

Projekt i regulering - forår 2022

# MULTIFUNKTIONEL JORDFORDELING SOM VIRKEMIDDEL: KAN AREALPUSLESPILET LÆGGES PÅ NY?

Inddragelse og frivillighed i regulering af  
arealanvendelsen

ROSKILDE UNIVERSITET

Simone Bødker, Thea Jørgensen & Nana Larsen  
Vejleder: Jesper Holm

## **Abstract**

“Multifunctional land consolidation” (in Danish: “multifunktionel jordfordeling”) is a regulatory approach to land use that encourages efforts to combat climate change and increase biodiversity in combination with other societal interests such as rural development, opportunities for recreation, and economic development for farmers. Since 2019, the Danish Agricultural Agency has run a pilot subsidy scheme granting municipalities the funds to cover land consolidation charges through voluntary agreements with landowners. Using theories of governance and multifunctionality, this project analyses the opportunities of the pilot scheme to contribute to the mitigation of climate change and improvements of biodiversity. It is argued that the municipalities running projects must develop new competencies as facilitators, which in turn reflects an emerging supervisory mode of governance. However, while voluntary participation is essential, the scheme does not require projects to be fully co-created by landowners and residents, and the funding structure of the scheme also undermines this effort. We argue that a greater focus on co-creation and more funding within the scheme could lead to greater levels of landowner support, which in turn could generate larger-scale changes in support of sustainable land use.

# Indholdsfortegnelse

<b>ABSTRACT.....</b>	<b>2</b>
<b>INDHOLDSFORTEGNELSE.....</b>	<b>3</b>
LISTE OVER FIGURER OG TABELLER .....	4
LISTE OVER BILAG .....	5
<b>INDLEDNING.....</b>	<b>6</b>
<b>PROBLEMFELT .....</b>	<b>6</b>
<b>PROBLEMFORMULERING, ERKENDELSESINTERESSE OG ARBEJDSSPØRGSMÅL.....</b>	<b>13</b>
ARBEJDSSPØRGSMÅL.....	13
AFGRÆNSNING .....	14
<b>METODOLOGI OG METODER.....</b>	<b>15</b>
TEORI OG BEGREBSAPPARAT.....	15
<i>Definitioner af multifunktionalitet .....</i>	<i>15</i>
<i>Frivillige aftaler, governance og styring gennem netværk .....</i>	<i>18</i>
METODISKE OVERVEJELSER.....	25
<i>Det kvalitative interview .....</i>	<i>25</i>
SUPPLERENDE EMPIRI .....	30
<i>Tur til Mariagerfjord Kommune.....</i>	<i>30</i>
<i>Dokumenter og webinar.....</i>	<i>31</i>
REFLEKSIONER OVER INDSAMLET EMPIRI.....	32
<b>ANALYSE 1 – MUFJO-ORDNINGEN SOM REGULERING .....</b>	<b>34</b>
DE FØRSTE FORSØG: COLLECTIVE IMPACTS PILOTPROJEKTER .....	34
MUFJO-ORDNINGEN .....	36
<i>Krav om multifunktionalitet og ansøgning.....</i>	<i>36</i>
<i>Krav om inddragelse og lokal forankring.....</i>	<i>39</i>
<i>Finansiering i ordningen og reguleringsfelter .....</i>	<i>40</i>
KENDTE EFFEKTER AF MULTIFUNKTIONEL JORDFORDELING .....	41
DELKONKLUSION.....	45
<b>ANALYSE 2 – ERFARINGER MED MUFJO-ORDNINGEN I PRAKSIS.....</b>	<b>47</b>

BETYDNINGEN AF FRIVILLIGHED I OMLÆGNINGEN AF AREALER .....	47
<i>Påtvungne projekter skaber modstand</i> .....	47
<i>Fra frivillig deltagelse til samskabelse</i> .....	49
<i>Lodsejeres motivationer for at deltage</i> .....	51
KOMMUNERNES ROLLE OG KOMPETENCER.....	53
FINANSIERING I MUFJO-ORDNINGEN .....	56
<i>Manglende helhedstænkning på tværs af planområder</i> .....	58
DELKONKLUSION.....	60
<b>ANALYSE 3 – UDSIGTER FOR FREMTIDENS BÆREDYGTIGE AREALANVENDELSE .....</b>	<b>62</b>
ALTERNATIV REGULERING AF AREALANVENDELSEN.....	62
BETYDNINGEN AF SAMSKABT STYRING .....	64
ER EFFEKTERNE FOR KLIMA OG NATUR STORE NOK? .....	65
DET STØRRE PERSPEKTIV: JORDREFORM .....	67
<b>KONKLUSION .....</b>	<b>68</b>
<b>LITTERATUR .....</b>	<b>70</b>

## Liste over figurer og tabeller

### FIGURER

Figur 1. Udvikling af arealer i landbrugsomdrift og lysåbne naturtyper .....	9
Figur 2. Nationale interesser i MUFJO-ordningen.....	36
Figur 3. Eksempel på kort over MUFJO-projektet Skalsådalén .....	37
Figur 4. Edderkoppediagrammer for Collective Impacts første tre projekter .....	42

### TABELLER

Tabel 1. Oversigt over informanter .....	28
--	----

## Liste over bilag

<b>Bilag A</b>	<b>Interviewguides</b>
Bilag A1	Jannik Seslef
Bilag A2	Helga Grønnegaard
Bilag A3	Rasmus Fuglsang
Bilag A4	Erik Christensen
Bilag A5	Thyge Nygaard
Bilag A6	Sanne Eriksen & Jesper Blaabjerg
Bilag A7	Mikael Strandbygaard
<b>Bilag B</b>	<b>Transskriberinger af interviews</b>
Bilag B1	Jannik Seslef
Bilag B2	Helga Grønnegaard
Bilag B3	Rasmus Fuglsang
Bilag B4	Erik Christensen
Bilag B5	Thyge Nygaard
Bilag B6	Sanne Eriksen & Jesper Blaabjerg
Bilag B7	Mikael Strandbygaard

## Indledning

Den danske arealanvendelse er under pres. Håndtering af klima- og biodiversitetskriserne afhænger bl.a. af, at vores arealer bruges til mere skov, færre lavbundsjord i landbrugsdrift og mere vild, urørt natur. Politiske handleplaner er derfor nødt til at tænke i areal for at skabe forandringer, og i den seneste landbrugsaftale nævnes også flygtigt et ønske om at gennemføre en jordreform (Landbrugsaftale, 2021: 4). Samtidig fylder det danske landbrug knap 60 % af arealet (Danmarks Statistik, 2022a), og 93 % af det landlige areal er under privat ejerskab (ibid., 2018). En fremtidig jordreform vil derfor kræve involvering af lodsejere på tværs af landet og nytænkning ift. de mange formål, som arealanvendelsen skal opfylde for at medvirke til ønsket om bæredygtighed.

”Multifunktionel jordfordeling” (MUFJO) er en tilgang til at omfordele landbrugsjord mellem lodsejere, samtidig med at der udtages landbrugsjord til samfundsmæssige formål såsom forbedret natur og biodiversitet, klima, rekreative områder og landdistriktsudvikling. I 2019 blev denne tilgang udmøntet i en statslig tilskudsordning, hvor kommuner kan søge midler til at gennemføre projekter. Ordningen er baseret på frivillige aftaler mellem kommuner og lodsejere, hvor deltagende lodsejere har mulighed for dels at deltage i en gratis jordfordeling med andre lodsejere og derved ”bytte” jorder med hinanden, så de opnår driftsmæssige fordele, og dels at indgå i andre dele af projektet med f.eks. udtagning eller omlægning af landbrugsjord, der bidrager til natur- og klimaformål. Det er derfor muligt, at MUFJO som tilgang kan bidrage til flere måder at bruge arealer på, og ordningen har bl.a. til formål at ”tjene som input til en evt. senere jordreform i større skala” (Landbrugsstyrelsen, 2020: 9). I denne opgave ser vi derfor nærmere på MUFJO-ordningen som et forsøg på at opnå en mere bæredygtig arealanvendelse.

## Problemfelt

Klimakrisen og biodiversitetskrisen er globale kriser, der hver især er knyttet til arealanvendelsen. Økosystemer og mangfoldigheden af levende arter er i drastisk nedgang, og omkring en fjerdedel af verdens arter er truede og kan risikere udryddelse inden for de næste få årtier, hvis vi ikke beskytter og genopretter naturområder (IPBES, 2019). Klimakrisen forbindes typisk med udslippet af CO<sub>2</sub> fra fossile brændstoffer, men knap en fjerdedel af verdens drivhusgasudledninger kommer

fra landbrug, skovbrug og andre arealanvendelser (IPCC, 2019: 41). For at lykkes med at tackle begge kriser, er det derfor afgørende også at vende blikket mod vores arealanvendelse i dag.

I Danmark såvel som resten af verden gør denne udfordring sig gældende. En 2020-rapport fra Aarhus Universitet konkluderer, at lidt over halvdelen af Danmarks økosystemer er i tilbagegang (Ejrnæs et al., 2021). Ved den sidste opgørelse i 2019 var mere end 40 % af danske arter på den danske rødliste, dvs. sårbare, truede eller kritisk truede (Miljøstyrelsen, 2020), og flere arter er i tilbagegang end fremgang siden forrige opgørelse i 2010 (ibid.). Klimamæssigt udgjorde udledninger fra landbrugsarealer og skove (LULUCF-udledninger) 3,1 mio. ton CO<sub>2e</sub> i 2020, og den årlige udledning forventes at stige til 3,8 mio. ton CO<sub>2e</sub> i 2030 (Energistyrelsen, 2022: 16). Landbruget tegner sig for langt det største af LULUCF-udledningerne (ibid.: 17).

Ud af alle sektorer er landbruget også det, der fylder mest. I dag udgør landbruget ca. to tredjedele af det danske areal (Danmarks Statistik, 2022a). Omkring 80 % af landbrugets areal bliver brugt til at dyrke foder til husdyr, mens kun 5 % er udlagt til permanent græs, og det resterende areal bruges til andre fødevarer samt juletræsdyrkning (ibid.). Det dyrkede areal er kendetegnet af en ”monofunktionel”, intensiv og højproduktiv dyrkningsform, der i dalende grad har givet plads til småbiotoper og levesteder for arter (Caspersen & Nyed, 2017). Dertil kommer, at 7 % af landbrugsjorden udgøres af såkaldte kulstofrige lavbundsjord, der ved dræning og pløjning frigiver store mængder CO<sub>2e</sub> til atmosfæren og udgør godt halvdelen af landbrugets udslip fra dyrkningen (Klimarådet, 2020). Ift. arealanvendelsen er landbruget derfor en essentiel medspiller, hvis flere arealer skal stilles til rådighed for at modvirke klima- og biodiversitetskriserne.

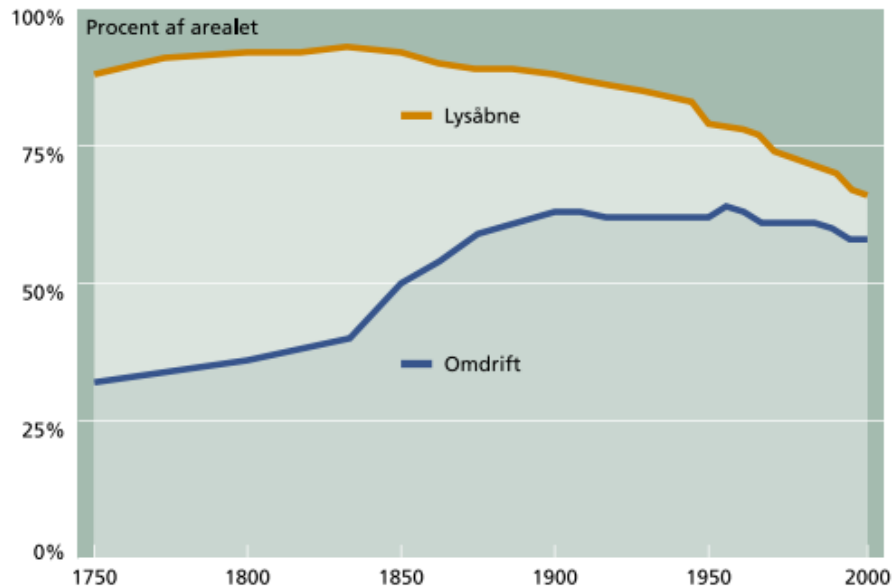
Udfordringen er også et spørgsmål om, hvem der ejer og bestemmer over arealernes funktioner. I Danmark er knap 93 % af landbrugsarealerne ejet af privatpersoner og interessentskaber (Danmarks Statistik, 2018). Dette viser behovet for at få lodsejere til at indgå aftaler om at ændre arealanvendelsen, hvis ikke omlægningen sker på eget initiativ. Dilemmaet opstår dog, når der skal vurderes, hvilken form for aftale, der skal tages i brug for, at det kan have en effekt. Derfor kan der sættes spørgsmålstejn ved om det fortsat bør være frivilligt for landbruget at afbøde skaderne fra landbrug på naturen og dets klimaeffekter, og i så fald hvordan det sikres, at frivilligheden også fører til handling.

Ønsket om at imødekomme biodiversitets- og klimakrisen har ført til nye politikker for arealanvendelsen og landbruget. Inden for klima har Danmark vedtaget et 70 % reduktionsmål for CO<sub>2</sub>e i 2030 ift. niveauet i 1990 (Aftale om klimalov, 2019), og fælles for mange af de politiske virkemidler er behovet for nye måder at bruge arealet. Den seneste landbrugsaftale fra 2021 har bl.a. til mål at udtage 100.000 ha lavbundsjord fra landbrugsdrift for at reducere udledningen af drivhusgasser, der er forbundet med dyrkning af disse jorder, samt at sikre mere skovrejsning, der skal bidrage til at binde CO<sub>2</sub> (Landbrugsaftale, 2021). Landbrugsaftalen har dog ikke et specifikt fokus på ændringer af landbrugets arealoptag.

På biodiversitetsfronten blev der i 2020 vedtaget en natur- og biodiversitetspakke, der bl.a. har som mål at etablere 15 såkaldte naturnationalparker for at sikre flere sammenhængende naturområder (Miljøministeriet, 2020). Desuden skal 75.000 ha udlægges som urørt skov. Disse forandringer skal primært finde sted på områder, der allerede er statsligt ejede, og det kan derfor ikke forventes, at aftalen bidrager med væsentlige ændringer i ejerskabsforhold. Men EU's Biodiversitetsstrategi for 2030 sætter mål om 10 % strengt beskyttet natur og 30 % generel beskyttelse af EU's areal – et mål som Danmark er meget langt fra at opfylde. Danmark blev så sent som i foråret 2022 kritiseret af EU-Kommissionen for det manglende fokus på opfyldelse af biodiversitetsmålene i Danmarks strategiske CAP-plan, der sætter rammen for den kommende landbrugsudvikling (EU-Kommissionen, 2022: 13-14).

De nye politiske tiltag til natur og klima i arealanvendelsen er oppe imod en tilgang til landskabet, der har haft nogle andre historiske rationaler. Faktisk har statens regulering gennem de seneste århundreder udstukket en meget anderledes retning: nemlig et ønske om rationalisering, effektivisering og udvidelse af landbrugsdriften, ofte på bekostning af naturen (Kærgård & Dalgaard, 2014; Pedersen, 2006), og områder med lysåben natur gået kraftigt tilbage (Wilhelmudvalget, 2001; Levin & Normander, 2008; se figur 1). Dette skyldes ikke mindst en række kontinuerlige udviklinger gennem de sidste århundreder, hvor staten har spillet en aktiv rolle i at regulere og give tilskud til ændringer i arealanvendelsen til fordel for landbrugets udvidelse.





Figur 1. Udvikling af arealer i landbrugsomdrift og lysåbne naturtyper i procent af Danmarks samlede areal (Wilhelmudvalget, 2001: 17)

Som figur 1 viser, var landbruget (areal i omdrift) i midten af 1700-tallet ikke det mest dominerende i landskabet. Landboreformerne i anden halvdel af 1700-tallet blev til gengæld et afgørende startskud for udvidelsen. Gennem en række forordninger og reformer opfordrede staten jordejere til at opmåle og nyfordele jorder, så en bondes dyrkningsjord gik fra at være en mængde små jordlodder fordelt omkring landsbyen til at blive samlet ét eller enkelte steder (Løgstrup, 2012). Dette gjorde bonden mindre afhængig af fællesskabet og bedre i stand til at producere mere, og flere jorder blev til privat eje, som vi kender det i dag.

Igennem 1800- og 1900-tallet fortsatte udvidelsen af landbruget med et mål om større produktivitet og fødevarerforsyning til en stigende befolkning (Pedersen, 2006; Kærgård & Dalgaard, 2014). Opdyrkningen af den jyske hede var med til at udvide landbrugsarealet radikalt (Madsen & Pedersen, 2015; Nielsen, 2012), og staten støttede store projekter med at udgrave og udrette kanaler fra de store åer, der sikrede vanding af nye dyrkningsarealer (Nielsen, 2012). Gennem 1900-tallet blev vådområder og moser drænet, vandløb blev reguleret, og der blev foretaget en ”statsfinansieret, systematisk afvanding af det åbne danske land” (Pedersen, 2006: 164). Samtidig lagde andelsbevægelsen kimen til en større husdyrproduktion frem for planteavl, drevet af international efterspørgsel på kød og mælkeprodukter, og specialiseringen steg i takt med, at det

kunne betale sig for en landmand at indkøbe foder til husdyr frem for at dyrke det selv (Kærgård & Dalgaard, 2014). Fra 1950'erne tog strukturudviklingen for alvor fart: antallet af landbrugsbedrifter faldt, mens de tilbageværende bedrifter blev større og specialiserede i stedet for alsidige (ibid.). Industrialiseringen og mekaniseringen med traktorer, mejetærskere og malkemaskiner gjorde det muligt at drive et større landbrugsareal uden samme mængde arbejdskraft og uden heste, og et stigende forbrug af kunstgødning øgede produktiviteten og rationaliseringen yderligere (ibid.).

De store omlægninger i landbrugsproduktionen har haft konsekvenser for naturen i Danmark. Intensivering af dyrkningen har ført til tabet af såkaldt "halvnatur" såsom overdrev, enge og kær, der var forbundet med det alsidige landbrugs behov for græsning og høslet (Nielsen, 2012). Effektivisering og sammenlægning af marker har også betydet fjernelsen af mange markskel og læhegn, der tidligere udgjorde småbiotoper for vilde dyre- og plantearter (Teknologirådet, 2015). Med mekaniseringen og afløsningen af hestehold i 1950'erne faldt andelen af permanente græsarealer drastisk (Møller et al., 2002). Den øgede tilførsel af særligt kvælstof og fosfor fra større mængder husdyrgødning og kunstgødning bidrager stadig i dag til udvaskning af næringsstoffer (Miljøministeriet, 2021a), der kan medvirke til eutrofiering af vandmiljøer og vanskeliggøre opretholdelsen af god økologisk tilstand i og omkring vandløb og søer med konsekvens for plante- og dyreliv.

Ønsket om at få mere jord under plov er gennemgående blevet støttet af staten gennem tilskud og lovgivning (Pedersen, 2006), og dette har taget prioritet over naturmæssige og æstetiske værdier. Da den første lov om skovfredning kom i 1805, var lovens formål således at sikre forsyning af træ og ikke beskyttelse af naturen som sådan (Brix, 2016). Først i 1917 kom den første egentlige naturfredningslov, der fokuserede på naturbeskyttelse og offentlig adgang til naturen. Heri ligger også et skift i at se naturen som noget, der indgår i landbruget, til et område, der skal beskyttes *fra* landbruget. Siden 1917 er ca. 5 % af Danmarks areal blevet fredet (ibid.), men krav om miljøhensyn og bedre naturforvaltning er først for alvor slået igennem politisk siden 1980'erne (Pedersen, 2006). Det er først med sidste års landbrugsaftale (2021), at klimaet også – gennem statslig regulering – er blevet et påkrævet hensyn i landbrugets omdrift.

Dette historiske oprids viser ikke kun nogle af de store omvæltninger, som landskabet har gennemgået i de sidste århundreder. Det peger også på interne konflikter i vores arealanvendelse;

de forskellige rationaler, der ligger til grunde for statens regulering af landskabet; og ikke mindst de funktioner, som arealanvendelsen tildeles.

Reguleringsmæssigt er der kommet masser af bud på, hvad vi kan gøre. Naturpolitikken kan sikre variation, volumen og kvalitet i landskaberne, beskytte småbiotoperne og øge mængden af vådområder for at hjælpe biodiversiteten (Wilhelmudvalget, 2001). Vådlægning af kulstofrige lavbundsjorder, skovrejsning og udlægning af arealer til græs frem for pløjet jord kan reducere landbrugets drivhusgasudledninger betydeligt (Klimarådet, 2020; Smith et al., 2022). Ekstensiv drift, f.eks. marker til græsning og høslæt i stedet for pløjede og intensiv dyrkning, kan hjælpe naturlig flora og fauna med at indfinde sig i landskabet (Natur- og Landbrugskommissionen, 2013). Men alle tiltag har det til fælles, at de kræver en ny tilgang til måden arealet og landskabet tænkes og bruges i Danmark. Vi får ikke mere areal, end vi har – så hvordan bliver det muligt at realisere en bæredygtig arealanvendelse, der tilgodeser vores behov for fødevarerforsyning, beskyttelse af biodiversiteten og håndtering af klimakrisen på én gang?

”Jordfordeling” er en arealmæssig omfordeling af ejerskab, der løbende er blevet fremhævet som et instrument til brug i naturprojekter, bl.a. af Wilhelmudvalget (2001) og senere Natur- og Landbrugskommissionen (2013). Historisk set har jordfordelinger fundet sted mellem jordejere gennem århundreder, hvor fokus alene har været på ejerskifte. Siden 1990’erne er begrebet til gengæld blevet udvidet i jordfordelingsloven, så det nu også kan omhandle projekter, hvor jorden fordeles til fordel for naturgenopretning, skovrejsning og andre miljøhensyn (Forskningscentret Skov & Landskab, 2004). Jordfordeling tager udgangspunkt i en arrondering, dvs. en omfordeling af jorden, hvor jordområder samles omkring landbrugets bedrift. På denne måde kan en landbruger opnå større effektivitet og økonomiske fordele, f.eks. ved at have mindre transport og mere ”rationelt” beliggende marker (Landbrug & Fødevarer, 2017).

Collective Impact er en arbejdsgruppe igangsat af fonden RealDania, der siden 2014 har arbejdet for igangsættelsen af en jordreform i Danmark, hvor jordfordeling og multifunktionelle hensyn er de centrale elementer (Collective Impact, n.d.). Ligeledes har Natur- og Landbrugskommissionen (2013) argumenteret i disse baner og f.eks. foreslået at fjerne de tinglysningsafgifter, der er forbundet med ejerskifte på jorder, for at gøre det mere økonomisk fordelagtigt for lodsejere at deltage i naturgenopretningsprojekter. Kommissionen har også fremsat en række anbefalinger for en helhedsorienteret tilgang til det åbne landskab, der lægger vægt på synergier mellem økonomisk

bæredygtigt landbrug, bedre natur, øget kvælstofoptag og drivhusgasreduktioner (ibid.). Selvom ordet ”multifunktionel” ikke bruges i kommissionens rapport, peger deres anbefalinger i retning af en arealanvendelse, der anser flere funktioner i landskabet for at kunne styrke hinanden.

Siden 2019 har en tilskudsordning hos Landbrugsstyrelsen været et af de statslige projekter, der netop forsøger at imødekomme disse hensyn. Tilgangen kaldes ”multifunktionel jordfordeling” (MUFJO) og er et forsøg på at omlægge og flytte landbrugsarealer, samtidig med at der tages hensyn til natur, biodiversitet, reduktion af drivhusgasser, klimatilpasning, rene vandmiljøer og udviklingen af rekreative rum og landdistriktsudvikling (Landbrugsstyrelsen, 2020). MUFJO-ordningen betegnes som en ”pilotordning”, og der er indtil videre igangsat ni projekter på en størrelse mellem 100-1.000 ha, der koordineres af kommuner og Naturstyrelsen.

Rent praktisk foregår multifunktionel jordfordeling ved at samle en pulje af jord med blandet ejerskab og omfordele ejerskabet på samme skæringsdato med hjælp fra en jordfordelingsplanlægger. Typisk tilbydes en lodsejer at tage noget af sin landbrugsjord ud af drift og i stedet få ejerskab over landbrugsjord et andet sted, der bedre egner sig til landbrugsformål og/eller ligger tættere på lodsejerens bedrift, alt imens tidligere landbrugsjord frigives til andre formål. Det er krævet, at der udføres en VVM-screening af projektet og jordfordelingen, inden selve jordfordelingen kan gå i gang. I en multifunktionel jordfordeling indgår typisk både skifte af ejerskab mellem lodsejere, der optimerer beliggenheden af deres jorder ift. hinanden, og ændringer i arealanvendelsen af jorder, der enten forbliver i lodsejerens ejerskab eller sælges til en kommune eller virksomhed. Samtidig indtænkes større samfundsformål i de arealer, der skifter anvendelse. På denne måde kan multifunktionelle jordfordelingsprojekter måske være det værktøj, der skaber synergi mellem de mange forskellige samfundsmæssige interesser (Landbrugsstyrelsen, 2020).

I dette projekt ønsker vi at se nærmere på multifunktionelle jordfordelingsprojekter (MUFJO-projekter) ud fra en erkendelse af de mange udfordringer, som Danmarks arealanvendelse står over for. Drivhusgasudledninger skal reduceres og biodiversiteten skal øges, men denne forandring skal samtidig finde sted i et landskab, der er domineret af privat ejendomsret og flere århundreders hensyn til landbrugets udvidelser og intensivering. Vores spørgsmål er derfor, om multifunktionelle jordfordelinger i kraft af MUFJO-ordningen vil være i stand til at skabe bæredygtige forandringer i denne arealanvendelse.

## **Problemformulering, erkendelsesinteresse og arbejds spørgsmål**

Vi ønsker at se nærmere på multifunktionelle jordfordelingsprojekter ud fra en undren omkring, hvordan disse projekter muligvis kan lykkes med at udfordre landbrugets monopol på landskabet og opnå større hensyn til biodiversitet og klima end ellers muligt. Denne undren tager udgangspunkt i to aspekter: dels i begrebet multifunktionalitet, og hvordan det operationaliseres af ordningen; dels i MUFJO-ordningens fokus på frivillighed og inddragelse, og hvordan det kommer til udtryk i styring af arealanvendelsen.

### **Problemformulering**

Hvorfor skulle MUFJO-ordningen kunne realisere en mere bæredygtig arealanvendelse til gavn for biodiversitet og reduktion af drivhusgasudledninger end hidtidige indsatser for at ændre arealanvendelsen?

### **Arbejds spørgsmål**

For at besvare vores problemformulering har vi tre analytiske fokuspunkter. Vi starter med at undersøge MUFJO-ordningen som regulering og styringsform. Dette afsnit indeholder også et oprids af tidligere forsøg med multifunktionelle jordfordelinger og de effekter, der er blevet påvist. Dernæst fokuserer vi på erfaringer og opfattelser af MUFJO-ordningen fra aktører, der har været involverede i multifunktionelle jordfordelingsprojekter. Det sidste analyseafsnit ser nærmere på det store billede og trækker pointerne fra første og anden analyse sammen for at besvare problemformuleringen.

Vores arbejds spørgsmål er som følger:

1. Hvad er rammebetingelserne og reguleringen for MUFJO-ordningen, og hvilken form for styring kendetegner ordningen?
2. Hvordan bliver MUFJO-ordningen opfattet af aktører, der er involverede i implementeringen af ordningen eller andre multifunktionelle jordfordelingsprojekter, og hvilke styrker og udfordringer ser aktørerne i ordningen?
3. Hvad skal der til for at ordningen kan lykkes med at opnå mere end hidtidige tiltag for ændringen af arealanvendelsen?

## Afgrænsning

Vores analyse tager udgangspunkt i multifunktionel *arealanvendelse*. Dette adskiller sig fra multifunktionelt *landbrug*, der alene ser på funktioner inden for en landbrugsbedrift eller et areal, hvis primære formål er fødevarerproduktion (se Renting et al., 2009). Derudover fokuserer opgaven på to delelementer af MUFJO-ordningen, nemlig reduktionen af drivhusgasudledninger og forøget biodiversitet. Vi vælger dette fokus ud fra en anerkendelse af, at biodiversitets- og klimakrisen er af altoverskyggende betydning i et samfundsmæssigt perspektiv, og at ordningen har potentiale til at bidrage væsentligt til disse dagsordener. Derved bruger vi også mindre tid på at analysere andre hensigter i ordningen, f.eks. friluftsliv, landdistriktsudvikling og forbedret driftsøkonomi for landmænd. Vi inddrager dog stadig disse elementer i analysen med henblik på en helhedsorienteret forståelse af ordningens hensigt.

Denne opgave beskæftiger sig primært med erfaringer med MUFJO-ordningen fra en kommunal synsvinkel. Vi havde som udgangspunkt et ønske om at interviewe lodsejere, der har indgået i de MUFJO-projekter, som er undersøgt i opgaven, da det kunne have bidraget med en større forståelse for deres incitamenter til at deltage. Vi fik dog ikke muligheden for at interviewe mere end én lodsejer og afgrænser os derfor fra at udtrykke noget generelt på ”lodsejeres” vegne foruden det, som er blevet tydeligt gennem andre informanter.

I vores review af eksisterende forskning om MUFJO-projekter er vi blevet bevidste om, at forskningen på dette område er begrænset. Fremtidige projekter kunne med fordel fokusere på dette. Denne opgave har ikke haft til formål at *måle* naturvidenskabelige effekter i MUFJO-projekter, men i analysen forholder vi os kritisk til den eksisterende forskning.

Endeligt fokuserer vi på MUFJO som reguleringsmæssigt ”værktøj”, der har fokus på frivillige aftaler mellem lodsejere og kommunen. I analysens tredje afsnit perspektiverer vi til andre mere direkte indgreb som f.eks. ekspropriation. Vi afgrænser os fra at gå i dybden med inddragelse af borgere og lokale interessentgrupper, selvom dette også er et element i MUFJO-ordningen, der med fordel kunne undersøges nærmere i et større projekt.

## Metodologi og metoder

I dette afsnit introducerer vi først opgavens teoretiske ramme og definitioner af de centrale begreber. Dernæst redegør vi for empiriindsamlingen og de metodiske overvejelser. Til sidst i afsnittet præsenteres en samlet analysestrategi for opgaven.

”Multifunktionalitet”, ”styringsformer” og ”frivillige aftaler” er centrale begreber i denne opgave, mens kvalitative interviews og reguleringsdokumenter er projektets primære empiri. Teksten *“Multifunctional landscapes – motives, concepts and perceptions”* af Jesper Brandt & Henrik Vejre (2004) er valgt for at give en forståelse af, hvad begrebet multifunktionalitet indebærer, og dette bruges til at danne grundlag for den videre analyse. Tekster af Renting et al. (2009) og Selman (2009) bruges til at supplere. I forhold til at redegøre for frivillige aftaler, governance og styring gennem netværk anvender vi Tina Bentzens (2021) tekst om *“Samskabt styring: potentialer og udfordringer”* samt Anne Mette Kjærs tekster om governanceteori (2004, 2011). Derudover anvender vi Sørensen & Torfings tekst om *“Hvor effektive og demokratiske er styringsnetværk? På jagt efter relevante evalueringskriterier og metastyringsteknikker”* (2011) til yderligere at forklare gældende styringsformer. Supervision og potentialisering er begreber som vil blive anvendt i forbindelse med at forstå styring således vi kan analysere os frem til styringsformer i forbindelse med MUFJO. Dette forstår vi ud fra Andersen & Pors’ tekst om *“Opkomsten af en potentialitetsforvaltning”* (2014). Metodisk anvender vi Svend Brinkmann og Steiner Kvaales bog *Interview* (2015) til at udforme kvalitative interviews med relevante informanter.

## Teori og begrebsapparat

### *Definitioner af multifunktionalitet*

Konceptet om ”multifunktionalitet” i landskaber optræder inden for en lang række faglige discipliner og i mange sammenhænge på tværs, fra geografi og økosystemstudier til landbrugsstudier, samfundsvidenskab og økonomi (Renting et al., 2009). Begrebet er derfor blevet brugt med mange varierende betydninger og med forskelligt omfang, fra regionalt og landskabsniveau til enkelte landbrug (Renting et al., 2009; Selman, 2009). I dette afsnit vil vi tage udgangspunkt i tre ”retninger” inden for multifunktionalitet som defineret af Brandt & Vejre (2004) og med reference til Renting et al. (2009), der tidligere har lavet et review af begrebet

multifunktionelt *landbrug*. Afsnittet vil desuden diskutere muligheder og begrænsninger i den teoretiske forståelse.

Der findes ikke én definition på ”multifunktionelle landskaber” eller ”multifunktionel arealanvendelse” i den internationale litteratur (Brandt & Vejre, 2004; Selman, 2009; Renting et al., 2009). Tværtimod er mange forskere fra forskellige discipliner kommet med bud på, hvad der skal udgøre definitionen. Denne tvetydighed er ikke nødvendigvis et problem. Renting et al. (2009) argumenterer f.eks. for, at flere tilgange fra forskellige discipliner kan komplementere hinanden og skabe en forståelse af multifunktionalitet, der er tværfaglig. Vi er enige i denne pluralistiske tilgang og vil argumentere for, at en kombination af tilgange vil være med til at nuancere vores forståelse af landskaber og arealanvendelse.

Ikke desto mindre kan det være en hjælp at træde et skridt tilbage og se på, hvad disse funktioner består i. Her ser Brandt & Vejre et landskabs ”funktion(er)” som de elementer, der opretholder landskabet i en bestemt tilstand eller ændrer det i en bestemt retning (Brandt & Vejre, 2004: 12). Brandt & Vejre udstikker desuden tre overordnede forståelser af funktionalitet:

1. **Økosystemisk:** et landskabs funktion(er) afspejler *naturens evne* til at opretholde eller ændre sig
2. **Arealanvendelse:** et landskabs funktion(er) afspejler *samfundets brug* af landskabet
3. **Transcenderende funktionalitet:** et landskabs funktion(er) afspejler *samfundets forhold til og opfattelse af* landskabet (ibid.)

Tilgangene har rod i forskellige akademiske discipliner. Det økosystemiske fokus stammer især fra geologi, biofysik, biologi og bredere økosystemstudier, der har fokus på naturens interne struktur og processer (Costanza et al., 2017), og tilgangen kan derfor siges at være økocentrisk (Selman, 2009). Et fokus på arealanvendelse lægger sig tættere op ad geografi og human økologi, og det lægger vægt på det spatiale, stedlige ved landskabet frem for dets underliggende system. Den sidste, transcenderende tilgang tager derimod mennesket som det fulde udgangspunkt og ser på forvaltning, politik og kultur omkring landskaber, altså aspekter af et landskab, der er immaterielle (Brandt & Vejre, 2004).

Lad os tage en eng med græssende køer som eksempel: engen kan bl.a. udgøre et habitat for plante- og dyrearter (en økosystemfunktion) og samtidig være i brug som ekstensivt landbrug



(arealanvendelse). Samtidig kan engen være reguleret under EU's Natura 2000-lovgivning eller værdsættes af lokalbefolkningen som et særligt dejligt sted i deres nabolag (transcenderende, immaterielle funktioner). Alle tre tilgange kan altså være nyttige, når vi skal diskutere, hvad der udgør et landskabs funktioner.

Hvordan skal vi så forstå, hvad det *multifunktionelle* i et landskab er? Selvom hver tilgang bidrager med vigtige forståelser, er de også forskellige analytiske tilgange (Brandt & Vejre, 2004). Hvis vi tager fat i eksemplet med de græssende køer på en eng, kan landskabet allerede siges at være multifunktionelt: det tjener flere formål på én gang. På den anden side er det ikke sikkert, at landskabet anerkendes eller behandles som multifunktionelt, eller at alle funktionerne prioriteres lige højt. Regulering af et Natura 2000-område kan f.eks. sætte krav, der tilsidesætter, at området er et værdifuldt produktionsareal for landbrug, eller et landbrugsareal kan behandles alene som en produktiv enhed og ignorere andre funktioner, f.eks. som habitat for vilde arter. På denne måde kan der ofte være konflikter mellem funktioner på tværs af tilgangene.

Definitionen af multifunktionalitet vil også afhænge af både skala og tid (Brandt & Vejre, 2004: 25-27). Flere små områder med enkeltvise funktioner kan kombineres til et større område, der så siges at være multifunktionelt – Brandt & Vejre kalder dette geografisk segregation. Det samme kan siges, hvis et areal skifter funktion over tid, altså tidssegregation. Men flere funktioner kan også finde sted på den samme lokalitet på samme tidspunkt, hvor funktionerne derfor reelt overlapper i sted og tid og derfor er integrerede. Det sidstnævnte forstår Brandt & Vejre som *reel multifunktionalitet* ("*real multifunctionality*", Brandt & Vejre, 2004: 26). Reel multifunktionalitet går derved også længere end det økonomiske begreb "*multiple use*", der alene fokuserer på steder med mere end én sameksisterende produktion (Selman, 2009). I denne opgave bruger vi begrebet "*reel multifunktionalitet*" om funktioner, der finder sted samtidigt på det samme geografiske areal, og vi henviser til geografisk segregeret funktionalitet, når funktioner opdeles mellem områder uden at være integrerede.

Når vi i denne opgave vælger at kigge på *lodsejeres inddragelse* i multifunktionelle projekter, lægger vi os fast på en retning med udgangspunkt i det omgivende samfunds brug af landskaber (arealanvendelse) og menneskelig indblanding i forståelsen af og ejerskab af disse (transcenderende funktioner). Vi forsøger altså at forstå to tilganges indvirkning på en tredje tilgang, økosystemtilgangen, og vi operationaliserer begrebet "*multifunktionalitet*" ved at skelne

mellem de tre tilgange. Med inspiration fra Selman (2009) tager vi udgangspunkt i, at områder først og fremmest kan være multifunktionelle på en økocentrisk vis, hvor landskaber tjener flere formål på én gang uden om menneskelig indblanding. Samtidig går vi et skridt videre og tilføjer de menneskelige, sociale dimensioner af landskaber ved at kigge på anvendelse og opfattelse. Vi ser derfor på multifunktionalitet i et socio-økologisk perspektiv (Selman, 2009: 48), hvor menneskers påvirkninger indgår som en del af økosystemet.

Vi har behandlet ”multifunktionalitet” i denne gennemgang som noget værdineutralt, men dette er også et forskningsmæssigt valg. Brandt & Vejre argumenterer f.eks. for, at multifunktionalitet ikke må opfattes som et absolut gode; dets modsætning, monofunktionalitet, er hverken unaturligt eller uønskværdigt i sig selv (Brandt & Vejre, 2004: 28), selvom monofunktionalitet historisk har været forbundet med en lang række miljømæssige problemer (Selman, 2009). Vi er enige i denne forståelse, fordi det gør det muligt både at tale om fordele og ulemper – eller positive og negative eksternaliteter – hvor vi samtidig har for øje, om modtageren af fordelene er økosystemet selv, mennesker, eller en kombination. Endelig vil det være vigtigt at gøre det klart, at begrebet ”multifunktionalitet” ikke nødvendigvis er operationaliseret på samme måde, når det bruges politisk eller af forvaltningen. Vi kan heller ikke forvente, at vores informanter deler samme forståelse af multifunktionalitet. Det vil derfor være et opmærksomhedspunkt i vores analyse, at multifunktionalitet som vist kan rumme mange betydninger, og ikke alle disse er lige præcise eller bruges værdineutralt.

### ***Frivillige aftaler, governance og styring gennem netværk***

Regulering af klima og natur er udtryk for *styring*, altså en stats eller myndigheds forsøg på at opnå bestemte samfundsmæssige mål ved at regulere autonomi, f.eks. gennem love og regler, procedurer eller kontrol (Bentzen, 2021). Men meget styring sker også som ”blød” regulering: frivillige aftaler, ordninger og samarbejder, der ikke ligner klassisk bureaukratisk styring oppefra. Frivillige aftaler og ordninger er i høj grad blevet forbundet med den miljøpolitiske administration (Petersen et al., 2007), og det samme kan siges om Landbrugsstyrelsens MUFJO-ordning, der netop er frivillig. I dette afsnit dykker vi først ned i governanceteori om netværksstyring og samskabt styring og opridser dernæst rammerne for frivillige aftaler. Formålet med afsnittet er at give en teoretisk ramme for frivillighed som styringsform.

### ***Governance og nye styringsformer***

I den internationale litteratur betegnes styring helt overordnet som *governance*, et udtryk for styring, der er mere end bare "government", altså regering (Kjær, 2004). Governance skal i stedet forstås bredere: det handler både om, hvordan regler i samfundet bliver til, hvordan de bruges og hvordan de håndhæves (Kjær, 2004: 10). Siden 1980'erne og frem har studier i governance især fokuseret på netværk mellem statslige led eller mellem staten og andre aktører (Kjær, 2004: 11). Som teoretisk tilgang er fokuset på netværk især nyttig til at stille skarpt på implementeringssiden af politik, og i Kjærs ord "tvinger det os til at undersøge statens autoritet som et empirisk spørgsmål" uden at forudsætte autoriteten (Kjær, 2011: 106, oversat). Governanceteori er derfor interessant for vores undersøgelse, fordi det beskæftiger sig med spørgsmål om statens evne til at styre og bevare sin autoritet, også i frivillige aftaler.

Et essentielt spørgsmål inden for governance er, hvordan styring bliver legitimeret – altså i hvilken grad en stat eller anden myndigheds magtudøvelse tolereres, fordi den bliver set som berettiget. Ifølge governanceteori kan legitimering opnås ad to veje. *Demokrati* sikrer, at borgere har indflydelse, og at flertallet bestemmer styringens retning; og *effektivitet* i styringen betyder, at styringen fører til håndgribelige resultater, der opnår flertallets ønskede samfundsmål (Kjær, 2004: 12). Aspekterne kan ses både i modspil og samspil – effektiv udførelse af politik kan f.eks. nemt forsinkes af en lang demokratisk proces, men demokratisk deltagelse kan også være med til at understøtte, at borgere f.eks. bakker op om en ny type regulering, der derfor fører til en mere effektiv implementering (ibid.).

Her argumenterer governanceteori for, at den moderne verden er så kompleks, at repræsentativt demokrati ikke er nok til at holde en stat ansvarlig for sin styring. Den voksende grad af betydningsfulde aktører uden for staten gør, at relevante aktører og borgere i højere grad må inddrages aktivt for at sikre legitimitet i beslutningerne (Kjær, 2004: 14-15). To former for styring, der gør netop det, er netværksstyring og samskabt styring.

### ***Styring gennem netværk og samskabelse***

*Netværksstyring* foregår gennem et netværk, der knytter "en række gensidigt afhængige, men operationelt autonome aktører sammen med henblik på en forhandlingsbaseret koordination, der søger at opnå specifikke målsætninger" (Sørensen & Torfing, 2011: 5). Aktørerne har udviklet et

fælles ønske om at opfylde bestemte mål, men er ikke nødvendigvis enige om retningen; dette forhandles. Netværk er ikke nødvendigvis drevet af konsensus, men kan bestå af interne stridigheder og domineres af de mest magtfulde aktører (Kjær, 2011). Der er altså ingen garanti for, at netværksstyring fører til mere demokratisk eller gennemførlig politik, og teori om netværksstyring anerkender, at netværk både kan have positive og negative indflydelser på statens evne til at styre og opnå sine mål (Kjær, 2011; Sørensen & Torfing, 2011).

Det kan også variere, om netværket etableres af staten eller af de deltagende aktører selv, i hvilken grad netværket er formaliseret, og hvor meget netværket er involveret i policy-formulering frem for policy-implemtering (Sørensen & Torfing, 2011: 5). Ikke desto mindre bemærker Sørensen & Torfing (2011: 4), at det i stigende grad er et ”succeskriterium” for offentlige myndigheder, at de har tætte netværk både med andre myndigheder og med ikke-statslige aktører.

Tæt op ad netværksstyring ligger idéen om samskabelse, der er en arbejdstilgang, hvor alle relevante aktører ”involveres i et forpligtende samarbejde om nye løsninger” (Bentzen, 2021: 262). *Samskabt styring* går et skridt længere og retter sig mod, at ”alle relevante aktører involveres i diagnose, udvikling af løsninger, implementering og evaluering af styringsløsninger” (Bentzen, 2021: 262). Modsat netværksstyring ser Bentzen dog ikke samskabt styring som noget, der allerede finder sted i staten, men hun spekulerer ”om samskabt styring også har potentiale i regionale samt i statslige styrings spørgsmål, som alt andet lige involverer en øget kompleksitet” (Bentzen, 2021: 275).

Samtidig er der kun i ”beskedent omfang” et empirisk belæg for, at den samarbejdsbaserede styringsform generelt er i stand til effektivt at løse komplekse samfundsudfordringer (Sørensen & Torfing, 2011: 6). Som vi viser senere i dette afsnit, findes der tværtimod en række eksempler inden for klima- og biodiversitetspolitikken, hvor forsøg med netværksstyring er fejlet, og man i stedet har indført hierarkisk regulering eller slet ikke reguleret.

### ***Supervision og potentialisering som styreformer***

Stigende kompleksitet i samfundets problemer er med til at gøre det umuligt for staten at lave detaljeret styring. Dette er et af de primære observationer fra samfundsteoretikerne Andersen & Pors (2014), der har teoretiseret statens styringsformer gennem de seneste årtier. Andersen & Pors

peger på, at den offentlige forvaltning siden midten af 1800-tallet ”gradvist har opdaget ulemperne ved at styre gennem entydige hierarkier og central planlægning” (2014: 80) grundet den stigende samfundskompleksitet. Derfor har forvaltningen udviklet sig fra den hierarkiske, regelstyrede tilgang i det klassiske bureaukrati mod en styringsform, der opfordrer til selvstyring og innovation, og hvor direkte krav i stigende grad viger pladsen for løse samarbejder. Andersen & Pors inddeler dette i to styringsformer: supervision og potentialisering.

Supervisionsforvaltningen fremkommer i 1980’erne som modsvar til sektorforvaltningen, der ses som ufleksibel og for optaget af planlægning frem for omstilling. I stedet fokuserer staten på dialog og samarbejde frem for autoritet, og handlefrihed for institutioner (f.eks. kommuner) værdsættes højere end detaljeret styring. Styring fra ledelsen handler om ”at understøtte og vejlede til selvledelse og strategiudvikling” (Andersen & Pors, 2014: 94), og der styres gennem *strategier*. I 2000’erne følges denne tilgang af potentialisering, der som styringsform går et skridt længere: institutioner opfordres til overskride deres målsætninger og innovere i alle beslutninger – alting gives potentiale, og strukturer må ikke også være barrierer. Potentialisering bliver altså en ”radikaliseret supervisionsforvaltning” (Andersen & Pors, 2014: 100), hvor der styres gennem *innovation*, og hvor styringen i endnu højere grad handler om at gøre de styrede selvstyrende.

Én styringslogik udelukker ikke eksistensen af en anden, men kan kendetegne forskellige dele af forvaltningen på samme tid. Sameksistensen af styringsformer er samtidig med til at gøre forvaltningen ”hyperkompleks”: graden af frihed og selvstændighed for den styrede bliver større og større med hver styringsform, men derved bliver garantien for, at styringen opnår målet, også mere usikker og tvetydig (Andersen & Pors, 2014: 110-113). Det bliver altså mindre sikkert, om styringen er effektiv. Samtidig kan større frihed og inddragelse netop også sikre større legitimitet for beslutninger, fordi relevante aktører inddrages i at behandle komplekse problemer, som forvaltningen ikke selv kender det fulde omfang af (Kjær, 2011; Sørensen & Torfing, 2011). Men hvordan styrer en stat på en måde, der både opfattes som effektiv og inddragende, men behandler områder med kompleksitet, som staten ikke kender det fulde omfang af?

Mens netværksstyring kan falde under både supervisions- og potentialiseringsforvaltning, alt efter, hvor meget frihed (og magt) der tildeles netværket, så er samskabt styring uden tvivl en form for potentialisering, fordi netværket også har frihed til at definere *problemet*, der skal løses, og til at evaluere virkningen på den anden side.

### ***Frivillige aftaler***

Frivillige aftaler eller ordninger er en politisk form for regulering, der tager udgangspunkt i, at staten og en række private eller offentlige aktører bevidst arbejder for at løse en fælles problemstilling, der ikke allerede er detaljeret reguleret gennem lovgivning (Miljøstyrelsen, 2003). En sådan aftale skal forhandles mellem parterne, der forpligter sig til at udnytte eksisterende virkemidler eller udvikle nye midler, der kan hjælpe til at indfri de fælles mål (Miljøstyrelsen, 2003). Frivillige aftaler er altså et oplagt eksempel på styring, der tager udgangspunkt i, at et samfundsmål søges opnået udenom regelstyring og i stedet løses gennem netværk og samarbejde. Agenten, der skal udføre aftalen, sættes fri til at finde den (i deres øjne) bedste løsning, og dette sparer til gengæld staten for den potentielle administrative byrde i at stå for udviklingen. Samtidig opfordrer det, i Andersen og Pors' (2014) termer, til at gøre den styrede selvstyrende. Den, der udfører aftalen, kommer til at stå for den nødvendige innovation. Frivillige aftaler kan derfor også ses som et udtryk for potentialiseret styring.

For at få private aktører til at indgå en frivillig aftale kan staten benytte sig af forskellige incitamentter. De kan være direkte økonomiske, f.eks. tilskud eller lempelser på afgifter, eller staten kan aktivt støtte udviklingen af virkemidler med dens midler; men det kan også være et incitament at undlade visse handlinger, hvis den frivillige aftale bliver indgået, f.eks. at staten afholder sig fra at indføre detaljeret lovgivning på området (Miljøstyrelsen, 2003). Dette hentyder også til det såkaldte *skyggehierarki* af staten: staten er stadig den, der sætter rammerne, og den frivillige aftale finder derfor sted i "skyggen" af statens monopol på magt (Sørensen & Torfing, 2011: 5). Der kan derfor sættes spørgsmålstejn ved, om selv en frivillig aftale altid virkelig er frivillig, hvilket er en pointe, vi vil vende tilbage til i analysen.

Der hersker uenighed om, hvorvidt frivillige aftaler altid er effektive. Miljøstyrelsen (2003) påpeger, at større selvregulering frem for mere regelstyring i en branche kan være en måde at undgå stor modstand mod regulering og derfor er ønskværdig. Det kan også være billigere for staten, fordi den ikke behøver at udvide med en omkostningstung administration, hvis private aktører i stedet vil gå ad frivillighedens vej (Miljøstyrelsen, 2003). Her er det kritiske modsvar selvfølgelig, at en frivillig aftale ikke nødvendigvis er billigere, hvis staten i stedet skal bruge økonomiske midler på at understøtte incitamentter. Samtidig kan det blive et ineffektivt

reguleringsværktøj, hvis der ikke er en reel trussel om ”straf” – f.eks. indførslen af afgifter – hvis den frivillige aftale ikke overholdes (Andersen, 2006).

Frivillige aftaler kan også være givende, når en stat ikke har stort kendskab til området, den regulerer; det har de private aktører til gengæld. Det kan derfor give mening for stat og aktører at udveksle viden og indgå en frivillig aftale frem for at staten laver hierarkisk styring (Andersen, 2003). Dette kan dog også blive aftalens akilleshæl, fordi private aktører kan have en interesse i at tilbageholde viden, f.eks. om reelle omkostninger eller alternativer, der kunne gøre målopfyldelsen nemmere for staten. Andersen (2006) argumenterer derfor for, at jo mere uvidende staten er om reguleringsområdet, jo mere ineffektiv bliver frivillige aftaler. Heri lader der til at ligge et særligt paradoks for frivillige aftaler, som altså både kan være nyttige i komplekse situationer og samtidig underminere statens styring, fordi kompleksiteten er for stor eller statens specifikke kendskab for lille.

### ***Eksempler på frivillige aftaler på miljø-, klima- og landbrugsområdet***

Inden for reguleringen af miljø, klima og landbrug findes der en række nylige eksempler på frivillige aftaler og tiltag, der lægger op til en indirekte form for styring. Dette virker især karakteristisk for de sidste to landbrugsaftaler. *Fødevarer- og Landbrugspakken* fra 2015 igangsatte f.eks. fire typer ”kollektive virkemidler”, dvs. virkemidler, der skal opnås i fællesskab med landmænd og lodsejere gennem støtte fra staten. Tiltagene er baseret på, at disse aktører selv søger om tilskud til omlægning gennem en række tilskudsordninger til vådområder, minivådområder, udtagning af lavbundsjord og skovrejsning (Miljøstyrelsen, n.d.). På samme måde spiller kollektive virkemidler ind i den nyere *Aftale om grøn omstilling af landbruget* fra 2021, hvor kvælstofindsatsen ”tilrettelægges, så landbrugerne i videst muligt omfang kan levere den nødvendige indsats ved frivillighed” (Landbrugsaftale, 2021: 6). Her er udtagning af lavbundsjord og skovrejsning som klimavirkemidler også baseret på frivillig deltagelse i tilskudsordninger, der oprettes til formålet (ibid.).

Beskyttelsen af boringsnære områder er et andet nyligt forsøg på at igangsætte frivillige aftaler om en anden samfundsmæssig interesse, nemlig grundvandet. I Danmark findes 4.855 såkaldte boringsnære beskyttelsesområder (BNBO) af varierende størrelse, der er områder med drikkevandsgrundvand i særlig risiko for forurening, inkl. landbrugsområder (Miljøministeriet,

2021b). Modsat landbrugsaftalerne er det her kommunerne, der skal være meddeltager i den frivillige aftale sammen med lodsejere og landmænd. Siden 2019 har kommuner skulle vurdere risikoen for pesticidnedslivning på alle BNBO og tilbyde en frivillig aftale til lodsejere om at standse dyrkning eller dyrke pesticidfrit, hvis beskyttelse af boringsvandet kræver det (Tillægsaftale til Pesticidstrategien, 2019).

Braklægning er et andet eksempel på en landbrugspolitik, som startede med at være frivillig og som senere i 1992 blev gjort obligatorisk. Dette medførte, at der i 2008 var 165.000 ha med brak. Efter en dårlig høst ophævede EU den obligatoriske braklægning, og ca. halvdelen af arealerne er siden kommet under dyrkning igen. Der har været frivillige aftaler om udlægning af gift og dyrkningsfrie randzoner, hvor målsætningen har været at komme op på 25.000 usprøjtede hektar, men hvor der ikke skete nogen betydelig ændring (Vilby, 2008).

Trods disse eksempler på frivillige aftaler er det stadig værd at bemærke, at aftalerne ikke står fuldstændig alene. For den seneste landbrugsaftale gælder, at der indføres yderligere regulering, hvis kvælstofindsatsen ikke mødes gennem kollektive virkemidler (Landbrugsaftale, 2021: 6). Også for BNBO er det politiske grundlag, at den politiske aftale skal genbesøges i 2022 for at vurdere, om der skal nedlægges generelt forbud mod pesticidbrug på BNBO, hvis den frivillige indsats ikke har været tilstrækkelig (Tillægsaftale til Pesticidstrategien, 2019). På denne måde opererer de politiske aftaler både med et ønske om frivillighed og en alternativ trussel om direkte regulering, hvis frivilligheden ikke viser sig at være nok. Dette er altså et eksempel på statens brug af skyggehierarkiet, hvor incitamentet til frivillighed forstærkes af et ”værre” alternativ med direkte regulering.

Effekterne af tiltag med frivillige aftaler som basis har varieret, og det er svært at give et entydigt billede. Ift. til landbrugsaftalen fra 2015 var kun lidt under halvdelen af kvælstofindsatsen opnået gennem godkendte projekter pr. oktober 2021 (Miljøstyrelsen, n.d.). For de frivillige aftaler med BNBO'er ser det særligt slemt ud – her var kun 3 % af relevante lodsejere blevet tilbudt en aftale ud af de områder, kommunerne har nået at vurdere, pr. efteråret 2021 (Miljøministeriet, 2021b). Miljøstyrelsen har tidligere vurderet en svingende målopnåelse forbundet med kollektive virkemidler på tværs af vandplanlægning, skovrejsning og andre tiltag i landbruget (Miljø- og Fødevarerministeriet, 2019). Det fremstår derfor som et åbent spørgsmål, hvorvidt frivillige aftaler inden for landbrugsområdet og arealanvendelsen generelt kan siges at have god effekt eller ej. I



senere analyseafsnit vender vi tilbage til dette spørgsmål for at diskutere, om MUFJO-ordningen bidrager med nye tilgange ift. at sikre opnåelse af effekter gennem frivillighed.

## **Metodiske overvejelser**

Dette kapitel vil redegøre for de metodiske overvejelser, som er gået forud for projektet og indsamlingen af empiri. I dette projekt er der foretaget kvalitative interviews med aktører, der er involverede i MUFJO-projekter, hvilket vi vil gå mere dybden med i nedstående afsnit. Derudover besøgte vi den 11. april 2022 to multifunktionelle jordfordelingsprojekter i Mariagerfjord Kommune: et projekt under MUFJO-ordningen (Skalsådalen) og et projekt, der var udført som pilotprojekt med gruppen Collective Impact (Glenstrup Sø).

### ***Det kvalitative interview***

Vi har i dette projekt benyttet os af Kvale & Brinkmanns (2015) syv faser af en interviewundersøgelse fra bogen *Interview – Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. Kvale & Brinkmann ser viden som noget, der bliver skabt af interviewperson og den interviewede gennem spørgsmål og svar, og derfor gennemgår de i bogen, hvordan en interviewundersøgelse udarbejdes trin for trin. I de første to trin tematiseres og designes interviewet, hvilket ender ud i en interviewguide, som har til hensigt at opnå den ønskede viden. Dernæst udføres interviewet af interviewpersonen i sin tredje fase, hvorefter transskribering finder sted. Slutvis analyseres interviewmaterialet, hvilket muliggør en verifikation af validiteten og reliabiliteten (Kvale & Brinkmann, 2015: 154-155). Kvalitative interviews er valgt, da vi mener, at de er med til at indsamle den bedst mulige data, til at kunne undersøge og besvare projektets problemformulering (ibid.: 152), der lægger vægt på opfattelsen af MUFJO-ordningen og oplevede erfaringer med dens brug. Vi har foretaget kvalitative interviews med aktører involveret i multifunktionelle jordfordelingsprojekter med det formål at få indsigt både i den praktiske proces og deres tanker herom.

### ***Tematisering***

Dette er første trin, hvor formulering af forskningsspørgsmålene afklares med afsæt i teoretiske overvejelser. Vi har udarbejdet en interviewguide i syv versioner for at imødekomme den forskelligartede viden aktørerne besidder om MUFJO. Interviewguiderne er delt op i blokke, der

hver især indeholder et tema eller en teori, vi ønsker at afdække. Dette hjalp ligeledes til at samtalen blev så fri og flydende som muligt.

Første blok havde til formål at introducere projektet således der blev skabt forståelse af, hvad den indsamlede empiri skulle bruges til samt give dem en indikation på, hvad de kunne bidrage med. Derudover sørgede vi for tilladelse til at benytte informantens navn i projektet samt at optage samtalen, så vi senere kunne transskribere. Alle vores informanter gav tilsagn til optagelse og ingen ønskede at være anonyme. Derfor er de præsenteret med rigtige navne og stillinger. De andre blokke havde til formål at få klarhed og overblik samt de potentielle udfordringer og muligheder forbundet med MUFJO-projekter på baggrund af læst materiale og evt. nye overvejelser, der opstod i forbindelse med forudgående interviews.

### ***Design***

Dette er det andet trin, som består i at overveje hvem og hvor mange, der skal interviewes for at opnå den ønskede viden. Vi bestræbte os på at informanterne skulle besidde viden om multifunktionel jordfordeling, således det kunne give os mulighed for, sammen med teori, at kunne besvare problemformuleringen. Det var vigtigt for os at få snakket med projektledere og eksperter indenfor Collective Impact og MUFJO-ordningen for at tilegne os mest mulig viden om emnet.

Vi var fra starten af projektet også af den klare overbevisning, at det var essentielt at snakke med landbruget og lodsejere, da multifunktionelle jordfordelingsprojekter ikke kan lade sig gøre uden deres deltagelse og interesse for at få omfordelt og/eller udtaget jord til projekterne. Vores projekt-design tog derfor udgangspunkt i, at vi også ville interviewe lodsejere om deres motivationer for at indgå i projektet. To praktiske udfordringer ift. kontakt og afholdelse af interviews forhindrede os i at følge denne første strategi. Igennem en af de kommunale projektledere fik vi formidlet kontaktdetaljer på en håndfuld lodsejere, som vi alle forsøgte at kontakte, og hvoraf vi fik aftalt tre interviews. Det ene interview blev aflyst på dagen, og interview to blev ikke foretaget, da lodsejeren ikke vendte tilbage for at bekræfte aftalen eller svarede på et opfølgende telefonopkald. Vi udførte derfor kun ét interview med lodsejer Erik Christensen.

Da vi på dette tidspunkt var relativt langt fremme i projektfasen og allerede havde aftaler om en række interviews med andre informanter, besluttede vi at omforme projektet efter denne begrænsning. Vi skiftede derfor vinklen til at gå mere i dybden med kommunens handlerum frem

for lodsejeres. Vores analyse indeholder stadig et fokus på dette – grundet dets store betydning for MUFJO-projekters succes – men det er blevet en begrænsende faktor i vores undersøgelse, at vores empiriske viden om lodsejere ikke er kommet fra lodsejere selv, men ”indirekte” gennem erfaringer fra Landbrug & Fødevarer, kommunale projektledere m.fl.

En oversigt over alle informanterne fremgår af Tabel 1. Landbrugsstyrelsen er repræsenteret af Sanne Eriksen og Jesper Blaabjerg, som vi ønskede at snakke med fordi de kunne give os et indblik i de mere praktiske informationer ift. hvordan en kommune f.eks. ansøger m.m., men også den måde, ordningen ses som en form for styring. Danmarks Naturfredningsforening er repræsenteret ved Thyge Nygaard, som har stort kendskab til Collective Impact og MUFJO og derfor kunne bidrage med hvilke erfaringer, der er gjort indtil videre. Landbrug & Fødevarer er repræsenteret ved Mikael Strandbygaard og er valgt i og med, at organisationen varetager fælles opgaver og erhvervsmæssige interesser for en betydelig del af danske landmænd og fødevarer virksomheder, og derfor kan bidrage til synet på MUFJO fra et landbrugsmæssigt synspunkt.

Derudover har vi interviewet to kommunale projektledere: Rasmus Fuglsang fra Mariagerfjord Kommune med to multifunktionelle jordfordelingsprojekter, og Jannik Seslef fra Assens Kommune med et MUFJO-projekt. De har været en essentiel del af empiriindsamlingen i og med at de arbejder med MUFJO til dagligt og derfor kan forholde sig til styrker og knaster denne proces, hvordan projekterne er blevet taget imod, og hvordan de gerne ser fremtiden for ordningen, hvis de skal lave et lignende projekt. For at blive klogere på Collective Impact tog vi ligeledes kontakt til RealDania, hvor vi har udført interview med sekretariatsleder Helga Grønnegaard med det formål at få indblik i deres erfaringer med pilotprojekterne.

<b>Informant</b>	<b>Stilling</b>	<b>Dato og varighed af interview</b>	<b>Transskribering</b>
<b>Jannik Seslef</b>	Projektleder, Assens Kommune, med ansvar for et MUFJO-projekt (Holmehave)	6. april 2022 Online interview, 58 minutter	Bilag B1
<b>Helga Grønnegaard</b>	Sekretariatsleder, Collective Impact, RealDania	8. april 2022 Interview hos RealDania, 58 minutter	Bilag B2
<b>Rasmus Fuglsang</b>	Projektleder, Mariagerfjord Kommune, med ansvar for et MUFJO-projekt (Skalsådal) og et Collective Impact-projekt (Glenstrup Sø)	11. april 2022 Fysisk interview med rundvisning, 74 minutter	Bilag B3
<b>Erik Christensen</b>	Lodsejer i Mariagerfjord Kommune, deltager i et MUFJO-projekt (Skalsådal)	11. april 2022 Interview hos Erik Christensen med rundvisning, ca. 1,5 time	Bilag B4
<b>Thyge Nygaard</b>	Landbrugspolitisk seniorrådgiver, Danmarks Naturfredningsforening Repræsentant for DN I Collective Impact-gruppen	22. april 2022 Interview hos DN, 53 minutter	Bilag B5
<b>Sanne Eriksen</b>	Projektleder for multifunktionel jordfordeling, Landbrugsstyrelsen	28. april 2022 Online interview, 38 minutter	Bilag B6
<b>Jesper Blaabjerg</b>	Jordfordeler, Landbrugsstyrelsen, med tilknytning til MUFJO-ordningen		
<b>Mikael Strandbygaard</b>	Chefkonsulent Miljø & Bæredygtighed, Landbrug & Fødevarer	28. april 2022 Online interview, 33 minutter	Bilag B7

*Tabel 1. Oversigt over informanter*

I alt har vi gennemført otte interviews. Ved sidste interview havde vi et fælles indtryk af, at flertallet af informanternes pointer overlappede og supplerede hinanden godt, og at der ikke var stor diskrepans mellem informanternes udsagn. Vi vurderede derfor, at de otte interviews var en

passende mængde til at kunne foretage en analyse (Kvale & Brinkmann, 2015: 166). Vi antager at den viden og erfaringer vores informanter besidder om MUFJO som vi får indblik i, sammen med de anvendte teorier, kan besvare projektets problemformulering.

Udover de udførte interviews overvejede vi interviews med en håndfuld andre, bl.a. projektledere i en række andre kommuner og i Naturstyrelsen, der også har igangsat eller afsluttet MUFJO-projekter. Disse interviews blev ikke aftalt, enten ud fra manglende respons fra de kontaktede eller tidsmæssige begrænsninger fra projektledernes side.

### ***Interview og transskribering***

Forud for interviewene overvejede vi hvor mange fra projektgruppen, der skulle deltage i interviewene. Vi deltog alle, men sikrede, at der var en der interviewede og en der tog noter og supplerede med opfølgende spørgsmål. Intervieweren sørgede for at vise interesse og opmærksomhed ved at lytte og have øjenkontakt til informanten. Uddelingen af rollen som interviewer blev gjort på baggrund af hvem, der havde skabt kontakt til informanten, hvilket skabte en god og tryk interviewsituation. Vi forsøgte derudover at balancere vores spørgsmål således de var kritiske, men samtidig kunne skabe rum til at snakke frit og åbent.

For at kunne arbejde videre med de udtalelser informanterne har fremlagt, omhandler fjerde fase transskription. I tillæg til vores anden empiri (MUFJO-bekendtgørelsen m.m.) udgør de udførte interviewtransskriptioner det empiriske materiale i projektet (Kvale & Brinkmann, 2015). Transskription er samtidig gjort, da det hjælper hukommelsen, og alle projektgruppemedlemmer har på skift transskriberet interviews. I og med, at vi var flere der transskriberede, sikrede vi at der var konsensus ved at lave en transskriberingsnøgle så vi alle transskriberede ud fra samme metode, hvilket har medvirket til bedre reliabilitet og validitet (Kvale & Brinkmann, 2015: 239).

Desværre opstod der tekniske problemer med optagelsen af de to interviews, der blev udført under turen til Mariagerfjord Kommune, og samtalerne blev kun halvt optaget og med dårlig lyd kvalitet. Transskriberingerne af disse interviews er derfor mangelfuld.

### ***Analyse, reliabilitet og validitet***

I den femte fase gjorde vi os tanker om hvordan analysen skulle tage form inden interviewene blev udført. Dette gjorde vi ved at inddele analysen i fire dele med hver sit arbejdsspørgsmål, som er funderet i den anvendte teori. Dernæst valgte vi at kode transskriberingen ud fra gennemgående

temaer, f.eks. ”inddragelse”, ”tilgang til multifunktionalitet”, ”lodsejeres motivation” m.m. Vi har herefter kunne sammenstille pointer fra hvert interview og brugt dette til at guide analysen.

Sjette fase bestræber sig på om den viden, der er indsamlet gennem interview, er pålidelig og troværdig set udefra (Kvale & Brinkmann, 2015: 314). Vi har ønsket at indsamle den bedst mulige empiri, men vi er klar over, at det ikke kan opnås i absolut forstand. Vi har forsøgt at opnå reliabilitet ved at lade interviewene være åbne for ikke at lede informanten frem til udsagn. Derudover er transskriberingen foretaget således at den ligger så tæt op ad den mundtlige samtale som muligt, og kun efterfølgende er citater rettet til for at sikre forståelsen. Med vores interview opnår vi ikke det endegyldige svar, men vi mener at resultaterne af interviewene afspejler det vi ville med undersøgelsen og dermed er valid.

### ***Rapportering***

Den sidste fase handler om at sammenholde resultaterne fra interviewene med teorien. Det vil sige at vi i vores analyse ikke blot har præsenteret et citat alene, men har tilført teori og analyseret udsagnene. Der har fra start været fokus på det endelige projekt som vi håber, bidrager til en interessant og læseværdig rapport.

## **Supplerende empiri**

### ***Tur til Mariagerfjord Kommune***

Vi besøgte den 11. april 2022 to MUFJO-projekter i Mariagerfjord Kommune; som tidligere nævnt var det ene projektet ved Glenstrup Sø, mens det andet var MUFJO-projektet ved Skalsådalen. Formålet med turen var at få et indblik i, hvordan der i praksis arbejdes med MUFJO samt se om området bar præg af multifunktionelle formål. Vi havde planlagt et møde med Rasmus Fuglsang, hvor vi startede på parkeringspladsen ved Glenstrup Kirke og derefter gik en tur ned til Glenstrup Sø. Dernæst kørte vi rundt om søen samt Skalsådalen og så på de forskellige udfordringer de stod overfor. Imens vi bevægede os rundt, gennemførte vi interview med Fuglsang med mulighed for at spørge ind til de projektelementer, vi så. Vi tog efterfølgende til lodsejer Erik Christensen for et interview og en rundvisning på hans bedrift.

### ***Dokumenter og webinar***

Særligt projekts første analysedel tager udgangspunkt i Bekendtgørelse om MUFJO (2020), vejledningen (Landbrugsstyrelsen, 2020) samt diverse evalueringsrapporter knyttet til Collective Impact. Disse bruges til at dokumentere og analysere det vi undersøger (Triantafillou, 2017: 127). Dokumenter ansues som et medium, der afspejler en virkelighed uden for dokumenterne. Derfor er det essentielt at have kendskab til hvordan disse analyseres. Dokumenter bruges ofte af fagfolk og kan anvendes som en slags dokumentation, der kan påvirke administrative, organisatoriske og politiske processer. I dette projekt bruger vi dokumenterne til at beskrive den virkelighed som dokumenterne omtaler. Fokus har været på materiale omhandlende MUFJO-ordningen, som har Landbrugsstyrelsen som afsender. Det er vigtigt at kunne anvende dokumenter reflekteret og kritisk, det vil sige at vurdere dokumenters autenticitet, troværdighed, repræsentativitet og betydning i forhold problemstillingen (Triantafillou, 2017). Dette vi har gjort ved at være bevidste om at indholdet i ordningen ikke afspejler projektets problemstilling, og derfor har vi løbende vurderet indholdet ift. dette. I og med at ordningen er udarbejdet af Landbrugsstyrelsen, vurderer vi at dette er en troværdig og valid kilde.

Derudover har vi forud for vores interviews læst forundersøgelser i form af dokumenter af ansøgninger, breve og andet materiale i forbindelse med MUFJO-projekter, hvor de fleste har en projektleder fra kommunen som afsender. Vi har efterfølgende suppleret denne viden gennem de udførte interviews med Landbrugsstyrelsen og kommunale projektledere, da vi antog at de muligvis var mere villige til at berette om nogle aspekter i en mundtlig fremstilling end i de skriftlige dokumenter, f.eks. f.eks. udfordringer i processen med ordningen, i samarbejdet mellem myndighederne m.m.

I tillæg til de udvalgte dokumenter har vi deltaget i et informationsmøde om MUFJO-ordningen, der blev afholdt af Landbrugsstyrelsen d. 7. marts 2022 som et online webinar. Webinaret henvendte sig til kommuner, der ønskede at ansøge ordningen. Omkring 30 personer deltog, og Landbrugsstyrelsen var på forhånd informeret om og positivt stemte over for vores deltagelse. Da dette webinar lå tidligt i projektets designfase, brugte vi ikke webinaret som decideret empiri, men som en mulighed for eksplorativt at undersøge hvilke spørgsmål kommuner stillede, hvad Landbrugsstyrelsen fandt relevant at understrege m.m. Dette fik os især på sporet af spørgsmålet om inddragelsens relevans og størrelse i MUFJO-projekter. Vi brugte desuden webinaret til at

etablere kontakt til to af vores informanter, hhv. Sanne Eriksen fra Landbrugsstyrelsen og kommunal projektleder Jannik Seslef fra Assens Kommune.

### **Refleksioner over indsamlet empiri**

Den indsamlede empiri er primært fra aktører, der går forrest i indførslen af MUFJO-ordningen, hvilket potentielt kan betyde at andre problematikker ikke er kommet frem i lyset – f.eks. om der er kommuner, der intentionelt ikke har søgt ordningen af forskellige årsager. Eftersom vi ikke kunne få kontakt til flere lodsejere, har vi ikke kunne klarlægge problematikkerne omkring økonomi og andre usikkerheder knyttet til MUFJO-projekterne set fra en lodsejers side. Dette har medført at vi ikke kan konkludere direkte ud fra lodsejeres erfaringer, men får denne information sekundært fra informanter, der har arbejdet med lodsejere. Dette er en begrænsning, vi naturligvis er bevidste om.

### **Analysestrategi**

*Første analysedel* sætter fokus på hvad MUFJO-ordningen indeholder og hvilken form for styring, den kendetegner. Som empiri tager vi derfor udgangspunkt i lovmateriale til ordningen, særligt Bekendtgørelse om MUFJO (2020) og Landbrugsstyrelsens vejledning (2020). For at forstå mulige effekter af ordningen, udfører vi også et litteraturreview af faglige evalueringer over MUFJO-projekter. Vi anvender desuden informanterne som kilder til at opnå dybere forståelse af ordningens konkrete udformning og hensigt.

*Anden analysedel* sætter fokus på hvilke erfaringer, der er gjort med MUFJO indtil videre. Her inddrages uddrag af interviewene med Rasmus Fuglsang, Jannik Seslef, Helga Grønnegaard, Thyge Nygaard og Mikael Strandbygaard med det formål at analysere, hvordan MUFJO fungerer i praksis ift. ordningens indhold og hensigt. Koderne som denne analysedel særligt har anvendt har omhandlet betydningen af frivillighed samt de økonomiske aspekter. Vores teoretiske materiale suppleres med informanters udtalelser for at få et indblik i, hvordan en frivillig baseret ordning kan skabe motivation for deltagelse, og hvordan der tages højde for finansieringen.

*Tredje analysedel* spørger, om en egentlig multifunktionel arealanvendelse finder sted på baggrund af MUFJO-ordningen. I denne diskuterende del inddrager vi pointer fra informanter i samspil med egne refleksioner, der er opstået på baggrund af læste materialer og analyserne. Vi kaster desuden et fremadskuende blik på ordningens potentiale som reguleringsværktøj.





*Rekreativt område ved Glenstrup Sø opført under Collective Impact-pilotprojektet*

## **Analyse 1 – MUFJO-ordningen som regulering**

I dette afsnit går vi i dybden med MUFJO-ordningen og analyserer de rammebetingelser, styringsformer og begrebet multifunktionalitet, som det fremgår i ordningens bekendtgørelse og vejledning (se Bekendtgørelse om MUFJO, 2020; Landbrugsstyrelsen, 2020). Inden da opridses vi dog først de forsøg, der er gjort med multifunktionel jordfordeling forud for ordningen og afslutter med at se nærmere på kendte effekter og evalueringer af multifunktionelle jordfordelingsprojekter.

### **De første forsøg: Collective Impacts pilotprojekter**

I løbet af 2010'erne begynder fonden RealDania at arbejde med idéen om en jordreform for at sikre arealers hensyn til natur, klima, miljø, lokalsamfund på landet og landdistriktsudvikling (Collective Impact, n.d.; interview Helga Grønnegaard, bilag B2). Det bliver i 2014 til en arbejdsgruppe kaldet "Landskabet som dobbelt ressource" (senere "Fremtidens bæredygtige landskaber") med deltagelse fra en række interesseorganisationer i det åbne landskab, bl.a. Landbrug & Fødevarer, Bæredygtigt Landbrug, Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Danmarks Sportsfiskerforbund m.fl. Arbejdsgruppen tager udgangspunkt i arbejdsformen "collective impact", der fokuserer på inddragelse af lokale interessenter og etableringen af et fælles mål og vision på tværs af interesser (Collective Impact, n.d.). Det er med afsæt i dette ønske, at gruppen begynder at interessere sig for *multifunktionalitet* i landskabet med jordfordeling som virkemiddel, og arbejdsgruppen begynder at bruge begrebet "multifunktionel jordfordeling" (ibid.).

Collective Impact-arbejdsgruppen gennemfører tre pilotprojekter med multifunktionel jordfordeling i 2016-2019, som sker i samarbejde med kommunerne Jammerbugt, Ringkøbing-Skjern og Skive. Senere kommer også et projekt i Mariagerfjord Kommune. Hvert projekt indeholder elementer af jordfordeling, naturgenopretning, reduktioner af drivhusgasudledninger, nye rekreative områder og inddragelse af lokale interesser (Collective Impact, n.d.). Udgangspunktet for hvert projekt er en kombination af jordfordelinger mellem lodsejere og udtagning af arealer fra landbrugsdrift. Projektområderne varierer i størrelse, fra ca. 1.700 ha i Ringkøbing-Skjern til 9.900 ha i Jammerbugt Kommune, hvor jordfordelingen med tinglyst ejerskifte udgør mellem 5-20 ha i hvert projekt (Ejrnæs et al., 2019). I hvert projekt er der tilknyttet

en eller to projektledere fra kommunen, og der oprettes en forskergruppe, der også følger projekterne og evaluerer på deres effekter (Collective Impact, n.d.; Helga Grønnegaard, bilag B2). RealDania står for finansiering af projekterne.

Projekterne bliver gennemgående udført med et stort ønske om helhedstænkning i jordfordeling og med øje for, at omfordelingen kan give potentiale for bedre brug af landskabet. Dette afspejles f.eks. i sekretariatsleder Helga Grønnegaards påpegning af, at *”[...] i dag handler [jordfordeling] ikke bare om at udnytte jord og arbejdskraft rationelt, der handler det om at opfylde nogle store, bundne samfundsopgaver.”* (Helga Grønnegaard, bilag B2). Den samme tankegang reflekteres af to af vores andre informanter, Thyge Nygaard og Mikael Strandbygaard, der deltager i samarbejdet på vegne af hhv. Danmarks Naturfredningsforening og Landbrug & Fødevarer (bilag B5, B7). I Thyge Nygaards ord nåede gruppen frem til, at:

”[...] det dér med at adskille, så du har natur her og landbrug her, det var der meget lille opbakning til. Man skulle i videst muligt omfang søge at integrere de forskellige funktioner, altså: kan man tænke biodiversitet ind i skovrejsning, som kan tænkes ind i drikkevandsbeskyttelse. Kan man... altså bruge landskabet mere intelligent?” (Thyge Nygaard, bilag B5)

Samtidig med dette fokus på multifunktionalitet, bliver det fastholdt af Collective Impact-arbejdsgruppen, at tilgangen skal være inddragende og helhedsorienteret, og at alle parter om bordet er medudvikler på løsningerne. Samtidig er det med bevidstheden om, at meget styring og planlægning normalt ikke foregår på denne måde:

”[...] det der med at tilgå landskabet på en måde, hvor man ikke har udviklet løsningerne på forhånd, men hvor det er de lokale, der sætter nogle fælles retninger, og så finder man nogle løsninger. Det er radikalt anderledes end hvad man gør i dag.” (Helga Grønnegaard, bilag B2)

Collective Impact er derved kendetegnet af netværksstyring med vægt på dialog mellem alle parter (Sørensen & Torfing, 2011). Samtidig tager gruppen afsæt i elementerne, der udgør samskabt styring (Bentzen, 2021) – fra involvering af parterne i diagnose (en problematisk brug af arealer), udvikling af løsninger (jordfordeling og pilotprojekter), implementering af projekterne og evaluering af denne styring efterfølgende, som bl.a. bruges til at understøtte det fjerde pilotprojekt i Mariagerfjord Kommune (Helga Grønnegaard, bilag B2).

Collective Impact-gruppen er aktiv med at fremføre deres fund og erfaringer med projekterne, hvilket fremgår af en lang række avisartikler, debatindlæg og aktiv dialog med Ministeriet for

Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om deres arbejde (se Collective Impact, n.d.; Helga Grønnegaard, bilag B2; Thyge Nygaard, bilag B5; Mikael Strandbygaard, bilag B7). I 2018 lykkes det gruppen at komme igennem med et forslag om en ordning for multifunktionel jordfordeling, der kommer til at indgå i regeringens tørkepakke for landbruget samme år (Thyge Nygaard, bilag B5). Dette bliver spadestikket til MUFJO-ordningen, der tager inspiration fra RealDanias arbejdsgruppes erfaringer med multifunktionel jordfordeling (Landbrugsstyrelsen, bilag B6).

## MUFJO-ordningen

Ordningen for multifunktionel jordfordeling (MUFJO) blev åbnet for ansøgninger i marts 2020 og har til formål at ”muliggøre multifunktionelle projekter, som sammentænker landbrugsproduktion med flere andre tiltag i det åbne land, der understøtter mindst tre nationale interesser” (Bekendtgørelse om MUFJO, 2020: § 1). Projekter kan igangsættes og udføres enten af én kommune, flere kommuner, der indgår i et samarbejde, eller Naturstyrelsen på opfordring fra en kommune (Landbrugsstyrelsen, 2020). Ordningen er oprettet i forbindelse med finansloven 2020, hvor bekendtgørelsen er hjemlet (ibid.). Det forventes, at ordningen vil kunne medvirke til at omfordele 6-7.000 ha (Landbrugsstyrelsen, n.d.), og der er indtil videre givet tilsagn til ni MUFJO-projekter.

### *Krav om multifunktionalitet og ansøgning*

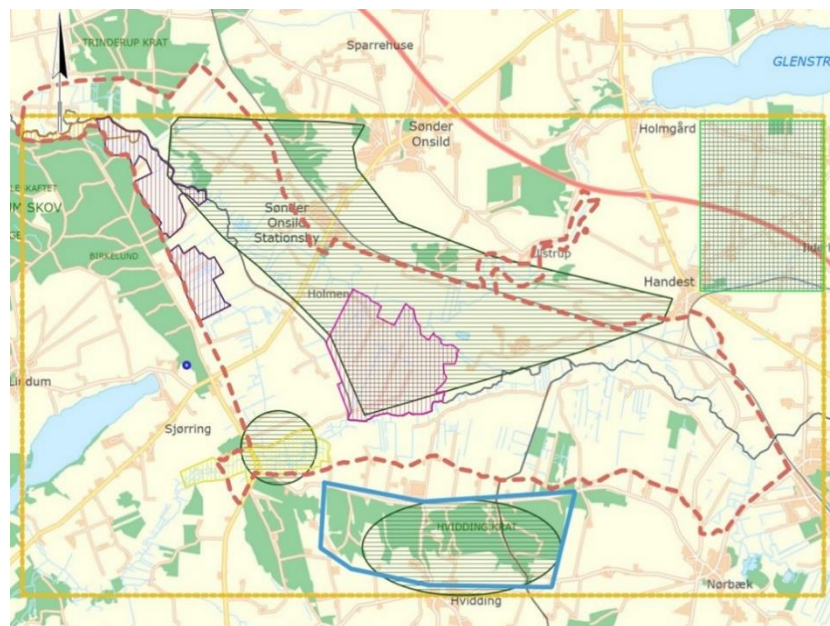
For at kunne opnå tilsagn til et projekt, skal projektet involvere et areal på mellem 100-1.000 hektar, og projektet skal opfylde mindst tre på forhånd definerede ”nationale interesser” (se figur 2). Mindst én af de opfyldte interesser skal høre under en EU-direktivforpligtelse, og disse interesser prioriteres højest i ansøgningen (Bekendtgørelse om MUFJO, 2020: § 6).

<b>EU-direktivforpligtende interesser</b>	<b>Nationale interesser</b>	<b>Øvrige nationale interesser</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rent vandmiljø</li> <li>• Rent drikkevand</li> <li>• Natura 2000 og Bilag IV-arter</li> <li>• Reduktion af udledning af drivhusgasser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klimatilpasning</li> <li>• Natur og biodiversitet</li> <li>• Skovrejsning</li> <li>• Økologisk landbrug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Friluftsliv</li> <li>• Landdistriktsudvikling</li> <li>• Arrondering af landbrugsjord</li> </ul>

*Figur 2. Nationale interesser i MUFJO-ordningen (Landbrugsstyrelsen, 2020)*

Det er altså kombinationen af disse udvalgte nationale og EU-mæssige interesser, der udgør det ”multifunktionelle” i ordningen, fordi hensyn til ét fokusområde alene ikke vil være nok til at udløse et tilsagn. Projektelementer, der hører til de direktivforpligtende interesser, *skal* desuden føre til en permanent ændring af arealanvendelsen (Bekendtgørelse om MUFJO, 2020: § 20). Til gengæld indgår der ikke specifikke krav om multifunktionel anvendelse af et areal *inden for* ét og samme geografiske område – projektet defineres som multifunktionelt, bare der er forskellige interesser opfyldt inden for projektarealet. Set ud fra vores teoretiske ståsted kan fraværet af dette krav potentielt betyde, at den multifunktionalitet, der opnås vil være mere i form af geografisk segregation end reel multifunktionalitet, da funktionerne ikke nødvendigvis vil blive integreret på samme areal.

Ordningens tilgang til det multifunktionelle fremgår f.eks. i figur 3 over MUFJO-projektet Skalsådalene på Himmerland (den gule firkant). Her udføres f.eks. et biodiversitetsprojekt (blå markering) og et Natura 2000-område (gul markering), der i nogen grad overlappes af tiltag for rekreation og friluftsliv (mørkegrøn skraveret markering). Til gengæld findes også udtaget lavbundsjordområde (lilla markering), der ikke er flerfunktionelt. Den røde linje angiver et område, der samtidig modtager støtte fra EU’s LIFE-program som en del af finansieringen (Rasmus Fuglsang, bilag B3). Landbrugsjord fremgår ikke, da jordfordelingerne endnu ikke har fundet sted.



Figur 3. Eksempel på kort over MUFJO-projektet Skalsådalene (Landbrugsstyrelsen, 2022)

Selve ansøgningsprocessen foregår ved, at projektejerer (kommunen/Naturstyrelsen) skal udfylde en ansøgning med kortmateriale og beskrivelser af projektelementerne og de forventede områder til arrondering (Bekendtgørelse om MUFJO, 2020: § 8; Landbrugsstyrelsen, 2020: 19-20). Dertil skal der vedlægges dokumentation for en planlagt eller gennemført indledende undersøgelse, hvor de tekniske forhold skal beskrives og kvantificeres for hver af de forventede projektelementer (Bekendtgørelse om MUFJO, 2020: § 8; Landbrugsstyrelsen, 2020: 22). Dette vil altså sige, at ansøgningen skal indeholde en vurdering af de mulige effekter, som det er op til projektejerer at redegøre for.

Projekter vurderes ud fra et pointsystem, hvor der tildeles point ud for hver national interesse og graden af de forventede effekter af projektet. For klima gælder det, at et projekt skal vurderes at bidrage med ca. 1 ton reduceret CO<sub>2</sub>e om året pr. hektar for at opnå et point eller bidrage med over ca. 10 tons CO<sub>2</sub>e-reduktioner for at opnå fulde point (Landbrugsstyrelsen, 2020: 13, 50). På Natura 2000-området og for natur og biodiversitet skal projektet bidrage til at fastholde, forbedre eller genoprette et Natura 2000-område, § 3-område eller etablere eller forbedre anden natur, f.eks. ved at udlægge skov til urørt skov (ibid.: 13, 49-50). Ordningen stiller ikke krav om, at effekterne senere måles efter. Der kan altså en delvist indbygget usikkerhed eller ubekendt i ordningen, og der kan stilles spørgsmålstegn til, om der opnås overensstemmelse mellem planerne og det realiserede projekt. Dette kommer vi ind på sidst i afsnittet.

En multifunktionel jordfordeling, som bekendtgørelsen lægger op til, vil også omfatte en del anden relevant regulering. For det første skal jordfordeling omfattet af MUFJO-bekendtgørelsen gennemføres i henhold til jordfordelingsloven (Bekendtgørelse om MUFJO, 2020: § 2). For at kunne gennemføre implementering af de forskellige nationale interesser, vil projekterne dog også skulle forholde sig til den relevante lovgivning og regulering, som hver af de i projektet udvalgte nationale interesser hører inde under (Bekendtgørelse om MUFJO, 2020). Dette omfatter både direktiver og forordninger fra EU, danske love, bekendtgørelser og cirkulærer.

At leve op til kravet om Natura 2000 og Bilag IV-arter vil kræve en overholdelse af miljømålsloven, habitatbekendtgørelsen, fuglebeskyttelsesdirektivet og artsfredningsbekendtgørelsen (Bekendtgørelse om MUFJO, 2020). Af relevant klimaregulering kan bl.a. nævnes EU's forordning om bindende årlige drivhusgasreduktioner frem mod 2030, som Danmark er forpligtet til i Parisaftalen. Dette er blot for at nævne en brøkdel af den regulering,

som projekter om multifunktionel jordfordeling skal forholde sig til, og som indikerer, at multifunktionelle jordfordelinger bevæger sig i et yderst reguleret felt. Det vil derfor kræve samspil mellem mange reguleringsområder og en tværfaglig tilgang for at udføre projektet.

### ***Krav om inddragelse og lokal forankring***

Et andet element for at komme i betragtning til fri multifunktionel jordfordeling er den lokale forankring af projektet (Landbrugsstyrelsen, 2020). Med dette krav lægger ordningen op til, at styringsformer som netværksstyring eller samskabt styring i spil gennem inddragelse af relevante lodsejere eller lokale interessenter, der kan sikre at beslutningerne i projektprocessen opnår legitimitet. Dog er det bemærkelsesværdigt hvor lidt dette krav fylder både i bekendtgørelsen og vejledningen til ordningen. Her står der, at den lokale forankring, altså inddragelsen, skal dokumenteres skriftligt i ansøgningen (Landbrugsstyrelsen, 2020: 29). Det vil sige, at der skal indhentes skriftlige bemærkninger om lodsejeres holdning til jordfordelingen med henblik på gennemførelse, evt. fra den lokale landboforening eller en lignende repræsentant for lodsejerne, der er omfattet af projektarealet (Bekendtgørelse om MUFJO, 2020: 3; Landbrugsstyrelsen, 2020: 29). Derudover skal det dokumenteres at andre lokale interessenter som grønne NGO'er, borgere eller erhvervsliv er inddraget, f.eks. gennem udtalelser fra lokale foreninger eller borgermødereferat (ibid.).

Det er projektejer, der har til opgave at vurdere det nødvendige omfang af den lokale inddragelse og indholdet heri samt sikre at det sker under udviklingen af projektet. Under udviklingen af et projekt kan lokalsamfundet selv komme med input og ideer, hvilket bidrager til at finde løsninger, der giver mening lokalt (Landbrugsstyrelsen, 2020: 25). Når der ikke står mere i vejledningen om hvor meget inddragelse der skal være, lægges det op til fri fortolkning for projektejer. Dette kan både være en styrke og svaghed for projektet, da projektejer kan vælge at inddrage så lidt som muligt, men omvendt kan det også give frihed til at skabe en meget inddragende proces forankret i lokalsamfundet.

Ordningen har altså til en vis grad bibeholdt fokuset fra Collective Impact-arbejdsgruppen, men kommer ikke i nærheden af på samme måde at udpensle krav om fælles mål, visioner eller skabelsen af lokale styringsgrupper, hvor styring- og inddragelsesprocessen, udover helhedstænkningen, er det bærende element for projektet. Som vi vil komme ind i på i næste

analyseafsnit, er der fra vores Collective Impact-informanter samtidig en gennemborende overbevisning om vigtigheden af inddragelse for at sikre projekters realiserbarhed og lokale opbakning frem for modstand. Set i sammenhæng med, at ordningen er blevet til med input fra Collective Impact-gruppen, kan det undre, at dette væsentlige element ikke i samme grad er blevet overført til den statslige ordning.

### ***Finansiering i ordningen og reguleringsfelter***

Der er afsat 150 mio. kroner til ordningen: 46 mio. kr. til jordfordelingsprocesserne og administration, 94 mio. kr. til opkøb af erstatningsjord og 10 mio. kr. til kommunal facilitering af projekterne afsat gennem Det Udvidede Totalbalanceprincip (Landbrugsstyrelsen, 2020: 10). I 2021-2022 blev ordningen suppleret med 23,5 mio. kr. for at åbne flere ansøgningsrunder (Landbrugsstyrelsen, bilag B6).

Ordningens tilløbsstykke er den ”fri jordfordeling”. Det vil sige, at jordfordeling er gratis for de involverede, og omkostninger til ændringer i ejerforhold dækkes af Landbrugsstyrelsen. Disse udgifter kan f.eks. involvere “[...] *administration, jordfordelingsplanlægning, køb og salg af erstatningsjord, jordfordelingsberigtigelse (myndighedskontrol), indhentning af tingbogsattester og aktudskrifter, tinglysningsafgift, gebyrer til Geodatastyrelsen, landinspektørarbejde m.v.*” (Landbrugsstyrelsen, 2020: 9). I en almindelig jordfordeling uden tilskud vil lodsejere selv skulle afholde disse udgifter. Landbrug & Fødevarer har beregnet, at en lodsejers betalt jordfordeling typisk vil koste i omegn af 5-6.000 kr. pr. omfordelt hektar, og de bemærker desuden, at især tinglysningsafgiften kan være en stor økonomisk barriere for jordfordelinger (Landbrug & Fødevarer, 2017). Der kan derfor være en væsentligt økonomisk fordel for lodsejere at indgå i ordningen for at opnå jordfordeling, og på denne måde kan ordning ses at gøre brug af et økonomisk incitament for at opnå frivillig deltagelse. Tinglysning ser vi ligeledes som en positiv transcenderende ”funktion”, da denne regulering er helt essentiel for at sikre at arealanvendelsen ikke senere kan genoplægges til landbrugsdrift. Dermed er den med til at sikre, at der kan opstå økosystemsfunktioner, der bibeholdes i landskabet.

Foruden jordfordelingen er der en række udgifter, der ikke er dækket af ordningen. Dette gælder udgifter til kompensation af lodsejere, indledende undersøgelser og projektanlæg samt udgifter til lånoptagelse og rådgivning for lodsejere (Landbrugsstyrelsen, 2020: 10). Disse midler skal skaffes uden for ordningen eller afholdes af kommunen/Naturstyrelsen. Dertil kommer finansiering af



facilitering af projekterne, som der ikke kan søges om ekstra midler til gennem ordningen. Ordningen er altså økonomisk kendetegnet af, at selve processen med jordfordeling dækkes af styrelsen, men en stor del af udgifterne kræver ekstern finansiering.

Ansøgningen skal kunne fremvise en finansieringsplan for de øvrige udgifter, der skal afholdes i forbindelse med projektet, og som ikke er dækket af ordningen (Bekendtgørelse om MUFJO, 2020: 3). Dog skal det påpeges, at al finansiering ikke nødvendigvis behøver at være på plads ved ansøgningstidspunktet, så længe ansøgningen kan dokumentere, at der f.eks. er søgt eller forhandles om midler (Landbrugsstyrelsen, 2020: 23). At dette opfattes som en stor grad af fleksibilitet fra administrationens side bekræftes i vores interview med Landbrugsstyrelsen, hvor jordfordeler Jesper Blaabjerg påpeger, at:

”I og med at dette er en pilotordning, har vi også været rimelig store med, at de projektelementer, de [kommunerne] har indsendt – de har godt nok været finansieret, men de har ikke været fuldstændig gennemarbejdet.” (Landbrugsstyrelsen, bilag B6)

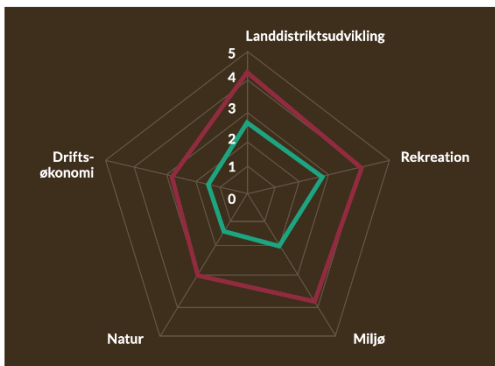
Kommunerne bliver altså tildelt en større grad af frihed end normalt ift. finansiering, som afspejler, at ordningen er ny. Til gengæld er det ikke tydeligt, om friheden vil blive ”trukket tilbage” i takt med Landbrugsstyrelsens stigende erfaringer med ordningen, eller om dette fleksible element vil være gennemgående for styringen og dermed bidrage til en større grad af selvstyring eller supervisionsstyring for kommunerne.

### **Kendte effekter af multifunktionel jordfordeling**

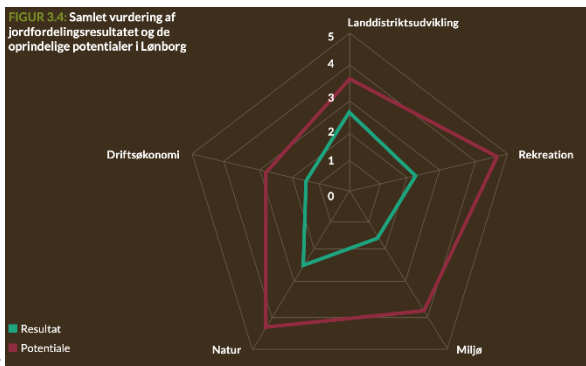
MUFJO-projekternes effekter for klima og biodiversitet er ikke blevet vurderet, og opfølgende vurderinger af projekternes effekter generelt indgår ikke i regi af ordningen (Landbrugsstyrelsen, bilag B6). Af ordningen fremgår det heller ikke hvor meget af jordfordelingen forventes at være til gavn for økosystemiske funktioner som klimaet og biodiversiteten specifikt ud af de 6-7.000 ha, som forventes omfordelt (Landbrugsstyrelsen, n.d.). Til gengæld er de fire Collective Impact-projekter blevet evalueret flere gange af forskere, der er blevet knyttet til arbejdsgruppen (Ejrnæs et al., 2015, 2019; Johansen et al., 2018; se også Schou et al., 2019). Det er erfaringerne og de vurderede effekter, som vi vil fremhæve her, med den vigtige bemærkning, at effekterne også må ses i sammenhæng med Collective Impact-projekternes arbejdsform, finansiering og mål frem for MUFJO-ordningens.

Samlet set er de vurderede effekter af Collective Impact-projekterne positive, men resultaterne er mindre positive for natur, end der generelt er forudset (Ejrnæs et al., 2019). Dertil kommer, at de resultater, der findes for drivhusgasreduktioner, i alle tilfælde er baseret på skøn og ikke målinger (Johansen et al., 2018; Schou et al., 2019). Det er derfor meget begrænset, hvad der kan siges om de målte effekter af projekterne. Ejrnæs et al. (2019) har via tværfaglig metode vurderet de tre første Collective Impact-projekter ud fra kategorierne natur, miljø, landdistriktsudvikling, rekreativ brug og driftsøkonomi for landbruget. For at kunne sammenligne de vurderede potentialer med resultaterne, gives disse både før og efter, point på en skala fra 1-5, der derefter visualiseres i et edderkoppediagram. Overordnet finder Ejrnæs et al., at der har været ”meget beskedne” effekter for natur, miljø og driftsøkonomi, mens der har været en væsentlig effekt for landdistriktsudvikling og rekreative områder (Ejrnæs et al., 2019: 5). Dette afspejles også i nedenstående edderkoppediagrammer.

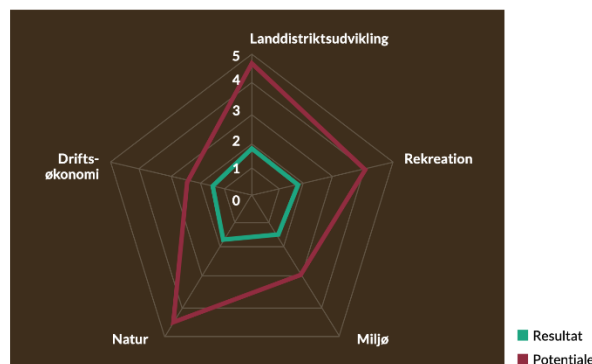
FIGUR 3.2: Samlet vurdering af jordfordelingsresultatet og de oprindelige potentialer i Nordfjends.



FIGUR 3.4: Samlet vurdering af jordfordelingsresultatet og de oprindelige potentialer i Lønborg.



FIGUR 3.6: Samlet vurdering af jordfordelingsresultatet og de oprindelige potentialer i Klim.



Figur 4. Edderkoppediagrammer for vurderede potentialer og resultater i Collective Impacts første tre projekter (Ejrnæs et al., 2019: 25, 27, 29)

Som det fremgår af edderkoppediagrammerne, er punktet ”natur” i alle tre pilotprojekter blevet vurderet til at have et stort eller mellem potentiale for forbedringer (se også Johansen et al., 2018). Ved den endelige evaluering finder forskerne til gengæld, at det ”stort set ikke” er lykkedes at øge beskyttelsen af eksisterende naturarealer, genoprette flere naturlige rammer eller at øge størrelsen på naturarealer (Ejrnæs et al., 2019: 120). Det er altså et noget nedslående fund ift. det vurderede potentiale.

Forskerne påpeger, at det samlet set kun er en lille andel arealer i jordfordelingerne, hvor der er sket en ændring i arealets anvendelse – men målopfyldelsen for natur kræver målrettet udtagning af landbrugsjord. De peger desuden på, at udtagninger ofte sker længere væk fra lokalsamfundet, og de derfor kan være mindre synlige og føles af mindre betydning for de lokale beboere, der indgår i projekterne (Ejrnæs et al., 2019). Også ift. reel multifunktionalitet, hvor natur og landbrug ville deles om det samme geografiske areal, bemærker forskerne, at det ikke er lykkedes projekterne at få ændret landbrugsdriften ”i en mere naturvenlig retning” (Ejrnæs et al., 2019: 120).

Thyge Nygaard fra Danmarks Naturfredningsforening bekræfter dette fund for natureffekterne. Han bemærker arbejdsgruppens opdagelse af, at:

”de projektområder, vi havde defineret, nok var lige små nok til at kunne gå ind og få den multifunktionalitet, som vi gerne ville have. Ganske enkelt: hvis du har for lidt plads, så er der grænser for, hvor mange forskellige interesser eller funktioner du kan varetage i et enkelt område” (Thyge Nygaard, bilag B5)

De hidtil gennemførte projekter fra Collective Impact opnår altså ganske vist multifunktionelle fordele, men naturen er ikke en af de funktioner, der vinder mest. Dette gælder heller ikke ift. reel multifunktionalitet, altså hvor natur og landbrug deles bedre om den samme geografiske plads med fælles synergier. Dette fund får os til at sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt ordningen vil kunne bidrage med omlægninger og udtagninger, der er betydelige nok i skala til at have effekt for biodiversiteten.

Reduktionen af drivhusgasser har ikke indgået i Ejrnæs et al.’s evaluering, da dette ikke har indgået i bestillingen af forskningen fra RealDania (se Ejrnæs et al., 2019). Vi stiller os undrende over for dette fravalg, der kunne have bidraget med vigtig indsigt i jordfordelingernes effekter for at bidrage til denne nationale forpligtelse. Til gengæld har forskerne været med til at vurdere klimaeffekterne for det fjerde projekt i Mariagerfjord Kommune, hvor de fremhæver projektets potentiale til at

udtage lavbundsjord og omlægge landbrug til ekstensiv græsning, der vil binde mere CO<sub>2</sub> (Johansen et al., 2018). Igen er der dog her tale om potentiale og ikke målte effekter.

En anden form for evaluering af projekterne er foretaget af Schou et al. (2019), der laver en samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse af det fjerde pilotprojekt i Mariagerfjord Kommune. Projektet omhandler en multifunktionel jordfordeling og nye rekreative områder ved Glenstrup Sø. Her finder forskerne, at projektet overordnet opnår stor samfundsøkonomisk gevinst, når projektets ikke-markedsomsatte goder beregnes: i særlig høj grad de rekreative områder, men også den reducerede påvirkning fra kvælstof, fosfor og lavere drivhusgasudledninger fra landbrug, der ekstensiveres og udtages og hvor gødsning ophører.

I Schou et al.'s analyse opgøres reduktionen af drivhusgasudledninger ikke med præcision, da forskerne ikke kender til jordens dræningstilstand eller jordbundstype. Den afledte positive effekt er derfor baseret på et gennemsnit for arealets størrelse. Forskerne inkluderer heller ikke positive effekter for biodiversitet, da *"det ikke er åbenlyst, at projektet medfører en klar forbedret beskyttelse af truede arter og naturtyper"* (Schou et al., 2019: 41). Til gengæld bemærker de potentialet for, at den reducerede miljøpåvirkning i Glenstrup Sø, vil have en positiv effekt for søens vandkvalitet, og at ekstensivering af landbrug stadig vil bidrage til en forbedring af natur og levesteder for arter. Det skal bemærkes, at Schou et al.'s analyse er ex ante, dvs. forskerne forholder sig til de *forventede* effekter af projektet, inden det er blevet gennemført.

Så vidt vi har kunne se i vores review af eksisterende forskning på området, er der ikke blevet foretaget eller udgivet målinger af den egentlige drivhusgasreduktion i forbindelse med projekterne. Dette afspejler også den nuværende fremgangsmåde i MUFJO-ordningen, hvor projekter skal indeholde en forundersøgelse med vurderede, forventede effekter, men hvor der ikke efterfølgende foretages analyser af effekter (Landbrugsstyrelsen, 2020). Som Landbrugsstyrelsen har påpeget over for os, er mange af MUFJO-projekterne også kun netop gået i gang med de egentlige jordfordelinger og ændringer i arealanvendelser – det er derfor for tidligt at evaluere på andet end processen op til fordelingen (Landbrugsstyrelsen, bilag B6).

Dette betyder også, at ordningen lige nu baserer sig på en række forventninger om effekter, som måske i lige så høj grad kan betegnes som forhåbninger – i hvert fald hvad angår fordele for natur, og uden at man kan sige ret meget om kendte effekter for klima. Rent funktionalitetsmæssigt må

ordningen forventes at kunne skabe effekt for flere af de nationale interesser, sådan som det ses i Collective Impact-projekterne, men det er igen ikke et element, der som sådan helhedsvurderes efter projekternes gennemførelse. Disse manglende effektvurderinger er et aspekt, vi vender tilbage til at diskutere senere i opgaven.

### **Delkonklusion**

Med MUFJO-ordningens mere nytænkende fokus på det multifunktionelle og helhedstænkning, står det klart, at der er brug for anderledes og innovative styringsformer for at ændre arealanvendelsen i landskabet og opnå ønskede effekter for natur og klima. Som Collective Impact-erfaringer viser, kræver det en langt mere demokratisk, inddragende og frivillig proces end hvad myndighederne er vant til at koordinere og facilitere. At ordningen ikke i højere grad inddrager de oplagte erfaringer, der er gjort med netværksstyring og samskabelse i Collective Impact-projekterne, undrer vi os over.

Ordnningen indeholder dog stadig et element af frivillighed og opfordring til at inddrage lokales løsninger, der er med til at sikre, at der opnås legitimitet i beslutningerne i projekterne. Ligeledes giver ordningen stadig kommunen og projektejer en vis frihed til at tolke på hvor inddragende og lokal forankret processen skal være og dermed selv få nye styringsformer som netværksstyring og samskabelse i spil, der kan bidrage til en større grad af supervisionsstyring for kommunen. Dette kræver dog at kommunen griber denne frihed, som der lægges op til fortolkning i ordningen, og det kræver, at lodsejere ser nok motivation til at deltage i ordningen som den pt. er udformet. Hvordan denne inddragelse og facilitering bliver sat i spil i praksis er det, som næste analyseafsnit vil se nærmere på.



*Areal til afgræsning ved Glenstrup Sø-området*

## **Analyse 2 – Erfaringer med MUFJO-ordningen i praksis**

I dette afsnit fokuserer vi på vores informanternes erfaringer med at benytte MUFJO-ordningen i praksis. Afsnittet tager udgangspunkt i de kvalitative interviews med informanter, og vi ser bl.a. nærmere på betydningen af frivillighed i ordningen, lodsejeres motivation for at deltage og muligheden for samskabelse og potentialiseret styring i MUFJO-projekter.

### **Betydningen af frivillighed i omlægningen af arealer**

Det er en gennemgående pointe fra vores informanter, at den frivillige deltagelse fra lodsejere er essentiel for at projekter med udtagning og omlægning af landbrugsjord lykkes – og at projekterne dermed kan bidrage til de større samfundsmål for natur og klima. I størstedelen af projekterne er næsten al jorden privat ejet (frem for ejet af kommunerne eller Naturstyrelsen), og derfor bliver en af de største opgaver i projekterne også at kommunikere med, inddrage og forhandle med lodsejere. Vi udfolder dette i de følgende afsnit.

#### ***Påtvungne projekter skaber modstand***

Som vi har fremhævet i teoriafsnittet om governance og styringsformer, har statslig regulering tidligere været præget af en central lovfastsat planlægning og regulering, hvor staten fastlægger rammerne for udviklingen uden inddragelse af ”de styrede”, som skal udføre det planlagte. Denne form for styring kendetegnes til gengæld også af en manglende fleksibilitet, der giver problemer, når staten mangler kendskab til de komplekse områder, der forsøges styret (Andersen & Pors, 2014). Dette bekræftes fra flere af vores informanter, der peger på dyre og komplicerede processer, når projekter skal planlægges ”oppefra”. Thyge Nygaard fra Danmarks Naturfredningsforening bemærker f.eks., at ”*top-down-tilgangen jo har vist sig at være både dyr og besværlig og ikke mindst meget langvarig*” (Thyge Nygaard, bilag B5). Som eksempel peger han på implementeringen af udretningen af Skjern Å, der var et statsligt styret projekt. Da Collective Impact senere lavede et pilotprojekt i Ringkøbing-Skjern Kommune, fremhæver Thyge Nygaard, at man stadig kunne mærke en mistillid fra lodsejere forbundet med det tidligere projekt, hvor jordfordelinger i højere grad var blevet gennemført gennem ekspropriation og uden en følelse af medindflydelse fra landmændenes side (Thyge Nygaard, bilag B5). Dette har gjort ham skeptisk

indstillet over for projekter, der ikke fokuserer på frivillighed og inddragelse som en del af processen.

Hvis ikke omlægningen sker via frivillighedens vej, kan lodsejerne gå imod projektet, og der er risiko for at skabe mistillid mellem lodsejere og myndigheder. Disse overvejelser deles af Mikael Strandbygaard fra Landbrug & Fødevarer, som påpeger, at frivillighed og lokal opbakning til projektet kan blive en af de væsentligste faktorer for at opnå succes. Alternativt er risikoen, at landmænd nægter at deltage:

“[...] hvis man bliver mødt med, at det ikke længere er frivilligt, så vil folk trække sig tilbage. Man ville få en helt masse retssager og også få noget dårlig stemning ude lokalt, tror jeg. Vi kan se, at de her projekter betyder rigtig meget for lokalsamfundene og det lokale sammenhold. Hvis der så lige pludselig er nogen, der får trukket noget ned over hovedet, så bliver der krig, og det tænker jeg ikke, man er interesseret i.” (Mikael Strandbygaard, bilag B7)

Dette er Jannik Seslef ligeledes enig i, da han mener, at det vil skabe en negativ stemning. Derfor kan man risikere, at lodsejere trækker sig helt ud af fremtidige aftaler:

“[...] Men forestil jer, at I gik ud og kunne tvinge det her igennem [...] ligesom et motorvejsprojekt eller al muligt andet infrastruktur. Hvis man nu gjorde det, hvor meget ekstra ville du så få? [...] Hvor mange af de landmænd ville være positive indstillet over for nogle synergier i det projekt? Det kan jeg godt afsløre for dig, så ville vi kun få opfyldt formålet med kvælstofreduktion og ikke nogen andre synergier, og vi ville få landmændene imod os i samtlige projekter i fremtiden. Vi ville få landboforeningerne i nakken, og vi ville få dårlige historier i pressen. Til trods for, at vi nok løser opgaven.” (Jannik Seslef, bilag B1)

Det er altså en helt gennemgående pointe blandt informanterne, der har erfaringer med jordfordelingsprojekterne, at frivilligheden er essentiel for gennemførelse. Alternativet er mere lokal modstand for forandringerne. Eller som udtalt af Helga Grønnegaard fra Collective Impact: *”Hvad sker der så? Så får vi gule veste som i Frankrig. Og det er hårdt stillet op, men det er jo ikke helt forkert.”* (Helga Grønnegaard, bilag B2). Sammenligningspunktet bliver her, at manglende legitimitet for beslutningerne kan føre til direkte modstand og oprør blandt dem, der udsættes for beslutningerne uden at føle sig inddraget eller hørt.

Også i vores interview med Landbrugsstyrelsen kommer dette til udtryk: *”tankegangen er jo, at man kommer langt med frivillighedens vej.”* (Sanne Eriksen, bilag B6). Vores informanter fra styrelsen forholder sig som forventeligt ikke politisk til ordningen, men det går igen også i vores



interview med dem, at frivillig deltagelse er en generel forudsætning for at få gennemført projekter uden modstand. Disse udsagn passer i høj grad også med den teoretiske forståelse af governanceteori, og vores informanternes oplevelser underbygger, at inddragelse kan være med til at sikre en mere effektiv implementering af projekter, når deltagelsen er frivillig. Inddragelse af lodsejere kan ligeledes være med til at sikre at projekterne i MUFJO-ordningen opnår legitimitet. Spørgsmålet er så, hvordan denne frivillighed og inddragelse sikres på bedst mulige vis, så omstillingen kan realiseres.

### *Fra frivillig deltagelse til samskabelse*

Ifølge vores informanter adskiller MUFJO-ordningen sig ikke som sådan fra andre ordninger, da den stadig er top-down styret (Helga Grønnegaard, Jannik Seslef, Rasmus Fuglsang, Thyge Nygaard, bilag B2, B1, B3, B5). Det, der dog adskiller projekterne under ordningen fra andre er, at der fokuseres på at finde et samspil mellem top-down og bottom-up, fordi projekterne netop afhænger af den frivillige deltagelse fra lodsejerne. Jannik Seslef beskriver det således:

“Ja, altså de her projekter er jo totalt top-down. Det er jo noget, der kommer ovenfra. Så det vi skal have det til, det er, vi skal have vendt det top-down, som det uden tvivl er, til at være en form for... ja, bottom-up-proces, hvor landmændene kommer med bidrag, input og data til det, som er et top-down-projekt. Sådan at de kan føle, at de får æren og credit'en og har været med til at løse et problem, så vi faktisk får vendt den dér top-down til... Jeg kan jo ikke sige, at vi vender den til en bottom-up, det vil det aldrig blive, men man kan i hvert fald vende det til en god top-down-interaktion.” (Jannik Seslef, bilag B1)

Jannik Seslefs citat understreger, at MUFJO-ordningens rammer ikke er struktureret til at processerne bliver bottom-up, men stadig bevirker en top-down proces. Dette er selvom en af ordningens forudsætninger for overhovedet at lave et projekt er frivillighed. Det bliver derfor kommunernes og projektlederens opgave at skabe en model, hvor kerneelementet er mere og bedre inddragelse, hvis lodsejere skal forventes frivilligt at lægge jord til – i tillæg til den meget korte beskrivelse i ordningen og vejledningen (Landbrugsstyrelsen, 2020: 25, 29).

Denne tilgang, hvor top-down forsøger at møde bottom-up, er bl.a. projektet i Assens Kommune lykkedes med, fordi projektleder Jannik Seslef gennem et projekt i MUFJO-ordningen har haft en anden tilgang til projektet end sædvanligt. Han har set denne tilgang som nødvendig for at få en god dialog med lodsejerne og opbygge tillid mellem dem:

“Så det jeg gjorde, udenfor vejledningen og uden egentlig at have nogen opbakning til det som sådan i vores administration, var at aftale, at vi prøvede at gribe det lidt anderledes an i stedet for at gøre det vi plejer. Jeg syntes, vi skulle invitere til fællesmøde i stedet for – et opstartsmøde, hvor vi inviterer lodsejerne ind og siger: vi har sådan set det her projektområde, vi har den her lavning i landskabet, hvor vi gerne vil lave noget sammen med jer, men vi ved ikke hvad. Vi har ikke gjort os nogle overvejelser om, hvordan det skal være.” (Jannik Seslef, bilag B1)

Ved at sætte lodsejerne i rum sammen uden en prædefineret plan for projektet lægges der helt fra start op til en mere aktivt inddragende proces, der bærer præg af, at alle involverede skal have noget ud af projektet. Dette giver lokale aktører mulighed for i højere grad at styre processen, definere mål og ønsker og dermed forhandle løsninger, der kommer flertallet i lokalsamfundet til gode. Dette kan ses som en form for netværksstyring, da der er fælles mål, der arbejdes henimod via forhandlinger. Som Jannik Seslef påpeger, har dette:

“[...] vist sig at være en måde hvorpå man meget lettere kan få lavet et projekt, som der rent faktisk er opbakning til at gennemføre. Og det er også meget lettere at få skabt de synergier [...]” (Jannik Seslef, bilag B1)

Altså opnås der frivillighed blandt lodsejerne, men tilgangen er ligeledes med til at sikre en effektiv implementering af projektet. De ønskede effekter og synergier bliver også lettere at skabe, fordi lokalsamfundet har haft indflydelse på projektelementerne via deres idéer og inputs. De samfundsmæssige fordele ved at inddrage lokale påpeges også af Helga Grønnegaard:

“[...] de penge, vi har brugt på at lave lokal inddragelse, jamen det vi får ud af det ift., hvad de kommer til at være enige om, der gavner miljø, rekreativ adgang osv. Det overstiger jo langt de penge, vi har brugt på inddragelse. Så det er en god samfundsøkonomisk investering at lave lokal inddragelse på den måde. Der er stadigvæk et positivt spin-off.” (Helga Grønnegaard, bilag B2)

Mikael Strandbygaard ser desuden MUFJO-ordningen som noget, der kan styrke den positive udvikling af lokalsamfundet på landet og lokaldemokratiet: “*en frivillig drevet MUFJO-ordning, den spiller en ret betydelig rolle.*” (Mikael Strandbygaard, bilag B7). Her er nøgleordet netop ”frivillig drevet”, for uden denne frivillighed bliver det sværere at få implementeret de målsætninger, der kommer oppefra til gavn for alle.

Samlet set er det påfaldende, at projektlederne i vores samtaler begge bemærker, at deres tilgange til inddragelse er gået ”længere” end det, der lægges op til i MUFJO-ordningen. Jannik Seslef er således fortaler for den tilgang, han kalder ”Assens-modellen”, hvor der netop lægges vægt på at inddrage lodsejere i projektets indhold fra starten af projektet og før de kommunale medarbejdere

er gået i gang med at skitsere projektets udformning: altså samskabelse (Bentzen, 2021; Jannik Seslef, bilag B1). Rasmus Fuglsang fra Mariagerfjord Kommune har ligeledes tidligere deltaget i et pilotprojekt med Collective Impact og understreger vigtigheden af inddragelse, der går udover rammerne i MUFJO-ordningen (Rasmus Fuglsang, bilag B3). Dette underbygger vores analyse af, at ordningen kunne gå længere i sit fokus på samskabelse og inddragelse.

### ***Lodsejeres motivationer for at deltage***

Fordi projekterne i så høj grad baserer sig på frivillig deltagelse, er det også essentielt at vide, hvilke incitament, der motiverer lodsejerne til at indgå. Her hørte vi gentagende gange fra informanterne, at økonomi vil spille en væsentlig rolle. En fri jordfordeling vil for nogle lodsejere i sig selv være et incitament for at deltage, fordi de kan få bedre jord, der styrker deres bedrift og driftsøkonomi. Ifølge jordfordeleren hos Landbrugsstyrelsen, Jesper Blaabjerg, er jordfordeling et stort incitament: *”der er jo næsten ikke nogen, der siger nej til at få lavet en jordfordeling. [...] der er næsten altid et jordstykke, man godt kunne tænke sig at få flyttet eller at det lå bedre”* (Landbrugsstyrelsen, bilag B6). Også Helga Grønnegaard fremhæver et eksempel med en lodsejer, der alene deltog i et projekt om skovrejsning (Nordskoven), fordi jordfordelingen gavtede hans driftsøkonomi:

“[...] han er jo kommet med ude ved Nordskoven i Slagelse, fordi der var jordfordeling og det er frivilligt, selvom han ikke synes Nordskoven er det fedeste. [...] Men pointen er, at jordfordeling *virker*, uanset hvordan det er.” (Helga Grønnegaard, bilag B2)

Dette betyder dog ikke, at økonomi er det eneste incitament, der motiverer. At kende til andre motivationsfaktorer end det økonomiske vil også kunne styrke inddragelsesprocessen og kunne hjælpe med at sikre, at flere lodsejere kommer med i projektet. Som Jannik Seslef siger: *“[...] vi skal finde de incitament hos den enkelte lodsejer, som gør, at de har lyst til at være med, og det er jo frivilligt”* (Jannik Seslef, bilag B1). Både Helga Grønnegaard og Thyge Nygaard har nogle bud på, hvad der kan motivere lodsejere, men også hvordan man skaber en proces, hvor denne motivation kan indgå. Om en anden lodsejer, der indgår i en jordfordeling med et naturgenopretningsprojekt, bemærker Helga Grønnegaard:

“Så siger han så: hvis jeg så til gengæld får den fri jordfordeling, så synes jeg, det er den bedste fortælling, at vi som landmænd kan være med til at skabe, at vi samtidig opfylder nogle samfundsbehov. Det er jo dér, vi skal hen.” (Helga Grønnegaard, bilag B2)

Denne udtalelse fra en landmand bærer stadig præg af, at motivationen for at deltage kommer på baggrund af et økonomisk incitament, men det viser også, at det kan være en motivationsfaktor for landmændene at vise deres lokalsamfund, at de er med til at løfte de vigtige samfundsopgaver som klima- og naturprojekter bidrager til. Dette er vigtig viden for processen og betyder, at kommunen som projektejer har flere muligheder for at appellere til lodsejere end gennem de økonomiske fordele. Med et teoretisk blik kan disse muligheder f.eks. være at appellere til de transcenderende funktioner, som er lodsejere og lokales positive opfattelse af landskabet og hvordan de ved deltagelse dermed kan være med til at forbedre dette.

Projektleder Jannik Seslef bemærker også, at lodsejere kan have andre primære interesser end de store samfundsmål som klima og natur. Behovet for klimatiltag og større naturområder er derfor noget, han kun kort fortæller om til lodsejermøder, hvorefter han drejer diskussionen hen på det lokale og de ting de ønsker for lokalområdet (Jannik Seslef, bilag B1). Thyge Nygaard fra DN roser også Assens-tilgangen for fokuset på, hvad der er de afgørende elementer for lodsejerne. Dette er ifølge Thyge Nygaard heller ikke nødvendigvis udsigten til reducerede udledninger af kvælstof, fosfor eller CO<sub>2</sub>, men motivationen til at deltage kommer af rent faktisk af spørge lodsejerne: *“Men hvad kunne I tænke jer?”* (Thyge Nygaard, bilag B5). Her forklarer han at det ofte vil munde ud i meget mindre og mere håndgribelige elementer, som vil *“[...] være med til at løfte lokalområdet som sådan. Det er dét, der motiverer landmændene. Hvis ikke midlerne til dét er der, så får man et problem”* (ibid.). Det er afgørende at bide mærke i, at midler til deltagende lodsejeres forslag også spiller en vigtig rolle for at sikre deltagelsen, og at finansieringen er essentiel for at igangsætte denne slags projekter, er en pointe, vi vender tilbage til senere i afsnittet.

Uanset finansiering vil inddragelse af lodsejere stadig være med til at styrke projekters indhold og bredde, da det kan give mulighed for at forskellige fagligheder mødes. Ved inddragelse kan lodsejerne bidrage med deres viden og kendskab til lokalområdet, hvor projektlederen kan bidrage med sit kendskab til planlægning og på den måde, kan det bidrage til at skabe løsninger, som måske ikke var kommet op uden inddragelse af lodsejerne og de lokale. Dette er en af de mest positive

pointer fra informanterne, og det giver anledning til at tænke, at mere fokus på dette også styrker ordningen endnu mere. Dette italesættes bl.a. af Thyge Nygaard:

“Det var det, vi så i Mariager Fjord, at det var jo simpelthen en guldgrube af gode idéer, som man måske kun havde fået halvdelen af, hvis man havde sat et professionelt firma til at lave det, hvad kan vi lave af forandringer for biodiversitet og natur, osv. Men det at spørge folk, som måske selv har gået og haft nogle tanker, eller som kan se hvor der er nogle problemer, men også har fundet ud af, hvad der kunne være løsningen på de her problemer – det er bare enormt vigtigt, at man får den proces.” (Thyge Nygaard, bilag B5)

Selvom inddragelsen bidrager til de gode idéer, og projektplanen først kan færdiggøres efter møderne med lodsejere, er det op til projektlederen/kommunen at vurdere, hvilke idéer der skal med i det endelige projekt. Rasmus Fuglsang fortalte f.eks. at de har kigget på idéerne som faglige personer og vurderet, hvorvidt de kunne lade sig gøre, og hvad der f.eks. ville give mest biodiversitet til området (Rasmus Fuglsang, bilag B3). Vi må gå ud fra, at disse beslutninger bliver taget ud fra de bedste intentioner om at skabe gode resultater. Selvom dette er tilfældet, kan der dog stadig siges at være en form for bagvedliggende magtstruktur i processen, da det i sidste ende stadig er den kommunale medarbejder, der i kraft af sin stilling har magt til at tage beslutninger om projektets udformning og er den, der udarbejder projektplanen. Dette illustrer, at de frivillige aftaler i MUFJO-ordningen indgår i et skyggehierarki, da rammerne for aftalerne stadig finder sted i skyggen af statens monopol på magt. Derfor bærer det også præg af, at processerne er top-down, fordi ordningens struktur som udgangspunkt er, at lodsejerne *deltager*, men ikke er med til at *skabe rammerne* for de endelige beslutninger. Hvordan disse rammer opleves af kommunerne, er fokus i næste afsnit.

### **Kommunernes rolle og kompetencer**

Selvom vores informanter generelt er positivt indstillede over for ordningen og de projekter, der er kommet ud af den, er der stadig udfordringer i ordningen. For kommunerne specifikt handler dette især om, at de skal tage en facilitatorrolle på sig for at få de lokale lodsejere med frivilligt.

Som vist i analyseafsnit 1 er hensynet til kommunens facilitatorrolle kun i nogen grad afspejlet i ordningen og vejledningen for MUFJO. Dette er også oplevelsen hos Rasmus Fuglsang i Mariagerfjord Kommune, der – i samtale om brugen af forskellige statslige tilskudsordninger generelt – påpeger, at “[...] *den der involverende borgerdrevne ambition, den er jo ikke tænk ind*

i [tilskudsordningerne]. Det kan helt klart godt give nogle udfordringer.” (Rasmus Fuglsang, bilag B3). I stedet påpeger projektlederen sin frustration over, at tilskudsordningerne er præget af ”omkostningseffektiv sektortænkning” uden inddragelse (ibid.).

Projektlederens kritik af det manglende inddragelsesaspekt gengives af Thyge Nygaard fra DN, der også ser vigtigheden af et opsøgende og koordinerende element i ordningen. Thyge Nygaard peger i særlig grad på nogle af statens andre tilskudsordninger på landbrugsområdet, nemlig KlimaLavbundsordningen og Lavbundsordningen, der begge beskæftiger sig med udtagning af lavbundsjord for at reducere drivhusgas- og kvælstofudledninger. Disse ordninger er ulig MUFJO kendetegnet af private frivillige aftaler mellem staten og lodsejere uden om kommunen. Om samarbejder med lodsejere udtaler han, at:

“Det kommer ikke, hvis ikke, der er nogen, der er ude og *koordinere* det her og snakke med dem alle sammen [lodsejere]. Det nytter ikke noget, at [lodsejere] alle sammen skal indsende en ansøgning, som så skal passe sammen. For du kan jo ikke lægge 2/3 af mosen under vand og så sige, ”så beholder vi dén lod der og dén lod der, den kan I dyrke som normalt.” Nej, det er hele mosen eller ingenting. Og det tager altså tid at lave de processer.” (Thyge Nygaard, bilag B5)

Altså er det ikke nok bare at opsætte en ordning, der på papiret har en masse gode målsætninger, hvis ikke dette opfølges af en koordinerende indsats, hvis der ikke er kommuner, der er ressourcestærke nok til at gå ud og facilitere og koordinere indsatsen. Som informanterne antyder kommer frivilligheden ikke af sig selv, men er nødt til at blive koordineret af en faciliterende enhed.

Dertil kommer, at kommunen selv skal finde ressourcer og finansiering til at starte projektet op og igangsætte forundersøgelser – uden garanti for, at projektet vil blive godkendt eller føre til de forventede effekter. I vores undersøgelse har vi talt med to projektledere fra to hidtil succesfulde MUFJO-projekter, der har opnået tilsagn, men vi har ikke undersøgt perspektivet fra eventuelle kommuner, der ikke er lykkedes med en ansøgning eller som har afholdt sig fra at søge. Det kan dog overvejes, om alle kommuner vil være lige ressourcestærke og villige til at igangsætte et projekt med multifunktionel jordfordeling, når de indledende forundersøgelser ikke understøttes finansielt, og udfaldet af ansøgningen selvfølgelig har en vis usikkerhed.

Jordfordelingerne befinder sig også reguleringsmæssigt i et meget bredt felt, der kræver indsigt i regulering på tværs af klima, natur, miljø, landdistriktsudvikling, landbrug og mere, alt efter

projektets elementer. Som beskrevet i første analysedel kræver dette en høj grad af tværfaglighed hos den kommune, der søsætter et projekt. Netop denne tværfaglighed og de store krav til lederskab og facilitering bliver fremhævet af begge kommunale projektledere i vores samtaler om MUFJO-ordningen:

“Vi laver en ny ordening og prøver at løse nogle problemer på en ny måde, men man skal også bare huske os der arbejder med det, det kræver nye kompetencer. Det der med at kunne bygge bro mellem forskellige fagligheder og kulturer og måder at kommunikere på, det er i endnu højere grad end normalt nødvendigt.” (Rasmus Fuglsang, bilag B3)

”Altså vi leder et projekt, vi har nogle foruddefinerede mål, vi starter *her* og så skal vi ende med at have *sådan* et projekt, det er sådan en meget klassisk tilgang til et projekt. [...] du leder ikke et projekt, du leder en forandring, og en forandringsproces er meget mere kompliceret end at lede et projekt. Så skal man gøre plads og give rum til, at noget kan forandre sig [...] man skal blive kaospilot til sit eget projekt.” (Jannik Seslef, bilag B1)

At bygge broer ”i endnu højere grad end normalt” og at være ”kaospilot på sit eget projekt” peger på behovet for en forvaltningsform i disse projekter, der kan overskue kompleksiteten både på tværs af sektorer (fagligheder), men også i inddragelsen af lodsejere, borgere og andre interessenter gennem projektets forløb. Det skal i den sammenhæng også tages i betragtning, at Rasmus Fuglsang tidligere havde indgået i Collective Impacts pilotprojekt i Mariagerfjord Kommune, og derfor allerede havde et stort kendskab til inddragelsesprocesser med netop jordfordeling i fokus. Det er ikke sikkert, at andre kommunale projektledere i samme grad vil have denne erfaring på forhånd, og kompetenceopbygning i nogle kommuner kan derfor blive en essentiel del af sikre det ”gode” projekt.

Projektledernes udsagn bekræfter selvfølgelig, at MUFJO-ordningen også adskiller sig positivt fra andre ordninger, der forsøger at udtage landbrugsareal, fordi den netop opfordrer til hensyntagen til mange funktioner frem for få, og fordi frivillig deltagelse er en forudsætning. Begge projektledere giver os dog også indtrykket af, at de hver især er gået *længere* end ordningen i kraft af deres dedikation til inddragelse og facilitering. At gøre dette til standardelementer i projekter vil kræve innovation i de måder, hvorpå projekter skal styres og faciliteres; og det vil måske også kræve finansiering i ordningen, der medregner kapacitetsopbygning i kommunerne i form af deres facilitatorrolle og kompetencer til at arbejde på tværs.

## Finansiering i MUFJO-ordningen

MUFJO-ordningen bestræber sig på at få private aktører til at indgå en frivillig aftale på baggrund af gratis jordfordeling. Derfor er statens incitament funderet i økonomiske incitament som rationale for, at lodsejeren er interesseret i at deltage. Dog påpeges det gennemgående af vores informanter, at det er en udfordring i et MUFJO-projekt, at det kan være svært at finde erstatningsjord, der skal tilbydes lodsejerne i en jordfordeling. Problematikken med at finde erstatningsjord kan altså sætte en stopper for en potentiel udtagning af landbrugsareal, da der ikke medfølger kompensation eller tilskud inden for selve MUFJO-ordningen, hvis lodsejeren skal tage sin jord ud af drift til formål for et natur- eller klimaformål. Helga påpeger at:

“[...] der er mange krav i MUFJO-ordningen ift. at skulle bon'e ud på et bredt spektrum af samfundsgevinster. Det, der ikke er fulgt med, er finansiering. Der er fulgt finansiering med til at lave jordfordelingen. Der er ikke fulgt finansiering med til at kompensere lodsejeren for hans værditab, for eksempel. Så derfor kan du ikke lave multifunktionel jordfordeling uden, at du skal ud og finde nogle andre, der vil betale lodsejeren for hans værditab.” (Helga Grønnegaard, bilag B2)

Der blev ved igangsættelsen af MUFJO-ordningen afsat 150 mio. kr. til den gratis multifunktionelle jordfordeling, hvoraf 94 mio. kr. blev afsat til en jordpulje for køb og salg af erstatningsjord. Et groft overslag på den forventede hektarpris kan fås ved at dividere det afsatte beløb til jordpuljen med den gennemsnitlige jordpris i 2019-2020, som er ca. 130.000 kr./ha (Danmarks Statistik, 2022b). Med 94 mio. kr. vil der være finansiering til ca. 720 ha land til jordpuljen. Som Landbrugsstyrelsen dog også påpeger, varierer jordpriserne voldsomt på tværs af landet, og styrelsen har arbejdet med projekter, hvor prisen i nogle tilfælde var omkring 140.000 kr./ha i et vådområde ved Kongeåen og helt op til 250.000 kr./ha jord af god dyrkningskvalitet ved Slagelse (Landbrugsstyrelsen, bilag B6). Ordningens forventning om at lave projekter i størrelsesordenen 6-7.000 ha virker altså på sin vis optimistisk, og vi stiller os derfor kritiske overfor, om midlerne afsat til opkøb af pulj jord er tilstrækkelig. Thyge Nygaard nævner at:

“Multifunktionel jordfordeling er afhængig af, at man har noget jord, man kan få fat i. Hvis ikke man får fat i det, så er det noget sværere at få skabt den multifunktionalitet. Der skal simpelthen være noget at bytte rundt med, og gerne en ejendom med noget god dyrkningsjord.” (Thyge Nygaard, bilag B5)

Rasmus Fuglsang nævner ligeledes at det kan være en udfordring at finde jord, der kan indgå i fordelingen:



”[...] det her område har vist sig at være ret stor konkurrence om jorden kan man sige, så der er ikke ret mange som vil afstå. Der er mange flere der vil købe, så det gør det jo svært at finde den der mobilitet.” (Rasmus Fuglsang, bilag B3)

Det er usandsynligt at en lodsejer vil ønske at indgå i et projekt, hvis deltagelse fører til værditab på jorden, der ikke kompenseres. Hvis der ikke kan findes erstatningsjord, skal der derfor findes finansiering fra andre ordninger eller private aktører for at dække værditabet.

Her kan f.eks. KlimaLavbundsordningen komme i spil, der kan kombineres med MUFJO, hvis en lodsejer ligger inde med lavbundsjord, der også kan indgå i MUFJO-projektet. Jannik Seslef forklarer, at de i deres projekt i Holmehaven har kombineret MUFJO-ordningen med andre ordninger, der sikrer finansieringen:

“[...] det koster jo penge at erhverve jord og kompensere lodsejere for noget værditab på nogle arealer, og de penge skal jo findes et sted. Der ved jeg jo, at man rigtig mange andre steder i landet støber det sammen med de her ordninger – Lavbundsordningen, Vådområdeordningen eller LIFE-projekter, altså Natura 2000 naturgenopretning eller andre, der kan komme ind og bidrage med den økonomi [...]” (Jannik Seslef, bilag B1)

Manglen på finansiering inden for ordningens rammer er et generelt problem ifølge begge vores kommunale informanter, særligt fordi det er ressourcekrævende at skaffe finansiering gennem andre tilskudsordninger og forhandlinger i partnerskaber med private aktører, der kan lægge midler i projektet. Hvis ikke finansieringen kan findes gennem andre ordninger, kan det være gavnligt at finde en fond eller andre investorer til at investere i et område dedikeret til udtagning. Jannik Seslef mener i denne sammenhæng at samarbejdet med andre fonde og andre organisationer er en vigtig faktor:

“[...] så skal man ud og sy det sammen med alle mulige andre [...]. Og der kan man sige, der er vi jo svineheldige at vi har Vandcenter Syd og Hedeselskabet [...]. Der håber vi da at vores partnerskab kan inspirere andre kommuner til at lave noget lignende, og i øvrigt også Collective Impact, at det også inspirerer andre til at samarbejde.” (Jannik Seslef, bilag B1)

Samlet set kan det at finde erstatningsjorden blive en ”showstopper”, hvis der ikke er nok jord i puljen eller nok lodsejere, der er interesserede i at afgive landbrugsjord. Derfor ser vi en udfordring i det at ville tilbyde jordfordeling, uden at kunne tilbyde erstatningsjord eller compensation til gengæld inden for ordningens egne rammer. Dette afspejler også en manglende værdisætning af

klima- og naturtiltagene og kan medvirke til, at disse elementer undermineres. Vi vender tilbage i analyse 3 for at diskutere betydningen af dette for projekternes effekter på klima- og naturforbedringer.

### ***Manglende helhedstænkning på tværs af planområder***

En interessant betragtning er hvem der varetager de forskellige ordninger. Dette er interessant i og med at det er Miljøministeriet, der har opsat ordningen for klimalavbundsordningen, hvor det er Landbrugsstyrelsen, der har opsat MUFJO-ordningen. I vores interview med Thyge argumenterer han for, at ordningerne er for sektoropdelte, hvortil han siger at der er; “[...] også det problem, at ministeriernes succeskriterier bliver målt inden for deres eget ressort. Det er en kæmpe hurdle, at de ikke i deres målopfyldelse er i stand til at tænke multifunktionelt” (Thyge Nygaard, bilag B5). Fødevareministeriets ordninger bliver ikke målt på klimaeffekten og natureffekten, og Miljøministeriet bliver ikke målt på effekten på landbrugsproduktionen og klimaeffekten. Her er MUFJO-ordningen måske det første spæde forsøg på en ordning, der tænker på tværs af ressourcer, men der er stadig en problematisk mangel på viden om de resulterende natur- og klimaeffekterne.

Det er ikke kun den manglende tilskud rettet mod lodsejere i MUFJO-ordningen, som gør at områder, hvor der allerede findes andre tilskudsordninger, skal tages i brug. Der kan også opstå en udfordring for kommunerne i at skulle finde finansiering til andre ønskede elementer. Rasmus Fuglsang nævnte også at:

”[...] noget der er kommet ud af det her projekt, nemlig et samarbejde mellem lokalområdet, Mariager Veteranjernbaneforening. Det her har ikke en dyt med multifunktionel jordfordeling at gøre, men altså jordfordelingsprocessen har katalyseret at vi også nu er begyndt at snakke om udviklingen af jernbanen og de lokale synes at det er et aktiv og værdifuldt at have en, der kører gennem deres område, men de har følt sig afkoblet af den.” (Rasmus Fuglsang, bilag B3)

Det er positivt at MUFJO-ordningen har ført til, at ideer er blevet skabt, men alligevel påpeger Rasmus Fuglsang den manglende finansiering i MUFJO-ordningen, der netop forhindrer udførelsen af projekter som disse, fordi det umiddelbart ikke kræver en jordfordeling. På samme vis påpeger Jannik Seslef et ønske om at finansiere flere naturinitiativer, som ikke kan mødes med de ordninger, der umiddelbart lader sig kombinere med MUFJO (f.eks. KlimaLavbundsordningen, der har fokus på drivhusgasudledninger og kvælstof). Som Jannik Seslef påpeger: ”det [er]

*selvfølgelig frustrerende, at de her kvælstofordninger eller CO<sub>2</sub>-lavbundsprojekter, udtagningsprojekter, jo ikke har natur som sådan som et formål”* (Jannik Seslef, bilag B1). I samme forbindelse pointerer Rasmus Fuglsang:

”[...] det ville være rigtig godt, altså hvis vi nu siger at konteksten er et bedre brug af vores landskaber, så ville det jo være spot on tænker jeg, men det er jo ikke lige sådan en ordning.” (Rasmus Fuglsang, bilag B3)

Derfor er kommunen nødt til at gribe i egen lomme og investere – eller mere sandsynligt måske ikke udføre tiltaget – fordi der i MUFJO-ordningen ikke er penge til det. Det kan dermed ses som en barriere for ordningen, at finansiering ikke rækker til andre ønskværdige formål end de, der på forhånd er oplistet i ordningens bekendtgørelse. Det kan selvfølgelig diskuteres, om alle formål er lige gavnlige og bør prioriteres – men her udtrykker begge kommunale projektledere ønske om, at ordningen giver større frihed til at bestemme, hvad midlerne kan bruges til.

Dette lægger op til Helgas svar om at: *“Kommunen har en mega vigtig rolle ift., at de har jo et bredt myndighedsfelt, der vedrører hele det åbne land”* (Helga Grønnegaard, bilag B2), men de har rent faktisk ikke så meget frihed til at handle ift. ordningens krav til projektet. Staten spiller en stor rolle i at sætte rammerne for hvilke projekter, der kan realiseres til MUFJO og hvilke definerede mål, der prioriteres højest. Helga Grønnegaard kommenterer således at *“[myndighederne] skal tænke på tværs af deres forvaltninger”* (Helga Grønnegaard, bilag B2), hvilket kan fremme helhedstænkningen af et projekt. Der er mange lovgivninger, der skal tages hensyn til i et MUFJO-projekt, og derfor er det vigtigt at tænke på tværs for at kunne opnå bedst mulige resultater. Jannik Seslef foreslår at:

”[...] hvis vi kan holde os inden for budgetrammen og får mere frihed... Hvis vi får et budget: lav et vådområde inden for det antal millioner; få det ud af det, I kan; og så vis kommunerne tillid og projekterne, om det er Naturstyrelsen eller kommunerne, giv dem pengeposen og lad dem selv anvende midlerne.” (Jannik Seslef, bilag B1)

Med dette mener han, at kommunen gerne vil have mere frihed til at sammensætte projekterne, hvilket kan gøres ved at give kommunerne et budget således de har et større frirum til at lave projektet. Ved at gøre dette styrker det ligeledes det demokratiske ved at give større frihed og inddragelse. Dette kan medvirke til at sikre større legitimitet for beslutninger, fordi relevante aktører inddrages i at behandle komplekse problemer, som forvaltningen ikke selv kender det fulde

omfang af. I forlængelse med veteranjernbanen, som Rasmus Fuglsang nævnte, opfylder den landdistriktsudvikling, men hvis der ikke afsættes midler, falder ideen muligvis til jorden.

Så selvom projekterne ser ud til at blive udført lokalt, bærer ordningen stadig præg af en centraliseret politik, der dikterer lokale handlingsplaner og på sin vis indskrænker de lokale myndigheders frihed til at fuldføre det, der i deres øjne er det bedst mulige projekt. Fra de kommunale projektlederes side afspejler dette ønske om større frihed også et ønske om en anden form for styring, der ikke i samme grad søger at detailstyre projekterne. I Andersen & Pors' forståelse (2016) kan projektlederne synes at efterspørge en større grad af potentialisering – friheden til at vælge ikke kun inden for rammerne, men også at kunne sætte rammerne for det, der kan lade sig gøre. Projektlederne er på den vis mere visionære end ordningen tillader, og det kommer til at fremstå som en barriere i ordningen, at rammerne og i særlig grad formålet med de finansielle midler er fastlagt på forhånd.

## **Delkonklusion**

Frivillighed og kompensation er vigtige redskaber ifølge vores informanter, hvis lodsejerne fortsat skal have incitament til at deltage i MUFJO-projekter. Jordfordeling som økonomisk incitament betyder meget for lodsejere og er en af grundene til, at de interesserer sig for at deltage i en jordfordeling. Derudover argumenteres der også for – ud fra vores kommunale informanter – at ordningen giver mulighed for en supervisionsforvaltning, der giver mere frihed til kommunen, men også stiller større krav til kompetencer med kommunen som facilitator frem for myndighed. Samtidig peger vi på, at ordningens begrænsede finansiering forhindrer en potentialiseret styring, hvor kommunen i højere grad sætter rammerne for projekternes indhold gennem inddragelse af lodsejere og borgere.



*Lodsejer Erik Christensen ved et af sine afgræsningsarealer*

### **Analyse 3 – Udsigter for fremtidens bæredygtige arealanvendelse**

Med afsæt i betragtningerne i de forrige analyseafsnit og projektets problemstilling er det tydeligt, at landbruget har en dominerende plads i arealanvendelsen. Dette skyldes den historiske udvikling, som bl.a. har ført til at størstedelen af arealerne, hvor der drives landbrug i dag, ejes af private. Dertil kommer, at landbruget gennem de sidste mange århundreder har haft stor politisk indflydelse i samfundet (Pedersen, 2006). Med afsæt i de forudgående analyser diskuterer vi i dette afsnit, hvordan MUFJO-ordningen kan bidrage til en ændret og mere bæredygtig arealanvendelse i et samfund, der i høj grad er afhængig af landbrugets medvirken til denne omstilling. Vi kommer i denne sammenhæng ind på andre statslige reguleringstilgange, samskabelse, effekterne for klima og natur, og de samlede perspektiver for en større jordreform i Danmark.

#### **Alternativ regulering af arealanvendelsen**

Fordi MUFJO-ordningen netop er frivillig, er der ikke nogen alternativ regulering, hvis en lodsejer vælger *ikke* at indgå i et MUFJO-projekt. Som det forrige analyseafsnit har gjort klart, kommer projekternes succes dermed også til at hvile på opnåelse af tillid og motivation hos lodsejerne gennem de økonomiske incitament og kommunernes facilitering. Dermed er ordningens styringstilgang et forsøg på at indgå et kompromis for at undgå konflikt, men skyggehierarkiet i form af alternativ regulering fra statens side kan også ses som svagt. Alternative tilgange kan f.eks. tænkes i form af, at staten udbygger ”skyggereguleringen”, altså truer med værre alternativer, hvis lodsejere ikke deltager frivilligt – f.eks. ved trussel om forhøjede CO<sub>2</sub>e-afgifter. Det kan også ses i form af direkte lovmæssige indgreb, der påtvinger en mere radikal ændring i landskabet.

Ekspropriation kan være en måde, hvorpå staten antageligvis kan skabe hurtige forandringer i arealanvendelsen, fordi offentlige myndigheder gennem ekspropriation kan opnå ejerskab over privat ejendom. Når der eksproprieres, skal betingelserne i Grundlovens § 73 om ejendomsrettens ukrænkelighed være opfyldt. Der skal foreligge en klar lovhjemmel for ekspropriation, og der skal udbetales fuldstændig erstatning. For at retfærdiggøre ekspropriationen, skal der altså foreligge en væsentlig samfundsmæssig interesse i ekspropriationen sammenholdt med hensynet til ejeren og indgrebet (Anker, 2016: 3).

Der indgår ikke ekspropriation som en mulighed i MUFJO-ordningen, fordi jordfordelingen skal foregå frivilligt. Kommunen kan dog vælge at ekspropriere uden for ordningen, som også bliver

bemærket af bl.a. Jannik Seslef (bilag B1). Spørgsmålet bliver her, i hvilken grad ekspropriation virkelig er det mest effektive virkemiddel for staten eller for kommuner at tage i brug – især hvis det ender med at gøre processen om ejerskab unødvendigt længere. Vores analyse om risikoen ved gennemtvingne projekter har i høj grad påpeget dette. I stedet argumenterer vi for, at frivillig deltagelse bedre vil kunne sikre, at disse projekter og ordninger lykkes med deres formål, og inddragelse vil desuden kunne føre til større legitimitet for projekterne.

Endelig er der også en anden risiko for, at ekspropriation som virkemiddel kan underminere MUFJO-ordningens mulige gennemslagskraft over for lodsejere. Dette skyldes, at lodsejere som en del af et projekt kan modtage kompensation for et eventuelt værditab (når MUFJO-ordningen kombineres med en anden tilskudsordning), når arealanvendelsen ændres til mindre intensiv landbrugsdrift. Fordi erstatningen for at blive eksproprieret er relativ stor ift. kompensation gennem en tilskudsordning, kan muligheden for ekspropriation føre til at lodsejeren venter med at handle, indtil ekspropriation ses som nødvendig af myndighederne for at gennemføre et projekt. Lodsejeren opnår derved en større økonomisk gevinst, men det bliver dyrere for myndigheden, og projektet risikerer også forsinkelse af denne proces.

En anden nuværende mulighed til omlægning af arealer er statens andre tilskudsordninger. Dette gælder f.eks. KlimaLavbundsordningen, som alene fokuserer på at udtage lavbundsjord mod erstatning for lodsejerens værditab på landbrugsjorden, og hvor der er afsat 2 mia. kr. til dette. Finansiering fra denne ordning kan kombineres med MUFJO-ordningen, når kommuner laver projekter, men lodsejere kan også søge ordningen privat og uden om kommunen. Dermed undermineres kommunens mulighed for koordinerede projekter potentielt. Lodsejere skal samtidig kunne forholde sig til den mest givende ordning at indgå i, økonomisk såvel ift. andre sociale hensyn og værdier. Helga Grønnegaard påpeger således at:

“Man har nogle forventninger til, at ens arealer bliver mere og mere værd. Og hvis du siger ja i dag, så spiller du dig nogle kort af hænde til i overmorgen. Og når der er så mange ordninger, kan du heller ikke gennemskue: hvilken én skal jeg hoppe på?” (Helga Grønnegaard, bilag B2)

Eksistensen af disse parallelle ordninger som KlimaLavbundsordningen kan skabe forvirring og frustrationer, og “[...] det siger også noget om det dér bureaukrati og regulering vi har bygget op, det er ikke noget, der fremmer hurtige forandringer [...]” (Helga Grønnegaard, bilag B2). De

alternative ”tilbud” kan altså medvirke til, at lodsejeren blot afventer at staten eller kommunen eksproprierer, eller at lodsejeren venter til der kommer en ny ordning, der tilbyder endnu mere kompensation. Det er derfor oplagt at spørge, om MUFJO-ordningen med fordel kan styrkes ved at lægge den sammen med KlimaLavbundsordningen og dermed både sikre flere midler til klimaindsatsen og fjerne et modstridende incitament for lodsejeren i at finde den økonomisk ”bedste” ordning mellem mange statslige tilskud.

### **Betydningen af samskabt styring**

Vores analyse peger på, at frivillighed i sig selv ikke er nok til at igangsætte forandringerne i ændring af arealanvendelsen. To andre elementer skal også indgå: deltagelsen skal koordineres af et opsøgende, samlende organ som kommunen, der skal evne at facilitere processen, og deltagelsen skal indeholde egentlig mulighed for indflydelse på projektet, ikke kun deltagelse i et på forhånd formet projekt. Det er især denne sidste pointe, der peger ud over nødvendigheden af at opsætte MUFJO-projekter som frivillige aftaler, hvor kommunen blot henvender sig til lodsejere med et forslag og får ja eller nej. Ved at koordinere en inddragelsesproces, hvor deltagere (lodsejere, lokale borgere og lokale interessegrupper) får reel indflydelse og samskaber projektets udformning, opnår man også en større opbakning og får indtænkt flere muligheder i projektet.

Vores undersøgelse har ikke involveret et studie af et MUFJO-projekts forløb sammenstillet med et andet projekt uden samme fokus på inddragelse og synergier mellem elementerne. Vi kan derfor kun gisne om betydningen af den aktive, frivillige deltagelse for effekterne på klima- og naturområdet og for størrelsen og gennemførligheden af disse projekter, men vores analyse tyder på, at alternativer til frivillighed og inddragelse vil underminere omstillingen totalt – forandringsprocessen vil blive forhindret eller meget langsom, for ikke at sige ubehagelig og dyr. Tværtimod bliver inddragelse en forudsætning for at undgå en langsommelig og dyr statslig top-down regulering.

Styringsmæssigt bliver dette et spørgsmål om staten – her i form af Landbrugsstyrelsen – vil kunne acceptere at afgive så meget kontrol, at kommunerne får både frie rammer og finansiering til at igangsætte projekter, der hverken er forhåndsdefinerede i arealændringernes størrelse eller indhold. Som vi har argumenteret for, kan MUFJO-ordningen ses som et forsøg på supervisionsforvaltning, hvor kommunerne tildeles mere ansvar for strategi og innovation frem for



statens detaljerede styring af arealanvendelsen. At give kommunerne frie rammer til styring, der tillader samskabelse i projekterne, vil kræve et større skridt mod potentialiseret styring. Det kan tænkes, at kommuner i en potentialiseret styring ikke ”kun” vil få til opgave at bidrage til håndteringen af klima- og biodiversitetskrisen, men også at have frihed til at *definere* de problemer, de håndterer. Kan dette lykkes som samskabt styring i samspil med lokale interessenter og borgere – sådan at kommuner også har frihed til at håndtere borgere og lodsejeres ønsker til lokalområdet – er det vores indtryk, at MUFJO-ordningen vil kunne igangsætte mere radikale forandringer af arealanvendelsen, der stadig kan gavne natur og klima.

### **Er effekterne for klima og natur store nok?**

Vi sætter i analysen spørgsmålstegn ved om den multifunktionalitet, som ordningen lægger op til, er *nok* til at skabe varige og effektive forandringer med hensyn til klima og biodiversitet. Landbrugsstyrelsen (n.d.) forventer som sagt, at der i alt kan fordeles 6-7.000 ha, men af det fremgår det ikke hvor meget, der forventes at omfordeles til gavn for klimaet og biodiversiteten. Inddragelse af lodsejere fører sandsynligvis til, at bedre jord, grundet det økonomiske rationale, først og fremmest prioriteres af den pågældende lodsejer og at elementer om landdistriktsudvikling og rekreative formål fremstilles som ønsker herefter. Vi undrer os derfor over om MUFJO-ordningen blot er en måde, hvorpå jord kan skifte hænder og dermed ikke foretager de store forandringer i arealanvendelsen eller i det eksisterende landbrug.

I første analyseafsnit har vi samtidig fremhævet, at klima- og natureffekterne af multifunktionelle jordfordelinger er underbelyste. Den manglende viden skyldes til dels, at ordningen ikke har krav om evaluering af egentligt opnåede effekter, og der er – så vidt vi kender til – ikke planer om dette i forbindelse med ordningen. For klimaområdet er dette i høj grad et spørgsmål om, at effekter simpelthen ikke er blevet undersøgt sammen med projekterne. For naturområdet skyldes det til gengæld også en ”praktisk” begrænsning – som Ejrnæs et al.’s (2019) rapport bemærker, er det svært at måle naturmæssige effekter af MUFJO-projekter, der ikke har stor skala, eller hvor natureffekterne først viser sig om adskillige år. Dette peger i sig selv på nødvendigheden af, at projekter med forbedret biodiversitet som formål er nødt til at være i stor skala. MUFJO-ordningen er lige nu begrænset til projekter på op til 1.000 ha, men skal vi tænke os til større effekt, vil det være nødvendigt også at tænke større skala og i at igangsætte projekter hurtigst muligt.

Samlet set er ordningen kun i nogen grad udtryk for ”reel multifunktionalitet” (Brandt & Vejre, 2004) på den landbrugsjord, der omfordeles. En højere grad af egentlig, geografisk samlet multifunktionalitet kunne opnås ved f.eks. at indtænke skovlandbrug, samdyrkning eller andre metoder, som bevæger sig væk fra den monokulturelle dyrkningsform, der ellers kendetegner landbruget. Vi anerkender naturligvis, at landmanden driver en forretning, som gør at han er nødt til at have en indtægt. Hvis det kan lykkes at drive et landbrug med større multifunktionalitet, vil man dog potentielt kunne opnå en landbrugsdrift, der både er bæredygtig økonomisk og natur- og klimamæssigt. I sidste ende vil denne udvikling kræve en forandring i det økonomiske system, hvor økosystemiske funktioner i højere grad værdisættes.

Vi ser dette som en gennemgående udfordring for MUFJO-projekterne: at koble menneskelige aktiviteter med hensynet til de økosystemiske funktioner. Som mennesker indgår vi i det socio-økologiske system, og det er det manglende blik for denne sameksistens, der har medvirket til klima- og biodiversitetskriserne i første omgang. Den funktionelle adskillelse af natur og landbrug kan ses som et symptom for denne manglende forståelse. Hvor MUFJO-ordningen lægger op til, at der kan være flere anvendelser af et areal på én gang, går ordningen ikke vidt nok for at skabe reelt multifunktionelle samspil mellem generel landbrugsdrift og natur- og klimahensyn.

En mere inddragende proces vil muligvis resultere i at de mere synlige transcenderende elementer som landdistriktsudvikling og rekreative tiltag prioriteres højest. Landmændenes motivation til at deltage kommer nemlig i nogen grad på baggrund af det rekreative og fordelene for deres lokalsamfund og i mindre grad af de økosystemiske natur- og klimatiltag, som nævnt i det forrige analyseafsnit. Det behøver dog ikke være et problem for klima- og naturtiltag, at de bliver til i samspil med friluftsliv og andre interesser – tværtimod argumenterer vi for, at det kan være helt nødvendigt med disse samspil for overhovedet at få opbakning til et projekt lokalt. Men hvis kommunen skal kunne gennemføre disse projekter med hensyn til natur og klima, er der samtidig brug for et stærkt ”talerør” for disse aspekter i projekterne.

Dette får os til at sætte spørgsmålstegn ved, om den fremtidige arealanvendelse fortsat vil foregå på lodsejeres præmisser grundet deres magtposition. Dette er en kompliceret overvejelse, fordi vi også understreger betydningen af inddragelse og opbakning for at kunne gennemføre ændringer i arealanvendelsen. I udformningen af kommende politikker for arealanvendelsen vil det dog være

essentielt at finde en balancegang, der stadig sikrer, at der bliver taget livsnødvendige hensyn til økosystemiske funktioner.

### **Det større perspektiv: Jordreform**

I den seneste landbrugsaftale (2021) fremgår det, at regeringen ønsker at gennemføre en jordreform. En sådan reform vil have potentiale for at igangsætte en proces, hvor multifunktionelle formål indtænkes i langt mere af arealanvendelsen. Dog er vores informanter Helga Grønnegaard, Mikael Strandbygaard og Thyge Nygaard skeptiske over for de planer de har set indtil videre, og Mikael Strandbygaard fremhæver, at det også har været ret ukonkret hvad en kommende jordreform skal indebære (bilag B7). For at se ægte forandring, mener vi at det er helt essentielt, at en jordreform drager på de relevante erfaringer, der er kommet ud af MUFJO-ordningen.

Som Helga Grønnegaard siger, tænkes der med jordreformen stadig meget snævert, da det primært indtil videre er *“bundet op på klimavinklen”*, altså bl.a. ved skovrejsning og udtagning af lavbundsarealer (Helga Grønnegaard, bilag B2). Dette står i kontrast til MUFJO-ordningen, hvor der er konsensus om at helhedstænkningen er helt essentiel for at lykkes med at komme i mål. Der er ikke længere tid til at regulere problemer enkeltvis, men risikoen for, at der fortsættes med denne tilgang, er stadig til stede. I dette henseende er MUFJO en vigtig pilotordning, da den har vist, at der godt kan sammentænkes flere funktioner under én ordning.

Vores erfaringer med arbejdet med MUFJO er ligeledes, at der kan opstå problemer, hvis ændret arealanvendelse fører til økonomisk værditab for lodsejeren. Derfor skal der i fremtidige ordninger fra start af være skaffet finansieringen for værditab eller ske et opkøb af arealet af det offentlige eller af fonde. Det at der tilbydes fri jordfordeling skiller sig ud fra de andre ordninger, og vi anser det som et unikt og fundamentalt økonomisk redskab, der kan skabe incitament hos lodsejerne, der virker oplagt at videreføre i en kommende jordreform.

Der foreligger endnu ingen konkrete udspil om en jordreform, og der er endnu mulighed for at komme med bud på, hvilke erfaringer, der bør indgå i kommende regulering. Vores analyse viser, at frivillighed er helt centralt for at sikre fremdrift, men det handler bestemt også om måden hvorpå denne frivillighed koordineres og faciliteres. Hvis en jordreform skal lykkes med at omlægge Danmarks areal på en måde, der skaber mere opbakning end modstand, vil dette være afgørende.

Her vil vi argumentere for at den metode, der lykkes bedst med at opnå frivillig opbakning, er de samskabende, som de undersøgte MUFJO-projekter har udformet deres bud på.

## **Konklusion**

MUFJO-ordningen baserer sig på frivillig deltagelse og samarbejde mellem private lodsejere og kommuner, og den opfordrer til inddragelse af lokale interessenter. Fordi kommunen står for at koordinere både lodsejernes deltagelse og at lave natur- og klimamæssige tiltag, kan projekterne blive større og føre til flere gennemgribende positive ændringer i arealanvendelsen, end hvis der ikke var dette koordinerende/faciliterende element. Inddragelsesmæssigt stiller ordningen dog ikke særlig store krav, og projekterne ville sandsynligvis kunne opnå større lokal opbakning, hvis denne inddragelse i højere grad bestod i samskabelse (Bentzen, 2021) af projekterne.

Samtidig stiller dette krav til kommunerne om større frihed og kompetencer til denne form for supervisionsforvaltning eller endda potentialiseret forvaltning, hvor de finansieringsmæssige begrænsninger ophæves. Der er derfor en risiko for, at kun de mest ressourcefulde kommuner formår at lave helhedsorienterede, samskabte projekter. Det er en reguleringsmæssig udfordring på kommunalt niveau, at finansiering ikke følger med i større grad, der ellers ville kunne muliggøre de visioner, der opbygges. Det tyder på en statslig regulering, der stadig er præget af sektortænkning frem for helhedstænkning, og som derfor går glip af mulige synergier og større skala på projekterne med lokal opbakning.

Ordnningen giver mulighed for at indeholde flere elementer end projekter under mange andre ordninger. Dog er det ikke alle intentioner i ordningen, der bliver indfriet. Ordningen medfører kun i nogen eller lille grad en ”reel” multifunktionalitet, hvor samspillet mellem klima, natur og landbrug får plads og trives på det samme geografiske areal. I stedet lægger ordningens brug af jordfordelinger som virkemiddel op til fortsat segregation mellem landbrug og natur/klima. Det er samtidig underbelyst, hvor meget natur- og klimatiltagene i eksisterende MUFJO-projekter opnår, og man kan særlig være bekymret for, at den lille skala af MUFJO-projekter underminerer værdien for naturtiltag.

Staten har masser af ambitioner på klima- og biodiversitetsområdet, og derfor er tiltag for arealanvendelsen uundgåelige. Det afgørende spørgsmål er, om man vil kunne gennemføre alle de

forandringer uden at sikre lokal opbakning – og hvis man skal sikre lokal opbakning, er konklusionen fra vores samtaler med informanter, at man bliver nødt til at tænke lokal udvikling sammen med natur- og klimatiltagene. En jordreform skal kunne rumme denne helhedstænkning. Ordningen kan derfor være et vigtigt skridt på vejen mod en mere bæredygtig arealanvendelse, end vi tidligere har set, men der er stadig behov for, at landbruget i endnu højere grad sammentænkes med et større fokus på økosystemiske funktioner.

## Litteratur

- Aftale om klimalov (2019). Regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti og Alternativet. Politisk aftale, 6. december.
- Andersen, N. Å., & Pors, J. G. (2014). Opkomsten af en potentialitetsforvaltning. I: *Velfærdsledelse. Mellem styring og potentialisering*, Hans Reitzels Forlag, 79–117.
- Andersen, P. (2006). *Økonomiske styringsredskaber til strategier på miljøteknologiområdet*. <https://dors.dk/oevrige-publikationer/faglige-indlaeg/oekonomiske-styringsredskaber-strategier-paa>
- Anker, H. T. (2016). *Introduktion til jura og juridisk metode: Undervisningsnote til Miljø- og planlovgivning*. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.
- Bekendtgørelse om MUFJO (2020). *Bekendtgørelse om multifunktionel jordfordeling (BEK nr. 239 af 16/03/2020)*. Miljø- og Fødevarerministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/239>
- Bentzen, T. Ø. (2021). Samskabt styring: potentialer og udfordringer. *Politica*, 53(3), 261–279. <https://doi.org/10.7146/politica.v53i3.130456>
- Brandt, J. & Vejre, H. (2004). Multifunctional landscapes - motives, concepts and perceptions. I: Jesper Brandt & Henrik Vejre (red.) *Multifunctional Landscapes: Volume 1 Theory, Values and History*. WIT Press, 3-32.
- Brinkmann, S. & Kvale, S. (2015). Interview. Hans Reitzels Forlag. København.
- Brix, B. (2016). ”Fredning”, Den Store Danske. <https://denstoredanske.lex.dk/fredning> [23.05.2022]
- Caspersen, O.H. & Nyed, P.K. (2017) *Udvikling i Agerlandet 1954-2025*. IGN rapport, Københavns Universitet.
- Costanza et al. (2017). Costanza, R., de Groot, R., Braat, L., Kubiszewski, I. Fioramonti, L., Sutton, P., Farber, S., & Grasso, M. “Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go?” *Ecosystem Services*, 28, part A, 1-16.
- Danmarks Statistik (2018). Analyse - Hvem ejer de bebyggede områder i Danmark? <https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetAnalyse.aspx?cid=31405> [30.05.2022]
- Danmarks Statistik (2022a). Statistikbanken, AFG5: Det dyrkede areal efter område, enhed og afgrøde. <https://www.statistikbanken.dk/AFG5> [25. februar 2022]

- Danmarks Statistik (2022b). Statistikbanken, LPRIS37: Priser for landbrugsjord og forpagtning efter enhed, produkt, region og tid. <https://www.statistikbanken.dk/lpris37> [31.05.2022]
- Ejrnæs, R., Nygaard, B., Kjær, C., Baattrup-Pedersen, A., Brunbjerg, A. K., Clausen, K., Fløjgaard, C., Hansen, J.L.S., Hansen, M.D.D., Holm, T.E., Johnsen, T.J., Johansson, L.S., Moeslund, J.E., Sterup, J., Hansen R.R., Strandberg, B., Søndergaard, M. & Wiberg-Larsen, P. (2021). *Danmarks biodiversitet 2020 – Tilstand og udvikling*. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Videnskabelig rapport nr. 465.
- Energistyrelsen (2022). Klimastatus og -fremskrivning 2022. April.
- EU-Kommissionen (2021). *EU Biodiversity Strategy for 2030*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/31e4609f-b91e-11eb-8aca-01aa75ed71a1> [27.05.2022]
- IPBES (2019). *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services*. <https://zenodo.org/record/3553579#.YpEvuChBy5d> [28.05.2022]
- IPCC (2019). “Technical Summary”. P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, R. van Diemen, E. Haughey, J. Malley, M. Pathak, J. Portugal Pereira (eds.) I: *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/07/03\\_Technical-Summary-TS\\_V2.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/07/03_Technical-Summary-TS_V2.pdf) [28.05.2022]
- Johansen, P.H., Kronvang, B., Præstholm, S., Ejrnæs, R., Schou, J.S. og Olsen, J.V. (2018). *Synergi og begrænsning imellem 25 effektmålepunkter for multifunktionel jordfordeling*. Rapport, SDU.
- Kjær, A. M. (2004). Introduction: The Meaning of Governance. In *Governance* (pp. 1–16). Polity.
- Kjær, A. M. (2011). Rhodes’ Contribution to Governance Theory: Praise, Criticism and the Future Governance Debate. *Public Administration*, 89(1), 101–113. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01903.x>
- Klimarådet (2020). *Kulstofrige lavbundslande – Forslag til ny model for effektiv regulering og vådlægning*. Rapport, november.
- Kærgård, N. & Dalgaard, T. (2014). ”Dansk landbrugs strukturudvikling siden 2. verdenskrig”, *Landbohistorisk Tidsskrift* 2014:1-2, 9–33.

- Landbrug & Fødevarer (2017). *Jordfordeling, jordbytte eller ej*. Notat. [https://sp.landbrugsinfo.dk/Jura/Landbrugsloven-mv/Filer/oe\\_17\\_7439\\_Jordfordeling.pdf](https://sp.landbrugsinfo.dk/Jura/Landbrugsloven-mv/Filer/oe_17_7439_Jordfordeling.pdf) [06.06.2022]
- Landbrugsaftale (2021). *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug*. Politisk aftale, 4. oktober.
- Landbrugsstyrelsen (2020). *Pilotordning for Multifunktionel jordfordeling - Vejledning om samtykke til fri multifunktionel jordfordeling*. Vejledning, september.
- Landbrugsstyrelsen (2022). ”Skalsådalens – et multifunktionelt jordfordelingsprojekt”, <https://lbst.dk/landbrug/arealer-og-egendomme/jordfordeling/multifunktionel-jordfordeling-mufjo/multifunktionelle-projekter/skalsaadalen/> [01.06.2022]
- Landbrugsstyrelsen (n.d.). ”Multifunktionel jordfordeling (MUFJO)”, <https://lbst.dk/landbrug/arealer-og-egendomme/jordfordeling/multifunktionel-jordfordeling-mufjo/> [06.06.2022]
- Levin, G. & Normander, B. (2008) *Arealanvendelse i Danmark siden slutningen af 1800-tallet*. Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet. Faglig rapport fra DMU nr. 682.
- Løgstrup, B. (2012). ”Landboreformer i slutningen af 1700-tallet”, Danmarkshistorien.dk, Aarhus Universitet. <https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/landboreformer/> [22.05.2022]
- Madsen, B.L. & Pedersen, E.H. (2015). ”Hedeselskabet”, Den Store Danske. <https://denstoredanske.lex.dk/Hedeselskabet> [22.05.2022]
- Miljø- og Fødevareministeriet (2019). Besvarelse af MOF-spørgsmål 585. <https://www.ft.dk/samling/20181/almdel/mof/spm/585/svar/1566084/2031094.pdf> [25.05.2022]
- Miljøministeriet (2020). ”Ny natur- og biodiversitetspakke klar: Historisk løft til dansk natur”. <https://mim.dk/nyheder/2020/dec/ny-natur-og-biodiversitetspakke-klar-historisk-loeft-til-dansk-natur/> [25.02.2022]
- Miljøministeriet (2021a). Bilag 9: Indsatsbehov for kvælstof og fosfor. [https://fvm.dk/fileadmin/user\\_upload/FVM.dk/Dokumenter/Landbrug/Tekniske\\_gennemgange - Landb.forh. 2021/Naeringsstoffer/Bilag\\_9 - Faktaark - Indsatsbehov vandmiljoe Tema 2 moede 2b.pdf](https://fvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Dokumenter/Landbrug/Tekniske_gennemgange_-_Landb.forh._2021/Naeringsstoffer/Bilag_9_-_Faktaark_-_Indsatsbehov_vandmiljoe_Tema_2_moede_2b.pdf) [25.02.2022]
- Miljøministeriet (2021b). ”Kommunerne skal kridte skoene, hvis de skal i mål med beskyttelse af drikkevandsboringer”. Pressemeddelelse, 25. oktober.



- <https://mim.dk/nyheder/2021/okt/kommunerne-skal-kridte-skoene-hvis-de-skal-i-maal-med-beskyttelse-af-drikkevandsboringer/> [17.05.2022]
- Miljøstyrelsen (2003). Erfaringer med frivillige aftaler. In *Frivillige aftaler som værktøj til at reducere CO2-udslippet fra trafikken* (Vol. 55, pp. 50–79). <https://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2003/87-7614-091-1/html/default.htm>
- Miljøstyrelsen (2020). ”Truede arter – rødlisten”. 17. januar. <http://miljøtilstand.nu/temaer/natur-og-biodiversitet/truede-arter-roedlisten/> [24.02.2022]
- Miljøstyrelsen (n.d.). ”Kollektive virkemidler”. <https://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/tilskud-til-vand-og-klimaprojekter/kollektive-virkemidler/> [25.05.2022]
- Møller, P. G., Näsman, U., Ekner, B.D., Höll, A., Myrtue, A og Sørensen, E.M., 2002. ”Bæredygtig arealanvendelse – den kulturelle dimension i landskabet”, i: *Foranderlige landskaber*, P.G. Møller, R. Ejrnæs, A. Höll, L. Krog & J. Madsen (red). Syddansk Universitets forlag, 144–177.
- Natur- og Landbrugskommissionen (2013). *Natur og landbrug – en ny start*. April.
- Nielsen, N.K. (2012). Hedeopdyrkning, ca. 1750-1950, Danmarkshistorien.dk, Aarhus Universitet. <https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/hedeopdyrkning/> [22.05.2022].
- Pedersen, A.B. (2006). *Fra landvindingspolitik til naturgenopretningspolitik – policy-netværks magt og forandring*. Ph.D.-afhandling, Politica, november.
- Petersen, L. K., Holm, J., Læssøe, J., Remmen, A., & Hansen, C. J. (2007). Brud og bevægelser i den danske miljøpolitik: Indledning og overblik. In *Økologisk modernisering på dansk. Brud og bevægelser i miljøindsatsen* (pp. 12–51). Frydenlund.
- Renting, H., Rossing, W.A.H. Groot, J.C.J., Van der Ploeg, J.D., Laurent, C, Perraud, D, Stobbelaar, D.J, Van Ittersum, M.K. (2009) “Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework”. *Journal of Environmental Management*, 90, 112–123.
- Selman, P. (2009). “Planning for landscape multifunctionality”. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 5:2, 45-52.
- Smith, P., Arneth, A., Barnes, D.K.A., Ichii, K., Marquet, P.A., Popp, A., Pörtner, H., Rogers, A.D., Scholes, R.J., Strassburg, B., Wu, J. & Ngo, H. (2021). How do we best synergize climate mitigation actions to co-benefit biodiversity? *Global Change Biology*, 28, 2555–2577.

- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Hvor effektive og demokratiske er styringsnetværk? På jagt efter relevante evalueringskriterier og metastyringsteknikker. *Offentlig Förvaltning (Scandinavian Journal of Public Administration)*, 15(2), 3–23.
- Teknologirådet (2015). *Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark*. Rapport, august.
- Tillægsaftale til Pesticidstrategien (2019). ”Tillægsaftale til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021”. Miljø- og Fødevareministeriet, 11. januar. <https://www.regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/tillaegsaftale-til-aftale-om-pesticidstrategi-2017-2021/> [17.05.2022]
- Triantafillou, P. i Kristensen, C. J. & Hussain, M. A. (2017). *Metoder i samfundsvidenskaberne*, 1. udgave, Samfundslitteratur.
- Vilby, K. (2008). En analyse for 92-gruppen af EU’s landbrugspolitik forud for sundhedstjekket og med sigte på 2013-reformen. [https://www.92grp.dk/files/handeloglandbrug/3.92-gruppe\\_rapport\\_om\\_revision\\_af\\_EUs\\_landbrugspolitik\\_og\\_de\\_globale\\_udfordringer\\_November\\_2008.pdf](https://www.92grp.dk/files/handeloglandbrug/3.92-gruppe_rapport_om_revision_af_EUs_landbrugspolitik_og_de_globale_udfordringer_November_2008.pdf) [17.05.2022]
- Wilhjelmudvalget (2001). *En rig natur i et rigt samfund*, november.