det op til kommunerne at varetage den kommunale planlægning med henblik på at realisere de nationale mål.

Men hvad sker der, når modstridende nationale interesser skal håndteres i kommunernes planlægning? Så er det op til de kommunale politikere eller embedsmænd at prioritere i opfyldelsen af nationale

målsætninger uden støtte i en national prioritering. Det skaber ofte konflikt og langtrukne processer - både opad til i forhold til staten og nedad til i forhold til de lokale på lokalområdeniveau eller ejendomsniveau.

For at skabe bedre sammenhæng i den fysiske planlægning, er der brug for at skabe en mere udbredt tradition for strategisk planlægning for det åbne land – både nationalt, kommunalt og tværkommunalt samt lokalt. En strategisk planlægning, hvor interesser prioriteres i forhold til indsatser, der udvikler og nogle steder afvikler, der opprioriterer og nogle steder nedprioriterer, der vælger til og nogle steder vælger fra. Prioritering er nødvendigt for at sikre en bæredygtig udvikling, men det kræver også politisk mod at lave en planlægning for det åbne land, der vælger til og fra – og er det realistisk i et lokalpolitisk perspektiv, hvor man er helt tæt på de borgere, erhverv mv., der bliver berørt?

Strategisk planlægning for det åbne land er i det følgende beskrevet som "landskabsplanlægning" eller "landskabsstrategi". Det er ud fra den definition af landskabsplanlægning, der er beskrevet i "Fremtidens Landskaber". Dermed går man ud over at betragte landskabet som en særinteresse, men ser der imod landskabet som rammen for alle de aktiviteter og interesser, der knytter sig til det åbne land. Man laver en planlægning **for landskabet**, som forholder sig til stedet (som i forskellig skala kan være en landsdel, en region, en kommune eller et lokalområde) og planlægger fremtidens bæredygtige og multifunktionelle arealudvikling ud fra landskabets muligheder og begrænsninger, samt synergierne mellem forskellige interesser.

### Landskabsplanlægning

kan defineres som planlægning for og med landskabet i overensstemmelse med den landskabsforståelse, der følger af Landskabskonventionen.

### Planlægning for landskabet

handler om at se landskabet som en arena for ikke kun beskyttelse, men også forvaltning og udvikling af landskabet generelt.

### Planlægning med landskabet

handler om at se landskabet som en natur- og samfundsmæssig helhed med hensyn til karakterer, strukturer og funktioner – dvs. at planlægge med udgangspunkt i en grundlæggende forståelse af det konkrete landskab og dets muligheder og funktioner.

(Fra Fremtidens Landskaber, s. 59)



## NÅR BOTTOM-UP MØDER TOP-DOWN

Hvis vi alene planlægger strategisk og fysisk på lokalt og kommunalt niveau, mister vi blikket for de større sammenhænge og mulige synergier, der strækker sig på tværs af kommuner på et regionalt niveau. Den tværkommunale, strategiske planlægning er derfor vigtig. Men vi mister også blikket for, at forskellige dele af det danske landskab har forskellige potentialer for at opfylde forskellige målsætninger.

Der er med andre ord behov for en planlægning, der understøtter mødet mellem de lokale bottom-up processer og de nationale top-down beslutninger. Det kalder både på en mere overordnet, national strategisk planlægning og en lokal, stedsudviklende planlægning, hvor vi planlægger **med landskabet**.

De lokale landskabsstrategier og landskabsplaner handler ideelt set om at planlægge arealudviklingen sammen med lokalsamfund og brugere af det lokale landskab i en proces, hvor de nationale interesser bliver varetaget ud fra de forudsætninger, som det enkelte sted rummer. Derved bliver de nationale mål og strategier rammesættende for den lokale planlægning og stedsudvikling.

Imidlertid er de lokale landskabsstrategier ofte udarbejdet med afsæt lokale ønsker til udviklingen i arealanvendelsen frem for de nationale målsætninger. Man kan tænke, at en væsentlig årsag er den manglende, strategiske rammesætning både fra et statsligt og kommunalt niveau. Der er derfor ikke en direkte kobling mellem im-

plementeringen af de nationale mål og lokal arealudvikling.

Et vigtigt redskab i at sikre en kobling mellem top-down og bottom-up er en helt nødvendig strategisk planlægning på det kommunale niveau, der peget op til det statslige niveau og er rammesættende for det lokale niveau. I kommunerne er der – ligesom i styrelser og ministerier - tradition for en sektoropdelt planlægning, som affødes af planlovens sektororienterede bestemmelser. Hvis vi skal lykkes med en omstilling til en bæredygtig arealanvendelse, der samtidig medvirker til at realisere de mange nationale mål inden for bl.a. klima, biodiversitet, energi og fødevarerproduktion, er det nødvendigt, at der sker et skifte i den kommunale planlægning. Vi skal væk fra sektorplanlægning og over til multifunktionel helhedsplanlægning i form af landskabsstrategier.

Det er nødvendigt med en mere strategisk planlægning i kommunerne, hvor der til tider må prioriteres mellem forskellige interesser med strategiske indsatser og aktive fravalg. Men har kommunerne redskaberne til at lave denne strategiske planlægning, hvor nationale interesser nogle gange skal prioriteres op mod hinanden? Uden tvivl bør den konkrete, fysiske planlægning fortsat ligge hos kommunerne, men der efterspørges fra mange sider en overordnet strategisk planlægning, der på nationalt niveau udstikker en retning for at nå de mange nationale mål, der påvirker arealanvendelsen. Særligt efterspørges en retningsgivende prioritering, når der opstår konflikter i anvendelsen af et areal, der potentielt kan være med til at opfylde forskellige (modsatrettede) nationale interesser.

## EN LANGSIGTET PLANLÆGNING MED INVESTERINGSSIKKERHED?

Hvis den strategiske og fysiske planlægning for det åbne land for alvor skal slå igennem i arealanvendelsen, og hvis vi gennem planlægningen vil præge udviklingen i en bestemt retning, så er investeringssikkerhed en væsentlig parameter. Investeringssikkerhed både over for erhverv, der etablerer sig med langsigtede forretningsmodeller, og over for borgere, der investerer i bolig og lokalsamfund.

I det lys er det en udfordring, at såvel nationale mål som kommunal planlægning er hængt op på 4-årige valgperioder. Det skaber et usikkert investeringsmiljø, da planlægningen for arealanvendelsen og de bagvedliggende politiske målsætninger kan ændre sig inden for en kort årrække. Vi er derfor nødt til at skabe en mere langsigtet, robust planlægning i det åbne land, der giver større investeringssikkerhed, medvirker til at opfylde de nationale mål gennem en ændret arealanvendelse og samtidig sikrer de demokratiske processer.

## VURDERING

En multifunktionel tilgang til en bæredygtig omstilling i arealanvendelsen må ske på flere niveauer; et lokalt niveau, et kommunalt niveau og nationalt/internationalt niveau for at opnå den nødvendige skala og effekt. Det kalder på langt mere strategisk-fysiske planlægning, end vi har tradition for.

På statsligt niveau bør der tegnes et fælles, nationalt fremtidsbillede, der afstemmer forventningerne til, hvordan vi bruger vores arealer optimalt – ud fra et ønske om at nå de nationale klima- og biodiversitetsmål, ud fra at styrke attraktiv bosætning i landdistrikterne, ud fra en samfundsøkonomisk betragtning osv. Ikke mindst er der brug for, at de nationale



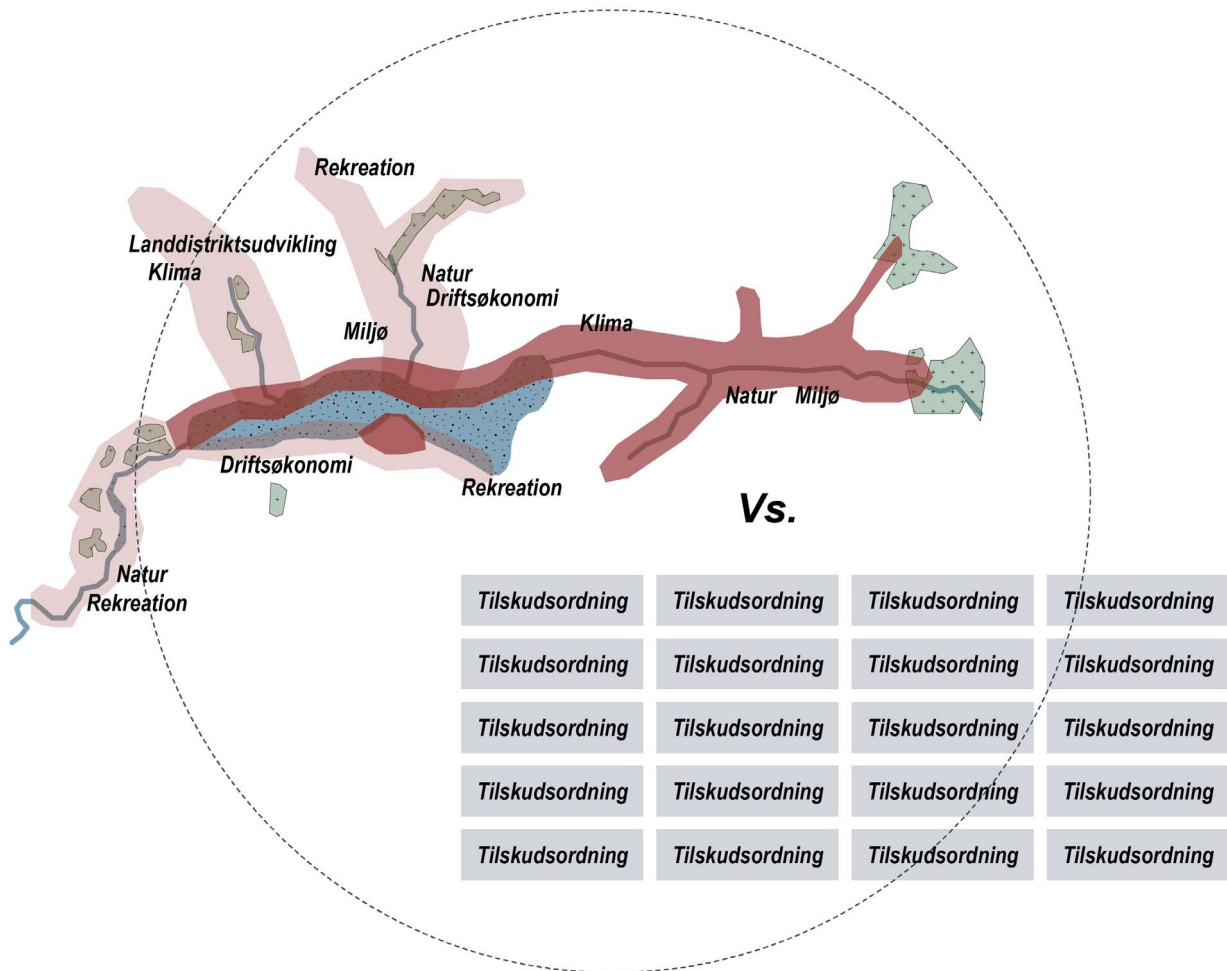
mål i højere grad er afstemt på tværs af ministerier, eller at der fra statens side er en retningsgivende prioritering mellem interesserne, når de konflikter i den fysiske planlægning ude i kommunerne. Det vil styrke planlægningen i kommunerne og fremme udviklingen af en bæredygtig arealanvendelse.

Kommunerne er centrale aktører i en samlet omstilling af arealanvendelsen, fordi de er tætte på borgere og lokalområderne og dermed centrale aktører i den strategiske planlægning på såvel lokalområdeniveau som kommuneniveau. For at kommunernes rolle for alvor kan komme i spil, bør mulighederne for at planlægge og gennemføre projekter med et strategisk og multifunktionelt sigte styrkes

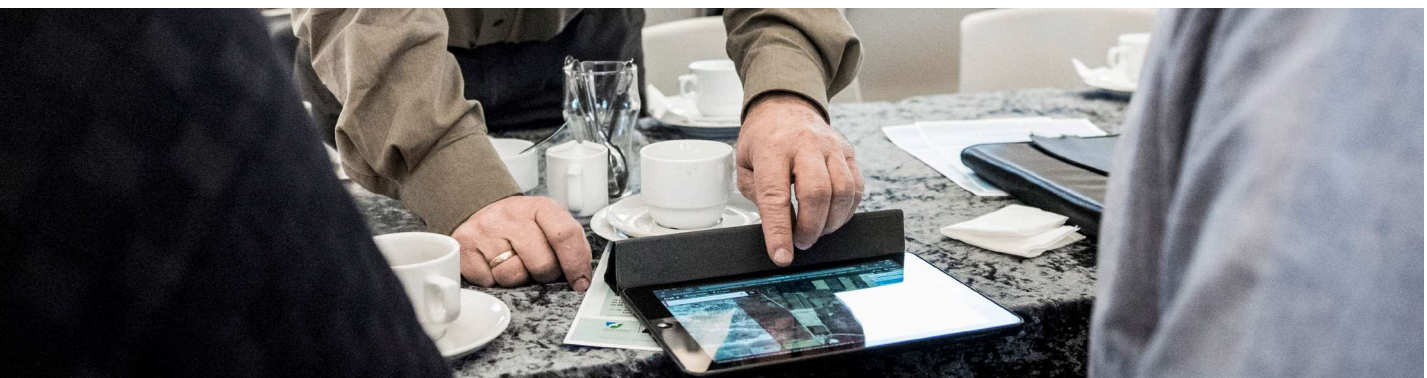


fra national side, eksempelvis gennem lovændringer, ændrede tilskudsordninger mv. Bl.a. er multifunktionel jordfordeling (MUFJO) et vigtigt værktøj, når de strategiske planer skal realiseres, men for at MUFJO for alvor kan komme i spil som et effektivt værktøj, forudsætter det en øget investering i nationale og/eller kommunale jordpuljer, tilskudsordninger med flersidige formål, lovgivning med flersidige formål mv.

- Der er behov for planlægning på tværs af sektorer for at anvende arealressourcen bedst muligt i forhold til at opfylde Danmarks målsætninger og internationale forpligtelser.
- Der er behov for en strategisk-fysisk tilgang til planlægningen i det åbne land, der skaber sammenhæng fra de nationale målsætninger til den kommunale planlægning og gennemførelse på konkrete projektområder.
- Der er behov for at investere i offentlige jordpuljer målrettet gennemførelse af multifunktionelle projekter.



Figur 3: Multifunktionelle projekter er kendetegnet ved, at de opfylder flere funktioner inden for samme areal. Realiseringen er stærkt udfordret af sektoropdelte og monofunktionelle tilskudsordninger.



# INDSATS #3:

## TILSKUDSORDNINGER SKAL GENTÆNKES

Tilskudsordninger er et redskab til at udmønte politiske programmer. Formålene med tilskudsordningerne kan være mange, men de har overordnet set til hensigten at fremme en bestemt adfærd eller udvikling i samfundet. Tilskudsordninger udgør en stor del af statens samlede udgifter.

### OPDELTE TILSKUDSORDNINGER BLOKERER FOR MULTIFUNKTIONELLE ANVENDELSER

Tilskudsordninger er traditionelt set politikernes foretrukne værktøj til at implementere politiske målsætninger. Mængden af tilskudsordninger inden for alle sektorer er enorm og forvaltes bl.a. gennem ministerier og styrelser. Alene på landbrugsordningen findes der 62 tilskudsordninger målrettet landmænd - og der er ingen koordinerende processer!

Tilskudsordninger er designet ud fra en formodning om, hvad et specifikt projekt koster. De monofunktionelle og sektoropdelte tilskudsordninger har ofte et så målrettet fokus, at mulighederne for at samtænke og skabe synergieffekter på tværs af projekter og andre relevante målsætninger blokeres.

Udfordringerne består blandt andet i, at det er vanskeligt at kombinere tilskudsordningerne til opfyldelse af flere målsætninger inden for et projektområde. Hvis et projekt ønsker at genetablere en sø, og der samtidig kan være mulighed for f.eks. at etablere rekreative faciliteter, fremme andre biodiversitetsformål eller genanvende jord på en bæredygtig måde, kan disse forhold ikke indtænkes i processen og ansøgningen til tilskudsordningen. Forhandlingerne med lodsejerne går kun på det ene fokus i første

omgang. Sidenhen kan der igen tages kontakt til lodsejerne med henblik på opfyldelse af andre funktioner med andre tilskudsordninger. Det har vist sig forvirrende for lodsejerne, og det er ineffektivt. Der er behov for at kunne kombinere og samtænke de mange forskellige støtteordninger på tværs, så de multifunktionelle aspekter kommer i spil fra starten, og synergieffekter får mulighed for at opstå.

### JORDFORDELING SKAL UNDERSTØTTES AF MULTIFUNKTIONELLE TILSKUDS- ORDNINGER

Multifunktionaliteten er ikke afgrænset til et enkelt areal, men bør betragtes på tværs af arealer, som ligger ved siden af eller tæt på hinanden. Derved kommer større områder i spil og mulighederne for at multifunktionalitet øges. Samtidig vil større områder også være til fordel for projekter til fremme af f.eks. biodiversiteten. Jordfordeling kan være det samlende og samtænkende redskab i den multifunktionelle tilgang til arealanvendelsen, hvor det multifunktionelle aspekt kræver forskellige projekter, som netop hænger sammen arealmæssigt, og opfylder forskellige mål.

Jordfordeling er dog ikke nok i sig selv. De eksisterende tilskudsordninger og deres monofunktionelle fokus besværliggør den koordinerende indsats eller mangel på samme. Der ligger endvidere en udfordring i, at det er svært at finde ud af, hvad der gives tilskud til, og hvordan man ansøger. Bureaukratiet heri blokerer og skaber usikkerhed hos projekt- og lodsejerne. Lange sagsbehandlingstider på 6-10 måneder er heller ingen fordel. Der ligger derfor en væsentlig pointe i at forsøge at samtænke de mange

forskellige tilskudsordninger, så det bliver muligt at sammentænke projektets mål og anvendelser. **Det er en kompleks opgave at skabe sammenhæng fra EU-støtte til nationale programmer og lokale projekter.**

## VURDERING

Kampen om arealerne kan kun løses gennem en omstilling til en mere multifunktionel anvendelse af vores landskab, og et af de væsentligste redskaber til at gennemføre denne omstilling er tilskudsordninger.

Det er helt essentielt, at tilskudsordningerne ikke blot forenkles, men at de nytænkes med et multifunktionelt og koordinerende/koordineret fokus for øje. For at understøtte opfyldelsen af såvel EU-mål som nationale mål er det afgørende, at tilskudsordningerne er gennemskuelige og understøtter multifunktionelle projekter.

Der skal gøres op med "demarkation", der i dag er et betydeligt benspænd for fremme af projekter med fokus på multifunktionel arealomstilling. Demarkation bremser noget af den arealudvikling, der medvirker til at opfylde de nationale mål. Hvis lodsejere som en del af et multifunktionelt projekt ikke kan modtage kompensation for udtagning af eksempelvis lavbundsarealer, går udtagningsindsatsen i stå.

- Der er behov for grundlæggende at gentænke, hvordan der ydes økonomisk kompensation til lodsejere i forbindelse med omstilling af arealanvendelsen.
- Der er behov for at tilvejebringe multifunktionelle ordninger og programmer, hvor der sker en tværsektoriel koordinering med afsæt i en national strategi for arealanvendelsen.

***"Forbuddet mod sprøjtning og gødskning af beskyttede arealer efter naturbeskyttelseslovens paragraf 3 betyder, at lodsejere af disse arealer ikke længere kan modtage kompensation ved udtagning af arealerne fra drift. [...] Men uden udsigt til kompensation for udtagning af arealerne, går udtagningsindsatsen i stå – selvfølgelig!"***

*(Søren Møller, Debatindlæg, Altinget 4. Maj 2022)*

### **Hvad er demarkation?**

*Som det er i dag, kan der søges om tilskud til fri multifunktionel jordfordeling ved Landbrugsstyrelsen, såfremt projektet understøtter minimum tre nationale interesser, hvoraf mindst én skal have karakter af direktivforpligtelse (rent vandmiljø, rent drikkevand, Natura 2000 & Bilag IV-arter og Drivhusgasreduktion). Hertil skal ansøger redegøre for finansieringen af øvrige udgifter, i.e. hvilke tilskudsordninger, der i øvrigt søges om.*

*Ved ansøgning om tilskudsordning til fri multifunktionel jordfordeling skal ansøger have særligt fokus på demarkation. Det vil sige en præcis afgrænsning og adskillelse mellem de forskellige projekter og tilskudsordninger. Det giver en udfordring i at formulere og skabe et sammenhængende projekt, der både rummer multifunktionalitet og synergi.*

*Det er ikke lovligt at få tilskud/kompensation for de samme forhold mere end én gang. Dette er aktuelt, hvis der sker en jordfordeling indeholdende et projekt, der får støtte fra en tilskudsordning, der også indeholder midler til jordfordeling. Eksempelvis rummer tilskudsordningen til vådområde- og lavbundsprojekter ( EU's Landdistriktsprogram) midler til jordfordeling. Det samme gør sig gældende for tilskudsordninger under EHFAF-programmet (EU's Hav-, Fiskeri- og Akvakulturprogram), fx Tilskudsordningen til vandløbsrestaurering. I forhold til at få tilsagn om støtte til fri multifunktionelle jordfordeling, hvor det er et krav, at projektet omfatter brugen af forskellige støtteordninger, begrænses projektet potentielt i forhold til netop det multifunktionelle, samt de mulige synergieffekter. Der skal i det multifunktionelle projekt indarbejdes en tydelig adskillelse mellem projektets støtte af Landdistriktsprogrammet og andre projekter. Det er uhensigtsmæssigt, at der skal være denne adskillelse imellem projekterne.*

*Det er endvidere en betingelse for tilskud til fri multifunktionel jordfordeling, at projektet er lokalt forankret. Det skal umiddelbart forstås sådan, at der skal være overvejende tilslutning til projektet fra lodsejere og andre lokale interessenter. Det kan være i form af en udtalelse fra en lokal landboforening. Der er dog ikke krav om, hvor mange lodsejere udtalelsen repræsenterer. Projektet skal også vurderes at være jordfordelingsrealiserbart og projektrealiserbart. Dansk tradition for jordfordeling bygger på frivillighed. Det indledende arbejde og den ejendomsrættlige forundersøgelse bliver særligt vigtig i forhold til at få afklaret, hvorvidt projektet overhovedet er muligt, når der insisteres på frivillighed. Et vigtigt redskab i denne sammenhæng er jordpuljer (strategisk opkøb af jord). Tilskudsordningen for MUFJO indeholder en pulje på 94 mio. kr. til opkøb af en jordpulje. Denne erstatningsjord er et vigtigt redskab til at kunne lykkedes med at koordinere de mange projekter i en multifunktionel jordfordeling.*

*Engangserstatning frem for mindre beløb ad flere omgange (bliver muligt med landdistriktsprogrammet, der træder i kraft i 2023 som en del af den nye landbrugsreform.*

Tabel 1: Demarkation: Krav om adskillelse i eksisterende ordninger hæmmer sammenhæng og multifunktionalitet





# INDSATS #4:

## OFFENTLIG-PRIVAT PARTNERSKAB GIVER VOLUMEN OG GENSIDIG ANSVAR FOR IMPLEMENTERING

Der er mange forskellige slags samarbejder om projekter i det åbne land. Det kan være mellem staten og landbrugets organisationer, eller mellem private lodsejere og de offentlige myndigheder. Samarbejder kan have forskellige tidshorisonter og rammer afhængigt af kontekst, aktører mv. Der kan være formaliserede samarbejder, som løber over mange år. Der kan også være projektorienterede samarbejder, som f.eks. strækker sig over 5 år, indtil projektet og dermed samarbejdet afsluttes. Multifunktionelle projekter kræver, at der etableres samarbejder på tværs af sektorer, så de multifunktionelle aspekter repræsenteres bedst muligt.

### OFFENTLIGE PROJEKTPARTER KAN MOBILISERE RESSOURCER OG AKTØRER

De offentlig-private partnerskaber giver mulighed for at koordinere projektaktiviteter på tværs af niveauer og interesser, og gennem samarbejde opnår parterne gensidig indflydelse på projektet.

Når det offentlige engagerer sig i gennemførelsen af projekter, har de mulighed for at mobilisere flere aktører og ressourcer i form af viden og økonomi, end den eller de enkelte lodsejere ville kunne. De offentlige myndigheders engagement er dermed ofte afgørende for, at store og multifunktionelle projekter kan gennemføres.

Samarbejdet mellem offentlige og private aktører er generelt vigtigt for at opbygge tillid og netværk på tværs. Det er vigtigt, at kommunen er til rådighed også efter projektudviklingsfasen. Samarbejdet har således også til formål at skabe forståelse for de institutionelle rammer, som skal bære projektet frem til gennemførelse.

### PRIVATE INVESTERINGER KAN SKABE VOLUMEN I PROJEKTØKONOMIEN

Der kan også være fordele i at etablere samarbejder, der økonomisk finansieres af både private og det offentlige. Det skaber både en fælles afhængig-



***Et stort klima- og naturprojekt i Tøndermarksen i Sønderjylland har anvendt multifunktionel jordfordeling som et vigtigt redskab til realisering ved at sikre erstatningsjorde til lodsejerne. Gennem jordfordeling har hele 580 hektar landbrugsjord skiftet ejer. Projektet er finansieret af både EU's tilskudsordning (LIFE), Tøndermark-sinitiativet, som er et samarbejde mellem Realdania, A.P. Møller og Hustru Chastine Mc-Kinney Møllers Fond til Almene Formaal, Norda-fonden og Tønder Kommune, samt de øvrige partnere i projektet. Tilsammen har parterne gennemført og finansieret projektet til samlet 69 millioner kroner.***

*(Landbrugsstyrelsen 22. September 2022)*



hed og fælles forståelse i samarbejdet, ligesom det kan tilføre projekterne en øget volumen i bl.a. areal.

I de senere år er stærke private virksomheder også begyndt at interessere sig for investeringer i bl.a. skovrejsning som den del af deres klimakompensation. Det kan både spille positivt ind i de nationale mål om mere skov, klimamål, biodiversitet mv. med potentielt store skovprojekter. Men det kan også spænde ben for den multifunktionelle arealudvikling, hvis udviklingen af klimaskov ikke sker ud fra en velovervejet strategisk arealplanlægning og dermed skaber yderligere pres på arealerne. Det er derfor nødvendigt at sammentænke disse private investeringer med de offentlige investeringer både på et strategisk niveau og på projektniveau.

De offentlige-private partnerskaber kan også medvirke til at fastholde en realistisk pris på den jord, der ønskes opkøbt til jordfordeling, så priserne i et område ikke fordobles, når arealdiskussionen starter.

## VURDERING

Der er behov for en styrket samarbejdsdrevet indsats med offentlige-private partnerskaber, hvis vi som samfund skal lykkes med en bæredygtig omstilling af det danske landskab, mens vi varetager de mange interesser i det åbne land på bedst mulig vis.

Offentlig-private partnerskaber er en oplagt arena for at facilitere den samskabende proces og planlægning, hvor offentlige bevillinger kan udmøntes og aktiveres, og dermed sikre fremdrift over flere år, men også hvor private investeringer bringes bedst muligt i spil i forhold til den samlede, bæredygtige arealudvikling.

De offentlige-private partnerskaber kan sikre, at arealudviklingen på projektniveau understøtter en mere strategiske planlægning, der både har til hensigt at sikre en multifunktionel og bæredygtig arealudvikling, og så vidt muligt at understøtte opfyldelse af nationale mål uden at presset på arealer stiger endnu mere.

Multifunktionel jordfordeling er det samlede redskab, der kan fremme de offentlig-private samarbejder. Det er netop nødvendigt med tætte partnerskaber i sådanne tværfaglige projekter, der krydser fagligheder, interesser, ejerforhold mv. Den multifunktionelle jordfordeling kan aktivere og involvere de mange interesser og ressourcer på tværs. Jordfordeling som redskab er designet til netop at overveje de mange aspekter.

- Offentlige og private investeringer bør så vidt muligt samtænkes i realiseringen af projekter for at opnå størst mulig effekt på flere bundlinjer.
- Multifunktionelle jordfordelingsprojekter bør så vidt muligt have en offentlig-privat partnerskabskreds for at mobilisere de nødvendige ressourcer og aktører helt frem til projektets gennemførelse.



# INDSATS #5:

## KAN DET HELE SKE I FRIVILLIGHEDENS TEGN?

I Danmark har vi en lang tradition for at tilstræbe konsensusløsninger, hvor frivillige aftaler ligger til grund for forandringerne i det åbne land - men det er ikke uden udfordringer og væsentlige benspænd.

Frivillige aftaler om jordfordeling kan have rod i et lokalsamfund, der ønsker forandring (bottom up). Det kan også være et ønske oppe fra med henblik på at sikre den lokale opbakning til gennemførelse af et projekt (top down). **Et sted herimellem opstår et dilemma i forhold til, hvor langt vi kan gå af frivillighedens vej, og hvornår vi er nødt til at tage andre redskaber i brug for at sikre det nødvendige handlerum i jordfordelingen.**

### SAMARBEJDSDREVNE PROCESSER FREMME FRIVILLIGE LØSNINGER

Forudsætningen for frivillighed er oprigtig involvering i samarbejdsdrevne processer, og gennemførelse af projekter forhandles ofte som en kompensationsordning. Her afstår en lodsejer frivilligt et areal til gengæld for en økonomisk kompensation eller i bytte for et andet areal.

Når projekter gennemføres ad frivillighedens vej, kan det ses som et udtryk for, at værdisætningen er tilfredsstillende for begge parter, men også at den involverende og samarbejdsdrevne planlægning er lykkedes. I den proces aktiveres de lokale ressourcer, og den lokale fortælling får mulighed for at komme frem og blive en integreret del af projektet.

Mobiliseringen af en jordpulje (jordopkøb) tidligt i et projektføreløb eller i forbindelse med et MUFJO-pro-

jekt kan være en afgørende faktor for at lykkes med frivillighed. Det giver et handlerum, når det tidligt er lykkedes at opkøbe et større stykke jord, som sidenhen kan indgå i jordfordelingen. Denne jordpulje repræsenterer en øget jordmobilitet, som kan medvirke til at få puslespillet og de forskellige projektaktiviteter til at gå op.

### NÅR FRIVILLIGHED IKKE ER MULIGT

Somme tider er det ikke muligt at gennemføre projekter af frivillighedens vej. Det kan være modstand fra en enkelt lodsejer eller fra et lokalsamfund, der bremser projekter, der kan være vigtige for lokalsamfundet - men også i et nationalt perspektiv.

Her opstår et dilemma, når vigtige, politisk prioriterede projekter bremses af lokal modstand. Skal vi også i disse tilfælde insistere på at gennemføre projekter med absolut frivillighed? Eller skal vi i højere grad diskutere en øget brug af f.eks. frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår, når der er særlige samfundsmæssige interesser i spil?

Frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår er et kendt værktøj, der i mange projekter har vist sig både afgørende og accepteret. Men det skal tænkes sammen med involverende, samarbejdsdrevne processer, så det er et konstruktivt redskab til en fælles løsning.

Det forudsætter politisk engagement og handling, hvor multifunktionelle projekter, der opfylder nationale mål også prioriteres som projekter, der har samfundsmæssig betydning - hvorved aftaler på ekspropriationslignende vilkår muliggøres.

Case: Genslyngning af Skjern Å

*Erfaringer fra Projekt Genslyngning af Skjern Å viste, at ligeså snart ekspropriation som redskab blev en oplyst del af processen, steg lodsejernes/interessenternes villighed til at indgå i processen. Her blev der vedtaget en særlov, der åbnede mulighed for ekspropriation til realisering af projektet. Det skyldes flere forhold. For det første bliver lodsejere bevidste om, at hvis ikke de indgår i processen, er der risiko for, at deres interesser måske slet ikke varetages eller overvejes. Dernæst er der ofte en økonomisk gevinst ved at indgå frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår, da der i så fald ikke er avancebeskatning på jordsalg. Ekspropriation som redskab kan så at sige komme til at fungere for løftestang for frivilligheden.*



## EJERSKIFTE I LANDBRUGET ÅBNER VINDUE TIL AREALOMLÆGNING

En analyse fra 2019 foretaget af SEGES viser, at 12.000-14.000 bedrifter ud af de i alt ca. 26.000 heltids- og deltidsbedrifter står over for ejerskifte frem mod 2030 bl.a. i forbindelse med pension eller generationsskifte. Det åbner potentielt et vindue til offentlig erhvervelse af arealer, der kan indgå i jordpuljer eller konkrete projekter i den bæredygtige omstilling i arealanvendelsen, eller til at indgå aftaler om fremtidens forvaltning af arealerne.

Hvordan sikrer vi processer omkring ejerskifte, der initierer, at arealerne overgår til en arealforvaltning, der understøtter nationale mål og ønsker til samfundsudviklingen, herunder også udviklingen i lokalsamfundet?

Det kan være væsentligt at implementere forhold, der giver mulighed for visse økonomiske fordele ved at deltage, uagtet hvordan lodsejeren er stemt overfor projektet. Lodsejere har forskellige bevæggrunde for at deltage i et projekt og/eller en jordfordeling. I forlængelse af førnævnte ejer- og generationsskifte, kan lodsejere/landmænd, der måske er på vej ud af erhvervet, undgå almindelige handelsomkostninger. Vedkommende slipper dog ikke udenom at betale eventuel ejendomsavancebeskatning. Den økonomiske fordel i forhold til at undgå at betale ejendomsavancebeskatning er kun aktuel ved ekspropriation eller frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår.

### VURDERING

Gennemførelsen af multifunktionelle jordfordelingsprojekter afhænger af, at der kan indgås aftaler med lodsejere på frivillige vilkår.

Det er vigtigt at værne om de demokratiske principper og frivillige løsninger!

Udfordringen er, at nogle få lodsejere kan blokere for gennemførelsen af et projekt, herunder også projekter, der medvirker til at realisere nationale mål.

Det er nødvendigt, at projekter, der fremmer realisering af nationale mål, anerkendes som en samfundsinteresse. Det skal ske politisk og lovmæssigt, så frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår i højere grad kan være et redskab til at sikre, at projekter af national interesse gennemføres - også selv om projektet har afsæt i et lokalt initiativ og (også) har lokale formål.

Vi bør som samfund udnytte, at omfattende ejerskifte af landbrugsbedrifter åbner mulighed for offentlig erhvervelse af arealer til jordpuljer, der kan indgå i jordfordelingsprojekter med multifunktionelle formål.

- **Frivillige aftaler bør fortsat have høj prioritet, særligt i projekter for og i lokalsamfund.**
- **Projekter, der fremmer nationale mål, bør anerkendes for deres samfundsmæssige betydning, så frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår i højere grad kan komme i spil som et redskab.**
- **Forholdene omkring ejerskifte af landbrugsejendomme bør initiere offentlige opkøb af arealer til jordpuljer eller på anden måde motivere, at arealerne kommer til at indgå i en multifunktionel arealomstilling.**





# INDSATS #6: VÆRDISÆTNING AF EFFEKTER

Hvilken værdi har de forskellige tiltag, som indgår i multifunktionelle projekter? Hvordan sammenligner vi værdien af en majsmark med værdien af et klimatilpasningsprojekt og dets afledte effekter?

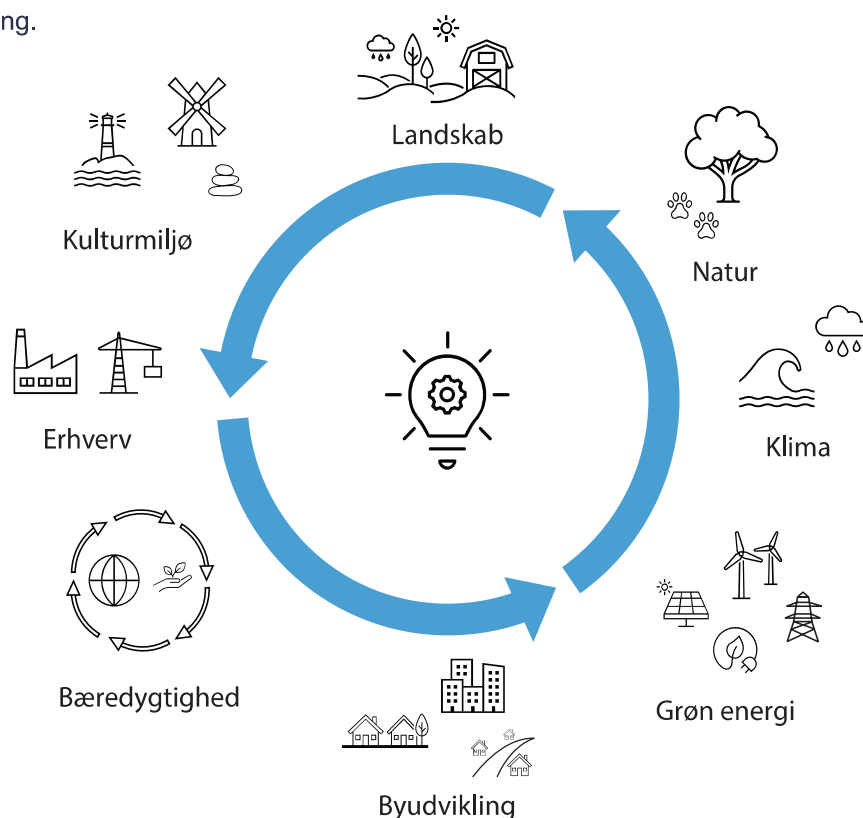
Der er behov for i øget omfang at kunne værdisætte delelementer i multifunktionelle projekter og særligt sammenspillet imellem dem, når involveringen af lokale interesser og politiske målsætninger skal planlægges, prioriteres og sammentænkes.

## PLANLÆGNING OG PRIORITERING OVER FOR VÆRDISKABELSE

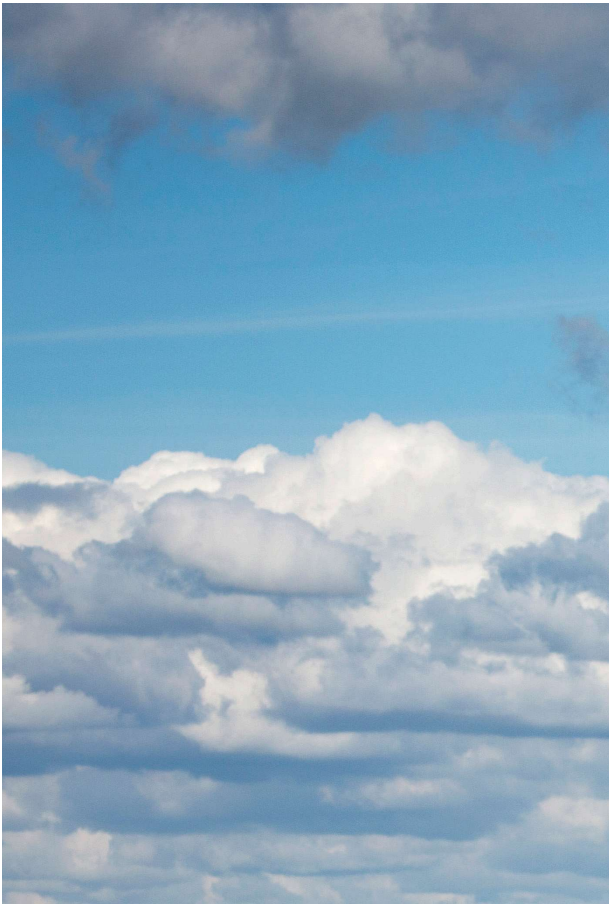
I ordet "multifunktionelt" ligger iboende, at projektets aktiviteter bidrager til flere forskellige formål. Det kan være inden for bl.a. natur, klima, energi, fødevarer, kulturmiljøer eller bosætning.

Når vi planlægger for et område (et lokalområde, en kommune, tværkommunalt osv.), vil det ofte være nødvendigt med prioritering af indsatser. I den øvelse er det væsentligt at kunne vurdere dels værdien af de eksisterende forhold og dels værdien af effekterne af de planlagte indsatser. Hvor giver det værdi i prioriteringen at vælge til, og hvor giver det værdi at vælge fra? Og ud fra hvilket perspektiv?

Værdisætningen er også helt afgørende for muligheden for at kunne indgå tilfredsstillende aftaler med lodsejere og skabe dialog om udviklingen i lokalsamfundet – og dermed også for en realiserbar strategiske planlægning.



Figur 4: Multifunktionelle projekter skaber værdi på en række parametre, der ikke umiddelbart er sammenlignelige.



*“Det er vigtigt at slå fast, at en multifunktionel tilgang ikke er det samme, som at der skal være flere funktioner på samme areal. Det handler om at prioritere brugen af arealerne i forhold til flere funktioner på samme tid og med udgangspunkt i landskabets beskaffenhed at foretage ændringer i arealanvendelsen, som giver mening ud fra en helhedsbetragtning”*

*(Helga Grønnegaard og Søren Møller, debatindlæg, Altinget, 5. september 2022)*

Værdisætning af den palette af effekter, der kan være del af et multifunktionelt projekt, kan på forskellig vis beskrives og måles i et socialt, økonomisk og miljø- / klimamæssigt perspektiv. Udfordringen er, at vi ikke nødvendigvis har værktøjerne til at lave en værdisætning, så effekterne (negative såvel som positive) kan sammenlignes på tværs af emner og på tværs af mål, der er koblet op på adskilte sektorer. Hvordan sammenligner og vurderer vi eksempelvis effekten / værdien af etablering af rekreative vandreruter, udtagning af arealer til vådområdeprojekter, opstilling af vindmøller og påvirkning af udsigter, der samlet set både vil have betydning for lokalsamfundet i ét perspektiv og for de nationale samfundsinteresser i et andet perspektiv? Hvordan værdisætter vi vores landskaber og kulturmiljøer, så vi kan vurdere og prioritere effekterne af eksempelvis etablering af solcelleparker, udtagning af lavbundarealer til vådområdeprojekter, skovrejsning mv.?

Udfordringen ligger i, at effekterne ikke omsættes på et marked. Der er ingen umiddelbar og kontant udbetaling i etableringen af nye vandreruter. Men sådanne vandreruter har en værdi for lokalsamfundet og måske endda for turister, om end denne værdi kan være mere vanskelig at sætte tal på.

## VÆRDISÆTNING OG TIDSPERSPEKTIV

Værdisætningen er også et spørgsmål om tidsperspektiv. Det er generelt en udfordring, at det er sværere at se og indarbejde de langsigtede værdier ved f.eks. en ændret arealanvendelse kontra værdien af den enkelte mark her og nu.

Det udfordrer værdisætningen og sammenligningen af ændringer i arealanvendelsen, hvor nogle ændringer viser en effekt på den korte bane, mens an-

dre effekter først for alvor viser sig på den længere bane. Eksempelvis opstår rekreative effekter hurtigt, mens effekten af fredninger og biodiversitetsprojekter har en længere tidshorizont. Men har de langsigtede ændringer så ikke en værdi, der i den samlede værdisætning og prioritering skal vægtes ligeværdigt med andre indsatser? Hvordan får vi tidsperspektivet med som en parameter, når vi vurderer og prioriterer effekter og indsatser – både i planlægningen og på projektniveau?

## VURDERING

Der er behov for at fastlægge en metode for, hvordan interesser og effekter af indsatser værdisættes. Det er væsentligt at værdierne kan måles og beskrives (kvalitativt såvel som kvantitativt) både på planniveau og på projektniveau, så det bliver muligt for borgere, fagprofessionelle og politikere at vurdere og prioritere effekterne på en kvalificeret og ensartet måde.

Værdisætningen på projektniveau skal spille sammen med den overordnede, strategiske planlægning, som med udpegninger kan underbygge investeringssikkerheden i et område. Strategiske udpegning, der formår at blive konkrete, kan ligeledes italesætte værdisætningen på projektniveau. Når et område er udlagt til nogle givne aktiviteter og anvendelser, fastsættes mulighederne og spillerummet for værdisætningen på projektniveau i øget grad.

Der er behov for at inddrage egentlige samfunds- og socialøkonomiske analyser til at vise gevinster på alle relevante felter. Når vi som samfund i stigende grad bliver bevidste om de mange gevinster, som tværfaglige projekter afstedkommer, så opstår der

potentielt også et væsentlig øget incitament for at gennemføre sådanne projekter.

Det er desuden helt afgørende i den strategiske planlægning, at disse værdisætninger også inddrages i vurderingen af et projekt og i sammenspillet med andre projekter.

Hvis ikke vi som samfund lykkes i tilstrækkelig grad med at kvalificere værdisætningen i store, tværfaglige projekter, så risikerer vi to ting. Dels kan enkelte lodsejere/interessenter potentielt blive taberne, der må afgive areal og værdi til den brede befolkning, uden i tilstrækkelig grad at blive kompenseret med anden jord eller økonomisk erstatning. Dels mister vi muligheden for at opsøge værdifulde synergieffekter i tværgående projekter. Værdisætningen har derfor også til formål at kvalificere og sikre en så vidt mulig fair og balanceret omstilling.

- Det er væsentligt for en bæredygtig omstilling i arealanvendelsen, at der tilvejebringes værktøjer til at lave en gennemskuelig og velargumenteret prioritering af indsatser og evt. fravalg.
- Der er behov for at fastlægge en metode for værdisætning af den palette af interesser, der er i det åbne land, herunder de mange nationale interesser, men også lokale interesser.
- Der er behov for at fastlægge en metode for værdisætning af indsatser/ effekter, der både forholder sig til de umiddelbare effekter samt mere langsigtede effekter.



# INDSATS #7:

## EN GOD INDDRAGELSESPROCES KRÆVER INVESTERING

Et multifunktionelt projekt har mange interessenter i form af lodsejere, interesseorganisationer, investorer, politikere etc. En god proces tager tid og er ressourcekrævende, men det er en god og nødvendig investering i forhold til at få så mange med som muligt og opnå størst mulige gevinster.

### EN TIDLIG INDDRAGELSE ØGER MULIGHEDEN FOR SUCCES

I multifunktionelle og tværfaglige projekter er der behov for at kende både lokale, lodsejer- og faglige interesser for både at sikre de gode løsninger men også for at sikre, at projekterne kan realiseres. Det kræver en god og tæt involvering af de vigtigste interessenter, der bør indledes så tidligt som muligt og fortsætte igennem projektperioden.

Erfaringerne viser, at der gennem hele projektet er behov for fagprofessionel involvering såvel som deltagelse fra borgere og organisationer med lokal viden. Det er vigtigt, at interessentinvolveringen finder en balance, så de politisk besluttede prioriteringer og de lokale ønsker og fortællinger kommer til at spille sammen. Den gode inddragelse af interessenter kan medvirke til forankre projektet lokalt og på myndighedsniveau. Den lokale inddragelse styrker således også lokaldemokratiet.

Så tidligt som muligt handler det om at få kortlagt / skabt overblik over de enkelte interessenters

ønsker og ideer. Det er i forbindelse med involveringen af interessenter, at den enkelte lodsejer særligt har mulighed for at bidrage og udtrykke sine egne ønsker. Det er også i denne proces, hvor der er mulighed for at skabe en fælles forståelse for et projekt og dets medfølgende forandringer. Det skaber ejerskab hos den enkelte og et fælles ståsted for projektgruppen af interessenter som helhed.

### FORVENTNINGSAFSTEMNING OG FORHANDLINGSRUM

De lokale repræsentanter skal føle sig velkomne og inviteres til at byde ind, men det er i sagens natur en vigtig pointe, at der kan være politiske prioriteringer, som i bund og grund vægter højere end den enkeltes ønske. Det er derfor vigtigt, at projektejerne på et tidligt tidspunkt bidrager til en tydelig forventningsafstemning om forløbet og skitserer forhandlingsrummet – hvad kan påvirkes, og hvad er ikke til diskussion?

I forlængelse af forrige afsnit om frivillighed og ekspropriation, er det væsentligt, at alle involverede parter forstår, at et givent projekt er en vigtig politisk prioritet. I nogle tilfælde vil projektet derfor blive gennemført uafhængigt af interessenterne potentielle involvering. Men alle har en interesse i, at interessenter deltager i processen, så deres ønsker og bekymringer så vidt muligt kan have blive en del af løsningerne.

Involvering af interesseorganisationer er også et vigtigt element. Det kan eksempelvis være interesseorganisationer, som repræsenterer landbruget i området. Det kan være jagtforeninger, Danmarks Naturfredningsforening, osv. Fordelen ved at involvere relevante interesseorganisationerne er, at de repræsenterer mange lodsejerne og interessenter på en gang. De har organisatoriske ressourcer, som med fordel kan indtænkes i processen. Der er en vigtig lære i at involvere de rigtige interessenter og organisationer.

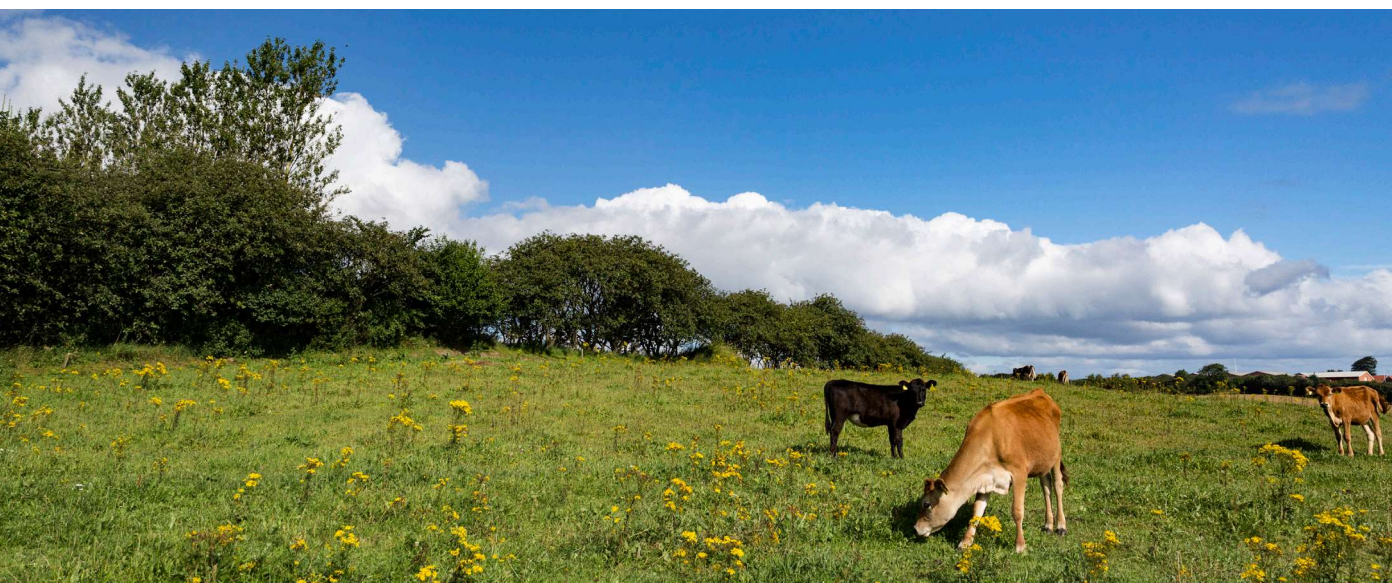
Som tidligere nævnt er et af formålene med at involvere interessenter at opnå en øget forståelse for den enkelte eller for et lokalsamfund som helhed. Mange lodsejere i form af landmænd står overfor et generationsskifte. Der er ikke nødvendigvis et ønske om at fortsætte landbrugsdriften i samme omfang og slet ikke udvide. Andre lodsejere er måske meget opsatte på at udvide bedriften mest muligt. Denne forståelse for den enkelte lodsejers interesse er meget vigtigt, når puslespillet sidenhen skal lægges i en multifunktionel jordfordeling.

## VURDERING

Proces og god inddragelse tager tid og er ressourcerelevende, men det kan både afbøde senere konflikter såvel som øge mulighederne for succes. Det er derfor en god og nødvendig investering i forhold til at få så mange med som muligt og opnå størst mulige gevinster i projektet.

Lige såvel bør der afsættes ressourcer til at undersøge og skabe et indtryk af det lokale landskab og dets karakter, sårbarhed, potentialer og begrænsninger. Dette giver også mulighed for at starte den lokale dialog det rigtige sted. Det skal være tydeligt for borgerne, at det handler om at skabe mere/bedre natur der, hvor de lokale bor – ud fra de karakteristika og forudsætninger, der findes lokalt.

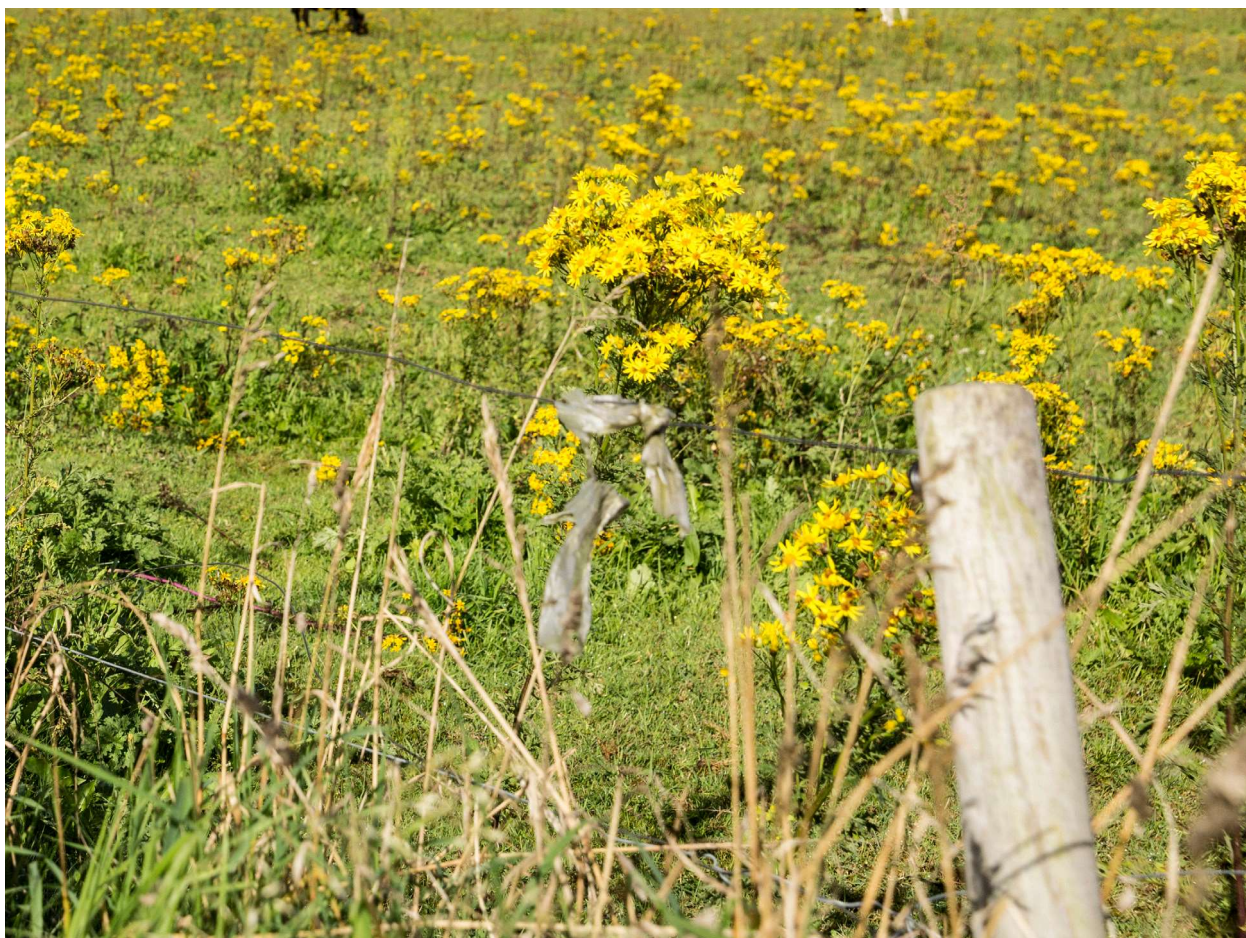
Erfaringer viser, at det er nemmere at fastholde borgere og interessenter gennem processen, når de har oplevelsen af, at deres bidrag bliver hørt og medtaget – eller at de omvendt får en reel forklaring på, hvorfor projektet ser ud, som det gør. Det er desuden en fordel at have et særskilt fokus på loka-



le rekreative eller bosætningsrelaterede aktiviteter, hvor sandsynligheden for at komme i mål er stor. Interessenterne får på den måde oplevelsen af at kunne påvirke processen og det samlede projektet til glæde for lokalsamfundet.

Der bør også på et tidligt stadie ske en involvering af de lokale politikere, så de ikke blot er en del af processen og projekterne, når de skal godkendes. Dette skal særligt ses i sammenhæng med at skabe den vedblivende politiske forankring af projekter, der løber på tværs af valgperioden i kommunalbestyrelsen. Det gør, at ejerskabet til processerne og resultaterne har større chance for at overleve i en eventuel ny kommunalbestyrelse.

- Lokal dialog er nøglen til gode projekter. Der bør derfor afsættes ressourcer til vedvarende inddragelse af borgere, politikere og interessenter gennem hele projektperioden.
- Faglige interesseorganisationer bør involveres i projekter lokalt såvel som nationalt for at sikre opbakning til en samlet strategi for arealomstillingen.







# INDSATS #8:

## SAMFUNDSØKONOMISKE GEVINSTER

De samfundsøkonomiske effekter og gevinster ved at gennemføre en multifunktionel omstilling i arealanvendelsen i Danmark er så forskelligartede, at vi kan have svært ved at lave en sammenstillende værdisætning og vurdering. Hvordan prioriterer vi så kursen fremadrettet? Vi er som et minimum nød til at se på de overordnede spørgsmål, som rejser sig – i forhold til brændende platforme, i forhold til tid, i forhold til økonomi, i forhold til samfundsudvikling mv.

### TID TIL HANDLING – TID TIL INVESTERING

Kan vi gennemføre en strukturel ændring i arealanvendelsen, der ændrer danmarkskortet markant, uden økonomisk omkostning? Nej, vi er nødt til at investere i denne omstilling og de virkemidler, der skal til for at omstillingen sker og sker tilstrækkeligt hurtigt.

### Har vi som samfund råd til ikke at investere i at ændre danmarkskortet?

Kan vi som samfund løse vor tids største kriser (klima, biodiversitet, energi, fødevareproduktion) uden at ændre danmarkskortet – uden at gennemføre de nødvendige strukturelle ændringer, som vil sikre en mere bæredygtig arealanvendelse? Forskningen og tiden har vist, **at det kan vi ikke!**

Vi sidder fast i gamle, utidssvarende, fragmenterede strukturer i landskabet, og vi har ikke de rigtige eller tilstrækkelige redskaber til at nå de nationale mål, der skal hjælpe os ud af kriserne. Nok sker der



forandringer med lokale projekter, men det går alt for langsomt i forhold til den brændende platform, vi befinder os på.

Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er spørgsmålet derfor ikke, hvad omkostningerne er ved at ændre danmarkskortet, men hvordan vi ændrer danmarkskortet og sikrer en bæredygtig og multifunktionel arealanvendelse.



***Hovedproblemet er, at vi forsøger at løse problemet i et landskab, der i hovedtræk er indrettet efter landbrugs- og industrisamfundets behov, som det så ud i det 18., 19. og 20. århundrede.”***

*(Henrik Vejre m.fl., debatindlæg Altinget, februar 2021)*

## VÆRDIEN AF ET MARKANT ÆNDRET DANMARKSKORT

På samme måde kan vi spørge, hvilken værdi det har, at vi som samfund opfylder vores målsætninger og internationale forpligtelser ved at ændre danmarkskortet markant? Det korte svar er, at der er mange!

Erfaringerne fra projekter, der indtil nu er gennemført med MUFJO og ofte som en del af en lokal landskabsstrategi, har vist, at en ændret arealfordeling og anvendelse af arealerne har mange fordele. Både fordele for lokalområdet som bosted og landbrugsland, og fordele for samfundet generelt, fordi ændringerne medvirker til at opfylde de nationale målsætninger.

En ændret arealfordeling kan medvirke til, at landbrugsproduktionen samles på de mest dyrkningsegne arealer, mens mindre rentable arealer udlægges til natur- og vådområder. Det kan skabe større sammenhængende naturarealer til gavn for biodiversitet og klima, og det kan medvirke til at samle produktionsjorden til en ejendom til fordel for miljø og produktion.

En samling af produktionsarealerne kan også medvirke til at reducere kørsel med landbrugsmaskiner på vejene og gennem landsbyerne. Dette er, sammen med et øget naturindhold i det omgivende landskab, forhold, der positivt bidrager til landdistrikternes bosætningskvalitet. Samtidig har erfaringerne vist, at arbejdet med lokale landsbystrategier med bl.a. MUFJO har styrket den lokale dialog mellem landsbyborgere og lodsejere med mulighed for at styrke de rekreative forbindelser ud i landskabet. Skaleret op på kommunalt eller regionalt niveau, er

perspektiverne for samfundsøkonomiske gevinster endnu større. Det kan i endnu højere grad medvirke til, at landbrugsproduktionen samles på de mest robuste og velarronderede arealer, og at store områder derved kan overlades til mere urørt og vild natur til fordel for såvel klima, miljø, biodiversitet, energi og fødevarerproduktion.

En ændret arealfordeling kan også styrke friluftsliv og turisme både lokalt og regionalt, og kan derved skabe nye muligheder for attraktive lokalsamfund og økonomiske aktiviteter.

## VURDERING

Har vi som samfund råd til **ikke** at gentegne danmarkskortet? Ikke hvis vi effektivt skal sætte ind over for de globale kriser, der påvirker os og stiller vedvarende nye og flere krav til arealanvendelsen.

Vi har i dag en viden om processer og redskaber, så vi kan gennemføre en bæredygtig og multifunktionel omstilling i arealanvendelsen uden at gå på kompromis med det lokale ejerskab til forandringerne.

Men det forudsætter politisk ejerskab og vilje til at investere i omstillingen med de nødvendige redskaber og med tilstrækkelig økonomi.

Det forudsætter, at vi evner at omsætte den kompleksitet, der findes fra EU-niveau til lokalområde til en bæredygtig og langsigtet omstilling, der tegner et nyt danmarkskort for arealanvendelsen.

- Det er tid til handling - tid til at omstille arealanvendelsen mod et nyt danmarkskort!
- Der er behov for at synliggøre de samfundsøkonomiske effekter for at vurdere gevinster / tab på lokalt og nationalt niveau.
- Der er behov for politisk anerkendelse af og ejerskab til kompleksiteten i de udfordringer, der relaterer sig til fremtidens arealanvendelse.
- Det er behov for, at der sikres de nødvendige rammer og redskaber til at gennemføre en omstilling i arealanvendelsen, der bidrager til at opfylde nationale mål og sætte ind over for globale kriser.



# INDSATS #9:

## INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Planlægningen og arealanvendelse i en dansk kontekst skal i høj grad ses i et internationalt perspektiv. Danmark har internationale forpligtelser, og EU-direktiver fastlægger mål, som skal indarbejdes i en dansk kontekst.

Udfordringerne, som skal løses, er ikke begrænset til Danmark alene, men kræver en international indsats, ligesom begivenheder ude i verden til stadighed påvirker og accelererer bl.a. biodiversitets-, klima-, energi- og fødevarerkriserne.

Løsningerne må derfor nødvendigvis også findes i samarbejde og dialog med vores internationale partnere, så processerne kan glide mere smidigt end det i dag er tilfældet med eksempelvis tilskudsordninger, der baserer sig på EU-midler. På samme måde kan vi også med fordel lade os inspirere af, hvordan andre lande tilgår arealomstillingen og undersøge mulighederne for at indarbejde disse løsninger i en dansk kontekst.

### INSPIRATION:

#### OMRÅDEKOOPERATIVER I HOLLAND

I Holland arbejdes der med kollektive initiativer med relevans for landbrug og miljø i bred forstand. De er kendte som såkaldte territorielle kooperativer eller regionale områdekooperativer. De er etableret som foreninger, der har fået beføjelser fra centraladministrationen i Holland og EU kommissionen. De består overvejende af landmænd, men diverse interessenter kan være medlemmer.

Et kooperativ igangsætter og udarbejder et **landdistriktsprogram** for den pågældende region. Landdistriktsprogrammet baseres blandt andet på mål fra EU, nationalt hold og deres egne udviklingsmål. Det kollektive ejerskab forsøges etableret gennem interne samarbejdsprocesser. Kooperativerne indgår aftaler med den enkelte landmand. Herved bliver den enkelte lodsejer ansvarlig over for kooperativet og fritages således for ansvar i forhold til EU. En væsentlig pointe i kooperativerne er, at de overordnede mål vedrørende landskab, natur og miljø er givet og accepteres af kooperativet, mens de har manøvrerum til selv at finde de mest egnede midler og løsninger til netop at opnå disse mål.

Foreningerne er interessante, dels fordi de repræsenterer store områder og således kan tilgodese regionale mål og prioriteringer. Samtidig har de beføjelserne til selv at organisere de enkelte landdistriktsprogrammer, hvor der indgås aftaler med detaljerede mål og regler for og med den enkelte landmand. Det offentlige bureaukrati forenkles, fordi der netop kun indgås én aftale med det offentlige om støtte til natur- og landskabsforvaltning. Kooperativer inddrager resten af samfundet i forvaltningen, der sikrer et bredt ejerskab. Disse foreninger eksisterer ikke i en dansk sammenhæng. Der er i Danmark ganske få eksempler på denne form for samarbejdsdrevne forvaltning, f.eks. Odderbækkens Vandløbslaug ved Thyregod og Læsø Græsningsforening.

## INSPIRATION: OBLIGATORISK DELTAGELSE I JORDFORDELING I TYRKIET

I Tyrkiet anvendes jordfordeling bredt i forbindelse med udvikling af den landbrugsmæssige struktur. Når projektet er igangsat, er deltagelse obligatorisk for de lodsejere, der har arealer inden for projektområdet. Lodsejerne tvinges så at sige til at deltage i projektet.

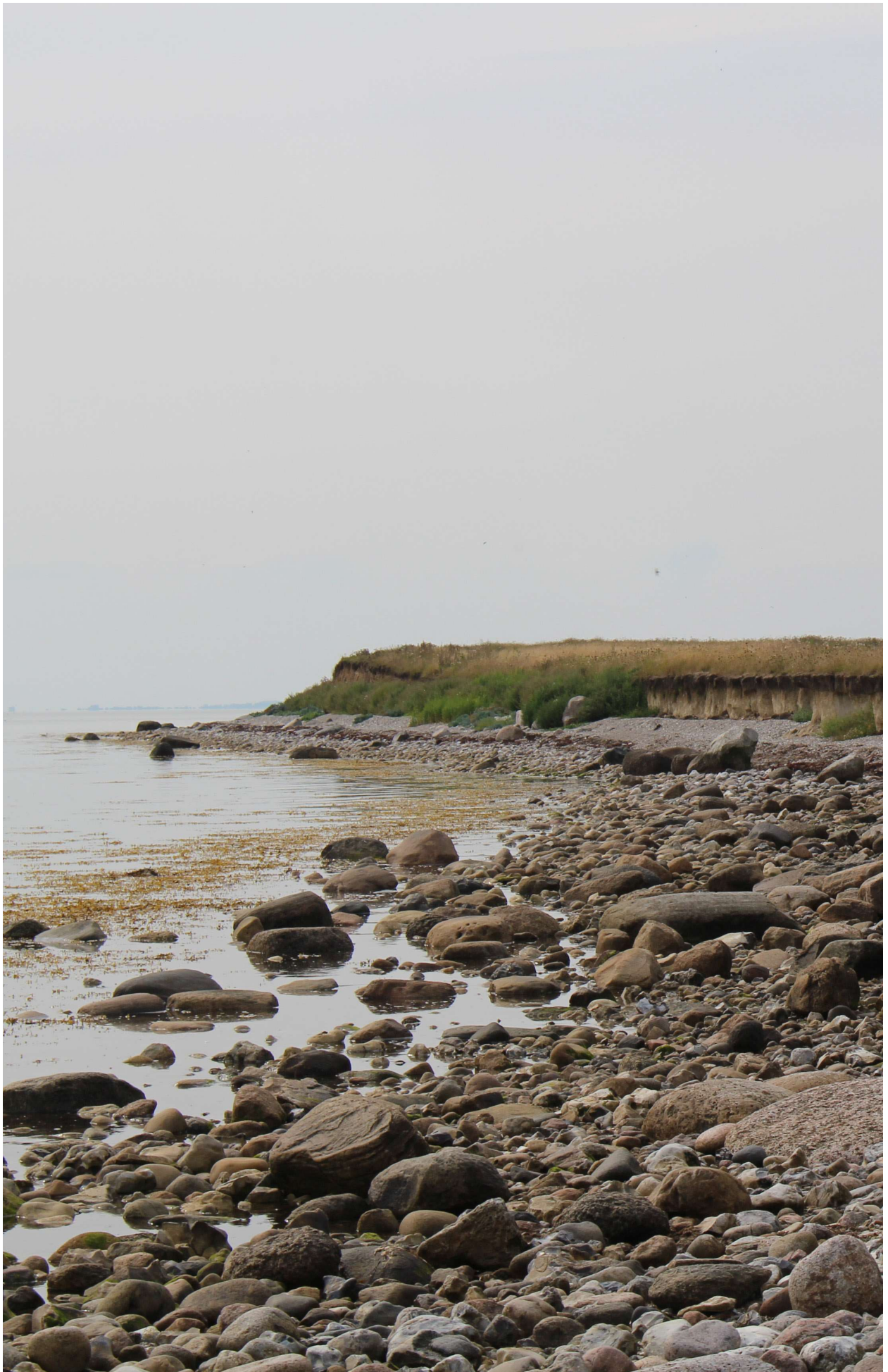
Forudsætningen for at etablere jordfordelingsprojekter i et område er, at et flertal af lodsejerne i området stemmer for igangsættelsen. Dette kan dog tilsidesættes, såfremt projektet vurderes at være i offentlighedens interesse. Det mindretal af lodsejere, som ikke har stemt for at igangsætte et jordfordelingsprojekt, er herefter tvunget ind i processen som deltagere. Fordelen ved denne metode kan være, at nogle lodsejere får øjnene op for mulig-

derne og potentielle gevinster ved at indgå aktivt i jordfordelingen og derved alligevel bidrager til at finde de gode løsninger.

Der kan hentes inspiration fra den tyrkiske tilgang til jordfordeling med obligatorisk deltagelse, så længe projektet kan siges at være i den almene interesse. Dette er dog et skridt væk fra den danske tradition for frivillig jordfordeling.

Generelt er det en fordel, at vi som samfund orienterer os ud mod verden. I første omgang bliver vi som land påvirket af internationale tendenser og forpligtelse. Andre lande står imidlertid med lignende problemstillinger. I den henseende er det oplagt at søge inspiration og blive klogere på, hvordan tilsvarende problemer løses hos de lande, vi samarbejder med om de store dagsordener.





**NIRAS**