



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Lokal landbrugsplanlægning

en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab

Sørensen, Esben Munk

Publication date:
1987

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Sørensen, E. M. (1987). *Lokal landbrugsplanlægning: en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab*. Aalborg Universitetsforlag. Serie om offentlig planlægning Nr. 21

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- ? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- ? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- ? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Esben Munk Sørensen

LOKAL LANDBRUGS- PLANLÆGNING

- en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab.



Serie om offentlig planlægning nr. 21

Aalborg Universitetsforlag

I serien om offentlig planlægning er hidtil udkommet:

1. Regional udvikling og styring
Allan Christensen, Poul Rind Christensen, Sten Sverdrup-Jensen og Jens Chr. Tonboe. 1978.
2. Nordjyllands lokalplaner.
Tom Greiffenberg og Niels Hurup. 1979.
3. Boligreformer.
Sven Bislev. 1979.
- 4-8. Nordjyllands Turisme.
Anders Breier Henriksen, Per Melchior Jensen, Svend Aage Jespersen, Finn Kjærdsdam og Jørgen Møller.
Bind I. Sammenfatning, teori og metode. 1980.
Bind II. Turismen og den private sektor. 1981.
Bind III. Turismen og den offentlige sektor. 1980.
Bind IV. Turismen og det lokale miljø. 1980.
Bind V. Bilag, undersøgelseserfaringer og bibliografi. 1981.
9. Lønarbejderliv i nyere forstadsmiljøer.
Anton Iversen, Hubert Thomsen, Erik Jeppesen, Jan Nielsen og Mogens Madsen. 1981.
10. Restriktioner for regionplanlægningen.
Villy Fink, Jan Nielsen, Peter Mose. 1981.
11. Byplanlægning og samfundsudvikling.
Finn Kjærdsdam. 1981.

LOKAL LANDBRUGS- PLANLÆGNING

- en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab.

Serie om offentlig planlægning nr. 21.

Aalborg Universitetsforlag

LOKAL LANDBRUGSPANLÆGNING

ISBN 87-7307-360-1

- Copyright Forfatteren
- Udgivet af Institut for Samfundsudvikling og Planlægning ved Aalborg
 Universitetscenter.
- Trykkested Centertrykkeriet, Aalborg.
- Distribution Aalborg Universitetsforlag
 Postbox 159
 9100 Aalborg
 Tlf. 08-155031
- Skrivning og sats Birthe Nørskov
- Reproduktion Jonna Koudal

Forlaget er uafhængigt af Aalborg Universitetscenter og tegner ikke med sine udgivelser universitetscenteret.

Inspiration til forsideillustrationen er hentet fra bogen "Landbrugsstruktur og befolkningsudvikling", Kbh. 1969. De sorte streger viser den "gamle ejendomsstruktur" i et landbrugsområde. Den grønne farve illustrerer den "nye ejendomsstruktur", som kan udvikles gennem en målrettet og problemorienteret administration af landbrugslovgivningen, og understøttes af særlige handlingsplaner. I denne proces kan miljø- og naturbevaringsinteresserne offensivt indpasses.

FORORD

Landbrugslovens administration af landbrugserhvervets udvikling og fysisk planlægning er to adskilte verdener.

Den første udspiller sig i Landbrugsministeriets forskellige institutioner, og den anden har hjemme i amter og kommuner under ressortmæssig ledelse af Miljøministeriet.

Konklusionen i denne bog er, at disse ting bør hænge sammen, og det skal sammenføjes lokalt. Dette skal ske i en forhandlingsplanlægning med de lokalt berørte, hvis fremtidsplaner skal være krumtappen for planlægningen.

Principperne for en sådan forhandlingsplanlægning kan studeres i jordfordelingstraditionen, der kendetegnes ved de lokale lodsejeres medvirken.

Bogen er et resultat af forskningsprojektet "Jordfordelingsplanlægning", der er gennemført ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning på Aalborg Universitetscenter. Projektet og den foreliggende afrapportering har været støttet af Statens Jordbrugs- og Veterinærvidenskabelige Forskningsråd og er gennemført i perioden 1985-87.

Der skal ved denne lejlighed særlig rettes en tak til de medarbejdere i Landbrugsministeriet, der har medvirket ved indsamlingen af materiale og data fra jordfordelingssagerne i undersøgelsesperioden. En særlig tak skal ligeledes rettes til de jordfordelingsaktive landinspektører, der har medvirket ved interview- og spørgeske- maundersøgelsen.

Esben Munk Sørensen

Aalborg, september 1987.

ANDEN DEL: LOKAL LANDBRUGSPLANLÆGNING

- En undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 79-84 og forslag om en lokal landbrugsplanlægning.

1	Indledning	5
1.2	Jordfordeling i en aktuel belysning	11
1.3	Problemer og målsætninger	14
1.4	Jordfordelingslovens historiske baggrund	16
1.5	Begrebet "god jordfordeling"	21
1.6	Teoretisk grundlag for problemstillingen	26
1.7	Undersøgelsens metode og tilrettelæggelse	31
1.8	Dataindsamlingens gennemførelse og omfang	34
2.	JORDFORDELINGSPRAKSIS 1979-84	
2.1	Den lokale og regionale udstrækning af jordfordelingsarbejdet	35
	Indledning - Regional fordeling af jordfordelingsønskerne - Fordeling på planlæggerorganisation - Kommunal fordeling af gennemført jordfordelingsarbejde - Øget antal ønsker om sager - Sammenfatning	
2.2	Jordfordelingsområdet	45
	Indledning - Potentielle jordfordelingsområder - Landbrugsproduktionen i jordfordelingsområderne - Regionale variationer i karakteristika	
2.3	Planlægningsprocessens forløb	59
	Indledning - Forundersøgelsesvirksomhed - Jordfordelingssagernes indledning - Registrering af lodsejerønsker - Planlægningsperiodens udstrækning - Antal deltagende lodsejere - Landbrugsmæssige målsætninger for nyfordeling af landbrugsjorden - Tvangsreglernes anvendelse - Lodsejerklager - Gennemførelsesprocent	
2.4	Værdiansættelsesmetoderne og prisernes variation	94
	Indledning - Den lovbeskrevne "§2-vurdering" - Den geografiske udbredelse af §2-vurderinger - Alternative metoder til værdiansættelse - Jordprisers variation i jordfordelingssager 79-84	
2.5	Planlægningsprocessens primære deltagere	105
	Indledning - Jordfordelingsplanlæggeren og hans organisation - Lodsejerudvalgets deltagelse i planlægningsprocessen - Lodsejerne - Deltagelsesprocenten i undersøgte jordfordelingssager - Sekundære parter i planlægningsprocessen	
2.6	Jordomlægningerne	134
	Indledning - Principielle modeller for jordomlægningerne - Jord-	

omlægnernes sammensætning - Nedlægningsjordens oprindelse - Sammenfatning	
2.7 Strukturtilpasningen i sagerne	145
Indledning - Undersøgelse af elementer i strukturtilpasningen - Forholdet til landbrugslovgivningen - Lodreduktionen - Opfølgningen af jordfordelingssagerne - Særligt om marginaljordsaspektet - Sammenfatning	
2.8 Samarbejdet med offentlige myndigheder	167
Indledning - Forundersøgelsesarbejdet - Nyanlæg af veje - Reduktion af markoverkørsler - Byudvikling - Fredning - Kirkemyndigheder - Sønderjyske eksperimentalsager - Sammenfatning om inddragelsen af off. myndigheder 79-84	
3. FÆLLESTRÆK VED PRAKSIS	
3.1 Indledning	191
3.2 Årsagssammenhæng omkring jordmobilitet	192
3.3 Planlægningsmodeller i praksis	199
3.4 Forhandlingsplanlægningen	206
3.5 Central styring og decentral planlægning	210
4. LOKAL LANDBRUGSPLANLÆGNING	
4.1 Indledning	215
4.2 Miljøhensyn ind i landbrugslovgivningen	218
4.3 Handlingsplaner i arealplanlægningen	222
4.4 Handlingsplanernes indhold	231
4.5 Organisatoriske tiltag	238
5. FREMTIDIGE UDVIKLINGSBEHOV	241
NOTER	245
Bilag:	
1. Index over omtalte jordfordelingssager	285
2. Index over viste illustrationer	287
3. Oversigt over sagsforløbet i en jordfordelingssag	291
4. Litteraturliste	293

DEL 1 TEORETISK DEL

1.1 Indledning

"... Og jordfordelingsloven er en så menneskelig lov, at den kræver, at stort set alle berørte er indforstået med den plan, der bliver resultatet, og underskriver de tilhørende aftaler".¹⁾

Forfatter Knud Sørensen

Landbrug og planlægning er to centrale begreber i denne bog. Om disse sammen kan det hævdes, at de såvel er uforenelige, som de er tæt sammenvævet. Det afhænger af, hvorledes man indkredser begrebernes sammenhæng.

Hvis intentionen er at fortælle, at begreberne har det som ild og vand med hinanden, skal der blot tages udgangspunkt i de - i hvert tilfælde frem til i dag - fremherskende ideologier i landbrugserhvervet. Den enkelte og frie selvejerbonde ønsker ikke i sin driftstilrettelæggelse og sine fremtidsplaner at være styret af andet end hensynet til familiebrugets eller måske slægtsejendommens harmoni og fremtidssikring. "Foden under eget bord" og "visionen om at være sin egen driftsherre" er drømme og ideologier, som stadig spiller en central rolle i diskussionen om landbrugets historie, aktuelle udviklingsstade og fremtid. På denne baggrund vil relationen "landbrug - planlægning" næppe kunne forenes, da ethvert tiltag til planlægning med nogen konsekvenser for den enkelte eller flere landmænds handlefrihed vil støde på ideologiske barrierer i erhvervet.

Hvis det omvendt er intentionen at argumentere for, at landbrug og planlægning er begreber, der har det godt med hinanden, skal man blot anskue landbrugserhvervets udvikling med historiens vingesus. Alle de væsentligste forandringer i landbrugserhvervets udvikling er et resultat af planlægning. En planlægning, som nok har været forskellig med hensyn til mål og indhold, men som har fællestræk ved at være resultat af en struktureret og gennemtænkt indsats med det formål at forbedre erhvervets overlevelsese- og udviklingsbetingelser på en sådan måde, at det sker i en fornuftig balance med det omgivende samfund.

Vi behøver blot at tænke på de 200 år gamle landboreformer med såvel udskiftning og ophævelse af stavnsbånd som eksempler på en stærk centralistisk og "enevældig" planlægning, hvor de berørtes - dvs. "landmændenes" - forhold eller modstand var af mindre betydning, men hvor det centrale var hensynet til helheden.

På samme måde var omlægningen af dansk landbrug ved sidste århundredskifte fra vegetabilsk til animalsk produktion resultatet af en omfattende planlægningsindsats. Her var det imidlertid en "græsrodsplanlægning, der nedefra" og med de berørtes konkrete indsats som en afgørende forudsætning skabte en forædlingsvirksomhed, der gav grundlaget for teknologisk "tigerspring" i landbrugserhvervet. Andelsbevægelsens mange mejerier, slagterier var i en årrække stolte monumenter over denne omfattende decentrale planlægningsindsats.

I samme periode omkring og i de to årtier efter århundredskiftet skabtes gennem politisk kamp og pres fra husmandsbevægelsen de jordlove, som helt op til de første år efter 2. verdenskrig betød dannelsen af mange husmandsbrug. Det var en omfattende planlægningsindsats med det formål at "etablere en ny landbrugsstruktur". Denne planlægning, der blev udført af Statens Jordlovsudvalg fra 1919-1971, omfattede alle faser helt fra fremskaffelse af arealer gennem opkøb, kulturtekniske foranstaltninger, kreditformidling og byggestyring.

Med denne historiens "brede pensel" kan det ses, at planlægning og landbrug er fænomener, der har det godt med hinanden. Systematisk og målrettet indsats - eller med moderne ord: "handlingsorienteret planlægning" - har altid været krumtappen i de betydningsfulde forandringsprocesser, der med mellemrum har præget landbrugserhvervets udvikling de sidste par hundrede år.

Udfordringen aktuelt netop i disse år er at få gennemført en miljøtilpasning i allerbredeste forstand af det moderne intensive landbrug og en strukturtilpasning, der forbedrer heltidslandbrugenes overlevelsesmuligheder som selvstændige landbrug.

Miljøtilpasningen udløser behov for forandringer i det enkelte landbrugsområde og på den enkelte landbrugsejendom. Den kan være udløst af forskellige forhold. Det kan være helt specifikke lokale forhold som behovet for særlig beskyttelse af kildepladser i vandforsyningen eller af overordnede EF-budget spørgsmål som reduktion af det samlede landbrugsareal. Begge de nævnte baggrunde er karakteristiske ved, at de udløser et krav om forandringer i den landbrugsmæssige arealanvendelse i et lokalområde, der fordrer en konkret indsats.

Behovet for strukturtilpasning er udløst af ændringer i afsætningsvilkårene for landbrugsprodukter og af forandringer på enkelte landbrugsejendomme og bedrifter. Det er givet, at landbrugets produktionsenheder i fremtiden vil blive større, og landbrugs- og planlovgivningen bør give mulighed for denne udvikling. Der er derfor en væsentlig opgave i offensivt at give disse større landbrugsenheder nogle bedre udvidelsesmuligheder.

Disse udfordringer nødvendiggør konkret indsats på flere måder og på flere niveauer. Som bogens titel "Lokal landbrugsplanlægning" antyder, er det målet med denne at klarlægge, hvilken rolle landbrugslovgivningen og planlægningstraditionen fra den fysiske planlægning kan og skal spille i denne forbindelse. Fysisk planlægning er i sin kerne en iscenesættelse af forandringsprocesser, der hviler på en koordineret indsats af en lang række deltagere, hvor målet er at få etableret en på forhånd ønskelig og ud fra givne parametre attraktiv situation. Det er således et grundsynspunkt, at fysisk planlægning repræsenterer et "instrumentarium", der kan supplere den generelle regulering af landbrugserhvervets økonomiske og miljømæssige produktionsbetingelser. En supplerende, som både omfatter egentlige plantiltag, men også inddragelse af planlægningsovervejelser i forbindelse med den "generelle regulering" af landbrugserhvervets udvikling gennem landbrugslovens enkeltstatsbehandling.

Om det skal være regionplanerne, lokalplaner eller andre eksisterende plantyper, der skal ligge til grund for den lokale landbrugsplanlægning, er af sekundær betydning. Tilsvarende betragtninger kan gøres gældende med hensyn til kompetencen til at udarbejde lokale landbrugsplaner - om det skal være kommunen, amtskommunen eller jordbrugskommissionen. Det primære spørgsmål er, om der kan etableres den politiske vilje til lokal problem- og handlingsorienteret indsats for heltidslandbruget og på miljøets betingelser.

Den centrale opgave kan derfor sammenfattes til at være gennemførelse af ny- og omstruktureringen af landbrugets ejendomsstruktur til de lokale problemer og ønsker.

Mange steder skal heltidslandbrugene have mulighed for at købe mere jord, end landbrugsloven i dag tillader. I sådanne områder, hvor landbruget fortsat og i stigende grad skal eksistere som en økonomisk aktivitet, vil der være brug for at reservere ledig landbrugsjord til supplerende af heltidslandbruget. Både for at give mulighed for en fortsat intensivisering og for at give grundlaget for samtidig miljøtilpasning.

Andre steder skal der rejses skov, igen andre steder skal arealer ekstensiveres og måske afgræsses fremover. Disse initiativer fordrer en planlægningsmulighed på ejendomsniveau i det åbne land.

Disse forhold gør, at jordfordeling bliver interessant.

Jordfordeling mellem landbrugsejendomme er den proces, der foregår, når der "byt-

tes" jorder mellem flere landbrugsejendomme på samme tid. Med andre ord vil det sige, at de enkelte landbrugsmæssigt udnyttede delarealer skifter ejer som led i en sammenhængende planlægning²⁾. De enkelte landmænds specifikke motiver til disse omlægninger kan være mangfoldige, men er dog alle båret af et overordnet motiv om at få sin ejendom bedre arronderet i forhold til denne aktuelle driftssituation. Dette indebærer, at der sker en reduktion i lodantallet på den enkelte ejendom og samling af jorderne omkring drifts- og avlsbygninger i større markfelter. Den danske jordfordelingstradition er karakteristisk ved at være baseret på frivillige aftaler med de involverede parter, og hvor offentlige myndigheder på forskellig vis understøtter denne frivillighed ved at opmuntre til deltagelse gennem fordele.

Det er denne frivillighed, der gør studiet af jordfordeling i praksis interessant og spændende. Dette har været det bærende incitament ved gennemførelsen af det foreliggende forskningsprojekt. Det drivende spørgsmål har været, om det er muligt at koble denne tradition an til dele af de planlægningsopgaver, der melder sig som følge af udviklingen i det åbne land. Herved skulle der kunne skabes et grundlag for at gennemføre en lokal planlægning for landbruget, der også inddrager de naturbeskyttelsesopgaver, der i en række forskellige situationer melder sig.

På denne baggrund skal titlen "LOKAL LANDBRUGSPLANLÆGNING" forstås. Denne titel afspejler projektets konklusion om, at der med udgangspunkt i jordfordelingstraditionen kan udvikles en handlingsorienteret multifunktionel planlægningsform, der er velegnet til konkret at bearbejde en række af de struktur- og miljøtilpasningsproblemer, som landbrugserhvervet i dag står i.

Bogen er inddelt i tre hoveddele:

For det første DEL 1 - "Den teoretiske del", hvori projektets problemstilling præsenteres og diskuteres med henblik på tilrettelæggelse af dataindsamlings- og analysefasen. Der redegøres for metodevalg og tilrettelæggelsen af projektets gennemførelse.

For det andet DEL 2 - JORDFORDELINGS PRAKSIS 1979-1984. Her gennemgås resultaterne af den undersøgelse, der har været foretaget af 156 jordfordelingsager i perioden. Disse bliver præsenteret og diskuteret.

Undersøgelsen fokuserer på følgende forhold:

- Den lokale og regionale fordeling af jordfordelingsarbejdet, hvor det konstateres, at dette hovedsagelig er koncentreret i nogle enkelte jyske amter
- Jordfordelingsområdets objektive og faktiske karakteristika

- Planlægningsprocessens forløb
- Værdiansættelsesmetoderne og prisernes variation
- Planlægningsprocessens primære deltagere
- Jordomlægningerne
- Strukturtilpasningen i sagerne
- Samarbejdet med offentlige myndigheder.

For det tredje DEL 3 - FÆLLESTRÆK VED PRAKSIS OG SAMMENFATNING - hvori de væsentligste resultater og erfaringer fra del 2 uddrages og sammenskrives. Dette sker med henblik på at lave en samlet beskrivelse af jordfordelingsplanlægningens indhold og metode.

Dette sker via en diskussion af

- Faktorer, der påvirker et områdes jordmobilitet
- Planlægningsmodeller i praksis
- Forhandlingsplanlægningen
- Central styring og decentral planlægning.

I DEL 4 - LOKAL LANDBRUGSPLANLÆGNING foreslås en handlingsplanlægning gennemført med udgangspunkt i jordfordelingsplanlægningens centrale karakteristika, der er jordmobilitet og samlet planlægning i lokalområder. Disse hviler på gennemførelse af forhandlinger med de berørte lodsejere i planlægningsområdet. En realisering af forslaget indebærer ikke, at der skal udvikles "en ny plantype". Forslaget hviler derimod på realiseringen af en "anden og lokalt mere samordnet myndighedsindsats", der aktivt understøtter de lokale ønsker. Om det så skal ske inden for rammerne af en ændret lokalplanpraksis, ændring af kommuneplanlægningen eller udbygning af den amtslige landbrugsplanlægning, tages der ikke eksplicit stilling til i denne fremstilling.

Forslaget om en lokal landbrugsplanlægning diskuteres i afsnit med overskrifterne

- Miljøhensyn ind i landbrugslovgivningen
- Lokale handlingsplaner i arealplanlægningen
- Handlingsplanernes indhold
- Organisatoriske tiltag.

Endelig i DEL 5 - FREMTIDIGE FORSKNINGSBEHOV gennemgås behovet for yderligere viden vedrørende arronderings- og jordfordelingsmæssige spørgsmål. Der opstilles i denne forbindelse et katalog over projektforslag.

Bagest i bogen er anbragt fodnoter til de enkelte dele i bogen. Endelig er der medtaget en række bilag, der dels kan gøre det lettere at forstå jordfordelingssagernes formelle sagsforløb, dels kan gøre det lettere at anvende rapporten. Bagest er litteraturlisten placeret.

1.2 Jordfordeling i aktuel belysning

"I landbrugslovgivningens labyrinthave har den for dansk mentalitet karakteristiske evne til uformelt samarbejde på tværs af kompetencebarriererne desuden frembragt enkelte blomster. F.eks. anvendes den såkaldte jordfordelingslov også til hensigtsmæssig omlægning af landbrugsjorder i forbindelse med anlæg af veje og landvindingskanaler, eller til overførsel af arealer, der overtages af staten efter jordlovgivningen, og som fortrinsvis skal bruges til skabelse af levedygtige familiebrug."³⁾

Sten Ryum, Politiken, 1960.

Samarbejdsfladerne omkring jordfordelingslovens administration blev i 1960 karakteriseret som "en blomst i landbrugslovgivningens labyrinthave". Dette citat har været et vigtigt udgangspunkt for formuleringen af forskningsprojektet Jordfordelingsplanlægning, der afsluttes med denne rapport. I sin meget korte form udtrykker citatet, at jordfordelingsplanlægning i praksis er meget andet og mere end den forbedring af arronderingen for de deltagende ejendomme, der har været udgangspunktet for og intentionen bag jordfordelingslovens tilblivelse og udvikling.

Dette lægger således op til den centrale antagelse ved projektet. Denne består i, at det er jordfordelingsplanlægningens væsentligste karakteristika - forhandlingsplanlægningen - der indebærer, at jordfordelingsarbejdet har potentialer til at kunne bearbejde andre og mere sammenhængende landbrugsmæssige problemstillinger end blot i snæver forstand at forbedre arronderingen for et områdes landbrugsejendomme.

I tilknytning til denne antagelse har det været intentionen med projektet at klarlægge, hvorvidt det ved en empirisk undersøgelse af jordfordelingspraksis har kunnet dokumenteres, at disse potentialer eksisterer.

Denne intention har bl.a. baggrund i de undersøgelser, der er redegjort for i denne afhandlings første del. Her blev det konstateret, at der ved udviklingen af den amtslige landbrugsplanlægning ikke skete nogen inddragelse af eller koordinering med den planlægningstradition, som jordfordelingstraditionen repræsenterer⁴⁾. Det nævnes dog, at ved en eventuel fremtidig udbygning af landbrugsplanlægningen kan det

blive aktuelt med en systematisk indsats til forbedring af de fysiske produktionsbetingelser (afvanding, læplantning og arrondering), der vedrører landbrugsejendommenes struktur.

Disse potentialer ved jordfordelingsplanlægningen og generelt dens metode og indhold er af betydning at få klarlagt i lyset af den landbrugspolitiske udvikling gennem de senere år, hvor miljø- og strukturtilpasningsbehovet på bedrifts- og ejendomsniveau har været og fremover vil være stigende⁵⁾.

Forventningen om en stigende interesse for jordfordelingsarbejdet i denne forbindelse skyldes flere forhold.

Arronderingssituationen i Danmark beskrives almindeligvis som værende relativ god på grund af de omfattende udskiftninger i det 18. århundrede, der blev gennemført som led i landboreformerne, og på grund af, at jordlovgivningen siden og særlig i det meste af dette århundrede har søgt at bevare denne gennem varetagelse af arronderingshensynet med hjemmel i landbrugsloven.

Alligevel er der ofte et behov for en bedre fordeling af landbrugsjorden i kraft af, at de oprindelige udskiftninger ikke alle steder blev gennemført hensigtsmæssigt. Endvidere har udviklingen siden medført, at gennemskærende infrastrukturanlæg (jernbaner, veje) har forringet arronderingsstrukturen - mange steder betydeligt.

Ud over disse klassiske behov for et øget jordfordelingsarbejde vil de kommende års strukturudvikling i landbrugserhvervet resultere i behovet for en mere systematisk indsats for arronderingsforbedring gennem jordfordeling. Alle prognoser vedrørende erhvervets udvikling peger på, at der vil ske en væsentlig reduktion i antallet af heltidsbedrifter, hvilket begrundes i dels kravet om en stadig effektivisering af landbrugsproduktionen, dels i den høje gennemsnitsalder for danske landmænd, som vil betyde, at mange mindre landbrugsbedrifter vil blive nedlagt. Hvis denne udvikling ikke følges op af øget jordfordelingsindsats, vil det allerede erkendte problem med et misforhold mellem husdyrhold og jordtilliggende og den heraf afledte manglende harmoni i bedriften blive væsentlig større.

De senere års realprisfald på landbrugsprodukter har forstærket strukturudviklingen, hvilket vil give sig udslag i ekstensiverings- og intensiveringsprocesser i landbrugets arealanvendelse, der vil være determineret af dynamikken i og karakteren af den lokale landbrugsstruktur. Denne udvikling vil efterlyse en mere koordineret indsats til realisering af områdeorienteret strukturtilpasningsindsats.

Med de seneste ændringer af landbrugsloven er der skabt mulighed for at etablere mindre fritidslandbrug med et jordtilliggende på op til 15 ha. og deltidslandbrug op til 30 ha. gennem en lempelse af erhvervsreglerne. Disse forslag vil antagelig mindske omfanget af ledig landbrugsjord til dannelse af jordpuljer og dermed reducere jordmobiliteten i de traditionelle jordfordelingssager⁶⁾. På den anden side vil de samtidig nødvendiggøre en øget fremtidig opmærksomhed på arronderings- og strukturtilpasningsspørgsmålet og dermed påkalde behovet for en øget statslig styring af jordomlægningerne via statsligt formidlede jordpuljer gennem jordopkøb.

En række forhold peger således på, at behovet for anvendelsen af jordfordelingsplanlægningen i fremtiden vil forøges. Set i lyset heraf har det været projektets sigte at foretage en systematisk og videnskabelig undersøgelse af jordfordelingsplanlægningens indhold og metode. Projektet indleder således et forskningsarbejde, der bygger på en opsamling, systematisering og perspektivering af de erfaringer, der i praksis er indhøstet med gennemførelse af jordfordelingsplanlægning og -sager.

1.3 Problemer og målsætninger

I forlængelse af den foran diskuterede baggrund for projektet kan formålet sammenfattes til følgende:

Første hovedformål har været at ville foretage en videnskabelig indsamling og analyse af erfaringerne med at gennemføre jordfordelingsplanlægning.

Dette indebærer, at projektet belyser jordfordelingsinstituttets lokale organisation og rolle i landbrugserhvervets strukturtilpasning og i forlængelse heraf indsamle og udvikle viden til brug for den fremtidige og mere udbredte anvendelse af jordfordelingsarbejdets regulering af strukturudviklingen.

Det betyder ligeledes, at der indsamles viden om den anvendelse af jordfordeling i forbindelse med realiseringen af offentlig arealplanlægning, der har udviklet sig i en række jyske amter ved vejprojekter og andre offentlige anlæg. Her har jordfordeling vist sig under givne betingelser at være et smidigt og "landbrugsvenligt" instrument til bearbejdning af konflikter om arealanvendelsen mellem landbruget og andre arealinteresser.

Projektets andet hovedformål har været - i forlængelse af det første - at udvikle og beskrive metoder, som dels kan smidiggøre de nødvendige jordomlægninger, der er dikteret af landbrugserhvervets strukturudvikling, dels kan skabe forudsætninger for en systematisk varetagelse af andre arealinteresser i landbrugsområder på frivillighedens grundlag. Projektets perspektiv er dermed, at samtidig med en forbedring af landbrugets arronderingsforhold vil der kunne gennemføres en mere offensiv naturforvaltning med styrkelse af biotoper, læhegn, rekreative muligheder mv.

Projektets tredje formål har været at bedømme den foreslåede metodes juridiske og administrative konsekvenser med henblik på at identificere eventuelle behov for nødvendige lovgivningsmæssige og organisatoriske tiltag. Dette aspekt i forskningsprojektet har været aktuelt på grund af den siddende landbokommission under Landbrugsministeriet og det under miljøministeren nedsatte Arealudvalg. I perioden, hvor projektet er blevet gennemført, er det blevet yderligere aktualiseret som følge af en række enkelte initiativer til beskyttelse af visse areal- og naturressourcer, samt som følge af Regeringens strategi om de marginale jorder⁷⁾.

Et af de centrale og afsluttende spørgsmål at besvare bliver således: Hvorvidt og hvordan kan principperne i jordfordelingsplanlægningen generelt anvendes i forhold til en aktiv miljø- og naturgenopretningsindsats i det åbne land, som samtidig tilgodeser landbrugserhvervets behov for strukturtilpasning.

Konkret bliver opgaven således at påpege, hvorledes jordfordelingstraditionen vil kunne udvikle sig fra snæver arronderingsforbedring til at blive et multifunktionelt redskab for planlægningen i det åbne land.

1.4 Jordfordelingslovens historiske baggrund

Metoden i jordfordelingsplanlægningens arealomlægninger har historiske rødder tilbage til Udskiftningsforordningen fra 1781, der udgjorde en væsentlig del af landboreformerne fra dette årti.

Udskiftningen bestod hovedsagelig af to elementer:

- Ophævelse af landsbyernes dyrkningsfællesskab
- Samling af de enkelte landsbygårders jorder i få felter omkring bygninger, eventuelt formidlet via udflytninger af ejendomme (stjerne-, blok- eller båndudskiftning).

Det andet element i udskiftningen med at samle jorderne så meget som muligt i rationelt formede figurer og i så tæt en afstand til bygningerne som muligt er i dag jordfordelingsplanlægningens centrale sigte. Allerede i Udskiftningsforordningen blev det formuleret som ideal, at ingen agerjord burde ligge mere end 1500 alen (942 m) fra bygningerne⁸, hvilket siden har været et vigtigt element i jordlovgivningen.

Jordfordelingstraditionen, som vi kender den i dag, udspringer af de særlige behov for strukturforbedringer i det sønderjyske landbrug, som kunne konstateres efter genforeningen i 1920.

Baggrunden for denne forskel mellem Sønderjylland og det gamle land skyldtes for det første, at den omstrukturering af landbruget, som fandt sted i resten af landet i slutningen af 1700-tallet med udskiftningen, ikke fandt sted i hertugdømmerne Slesvig-Holsten. Her havde der tidligere været gennemført en udskiftning, men knap så gennemgribende som følge af den manglende udflytning af landbrugsbygninger fra landsbyerne.

For det andet havde indflydelsen fra den tyske jordlovgivning i perioden 1864-1920 betydet en anden udvikling i arronderingsstrukturen end i resten af landet. I den tyske lovgivning kunne der frit udstykkes jordstykker ved ejerskifte, hvilket særligt i forbindelse med familiehandler indebar, at ejendomme blev splittet op i mindre enheder - jordlodder - mellem arvingerne. De kommende generationer startede så med en bygningsparcel og byggede bedriften op gennem spredte jordkøb.

Ligeledes som følge af den tyske periode blev det "nordslesvigske eller sønderjyske" landbrug ikke omfattet af de forandringer i den danske landbrugsproduktion, der i slutningen af forrige århundrede førte til en markant udvikling fra overvejende vegetabilsk til overvejende animalsk produktion.

Disse forhold førte til, at Rigsdagen i 1924 vedtog en særlovgivning om foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landbrugsejendomme i

Sønderjylland⁹⁾. Loven indebar, at der kunne udbetales støtte til frivillige jordomlægninger dels som afgiftsfritagelse, dels som statslån til udflytning og opførelse af nye bygninger. Arbejdet blev ledet af en særlig nedsat jordfordelingskommission.

En tilsvarende særlovgivning for dele af Ribe Amt blev vedtaget i Rigsdagen i 1931¹⁰⁾. Loven tog særlig sigte på tidligere markarealer (ca. 16000 ha.), der var udskiftede og tidligere havde været udsat for oversvømmelser. Nybyggede diger havde imidlertid ændret denne situation, og der var behov for en mere hensigtsmæssig jordfordeling som følge af dette. Ordningen var mere begrænset og betød, at der kunne opnås afgiftsfritagelse for skøder, pantsætnings- og pantefrigørelsesdokumenter, når en kommunalbestyrelse kunne godtgøre, at jordomlægningerne var til gavn for arrondissementet.

I 1934 blev den sønderjyske særlovgivning skærpet¹¹⁾. Der blev indført begrebet kendelse, der kan afsiges af en kommission nedsat af landbrugsministeren. En sådan kendelse kan afsiges af jordfordelingskommissionen, hvis der er tilslutning blandt den overvejende del af lodsejerne. De lodsejere, der ikke giver tilslutning til planen, kunne tilpligtes at deltage med op til 10% af deres ejendom under forudsætning af, at der udlægges erstatningsarealer med samme værdi og adgangsforhold. I forbindelse med denne ændring blev der samtidig skabt mulighed for, at landmænd, der flytter ejendommens bygninger, kan opnå udflytningslån. Disse bestemmelser blev i øvrigt forbedret senere i 1940.

I 1941 blev anvendelsen af denne særlovgivning for Sønderjyllands område gjort mulig for resten af landet. Dette skete gennem vedtagelsen i Folketing og Landsting af et såkaldt tillæg til den sønderjyske særlovgivning¹²⁾. Der kunne så efter behov indsættes en jordfordelingskommission for hver amtsrådsreds. Det blev i forbindelse med vedtagelsen i Folketinget fastlagt som supplerende lovmotiv at give mulighed for at foretage en omdeling af jord på grund af landindvinding eller andre årsager. Dette "udvidede" anvendelsesområde for jordfordelingsarbejdet i tilknytning til landvindingsarbejderne havde sammenhæng med en række beskæftigelsesfremmende initiativer, der blev gennemført af Folketinget i samme periode.

I 1949 blev jordfordelingsloven atter ændret. Denne gang med en mere omfattende ændring, som betød, at det blev samme lovgrundlag for hele landet. Ændringen var et led i et større landbrugspolitisk forlig, hvor ændringen af jordfordelingsloven blev medtaget som følge af stor tilfredshed med foregående gennemførte projekter, og fordi der administrativt havde været forberedt ændringsforslag. Initiativet til disse ændringsforslag havde bl.a. været en henvendelse fra landinspektørforeningen med forslag til tekniske forbedringer af berigtigelsesproceduren.

Loven fra 1949 - som i realiteten ligger til grund for den lovgivning, der eksisterer i dag - betød følgende ændringer:

- kun én lov for hele landet
- mindre jordfordelingssager gennemføres helt uden kommissionens medvirken-
de¹³⁾
- kommissionerne suppleres med et realkyndigt og matrikelkyndigt medlem
- lodsejerne kan tilpligtes til at indgå med 15% af deres ejendom mod udlæg af er-
statningsarealer
- særskilt beliggende ubebyggede og ubeplantede lodder på op til 3 ha. boniteret
areal¹⁴⁾ kan inddrages helt under jordfordelingen uden udlæg af erstatningsarea-
ler, hvis de er uden erhvervsøkonomisk betydning for ejeren
- forbedring af muligheden for optagelse af lån til udflytnings- og jordkøbsformål.

I 1955¹⁵⁾ blev der foretaget en række procedurelle forbedringer af jordfordelingslo-
ven, der indebar følgende mindre ændringer:

- øgning af "tvangsgrænsen fra 15% til 25%" af en lodsejers ejendom mod udlæg af er-
statningsarealer
- krav om afholdelse af indledende lodsejermøde til nedsættelse af udvalg valgt af et
flertal blandt de fremmødte
- at der skal gennemføres en vurderingsforretning for at fastlægge jordernes ombyt-
ningsværdi.

Denne lovgivning fra henholdsvis 1949 og 1955 har været gældende siden og kun
omfattet af mindre tilsyneladende uinteressante tekniske ændringer i perioden si-
den.

Disse tekniske ændringer var i

- 1971: Bestemmelserne om statslån i forbindelse med jordfordeling blev overført til
den almindelige udlånslov¹⁶⁾.
- 1975: Ajourføring af beløbsgrænser, for hvilke lodsejere må tåle erstatning i
penge, hvis jord ikke er til stede til at kunne vederlægge afgivet jord med andet
jord.

Ligeledes omfattede lovændringen, at en vurderingsforretning kan undlades, hvis
forholdene taler for dette. Der blev indført en fast procedure til fastlæggelse af
uklare adkomstforhold og endelig indført en bestemmelse om, at den foreløbige
kendelse kan tinglyses pantestiftende, hvilket skulle reducere problemerne med
lang behandlingstid af den matrikulære berigtigelse¹⁷⁾.

- 1982: Arbejdet overføres fra de hidtidige jordfordelingskommissioner og udføres af jordbrugskommissioner, der samtidig reduceres i antal, således at der bliver én i hver amtskommune¹⁸).

Set snævert og kun på jordfordelingslovens ændringer synes der kun at være forekommet udviklingsinitiativer og -arbejde af snæver teknisk karakter omkring loven og dens administration. I et historisk perspektiv, som dette afsnit tilstræber at inddrage, er det imidlertid nødvendigt at se lidt på det "politiske miljø" - forstået som Folketingsdebatter og organisationsinitiativer - omkring jordfordelings- og landbrugslovgivningen. Her er der særlig to forhold, som kan have interesse ud fra en belysning af problemstillingen omkring en kommende udvikling af jordfordelingsarbejdet, der afslutningsvis diskuteres i denne afhandlings anden del, kapitel 4. De to forhold er for det første **"En aktiv jordpolitik"** og for det andet spørgsmålet om **"Relationerne til vejlovgivningen"**.

Med hensyn til den aktive jordpolitik havde ændringen af jordfordelingsloven i 1971 til formål at samle lovbestemmelserne vedrørende jordkøbslån i en lov. Jordfordelingsloven skulle således alene være en "teknisk lov", mens de "jordmobilitetsfremmende" midler som jordkøbslån, offentlige arealopkøb og offentlig forkøbsret på landbrugsejendomme, samt den statslige jordfond skulle være hjemlet i udlånsloven. Den fremtidige anvendelse af den statslige jordfond som arealopkøber til strukturtilpasnings- og udviklingsformål spillede således en væsentlig rolle i debatten. Det blev eksplicit angivet som motiv for ændringsforslaget, "at det stiller yderligere midler til rådighed for Jordfonden, således at denne kan aktivere sin virksomhed med det formål at sikre den bedst mulige arrondering i forbindelse med strukturumlægning og jordfordeling"¹⁹).

Sigtet med at tildele Jordfonden en mere aktiv rolle i sikringen af en fortsat god arrondering og strukturtilpasning i landbrugserhvervet blev ikke blot fortsat, men også udvidet ved en ændring af udlånsloven i 1971²⁰). Landbrugsministeren og dermed Jordfondens mulighed for ejendoms- og arealopkøb gennem aftale og med anvendelse af forkøbsret blev udvidet, således at det ikke kun gjaldt lokale strukturforbedringsformål isoleret, men også en række andre, mere integrerede formål. Hensigten var at tilvejebringe grundlaget for en mere aktiv jordpolitik med henblik på skabelse af en mere hensigtsmæssig jordfordeling. Dette indebar ifølge lovmotiverne også hensyntagen til behovet for en reduktion af det samlede landbrugsareal som følge af EFs overproduktion og til bevarelse af landskabet og af det landskabelige miljø. Denne ændring af udlånsloven skulle ifølge lovmotiverne i øvrigt ses i sammenhæng med "lov nr. 230" om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål, der blev vedtaget samme forår. Mens denne lov nr. 230 har fået en vigtig betydning i Miljø-

ministeriets arealforvaltning, er det imidlertid karakteristisk, at intentionerne bag ændringen af udlånsloven aldrig er søgt realiseret eller udviklet af Landbrugsministeriet siden²¹⁾.

Relationerne til vejlovgivningen blev allerede diskuteret i Landbokommissionen af 1960²¹⁾. Baggrunden var, at der allerede i 60'erne blev gennemført jordfordeling i forbindelse med nyetablering af overordnede vejanlæg i en række jyske amter. Her havde erfaringerne været gode med hensyn til både samarbejdet på grundlag af den eksisterende lovgivning og resultaterne. På baggrund af dette blev det indstillet fra Landbokommissionen, at reglerne med hensyn til jordfordeling i forbindelse med vejanlæg blev taget op til revision, og ligeledes at der blev indledt forhandlinger med Ministeriet for Offentlige Arbejder.

I forbindelse med ændringen af "udlånsloven" i 1971, der er diskuteret ovenfor, blev det fremhævet i landbrugsministerens fremlæggelsestale, at en revision af jordfordelingsloven i forhold til vejlovgivningen skulle finde sted i kommende Folketingsamling. Denne fandt imidlertid ikke sted²³⁾.

Ved ændringen af jordfordelingsloven i 1975 blev fra Folketingets side efterlyst en revision med det sigte at klargøre forholdene til vejlovgivningen. På et udvalgs spørgsmål til landbrugsministeren svarede denne, at dette først og fremmest ville kræve ændringer i vejlovgivningen²⁴⁾. Med dette svar løftede landbrugsministeren lidt af sløret for problemet, nemlig at der var en række vanskelige problemer med Ministeriet for Offentlige Arbejder om afgrænsningen af de indbyrdes kompetence spørgsmål.

Forhandlinger om dette spørgsmål førte til, at der i efteråret 76 blev fremlagt lovforslag i Folketinget om ændring af fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom²⁵⁾. Det færdigforhandlede forslag mellem organisationer og ministerier blev således alene et spørgsmål om nogle tilføjelser til "statsekspropriationsloven", der kun vedrørte motor- og hovedlandevejsstrækninger. Forslaget kom imidlertid ikke til førstebehandling, hvilket heller ikke skete ved genfremsættelsen i 77. Først da det blev fremsat tredje gang i 1980, blev det vedtaget i 1981.

Behandlingen af jordfordelingsspørgsmålet ved amtsveje eller ved andre offentlige anlægsprojekter foreligger der i skrivende stund ikke nogle retningslinier for²⁶⁾.

1.5 Begrebet "god jordfordeling".

Begrebet jordfordeling kan traditionelt anvendes i to betydninger. I dette projekt anvendes det som begreb for den proces, der finder sted, når jorder omlægges mellem en flerhed af landbrugsejendomme og dermed skifter ejer. Jordfordeling forstås hermed som en forandringsproces, hvor en situation eller tilstand afløser en anden. Hermed er også projektets problemstilling konkretiseret, da denne fokuserer på indholdet og elementerne i denne forandringsproces²⁷⁾.

Den anden betydning af begrebet jordfordeling ligger i betydningen "eksisterende fordeling af jorden", hvilket peger på en **tilstand**. Dette indebærer i traditionel forstand, at der fokuseres på en øjeblikkelig eller en ønsket fremtidig anden fordeling med hensyn til afstand mellem bygninger om markfelt, markform og -størrelse. Hvorvidt tilstanden i den eksisterende størrelsesfordeling også omfattes af denne traditionelle opfattelse er et åbent spørgsmål, der ikke her skal gøres til genstand for en udtømmende diskussion²⁸⁾.

Ved en indkredsning af begrebet "god jordfordeling" er det væsentligt at fastholde disse distinktioner mellem forskellige betydninger af begrebet jordfordeling.

Den hidtidige danske forskningsindsats vedrørende kvalitetsvurderinger af den eksisterende jordfordeling har i det væsentligste kun berørt tilstandsaspektet og omfattet i alt tre projekter, der er gennemført siden 1955.

Det første projekt er Birger K. Møllers "Driftsøkonomiske Undersøgelser vedrørende Landbrugets Arronderingsforhold" fra 1955. Dette projekt belyste to forhold: For det første arronderingsforholdenes indflydelse på driftsforholdene og for det andet arronderingsforholdenes indflydelse på driftsøkonomien målt ved regnskabsresultaterne²⁹⁾. Arronderingen blev karakteriseret som "bedre, middel eller dårlig" ud fra en række udvalgte parametre som lodantal, transportafstand mv.³⁰⁾.

Resultaterne af arronderingens indflydelse på driftsforholdene var:

- Dårligere arrondering resulterer i en tendens i retning af mindre arbejdskrævende afgrøder og en mere ekstensiv drift.
- Ved dårligere arrondering ses en tendens til mindre husdyrhold.
- Ved dårligere arrondering er arealmængden udlagt til varigt græs relativt større.
- Ved dårligere arrondering er der en tydelig tendens til nedgang i kunstgødningforbruget.

Resultaterne af arronderingens indflydelse på driftsøkonomien var:

- Bruttoudbyttet for såvel planteproduktion som husdyrproduktion har sammenhæng med og falder med dårligere arrondering, dog med to modifikationer:
 - For det første har arronderingen en større betydning for mælkeproducerende ejendomme, og
 - for det andet har ejendomme med en dårligere arrondering et større andet "udbytte af kvæg".
- Alle driftsomkostninger beregnet i kr./ha for løn, indkøbt foder, kunstgødning, inventar, bygninger mv. er faldende med dårligere arronderinger.
- Driftsresultatet er stigende ved bedre arrondering målt både ved nettoudbytte (bruttoudbytte minus driftsomkostninger) og ved indtægt af gældfri ejendom.

Det andet projekt vedrører arbejdstidsforbruget ved forskellige markformer og -størrelser og blev gennemført ved De Landbrugstekniske Undersøgelser i årene 1966-69³¹⁾.

Resultatet af disse undersøgelser var:

- Generelt er arbejdstidsforbruget aftagende med stigende markstørrelse, og ved størrelser over 8 ha. er det ikke muligt at måle forskelle ved forskellige former.
- For mindre markstørrelser er arbejdstidsforbruget ved markarbejdet som harvning, tromling, spredning af kunstgødning og sprøjtning kun i mindre grad afhængig af markstørrelsen, mens arbejder som såning, mejetærskning og pløjning er mere afhængig af markstørrelsen.

Det tredje projekt, der er en undersøgelse af de arbejdsmæssige og driftsøkonomiske konsekvenser ved en i 1980-81 gennemført jordfordeling, er samtidig den eneste nyere jordfordelingsundersøgelse³²⁾. Dette projekt blev gennemført i et samarbejde mellem Landbrugsministeriet og Statens Jordbrugsøkonomiske Institut og beskrev konsekvenserne i den nye tilstand, der var resultatet af jordfordelingssagens jordomlægninger. Resultatet af projektet, der blev gennemført som en interviewundersøgelse, kan sammenfattes til følgende:

- Arbejdskraftbehovet pr. ha. steg ved jordfordelingen som følge af en ændring af afgrødevalget over imod mere arbejdskrævende afgrøder.
- Arbejdskraftbehovet ved staldarbejdet var steget som følge af stigningen i dyreantallet for såvel malkekøer som svinebesætninger.
- Jordomlægningerne har resulteret i en stigning i mælkeproduktion, grovfoderhøst, men fald i "nettoeksport i korn".
- Det samlede økonomiske resultat for de deltagende ejendomme viser en stigning i dækningsbidraget på ca. 9% som følge af den generelle intensivering af produktion.

Sammenfattende om resultaterne af disse tre "tilstands-orienterede" undersøgelser kan formuleres følgende tommelfingerregler om betydningen af arronderingsforholdene:

1. Dårlig arrondering (større afstand mellem bygninger og mark, mindre og flere lodder) hænger sammen med en mere ekstensiv arealanvendelse.
2. God arrondering (mindre afstand mellem bygninger og mark, større og færre lodder) hænger sammen med en mere intensiv arealanvendelse.
3. Arronderingsforbedringer resulterer i en mere intensiv arealanvendelse - både som vegetabilsk og som animalsk produktion.

Som præciseret ovenfor fokuserer dette projekt på planlægningsprocessen, hvilket fordrer en anden indfaldsvinkel til begrebet "god jordfordeling". Dette indebærer, at der fokuseres på begivenheder og på deltagere i processen, og med dette som grundlag diskuteres i det følgende en "aktør-orienteret" beskrivelse af begrebet god jordfordeling. Denne bygger på en forståelse af jordfordelingssagen som en planlægningsproces med forskellige "aktørinteresser" hos deltagerne, hvilket implicit lægger op til en mere nuanceret forståelse af jordfordelingsinstituttet end blot som et redskab til at gennemføre arronderingsforbedring isoleret blandt et antal landbrugsejendomme.

Deltagelse i jordfordelingssager er i Danmark kendetegnet ved en udstrakt grad af frivillighed, der tilgodeses ved, at der tages udgangspunkt i den enkelte deltagers fremtidsønsker og muligheder for forbedringer. Dette betyder, at beskrivelsen af "god jordfordeling" kan foretages ud fra det samlede fremtidsperspektiv hos den enkelte deltager og de fordele, der for ham/hende er forbundet med at deltage. Tilsvarende med de offentlige myndigheder, der på forskellig vis kan være involveret i jordfordelingssagens planlægning eller berigtigelse³³).

Jordsælgerne: Er interesseret i at afhænde jord til en jordfordelingssag, fordi de herved opnår et afgifts- og omkostningsfrit salg af deres jord. Herved får de den rene jordpris for de afståede arealer, uden fradrag af nogen art. Dette betyder dog, at prisniveauet - alt andet lige - kan være noget lavere i jordfordelingssager, end tilfældet er i "enkeltsagshandler".

Er der tale om jordsælgere, der nedlægger deres ejendom, får de herved etableret en frit omsættelig ejendom uden landbrugspligt, uden at skulle have omkostninger forbundet hermed.

Er der tale om jordsælgere, der kun afhænder en del af deres jord til jordfordelingen - såkaldte "nedtrappere" - opnår disse et skattefrit provenu ved en sådan delvis af-

trapning i modsætning til ved bortforpagtning, hvor forpagtningsindtægten er skattepligtig.

Jordkøberne: Er interesseret i at købe jord via jordfordelingssager, fordi de herved erhverver arealer til en relativt lav jordpris og uden omkostninger, de ellers selv skulle betale ved jordsupplering. Motivet til at købe jord kan være mangfoldigt og være begrundet i ønsker om såvel struktur- som miljøtilpasning og ønsket om at kunne sikre sig maksimale udviklingsmuligheder³⁴).

Jordbytterne: Er interesseret i at deltage, fordi de gennem de planlagte jordomlægninger kan få en ejendom med en bedre arrondering, der uden nettoudgifter kan være steget ganske meget i såvel brugs- som salgsværdi.

Primærkommunerne: Kan være interesseret i at deltage som lodsejer i en jordfordelingssag, fordi de herved kan afstå overflødig erhvervede arealer eller tilkøbe andre, således at der samtidig tages hensyn til de berørte landmænd med fremskaffelse af erstatningsarealer. Den fremtidige anvendelse kan være byudviklingsformål el. lign.

Herudover kan kommunerne være interesseret i, at der via den efterfølgende udstyknings sag kan ske en matrikulær udskikkelse af "ikke-udlagte" offentlige veje³⁵).

Vejbestyrelserne: Kan være interesseret i effekterne af de arronderingsforbedrende jordomlægninger, da disse dels kan medføre overflødigiggørelse af overkørsler mellem mark og offentlig vej, dels kan nedbringe omfanget af den langsomkørende landbrugstrafik på offentlig vej. Dette forhold spiller en særlig rolle ved overordnede og adgangsbegrænsede veje, men har dog også betydning ved kommuneveje.

Matrikeldirektoratet, der er en del af Landbrugsministeriet med ansvar for registreringen af landets faste ejendomme, opnår ved gennemførelse af den efterfølgende matrikulære berigtigelse af jordfordelingssagen, at der sker en nymåling af skel og delvis en forbedring af referencenettet.

Dommerkontoret: Opnår den fordel ved jordfordelingssagerne, at der sker en udrensning og opdatering af gamle tingbogsattester som eksempelvis servitutter, vejrettigheder, adkomstforhold etc.

Privatpraktiserende landinspektører: I amterne uden for Sønderjyllands Amt er det overvejende praktiserende landinspektørfirmaer, der forestår planlægningen.

Disse har i kraft af planlægningshonoraret og den efterfølgende matrikulære sag - som disse firmaer almindeligvis overtager - en kontinuerlig og fleksibel arbejds- mængde, der som en buffer kan indpasses mellem de øvrige aktiviteter i den enkelte praksis.

Denne "aktør-baserede" beskrivelse af, hvad der er "god jordfordeling", peger såle- des på, at gennemførelse af jordfordelingssager er en særdeles sammensat planlæg- ningsopgave, der ikke lader sig løse ved isolerede tiltag til at optimere afstands- og arronderingsforholdene. Hermed er også indirekte leveret oplægget til dette pro- jekts indkredsning af begrebet god jordfordeling. Dette har som grundlæggende ide- al, at god jordfordeling er til stede, når heltidslandbruget er sikret udviklingsmulig- heder i et område på en sådan måde, at identificerbare miljø- og naturressourcehen- syn samtidig er varetaget maksimalt.

1.6 Teoretisk grundlag for formulering af problemstillingen

Projektets grundlæggende sigte med erfaringsopsamlingen og perspektiveringen af den danske jordfordelingspraksis bygger på forestillingen om, at netop den partecipative planlægningsmetode i forhandlingsprocessen er velegnet til bearbejdning af fremtidige planlægningsbehov i det åbne land, som rækker ud over det snævre sigte med jordfordelingsloven om at forbedre arronderingen for landbrugsejendomme.

Forestillingen om disse potentialer i jordfordelingsplanlægningen har inspiration i og udspringer af en række teoretiske studier af udviklingen i det danske fysiske planlægningssystem gennem halvfjerdserne og særlig i den forbindelse studier af spillet mellem landbrugssektorens forvaltningsområder. En væsentlig konklusion på disse studier har været, at sektoriseringen i arealforvaltningen og især mellem miljø- og landbrugssektoren har haft vidtrækkende konsekvenser og blokeret for udviklingen af en samordnet og handlingsorienteret åben-landplanlægning³⁶⁾.

På den ene side blev der gennem 60'erne og 70'erne fra Landbrugsministeriet formuleret ideer om, hvorledes jordfordelingsarbejdet, landbrugets strukturtilpasning og den øvrige naturbeskyttelses- og bebyggelsesregulerende lovgivning kunne kædes sammen til mere konstruktive synspunkter og målsætninger for reguleringen af landbrugserhvervets udvikling³⁷⁾.

Men disse synspunkter blev forladt og ikke videreudviklet på trods af, at der i Folketinget var vedtaget lovforslag herom til udvikling af en planlægningsbaseret aktiv jordpolitik i 71 og 73. I stedet blev jordfordelingsloven alene administreret som en støtteordning for landbrugserhvervet og har helt op til de sidste par år haft en tilbagetrukket position i den samlede regulering af landbrugserhvervets udvikling.

Det har været kendetegnende for landbrugssektoren gennem 70'erne og 80'erne, at tilløbene til at ændre på og udvikle forvaltningsstrukturen ikke er blevet gennemført, og at dette har medvirket til at fastholde den traditionelle centralstatslige enkeltsagsbehandling uden væsentlig inddragelse af planlægningsovervejelser. Landbrugsloven har overvejende fokuseret på erhvervsregulering og begrænsning af ejendomsstørrelser, og støttelovgivningen haft til formål at fremme en strukturudvikling, der ikke har været reguleret af landbrugsloven³⁸⁾.

På den anden side skete opbygningen af den sammenfattende fysiske planlægning via planlovreformens tre etaper og det åbne lands sektorplaner³⁹⁾ uden nogen sammenkobling med landbrugsforvaltningen, der dog fortsat administrerede den lovgivning med væsentligst betydning for den største del af det åbne land.

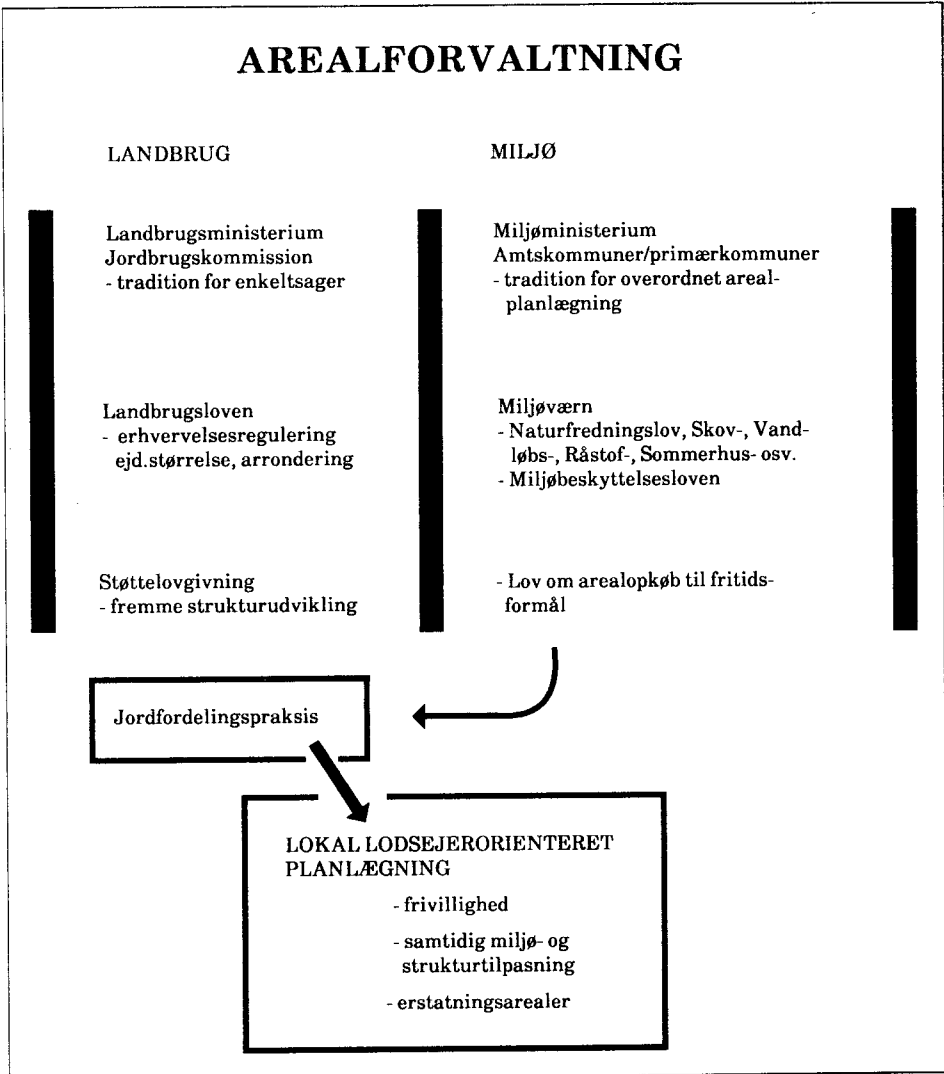


Fig. 1.5.1. Sektoriseringen i arealforvaltningen set i forbindelse med projektets formål og målsætning.

Den sammenfattende fysiske planlægning blev ressortmæssigt samlet i Miljøministeriet, der i overensstemmelse med kommunalreformens intentioner udlagde behandlingen af enkeltsager og detailstyring til de primær- og amtskommunale råd. Gennem rammestyringen og region-, kommune- og lokalplaner blev der skabt en tradition for overordnet styring via arealplanlægningen.

I samme periode blev en række love, der generelt vedrørte udnyttelse og beskyttelse

af miljø- og naturressourcerne - miljøværn - vedtaget eller udbygget⁴⁰). Disse blev for alle ressortmæssigt placeret under Miljøministeriet og for de flestes vedkommende tilpasset kommunalreformens principper om udlægning af sagskompetencen.

Tilløbene til at samordne relationerne mellem landbrugs- og miljøsektoren blev ikke udviklet, og situationen i dag er, at administrationen af landbrugsloven og den tilknyttede støttelovgivning ikke koordineres med den sammenfattende fysiske planlægning og den tilhørende sektorlovgivning og omvendt. De to forvaltningsområder med tilhørende myndigheder opfatter i dag hinanden snarere som "respektive modstandere end som medspillere"⁴¹).

Ganske vist blev det ved ændringen af landbrugsloven i 78 vedtaget, at der skulle udarbejdes en amtskommunal landbrugsplanlægning, der på lige fod med andre sektorplaner for det åbne land skulle samordnes i regionplanlægningen og ligge til grund for kommune- og lokalplanlægningen. Men landbrugsplanlægningen blev adskilt fra og fik - bortset fra administrationen af landbrugspligten ved landbrugsarealers overgang til andre formål - ikke nogen sammenhæng med den landbrugsministerielle enkeltstatsbehandling⁴²).

I lyset af denne diskussion af arealforvaltningens sektorisering kan projektets sigte beskrives som spørgsmålet om, hvilke elementer i den eksisterende jordfordelingspraksis der kan danne grundlag for udviklingen og implementeringen af en lokal lodsejerorienteret planlægning i det åbne land, som bygger på frivillighed, samtidig miljø- og strukturtilpasning samt princippet om fremskaffelse af erstatningsarealer til heltidslandmænd.

Disse muligheder eller potentialer hænger sammen med, at væsentlige karakteristika ved jordfordelingsplanlægningen antages at have lighed med lokal sammenfattende fysisk planlægning. Denne rummer i sin kerne metoder, der vedrører struktureringen af de fremtidige fysiske omgivelser og med praktiske muligheder for at gå på tværs af sektorer og eksisterende forvaltningsbarrierer⁴³). Og netop fordi den fysiske planlægning traditionelt er konkret, lokalt styret og helhedsorienteret, kan den antages at have ligheder med jordfordelingsplanlægning i praksis. Imidlertid må det forventes, at der i praksis vil kunne iagttages modsætninger mellem denne praksis og den traditionelle landbrugsministerielle forståelse af jordfordelingsinstituttets formål⁴⁴).

Forestillingen om, at jordfordelingsplanlægningen rummer disse potentialer, hænger sammen med den måde, hvorpå selve planlægningsprocessen er organiseret. Der er tale om, at processen gennemføres af en professionel og til opgaven engageret

planlægger, der også er uafhængig af lokale interesse modsætninger mellem lodsejere og af de forskellige modsætninger, der kan optræde imellem forskellige myndigheder i spørgsmålet om ønskelige lokale forhold. Om denne adfærd hos professionelle praktiske fysiske planlæggere skriver Donal A. Schon⁴⁵⁾:

"They may position themselves in the neutral space between regulators and regulated, functioning as mediators who convene interested parties, helping them to understand one another's position, to identify common interest, or to fashion an acceptable compromise."

Det kan således antages, at det netop er planlægningens organisering, der bevirker, at der i jordfordelingssagerne søges gennemført de maksimale kompromismuligheder mellem de lokale landmænds fremtidsønsker og inddraget forhold i jordfordelingssager ud over de alene arronderingsforbedrende omlægninger af jorder mellem eksisterende landbrugsejendomme.

Denne organisering indebærer samtidig, at den konkrete tilrettelæggelse af planlægningsprocessen formes af den enkelte planlægger, der i afgørende grad kan præge indhold og form i planlægningsforløbet inden for de formelle rammer omkring dette. Det hedder herom videre hos Schon⁴⁶⁾:

"A professional role places skeletal on a practitioner's behavior, but within these constraints, each individual develops his own way of framing his role. Whether he chooses his role frame from the profession's repertoire, or fashion it for himself, his professional knowledge takes on the character of a system. The problems he sets, the strategies he employs, the fact he threat as relevant, and his interpersonal theories of action are bound up with his way of framing his role."

Der peges her på, at indflydelsen fra planlæggerens person forstået som dennes værdigrundlag og væsentlighedskriterier kan betyde forskelle i den konkrete tilrettelæggelse af planlægningsprocessen i de enkelte sager⁴⁷⁾. På denne baggrund kunne det indledningsvis forventes, at der ved undersøgelsen af jordfordelingspraksis i årene 1970-84 kunne efterspores sådanne forskelle.

Disse synspunkter på den professionelle planlæggeres funktion ligger på linie med nyere danske forskning om betydningen af professionelle grupperes indflydelse på byplanlægningen og -bygningen⁴⁸⁾.

Tim Knudsen skriver herom:

"... for urimeligt at forsøge at reducere de professionelle til kun at være formidlere af partikulære interesser. De er også bærere af civilisatoriske intentioner ..."

Han sigter hermed til, at liberale professioner udover at lave eksempelvis planlægning for at løse en bestemt formålsfastlagt opgave også søger at lave planlægning i overensstemmelse med deres egne faglige idealer og med udgangspunkt i et ønske om at lave gode løsninger, der skaber tilfredshed hos brugerne. Denne "civilisatoriske tendens" har ifølge Knudsen været er overset fænomen i den danske byplanforskning.

På tilsvarende vis kan det teoretisk og indledningsvis antages, at netop jordfordelingsplanlægningens potentialer hænger sammen med disse intentioner og egenskaber hos professionelle planlæggere. Disse udmønter sig ved, at planlæggeren vil søge at inddrage bearbejdningen af andre arealorienterede problemer i planlægningsprocessen end blot arronderingsforbedringen, alt afhængig af og i samspil med de lokale landbrugsstrukturelle problemer i jordfordelingsområdet.

1.7 Undersøgelsens metode og tilrettelæggelse

Baggrunden for projektets hovedformål om at foretage en systematisk og videnskabelig erfaringsindsamling og -analyse har været, at der er tale om et relativt uudforsket vidensområde uden nogen forskningstradition, og at den publicerede viden i øvrigt om at gennemføre jordfordelingsplanlægning i praksis har været stærkt begrænset⁴⁸).

Traditionelle forskningsidealer som statistisk baseret hypotesetestning, afgrænset teknologiudvikling eller videnskabsteoretisk teoriudvikling er ikke velegnede forskningsmetoder i en sådan situation, hvor mængden af skriftlig formuleret og tilgængelig viden og erfaring er begrænset. Og netop derfor er det eksplicite formål at indfange denne viden om jordfordelingstraditionen i praksis.

Som følge heraf har kravet til projektets metode været, at der tilrettelægges en relativ åben dataindsamlingsproces, der har givet muligheder for senere i forløbet at verificere de først antagne udgangspunkter, dels at udvælge områder og emner, hvor en særlig supplerende data- eller materialeindsamling og -analyse vil kunne foretages.

En sådan forskningsproces findes beskrevet hos Neergård (1985)⁵⁰, der beskriver **eksplorativ** forskning i forbindelse med - og som modstykke til - den hypoteseverificerende forskning. Denne opfattes som en række præcist definerede hypoteser, som forskningen søger at bekræfte eller afkræfte. Karakteristikken af eksplorativ forskning i forhold til den hypoteseverificerende kan beskrives således:

- den er hypotesefrembringende snarere end hypoteseverificerende
- den forsøger at beskrive og forstå snarere end at etablere årsagssammenhænge
- den bygger ikke på en færdig referenceramme eller teoribygning, men søger at nå frem til en udbygning af referencerammen som et resultat af forskningsprocessen
- den bygger på muligheden for inddragelse af få casestudier på bekostning af den signifikante sample
- den lægger vægt på de enkelte variabelers indbyrdes sammenhæng og struktur snarere end på de enkelte variable isoleret."

En sådan kvalitativ forskningsmetode er af særlig betydning i situationer, hvor forståelsen af det problem, der skal undersøges, er begrænset, og hvor der ved projektets start ikke foreligger præcis viden om de variable, der ideelt burde indgå i analysen af undersøgelsesfeltet.

I projektets forundersøgelsesfase blev det konstateret, at Landbrugsministeriets sta-

tistiske materiale ved jordfordelingssagerne i undersøgelsesperioden 79-84 var særdeles begrænset⁵¹⁾. Dette betød, at det ville blive nødvendigt at gennemføre en indsamling af udvalgte nøgledata for den enkelte sag for overhovedet at kunne identificere den praksis, der skulle undersøges via anvendelse af eksplorative og kvalitative metoder.

På baggrund heraf blev der tilrettelagt en forskningsproces, der bygger på såvel kvantitative som kvalitative metoder. Disse anvendes i en integreret proces til indsamling af data via forskellige kilder centralt i Landbrugsministeriets sagsarkiver og decentralt i den lokale planlæggerorganisation via spørgeskemaer og anvendelse af åbne interviews. Dette skal forstås således, at den centrale informationskilde i projektet er den lokale jordfordelingsplanlægger og hans erfaringer med gennemførelse af jordfordelingsplanlægning i praksis, men for at komme i kontakt med ham behøves nøgledata i Landbrugsministeriets jordfordelingskontor.

Projektets samlede arbejdsmetode kan på denne baggrund beskrives som "metode-triangulation"⁵²⁾, idet analysens emne undersøges eller bestemmes fra forskellige positioner - via forskellige metoder - der gensidigt supplerer - eller komplementerer - hinanden i forhold til at efterleve projektets formål.

Den konkrete tilrettelæggelse af dataindsamlingsfasen afspejler denne metodekombination og betød, at arbejdet blev gennemført efter en opdelt arbejdsproces i tre og delvis fire trin, der har været afviklet sideløbende⁵³⁾.

	1	2	3	evt. 4
	Indsamling af kvantitative nøgledata vedr. alle sager i perioden 79-84	Indsamling af kvalitative nøgledata vedr. alle sager i perioden 79-84	Indsamling af kvalitative data vedr. den lokale organisation	Indsamling af data vedr. udvalgte sager
Informationskilde	Jordbrugsdirektoratets sagsjournal	Jordfordelingsplanlæggeren	Udvalgte jordfordelingsplanlæggere	
Indsamlingsmetode	Registreringskema	Spørgeskema	Ustruktureret interview på basis af spørgeramme	
Lagringsmet.	dBASE III		WORDPERFECT	

Fig. 1.7.1. Oversigt over informationskilder, indsamlings- og analysemetode i projekt JOFOPLAN's forskellige dataindsamlingsfaser.

Den særlige kombination af en kvantitativ og kvalitativ undersøgelse betyder, at traditionelle EDB-analyseværktøjer til statistisk databehandling ikke er velegnede⁵⁴), da disse fordrer, at der alene indsamles information som numeriske størrelser eller forhåndskodificerede svaralternativer, for så vidt det drejer sig om kvalitative vurderinger. Der er derfor i projektet udviklet og afprøvet en undersøgelsesmetode via relationsdatabaseprogrammet dBASE III, der kan foretage en EDB-lagring af såvel numeriske data som kvalitative vurderinger lagret i tekststreng⁵⁵).

Dette gav mulighed for, at spørgeskemaet kunne udformes med helt åbne spørgsmål, hvor respondenter frit kunne anføre supplerende bemærkninger og samtidig foretage en lagring af hele svarematerialet i skemaet.

I dataindsamlingen skelnes der i trin 1 og 2 mellem henholdsvis kvantitative og kvalitative nøgledata med henholdsvis Landbrugsministeriets sagsjournaler og jordfordelingsplanlæggeren som informationskilde. Indsamlingsmetoden er henholdsvis et registreringskema og et spørgeskema med jordfordelingsplanlæggeren som respondent.

I dataindsamlingstrin 3 er informationskilden udvalgte jordfordelingsplanlæggere, der er respondenter ved gennemførelse af et ustruktureret interview på basis af en spørgeramme⁵⁶).

Den samlede metode i dataindsamlingsmetoden bygger på, at det kunne lade sig gøre at indsamle den ønskede information i Landbrugsministeriet og den lokale planlæggerorganisation. Dette forudsætter således en særlig aktiv indsats fra planlæggeren, der som respondent til skemaer/interview bidrager med dels alle de kvalitative oplysninger, dels medvirker ved indsamlingen af en stor del af de kvantitative data⁵⁷).

Med denne kombination af kvalitative og kvantitative analyser har det været hensigten at fastholde den kreative og hypotesefrembringende forskningsproces, der kendetegner anvendelsen af kvalitative metoder, og samtidig at fastholde det relativt store undersøgelsesmateriale, der ellers er forbeholdt rene statistiske analyser.

1.8 Dataindsamlingens gennemførelse og omfang

Dataindsamlingen blev indledt i september 1985 med gennemførelse af en forundersøgelsesperiode. I denne foregik der en identifikation af de relevante nøgledata til karakteristik af jordfordelingsarbejdet. Disse nøgledata blev afprøvet på fire jordfordelingssager og gav grundlaget for en revision af dataindsamlingsstrategien. Der blev ligeledes i denne periode gennemført interviews af nøglepersoner i Landbrugsministeriet og enkelte planlæggere.

I december gennemførtes en registrering af kvantitative nøgledata i 191 jordfordelingssager ved gennemgang af disse sagers journaler i Landbrugsministeriets Jordbrugsdirektorat. Denne registrering foregik på særligt udarbejdede registreringskemaer⁵⁸, der senere blev indtastet i projektets database⁵⁹.

Disse nøgledata gav mulighed for at udvælge de jordfordelingssager fra perioden 1979-84, hvor der havde været afholdt indledende møde med lodsejerne og dermed rejst en jordfordelingssag. Det drejede sig om 156 jordfordelingssager, og der blev medio februar 1987 udsendt spørgeskemaer til de 37 planlæggere, der havde forestået lodsejerforhandlingerne i disse sager⁶⁰.

Der blev returneret 118 af disse skemaer i udfyldt stand, hvilket er en svarprocent på 75%, hvilket må betragtes som tilfredsstillende⁶¹. Der var oprindeligt sat en svarfrist på en måned, men efter at flere af respondenterne anmodede om senere aflevering, blev dette udsat til ultimo april. Det sidste spørgeskema returneredes primo maj måned.

I marts og april 1986 gennemførtes som led i dataindsamlingstrin 3 interviews af 12 udvalgte planlæggere. Disse interview blev gennemført som intensive åbne interviews under en spørgeramme⁶². Den udvalgte gruppe af planlæggere repræsenterede en trediedel af antallet af samtlige aktive planlæggere i perioden, men i forhold til antallet af samtlige omlagte ha. i undersøgelsesperioden repræsenterede de 73%⁶³.

Dataanalyse og afrapportering herom har fundet sted i efterår 1986 og forår 1987. I samme periode er foreliggende materiale udarbejdet.

2. JORDFORDELINGSPRAKSIS 1979-84

2.1 Den lokale og regionale fordeling af jordfordelingsarbejdet

A. Indledning

Som led i projektets generelle målsætning om at indsamle erfaringerne med gennemførelse af jordfordelingsplanlægning er der foretaget en undersøgelse af den regionale og lokale fordeling af jordfordelingssagerne. Undersøgelsen er foretaget på grundlag af de indsamlede data, der er lagret i projektets database. I dette afsnit vil der blive redegjort for undersøgelsens resultater. Den nok væsentligste konklusion er, at det lokale lodsejerplanlagte jordfordelingsarbejde ikke er jævnt fordelt ud over landets forskellige amter, men der er tale om betydelige variationer.

B. Regional fordeling af jordfordelingsønskerne

Ønskerne om gennemførelse af jordfordelingssager fordeler sig ikke jævnt på landets amtskommuner, som det fremgår af nedenstående krydstabel. Her er jordfordelingssagerne fordelt på de enkelte amtskommuner og på de enkelte år i undersøgelsesperioden.

AMTSKOMMUNE	1979	1980	1981	1982	1983	1984	I alt	%
Nordjylland	5	4	17	8	24	16	74	42
Viborg	5	6	3	4	3	2	23	13
Århus	2	0	3	6	3	1	15	8
Ringkøbing	1	1	0	0	1	4	7	4
Ribe	2	5	3	2	4	9	25	14
Sønderjylland	4	7	0	4	5	7	27	15
Vejle	0	0	0	0	1	0	1	0,5
Fyn	1	0	0	1	2	0	4	2
Hovedstadsrådets omr.	0	1	0	0	0	0	1	0,5
Storstrøm	0	0	0	0	0	0	0	0
Vestsjælland	0	0	0	0	0	0	0	0
Bornholm	0	0	0	0	0	0	0	0
HELE LANDET	20	24	26	25	43	39	177	100
I %	11,3	13,6	14,7	14,1	24,3	22,0	100	

Tabel 2.1.1: Fordeling af ønskede jordfordelingssager på de enkelte amtskommuner i perioden 1979-84.

Gennem undersøgelsesperioden konstateres en generel stigning i efterspørgslen efter jordfordelingssager. Af det samlede antal fremsatte ønsker gennem de pågældende 6 år er knapt halvdelen alene fremsat i 1983 og 1984. Der indtræder således en

markant stigning fra 82 til 83, hvor der er tale om en fordobling af det fremsatte antal ønsker om rejsning af jordfordelingssager. Fra 20 til 25-26 sager pr. år i 79-82 sker der en øgning til i alt 43 fremsatte ønsker i 1983. Denne udvikling kan generelt antages at hænge sammen med det øgede informationsarbejde, der blev indledt fra landbrugsministeriets side i 1982 med udgivelsen af en publikation om emnet samt øvrigt informationsmateriale.¹⁾

Et andet fænomen, som givetvis betinger denne udvikling, kan være en sammenhæng med landbrugskrisen, der topper i 1981 målt på antallet af tvangsauktioner og investeringsniveau.²⁾ Netop omkring dette tidspunkt kendetegnes fremtidsudsigterne for landbrugserhvervet af relativt dårlige fremtidige indtjeningsmuligheder som følge af faldende realpriser og højt renteniveau. Dette forhold kan have medvirket til, at ejendommene, der nogle år tidligere under positive landbrugsmæssige konjunkturer kunne have udgjort selvstændige bedrifter og dermed investeringsobjekter for yngre landmænd, på dette tidspunkt i højere grad betragtes som nedlægningstruede og derfor kan indgå som jordpulje i en jordfordelingssag.

Ved en vurdering af den amtslige fordeling af jordfordelingssagerne er det imidlertid karakteristisk, at de fremsatte ønsker fordeler sig særlig skævt.

Det er karakteristisk for perioden som helhed, at 85% af de fremsatte ønsker kan henføres til de 4 jyske amter Nordjylland, Viborg, Ribe og Sønderjylland. Inddrages Århus og Ringkøbing amt, repræsenterer disse 6 amter 97% af de fremsatte jordfordelingsønsker.

På øerne, der i alt repræsenterer 7 amtskommuner, er der i alt kun forespurgt efter 6 sager, og som det vil fremgå senere af Fig. 2.1.3, er endog kun 2 af disse gennemført.

Et andet særlig markant træk for situationen på øerne er, at der i 3 amter overhovedet ikke fremsættes nogle ønsker om rejsning af jordfordelingssager. I Storstrøms amt, Vestsjællands amt og på Bornholm er der således ikke fremsat nogle ønsker om jordfordeling overhovedet i undersøgelsesperioden.

Den eneste jordfordelingssag, der er rejst på Sjælland i undersøgelsesperioden, er sagen "Snoldelev", jr. nr. 4250 i Roskilde Amt, Ramsø Kommune. Sagen havde indledende møde i 1981. Udgangspunktet for dens rejsning var ønsket om afhændelse af jordfundsarealer. Imidlertid blev sagen henlagt som uigennemførlig i 1983. Der foreligger ingen nærmere begrundelse for dette i sagsmaterialet, og den pågældende planlægger er ikke længere ansat i Landbrugsministeriet.

Det er karakteristisk, at der i 1982 i Nordjyllands amtskommune fremsættes i alt 17 ønsker om gennemførelse af jordfordelingssager, mens der i de 2 foregående år kun

var tale om 4-5 sager pr. år. Denne markante stigning i de fremsatte ønsker forbliver på det høje niveau i resten af undersøgelsesperioden og er dermed grundlaget for, at Nordjyllands amt for hele undersøgelsesperioden tegner sig for i alt 42% af de fremsatte ønsker i forhold til hele landet.

C. Fordeling på lokal planlæggerorganisation

Gennemførelsen af planlægningen i jordfordelingssagen gennemføres her i landet under principielt 3 forskellige former for lokal organisation bestemt af planlæggerens ansættelsessted.

I Sønderjyllands Amt er planlæggerne ansat i en regional statsforvaltning.³⁾ Denne betjener den amtslige jordbrugskommission med sekretariatsfunktioner, men administrerer også den såkaldte Jordfond, der i Sønderjylland har omfattende arealer i vedvarende beholdning (arealer med fredningsinteresser) og arealer i midlertidig beholdning (arealer til strukturforbedringsformål).⁴⁾ Gennemførelsen af jordfordelingsplanlægningen foregår således i et tæt samspil mellem Jordfondskommission og med offensiv inddragelse af Jordfondens arealer i jordfordelingssagens jordomlægninger.

I "det gamle land"⁵⁾, dvs. resten af landet, gennemføres planlægningsarbejdet i 2 forskellige organisationer:

Den ene er **statsansatte planlæggere** med tjenestested i Landbrugsministeriet (nu Jordbrugsdirektoratet, tidligere Statens Jordlovsudvalg), der gennemfører jordfordelingsplanlægning principielt i hele landet, men overvejende i de områder, hvor der ikke er planlægningsvante landinspektørfirmaer i forvejen. Gennemførelsen af jordfordelingsplanlægningen foregår således fra København med den undtagelse, at en planlægger opererer i hele den øvrige del af landet fra Thisted i Viborg amt.⁶⁾

Den anden lokale planlægningsorganisation er planlæggeren, der af Landbrugsministeriet på konsulentbasis engageres til at forestå og lede arbejdet. Dette har i undersøgelsesperioden 1979-84 udelukkende været **privatpraktiserende landinspektørfirmaer**. Selvom der principielt er mulighed for, at andre firmaer/organisationer kan anmodes om at forestå planlægningsarbejdet, har dette ikke været tilfældet i nogle af de undersøgte sager. Landinspektørfirmaers og landinspektørstandens arbejde med jordfordelingssager har historiske rødder tilbage til udskiftningen, husmandsudstykningsarbejde og udstykningsarbejde i forbindelse med større kulturtekniske arbejder i dette og forrige århundrede.⁷⁾ Landinspektørfirmaernes særlige tilknytning til administrationen af landbrugslovgivningen er begrundet i, at sager om omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme samt nedlægning af disse admi-

nistreres i en forvaltningsakt med den tilhørende udstykningssag, som kun kan ekspederes af en landinspektør med beskikkelse. I kraft af denne placering i landbrugsadministrationen har de praktiserende landinspektørfirmaer en særlig tæt føling med landbrugets strukturudvikling og i særdeleshed dennes effekt på ejendoms-tilpasning og nedlæggelse af landbrugsejendomme.⁸⁾

Udviklingen i fordelingen af rejste jordfordelingssager mellem de forskellige planlæggerorganisationer er særlig markant i det "gamle land". Her er der sket et fald i det antal jordfordelingssager, der planlægges af statsansatte planlæggere, mens der omvendt er sket en særlig stor stigning i rejste jordfordelingssager, der planlægges af landinspektørfirmaer. Sammenlignes situationen i 1979 med 1984, ses det, at den relative andel statsligt planlagte sager er faldet fra 33% til 5%, mens landinspektørfirmaers andel som planlæggere i de rejste sager er steget fra 39% til 60%.⁹⁾

Antallet af sager i Sønderjylland har været relativt konstant, bortset fra 1981. Der har dog været tale om en svag stigning i sagsantallet de sidste par år. Sammenlignes Sønderjyllands relative andel af det samlede antal rejste sager, er der tale om en stigning fra 28% i 1979 til 35% i 1984.

Det er således den tilgængelige planlægningskapacitet hos de praktiserende landinspektørfirmaer, der har muliggjort det årligt stigende antal rejste jordfordelingssager i undersøgelsesperioden.

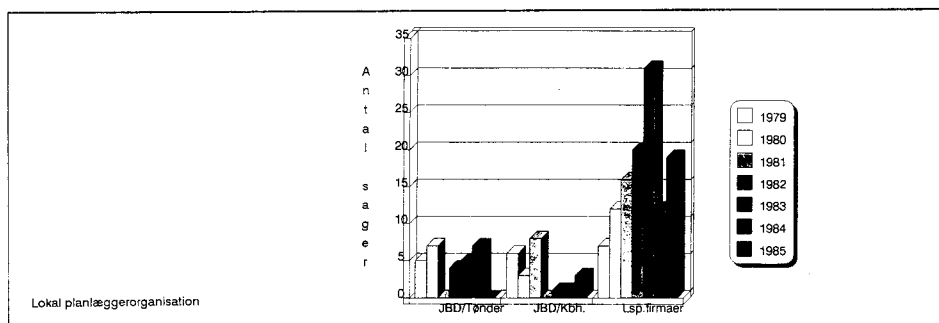
Fig. 2.1.2 indikerer endvidere en forskel i proceduren for rejsning af jordfordelingssager i henholdsvis Sønderjylland og det gamle land. De undersøgte sager er alle anmodet rejst i perioden 1979-84, og det skal bemærkes, at disse for Sønderjyllands vedkommende alle er rejst inden udgangen af 1984, hvilket peger på en anden rutine uden ventetid på igangsætning af sagerne. Situationen i "det gamle land" er anderledes, idet der her er tale om, at i alt 22 af sagerne fra 79-84 først rejses i 1985, og 9 ikke er rejst endnu på undersøgelsestidspunktet. Dette peger på, at der er længere ventetid i "det gamle land" på at rejse en jordfordelingssag og dermed gennemføre den undersøgelse af den lokale landbrugsstruktur, der kan klarlægge, hvorvidt der overhovedet kan gennemføres en jordfordelingssag.

D. Kommunal fordeling af gennemført jordfordelingsarbejde

Den amtslige fordeling af jordfordelingsønskerne, der er diskuteret foran, er imidlertid for grovmasket til at klarlægge lokaliseringen af de områder, hvor jordfordelingsarbejdet foregår. Det er derfor undersøgt, i hvilke kommuner der i under-

	1979	1979 %	1980	1981	1982	1983	1984	1984 %	1985	Ikke rejst	I alt	
JBD, Tønder	5	28	7	0	4	5	7	35	0	0	28	16
JBD/Kbh.	6	33	3	8	0	1	1	5	3	2	24	14
Lsp.firmaer	7	39	12	16	20	31	12	60	19	7	124	70
I alt	18		22	24	24	37	20		22	22	176	100

Fig. 2.1.2: Rejste jordfordelingssager fra perioden 1974-84 fordelt på lokal planlæggerorganisation.



søgelsesmaterialet i særlig grad er gennemført jordfordelingssager eller på undersøgelsestidspunktet har været igangværende planlægning på sager fra materialet. En grafisk illustration af dette materiale viser, at det ikke blot er i enkelte amter, at der i særlig grad har været gennemført jordfordelingsarbejde. Der er tale om en koncentreret inden for de enkelte kommuner i de pågældende amter.

På omstående figur 2.1.3 kan det således ses, at det i særlig grad er i Ribe, Aalborg, Brønderslev og Hjørring kommuner, at jordfordelingsarbejdet har været lokaliseret, idet der i disse kommuner har været gennemført 7-12 sager. I umiddelbar geografisk tilknytning til disse kommuner ligger kommunerne med en ligeledes høj koncentration af gennemførte jordfordelingssager eller sager med igangværende planlægning.

Der er i alt 20 kommuner, hvor der er gennemført 3-6 jordfordelingssager i perioden, mens der i 38 kommuner kun er gennemført 1-2 sager. Om denne sidste gruppe af kommuner skal det bemærkes, at der på undersøgelsestidspunktet ud af de 38 sager kun var gennemført én sag. Det kan således konstateres, at der er særlige egnsspecifikke forskelle omkring gennemførelsesprocenter.

Med hensyn til fordelingen af disse gennemførte eller igangværende sager kan det konstateres, at der i undersøgelsesperioden ikke har været gennemført jordfordelingssager på øerne bortset fra 2 på Fyn.

Om den ene sag i Assens Kommune, "Bogø", j.nr. 4213, skal det bemærkes, at denne var en meget lille jordfordelingssag på øen af samme navn, der kun omfattede 18 ejendomme og vedrørte aspekter vedrørende gennemførelse af udskiftning af nogle fællesarealer, der var til hindring for en hensigtsmæssig udnyttelse af disse i overensstemmelse med den lokale landbrugsstruktur.

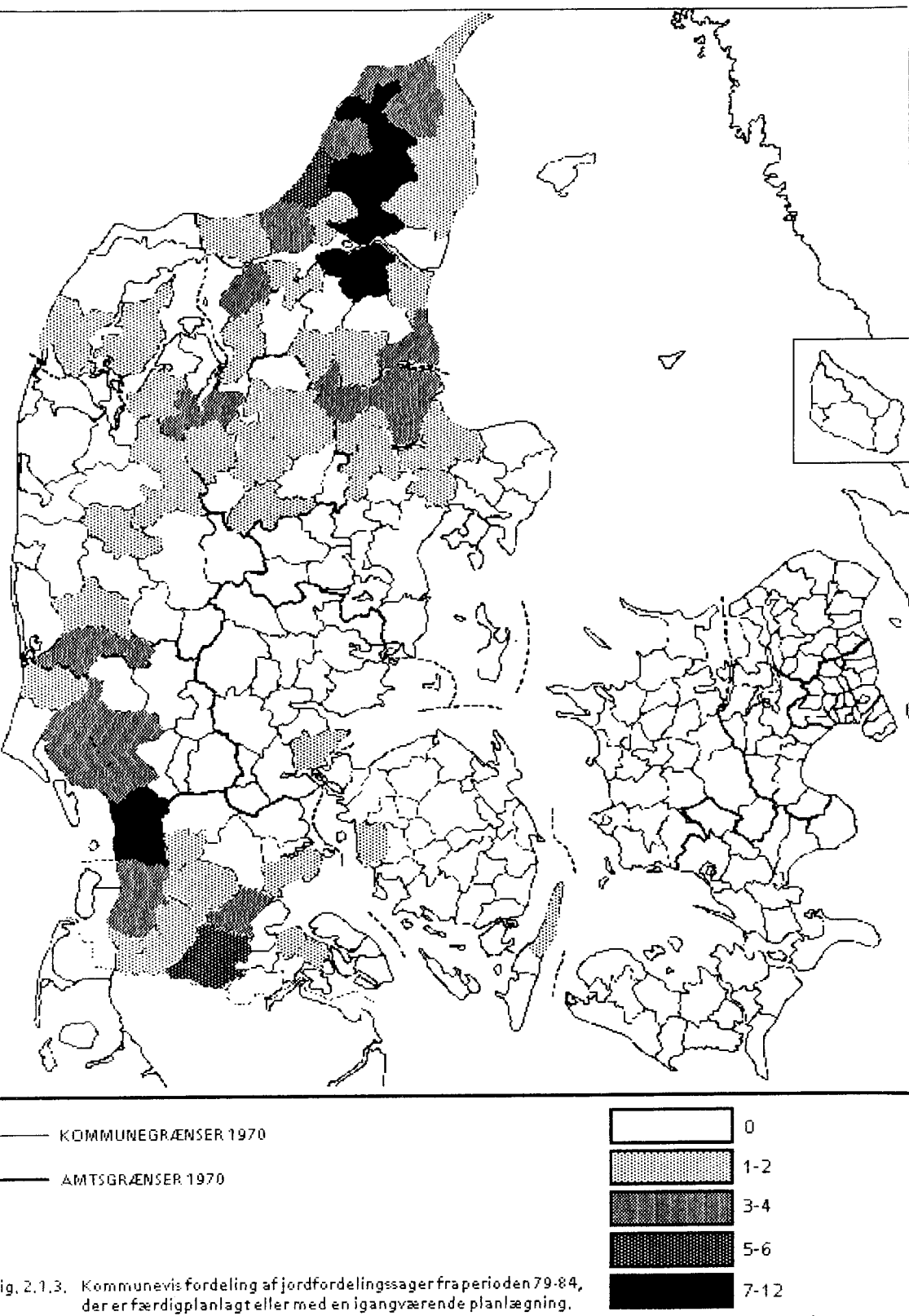
Den anden gennemførte sag på Fyn, "Helletofte" (j.nr. 4324), er den eneste egentlige jordfordelingssag, der er gennemført på Fyn. Den omfattede 25 ejendomme og omlagt 99 ha. Fire ejendomme med i alt 33 ha. blev nedlagt til supplerende af de øvrige deltagende. Sagen var særlig ressourcekrævende i planlægningsfasen, da der i området ikke var noget kendskab blandt lodsejerne til gennemførelse af jordfordelingssager. Sagen foregik i et område med overvejende planteavlbedrifter.

Ud over øerne er det karakteristisk, at der i et stort antal kommuner i Midt-Øst og Vestjylland ikke er gennemført jordfordelingssager i undersøgelsesperioden.

Det kan således konstateres, at der må være særlige egenspecifikke forhold, der gør sig gældende for, hvorvidt de lokale landmænd ønsker at gennemføre jordomlægninger via gennemførelse af jordfordelingssager.

Sammenholdes fig. 2.1.3 med det følgende kort (fig. 2.1.4), der viser fordeling af antal gennemførte sager på den geografiske placering af den lokale planlæggerorganisation, kan det formodes, at der eksisterer en væsentlig sammenhæng mellem den lokale planlægningskapacitet og de gennemførte jordfordelingssager. I såvel "det gamle land" som i Sønderjylland er de gennemførte sager foregået i samme kommuner eller i nærheden af sådanne, hvor der eksisterer et planlægningsvant landinspektørfirma eller et regionalt statsligt kontor, der har til opgave at gennemføre jordfordelingssager. Dette forhold indikerer, at en blandt flere betingelser for gennemførelse af jordfordelingssager må være et tæt samspil mellem lokalt lodsejerkendskab til jordfordelingssager og en tilgængelig planlægningskapacitet.

Fig. 2.1.4 viser for situationen i det gamle land, at der kun eksisterer 10 landinspektørfirmaer, der i perioden har gennemført mere end 2 sager. Hertil skal føjes, at kun 2 firmaer har gennemført mere end 10 sager. Tilsvarende ses, at den dominerende planlægningskapacitet er placeret i Tønder og i Thisted.



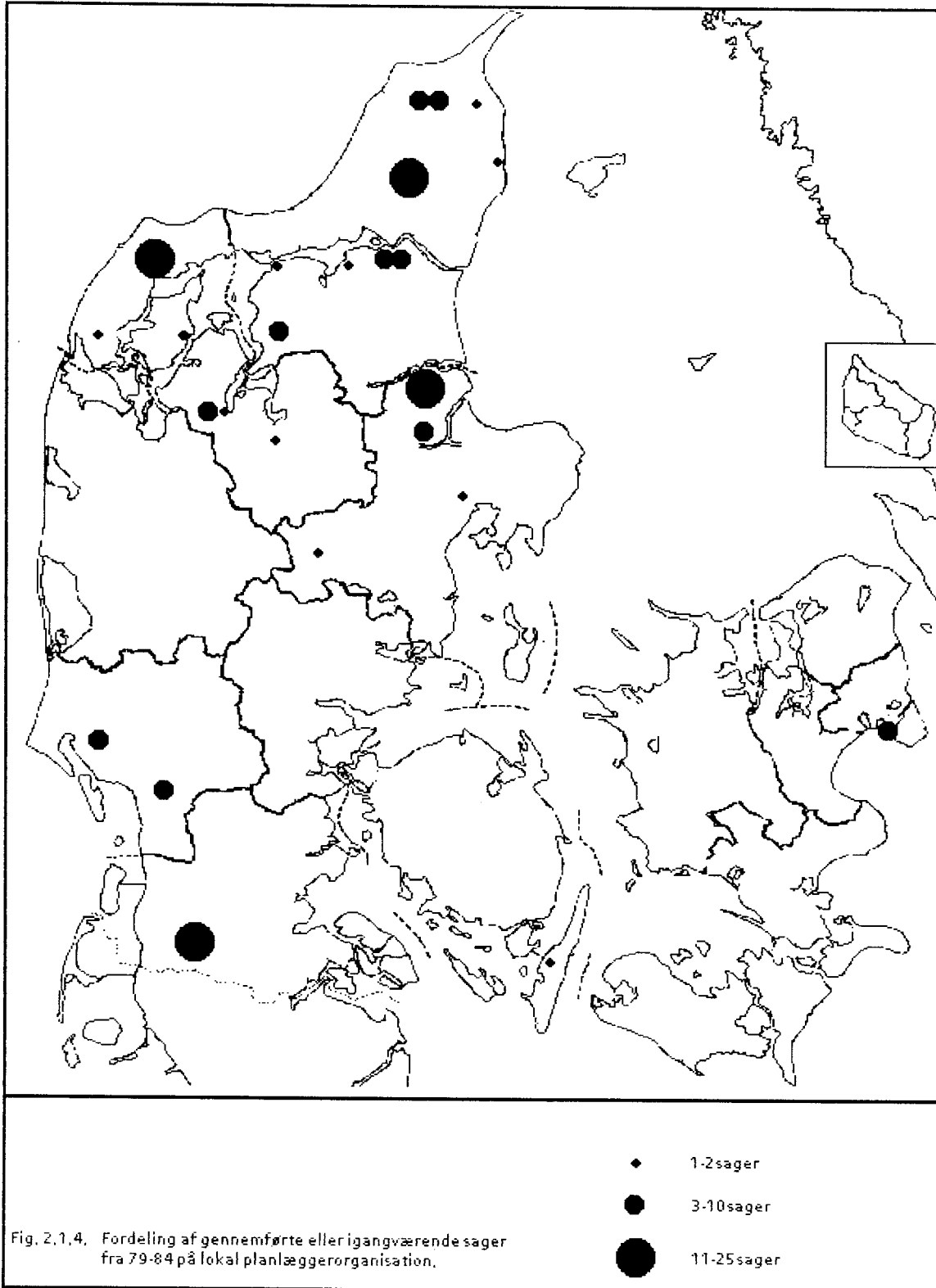


Fig. 2.1.4. Fordeling af gennemførte eller igangværende sager fra 79-84 på lokal planlæggerorganisation.

E. Øget antal ønsker om sager

I undersøgelsesperioden fra 79-84 er der som diskuteret i afsnit 2.1.B sket en markant stigning i efterspørgslen efter rejsning af jordfordelingssager. Denne udvikling har betydet et øget pres på de statslige bevillinger på finansloven til planlægning og berigtigelse af jordfordelingssager. I perioden fra 79 og frem til 1982 var der stort set tale om, at alle de rekvirerede sager umiddelbart kunne rejses. Den markante stigning i antal efterspurgte sager i 83 og 84 førte imidlertid til, at ikke alle de efterspurgte sager umiddelbart kunne rejses på grund af manglende statslige bevillinger til formålet.

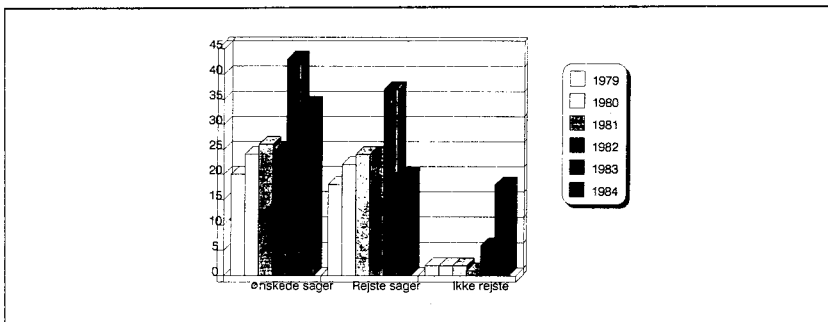


Fig. 2.1.6: Fordeling af ønskede sager pr. år i sager, der henholdsvis er rejst og ikke rejst.

Effekten heraf var, at der i 83 og 84 har været tale om, at antallet af de ikke rejste sager er vokset væsentligt. Dette har medført, at det er blevet vanskeligere at kunne få rejst jordfordelingssager og er dermed resulteret i, at der i slutningen af undersøgelsesperioden er udviklet en situation med egentlig ventetid på igangsætning af planlægningen.

F. Sammenfatning

Jordfordelingssagerne er koncentreret til at foregå i bestemte dele af landet.

Der er tale om Sønderjylland, hvor der i hele perioden har været tale om en relativ konstant indsats med hensyn til at anvende jordfordelingsplanlægning i landbrugets strukturudvikling.

I nogle få nordjyske amter - og i særlig grad Nordjylland - er der derimod sket en markant stigning i efterspørgslen efter jordfordelingssager, hvilket har betydet, at sager, der planlægges af landinspektørfirmaer, er vokset væsentligt i antal. Det er

netop denne type lokale planlægningsorganisationer, der tegner sig for den markante stigning i sagsantallet fra delvis 81 og i særdeleshed fra 83 og perioden ud.

Derimod er resten af landet stort set passivt med hensyn til at ønske, rejse og gennemføre jordfordelingssager¹⁰⁾.

2.2 Jordfordelingsområdet

A. Indledning

I afsnittet foran blev det gennemgået, i hvilke områder der i undersøgelsesperioden havde været gennemført jordfordelingsarbejde, og det blev i den forbindelse klarlagt, at gennemførelse af jordfordelingssager kun foregår i nogle bestemte dele af landet, hvor der er kendskab til formen og tilgængelig planlægningskapacitet.

I dette afsnit vil der blive redegjort for resultaterne af en undersøgelse af karakteristiske elementer i de potentielle jordfordelingsområder, og resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen for så vidt angår de gennemførte jordfordelingssager.

B. Potentielle jordfordelingsområder

Med begrebet potentielle jordfordelingsområder hentydes til, at særlige landbrugsstrukturelle karakteristika er fremherskende i de områder, hvor der er behov for gennemførelse af jordfordeling som element i en forbedring af betingelserne for landbrugsproduktionen i området.

Jordfordelingsaktiviteten, hvor jorderne omlægges mellem de deltagende landbrugsejendomme, består teoretisk af to forskellige aktiviteter, som er væsentligt forskellige, men som i de enkelte gennemførte sager optræder samtidigt.

Det ene element er **arronderingsforbedringen**. Den indebærer i sin rene form, at de deltagende ejendomme alene får deres jordtilliggende til at ligge bedre ud fra en betragtning, der alene hviler på reduktion af transportafstanden¹⁾ mellem markfelt og driftsbygninger og en formindskelse af arbejdstidsforbruget pr. arealenhed ved markarbejdet i kraft af en forbedret og større markform samt reduceret lodantal. De deltagende ejendomme ændrer ikke væsentligt ved størrelsen af deres individuelle jordtilliggende, ligesom der heller ikke ændres ved deres indbyrdes størrelsesfordeling ved en ren arronderingsforbedring.

Det andet centrale element i jordfordelingsplanlægningen er **strukturtilpasningen**. Her drejer det sig om via jordomlægningerne at formidle en nettotilgang af jordtilliggende til ejendomme, der drives som heltidslandbrug, hvor disse i kraft af såvel generelle landbrugspolitiske udviklingstræk som særlige lokale forhold har behov for tillægsjord. Den formidling af suppleringsjord til ejendomme med behov for strukturtilpasning hviler på, at der overføres arealer fra andre ejendomme - eventuelt formidlet via en jordfond - til ejendomme, der får et øget jordtilliggende. De overførte arealer stammer således fra ejendomme, der netto afgiver et areal og i

særlig grad fra ejendomme, der helt nedlægges, og al jorden fraskilles til at indgå i jordfordelingssagens jordpulje.

Disse teoretisk forskellige elementer i jordomlægningerne er i praksis imidlertid flettet tæt sammen. Dette betyder, at der ikke findes sager, som udelukkende indeholder strukturtilpasningselementet, hvor der ikke samtidig indgår arronderingsforbedringer som supplerende eller sideordnet element. Og der er kun få sager med en overvejende arronderingsforbedring, hvor strukturtilpasningsaspektet er særlig beskedent.²⁾

Som en særlig variation af arronderingsforbedringselementet optræder situationer, hvor behovet for en arronderingsforbedring er begrundet i, at et strækningsanlæg har gennemskåret en eksisterende ejendomsstruktur, uden at gennemskæringen er blevet fulgt op med systematisk indsats til opretning af denne skade. Arealafståelser i forbindelse med nyetablering af strækningsanlæg er traditionelt behandlet via ekspropriationserstatning for afstået areal og eventuelt ulempeerstatninger som følge af forringede betingelser for landbrugsmæssig drift.

Det er varianter af disse to elementer, arronderingsforbedring og strukturtilpasning, der er centrale ved vurderingen af jordfordelingsbehovet i et landbrugsområde.

Nedenstående figur 2.2.1 er udarbejdet på baggrund af projektets interviewrunde,

<p>Klassiske behov for arronderingsforbedring</p> <ul style="list-style-type: none"> • oprindelig udskiftning dårligt gennemført • mange sammenlægninger af landbrugsejendomme i foregående årtier • gennemskærende strækningsanlæg uden genopretning af arronderingsstrukturen. 	<p>kan iagttages ved højt lodantal pr. ejendom</p>
<p>Aktuelle behov for strukturtilpasning</p> <ul style="list-style-type: none"> • høj grad af lokale delforpagtninger • ejendomme med gylleproblemer • høj gennemsnitsalder for landmænd (generationskiftebehov) • generel strukturudvikling med øget mekanisering og effektivitetskrav • lokal marginalisering af visse arealtyper. 	
<p>Umiddelbart tilgængelig jordpulje</p> <ul style="list-style-type: none"> • offentligt ejede arealer til strukturforbedringsformål • vilkår om afhængelse af restarealer. 	

Fig. 2.2.1: *Forskellige kategorier af objektive behov, der kan karakterisere et lokalt landbrugsområde som et potentielt jordfordelingsområde.*

hvor planlæggerne blev bedt om at karakterise et potentielt jordfordelingsområde. Den sammenfatter de forskellige vurderinger af en række objektive faktorer, som bestemmer, hvorvidt der er tale om et jordfordelingspotentielt område. Det skal bemærkes, at figuren er det komplementære udtryk af forskellige svar fra planlæggerne. Som det vil blive diskuteret senere i denne rapport, er der tale om, at planlægningen i praksis udføres via forskellige modeller, som prioriterer bearbejdningen af de nævnte behov forskelligt.

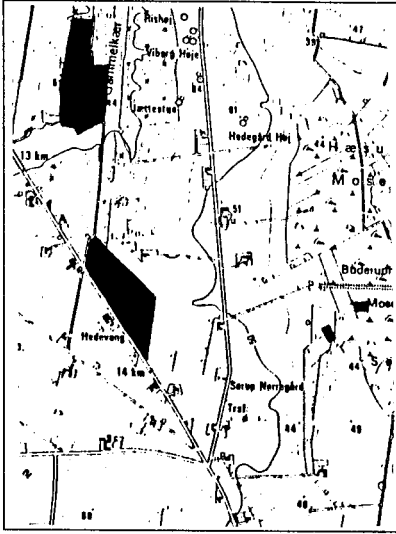
Ud over de i figuren beskrevne objektive behov er der en række sociologisk-organisatoriske fænomener, der er udslagsgivende i forhold til, hvorvidt der kan gennemføres en jordfordelingssag. Dette kan være den stedlige forhandlingsvilje, planlægningskapacitet m.v. Disse vil ikke blive omtalt i dette kapitel, men i stedet senere i afsnit 2.5, hvilket dog ikke betyder, at de er uden betydning i forhold til karakteristikken af potentielle jordfordelingsområder. Det forholder sig derimod modsat således, at disse faktorer er reelt udslagsgivende for, om der kan gennemføres en jordfordelingssag på baggrund af de objektive behov.

Vedrørende de klassiske behov for gennemførelse af jordfordelingsindsats er der primært tale om, at udskiftningen i forrige århundrede som led i landboreformerne ikke alle steder blev gennemført tilstrækkelig gennemgribende.³⁾ Ved en række landsbyudskiftninger blev resultatet af jordomlægningerne, at de enkelte ejendomme havde et relativt højt lodantal på trods af, at udskiftsforordningen foreskrev, at 3 lodder pr. ejendom var idealet.

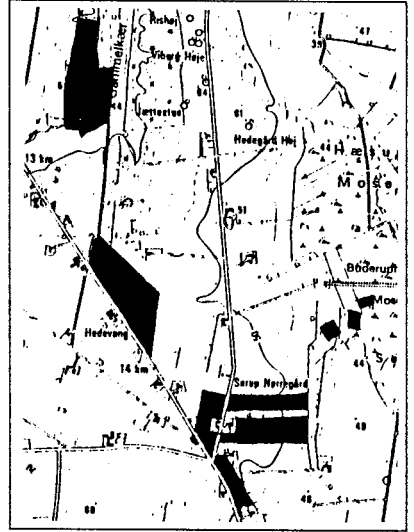
Et andet af de klassiske behov for arronderingsforbedring er begrundet i, at de foregående årtiers nedlæggelser af landbrugsejendommene, hvor jorderne er sammenlagt med anden landbrugsejendom. Dette har resulteret i en forringelse af beliggenhedsarronderingen. Denne forringelse kan måles på samlet transportafstand mellem driftsbygninger og markfelter samt lodantallet.⁴⁾ I hele efterkrigsperioden har der været tale om nedlæggelser af landbrug og særlig siden 1960⁵⁾ har dette tal årligt været højt og ligget konstant mellem ca. 1500-2000 ejendomme årligt. De fraskilte jorder er via enkeltsagsbehandling i landbrugsloven blevet sammenlagt med anden landbrugsejendom inden for det afstandskrav, der kommer til udtryk i "1-km reglen".⁶⁾ Dette betyder, at de supplerede ejendomme får en ringere - dog lokalt og regionalt varierende - beliggenhedsarrondering målt på de ovenfor omtalte parametre.

Det blev særlig fremhævet fra planlæggerside i interviewrunden, at denne løbende forringelse af arronderingen via enkeltsammenlægninger af landbrugsejendomme medfører, at arronderingsforbedringsbehovet til stadighed vil være markant og sti-

FØR 76



1976



1980

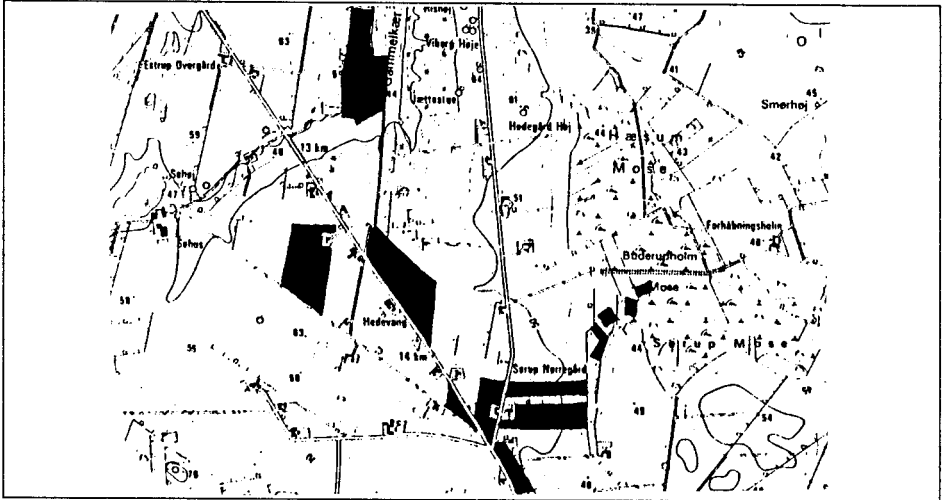


Fig. 2.2.3. Udviklingen i arronderingsstrukturen for en ejendom i perioden 75-80. Gennem opkøb af jorder fra to naboejendomme, der samtidig nedlægges, i hhv. 76 og 80 sker der en øgning i ejendommens lodantal og transportafstande.

gende. Så længe landbrugsloven administreres således, vil det objektive behov for jordfordelingsager således altid være til stede.

Gennemskærende strækningsanlæg omfatter såvel vejstrækninger, og særlig hoved- og landeveje, som banestrækninger. Ved etablering af et sådant anlæg gennem-

skæres en eksisterende ejendoms- og arronderingsstruktur, hvorved driftsbygning og markfelter ofte helt eller delvis adskilles, og der sker en gennemskæring af vel-fungerende markfelter. Disse anlæg er gennem det sidste århundrede blevet placeret i terrænet uden tilstrækkelig fokus på arronderingsforholdene. I overensstemmelse med ekspropriationsretlige traditioner er der udbetalt erstatning for arealaf-ståelsen og for de ulemper, som anlægget har påført områdets landbrugsdrift. Derimod har der ikke været tilstrækkelig fokus på behovet for en genopretning af arronderingsstrukturen i forbindelse med etablering af strækningsanlæg. Denne genopretning vil rumme fordele af traditionel arronderingsmæssig karakter, men væsentligst er den reducerede belastning af vejanlægget med langsomkørende landbrugstrafik, der udgør en væsentlig trafikikkerhedsrisiko⁷⁾.

De ovennævnte to kategorier af behov betyder, at områdets ejendomme har en spredt beliggenhed med mange lodder. For at der således kan blive tale om et jordfordelingspotentielt område er det centralt, at disse ejendomme eller i reglen den afgørende mængde af disse drives rationelt, dvs. som heltidserhverv. Dette vil være forudsætningen for, at den potentielle rationaliseringsgevinst, som arronderingsforbedringen er, kan udnyttes.

Som modstykke til disse klassiske behov for arronderingsforbedring er de nye og aktuelle behov for strukturtilpasning af den enkelte landbrugsbedrift, der er begrundet i såvel den generelle landbrugspolitik som en række lokale fænomener, der optræder såvel områdevis som på ejendomsniveau.

Et højt niveau af **lokale delforpagtninger** er udtryk for, at én eller flere lokale landbrugsejendomme i området driver en landbrugsproduktion, hvor ejendommens (-menes) jordtilliggende er for beskedent i lyset af den på bedriften valgte produktion. Når det her præciseres, at der skal være tale om lokale delforpagtninger, er begrundelsen, at fjernforpagtninger af landbrugsarealer ofte er forbundet med "maskinstationslignende" landbrugsbedrifter, der sædvanligvis ikke har nogen mulighed for at erhverve de pågældende arealer på grund af afstandsforhold og maksimumsgrænser for jordtilliggende pr. landbrugsejendom.

Et sådant højt niveau af lokale delforpagtninger dækker således over, at der er ejendomme og bedrifter med strukturtilpasningsproblemer i bred forstand. Imidlertid optræder disse strukturtilpasningsproblemer forskelligt fra område til område og med variationer fra landbrugsejendom til landbrugsejendom.⁸⁾

Den enkelte landmands motiver til at ønske at drive delforpagtede arealer kan være mangfoldige. Generelt kan det udspringe af ønsket om at dyrke mere jord, hvilket øger omsætningen uden at resultere i væsentlige følgeinvesteringer. Hermed bliver

det et element i den enkelte landmands samlede strategi for at hæve eller blot fastholde et eksisterende indtægtsniveau. Der kan dog også være det særlige problem, at der i landbrugsbedriften er et misforhold mellem de forskellige elementer i bedriftens produktionsstruktur. Denne **manglende harmoni** kan optræde som utilstrækkelig egen grovfoderproduktion på dyrkningsarealerne i forhold til husdyrbesætningens størrelse, men også spørgsmålet om bygnings- og maskininvesteringernes størrelse i forhold til det drevne areal spiller ind.

En særlig variant af denne harmoniproblematik er håndtering af gylle for animalske producenter. Gunstige afsætningsvilkår for animalske produkter op gennem 70'erne har betydet opbygning af landbrugsbedrifter, hvor opfodringen sker på grundlag af indkøbt grovfoder. Disse bedrifter har et "for beskedent" jordtilliggende i forhold til husdyrholdets størrelse, hvilket betyder problemer med at håndtere gyllen på de forholdsvis beskedne arealer. Disse problemer har en snæver sammenhæng med nitratforureningen⁹⁾ af grundvandet og har ført til, at der i 85 blev fastsat regler for forholdet mellem hysdyrholdets størrelse og det nødvendige jordtilliggende for at kunne sprede egen gylle uden at belaste grundvandet m.v. ekstraordinært. Denne situation har dels udløst en ekspansiv efterspørgsel på jord i nogle områder, hvilket forstærker det miljøbegrundede behov for en strukturtilpasning i intensive husdyrområder. Et område med disse karakteristika behøver derfor en struktureret indsats for formidling af tillægsjord til de bedrifter, der har harmoniproblemer. Herved er der for disse bedrifter mulighed for at gennemføre en mere varig strukturtilpasning via tilkøb af arealer, end det er muligt via delforpagtninger. I kraft heraf karakteriseres sådanne områder som jordfordelingspotentielt, idet der er behov for en jordmobilitetsformidlende indsats.

Et potentielt jordfordelingsområde kan ligeledes være karakteriseret af **en relativ høj gennemsnitsalder**¹⁰⁾ for en del af områdets landmænd. Disse har måske allerede bortforpagtet en del af jorden til yngre heltidslandmænd i området som led i en begyndende aftrapning af deres aktive heltidserhverv. I en sådan situation kan et område være i en slags venteposition, indtil ejendommene efterhånden afhændes enkeltvis til overtagelse i indbyrdes konkurrence mellem heltidslandmændene. I et sådant område kan jordfordelingsplanlægning formidle en samlet lodsejerplanlagt strukturtilpasning, der dels sikrer udbygningsmuligheder for eksisterende brug, dels tilpasser ejendomsstrukturen hos den ældre generation af landmænd i overensstemmelse med disses ønsker og bedriftens/ejendommens overlevelsesmuligheder.

Den **generelle strukturudvikling** i landbruget¹¹⁾, der bevæger sig imod stadig større heltidsbedrifter, betyder, at alle landbrugsområder principielt er jordfordelingspotentielle. De økonomiske "lovmæssigheder" omkring landbrugsproduktio-

nens organisering, der populært kaldes "landbrugets trædemølle"¹²⁾, indebærer, at den enkelte landmand hele tiden må effektivisere sin produktion for at kunne holde det samme indtægtsniveau. Denne effektiviseringstvung for heltidslandmanden indebærer, at han på alle steder i produktionsprocessen må være opmærksom på omkostningsminimering og produktivitetsforøgelse. Dette indebærer, at heltidslandmanden generelt vil være interesseret i en forøgelse af jordtilliggendet og derfor interesseret i at modtage nettotillægsjord, der formidles som led i en strukturtilpassningsorienteret jordfordeling.

Lokale marginaliseringstendenser kan ligeledes udløse et behov for gennemførelse af områdeplanlagte jordomlægninger. Landbrugsmæssige marginaljorder¹³⁾ opstår som resultat af en kompleks sammenhæng mellem de lokale arronderings- og afstandsforhold, ændringer i den lokale bedriftsproduktionsstruktur, ejerens alder og ændrede markeds- og afsætningsvilkår. Udviklinger af denne art kan resultere i, at visse arealtyper bliver marginale på grund af den effekt, som ovennævnte komplekse sammenhæng har på den lokale landbrugsstruktur. Marginaliserede mindre englodder, der hidtil eller tidligere har været anvendt af mindre kvægholdsbedrifter som græsningsarealer, kan sammenlægges og herefter være attraktive for større besætninger. Marginaliserede agerjorder kan sammenlægges med de ejendomme, for hvilke jorderne kan indpasses i den eksisterende markdrift eller i kraft af muligheder for forbedring af eksisterende dræn m.v. Det centrale i jordfordelingsprocessen er netop en bearbejdning af lokalt marginaliserede arealer. Gennem ombytningsprocessen afgår "marginale" arealer fra nogle landmænd og sammenlægges med ejendomme, for hvilke en anvendelse er "mindre marginal". Dette perspektiv på ombytningsprocessen gør, at en række af initiativer i det åbne land m.h.t. tilplantning, skovarrondering, naturfonde m.v. gør planlægningsprocessen fra jordfordelings sagen central ved realisering af en sådan planlægning¹⁴⁾. Forhandlingsplanlægningens karakteristika betyder dermed, at områder med forskellige kategorier af marginaliserede arealer bliver jordfordelingspotentielle.

En særlig ikke-landbrugsstrukturel faktor, der karakteriserer et potentielt jordfordelingsområde, er umiddelbart tilgængelige jordpuljer, der kan indgå som mobilitetsfremmende jordpulje i jordfordelingsagens jordomlægninger.

Sådanne jordpuljer kan eksistere, fordi den statslige jordfond eksplicit har erhvervet arealet med henblik på en senere lokal strukturforbedrende indsats. Men det kan dog også være offentligt ejede arealer, der er erhvervet med andet formål, og som på et tidspunkt fremstår som restarealer (fra byudviklingsområder, præstegårdsjorder), eller arealer, der kan geninddrages til landbrugsdrift efter en midlertidig anden anvendelse. Offentligt ejede arealer, der således kan afhændes til strukturfor-

bedringsformål, gør en bytte- eller strukturtilpasningsindsats væsentligt smidigere, kan indledes, idet der allerede i udgangspunktet rådes over en jordpulje til fordeling/supplering.

Der skal endelig knyttes følgende bemærkning til begrebet potentielt jordfordelingsområde. Ovenfor er gennemgået forskellige objektive faktorer, der er vigtige for, hvorvidt man ud fra eksisterende erfaringer kan tale om, at der kan gennemføres jordfordelingssager efter den frivillige forhandlingsmodel. Imidlertid spiller den lokale forhandlingsvilje og planlægningskapacitet en rolle, hvilket vil blive diskuteret i rapportens næste kapitel 2.3 eller sammenfattende i kapitel 3.1.

På tilsvarende vis kan der optræde umiddelbart tilgængelige jordpuljer i forbindelse med vilkårsstillelse i forbindelse med landbrugslovens enkeltsagsbehandling¹⁵). Det kan være i forbindelse med en nedlæggelse af en landbrugsejendom, at et givet areal efter kommende ejerskifte skal afhændes til en jordfordeling i området. Dette kan være aktuelt i både byudviklingsområder og i rene struktursager.

C. Landbrugsproduktionen i jordfordelingsområderne

I tilknytning til projektets centrale antagelse om, at jordfordelingssager gennemføres på de lokale landbrugsstrukturelle præmisser er det centralt at få klarlagt, hvilken landbrugsproduktion der har været dominerende i de områder, hvor der i 1979-84 har været gennemført jordfordelingssager.

Som led i spørgeskemaundersøgelsen er den enkelte planlægger derfor blevet bedt om at karakterisere de dominerende træk på landbrugsbedrifterne i jordfordelingsområdet.

Det mest markante resultat er, at 64% - op imod to trediedele af sagerne - er foregået i områder, der karakteriseres af en blanding af rene planteavlsbedrifter og bedrifter med animalsk produktion. Dette vil sige, at jordfordelingsområderne overvejende karakteriseres af en lokal flerstrengt landbrugsproduktion med såvel vegetabilsk som animalsk produktion.

Hertil kommer, at 24% eller $\frac{1}{4}$ af jordfordelingssagerne er foregået i områder, hvor bedrifterne karakteriseres som overvejende animalske bedrifter med malkekvægsbesætninger.

I 6% af sagerne har landbrugsproduktionen i jordfordelingsområdet været overvejende animalske bedrifter med svineavlsbesætninger. Samlet betyder disse resulta-

	%
Overvejende planteavlsbedrifter	4
Blanding af rene planteavlsbedrifter og bedrifter med animalsk produktion	64
Overvejende animalske bedrifter med malkevægsbesætninger	24
Overvejende animalske bedrifter med svineavlsbesætninger	6
Ikke oplyst	3
I alt	100
N	105

Fig. 2.2.3: Karakteristik af den dominerende landbrugsproduktion i områder med gennemførte jordfordelingsager i perioden 1979-84.

ter, at godt 9/10 af sagerne i undersøgelsesperioden er foregået i områder med en dominerende eller betydelig animalsk produktion.

Dette peger på, at jordfordelingstilbuddet overvejende har været benyttet i særlig husdyrintensive områder, og at der i disse områder har været et særligt strukturtilpasningsbehov. Dette kan være begrundet dels i den generelle landbrugspolitiske udvikling, dels i de lokale landbrugsstrukturelle forudsætninger. Disse særlige strukturtilpasningsbehov i husdyrområder kan dels være det generelle, at beliggenhedsarrangeringen har større indflydelse på en ejendom med kvægbesætning end på en ejendom med kun svineproduktion eller ren vegetabilsk produktion. Men herudover kan det også antages, at husdyrintensive områder har de lokale marginaliseringstendenser og behovet for strukturtilpasning en anden karakter end i områderne med overvejende planteavlsbedrifter.

I de rene planteavlsmråder optræder harmoniproblemet ikke som misforhold mellem husdyrbesætningens størrelse og jordtilliggende. Det er her alene et spørgsmål om tilpasning af jordtilliggendet til maskin- og bygningsinvesteringer og dermed til den aktuelt valgte maskin- og dyrkningsteknologi.

Hertil kommer selvfølgelig den strukturtilpasning, der som regel optræder i kraft af almindelige arealforøgelser ved generationsskifte. Strukturtilpasningsbehovet kan derfor i områder med dominerende vegetabilske bedrifter antages at være mindre end i husdyrintensive områder, hvor hensynet til gylleproblematik, stabil grovfoderforsyning og græsningsarealer, for så vidt angår kvægbesætningen, spiller afgørende ind og påvirker spillet mellem strukturtilpasningsbehovet og marginaliseringstendenserne.

Er der tale om et husdyrintensivt område med mange yngre heltidslandmænd, kan der være stor efterspørgsel efter al ledig landbrugsjord, også selvom jordrenten¹⁶⁾ er negativ, og at arealerne derfor principielt skulle marginaliseres. I et andet område, der ligeledes kan være et husdyrintensivt område, men med en overvægt af ældre aftrappende landmænd, kan det forholde sig direkte modsat. Her kan det måske være svært at finde købere til ringere agerjorder og engarealer, der er blevet overflødige som resultat af udsatte kvægbesætninger som led i aftrapning.

Disse forskelle i marginaliseringstendenser og strukturtilpasningsbehov i områder med forskelligt dominerende landbrugsproduktion kan være et blandt flere forklarings-elementer til, hvorfor jordfordelingstilbuddet generelt har haft en større anvendelse i områder med husdyrproduktion end i områder, der er rene planteavlsområder.

For så vidt angår det lille antal jordfordelingssager i områder med rene planteavlsbedrifter som det dominerende træk i den lokale landbrugsproduktion har disse alle en fælles karakteristisk parameter ved jordfordelingsområdet. Denne fælles parameter er, at strukturudviklingen har forringet arronderingsbilledet i området og dermed udgør et vigtigt behov for jordfordelingsindsatsen. En anden karakteristisk parameter for disse sager er, at der er mange nedlægningstruede ejendomme, der ikke er generationsskifteforberedte, og som dermed udgør en potentiel jordpulje.

Disse resultater peger på, at jordfordelingsplanlægning med de sædvanlige forbehold for lokale variationer af landbrugshistorisk og personelle fænomener generelt har en forskellig rolle i de forskellige typer af landbrugsområder. I de rene planteavlsområder er det overvejende spørgsmålet, om nettoforøgelse af de deltagende heltidsbedrifter og oprydning efter strukturudviklingen i form af arronderingsforbedring, mens det i husdyrintensive områder herudover også - og i meget væsentligt omfang - er spørgsmålet om at skaffe harmoni i den enkelte landbrugsbedrift tilpasset dennes forudsætninger og bearbejdning af marginaliseringstendenser i områder.

D. Regionale variationer i jordfordelingsområderne - karakteristika

I forlængelse af afsnittet foran om potentielle jordfordelingsområder er det via spørgeskemaet for jordfordelingsstrategier i perioden 1979-84 undersøgt, hvilke særlige parametre, der karakteriserer jordfordelingsområderne forud for de gennemførte jordfordelinger.

I figuren på forrige side er resultaterne præsenteret således, at de regionale variationer fremtræder. Der er her en række forskelle, som bekræfter antagelsen om, at

	Nord- jyl	NJ-%	Vi- borg	VI-%	Aar- hus	AA-%	Ring- køb	RK-%	Ribe	RB-%	Søn- derjyl	SJ-%
Udskiftning oprindelig dårligt udført	5	7	4	10	2	6	2	18	5	13	23	37
Forudgående årtiers strukturudvikling har forringet arronderingsb	25	35	11	27	10	29	3	28	8	21	3	5
Gennemgående strækningsanl. u. systematisk jordford.	4	6	9	22	2	6	1	9	3	8	12	19
Mange nedlægningsstruede og ikke-generationskifteforberedte land	16	22	6	14	10	29	2	18	16	41	6	10
Mange ejendomme m. misforhold i jordtil-liggende og animalsk prod	14	20	9	22	6	18	1	9	5	13	7	11
Andet	7	10	2	5	4	12	2	18	2	5	11	18
I alt		100		100		100		100		100		100
N (antal respondenter)		29		20		14		6		19		20

Fig. 2.2.4: Særlige karakteristiske parametre ved jordfordelingsområderne fra perioden 1979-84 fordelt efter amtskommuner.

jordfordelingsinstituttet spiller forskellige roller i landbrugets strukturudvikling afhængig af variationerne i de problemer, der karakteriserer områderne forud for jordfordelingens gennemførelse.

At den oprindelige udskiftning er gennemført dårligt er et mindre problem i de nord- og midtjyske amter Ringkøbing, Ribe og Vestjylland. For de midt- og nordjyske amter anføres kun fra 5-9% af jordfordelingsområderne at være særlig karakteristiske ved, at den oprindelige udskiftning er gennemført dårligt. Anderledes forholder det sig i det sønder- og vestjyske område, hvor henholdsvis % i Ribe, 18% i Ringkøbing og for Sønderjyllands amts vedkommende 57% af jordfordelingssagerne har denne karakteristisk.

Den nærmere forklaring på den særligt høje procentangivelse for Sønderjyllands Amt hænger sammen med det forhold, at den oprindelige udskiftning her blev gennemført væsentligt tidligere og ikke var så gennemgribende som i den øvrige del af landet. Udskiftningen, der ikke omfattede udflytning af bøndergårdene fra landsbyen, drejede sig ikke om hele landsbyer ad gangen, men kun om enkelte gårde, der blev udskiftet isoleret. Hertil kommer, at der som følge af den tyske jordlovgivning ikke var begrænsninger i retten til udstykning og dermed en tradition for at dele brug ved arv forud for 1925, hvilket i dag præger arronderingsstrukturen meget i Sønderjylland. Imidlertid har den første forklaring også gyldighed over for de jordfordelingsområder i Ribe og Ringkøbing amter, der karakteriseres af en relativ dårligt gennemført udskiftning.

Denne forskel mellem de sønder- og vestjyske amter på den ene side og de midt- og nordjyske amter på den anden peger på, at i det sønder- og vestjyske område spiller arronderingsforbedringsmotivet - isoleret set - en større rolle end i de nord- og midtjyske amter.

Med henvisning til diskussionen foran i dette kapitels afsnit A giver dette grundlag for at antage omvendt, at strukturtilpasningen spiller en større rolle i de midt- og nordjyske jordfordelingssager.

Inden for rammerne af landbrugslovens enkeltsagsadministration af 1 km-reglen sker der som nævnt foran en potentiel forringelse af beliggenhedsarronderingen, som betyder, at de supplerede landbrugsejendomme i stigende grad får sine isolerede markfelter spredt over et større område. Dette betyder, at lodantal pr. landbrugsejendom og landbrugsbedriftens interne transporttidsforbrug er stigende. På baggrund heraf er det blevet påstået, at landbrugslovens administration øger behovet for en nyarrondering af landbrugsjorder og dermed en genopretning af landbrugsstrukturen.¹⁷⁾ Denne forbedring af arronderingsstrukturen, der er resultatet af forudgående årtiers strukturudvikling, kan ske gennem jordfordeling, ikke bare landbrugsejendommens arrondering, men også landbrugsbedrifters arrondering forbedres.¹⁸⁾

Denne mulighed for arronderingsforbedring er et væsentligt og dominerende træk for jordfordelingssagerne i alle amter. Dette spænder fra 35% i Nordjylland til 26% i Viborg og 20% i Ringkøbing som der, hvor mulighederne var mest beskedne. Det skal bemærkes, at Sønderjylland optræder med kun 5%, hvilket imidlertid skyldes fejludfyldning af skemaet.¹⁹⁾

Generelt peger disse resultater på, at det i alle amterne spiller en væsentlig rolle, at jordfordelingen kan forbedre eller genoprette den arronderingssituation, der særlig er blevet ændret af foregående års strukturudvikling. Dog er der en variation, således at det spiller en relativ større rolle i Nordjylland og Århus amter end i de øvrige.

Jordfordelingsområder, hvor gennemskærende strækningsanlæg har forringet arronderingsstrukturen uden systematisk jordfordeling, optræder med forskellig betydning i de enkelte amter.

I Nordjylland, Århus, Ringkøbing og Ribe er det kun et karakteristisk fænomen for under 10% af sagerne. Omvendt i Sønderjylland og i Viborg med henholdsvis 19% og 22% af samtlige sager.

Dette peger på, at der særlig i Viborg amt og i Sønderjyllands amt er opmærksomhed på muligheden for gennem jordfordeling at genoprette arronderingsstrukturen for landbrug, hvis ejendomme er gennemskåret af et strækningsanlæg.

Jordbrugsområderne kan være karakteriseret af **mange nedlægningsruede landbrugsejendomme**, der udgør en potentiel jordpulje. Hermed sigtes til det forhold, at der i et landbrugsområde kan være en del landbrugsejendomme, som ikke gennem bygningsinvesteringer og arealførøgelser er i en sådan tilstand, at de udgør grundlaget for en selvstændig landbrugsbedrift. Den generelle strukturudvikling og landbrugspolitik stiller krav om, at bedrifterne løbende udvider/effektiviseres. Ejendomme, der ikke løbende er tilpasset til og struktureret efter disse krav, vil have begrænsede fremtidsmuligheder som selvstændige heltidsbedrifter og dermed ikke være forberedte til et eventuelt kommende generationsskifte.

Sådanne nedlægningsruede og ikke-generationsskifteforberedte landbrugsejendomme ejes ofte af ældre landmænd, eller de udgør en supplerende ejendom i en landbrugsbedrift, der består af flere samdrevede ejendomme og tilforpagtede jorder.

Dette træk ved jordfordelingsområderne er særlig markant i de nordjyske amter Århus og Nordjylland, hvor fænomenet optræder i fra 23% til 30% af sagerne. Når der bortses fra sagerne i Ribe amt, hvor det er 41% af jordfordelingsområderne, der har denne karakteristik, er procenten lavere i de øvrige og særlig i de sønder- og midtjyske amter, hvor det kun er for 9-18% af sagerne.

Dette peger på, at nedlægning af landbrugsejendomme som led i ejendoms- og strukturtilpasningen i jordfordelingssagen spiller en større rolle i nord- og midtjyske amter end i de sønder- og vestjyske - dog bortset fra Ribe. Sammenholdt med diskussionen foran bekræfter dette, at ejendoms- og strukturtilpasningen generelt spiller en større rolle i de midt- og nordjyske amter, i modsætning til de sønder- og vestjyske amter, hvor arronderingsforbedringsaspektet i snæver forstand indtager en mere væsentlig position.

Der er ligeledes en karakteristisk variation i, hvorvidt jordfordelingsområderne i de enkelte amter karakteriseres af mange ejendomme med et **misforhold mellem jordtilliggendet og husdyrproduktionens størrelse**. Dette aspekt optræder mere markant i de nord- og midtjyske amter med fra 17% til 22% af sagerne, mens det kun er fra 9-12% af sagerne i de sønder- og vestjyske amter. Disse besvarelser peger således i samme retning som ovenfor, hvor strukturtilpasningsaspektet i bred forstand spiller en større rolle i de nord- og midtjyske amter.

Ud over de ovenfor gennemgåede særligt karakteristiske parametre ved jordfordelingsområderne har der for respondenterne været mulighed for kvalitativt at uddybe svaralternativet "Andet" i spørgeskemaet.²⁰⁾

I Nordjylland, Viborg, Ringkøbing og Ribe amter dækker denne særlige karakteristiske parameter "Andet" i vid udstrækning over, at der gennem jordfordelingsrådet skulle anlægges et nyt gennemskærende vejanlæg, som ville medføre varige ulemper for de berørte landbrugsejendomme. Der er tale om, at amtskommunerne som anlægsmyndighed har været særlig involveret ved rejsningen af jordfordelings-sagen, idet de herved opnår væsentlige fordele. For det første sker der ikke blot en genopretning af de skader, som vejanlægget påfører landbrugsområdet. Der sker også samlet set en forbedring af landbrugsstrukturen i området. For det andet opnår anlægsmyndighederne en mere landbrugsvenlig realisering af vejanlægget. Endelig etableres for det tredje antagelig et mere sikkert vejanlæg, idet behovet for mark-overkørsler og dermed langsommekørende landbrugstrafik reduceres væsentligt.

Den konkrete tilrettelæggelse af forhandlingsforløbet og den anvendte måde til erhvervelse af arealerne til "vejkassen" for anlægsmyndigheden foregår efter forskellige metoder. Disse forskellige metoder i strækningsanlægssagerne vil blive detaljeret beskrevet i denne rapports afsnit 2.8 og 3.3.

Særlig for Sønderjyllands amts vedkommende dækker karakteristikken "Andet" over, at Den statslige Jordfond ofte råder over arealer i jordfordelingsområdet. Disse arealer kan være erhvervet i forbindelse med en nedlæggelse af en landbrugsejendom eller via anvendelse af de særlige regler om statslig forkøbsret, som i vid udstrækning anvendes i Sønderjyllands amt. Den eksplicitte begrundelse for erhvervelse af sådanne arealer/ejendomme er, at de ønskes anvendt til at gøre et landbrugsområde jordfordelingspotentielt og dermed formidle jordmobilitet ind i et område.

Herudover dækker karakteristikken "Andet" over forskellige andre særlige forhold som nyere husmandsudstyknings med suppleringsbehov, særlige marginaljordsproblemer m.v.

2.3 Planlægningsprocessens forløb

A. Indledning

I dette afsnit fokuseres på en række af de elementer, der karakteriserer forløbet i planlægningsprocessen i jordfordelingssager. Udvælgelsen af disse elementer er udtryk for en bevidst forenkling af virkelighedens planlægningsproces, hvor enkelte af disse elementer kan have en stærkere position i nogle jordfordelingssager end i andre. Analysen af disse elementer foretages med henblik på at nå frem til en forståelse af de faktorer, der er centrale for planlægningsprocessen, og som derfor kan ligge til grund ved udviklingen af en generel model i kapitel 4 for implementering af miljøinteresserne i landbrugets strukturtilpasning.

Det er indholdsmæssigt i den foreliggende fremstilling valgt at sondre mellem planlægningens primære deltagere, der er placeret i rapportens afsnit 2.5, og det foreliggende afsnit. Begrundelsen herfor har været et ønske om en særlig undersøgelse af samspillet mellem planlægningsprocessens vigtigste deltagere, og de afrapporteres derfor i et selvstændigt afsnit om denne.

Hensigten med i dette afsnit at fokusere på planlægningsprocessens elementer er at indfange erfaringerne fra praksis og variationerne i disse, hvilket er i overensstemmelse med projektets overordnede formål. De hidtidige beskrivelser af planlægningsprocessens forløb¹⁾ har fokuseret på de begivenheder, der er centrale ud fra et sagsstyringsperspektiv, og fremstilles således med vægt på de begivenheder, hvor sagsbehandlere medvirker. Dette vil sige Landbrugsministeriets modtagelse af henvendelse om rejsning af jordfordelingssag, indledende møde og afsigelse af foreløbig og endelig kendelse. Derimod er forundersøgelsen, planopbygningens detaljer, lodsejerforhandlinger m.v. ikke beskrevet. Det er således intentionen med dette afsnit at beskrive disse udvalgte elementer af disse erfaringer.

B. Forundersøgelsesvirksomhed

Den formelle begrundelse for at rejse en jordfordelingssag er mindst 10 lodsejeres henvendelse til Landbrugsministeriet/Jordbrugsdirektoratet med et ønske om en sag. Imidlertid er der forud for dette foregået en del begivenheder. I forbindelse med klarlæggelsen af disse har det været undersøgt, i hvilket omfang der i de lokale planlæggerorganisationer foregår et forundersøgelses- eller registreringsarbejde med henblik på at opsoge potentielle jordfordelingsområder. Forundersøgelsesarbejde skal her opfattes som vidensindsamling og -analyse forud for kontakt med de lokale lodsejere.

Metoderne til detaljeret at lave forundersøgelsesvirksomhed for gennemførelse af jordfordelingssager er centrale at beskrive i forhold til de kommende års landbrugsudvikling, hvor behovet for lokalt struktureret miljøforbedrende indsats antagelig vil være stigende.

I den amtsligt gennemførte landbrugsplanlægning har der været udpeget områder, hvorom det i retningslinierne hedder, at der vil være brug for en arronderingsforbedrende indsats²⁾ via jordfordeling. Men for det første er metoden til at kortlægge behovet herfor særdeles grovmasket. Den hviler alene på landbrugsplanlæggerens visuelle synsindtryk ved at gennemkøre landbrugsområdet og et samarbejde med landbrugets konsulenttjeneste, men ikke på en kortlægning af ejendoms- og brugsforhold, samt opsøgning af potentielle jordpuljer til fordeling. For det andet har disse retningslinier i landbrugsplanen ingen retsvirkninger for jordlovsadministrationens rejsning af jordfordelingssager, hvilket dels skyldes den manglende administrative sammenhæng på området, dels skyldes utilstrækkelige metoder til at kortlægge behovet.

I praksis er der i de lokale planlæggerorganisationer udviklet tre forskellige former for forundersøgelser, som ikke er principielt forskellige, men dog alligevel afspejler tre forskellige varianter af sådanne.

Disse tre niveauer kan karakteriseres ved

1. Lokalkendskab
2. Kortlægning i lokalområder
3. Regional kortlægning.

Udbredelsen af disse tre metoder hænger snævert sammen med forskellen i den lokale planlægningsorganisation, der er beskrevet foran i afsnit 2.1. Den regionale kortlægning er alene udviklet i Sønderjyllands amtskommune, mens 1) og 2) anvendes i de øvrige amter i landet, hvis der foregår jordfordelingsarbejde.

Generelt hviler alle tre niveauer af forundersøgelsesvirksomheden på det lokalkendskab, der opbygges i tilknytning til Jordbrugskommissionens og beskikkede landinspektørers medvirken ved administration af landbrugsloven. Den centrale lokale indsigt erhverves i forbindelse med administrationen af landbrugslovens bestemmelser om nedlæggelser af landbrugsejendomme og omlægning af jorder mellem landbrugsejendomme henholdsvis § 4 og 13 i landbrugsloven. Dette indebærer, at der via sagsbehandlingen opnås kendskab til forandringer i arronderingsbilleder på ejendomsniveau og de lokale landbrugsstrukturelle forandringsprocesser, der betinger disse ændringer.

Lokalkendskab er i vid udstrækning en form for "forundersøgelse" for et lokalt arbejdende landinspektørfirma med tradition for at beskæftige sig med udstykning og sammenlægning af landbrugsejendomme. Der er i landinspektørfirmaer samlet viden om disse forhold i kraft af mangeårigt virke i lokalområdet, og derfor ved disse ofte, i hvilke områder der er behov for en arronderingsforbedring og strukturtilpasning via jordfordelinger. Der er dog store regionale/lokale forskelle på, i hvilken grad dette lokalkendskab er ajourført. I nogle områder har landinspektørfirmaerne en i praksis indbyrdes territorial opdeling i geografiske områder, mens der i andre dele af landet er et konkurrenceforhold mellem de praktiserende landinspektørforretninger om den mængde af opgaver, der ligger i landbrugslovssagerne.³⁾ I den første type af områder kan udviklingen følges detaljeret, hvilket ikke i samme grad kan lade sig gøre i den anden type af områder.

Dette lokalkendskab indebærer, at der er muligt for den landbrugskyndige landinspektør at vurdere, hvorvidt der vil kunne være grundlag for at rejse en jordfordelingssag, når han præsenteres for ønsket om en udstyknings sag, der indebærer omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme. En sådan vurdering indebærer en samlet analyse af forholdene i området og en kortlægning af de lokale objektive karakteristika samt den lokale forhandlingsvilje, jf. afsnit 2.1 foran.

Kortlægning i lokalområder har været anvendt som forundersøgelsesmetode i enkelte landinspektørfirmaer. I kraft af lokalkendskabet eller måske på grund af mødet med særlige strukturproblemer, som fx vanskeligheder med at overholde landbrugslovens afstandsbestemmelser ved omlægninger af landbrugsjord mellem landbrugsejendomme, har der enkelte steder været gennemført detaljerede forundersøgelser i lokalområder. Dette indebærer manuel kortlægning af arronderingsforholdene på basis af ejendomsstrukturen, og med særlige ejendomsspecifikke farvekoder indtegnes denne på fx kopi af GI-kort i 1:25.000. Denne forundersøgelse giver et detaljeret overblik over de teoretiske muligheder for at gennemføre en jordfordeling med vægt på arronderingsforbedring. Med udgangspunkt i sådanne forundersøgelser kan den planlægningsvante praktiserende landinspektør - assisteret af sit øvrige lokalkendskab - vurdere, hvorvidt et område er et potentielt jordfordelingsområde eller ikke.

Regional kortlægning af aktuelle og potentielle jordfordelingsområder har kun fundet sted i Sønderjyllands amtskommune og skal i øvrigt ikke forveksles med enkelte amtskommunalt udarbejdede landbrugsplaners henstilling om, at udvalgte landbrugsområder har brug for arronderingsforbedring.

Den regionale afdeling af Landbrugsministeriet i Sønderjyllands amtskommune indledte i 1984 bestræbelser på at kortlægge behovet for arronderingsforbedringer i amtet. Dette førte til udarbejdelse af et temakort over "Aktuelle og Potentielle jordfordelingsområder i det sønderjyske amt". Dette udsendtes første gang i 1985 til organisationer og myndigheder i amtet. I 1986 er kortet blevet revideret og atter udsendt.⁴⁾

Hensigten med at udsende kortet til landbrugets organisationer og konsulenttjeneste har været og er at opfordre disse til at være opmærksomme på arronderingsforholdene i de aktuelle og potentielle jordfordelingsområder. Dette betyder eksempelvis, at Jordbrugsdirektoratet opfordrer organisationer og lokale landmænd til at kontakte Jordfond og jordfordelingsplanlægger, hvis der i de potentielle områder er væsentlige ændringer i ejer- og brugsforholdene undervejs, og som vil kunne betyde rejsning af en jordfordelingssag. På grundlag af sådanne henvendelser og efter eventuelle undersøgelser i lokalområdet kan Jordbrugsdirektoratet overveje, om strategisk beliggende ejendomme skal opkøbes via frivillig aftale eller med brug af muligheden for at lægge forkøbsret på ejendommen.

Ligeledes er det hensigten med udarbejdelsen og udsendelsen af temakortet at forbedre de offentlige myndigheders muligheder for at udmelde deres interesser over for både aktuelle og fremtidige jordfordelingsområder. Herved søges der offensivt skabt forbedrede betingelser for, at amts- og primærkommunale myndigheder kan medvirke i de arealomlægninger, der foregår i jordfordelingssagen, og hvor infrastruktur- og miljøhensyn smidigt kan indarbejdes, hvis de udmeldes klart til lodsejerudvalget og planlæggeren på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt i planlægningsprocessen.

Temakortet, der i udsnit er vist på omstående side, er udarbejdet i samarbejde med Jordbrugskommissionen for Sønderjyllands amt på grundlag af sagsarkiverne og lokalkendskabet i øvrigt.

C. Jordfordelingssagernes indledning

Initiativtagerne til at rejse jordfordelingssagerne er formelt lodsejere, hvor det fordrer, at der er mindst 10 lodsejere, der skriver under på en henvendelse til Landbrugsministeriet. For nærmere at klarlægge, hvilke forhold der spiller ind ud over de rent landbrugsstrukturelle, er det undersøgt, hvilke begivenheder der udløste jordfordelingssagerne i perioden 79-84, og hvilke personer der har taget initiativ til sagernes rejsning.

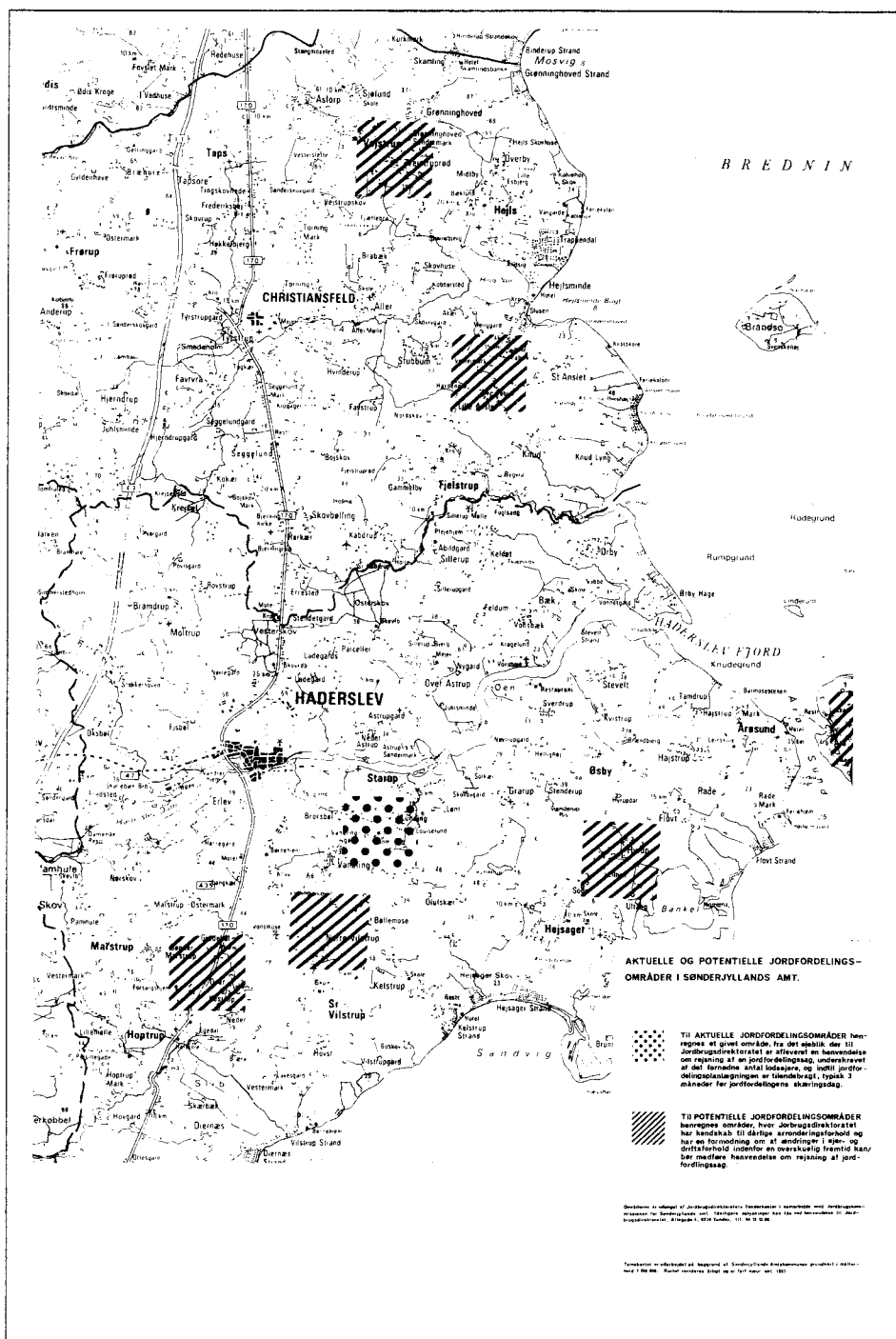


Fig. 2.3.1: Udsnit af temakort for aktuelle og potentielle jordfordelingsområder i Sønderjyllands Amt.

Langt den afgørende del af sagerne i undersøgelsesperioden er rejst på initiativ af en kreds af lodsejere eller på initiativ af et landinspektørfirma.

I tabellen nedenfor ses, at de rene lodsejerinitiativer tegner sig for 45%, mens sager formidlet på initiativ af landinspektørfirmaer tegner sig for i alt 28%. Denne sidste gruppe skal dog deles i sager, der er et resultat af landinspektørfirmaernes direkte opsøgende arbejde, som udgør den største del heraf med i alt 25%. Landbrugets konsulenttjeneste og jordbrugskommissionerne har omvendt haft en meget tilbagetrukket rolle i det samlede billede, da kun 6% af sagerne er indledt på initiativ af disse.

Offentlige myndigheder har været initiativtager i 12% af sagerne. Dette har i næsten alle tilfælde været amtskommunerne i henholdsvis Nordjylland, Ringkøbing, Viborg og Ribe amter, der har taget initiativet. Der har dog også i få tilfælde været tale om, at enkelte kommuner har været initiativskabende til at rejse jordfordelingsager.⁵⁾

Initiativtagere til sagen / Indledende begivenheder	Jordfordeling i nabolag	Offentlige interesser i området	Kulturtekniske arbejder	Salg af jord fra en eller flere ejend.	Jordfond afhænder areal	Anden off. myndighed afh. areal	Anden begivenhed	I alt	%
En kreds af lodsejere	25	1	6	22	11	1	14	53	45
Firma via opsøgende arbejde	6	2	1	18	0	3	7	29	25
Firma via enkeltsag efter LL	0	0	0	3	0	0	0	3	3
Landbrugets konsulenttjeneste	1	2	0	7	0	1	2	10	9
Jordbrugskommission	0	2	1	4	0	2	2	7	6
Anden off. myndighed	4	0	2	3	2	4	26	15	12
I alt	36	7	10	57	13	11	51	117	100
%	31	6	9	48	11	9	43		

Fig. 2.3.2.: Initiativtagere til de jordfordelingsager i perioden 79-84, fordelt efter begivenheder, der har udløst sagen (angivet i absolutte værdier). (N = 117)

Begivenheden, der har udløst jordfordelingsagens rejsning, har som nævnt været undersøgt. Den væsentligste begivenhed, der har ført til rejsningen af en jordfordelingsag, har været, at der har eksisteret en mulighed for bortsalg af jord fra en eller flere ejendomme. Dette har været tilfældet i 48% af sagerne, hvilket peger på, at en væsentlig forudsætning for gennemførelsen af sagerne har været, at der har eksisteret en potentiel jordpulje i kraft af dette "nedlægningsjord".

Nedenfor i fig. 2.3.4, hvor de udløsende begivenheder for de enkelte jordfordelings-sager er fordelt på de enkelte år i perioden 79-84, ses, at netop denne mulighed har været et væsentligt grundlag for stigningen i antallet af rejste jordfordelingssager. Forklaringen på faldet fra 1983 til 1984 er, at spørgeskemaet for ikke-færdigplanlagte sager ikke har været udfyldt og derfor har oplysninger om sager, der er rejst i 1984, ikke kunnet indføres i databasen, der ligger til grund for tabuleringen.

Fordeles denne begivenhed på initiativtagere til sagens rejsning ses, at landinspektørfirmaer og lodsejeres initiativ udgør langt den største del. Dette peger på, at de involverede landinspektørfirmaer spiller en central rolle som arronderingskonsulent ved administration af landbrugsloven. I disse sager har ønsket om at frastykke landbrugsarealer udløst en jordfordelingssag, der betyder, at der sker en samlet planlagt arronderingsforbedring i området.

En anden central begivenhed forud for rejsningen af en jordfordelingssag har været, at der i nabolaget er en jordfordelingssag under gennemførelse. I godt en trediedel af tilfældene har dette været tilfældet. Dette hænger sammen med jordfordelingssagens stærke partcipatoriske karakter, der inddrager en stor del af befolkningen i det lokalt involverede landbrugsområde. Da det således er en stærk lokalpolitisk begivenhed, omtales den i "nabosognene", og på grund af den gennemgående tilfredshed med proces og resultat - hvilket jo er forudsætningen for den frivillige deltagelse - sker det ofte, at "naboer" til et jordfordelingsområde ønsker en planlægning gennemført i deres område.

På fig. 2.3.4 nedenfor ses, at denne form for begivenhed har haft en stigende betydning i perioden 1979-84. Dette forhold peger på, at den øgede jordfordelingsaktivitet gennem perioden har haft en selvforstærkende virkning netop i kraft af denne "naboeffekt". Denne effekt kan lejlighedsvis iagttages kartografisk, hvor de enkelte efter hinanden følgende jordfordelingsområder kommer til at ligge som "perler på en snor".

Karakteristikken "Anden begivenhed" som udløsende begivenhed omfatter i alt 43% og er for størstedelens vedkommende med offentlige myndigheder som initiativtager. Dette dækker over mange forskellige forhold afhængig af, hvilket amt jordfordelingssagen foregår i.

I en række af sagerne i Nordjylland og særlig Viborg dækker dette over, at de pågældende amtskommuner har ønsket at forbedre enten eksisterende vejanlægs facader eller har taget særlig landbrugshensyn ved erhvervelse af arealer til nyanlæg af hoved- og landevejsstrækninger.

I Sønderjyllands amt er det derimod et fremtrædende billede, at det er den statslige jordfond som offentlig myndighed, der offensivt igangsætter jordfordelingsarbejdet.

De lodsejerinitierede sager med andre begivenheder som udløsende har været ønske om udflytning af en landbrugsejendom - hvilket dog kun har været tilfældet i Sønderjylland - ønsker om markvandingsanlæg, generationsskifte og løsning af særlige strukturtilpasningsproblemer.

En særlig begivenhed for de lodsejerinitierede sager har været planer om gennemførelse af kulturtekniske arbejder fordelt over periode 79-84. Som det fremgår af fig. 2.3.4 nedenfor, spiller denne type begivenhed dog en beskeden rolle i det samlede jordfordelingsarbejde.

Initiativtager til sagen / Årstal	1979	1980	1981	1982	1983	1984
En kreds af lodsejere	5	11	3	10	13	18
Firma via opsøgende arbejde	1	3	6	4	10	5
Firma via enkeltsag efter LL	0	0	0	2	1	0
Landbrugets konsulenttjeneste	1	1	2	2	4	1
Jordbrugskommissionen	3	1	2	0	2	1
Anden offentlig myndighed	3	2	6	4	4	7

Fig. 2.3.3.: Initiativtagere til jordfordelingsager, rejst i 1979-84.

Af ovenstående fig. 2.3.3 ses, som diskuteret foran, at de væsentligste initiativtagere til sagernes rejsning er landinspektørfirmaer og kredse af lodsejere. Men det ses særligt, at disse to begivenheder har været stigende gennem hele perioden, hvilket bekræfter den tidligere antagelse om, at jordfordelingsarbejdet er et arbejdsfelt for landinspektørfirmaer, der kan opdyrkes, hvis der er ledig planlægningskapacitet i firmaet.

I forhold til diskussionen af, hvem der har været initiativtager, er det væsentligt at sondre mellem initiativtagere og formidling af lodsejerhenvendelsen til Landbrugsministeriet. Egentlig initiativtager til at rejse sagerne har landinspektørfirmaerne kun været i 28% af de undersøgte tilfælde. Men landinspektørfirmaet virker dog som formidler af henvendelser til Landbrugsministeriet i et langt større antal tilfælde. Formidlingen af henvendelser til Landbrugsministeriet er i 73% af de undersøgte sager (N = 180) sket via et landinspektørfirma. I de øvrige 27% af sagerne er henvendelsen sket direkte uden om planlæggeren til Jordbrugsdirektoratet i Kbh.

Dette understreger, at landinspektørfirmaet i lokalmiljøet - i Sønderjylland dog Jordbrugsdirektoratet - opfattes som stedet, hvor lodsejere og andre henvender sig,

hvis de ønsker gennemført en arronderingsforbedring/planlægning af en jordfordelingssag. Dette bekræfter som diskuteret foran en udstrakt anvendelse af landinspektørfirmaet som konsulent i arronderings- og strukturtilpasningsspørgsmål.

Udløsende begivenheder / Årstal	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Jordfordeling i nabolaget	0	5	0	5	8	13
Offentlige interesser i området	6	3	2	0	0	1
Gennemførelse af kulturtekniske arbejder	1	1	1	2	2	1
Bortsalg af jord fra en eller flere ejendomme	2	6	6	11	16	9
Jordfonden ønsker at afhænde areal	1	3	0	3	3	1
Anden offentlig myndighed afhænder areal	1	1	2	1	1	3
Anden begivenhed	3	2	6	4	4	7

Fig. 2.3.4.: Udløsende begivenheder for jordfordelingssagerne i perioden 1979-84 fordelt på årstal.

D. Registrering af lodsejerønsker

Når en jordfordelingssag er rejst, afholdes der som beskrevet foran det indledende møde som den officielle start på forhandlingerne i sagen. Indtil sagen er færdigforhandlet og indsendt til godkendelse i Landbrugsministeriet, foregår forhandlingsprocessen, som er jordfordelingssagens kendemærke.

Forhandlingsprocessen starter dog reelt først, når der er foregået en registrering af lodsejerønskerne i området, hvorfor alle sager indledes med en sådan registreringsfase.

Den præcise tilrettelæggelse af en registreringsfase varierer fra egn/planlægger til egn/planlægger, hvilket er beskrevet i afsnit 2.5. Dog har disse registreringsforløb nogle afgørende fællestræk, som vil blive omtalt i dette afsnit.

Ved registreringen af lodsejerønskerne sker der en vigtig udvikling i planlægningsprocessen. Hidtil har planlæggeren - ud over sit lokalkendskab - kun været i besiddelse af ejendomsoplysninger fra tingbog, matrikel og matrikelkort samt ejendoms-skatteattest.⁶⁾ Disse oplysninger indsamler planlæggeren altid, efter at en jordfordelingssag er rejst, evt. suppleret med luftfotos af området. I kraft af disse oplysninger kan planlæggeren danne sig et teoretisk skøn over behovet for en arronderingsforbedring i området i kraft af disse "statiske" ejendomsoplysninger.

Med registreringen af lodsejerønskerne sker der en væsentlig ændring i planlægningsprocessen, idet der nu indsamles mere "dynamiske" data om den lokale landbrugsstruktur. Den enkelte landmands ønsker til fremtiden bliver her den helt cen-

trale parameter for indholdet og karakteren af de data, der indsamles. Dette betyder, at det nu ikke længere er objektive ejendomsdata, som udstikker betingelserne for den fortsatte planlægning af jordfordelingssagen, men derimod en **dynamisk kombination** af ejendomsoplysninger, lokale og nationale landbrugsstrukturelle udviklingstendenser og en række særlig vigtige lokale socioøkonomiske forhold.

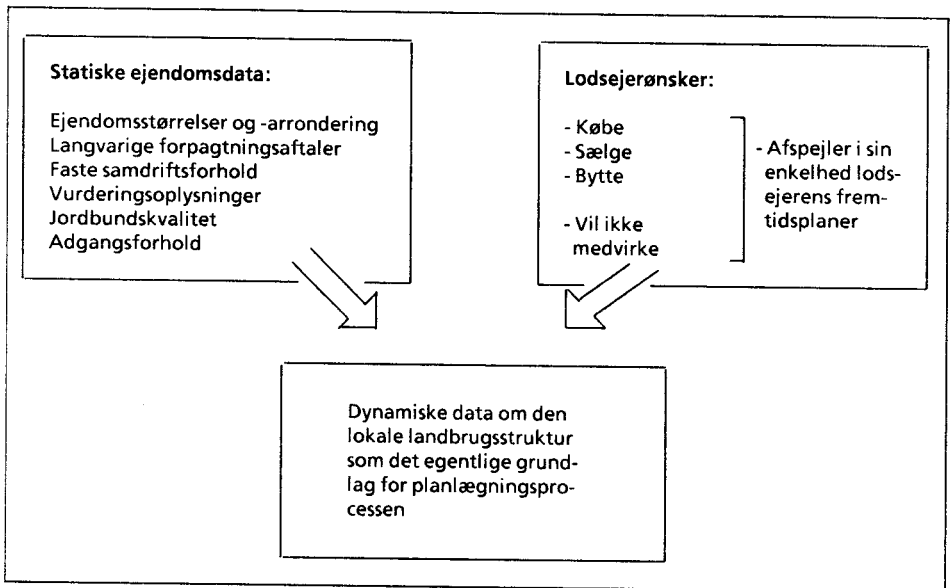


Fig. 2.3.5: Illustration af indsamlingsproces for dynamiske data om den lokale landbrugsstruktur.

Den umiddelbare indfaldsvinkel til at registrere disse forhold vedrørende dynamikken i den lokale landbrugsstruktur er spørgsmålet til de lokale landmænd/lodsejere om, hvorvidt de ønsker at købe jord, bytte jord eller sælge jord. Dette umiddelbare spørgsmål stilles til landmændene i de indledende *ønskerunder*, der som diskuteret ovenfor kan være organiseret meget forskelligt. Gennem indsamlingen af disse oplysninger får planlæggeren et billede af den lokale landbrugsstrukturelle dynamik og variationerne i denne inden for det aktuelle jordfordelingsområde. Baggrunden for den enkelte landmands tilkendegivelse om, hvorvidt han er interesseret i at afhænde jord, bytte for noget andet eller supplere sin bedrift, afspejler ofte hans aktuelle og fremtidige planer med bedriften. De seneste års udvikling med hensyn til bedriftens/ejendommens interne produktionsstruktur og driftsresultater, de fremtidige planer og økonomiske muligheder er således udslagsgivende for hans stillingtagen til dette spørgsmål.

Indsamlingen af oplysningerne fordrer således et detaljeret kendskab til dels kon-

krete landbrugsfaglige spørgsmål, dels en særlig åben og veludviklet forhandlings-
evne hos planlægger/lodsejerudvalg til at indsamle disse oplysninger.

Efter disse indledende ønskerunder vil det være muligt for planlæggeren at vurdere,
hvorvidt der er udsigt til, at jordfordelingssagen kan gennemføres. Det skal bemær-
kes, at dette ikke betyder, at planlæggeren nødvendigvis skal have gennemført øn-
skerunden, inden det kan vurderes, hvorvidt sagen kan gennemføres. Eksempelvis
kan der via andre begivenheder på forhånd være overblik over en mulig jordpuljes
størrelse og dermed på forhånd være sikret jord til fordeling blandt og bytte med
eksisterende landbrugsbedrifter.

På baggrund af ønskerunden er der skabt et overblik over eller kortlægning af ”ud-
bud og efterspørgsel på jord” i det lokale landbrugsområde. I kraft af hvilke ejen-
domme og i hvilke dele af det potentielle jordfordelingsområde er der et ”overskud af
jord”, og hvor er der potentielle byttere og egentlige jordkøbere, der repræsenterer et
underskud af jord? Hvor i området er der henholdsvis ekspanderende bedrifter, etab-
lerede bedrifter og aftrappende bedrifter? Dette billede af efterspørgselsituationen i
området vil muligvis variere fra delområde til delområde i det berørte landbrugsom-
råde. Der kan være tale om, at i nogle delområder er der en **overefterspørgsel** på
suppleringsjord, mens der i andre delområder kan være tale om en **underefter-
spørgsel**. Den lokalt geografiske variation i denne efterspørgsel - balancen mellem
købere og sælgere - er stærkt determinerende for indholdet og forløbet af den efter-
følgende forhandlingsproces.⁷⁾

Hvis der er balance mellem købere og sælgere i hele det potentielle jordfordelings-
område, er det - alt andet lige - en relativt enklere efterfølgende planlægningspro-
ces, end hvis der i modsætning hertil f.eks. kun er købere i den ene ende af området
og kun sælgere i den anden ende.

En meget vanskelig planlægningsproces forudses erfaringsmæssigt, hvis der er tale
om et ensidigt køberpres - dvs. stor efterspørgsel på tillægsjord - i hele området,
ligesom det samme kan være tilfældet, hvis der landbrugsudviklingsmæssigt er tale
om et helt dødt område uden ekspanderende heltidslandmænd. De her beskrevne er-
faringer hviler på, at der alene er tale om omlægninger mellem landbrugsejendomme,
der indehaves af private lodsejere med landbrug som hovederhverv. Efter de ak-
tuelt vedtagne ændringer af landbrugsloven kan dette billede ændres noget.⁸⁾

Offentlige myndigheders deltagelse som jordsælger og jordkøbende lodsejer kan
dog bringe en sådan ”ubalance i balance” gennem offensive jordkøb eller som opkø-
ber af landbrugsmæssige marginaljorder, som der ikke er landbrugsmæssige købere
til.

LODSEJERENS OVERVEJELSER FORUD FOR BESLUTNING OM KØB, SALG ELLER BYTTE AF JORD. ⁹⁾

1. Har De overvejet, hvornår De vil ophøre med at have dyr?
2. Har De overvejet, hvornår de ikke længere vil dyrke jorden?
3. Er det overvejet, hvor lang tid De har til at forrenteden jord, De eventuelt køber i jordfordelingen?
4. Er jorden helt eller delvist forpagtet bort?
5. Kan eksisterende tilforpagtninger med fordel erstattes med købt jord?
6. Hvis De sælger, mistes så jord i forpagtning?
7. Er der forkøbsret på Deres jord til nogen side?
8. Hvornår er jorden drænet?
9. Er der særlige tilladelser knyttet til jorden såsom vandindvinding?
10. Er al jorden opdyrket?
11. Er der træer, skure e.l., som ikke ønskes medtaget i sagen?
12. Er der bortlejet jagttrettigheder på jorden?
13. Er der særlige vejforhold?
14. Er der skel, der ikke er korrekte?
15. Er der byttet jord med nogen uden papirer?
16. Er der fredninger på jorden?
17. Er der fredsskov på jorden?
18. Er der flyvehavre?
19. Er der udbetalt EF-ophørsstøtte til malkekvægsbesætninger på jorden?
20. Kan foderkøb med fordel erstattes af egen dyrket foder?
21. Passer jorden kvalitetsmæssigt til de afgrøder, der dyrkes?
22. Hvor meget korn købes i gennemsnit pr. år?
23. Udløser jordkøb behov for nye maskiner?
24. Udløser jordkøb behov for nye bygninger?
25. Hvor meget tid anvendes på kørsel til lodderne?
26. Er der et særligt behov på ejendommen for engjord?
27. Hvad er den gennemsnitlige foldydelse på jorden (gennemsnit over 10 år)?
28. Medfører salget kapitalvindingsskat?
29. Er der foretaget afskrivninger på bygningerne?
30. Medfører jordsalg ændringer i pensionsforhold?
31. Hvorledes ønskes en eventuel restlod efter frasalg udformet?
32. Er familieoverdragelse mulig?
33. Har revisor/regnskabsfører været inddraget i overvejelserne?
34. Er eget pengeinstitut kontaktet m.h.t. finansiering?

Fig. 2.3.6.: Checkskema for den deltagende lodsejer.

I forbindelse med vurderingen af efterspørgselsituationen under ønskerunden er det en særlig vigtig opgave hurtigt at lokalisere eventuelle sælgere, da deres jordloders geografiske beliggenhed og størrelse er af central betydning for den efterfølgende forhandlingsproces. Fordelingen af denne overskudsjord i et område er grundlaget for de forhandlingsstrategier, som planlæggeren arbejder efter i de kommende måneder, og som løbende justeres afhængig af udviklingen i lodsejerforhandlingerne.

Parallelt med registreringen af lodsejerønskerne studeres topografi og landskabs-træk indgående, ligesom planlæggeren vurderer muligheden for at indsamle data og tilkendegivelser vedrørende eventuelle offentlige myndigheders deltagelse i jordfordelingssagen, enten direkte som lodsejer eller vedrørende regulering af andre forhold.¹⁰⁾ Efter gennemførelsen af denne ønskerunde begynder planlæggeren at kunne danne sig et billede af, hvad der er muligt i et område.

Metoden til at indsamle disse lodsejerønsker er direkte personlig kontakt til og samtale med lodsejeren, enten ved indvarsling til møde eller ved forhandlinger i hjemmet. Metoden, hvorpå disse ønsker registreres, er stærkt varierende fra planlægger til planlægger, men karakteriseres dog af relativt ubureaukratiske samtaler med optegnelser over den enkelte lodsejers hovedønsker og eventuelt særlige interesser. Det er kendetegnende, at jordfordelingssagerne i antallet af deltagere ikke overstiger, hvad det er muligt for den enkelte planlægger og lodsejerudvalget at overskue uden omfattende registreringsarbejder.¹¹⁾

E. Planlægningsperiodens udstrækning

Efter at sagen er officielt startet med afholdelsen af det indledende møde og nedsættelsen af lodsejerudvalget, gennemføres planlægningsfasen, der afsluttes med, at den færdigforhandlede sag med alle aftaler om jordomlægninger indsendes til berigtigelse i Landbrugsministeriet.

Planlægningsperiodens tidsmæssige udstrækning er vist nedenfor. Det ses heraf, at den gennemsnitlige planlægningsperiode er 13 måneder, og at godt 60% af sagerne har en planlægningsperiode på 6-18 måneder.

Sagerne med en planlægningsperiode på mindre end 6 måneder er overvejende veldefinerede vejsager, der er udløst af behovet for genopretning af arronderingen, efter at nyt vejanlæg har gennemskåret et landbrugsområde. Disse sager har i store træk haft et mindre antal deltagende lodsejere.¹²⁾

Planlægningsperiodens længde	Antal sager	Relativ fordeling
3-5 måneder	8	6,8
6-12 måneder	48	40,7
13-18 måneder	26	22,0
19-50 måneder	9	7,6
Ikke oplyst	27	22,9
N	118	
	Antal måneder	
Gennemsnitlig planlægningsperiode	13	
Længste periode	50	
Korteste periode	3	

Tabel 2.3.7: Planlægningsperiodens længde

Sagerne med en planlægningsproces på over $1\frac{1}{2}$ år er omvendt ikke karakteristiske ved at have et særlig højt antal deltagende ejendomme. Derimod har særlige forhold betinget en længere planlægningsperiode. Dette kan være, hvis planlægningsprocessen har skullet koordineres med anlægsaktivitet, som imidlertid af andre teknisk-økonomiske grunde er blevet udskudt eller forsinket. Der kan være tale om, at et vejanlæg bliver udskudt af økonomiske årsager, eller at forhandlingerne må afvente linieføringen af en ny pumpekanal o.l. faktorer.

De i tabel 2.3.6 anførte 27% af sagerne, hvor planlægningsperioden ikke er oplyst, dækker over sager, hvor planlægningen er indstillet, eller hvor planlægningen ikke er afsluttet på undersøgelsestidspunktet.

Der er ikke fundet nogen entydig korrelation mellem antallet af deltagende ejendomme og planlægningsperiodens længde, ligesom der heller ikke er fundet nogen korrelation mellem længden og antallet af indvarslede lodsejere til forhandlingerne. Korrelationskoefficienten er beregnet til 0,25 for sammenhængen mellem antallet af deltagende lodsejere og planlægningsperiodens længde, hvilket peger på en svagt positiv korrelation, men dog ikke nok til at pege på nogen entydig sammenhæng. Derimod synes en lang række ikke i samme grad enkle fænomener at kvantificere at være udslagsgivende for planlægningsperiodens længde. Dette er fænomener, som den pågældende lokale planlæggerorganisations kapacitet og erfaring samt summen af de lokale faktorer, der tilsammen beskriver den lokale forhandlingsvilje. Disse faktorer vil blive diskuteret sammenfattende i afsnit 3.1.

Det skal dog her fremhæves, at det ved nærmere studier af enkelte sager er klarlagt - støttet via interviewrunden - nogle vægtige faktorer for planlægningsperiodens længde. Hensynet til at inddrage lodsejerudvalget aktivt i planlægningsprocessen

betyder, at planlægningsarbejdet skal indledes umiddelbart efter det indledende møde, hvor det er blevet nedsat. Det er væsentligt for skabelsen af et positivt forhandlingsmiljø, at forhandlingerne kører, mens interessen til samspil fra lodsejernes side er så høj som mulig¹²⁾ i kraft af jordfordelingssagens aktualitet. Samtidig skønnes det også væsentligt, at planlægningsperioden afsluttes relativt hurtigt, således at der kan etableres præcise aftaler med den enkelte lodsejer om arealoverdragelser og skæringsdagen for disse. Dette forhold fremhæves at være af betydning for den lokale reaktion på jordomlægningerne, idet en relativ kort tidshorisont inden planlægningens realisering - jordomlægningerne - bidrager til at øge de deltagende lodsejeres tilfredshed.

En nærmere analyse af planlægningsperiodens længde¹⁴⁾ peger på, at der i Sønderjylland er større spredning i de enkelte sagers planlægningsperiode for så vidt angår de færdigforhandlede sager som helhed i perioden. Dette hænger sammen med den særlige organisation i Sønderjylland, hvor jordfordelingsplanlæggeren ikke har noget firmaøkonomisk incitament til at undlade at arbejde videre med sagen, hvis den lokale forhandlingsvilje ikke er tilstrækkelig udviklet. Hvis det er for besværligt at gennemføre planlægningen i forhold til en vurdering af fordelene af såvel landbrugs- som landskabelig karakter, afdæmpes intensiteten i den pågældende sags forhandlinger.

I den øvrige del af landet er det således, at erfarne jordfordelingsplanlæggere generelt ikke undlader at færdigforhandle sager, selv om forhandlingsviljen måske er begrænset i det lokale landbrugsområde. Derfor kan forhandlingerne blive lukket på et tidligere tidspunkt end tiltænkt fra starten. Dette skyldes, at man af firmahensyn ikke vil tabe en sag på gulvet og derfor i stedet vælger at afslutte den med et lavere ambitionsniveau, hvad angår kvaliteten i jordomlægningerne.

F. Antal deltagende lodsejere

Den danske jordfordelingstradition er ved sammenligning med den tilsvarende i vore nabolande¹⁴⁾ karakteristisk ved at have et relativt beskedent antal deltagere. Dette hænger sammen med forskellen i behovet for rene arronderingsforbedringer og udflytninger, som af historiske grunde¹⁶⁾ er særlig beskedent her i landet. Jordfordelingssagerne er derfor af en anden karakter end i disse lande.

Som det ses af nedenstående tabel 2.3.8, er det gennemsnitlige antal deltagere i undersøgelsesperiodens jordfordelingssager 48. Det ses endvidere, at langt den største del af sagerne, nemlig 70% har fra 20-80 deltagere. Tabellens største enkeltgruppe er fra 20-40 lodsejere med godt 30% af sagerne.

Antal deltagende lodsejere	Antal sager	Relativt antal sager angivet i %
1-19 lodsejere	18	14,8
20-39 lodsejere	38	31,1
40-59 lodsejere	33	27,0
60-79 lodsejere	16	13,1
80-99 lodsejere	10	8,2
> 100	7	5,7
(N = 121)		
Gennemsnitligt deltagerantal	48,3	
Største deltagerantal	181,0	
Mindste deltagerantal	7,0	

Tabel 2.3.8: Antal sager fordelt efter antal deltagende lodsejere for jordfordelingssager i perioden 1979-84.

Det mindste antal deltagere, der optræder i en jordfordelingssag, er 7 lodsejere, hvilket er mindre end de 10, der kræves ifølge loven. At denne ene sag alligevel blev godkendt som jordfordelingssag skyldes, at lodsejere, der havde givet tilsagn om deltagelse, sprang fra i sidste øjeblik¹⁷⁾, samt at udgangspunktet for sagen var en erhvervssag efter landbrugsloven, hvor der til erhvervsen blev stillet vilkår om, at en del af jordtilliggendet blev afhændet til en jordfordelingssag.

Gruppen af sager med op til 20 deltagere omfatter overvejende mindre vejsager af den type, hvor anlægsmyndigheden optræder som lodsejer ved køb af arealer til "vejkassen" i forbindelse med nyanlæg af mindre omfartsveje.

Grunden til, at der i et mindre antal sager optræder tæt op imod og over 100 lodsejere er ikke, at der er tale om særlig kapacitet i planlæggeren og hans organisation. Situationen er derimod, at jordfordelingssagen omfatter landbrugsarealer, der indeholder mange og mindre enten mose- eller englodder. I sådanne delområder er antallet af lodsejere pr. arealenhed væsentligt større, end hvis der er tale om et gennemsnitligt landbrugsområde med overvejende agermark. Det er typisk for disse eng- og mosearealer, at de kan tilhøre fjernereliggende ejendomme, hvis drifts- og avlsbygninger ofte ligger uden for det område, som jordfordelingen vedrører. Derfor kan antallet af deltagende ejendomme udmærket blive særdeles højt, selvom jordfordelingssagen ikke arealmæssigt omfatter et stort areal.

Forklaringen på, at jordfordelingssagerne i størrelse ligger med tyngden omkring 20-60 lodsejere, skal søges i selve organisationen omkring planlægningsprocessen. Der er tale om, at jordfordelingsplanlæggeren udfører forhandlingerne som enkelt-

mandsarbejde i samarbejde med lodsejerudvalget. Dette gør, at der er en øvre grænse for, hvor mange "lodsejere" og landbrugsejendommers forhold, der kan håndteres i en enkelt sag. Hvis denne øvre grænse - som i øvrigt varierer fra planlægger til planlægger - skulle overskrides, ville det betyde øgede administrative krav til planlægningsprocessen, da de deltagende lodsejerønsker skulle registreres detaljeret.

Dette forhold har, som diskuteret i afsnit 2.3.C foran, en sammenhæng med, at jordfordeling i nabolaget kan være en initierende begivenhed forud for rejsningen af en jordfordelingssag. Ved forhandlingerne kan det være besværligt at afgrænse sagens størrelse ved at afslå velmotiverede lodsejeres deltagelse. Det blev i den forbindelse fremhævet af planlæggerne under interviewrunden, at de ofte vælger at afslutte eller lukke forhandlingerne i en sag, hvis den er ved at være for stor. I modsat fald bliver den for stor at håndtere ved den efterfølgende berigtigelse. I stedet opfordres lodsejere til at rejse en sag selv i naboområdet, og planlæggeren bistår om nødvendigt med dette.

G. Landbrugsmæssige målsætninger for nyfordeling af jorden

Gennemførelsen af forhandlingsprocessen er som diskuteret foran en særdeles sammensat planlægningsopgave, da der ud over de rent landbrugsmæssige målsætninger indgår mange forskellige hensyn af såvel offentligretlig som privatretlig karakter¹⁸). De landbrugsmæssige målsætninger, der indgår i den praktiske planlægningsproces varierer derfor meget - ikke blot fra sag til sag - men også inden for den enkelte sags planlægningsproces. Indholdet i sådanne målsætninger betinges af de indsamlede lodsejerønsker og af den lokale landbrugsstruktur i kombination med den generelle landbrugspolitik og -udvikling.

I de almindelige jordfordelingssager - hvilket her vil sige sager, hvor der ikke indgår eksplicitte offentlige anlægs- eller erhvervsinteresser - foregår formuleringen af målsætningen - eller rettere målsætninger - i takt med, at de såkaldte "dynamiske" data vedrørende den lokale landbrugsstruktur og de enkelte lodsejere indsamles. Dette vil sige under og på baggrund af ønskerunden bliver det muligt at danne sig et detaljeret billede af mulige målsætninger for den efterfølgende forhandlingsrunde. Det er her centralt at pege på, at målsætningen løbende revideres under lodsejerforhandlingerne og derved i praksis får karakter af forhandlingsstrategier under stadig udvikling.

Imidlertid er der nogle overordnede målsætninger, der følges og anvendes som ledetråde i bestræbelserne på gennem planlagte jordomlægninger at forbedre den lokale landbrugsstruktur. I den konkrete jordfordelingssag optræder disse målsætninger

særdeles kompakt og indbyrdes tæt sammenvævede, hvorfor det med udgangspunkt i en enkelt sag fra praksis kan være særdeles omfattende at beskrive og fremstille disse målsætninger, da der også indgår varierende forhandlingspsykologiske elementer i disse målformuleringer. Det er derfor i det følgende valgt at tage udgangspunkt i en generaliseret og teoretisk landbrugsstruktur for herved at kunne fokusere på det principielle i de forskellige landbrugsmæssige målsætninger, der optræder ved nyfordeling af landbrugsjorden.

- Arronderingsforbedring
- Strukturtilpasning
- Udbygningsmulighed
- Reduktion af landbrugstrafik på offentlig vej
- Mobilitetsudløsende tildeling af arealer

Fig. 2.3.9: Oversigt over landbrugsmæssige målsætninger, der i praksis anvendes ved nyfordelingen af landbrugsjorden.

Den traditionelle kerne i jordfordelingsplanlægningen er målsætningen om **arronderingsforbedring**, der betyder, at de deltagende ejendommers jorder samles i større og færre markfelter. Herved ændres størrelsen i ejendommens jordtilliggende principielt ikke, men det betyder alene en reduktion i lodantal og i den samlede transportafstand, der er mellem bygningsparcellen, og den eller de lodder, der ligger i en afstand fra og uden fælles skel med denne bygningsparcel.

Teoretisk kan realiseringen af denne målsætning skitseres, som det er vist på fig. 2.3.10 nedenfor. Her er der tale om, at to ejendomme gennem bytte af 2 lodder får en forbedret arrondering, idet den interne transportafstand reduceres og et mere rationelt markarbejde kan gennemføres som følge af den forbedrede markform. I praksis er der store forskelle på, hvordan behovet for denne arronderingsforbedring kan iagttages, idet områdets landbrugshistorie her spiller afgørende ind. Det har væsentlig betydning, hvordan eksempelvis den oprindelige udskiftning og udflytning er blevet foretaget.

Målsætningen om strukturtilpasning realiseres i jordfordelingssagerne som planlagt formidling af suppleringsjord¹⁹⁾ til fordeling blandt en flerhed af ejendomme. Denne målsætning betyder, at der er et selvstændigt perspektiv i at formidle tillægsjord til landbrugsbedrifter, der på grund af en mangfoldighed af motiver kan være interesseret i at forøge jordtilliggendet, som primært kan henføres til den generelle landbrugsudviklings krav om stadig øget produktivitet og investeringer. Principielt kan denne målsætning realiseres, uden at den medfører nogen arronderings-

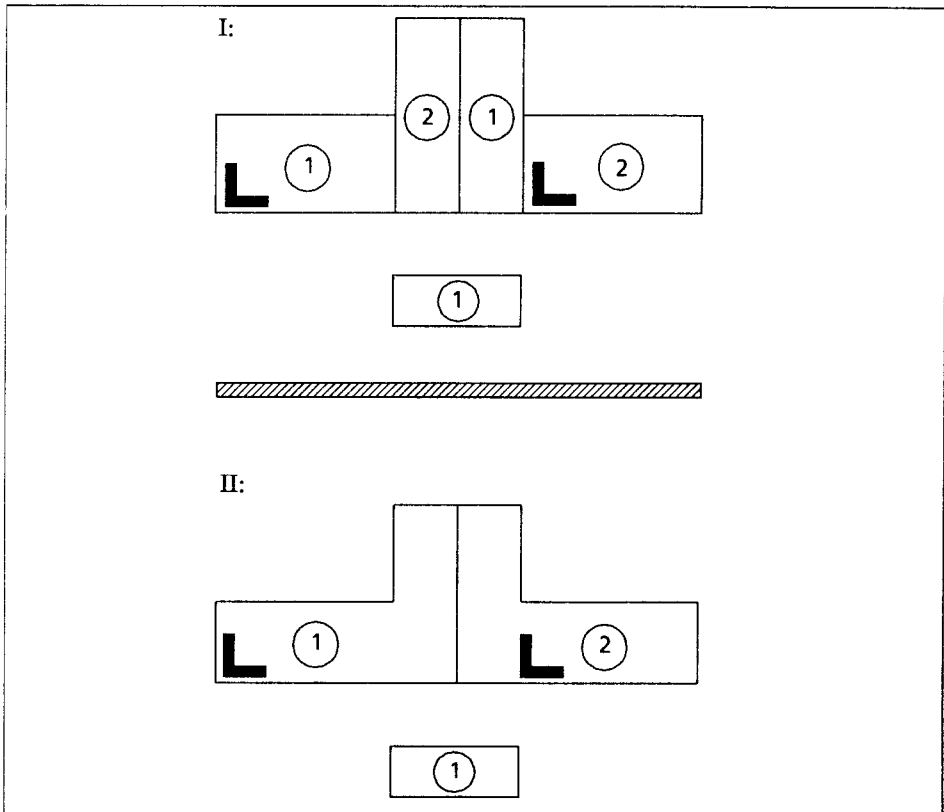


Fig. 2.3.10: Principiel illustration af målsætningen "arronderingsforbedring".

forbedring i området, og forholdet kan derfor hævdes at falde uden for begrebet jordfordeling i en traditionel form, da det alene omfatter arronderingsforbedring. Hvis jordfordeling derimod forstås som en decentral landbrugsplanlægning, der har til formål at gennemføre områdevisse forbedringer/tilpasninger af den lokale ejendomsstruktur, må forholdet derfor opfattes som en vigtig målsætning for jordfordelingsarbejdet.

De enkelte landmænds motiver til at ønske ejendommen forøget kan fx være intention om at skabe harmoni imellem bedriftens enkelte produktionselementer af hensyn til disses dækningsbidrag. Det kan også være miljøhensyn i forhold til arealtilliggende eller for bedre at udnytte allerede foretagne maskininvesteringer. Endelig er ønsket om at bevare ejendommens muligheder som heltidsbedrift - også efter et evt. ejerskifte - meget ofte en stærk motivation til at ønske bedriften suppleret med tillægsarealer.

På omstående figur 2.3.11, der principielt illustrerer målsætningen strukturtilpasning, ses det, hvorledes der uden ændringer i arronderingsbilledet sker en forøgelse af jordtilliggendet for ejendommene nr. 1 og nr. 4, der modtager suppleringsjord fra ejendom nr. 3, som samtidig nedlægges. Suppleringsjorden består af det fra ejendom nr. 3 fraskilte areal, hvoraf en del sammenlægges med ejendom nr. 1 og en del med ejendom nr. 4. Nedlægningen af ejendom nr. 3 kan ske via flere forskellige initiativer. Ejendommen kan være ejet af en ældre landmand, der ønsker at blive boende på restparcellen, hvorpå bygningen er placeret, men der kan også være tale om, at den statslige jordfond har erhvervet ejendommen til netop strukturforbedringsformål gennem anvendelse af den til formålet lovhjemlede forkøbsret. Principielt kan der også være tale om, at ejeren af ejendom nr. 3 har fået "udflytning" formidlet via jordfordeling med finansierings- og etableringsstøtte²⁰. Dette kan være aktuelt, hvis alle tre landmænd (ejd. nr. 1, 3 og 4) alle er heltidslandmænd, der til stadighed må ekspandere og investere med deraf følgende stort fremtidigt behov for tillægsjord. Ud fra en landbrugsfaglig og -økonomisk vurdering vil man kunne se, at der i det aktuelle lokale område ikke er "plads til alle tre som heltidsejendomme" af den simple grund, at de til stadighed vil efterspørge de samme jorder til suppleringsjord. Derfor kan en udflytning til en anden landbrugsejendom uden for området være et vigtigt element i en områdevis planlægning af samlede jordomlægninger.

Målsætningen om at sikre **heltidslandmænd udbygningsmuligheder** for deres bedrift kan også spille ind ved den omfordeling af landbrugsjorden, som finder sted i jordfordelings sagen²⁰. Dette kan komme ind i billedet, hvor de jordomlægninger, der gennem planlægningen kan opnås enighed om, ikke er den bedste løsning, fordi nogle lokale landmænd ikke kan eller vil deltage i jordomlægningerne. I sin principielle form kan realisering af denne målsætning se ud som vist på fig. 2.3.12, hvor ejendom nr. 1 modtager arealer, der er frastykket ejendom nr. 5, som den ikke har noget fælles skel med. Herefter består ejendom nr. 1 af 4 lodder, der tilsammen markerer et "territorium" for denne. Dette vil være et signal til omgivelserne²²) - landbrugsforvaltning og eventuelle købere - om, at jord, der bliver ledig mellem disse lodder, bør tilgå ejendom nr. 1, ligesom alternative købere til ejendomme mellem lodderne vil kunne se, at der er begrænsede muligheder for jordsupplerings omkring en sådan ejendom. Anvendelse af sådanne målsætninger for nyfordelingen af jorden betyder, at jordfordelingen tilføres et fremadrettet element, som søger at sikre de aktuelle heltidsbrugere forbedrede muligheder for at erhverve andre arealer end dem, der præcis indgår i jordomlægningerne. Herved adskiller målsætningen sig fra de foran nævnte, som alene sigter mod en ajourføring af den aktuelle arronderingsstruktur og tilpasning af jordtilliggendets størrelse.

Dette fremadrettede element giver således jordfordelingsplanlægningen mulighed

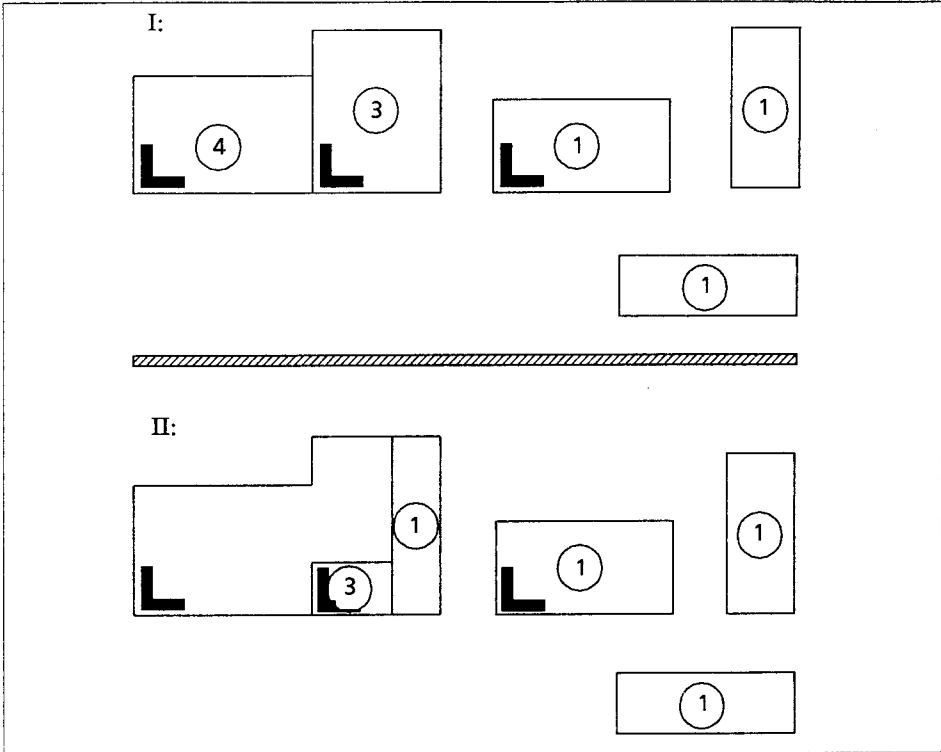


Fig. 2.3.11: Principiel illustration af målsætningen "Strukturtilpasning".

for en "strukturering" af den fremtidige lokale landbrugsstruktur og er som sådan perspektivrigt. Men der er imidlertid med den nuværende organisering af landbrugsforvaltningen kun sikkerhed for at realisere sådanne principper i Sønderjylland, hvor der er et tæt samarbejde mellem kommission og jordfordelingsplanlægger. Disse inddrages også i den løbende enkeltsagsbehandling²³⁾ efter landbrugsloven i kraft af sekretariatsforberedelsen af denne. I den gamle del af landet kan det variere afhængig af karakteren af det specifikke samarbejde mellem planlægger/firma og kommission.

Den særlige målsætning om at **reducere kørsel med landbrugsmaskiner** på offentlig vej har en rent landbrugsmæssig målsætning om at reducere ulemperne med intern transport på landbrugsejendommene. Men hertil kommer et væsentligt offentligt hensyn om at reducere omfanget af langsomkørende landbrugstrafik på offentlige veje. En særlig styrke optræder dette hensyn med, når der er tale om overordnede veje, hvor der kan være adgangsbegrænsning²⁴⁾. Her har reduktion af landbrugstrafikken gennem fjernelse af markoverkørsler en stor betydning for færdselssikkerheden og spiller derfor i praksis ind som en selvstændig målsætning ved

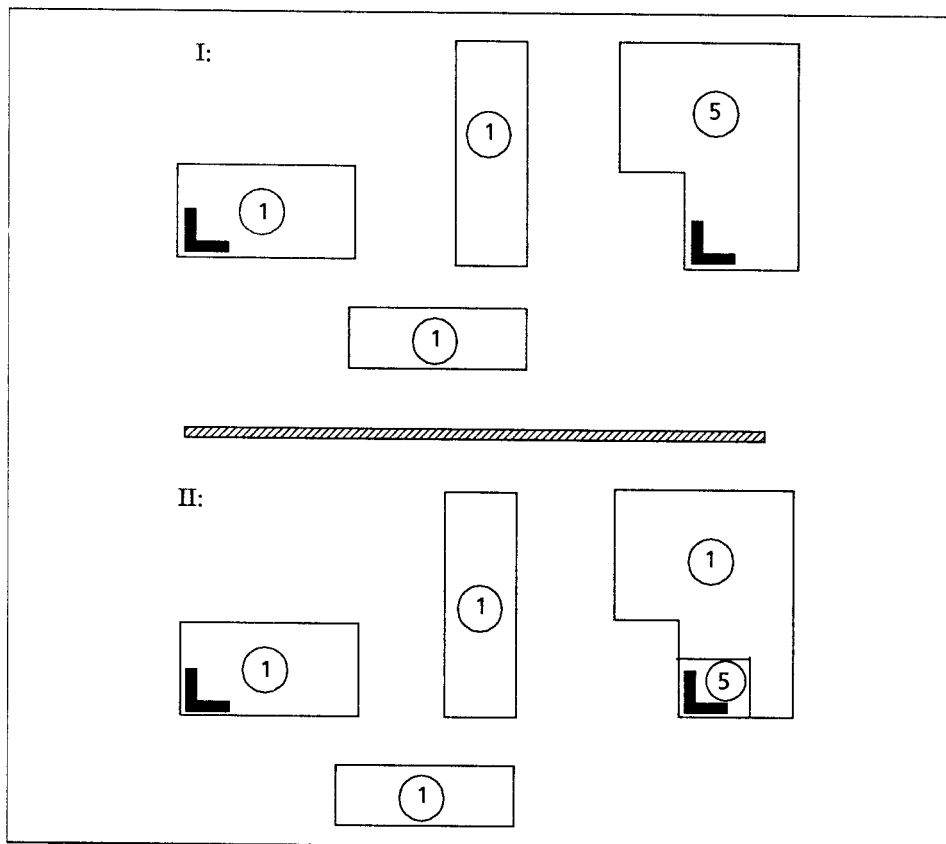


Fig. 2.3.12: Principiel illustration af målsætningen "Udbygningsmulighed".

omfordelingen af landbrugsjordens ejendomsretlige tilhørsforhold i jordfordelingssager.

På omstående fig. 2.3.13 er det vist, hvorledes denne målsætning principielt kan realiseres. 3 ejendomme fra den "fiktive" landbrugsstruktur har sine jorder beliggende på hver side af den offentlige vej. Ud fra ønsket om at reducere antallet af nødvendige markoverkørsler til offentlig vej omlægges jorderne således, at der bliver adgang fra ejendommens bygningsparcel til alle ejendommens jorder uden brug af offentlig vej. I det viste teoretiske eksempel sker der herefter en overflødigsgørelse af 4 markoverkørsler som det principielle resultat af omlægninger med alene dette sigte.

Almindeligvis vil man opfatte de på figuren viste omlægninger som en samtidig arronderingsforbedring, idet der sker en reduktion af den interne transportafstand på

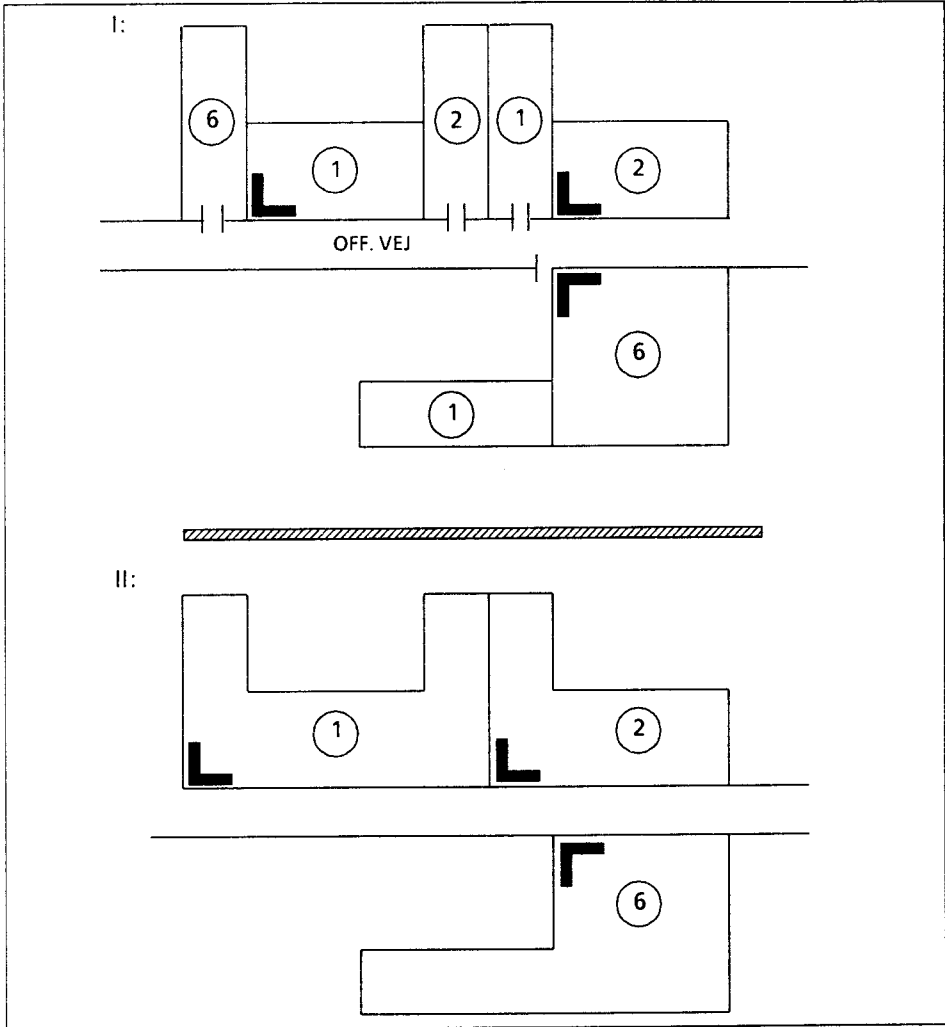


Fig. 2.3.13: Principiel illustration af målsætningen "Reduktion af landbrugstrafik på offentlig vej".

bedriften. Den stigende specialisering imellem landbrugsbedrifterne²⁵⁾ - såvel på landsplan som lokalt - har imidlertid gjort det nødvendigt at nuancere opfattelsen af, hvad der er god og bedre arrondering, da det er interesserne i den konkrete lokale landbrugsstruktur, der i sidste ende er afgørende for, hvad der er en forbedring af arronderingen. Hvis der eksempelvis tages udgangspunkt i figurens ejendom nr. 6, vil det ses, at de fiktive omlægninger medfører, at en selvstændig lod beliggende på den anden side af en offentlig vej og med overkørsel til denne "flyttes" over på den anden side af vejen og med adgang til bygningslodden. I et sådant tilfælde vil det være en forringelse af arronderingen, hvis ejendommen driver arealer på den anden side via

”kontrakt”. Hvis der er tale om afgrøder, der afhentes af ”modtageren på marken”²⁵⁾, eller der er tale om ”fjerndyrkning”²⁷⁾, vil ændringen være en forringelse af arronderingen, idet visse ”kontraktforhold” gør den direkte adgang til offentlig vej til en væsentlig fordel i relation til den aktuelle dyrkningsform på ejendommen.²⁸⁾

De ovenfor diskuterede principielle målsætninger for nyfordelingen af landbrugsjorden i en jordfordelingssag kendetegnes alle ved at se disse i forhold til to eller ganske få ejendomme, der grænser sammen. Ved planlægningen af en jordfordelingssag er disse målsætninger imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelige, idet der er tale om større områder, hvor mobilitetsaspektet derfor bliver centralt. I de praktiske jordfordelingsforhandlinger bliver derfor en supplerende - men vigtig - principiel målsætning central i forhold til de øvrige, der kan optræde isoleret. Det er forhandlingssituationen med den enkelte lodsejer, der nødvendiggør en særlig målsætning om ”*Mobilitetsudløsende tildeling af arealer*”. Dette er centralt ved forhandlinger om alternativ tildeling af jord, der både kan være en suppleringsjord, men også erstatningsjord for arealer afstået andetsteds i forbindelse med jordfordelingens jordomlægninger.

Den typiske situation for anvendelsen af denne målsætning vil være, hvor en lodsejer fx ønsker at erhverve nogle for ham bedrebeliggende, men hvor planlægger/lodsejerudvalg gør det til en betingelse, at han afhænder andre arealer, der ligger hensigtsmæssigt for fornuftige løsninger for andre lodsejere omkring disse. Der kan også omvendt være tale om, at en lodsejer giver tilsagn om at afhænde nogle arealer, hvis der er udsigt til, at han til gengæld kan få særlige problemer løst et andet sted.

Denne mobilitetsudløsende tildeling af jord anvendes til at skabe sammenhæng i jordomlægninger, således at ”overskud af jord” i et område kan fordeles ikke blot til umiddelbare naboejendomme, men til en hel række af ejendomme. En sådan systematisk anvendelse af denne målsætning kan populært beskrives som at ”fjerne buler i et tæppe”, hvor bulen udgør ”overskudsjorden” eller jordpuljen, og hvor tæppet udgør et sammenhængende net af områdets landbrugsejendomme.

Med udgangspunkt i den i dette afsnit anvendte fiktive landbrugsstruktur er det på fig. 2.3.14 vist, hvorledes princippet om mobilitetsudløsende tildeling af jord kan involvere en hel række af ejendomme og fordele overskudsjorden på flere af disse. På figuren nedlægges ejd. nr. 4. Jorden herfra sammenlægges med ejendom nr. 3, der i stedet som betingelse afgiver noget af sin bygningsparcel til nr. 1. Dette areal plus en parcel tilhørende ejendom nr. 6 sammenlægges med ejendom nr. 1, der til gengæld afstår to lodder, der bruges til forbedring af ejendommene 2 og 6. Til gengæld for at modtage disse arealer afstår ejendom nr. 2 et areal til nr. 5, der således også suppleres.

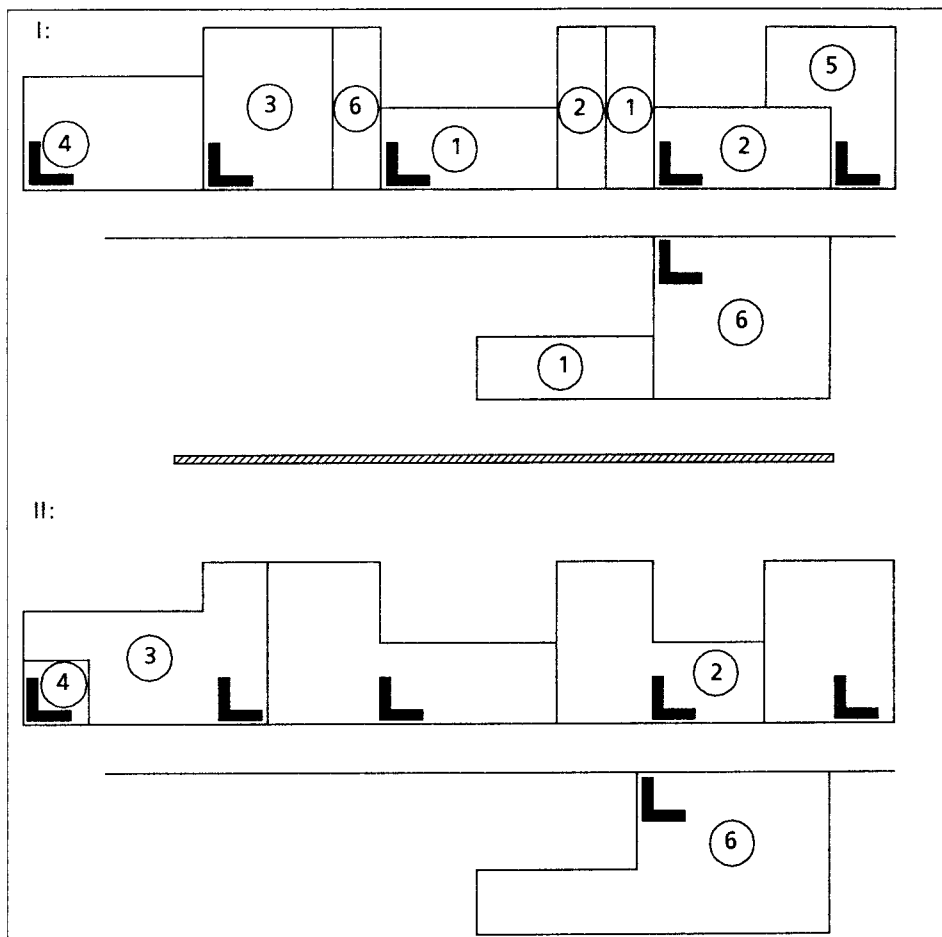


Fig. 2.3.14: Principl illustration af målsætningen "Mobilitetsudløsende tildeling af arealer" (supplering eller erstatning).

Anvendelsen af denne målsætning i de praktiske forhandlinger er vigtig, idet den bidrager til at skabe jordmobilitet i det lokale landbrugsområde. Det er netop skabelsen af denne jordmobilitet i et helt område, der er jordfordelingsplanlægningens helt centrale metode, og som resulterer i den mangfoldighed af lokalt varierende og lokalt tilpassede løsninger på struktureringen og forbedringen af de deltagende landbrugsejendomme.

Karakteristisk for alle de foran omtalte principielle målsætninger for nyfordelingen af landbrugsjorden har været, at de i tilstræbt lakonisk form har været mulige at illustrere grafisk på en måde, der svarer til et forenklet matrikelkort. hermed sigtes til, at de med alt andet lige mellem de deltagende landbrugsejendomme har kunnet

illustreres via forandringer i ejendoms- og arronderingsbilledet. Dette er dog langt fra de eneste principielle målsætninger, der på baggrund af erfaringer fra praksis kan beskrives for nyfordelingen af landbrugsjorden. Særlige *landbrugsfaglige idealmodeller* over, hvad der er en fornuftig intern struktur på landbrugsbedriften eller -ejendommen, spiller også væsentligt ind²⁹). I de foregående århundreder tilbage til udskiftninger har det været et ideal, at der til en landbrugsejendom med blandet produktion skulle høre både mark- og agerjorder samt nogle lavere liggende engarealer. Den stærke specialisering af produktionen på de enkelte landbrugsbedrifter har ændret idealkravene til arronderingen på den enkelte landbrugsejendom og gjort disse betinget af den konkrete produktion, som arealerne indgår i. Det bliver derfor af betydning at vurdere, hvilken karakter landbrugsproduktionen har på den bedrift, som landbrugsejendommen udgør eller indgår i.

Som diskuteret foran i afsnit 2.1.C, er arronderingen forstået som beliggenhedsarronderingen af større betydning, når der er tale om kvægbrugsintensive områder, end når der er rene svineholdsområder, hvilket hænger sammen med de forskellige relationer mellem de enkelte produktionselementer på de forskellige bedriftstyper.

Hollandsk jordfordelingspraksis³⁰) udtrykker til brug for jordfordelingsplanlægning disse relationer i idealmodeller, hvad angår arronderingens betydning for forskellige bedriftstyper. Beregningsidealet for en malkekvægsbedrift er 80-20, hvilket skal forstås således, at disse producenter ideelt skal have placeret 80% af deres arealer i bygningslodden, og at 20% udmærket kan ligge længere borte - for så vidt at idealet ikke kan nås. For svineholdsbedrifter er det 60-40, der angiver disse relationer, mens det endeligt er 40-60 for rene planteavlsbedrifter.

Erfaringerne fra planlæggerinterviewene i dette projekt peger i samme retning. For kvægholdsejendomme har det en særlig væsentlig betydning at få samlet jordtilliggendet omkring drifts- og avlsbygningerne af hensyn til at bringe malkekvægsbesætningen på græs dagligt eller for at hjemtage grøntfoder dagligt til løsdriftsstalde. Dette afstandsspørgsmål spiller en mindre rolle for svineavlsbedrifter og rene planteavlsbedrifter. Her er det mere vigtigt at skabe tilpas store sammenhængende arealer for at kunne foretage markarbejdet rationelt, mens afstandsspørgsmålet er af mindre betydning. I forhold til engarealer, der ikke skal/kan drænes er det et vigtigt mål at få disse samlet og gjort tilpas store til, at de er attraktive for kvægejendomme til græsning af ungkvæg o.l. Sådanne arealtyper, der ikke er egnet til et-årig markafgrøder, er omvendt ikke så attraktive for svinebedrifter og planteavlsbedrifter.

H. Tvangsreglernes anvendelse

I de foregående kapitler er det ofte blevet fremhævet, at jordfordelingsarbejdets særlige kendetegn har været den frivillige forhandlingsplanlægning ved samarbejdet mellem planlægger, lodsejerudvalg og de deltagende lodsejere, og hvor resultatet af disse resulterer i aftalte jordomlægninger, der ligger til grund for kommissionens kendelse.

Den danske jordfordelingslovgivning indeholder imidlertid ret vidtgående bestemmelser til at tvinge eller tilpligte lodsejere, der omfattes af jordfordelingsplanen, til at deltage. Disse ret vidtgående tvangsbestemmelser i jordfordelingsloven beskrives stort set ikke i noget materiale vedrørende jordfordelingsplanlægning udover i selve lovtæksten. Der kan derfor være god grund til at kommentere deres reelle indhold i forbindelse med undersøgelsen af deres anvendelse.

En særlig vidtgående tvangsbestemmelse i jordfordelingsloven³¹⁾ består i, at lodsejere, som ikke vil deltage, kan tvinges til at medvirke med op til 25% af deres ejendom³²⁾, hvis kommissionen bestemmer det. Anvendelsen af denne bestemmelse forudsætter dog, at følgende to krav er opfyldt.

For det første skal mindst halvdelen af de deltagende lodsejere positivt tilkendegive, at de ønsker at deltage. Denne halvdel skal herudover repræsentere mindst 2/3 af de arealer, der omlægges³³⁾ målt efter både arealstørrelse og ombytningsværdi. Denne bestemmelses indhold har til formål at sikre, at der blandt de væsentligst berørte lodsejere i et område er frivillig tilslutning til de jordomlægninger, som planen indeholder.

For det andet skal de lodsejere, som ikke frivilligt vil deltage, modtage erstatnings- eller vederlagsarealer, der i værdi svarer til dem, han mod sin vilje må afstå til jordfordelingen. Begrebet værdi dækker her over både økonomisk udnyttelsesværdi, beliggenhed og adgangforhold. Disse bestemmelser om, at der skal udlægges erstatningsarealer, betyder, at forholdet ikke kan betragtes som ekspropriation, hvor arealafståelse eller påførte ulemper skal tåles på grundlag af udbetalt kontant erstatning svarende til det afståedes værdi.

Ud over denne tvangsbestemmelse indeholder jordfordelingsloven den såkaldte "udlodsbestemmelse"³⁴⁾, som betyder, at særskilt beliggende ubebyggede og ubeplantede lodder, hvis grundværdi ikke overstiger 50.000 kr. (beløb pr. d.d. 1987), inddrages helt under jordfordelingen uden udlæg af erstatningsarealer. Anvendelsen af denne bestemmelse fordrer dog, at der er tale om lodder, der hverken danner grundlag for ejerens erhvervsvirksomhed eller er af tilsvarende økonomisk betydning for ham.

Denne bestemmelse sigter således mod, at jordbrugskommissionen umiddelbart kan inddrage arealer under jordfordeling, som er af helt marginal betydning for ejeren set ud fra en erhvervsøkonomisk betragtning. Målet med denne bestemmelse har været at lade marginaljorder indgå i en samlet arealplanlægning via jordfordelings-sager³⁵). En anvendelse af denne bestemmelse vil således kunne blive aktuel i forbindelse med en øget anvendelse af jordfordelingsinstrumentet som led i en marginaljordsstrategi.

• **Afgørelsen træffes af Jordbrugskommissionen**

Lodsejere, som ikke vil deltage, kan tilpligtes at deltage med op til 25% af deres ejendom (arealer beregnet efter grundværdi

hvis

mindst halvdelen af deltagende lodsejere tilslutter sig planen, og disse repræsenterer mindst 2/3 af de arealer, der omlægges,

og

hvis de lodsejere, der ikke vil give tilslutning til planen, via planen modtager erstatningsarealer, der i økonomisk udnyttelsesværdi svarer til de afgivne arealer.

Herudover kan særskilt beliggende, ubebyggede og ubeplantede lodder, hvis værdi ikke overstiger 50.000 kr. (79-værdi), og som ikke danner grundlag for ejerens erhvervsvirksomhed, ved kendelse inddrages helt under jordfordelingen.

Fig. 2.3.15: Tvangsreglernes indhold.

Ud over disse ret omfattende tvangsbestemmelser kan kommissionen bestemme, at også ikke-landbrugsnoterede ejendomme skal indgå i jordomlægningerne. Motivet til disse bestemmelser har været³⁶) at kunne inddrage selvstændigt vurderede frijordsarealer og skovarealer i jordomlægningerne.

I undersøgelsesperioden 1979-84 har tvangsbestemmelserne ikke været anvendt i nogle kendelser, der er afsagt af jordfordelings- og jordbrugskommissionerne³⁷). Det drejer sig både om 25%-reglen og om marginallodsbestemmelsen, som ikke har været bragt i formel anvendelse. Datagrundlaget for dette undersøgelsesfelt har været samtlige jordfordelingskendelser afsagt i perioden. Herudover er det på alle returnerede spørgeskemaer til planlæggere vedrørende de enkelte sager svaret benægtende på spørgsmålet, hvorvidt de har været anvendt.

Denne manglende formelle anvendelse af tvangsreglerne betyder dog ikke, at de har været uden reel betydning.

I et enkelt amt³⁸⁾ har Jordbrugskommissionen i tre sager forhåndsaccepteret deres anvendelse over for lodsejere, som ikke ville være med selv efter langvarige forhandlingsforløb, og på trods af at alle lokale og landbrugsfaglige hensyn talte for, at de burde medvirke med bestemte arealer. Men da det blev klart for de pågældende lods ejere, at deres arealer ville blive tvangsomlagt med en jordfordelingskendelse, accepterede de alligevel at medvirke til en frivillig forhandlingsløsning.

Under interviewrunden af planlæggerne blev de spurgt om deres syn på tvangsreglernes anvendelse, og om hvorvidt en øget anvendelse af disse ville kunne skabe bedre plantekniske løsninger.

Den gennemgående reaktion på spørgsmålet var, at tvangsreglerne ikke burde anvendes. Målet måtte altid være, at det var frivilligheden, der skulle være det bærende princip i forhandlingsplanlægningen, hvor de deltagende landmænd på grundlag af forelagte informationer om løsninger/alternativer træffer dispositioner om fremtiden for deres landbrugsbedrift. Dette medfører, at de fleste af de interviewede planlæggere ikke ville være med til at anvende tvangsreglerne overhovedet³⁹⁾, mens enkelte kunne acceptere det i nærmere beskrevne situationer.

Den generelle vurdering var, at en eventuel øget anvendelse af tvangsreglerne generelt ville svække mulighederne for at opnå en mængde andre frivillige aftaler. Hvis de deltagende landmænd i stigende grad skulle handle under pres, ville det ødelægge eller svække det positive forhandlingsmiljø, der eksisterer i dag, og som er grundlaget for mange smidige løsninger. En øget anvendelse af tvangsreglerne ville således kunne reducere omfanget og antallet af de frivillige løsninger, der i dag aftales med lodsejerne.

Enkelte af planlæggerne kunne dog gå ind for en anvendelse af tvangsreglerne i visse situationer og under bestemte forudsætninger. Dette kunne være helt ekstreme tilfælde, hvor ældre og senile folk helt har mistet deres reale dømmekraft uden at være erklæret umyndige. Der kan også være tale om, at en lodsejer stadig ikke ønsker at deltage på trods af, at alle landbrugsfaglige og lokale helhensyn i øvrigt taler for det. Dette kan komme til udtryk ved, at lodsejerudvalg, kommission og konsulenttjeneste alle finder det nødvendigt at gennemføre omlægninger med tvang.

En enkelt planlægger kunne under interviewrunden erindre at have medvirket til anvendelse af tvangsreglerne i to tilfælde. Der er tale om jordfordelingssager, som ligger før undersøgelsesperioden, hvorfor de ikke er udtømmende omtalt.

- 1) Jordfordelingssagen "Ballum III" j.nr. 4125 i 1977. Her var der 4 ejere af en landbrugsejendom på 40 ha., hvoraf den ene ikke ville tiltræde den jordfordelingsoverenskomst, som de 3 øvrige gerne ville. Denne lodsejers deltagelse blev gennemtvunget af Jordfordelingskommissionens kendelse, der med henvisning til jordfordelingslovens § 2 stk. 6 gennemførte jordomlægningen. Ejendommen afstod 0,9208 ha. og modtog 1.758 ha. og blev derved netto suppleret med 0,6 ha.
- 2) Jordfordelingssagen "Emmerske" j.nr. 4122 i 1972. Her var et tilfælde, hvor en enkelt lodsejer ud af i alt 44 ikke ønskede, at et fælles areal skulle indgå i jordfordelingen. Lodsejerens andel på 1/44 svarende til ca. 1500 m², som han ikke frivilligt ville afstå, da han ikke kunne få en række andre ønsker opfyldt samtidig. I jordfordelingsplan 2 afstås denne andel, og lodsejerens ejendom modtager et tilgrænsende areal ca. 0.15 ha. stort. Lodsejerens ejendom har en størrelse på i alt 19,7 ha. For at gennemføre jordomlægningen i plan 2 betragtes den ideelle andel som en særskilt ubebygget, ubehæftet lod, hvis andel ikke overstiger, hvad der svarer til 3 ha. boniteret areal. Vederlagsarealet skønnes i økonomisk udnyttelsesgrad at svare til det efter planen afgivne areal og at være af lige så god beliggenhed og med tilfredsstillende adgangsforhold.

Et gennemgående træk i planlæggernes vurdering af tvangsreglerne var dog, at det er udmærket, at de eksisterer i lovgivningen. Det forstærker det "moraliske pres" til at gå med til de jordomlægninger, der altid forhandles frivilligt igennem.

I. Lodsejerklager

Der findes i lov om jordfordeling mellem landbrugsejendomme ingen hjemmel vedrørende klager over de gennemførte jordomlægninger. Dette betyder, at der ikke eksisterer formelle regler, der angiver, hvorledes spørgsmålet om klager skal behandles, eller om hvilke forhold der kan påklages. Det skal dog nævnes, at der i loven er beskrevet en procedure for fremsættelse af klager i forbindelse med gennemførelse af en §2-vurderingsforretning. Dette diskuteres efterfølgende i afsnit 2.4.

Baggrunden for, at dette har været accepteret bredt, hænger antagelig sammen med flere forhold.

For det første har den vidtstrakte anvendelse af frivillighedsprincippet i forbindelse med aftaler om omlægninger af jorderne mellem de deltagende landbrugsejendomme betydet, at behovet har været ganske beskedent. En mere vidtstrakt anvendelse af tvangsreglerne hos kommissionerne ved afsigelse af kendelserne ville have skærpet behovet for at kunne foretage administrativ rekurs til en højere myndighed eller egentlig appelsag. Dette drejer sig både om det faktiske indhold i jordomlægningerne og med hensyn til at kunne få gennemprøvet prøvetaksation af jordprisen størrelse. Et sådant behov ville antagelig have ført til politiske krav om, at sådanne muligheder blev indføjet i loven og til dannelse af sådanne institutioner/myndigheder⁴⁰).

For det andet opfattes kommissionens foreløbige kendelse som endelig, hvad angår de faktiske omlægninger i ejerforholdene. Dette kommer også til udtryk i loven, ved

at der ikke er beskrevet nogen muligheder for at omgøre denne kendelse overhovedet. Kommissionernes øvrige arbejdsområder vedrørende administrationen af landbrugslovens bestemmelser giver denne vidtstrakte beføjelser til at udfærdige udslagsgivende indstillinger ved afgørelser, der træffes centralt. Dette forhold medvirker til at understrege kommissionens afgørelser som endelige.

På trods af at der ikke i loven er formaliseret nogen klagemuligheder, har der i praksis udviklet sig en tradition for at fremsætte og realitetsbehandle lodsejerklager over resultatet af de planlagte arealomlægninger. Denne mulighed består i, at lodsejere, der ikke føler sig ordentligt behandlet med hensyn til fordelingen af tillægsgjord, som den kommer til udtryk i jordfordelingssagens plan 2, får mulighed for at fremlægge deres klage for kommissionen. Almindeligvis sker dette i forbindelse med afsigelsen af den foreløbige kendelse. Ved denne lejlighed får klageren mulighed for at redegøre for de nærmere detaljer i de forhold, hvor lodsejeren føler sig forkert behandlet. Ved denne lejlighed er planlægningens løbende parter alle til stede, hvilket vil sige planlægger, lodsejerudvalg og den udvidede jordbrugskommission.

Ved sammenligning med mere formaliserede klagemuligheder, der er beskrevet i anden miljø- og areallovgivning, må disse betingelser siges at give klageren en relativ god retsstilling. Han får lejlighed til direkte over for den samlede kommission at redegøre for sin utilfredshed og samtidig diskutere den direkte med de øvrige parter i sagen. Disse redegør samtidig for deres synspunkter bag dispositionerne vedrørende de planlagte jordomlægningers præcise indhold.

For den øvrige areallovgivnings formelt beskrevne klageprocedurer⁴¹⁾ gælder, at det drejer sig om, at klagen skal afleveres skriftligt inden for en bestemt tidsfrist. Herefter afgøres klagen, uden at klageren direkte over for den besluttende myndighed får lov til at redegøre i detaljer for sine synspunkter og diskutere disse.

Klagens genstand i denne uformelle klagepraksis vedrører den nyfordeling af landbrugsjorden i lokalområdet, som plan 2 er det samlede udtryk for. Som det er diskuteret foran i dette afsnit 2.3 om målsætningerne for fordeling af tillægs- og ombytningsjord, indeholder plan 2 et kompleks af mange forskellige målsætninger og hensyn, der ligger bag planlæggerens/lodsejerudvalgets dispositioner. Dette betyder, at den fremsatte klage fra en lodsejer bedømmes af kommissionen i forhold til dette samlede kompleks af hensyn. Herved vurderes også, hvorvidt det vil påvirke andre dispositioner i de aftalte jordomlægninger at imødekomme klagen. Herved bliver behandlingen af klagen en samlet afvejning af klagen over for de løsninger og forbedringer, som er indeholdt i de samlede dispositioner i plan 2.

I en jordfordelingssag (j.nr. 4317) "Hvilshøj Mark" fremsatte en lodsejer klage til Jordbrugskommissionen over at være forbigået ved fordelingen af tillægsjord. Den pågældende lodsejer havde en stor animalsk produktion som hovederhverv med 80 årssøer og 1400 slagtesvin årligt. De aktuelle arealer var efter hans opfattelse fejlagtigt tildelt en 75-årig lodsejer, der var folkepensionist, og i øvrigt var arealerne ikke beliggende i tilknytning til den pågældende ejendom. Klageren ønskede tillægsjord for at reducere gyllebelastningen på sit jordtilliggende, der kun var på 16,5 ha, og samtidig forbedre sin grovfoderproduktion og dermed stabilisere økonomien. Jordbrugskommissionen afviste klagen efter en redegørelse fra planlæggeren. Der er i sagen ingen dokumentation og begrundelse for kommissionens afgørelse.

I en anden sag (j.nr. 4227) "Nørre og Sdr. Ørum" blev en lodsejers formelt fremsendte klage dog imødekommet. Lodsejeren, der havde en ejendom på 16,5 ha., ville ikke bytte jord, men kun købe. Dette betød, at ingen løsning kunne forhandles på plads, på trods af at mange alternativer blev forsøgt og tilbudt. Via sin organisation fremsendte lodsejeren klage til Jordbrugskommissionen, inden sagen var endelig færdigforhandlet. Efter langvarige forhandlinger blev der fundet en forhandlingsløsning gennem velvillig indstilling fra deltagende nabolandmænd. Herefter blev ejendommen suppleret med 5,0 ha. uden til gengæld af afstå noget.

Antal sager med fremsatte klager	28	23,9
Antal sager uden fremsatte klager	65	55,6
Uoplyst	24	20,5
N (returnerede spørgeskemaer)	117	100
<hr/>		
Antal sager med 1 klage fremsat	18	64,3
Antal sager med 2 klager fremsat	7	25,0
Antal sager med 3-5 klager fremsat	3	10,7
		100
<hr/>		
I alt fremsatte klager i opl. sager	40	
Imødekomne klager blandt fremsatte	5	12,5
Samlet antal lodsejere i deltagende sager	5021	
Klageprocent		0,8

Fig. 2.3.16: Klagestatistik.

I spørgeskemaerne til planlæggeren vedrørende de enkelte jordfordelingssager i perioden 1979-84 blev der spurgt om, hvor mange lodsejerklager, der var fremsat over for kommissionen vedrørende jordomlægningerne. Det blev ligeledes spurgt om, i hvilket omfang klagerne var blevet imødekommet efter kommissionens behandling. Resultatet af dette fremgår af ovenstående fig. 2.3.16.

Det ses af figuren, at der i alt er fremsat klager i 28 af de sager, hvori der foreligger oplysninger. De uoplyste sager er jordfordelingssager, hvori der på undersøgelsestidspunktet ikke var afsagt kendelse som følge af, at forhandlingerne ikke var færdige eller var indstillet. I 65 sager, hvilket vil sige over halvdelen, er der ikke forelagt klager for kommissionen.

Det almindelige billede i de sager, hvori der er fremsat lodsejerklager, er, at der kun fremsættes en enkelt klage. Der er tale om 65% af disse. I kun godt en trediedel af

sagerne med klager er der fremsat mere end 1 klage.

Det samlede antal fremsatte klager for hele perioden er 40, hvilket skal sammenholdes med, at der i disse sager deltog over 5000 lodsejere. Dette giver samlet en særdeles beskedne klagefrekvens på 0,8%.

I 12% af tilfældene er de fremsatte klager imødekommet af kommissionen og indarbejdet i den foreløbige kendelse.

Sammenfattende om klagespørgsmålet kan det konstateres, at klagefrekvensen er beskedne, hvilket generelt vurderet peger på, at planlægningen søges gennemført, så den i videst mulig omfang tilgodeser alle de i jordfordelingssagen berørte parter. Samtidig bekræfter den lave klagefrekvens og det lave antal klager pr. sag en formodning om, at planlægningen gennemføres på en så gennemskuelig måde, at der er en overvejende lokal forståelse og opbakning for planlægningens indhold. Dette vidner om, at det samlede lodsejerfællesskab i vid udstrækning bliver tilgodeset, og at der er forståelse for dette blandt de berørte lodsejere.

En bedømmelse af Jordbrugskommissionens behandling af lodsejerklagerne, og hvorvidt den anførte frekvens er relativ positiv eller relativ negativ, kan ikke foretages entydigt. Dette fordrer sammenlignende studier af praksis i forbindelse med klager i medfør af anden areallovgivning, og her er der ikke foretaget kvantitative undersøgelser af praksis ved behandling af klager⁴²). Det dominerende kvalitative indtryk af dette element i den her foretagne undersøgelse peger dog på, at kommissionen i relativ vid udstrækning synes at være imødekommende over for velbegrundede klager vedrørende de i planlægningen aftalte omlægninger af landbrugsjorden.

J. Gennemførelsesprocent

I afsnit 2.1 blev det nævnt, at der i perioden 79-84 var blevet rejst en del jordfordelingssager, som ikke var blevet gennemført. Med henblik på at nå frem til en nærmere forståelse af problematikken omkring færdiggørelsen og -forhandlingen af sagerne skal der i dette afsnit redegøres for en undersøgelse af problemet.

Planlægningsprocessens udfald er ikke givet på forhånd, idet der indgår mange variabler i forhandlingerne, som ikke på forhånd kan analyseres. Det bliver derfor centralt at undersøge, om der er nogle generelle mønstre eller træk i de lokale forhold omkring jordfordelingssagerne, der gør, at nogle sager ikke afsluttes. Resultatet af sådanne undersøgelser peger på, at det generelt har stor betydning for gennemførelsen af sagerne, hvem der udfører planlægningen, og hvilken erfaring der er

med arbejdsområdet i den lokale organisation.

Som grundlag for undersøgelsen skal det her præciseres, at en sag betragtes som "ikke-gennemført", hvis der på undersøgelsestidspunktet ikke er afsagt foreløbig kendelse 24 måneder efter, at det indledende møde har været afholdt. Dette betyder, at sager, hvor der har været afholdt indledende møde mindre end 24 måneder før undersøgelsestidspunktet, på forhånd betragtes som gennemført. Denne begrænsning betyder, at omfanget af den samlede mængde af ikke-gennemførte sager kun ville kunne blive større ved et senere valgt undersøgelsestidspunkt.

I nedenstående figur er det vist, hvorledes de ikke gennemførte sager fordeler sig på forskellige typer af lokal planlæggerorganisation jævnfør afsnit 2.1 foran. Disse er for landinspektørfirmaernes vedkommende fordelt efter, hvor mange sager de har indledt planlægningen af i hele undersøgelsesperioden, mens Landbrugsministeriets egne gennemførte sager er angivet ved betegnelsen for planlæggernes ansættelsessted.

Gruppering af firmaer efter antal indledte sager i 1979-84	Antal firmaer i denne gruppe	Ikke færdigforhandlede sager	Startede sager i alt i gruppen	Gennemførelsesprocent
1	7	5	7	28,6
2	8	4	16	75
3-4	7	3	21	85,7
5-10	3	1	28	96,4
11-18	3	1	45	97,8
JBD/Tønder		6	28	78,6
JBD/Kbh		2	23	91,3
I alt		22	168	

Fig. 2.3.17: Gennemførelsesprocent i de forskellige typer af lokal planlæggerorganisation.

Vedrørende jordfordelingssager i det gamle land er det karakteristisk, at den overvejende del af de ikke-gennemførte jordfordelingssager har været udført af firmaer med et meget lille antal indledte jordfordelingssager i de pågældende firmaer i perioden. Omvendt har firmaerne med et større antal indledte sager kun et meget beskedent antal ikke-gennemførte sager. Denne forskel ses umiddelbart af de absolutte tal for fordelingen af de ikke-færdigforhandlede sager fordelt på firmagrupperinger. Foretages en relativ vurdering i forhold til den samlede produktion af jordfordelingssager i de respektive firmagrupper, ses en markant forskellig gennemførelsesprocent i de forskellige firmagrupperinger. Det ses heraf, at firmaer med stor erfaring i og kapacitet til at gennemføre jordfordelingssager har en gennemførelsesprocent op imod 100%. Omvendt har de mindre firmaer tilsyneladende mere vanskeligt

ved at afslutte sagerne.

Dette peger som nævnt på, at det i forhold til de privatpraktiserende landinspektørfirmaers gennemførelse af jordfordelingssager har stor betydning, om organisationen er udstyret med den fornødne erfaring og kapacitet. Men det peger også på muligheden af, at disse større firmaer altid søger at gennemføre og afslutte sagen uden at vurdere kvaliteten i eller indholdet af de igangværende jordfordelingssager. Dette hænger sammen med flere forhold. For det første betyder en rejst jordfordelingssag, at de pågældende firmaer har anvendt medarbejderressourcer på sager, og den eneste mulighed for at få disse dækket⁴³⁾ tilstrækkeligt er ved at søge gennemførelsen af en sag sikret ved en intensiv indsats. For det andet er der i disse erfarne jordfordelingsfirmaer opsamlet en viden, erfaring og et lokalkendskab, der gør, at den indledende bedømmelse af, hvorvidt der overhovedet bør rejses en jordfordelingssag også indeholder en vurdering af, om sagen overhovedet kan færdigforhandles. For det tredje er det under projektets interviewrunde blevet fremhævet, at der er en stærk firmamæssig interesse i ikke "at tabe en sag på gulvet". Dette vil medføre prestigetab i forhold til firmaets private kundekreds.

Et forklaringselement i forhold til den lavere gennemførelsesprocent for de mindre erfarne jordfordelingsfirmaer kan antagelig findes i udviklingen inden for landinspektørbranchen. Som diskuteret i afsnit 2.1 har den øgede efterspørgsel efter jordfordelingssager i perioden 81-84 generelt en sammenhæng med den ledige kapacitet i firmaerne i denne periode. En del mindre firmaer har forsøgt sig med jordfordelingssager som beskæftigelsesområde, men uden kapacitet til at afslutte forhandlingerne.

Ved en sammenligning af Sønderjylland med resten af landet er det karakteristisk, at der her er en noget lavere gennemførelsesprocent. Dette hænger sammen med, at der i Sønderjylland som hovedregel altid oprettes en jordfordelingssag, når der foreligger en henvendelse fra en kreds af lodsejere. Hvis planlægningsprocessen herefter er ukompliceret, gennemføres og afsluttes planlægningen. Imidlertid søges der gennemført en kvalitetsvurdering af de rejste sager, således at der kan prioriteres mellem de ønskede. Er der eksempelvis tale om en "død by" med hensyn til aktive landmænd, kan sagen eventuelt nedprioriteres/henlægges, medmindre en gennemførelse af jordfordelingen netop må forventes at ville ændre på dette. Ligeledes hvis der er tale om en forhandlingsproces, der vanskeliggøres af et uenigt lodsejerudvalg eller tilsvarende lokal modvilje mod sagen. At dette er muligt, hænger sammen med, at planlæggerne ikke indgår i en firmaøkonomi, som tilfældet er i det øvrige land, samt at behovet angives at være så stort, at der altid er jordfordelingssager nok at tage fat på.

2.4 Værdiansættelsesmetoderne og prisernes variation

A. Indledning

Da jordfordelingssagens centrale kerne er, at arealer skifter ejer, bliver værdiansættelsesproblematikken til et vigtigt element i planlægningsprocessen. Køb og salg af arealer forudsætter netop afklaring og lokal accept af prisdannelsens indhold og resultat for at kunne gennemføre de samlede jordomlægninger på basis af frivillige forhandlinger.

Det generelle træk ved værdiansættelsen af delarealer i jordfordelingssager er, at den overordnet styres af arealernes landbrugsmæssige værdi, hvilket vil sige et økonomisk udtryk for deres anvendelsesmuligheder i den lokale landbrugsstruktur, ikke blot af den nuværende ejer, men også i forhold til omkringliggende landbrugsjendomme og bedrifter. Dette vil umiddelbart sige meget vigtige faktorer som bonitet- og kulturtilstand, afvandringsforhold, størrelse, figur osv. Men også efterspørgselsituationen spiller centralt ind og påvirker prisniveauet, der således bliver et lokalt udtryk for kombinationen af den generelle landbrugs- og miljøpolitik og forventninger til fremtiden i kraft af disse på den ene side og dynamikken i den aktuelle lokalt berørte landbrugsstruktur på den anden side¹⁾. I den traditionelle landbrugsøkonomi anvendes begrebet jordrente som indikator for den landbrugsmæssige værdi, men her fokuseres der ikke i særlig grad på omsætnings- og efterspørgselsdimensionen, men alene den generelle prisdannelse på landbrugsjorder.

På trods af værdiansættelsesproblematikkens centrale betydning findes der ikke nogen ensartet praksis i landet som helhed. Der er ganske vist - som diskuteret ovenfor - tale om, at den endelige pris på de omlagte arealer afspejler produktet af de samme faktorer af såvel overordnet som lokal karakter, men der er dog væsentlige variationer i måden, hvorpå dette resultat frembringes. Der anvendes i de forskellige egne af landet forskellige metoder til at ansætte værdi/pris på de enkelte delarealer, der omlægges i jordfordelingssagen.

Hovedforskellen går i al væsentlighed på, hvorvidt der til værdifastsættelsen anvendes muligheden for at gennemføre en vurderingsforretning, eller om der anvendes andre metoder, som ikke er beskrevet i loven, men som er udsprunget af og udviklet i praksis.

Disse forskellige metoder vil blive gennemgået i dette afsnit, og deres forskellige territoriale udbredelse vil blive klarlagt. Endelig vil variationerne i prisniveauet

mellem de enkelte områder og i forhold til udsving i ejendomspriser blive diskuteret afslutningsvis.

B. Den ”lovbeskrevne” §2-vurdering

Betegnelsen §2-vurderingen har sin enkle baggrund i, at de procedurale forhold omkring denne metode til værdifastsættelse er beskrevet i Jordfordelingslovens §2²⁾.

Udgangspunktet for en anvendelse af §2-taksationen er Jordbrugskommissionens beslutning om, at der skal gennemføres en vurderingsforretning til at fastlægge de deltagende jorders værdi i jordomlægningerne. Kendetegnet for vurderingsforretningen er, at der til denne knytter sig en række detaljerede formkrav til proceduren, og at indholdet i metoden hviler på en forhåndsfastsættelse af jordernes ombytningstakster.

Det væsentlige karakteristikum ved de formelle regler i en vurderingsforretning er, at den skal indvarsles med en frist på 8 dage, og at den foretages under ledelse af en landinspektør, der sammen med to lokalkendte, der dog ikke må deltage i jordfordelingen, kører rundt i området og vurderer de enkelte delarealer i det potentielle jordfordelingsområde. Herefter skal resultatet af vurderingsforretningen indtegnes på et kort og fremlægges til offentligt gennemsyn i 14 dage på et lokalt offentligt tilgængeligt sted. Efter udløbet af disse 14 dage har ejerne af de vurderede arealer yderligere 14 dage til at fremsætte klage over vurderingens indhold til Jordbrugsdirektoratet. Jordbrugskommissionen har herefter mulighed for at bestemme, hvorvidt en klage skal imødekommes, eller vurderingsforretningen helt skal gå om. Disse karakteristika ved vurderingsforretningens procedure betyder, at forløbet omkring værdiansættelsen præges af gennemsækelighed for de involverede og interesserede lodsejere. Planlæggere, der anvender denne værdiansættelsesmetode, fremhæver, at netop dette fænomen er stærkt medvirkende til at skabe tilfredshed blandt de deltagende lodsejere på grund af klarheden omkring prisspørgsmålet, og ligeledes at det smidiggør den efterfølgende forhandlingsfase, at netop prisspørgsmålet er afklaret.

Metoden til at fastlægge ombytningstaksterne for de enkelte delarealer i det potentielle jordfordelingsområde består i en undersøgelse af jordens produktionsværdi som landbrugsjord, der tilhører en middelstor landbrugsejendom. På baggrund af dette karakteriseres jorden med takster fra 0-100 i spring på 5, hvor takst 100 er den bedste jord i området. På omstående fig. 2.3.1 er der vist et udsnit af et sådant vurderingskort, der udgør resultatet.

Undersøgelsen af jordens produktionsværdi foregår i to tempi. Først undersøges

jordtypekvaliteten, og der foretages en grovinddeling af arealerne i forskellige klasser³⁾ af de jordtyper, der optræder i det berørte landbrugsområde. Inden for hver af disse jordtypeklasser opsøges de bedste jorder, og der fastsættes en takst for disse. Denne takst har som øvre grænse takst 100-jord og herefter nedad afhængig af jordtypekvalitet. Herefter fastsættes taksten for de øvrige arealer i de respektive klasser.

Ved fastsættelse af taksterne tages der som nævnt ovenfor udgangspunkt i, at de tilhører en middelstor landbrugsejendom. Dette betyder, at beliggenhedsfaktoren ikke medregnes m.h.t. afstanden til drifts- og avlsbygningerne. Derimod bliver der ved takstfastsættelsen taget hensyn til en række lokale forhold som kulturtilstand, afvandsforhold og læbeplantninger. Endelig spiller den enkelte lods figur, overfladeform og adgangsforholdene til denne ind og påvirker takstens størrelse.

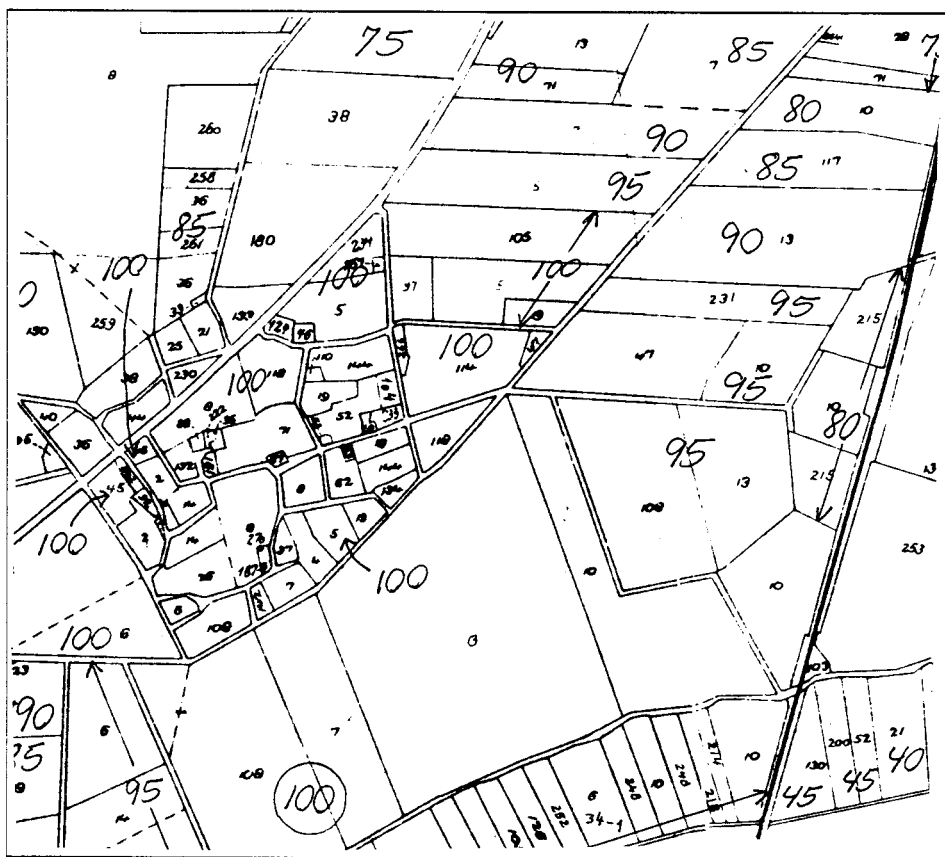


Fig. 2.4.1: Udsnit af vurderingskort.

Denne meget tekniske metode⁴⁾ til at fastlægge delarealernes prisniveau betyder, at der ikke i forhandlingsprocessen er mulighed for at "handle med prisen", hvilket fremhæves at skabe tryghed hos de deltagende lodsejere. Disse ved fra starten, at der ikke er mulighed for via særlige forhandlingsfremspring at hæve/sænke prisen på de arealer, der planlægges omlagt.

C. Den geografiske udbredelse af §2-vurderinger

Gennemførelse af vurderingsforretningen efter Jordfordelingslovens §2, stk. 1-3 finder ikke sted i alle jordfordelingssager, der startes. Som formuleringen i §2, stk. 1 antyder, "kan" Jordbrugskommissionen beslutte, at der skal gennemføres en vurderingsforretning, hvilket dog ikke er ensbetydende med, at den skal gennemføres. Det har derfor været undersøgt, hvilke faktorer der er bestemmende for, om §2-proceduren anvendes. Af denne grund har det i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen været spurgt, hvorvidt der i jordfordelingssagen har været gennemført en §2-vurdering.

Resultatet af denne undersøgelse ses af fig. 2.4.2, hvor det er vist på et landsdækkende kort med kommuneinddeling, hvorvidt der er anvendt §2-vurderingsforretning i jordfordelingssagerne i den pågældende kommune, eller der har været anvendt en anden metode.

Det mest karakteristiske indhold i resultatet er, at §2-vurderingen stort set kun anvendes i Ribe, Sønderjylland og Ringkøbing amter. Bortset fra et par sager i Århus amt er den lovbeskrevne vurderingsprocedure kun anvendt i disse amter.

Det andet karakteristikum er, at der i midt- og nordjyske amter er anvendt andre metoder til at fastlægge prisniveauet. Disse metoder vil i øvrigt blive genstand for en nærmere diskussion i næste afsnit.

Denne tydelige forskel mellem de to egne af Jylland peger på, at der i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af lodsejerforhandlingerne er tale om to hovedtraditioner, nemlig den "nordjyske" og den "sønderjyske".

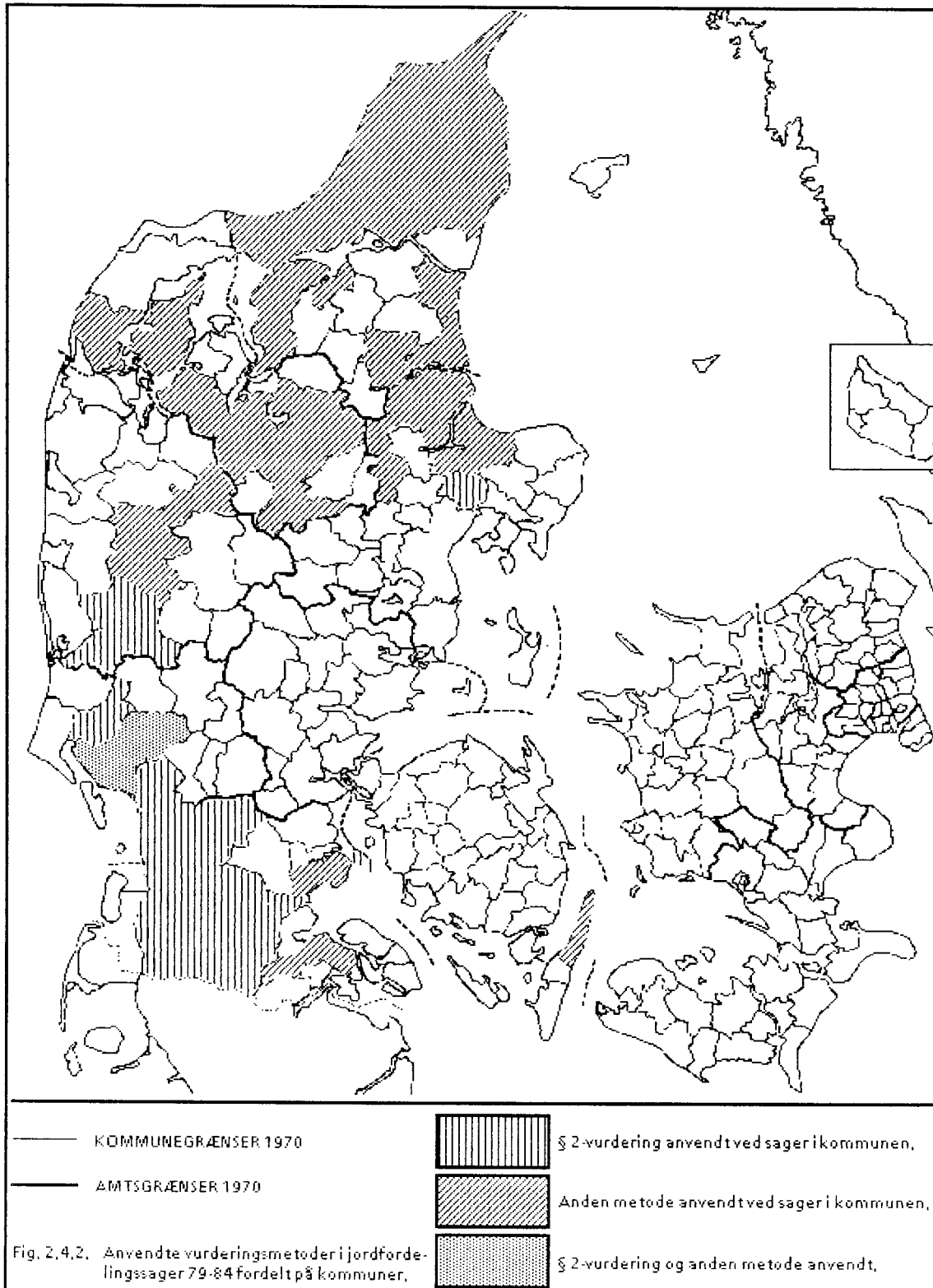


Fig. 2.4.2. Anvendte vurderingsmetoder i jordfordelingssager 79-84 fordelt på kommuner.

Imidlertid er der en række faktorer, som peger på, at der - selvom der kan iagttages denne landsdelsbestemte hovedforskel i den organisatoriske tradition omkring planlægningen - også er andre forhold, der spiller ind.

På kortet ses som nævnt, at der i Århus amt har været anvendt en §2-vurdering i gennemførte jordfordelingssager. Den væsentligste forskel mellem disse sager og de andre i amtet har været, at de har været gennemført af en anden planlægger, der har repræsenteret en anden faglig tradition. Tilsvarende ses i Ribe amt, hvor der i nogle kommuner både har været anvendt §2-vurderingsforretning og andre metoder. Denne forskel skyldes ligeledes, at det har været en anden planlægger, der har gennemført lodsejerforhandlingerne i sagerne, hvor der ikke har været gennemført en §2-vurderingsforretning.

Denne variation i den ovenfor omtalte hovedforskel peger på, at den enkelte planlægger/organisations faglige tradition er endeligt udslagsgivende for det endelige valg af procedure omkring værdiansættelsesforretningen.

Imidlertid ses også af kortet, at der i den vestlige del af Sønderjylland har været gennemført jordfordelingssager uden brug af §2-vurderingsforretningen, og det på trods af at forhandlingsprocessen har været ledet af en planlægger, der sædvanligvis har arbejdet med anvendelse af §2-metoden. Denne variation har for det første været betinget af, at der i denne vestlige del af Sønderjylland ikke har været tradition for at gennemføre jordfordelingssager i samme omfang som i den østlige del af amtet. Dette betyder, at der ikke har været den samme grad af lokale lodsejertraditioner at videreføre i sagen. For det andet har der i disse sager været tale om et overvejende strukturtilpasningssigte, idet jordfordelingssagerne har fokuseret på formidling af tillægsjord til ekspanderende landbrugsbedrifter og i mindre grad på ren arronderingsforbedring. Dette betyder, "bytteriet i sagen bliver mindre", og da der via opkøb af jordpuljen til sagen er klarhed over prisniveauet, er der i mindre grad behov for ombytningstakster.

I jordfordelingssagen "Rudbøl" (j.nr. 4223) i Sønderjyllands Amt skete der en sammenkobling af to uafhængige problemområder. I den ene del af jordfordelingsområdet blev afhændet arealer fra Statens Jordlovsudvalgs arealbeholdning i Rudbøl til supplerende af bevaringsværdige ejendomme, hvilket resulterede i strukturforbedrende mageskifte - herunder med frijordsarealer. I denne del af jordfordelingsområdet blev der ikke gennemført vurdering.

I den anden del af jordfordelingsområdet gennemførtes vurderingsforretning. Her blev der gennemført strukturforbedrende mageskifter i forbindelse med erhvervelse af arealer ved ekspropriation til anlæg af ny omfartsvej ved Møgeltønder. Ligeledes blev der afhændet jordfundsarealer til supplerende af andre ejendomme.

D. Alternative metoder til værdiansættelse

De alternative metoder til fastsættelser af de deltagende jorders værdi er udsprunget af og udviklet i praksis ud fra et formuleret motiv om at ville effektivisere planlægningsarbejdet. Det fælles karakteristikum for de alternative eller andre måder at fastlægge prisniveauet på er, at de ikke anvender den detaljerede §2-procedure til at afklare prisniveauet, *inden* lodsejerforhandlingerne om omlægninger af landbrugsarealerne begynder. Hermed kan de centrale lodsejerforhandlinger indledes med en kortere tidshorisont, og det betyder blot, at prisspørgsmålet afklares løbende eller undervejs i forhandlingerne.

Information om de nedenfor beskrevne alternative metoder til fastlæggelse af prisniveauer er indhentet via projektets interviewrunde, der ikke omfatter alle planlæggere. Det kan derfor ikke afvises, at der er udviklet yderligere metoder, men det skal dog præciseres, at de her beskrevne metoder afspejler de væsentligste blandt disse.

”Foldudbytte-metoden” til at fastlægge prisniveauet tager udgangspunkt i en markudbytteorienteret produktpriskalkyle. Markudbyttet pr. arealenhed af den givne jordtype multipliceret med dagsaktuelle afgrødepriser udgør den ene side af en ligning, mens den anden side er summen af kapitalomkostningerne pr. tilkøbt arealenhed og driftsomkostningerne ved den pågældende⁵⁾. Med udgangspunkt i denne ligning, som indebærer, at renteniveau, produktpriser og dyrkningsomkostninger m.v. påvirker prisen pr. arealenhed, forhandles prisniveauet med lodsejerudvalget, der således indledningsvis bliver ”talsmand for egnens prisopfattelse”. Prisniveauet lægges endeligt fast midt i forhandlingsprocessen med lodsejerudvalget, idet der her har været mulighed for at konfrontere dette med den samlede gruppe lodsejernes prisopfattelse⁶⁾.

Med disse justeringer af prisniveauet fra den ovenfor beskrevne udbyttebetingede priskalkyle tilpasses dette til den generelle prisopfattelse blandt lodsejere i jordfordelingsområdet. Dette skal dog ikke forstås således, at det bliver den helt lokale efterspørgselssituation - med lokalisering af enkelt- og nøglejendomme - der påvirker prisniveauet. En vigtig målsætning i metoden er, at der betales samme pris for jord med samme kvalitet målt på udbyttensniveau og jordtype. I det omfang, at prisniveauet fraviges i enkelttilfælde ved opkøb, skal der være særlige begrundelser for dette, som er gennemskuelige i lokalmiljøet. Der kan dog optræde variationer, der holder sig inden for 5%⁷⁾ af handelspriserne, og som skyldes en kombination af usikkerhed i bedømmelsen eller særlige forhandlingsbegrundede forhold⁸⁾.

Et væsentligt karakteristikum ved ”foldudbyttemetoden” er, at prisdannelsen sker på grundlag af det landbrugsmæssige udbytte af et givet areal, hvilket betyder, at

bevoksninger, vandhuller o.l. ikke prismæssigt indgår. Herved betaler køberen for "nettoarealer", der vurderings- og prismæssigt godt kan være mindre end det geometriske areal, netop på grund af disse "andre elementer" i landbrugsarealet.

"Fastpris-metoden" er en forhandlingsintensiv metode til at fastlægge prisen på de enkelte delarealer, der omlægges i jordfordelingssagen. Den centrale pointe er her, at det er udbud og efterspørgsel, der kombineret med intensiv ledelse af forhandlingerne via planlægger og lodsejerudvalg virker ind og styrer prisdannelsen. Omdrejningspunktet er det enkelte omlagte delareal i jordfordelingssagen, som af den sælgende lodsejer afhændes til jordfordelingssagen til en pris, som planlægger og lodsejerudvalg kan acceptere ud fra deres generelle og aktuelt opdyrkede kendskab til prisniveauet for handel med landbrugsjorder i det pågældende område. Prisen for dette afhændede delareal skal så være den samme, som køberen betaler. Er der tale om, at et afhændet areal deles mellem flere lodsejere, er summen af disse delpriser det samme som afhændelsesprisen. Begrebet "fast pris" refererer derfor til, at den samme faste pris følger arealet fra sælger til køber.

Metoden indebærer relativt omfattende forhandlinger fra planlægger/lodsejerudvalg, idet fastlæggelsen af prisen sker i et samspil mellem sælgerens prisforlangende og et acceptabelt prisniveau. Ved bestemmelsen af dette acceptable niveau bygger planlæggeren i afgørende grad på lodsejerudvalgets lokalkendskab. På baggrund af deres kendskab til den foregående og aktuelle periodes handeler har disse et indgående kendskab til jordpriserne i området og til den lokalt varierende jordbonitet og kulturtilstand. Deres indsats i indledningen af planlægningsprocessen udgør herved et væsentligt input til planlæggeren, der i kraft af dette kendskab får et værktøj til at frasortere urealistisk høje priskrav på afhændelse af jorder. Den omvendte situation - hvilket i praksis ikke er ualmindeligt - kan være at opfordre og vejlede lodsejere til at forlange en højere pris for de jorder, som de ønsker eller overvejer at sælge⁹).

Da metoden således direkte bygger på den lokale efterspørgsel, kan der optræde variationer inden for rammerne af et par tusinde kroner pr. ha¹⁰) inden for delområder af et jordfordelingsområde afhængig af, om der er en stor eller mindre efterspørgselsituation. Variationer ud over disse rammer vil dog altid være betinget af variationer i de pågældende arealers bonitet.

Endelig findes der en prisfastsættelsesmetode, der bygger på en faktor x grundværdi¹¹). Ud over at denne anvendes selvstændigt i nogle sager, spiller den en ikke uvæsentlig, men dog sekundær rolle ved de øvrige alternative prisfastsættelsesmetoder. Her kan den anvendes som et redskab for planlæggeren til at vurdere og chec-

ke prisniveauet løbende i sagen. Dette sker ved, at prisen på arealer kan sammenlignes via en faktor x med den prioriterede grundværdi, hvor faktoren gerne skulle være den samme - for alle arealer.

I en række sager anvendes denne metode direkte til den egentlige prisfastsættelse. Det har særlig været i mindre sager i forbindelse med nyanlæg af vejstrækninger, hvor prisniveauet er blevet fastlagt på denne måde. Faktorens størrelse afhænger af det hidtidige lokale prisniveau for handel med landbrugsjord og fastlægges i samarbejde med lodsejerudvalget. I forhandlingerne med lodsejerne kan en stiv overholdelse af dette princip dog fraviges, hvis særlige forhold som nydræning, kalkning o.l. taler for dette.

Generelt for alle metoder, men særlig foldudbytte-metoden og faktor x grundværdi-metoden, gælder vigtigheden af at fastholde det samme prisniveau for de samme jorder hele vejen igennem processen. Uanset at der ved almindelige enkelthandler af jorder mellem landbrugsejendomme kan være stærkt varierende priser betinget af den helt lokale efterspørgsel, fastholdes det samme prisniveau for samme kvalitet jord i sagen. Det fremhæves især fra planlæggerens side, at dette er væsentligt ud fra hensynet til jordfordelingsarbejdets troværdighed i lokalområdet.

I forbindelse med situationer, hvor det er tydeligt med flere købere til et attraktivt beliggende areal, fremhæver flere planlæggere under interviewrunden, at man i stedet "skeler" til den pågældende lodsejers villighed over for deltagelse i jordfordelingens frivillige arealomlægninger. En lodsejer, der fx er villig til at afstå arealer andetsteds, vil derfor blive prioriteret højere end lodsejere, der "kun vil købe", men ikke afstå arealer andetsteds¹²).

Udviklingen af disse alternative metoder til værdiansættelse af landbrugsjorder kan begrundes på flere måder. Udover at være betinget af lokale faglige traditioner og rent personelle faktorer kan den antages at hænge sammen med, at metoderne anvendes i områder, hvor strukturtilpasningsaspekter med formidling af suppleringsjord til en flerhed af ejendomme har en mere central placering end den rene arronderingsforbedring. Omvendt optræder metoden med §2-vurderinger i områder, hvor arronderingsforbedringsperspektivet - og dermed de rene jordbytninger - står stærkere.

E. Jordprisernes variation i undersøgelsesperioden

Det er foran diskuteret som et generelt princip, at efterspørgselssituationen i bred forstand påvirker prisdannelsen ved omsætningen af landbrugsjorder mellem land-

brugsejendomme. Dette betyder, at såvel landspolitiske som lokale faktorer spiller væsentligt ind.

Der har derfor været foretaget en undersøgelse af prisniveauet i undersøgelsesperiodens jordfordelingssager for 1 ha agerjord af den lokalt dominerende bonitet og med en gennemsnitlig kulturstand. Resultatet heraf ses nedenfor i fig. 2.4.3, hvor resultatet er fordelt på amter og beregnet gennemsnitligt.

	NJ	AA	VI	RK	RB	SJ	Jordfordeling Ha.-pris gennemsnit	Landsplan kr./ha.
1979	24000	25000	21400	-	-	23500	22300	51829
1980	20000	-	22600	22000	-	25667	23679	50168
1981	17100	15000	17667	-	22600	-	17983	39625
1982	20000	21750	19667	-	19675	24625	21709	35049
1983	20250	-	31000	20000	18000	24750	21136	36473
1984	-	20000	16000	16000	22750	24286	22170	40000
	20330	22409	21056	17833	20436	24717	21727	

Fig. 2.4.4: Gennemsnitlige ha-priser for god landbrugsjord af den lokalt dominerende bonitet i jordfordelingssager i perioden 1979-84 fordelt på amter, sammenlignet med variationerne i kr./ha. ved ejendomsomsætning i samme periode¹³⁾.

Med henblik på at foretage en sammenligning af variationerne med de tilsvarende for fri omsætning er vist gennemsnitspriserne på landsplan i kr. pr. ha indføjet¹²⁾. Det skal bemærkes, at prisniveauet ikke er sammenligneligt, da landsplanpriserne pr. ha er baseret på ejendomsomsætningen, dvs. incl. bygninger, hvilket betyder et højere prisniveau pr. ha.

Det gennemsnitlige prisniveau for hele perioden og alle jordfordelingssagerne er 21.727 kr./ha. Dette resultat dækker imidlertid over variationer fra den laveste pris på 16.000 kr./ha i jordfordelingssager i Viborg og Ringkøbing amter i 1984 til den højeste ha-pris i Viborg amt med 31.000 kr. i en sag i 1983.

Det højeste gennemsnitlige prisniveau findes i Sønderjylland, der i alle år i hele perioden ligger med det højeste prisniveau. Også gennemsnittet af hele perioden ligger for Sønderjyllands vedkommende højere end i noget andet amt. Sammen med Århus amt ligger Sønderjyllands gennemsnitlige prisniveau for hele perioden her over ha-prisen i samtlige jordfordelingssager. Under dette gennemsnit er amterne Ringkøbing, Nordjylland og Viborg i nævnte rækkefølge.

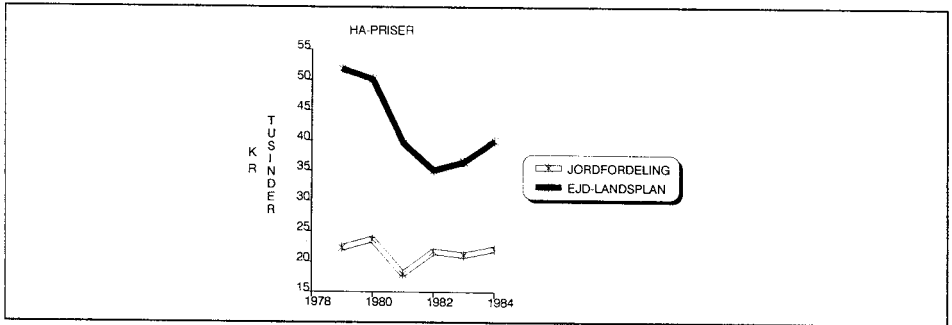


Fig. 2.4.5: Liniograf til illustration af prisudsving på ha-priser i jordfordelingssager og ved ejendomsomsætning i perioden 1979-84.

Foretages som vist på fig. 2.4.4 en sammenligning af de årlige variationer i henholdsvis ha-prisen i jordfordelingssager og kr. pr. ha ved ejendomsomsætning, ses visse fællestræk. Omkring 79-80 topper priserne og falder gennem 1981. Mens ejendomspriserne fortsat i 82 for at stige i 83-84, begynder jordpriserne i jordfordelingssagerne dog allerede at stige i 82 for at fortsætte denne i 83 og 84. Fællestrækkene i disse bevægelser peger på, at de generelle forventninger til fremtiden i landbruget, som i 80-81 var særlig negative og førte til fald i investeringer og ejendomspriser, også påvirker prisdannelsen i jordfordelingssager.

2.5 Planlægningsprocessens primære deltagere

A. Indledning

I dette afsnit vil der blive fokuseret på karakteristika ved de deltagende aktører i planlægningsprocessen, og i denne forbindelse vil der blive redegjort for de indsamlede erfaringer fra projektets interviewrunde. Metoden med dataindsamling via interview er valgt, fordi de tilgængelige oplysninger i jordfordelingssagerne ikke kunne give et tilstrækkelig nuanceret billede af de forskellige typer af deltagere i jordfordelingssagerne.

Oplysningerne i jordfordelingssagerne vedrørende de enkelte deltagende lodsejere blev undersøgt i projektets forundersørgelsesfase.

Disse omfatter kun nogle begrænsede ejendomsoplysninger om størrelse og vurdering, samt en mangfoldighed af arealoplysninger vedrørende jordomlægningerne. Hvis disse oplysninger skulle have været anvendt til kategorisering af de deltagende lodsejere, ville det alene have medført karakteristika af disse baseret på deres arealstørrelser, hvilket ikke ville have givet særlig væsentlige kvalitative bidrag til forståelsen af deltagerne i planlægningsprocessen. På tilsvarende vis vedrørende en karakteristika af planlæggerne, hvorom alene data om eksempelvis firmastørrelse og kvantitative udtryk for erfaring i jordfordelingssager ikke ville have givet nogen muligheder for en kvalitativ karakteristika af disse.

Vedrørende lodsejerudvalgets inddragelse i planlægningsprocessen findes der ganske enkelt ikke noget formuleret materiale, hverken i de enkelte jordfordelingssager eller i forskrifter eller vejledningsmateriale. Disse forhold var medvirkende til yderligere at begrunde anvendelse af det ustrukturerede interview som dataopsamlingsmetode.

Effekten af dette metodevalg er, at de kvalitative karakteristika af de deltagende parter ikke på nogen måde kan opfattes som endeligt dækkende eller udtryk for udtømmende beskrivelser af disse. Der er tale om kvalitativt beskrevne profiler af parterne og de former, hvorunder de arbejder sammen på.

Netop dette betinger en generalisering i beskrivelsen, der gør, at enkeltindivider ikke lader sig genkende, men som også er udtryk for et koncentrat af de erfaringer, der via interviewene indsamles fra praksis.

På de næste sider er det med fig. 2.5.1 illustreret, hvad der sigtes mod, når der i dette afsnit diskuteres planlægningsprocessens primære deltagere. Det fremgår af denne, at i centrum befinder planlæggeren og lodsejerudvalget sig, og det helt centrale er samspillet mellem den/disse og så jordfordelingssagens lodsejere, som de "anonymt"

kaldes i den officielle sprogbrug omkring jordfordelingssager. Lodsejerne er i modellen placeret i den inderste ring, fordi dette illustrerer deres rolle som primære deltagere. Lodsejerne er imidlertid valgt grupperet efter, hvorledes de optræder i jordfordelingssagen, nemlig hvorvidt der er købere, byttere eller sælgere.

De "sekundære" deltagere i planlægningsprocessen er i modellen anbragt i den yderste cirkel i figuren, og deres rolle vil blive diskuteret i sidste afsnit af dette kapitel 2.5. Dette er offentlige myndigheder og organisationer, der har formaliserede opgaver i planlægningsprocessen og derfor er medtaget her. Derimod er forholdet til øvrige offentlige myndigheder ikke beskrevet her, selvom disse i nogle sager deltager direkte som lodsejere. Samarbejdet med disse vil blive diskuteret særskilt i 2.8.

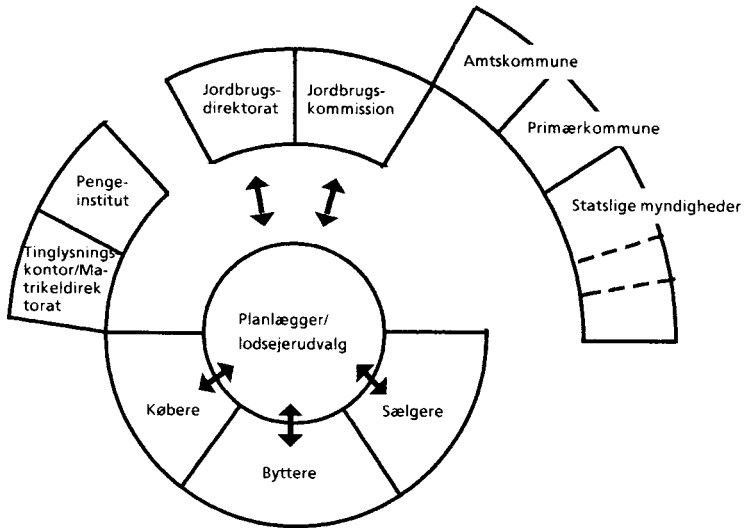


Fig. 2.5.1: Planlægningsprocessens deltagere. "Ringene" med købere/sælgere/byttere og planlægger/lodsejerudvalg i centrum omfattes i denne fremstilling som primære deltagere, mens "anden og tredje ring" er sekundære deltagere.

B. Jordfordelingsplanlæggeren og hans organisation

I afsnit 2.1.C blev de forskellige planlæggerorganisationer diskuteret, og det blev fremhævet, at der i undersøgelsesperioden 79-84 kun havde været tale om, at privatpraktiserende landinspektørfirmaer samt regionalt fungerende statslige planlæggere havde forestået ledelsen af forhandlingerne. I dette afsnit vil der blive redegjort for de opsamlede erfaringer vedrørende kvalifikationskravene til jordfordelingsplanlæggeren og den organisation, han fungerer i lokalt.

Dette vil ske gennem for det første en diskussion af planlæggernes faglige baggrund og dernæst en vurdering af de krav, der opfattes som væsentlige i forhold til de menneskelige/personlige ressourcer for herved at kunne tegne konturerne af kvalifikationskravene til en planlæggerprofil i jordfordelingssager.

Endelig vil det blive refereret, hvilke erfaringer der er indvundet med hensyn til organisationen bag planlæggeren.

Faglig baggrund

I alle de undersøgte sager har det, bortset fra sager gennemført af et enkelt landinspektørfirma, været landinspektører, der har forestået lodsejerforhandlingerne¹⁾. I undtagelsestilfældet har det været en landmålingstekniker med årtiers erfaring i det pågældende firma og et i kraft heraf udviklet lokalkendskab, der har forestået forhandlingerne med lodsejerne.

Dette vil sige, at for så vidt angår undersøgelsesperioden fra 1979-84 har arbejdet med at gennemføre jordfordelingsplanlægning alene været et arbejdsområde for personer med uddannelse som landinspektør. Den overvejende del af planlægningsarbejdet har endvidere været udført af landinspektører med beskikkelse.

Der har i den faglige debat blandt landinspektører²⁾ været hævdet det synspunkt, at ledelsen og gennemførelsen af lodsejerforhandlinger var "seniorarbejde", da det fordrer en mangfoldighed af fagligt-personeltbetingede kvalifikationer, som ikke var mulige at opnå som yngre landinspektør. For at undersøge dette nærmere har alderen været undersøgt på de jordfordelingsaktive planlæggere, og beregnes gennemsnitsalderen uden at vægte for hver enkelt planlæggers antal sager i perioden, er gennemsnitsalderen fundet til 45 år. Yngste aktive planlægger i perioden var i 1985 27 år og ældste 60 år. Dette peger på, at der er stor aldersspredning i gruppen af aktive planlæggere, hvilket er med til at tilbagevise synspunktet om, at ledelse af lodsejerforhandlingerne fordrer seniorerfaring. Disse forhold er med til at begrundede nødvendigheden af en nærmere analyse af kvalifikationskravene til en jordfordelingsplanlægger, som de opleves i praksis.

Uddannelsesbaggrunden som landinspektør blev af alle interviewede - uanset an-

sættelsessted - fremhævet som velegnet på grund af den fagkombination, som såvel uddannelsen som de traditionelle erhvervsfunktioner indeholder. Det var særlig kombinationen af viden omkring fast ejendoms retsforhold og reguleringen heraf, samt om kortlægnings- og opmålingsteknikker. Ydermere har hele lovkomplekset omkring miljø- og arealforvaltningen - den gamle landboret - i de seneste år fået en stigende betydning for arealanvendelsen, og netop dette område står centralt i landinspektørprofilen.

Imidlertid blev det fra flere sider fremhævet, at disse traditionelle landinspektørkvalifikationer måtte være suppleret med en særlig landbrugsfaglig viden eller indsigt som forudsætning for at kunne forhandle med lodsejerne om omlægningerne af landbrugsjorderne mellem de deltagende ejendomme i en jordfordelingssag. I de praktiske forhandlinger vil det ofte være nødvendigt at udforme særlige tilbud til den enkelte lodsejer, der er tilpasset hans bedriftsform, alder o.l. specifikke forhold. På samme måde vil det være nødvendigt med relativ detaljeret indsigt i landbrugsfaglige forhold, når forskellige forhandlingslinier og -strategier drøftes og planlægges overordnet med lodsejerudvalget.

Generel landbrugsfaglig viden erhverves i modsætning til tidligere³⁾ ikke automatisk som led i landinspektøruddannelsen. Det fremhæves derfor fra planlæggerens side, at det er væsentligt, at der i organisationen bag planlæggerne enten eksisterer et særligt landbrugsorienteret fagligt miljø, eller også at planlæggerne har mulighed for som led i en samlet eller intern specialisering af firmaet at udvikle de faglige spørgsmål omkring jordfordelingsarbejdet.

Personlige ressourcer/kvalifikationer

Et gennemgående træk ved vurderingerne af kvalifikationskravene til planlæggerne var, at arbejdets særlige kendetegn i form af forhandlingsplanlægning fordrer tilstedeværelsen af en række menneskelige egenskaber og ressourcer hos planlæggeren, som vanskeligt lader sig definere entydigt, og som ikke kan erhverves via et formaliseret uddannelsessystem⁴⁾. Disse vil derfor blive diskuteret fragmentarisk nedenfor ud fra intentionen om via dette at sammenstykke en mosaik, der samlet vil udgøre en beskrivelse af en planlæggerprofil. Dette er nødvendigt, da der som diskuteres indledningsvis er tale om generaliserende beskrivelse.

Tålmodighed er et ret vigtigt krav til arbejdet med lodsejerforhandlingerne i jordfordelingssager. Selve den centrale forhandlingssituation som grundlag for indgåelse af aftaler med de deltagende parter nødvendiggør overholdelse af forhandlingsspillet's ritualer, hvor indledende manøvrer før sagens kerne endelig berøres, ofte er meget vigtige elementer i arbejdet. Det centrale emne i forhandlingerne er ændrin-

ger af fast ejendoms størrelse og form, hvilket traditionelt er et område, hvor der blandt landmænd er stærke traditioner for suveræn selvbestemmelse. Samtidig betyder dette, at der ofte kan være træge perioder i forhandlingsforløbet, hvor der er uklarhed over retningen i planlægningsprocessen, ligesom allerede gennemført arbejde "kan tabes på gulvet" som følge af begivenheder, der ligger uden for den formaliserede forhandlingsproces^{4A}). Sådanne forløb og situationer kan ofte resultere i et ekstra tidsforbrug, som så må accepteres netop på grund af den særlige karakter, arbejdet har i kraft af forhandlingsprocessen.

Kreativitet er en vigtig ressource at besidde som planlægger i forhandlingsprocessen. Det drejer sig i forhandlingsspillet om at kunne udtænke kombinerede løsninger for en flerhed af involverede lodsejere på baggrund af nogle konstaterede facts omkring landbrugsstruktur og jordtilliggende og -pulje. Udviklingen og udtænkningen af disse løsninger sker ofte midt i selve forhandlingerne med lodsejerne, og planlæggeren må derfor kunne være i stand til at inspirere til frivillig deltagelse i disse gennem de helt aktuelle forhandlinger. Her er det et vigtigt supplerende element til kravet om kreativitet, at planlæggeren er i stand til at formidle det på en lettilgængelig måde for de involverede parter⁶). En typisk situation kan være, at der pludselig midt i forhandlingsprocessen fremkommer mere jord til jordpuljen, enten som direkte nedlægningsjord og dermed som overskudsjord i området eller som byttejord på givne betingelser. I sådanne situationer må planlæggeren hurtigt kunne overskue, hvilke alternative muligheder dette giver for de omkringliggende lodsejere og tilpasse forhandlingsstrategien efter dette. Kravet om en sådan anvendelsesorienteret kreativitet betyder, at arbejdet adskiller sig væsentligt fra mere teknisk betonede landinspektøropgaver, der ofte er karakterisk ved at være meget veldefinerede, og som ikke i samme grad fordrer tilstedeværelsen af veludviklet kreativitet.

Vilje til at finde **praktiske og helhedsorienterede løsninger** på problemer, der konstateres i aktuelle jordfordelingsområder, blev fremhævet som en vigtig egenskab hos planlæggeren. Dette kan bl.a. karakteriseres ved en personlig modvilje over for formelt og teoretisk opstillede problemer, der ikke behøver at være noget problem i praksis. I kraft af den tætte, direkte forhandlingskontakt til landmændene i jordfordelingsprocessen bliver det en vigtig drivkraft for arbejdet at søge efter løsninger, der tilgodeser en flerhed af de berørte deltagere i området. Dette betyder, at eksempelvis forholdet til enkeltsagsbehandling i sektorlovgivningen lejlighedsvis kan blive spændt, fordi planlæggeren via/støttet af lodsejerudvalget tager udgangspunkt i et lokalt helhedssyn, der er resultatet eller fortætningspunktet af de mange lodsejerønsker, men som kan være i strid med eksplicite hensyn i sektorlovgivningen⁷).

Forhandlingsplanlægningen, hvor der er focus på den enkelte landbrugsbedrift og indehaverens fremtidsplaner, betyder, at der inddrages mange detailforhold omkring den enkelte bedrift forud for den endelige aftale omkring den deltagende bedrift, der alene vedrører afhændelse og modtagelse af delarealer mellem de deltagende ejendomme. Dette fordrer en stram arbejdstilrettelæggelse baseret på en vilje til forenkling vedrørende såvel de aftaler, som indgås, og det sideløbende administrative apparat. Det blev fra flere planlæggers side i denne forbindelse ligeledes peget på, at arbejdet betinger, at der opereres med mundtlige aftaler i planlægningsprocessen for så vidt angår alle de forhold, der ligger forud for den endelige og skriftlige aftale om afhændelse og tilkøb af delarealer. I modsat fald ville planlægningsarbejdet blive væsentligt bureaukratiseret og besværliggjort, hvilket ville reducere mulighederne for det intensive lodsejereengagement i forhandlingerne.

Kommunikationsevne i forhold til de berørte lodsejere er en afgørende forudsætning for at kunne forestå de lodsejerforhandlinger, hvor deltagerens indsats er noget så centralt som deres faste ejendom. Der er tale om sælgere, der afhænder deres produktionsapparat gennem ikke blot eget livsforløb, men måske også tidligere slægtleds, ligesom der for købere kan træffes beslutning om måske de mest vidtrækkende jordtilkøb i en landmands aktive erhvervsforløb. Det er således et vigtigt kendetegn, at forhandlingsmiljøet omkring jordfordelingsplanlægningen sker i et trygt miljø, hvor der eksisterer et tillidsforhold mellem de deltagende lodsejere og planlægger/lodsejerudvalg. Dette fordrer, at planlæggeren er i besiddelse af en veludviklet indfølelse over for de mennesker, der involveres i planlægningen. For det første betyder det, at man må kunne forstå og respektere de vilkår, hvorunder landmænd uøver deres erhverv, og tage udgangspunkt i dette⁸). For det andet må planlæggeren være i stand til fleksibelt at tilpasse forhandlingsudspil og -forløb til den mangfoldighed og måske det særpræg af personlighedstyper, der besidder landbrugsbedrifter og dermed optræder som lodsejere.

Generalist i bredeste forstand er et væsentligt supplement til de formelle landbrugsfaglige og snævre landinspektørmæssige kvalifikationer. Under forhandlingerne berøres som nævnt ovenfor en række forskellige forhold vedrørende den enkelte landbrugsbedrift, der udgør det egentlige grundlag for, hvorvidt lodsejeren kan træffe beslutning om, hvorvidt han skal købe, sælge eller bytte jord og i givet fald hvorledes. Det er af betydning for forhandlingerne, at planlæggeren har viden om disse forhold og kan rådgive herom, samt i det omfang, der er brug for yderligere rådgivningsindsats, kan vejlede lodsejerne til at søge denne.

Krav til planlæggerens organisation

Gennemførelse af lodsejerforhandlingerne er som nævnt en relativt arbejdstidskrævende proces, hvorfor det blandt de interviewede planlæggere var væsentligt at fremhæve, at den organisation/det firma, der står bag planlæggeren, må kunne afse vedkommende til helt at arbejde med den pågældende sag, mens de helt centrale lodsejerforhandlinger finder sted frem til forhandlingsfasens afslutning.

Når der ses bort fra Sønderjylland, er det almindeligt, at den efterfølgende matrikulære berigtigelse af de planlagte jordomlægninger foregår i samme landinspektørfirma, som af Landbrugsministeriet har været engageret til at forestå planlægningsarbejdet. Dette betyder, at der i det pågældende firma må være en relativ god sekretariatsmæssig dækning til at forestå disse efterfølgende udstykningssager, der er ret omfattende. Dette administrative bagland for planlæggeren må således kunne gennemføre opmålings- og sagsarbejdet uden at lægge beslag på jordfordelingsplanlæggeren, hvis det skal kunne tilrettelægges og gennemføres hensigtsmæssigt. I de mere jordfordelingsvante landinspektørfirmaer er det derfor almindeligt, at selve lodsejerforhandlingerne ledes af en "specialiseret" medarbejder, der forhandler. Dette har også den fordel, at planlæggeren, mens sagens lodsejerforhandlinger er i den afgørende fase, kan manøvrere uafhængigt af de øvrige aktiviteter og arbejdspresset i firmaet. Derimod forestås dels det forberedende arbejde forud for forhandlingerne til en vis grad, og dels det efterfølgende arbejde af andre i firmaet, der kan anvende dette som en "buffer" i forhold til sideløbende aktuelle opgaveløsninger i firmaet⁹).

At gennemføre planlægningen af jordfordelingssager i landinspektørfirmaer fordrer også i forhold til økonomien en relativ stor organisation. Jordfordelingssager implikerer investeringer af medarbejderindsats i relativ stor skala. Den relativt lange planlægningshorisont, der som diskuteret foran i afsnit 2.3.3 er på 13 måneder, betyder, at firmaet må investere en medarbejders arbejde i denne periode uden på forhånd at være sikker på, om sagen kan færdigforhandles til afsigelse af kendelse, der er forudsætningen for dels en honorering i overensstemmelse med den faktisk investerede arbejdstid, dels om der efterfølgende gennemføres en matrikulær sag¹⁰).

C. Lodsejerudvalgets deltagelse i planlægningsprocessen

Lodsejerudvalget i en jordfordelingssag indleder formelt sit arbejde i forbindelse med det indledende møde, der afholdes, efter at det er besluttet, at der i det pågældende område skal søges gennemført en jordfordelingssag¹¹). Det foregår således, at der blandt de fremmødte og interesserede lodsejere vælges et udvalg på 3 eller 5 personer.

Der eksisterer ikke nogen formelle regler for eller beskrivelser af lodsejerudvalgets opgaver og funktioner, udover formuleringen i jordfordelingslovens §2, stk1 2, hvori det hedder, at "lodsejerudvalget repræsenterer lodsejerfællesskabets interesser". De eneste formelle regler, der knytter sig til lodsejerudvalget, vedrører valget af lodsejerudvalget og indvarslingen til det møde, hvor valget finder sted.

Betydningen i praksis af formuleringen "repræsenterer lodsejerfællesskabets interesser" er meget vidtrækkende og resulterer i forskellige modeller for, hvorledes denne repræsentation udøves. De indsamlede erfaringer på dette område vil blive diskuteret i dette afsnit.

Generelt er lodsejerudvalget betydningsfuldt placeret i jordfordelingssagens forhandlingsproces for at få de forskellige elementer i forløb og indhold til at falde på plads. Det er således en betydningsfuld effekt af lodsejerudvalgets arbejder, at der sideløbende med selve jordfordelingssagen udvikler sig en forståelse for og consensus omkring nødvendigheden af de jordomlægninger i jordfordelingssagen, der ofte gennemgribende og radikalt ændrer på ejendomsstrukturen i et landbrugsområde og dermed påvirker hele den socio-økonomiske struktur i det pågældende lokalsamfund. Bestemmelserne om et lodsejerudvalg er derfor udtryk for en særlig "participatorisk" tradition i jordfordelingsarbejdet, som hviler på idealer om deltagerindflydelse og nærdemokrati. Dette betyder, at jordfordelingsarbejdet får karakter af omfattende lokale planlægningsprocesser, der adskiller sig fra den øvrige regulering af landbrugserhvervet.

I praksis vil lodsejerudvalgets funktioner i forhandlings- og planlægningsprocessen kunne beskrives ud fra begreberne informationsindsamling, beslutningsstøtte og forhandlingsformidling.

Til støtte for planlægningsprocessens forløb udfylder lodsejerudvalget en central funktion som informationsindsamler og -formidler af en række lokale oplysninger til brug for planlæggeren og lodsejerudvalgets dispositioner. Gennem lodsejerudvalgets informationsindsamling til planlæggeren får denne et generelt et bedre og mere detaljeret kendskab til områdets særlige karakteristika. Som diskuteret foran i afsnit 2.3.D er det væsentligt, at der ud over en række "statiske" oplysninger om den lokale landbrugsstruktur, der er umiddelbart tilgængelige, tilvejebringes "dynamiske data". Disse data skal bruges til at vurdere, hvor i planlægningsprocessen der skal sættes ind. Her spiller lodsejerudvalget en vigtig rolle, da dette via sit lokal-kendskab kender lokale prisforhold, bonitetsvariationer og forskellige kulturtilstande af landbrugsarealerne. Ligeledes ved lodsejerudvalget, hvem der har købt jord inden for de sidste år og måske stadig er interesseret i at supplere. Ligeledes vil de ha-

ve viden om foretagne investeringers niveau og karakter på de enkelte landbrugsbedrifter og dermed kunne vurdere tillægsjordsbehovet på disse ud fra en række forskellige parametre.

Ud over disse landbrugsfaglige oplysninger kan lodsejerudvalget også forsyne planlæggeren med oplysninger om særlige personlighedsbetingede og sociale variationer iblandt området lodsejere.¹²⁾ Herved formidler lodsejerudvalget nogle forhandlingsprocessen helt afgørende oplysninger, som betyder, at forhandlingssituationen om nødvendigt kan tilpasses den enkelte lodsejers særlige karakteristika. Det er således, at forhandlingssituationen med lodsejerne rummer nogle særlige forhandlingspsykologiske elementer, der er helt centrale for udfaldet af forhandlingerne, og som er med til at understrege betydningen af de menneskeligt-psykologiske ressourcer hos planlæggeren, der blev diskuteret i afsnittet foran om Jordfordelingsplanlæggeren og hans organisation. Uden lodsejerudvalgets eksistens i planlægningsprocessen ville det næppe være muligt i samme grad enkelt og fleksibelt at fremskaffe de detaljerede data eller informationsgrundlag, som betinger, at forhandlingsprocessen dels kan gennemføres inden for relativt korte tidsterminer, dels med et minimum af indsats og papirarbejde.

Som **beslutningsstøtte** for planlæggeren spiller lodsejerudvalget en vigtig rolle. Der optræder mange situationer i løbet af planlægningsprocessen, hvor planlæggeren behøver en støtte til at træffe valg i forløbet, som vil opnå den størst mulige tilfredshed i området som helhed. Det kan typisk være spørgsmål om fordelingen af tillægs- eller suppleringsjord mellem flere åbenbart-alternative lodsejere. Her er det for planlæggeren vigtigt at opnå enighed i lodsejerudvalget som grundlag for den endelige beslutning i det konkrete spørgsmål. På tilsvarende måde omkring den endelige fastlæggelse af prisniveauet ved en række af de alternative metoder til prisansettelse, hvor lodsejerudvalgets opbakning og støtte er endeligt udslagsgivende ved beslutningen.

Med formuleringen "lodsejerudvalgets **forhandlingsformidlende funktion**" sigtes der til, at udvalget dels i særlige situationer selv kan forestå dele af forhandlingerne, dels at lodsejerudvalget almindeligvis ofte deltager i eller overværer forhandlingerne. I begge situationer er det ud fra et overordnet motiv om at udvikle tillid til forhandlingsprocessen hos de implicerede lodsejere og derved bidrage til at skabe et trygt forhandlingsmiljø. De særlige situationer kan være aktuelle, hvor en enkelt lodsejer måske ikke ønsker at forhandle med planlæggeren eller med det hele lodsejerudvalget i kraft af specielle lokale konflikt- eller modsætningsforhold. Disse kan ligge årelangt tilbage og måske efter almindelig opfattelse alene være bestemt af helt marginale begivenheder, men kan ikke desto mindre være stærkt determine-

rende for en bestemt adfærd hos enkelte lodsejere i processen¹³).

Lodsejerudvalgets sammensætning bestemmes principielt af de fremmødte lodsejere til det indledende møde i overensstemmelse med de formelt beskrevne procedurale forskrifter. Imidlertid er der i praksis indhøstet den erfaring, at lodsejerudvalget bør repræsentere de "forskellige" kategorier af lodsejerinteresser, der optræder i jordfordelingsområdet. Omsat i en tommelfingerregel kan det udtrykkes således, at lodsejerudvalget bør "bestå af en husmand, en gårdejer samt en fra de store helt specialiserede brug". Gennem anvendelse af denne tommelfingerregel, der selvfølgelig skal tilpasses den specifikke variation af ejendoms- og brugsstørrelser i det berørte landbrugsområde, søges sikret, at det, lodsejerudvalget beslutter i samarbejde med planlæggeren, i så høj grad som muligt kan få lokal opbakning blandt de berørte lodsejere og i lokalsamfundet som helhed. Hvis jordfordelingsområdet omfatter et større geografisk område, kan det ofte være hensigtsmæssigt, at der ved sammensætningen af lodsejerudvalget også søges repræsentation fra de forskellige geografiske delområder i det område, hvor jordfordelingsplanlægningen søges gennemført.

Denne ideelle beskrivelse af det mulige i et sådant lokalt samarbejde mellem lodsejerudvalget indbyrdes og i forhold til planlæggeren er dog langt fra den faste situation i det praktiske forhandlingsarbejde.

For det første ligger der en potentiel konflikt i samarbejdet mellem planlægger og lodsejerudvalg i form af, at det kan være vanskeligt at blive enige om jordpolitiske spørgsmål i praksis. Dette skyldes, at disse traditionelt i den nyere danske landbrugshistorie har været omgæret af store konflikter mellem de forskellige landbrugspolitiske interessefraktioner. Af denne grund kan det ofte for planlæggeren være en udfordrende balanceakt at håndtere et lodsejerudvalg, hvor en eller flere personer vælger at stå stærkt i formulering og adfærd i forhold til disse interessefraktioner.

For det andet følger samarbejdet mellem lodsejerudvalget og planlæggeren langt fra den samme form i de forskellige dele af landet. Der er tale om, at der med udgangspunkt i praksis kan beskrives tre forskellige modeller for arbejdsdelingen mellem lodsejerudvalget og planlægger. Der er tale om, at inddragelsen af lodsejerudvalget kan variere fra en meget begrænset anvendelse til den situation, hvor lodsejerudvalget spiller en særdeles central rolle i forhandlingerne.

Det ene yderpunkt af disse tre modeller kan beskrives således, at det er planlæggeren, der udfører alle forhandlingerne og uden bistand af lodsejerudvalget. Alle de indledende afklaringsrunder i forhandlingsforløbet, hvor der bliver skabt klarhed

over omfanget og fordelingen af købere og sælgere, jordpuljens størrelse etc., forestås alene af planlæggeren. Lodsejerudvalget inddrages til "endelig godkendelse" af eksempelvis prisniveau og helt principielle spørgsmål vedrørende nyfordelingen af landbrugsjorden og balancen i denne samt lignende spørgsmål. Lodsejerudvalget har her en vejledende og rådgivende funktion over for planlæggeren og mødes derfor kun med planlæggeren et mindre antal gange under sagens forløb. Hvis lodsejerudvalget har interesse ud over dette, kan der foretages en mere detaljeret orientering om forløbet i forhandlingerne. Imidlertid er det karakteristisk, at udvalget ikke deltager i selve forhandlingsarbejdet med lodsejerne i området.

Den "midterste" af de tre modeller for arbejdsdelingen mellem lodsejerudvalg og planlægger er, hvor lodsejerudvalget altid deltager i forhandlingerne med de enkelte lodsejere. Lodsejerudvalgets opgave er her undervejs i hele planlægningen at bistå planlæggeren med løbende oplysninger og iagttagelser, men også at lodsejerudvalget altid i detaljer kan følge udviklingen i forhandlingerne og i øvrigt være en slags "vidne" til forhandlingerne mellem planlægger og lodsejere i sagen. Dette kan foregå ved, at hele lodsejerudvalget eller medlemmerne på skift kører med planlæggeren rundt til forhandlinger i hjemmene i området eller som bisiddere ved forhandlinger indkaldt på et lokalt mødested. Det aftales løbende mellem planlæggeren og udvalget, hvorledes de enkelte udvalgsmedlemmer på skift skal deltage i arbejdet.

Det andet yderpunkt af de tre modeller er, hvor lodsejerudvalget deltager direkte i forhandlinger i et løbende samarbejde med planlæggeren under dennes ledelse. Såvel i forundersøgelsesarbejdet som ved de egentlige forhandlinger spiller lodsejerudvalget aktivt med i processen og forestår ofte selvstændige forhandlinger med de deltagende lodsejere. Planlæggerens opgaver får herved en ekstra dimension, da drejer det sig om at inspirere og katalysere lodsejerudvalget i den "rigtige retning", således at forhandlingsarbejdet gribes fornuftigt an med henblik på at nå nogle gode løsninger. Denne opgave kan beskrives således, at det handler om at søge lodsejerudvalget fastholdt på bestemte idealer med hensyn til arronderings- og strukturforbedring, således at jordfordelingssagens jordomlægning ikke bliver det "rene fennebyteri".

Udslagsgivende for hvilken af de tre modeller der anvendes ved tilrettelæggelsen af forhandlingerne er hovedsagelig to faktorer, nemlig den faglige tradition i den pågældende planlæggerorganisation og i særlig grad hos den enkelte planlægger og for det andet specifikke lodsejerudvalgs ønsker.

Generelt er der en tendens til, at modellerne med større udvalgsdeltagelse i forhandlingsforløbet anvendes i større udstrækning i de sønder- og vestjyske amter, mens der i de midt- og nordjyske områder er tale om, at lodsejerudvalgets aktive funktio-

ner er mere beherskede over imod den rent planlæggertilrettelagte forhandlingsproces.

Imidlertid er der også variationer afhængig af den enkelte planlægger, og af hvad det konkrete lodsejerudvalg ønsker. Dette sidste kan også betyde, at samarbejdsformerne mellem lodsejerudvalg og planlægger kan variere fra sag til sag i det samme geografiske område, men disse variationer holder sig dog inden for de ovenfor beskrevne hovedtendenser.

D. Lodsejerne

I de retlige og administrative forskrifter for gennemførelse af jordfordelingssager beskrives sagsforløbets involverede landmænd som "lodsejere". Dette har sammenhæng med, at landbrugsloven fokuserer på landbrugsejendommen, på trods af at erhvervsvirksomheden udgøres af landbrugsbedriften. Herved bliver betegnelsen lodsejer den mest adækvate betegnelse for de involverede landmænd, da alle aftaler i jordfordelingssager skal træffes med ejeren af ejendommen, og eksempelvis ikke med forpagteren af et areal eller en ejendom.

I praksis tales der om købere, sælgere og byttere, hvilket er en kategorisering, der er valgt ud fra, hvorledes de deltager med deres ejendom i omlægningerne i jordfordelingssagen. Der tages med denne beskrivelse udgangspunkt i, om den deltagende lodsejer i forbindelse med indgåelse af lodsejeroverenskomsterne ender med at være nettokøber, nettosælger eller bytter¹⁴). Denne kategorisering er meget operativ i den praktiske tilrettelæggelse af lodsejerforhandlingerne, fordi der herved hurtigt skabes overblik over de mulige jordomlægninger i sagen ud fra de forhold, som er de væsentlige i forhold til at indgå aftaler med lodsejerne. Ligeledes er det væsentligt ved denne kategorisering, at den er "ufølsom" over for de konjunktursvingninger, strukturudviklingsforhold samt forskellige lokale faktorer, som på forskellig vis kan variere billedet af, hvem der tilhører de forskellige kategorier.

Imidlertid er virkelighedens deltagere i jordfordelingssager en væsentlig mere varieret størrelse, som der ud fra projektets overordnede målsætning om eksplorativ erfaringsopsamling er et væsentligt formål i at få beskrevet nærmere. Målet hermed er at trænge nærmere ind i et billede af den forhandlingsvirkelighed, der optræder i jordfordelingssagerne. Som det blev diskuteret indledningsvis til dette kapitel 2.5, er det imidlertid forbundet med store begrænsninger alene at søge en sådan deltagerbeskrivelse sofistikeret gennem præcise statistikker over ændringer i arealstørrelser inden for de enkelte grupper af ejendomsstørrelser. Dette er baggrunden for, at der på baggrund af resultaterne fra projektets interviewrunde nedenfor i dette af-

snit vil blive foretaget en uddybende beskrivelse af de deltagende lodsejere ud fra to tilgange.

Den første er på baggrund af respondenternes beskrivelse af henholdsvis sælgere, byttere og købere i jordfordelingssager. Hertil kommer en beskrivelse af de lodsejere, der ikke ønsker at deltage i en jordfordelingssag ud fra egne motiver.

SÆLGERNE:	<ul style="list-style-type: none"> * Ældre pensionistlandmænd * Ældre aktive landmænd <ul style="list-style-type: none"> - uden arvinger indstillet på at overtage ejendommen - med en ejendom, der ikke efter generationsskifte er bæredygtig * Tidligere mælkeproducenter * Overbelastede deltidslandmænd
BYTTERNE:	<ul style="list-style-type: none"> * Indehavere af rationelt drevne ejendomme med mulighed for forbedringer uden nettoændringer i ejendomsstørrelse.
KØBERNE:	<ul style="list-style-type: none"> * Yngre og midaldrende effektive heltidslandmænd <ul style="list-style-type: none"> - brugstilpasseren - den veletablerede planteavler * Ældre aktive landmænd <ul style="list-style-type: none"> - med arvinger, der vil indgå i kommende generationsskifte - med en ejendom, der vil være bæredygtig efter generationsskifte
IKKE-DELTAGEN-DE LODSEJERE	<ul style="list-style-type: none"> * Lodsejere, der oplever harmoni i nuværende ejendomsstørrelse og struktur * Hobbylandmænd * Konservativt indstillede lodsejere * Lodsejere påvirket af dårlige naboforhold

Fig. 2.5.2: Generel beskrivelse af profiler for lodsejere, der involveres i en jordfordelingssags forhandlingsproces.

Den anden er med en opdeling af landbrugsbedrifter efter deres forskellighed ud fra primært spørgsmålet om deres økonomiske betydning for indehaveren samt sekundært spørgsmålet om størrelse ud fra deres villighed til at deltage i jordfordelingssager. Dette betyder en opdeling af landbrugsbedrifterne i henholdsvis hobbylandmænd, deltidslandmænd, heltidslandmænd, stort erhvervslandbrug og andre ejerformer. Det skal bemærkes, at interviewene, der ligger til grund for analysen, blev foretaget i perioden marts til maj i foråret 1986. På dette tidspunkt var den nugældende landbrugslov med videre rammer for etablering af fritids- og deltidslandbrug gennem ændrede erhvervsregler således ikke vedtaget endnu. Dette kan betyde, at nogle af lodsejerprofilerne ikke vil være aktuelle, hvis såkaldte beskyttelsesværdige landbrugsejendomme kan afhændes til ikke-uddannede eller mindre uddannede deltidslandmænd¹⁵).

Indledningsvis skal det dog fremhæves, at denne beskrivelse er baseret på såkaldte kvalitative metoder, hvilket i denne sammenhæng betyder, at den ikke er repræsentativ, endelig eller udtømmende beskrevet i forhold til hinanden. Der kan således selvfølgelig være tale om betydelige overlap¹⁶). Der er tale om en generaliseret typologisering, der hviler på analyse af respondenternes svar på spørgsmål i et ustruktureret interview under en fast spørgeramme, hvilket til forskel fra forud fastlagte svaralternativer indebærer frihed for respondenterne til valg af svar. Men det betyder også, at der inden for disse typologiseringer er plads til den mangfoldighed af forskellige personligheder, som i de praktiske forhandlinger fremstår som den vigtigste bestemmende faktor for, hvorvidt den enkelte lodsejer umiddelbart ønsker at deltage, eller om der skal anvendes en særlig tillempet forhandlingsstrategi over for ham.

Sælgerne

Profilen for den dominerende gruppe af sælgerne er den **ældre pensionistlandmand**, som har en landbrugsejendom, der ikke vil kunne overleve strukturudviklingen. Størrelsesmæssigt er det overvejende mindre ejendomme op til 25-30 ha, der tidligere var et passende jordtilliggende for en heltidsbedrift, hvilket ikke længere er tilstrækkeligt for at kunne udgøre grundlaget for en selvstændig landbrugsbedrift. Dette vil sige indehavere af ejendomme, der traditionelt kaldes mindre og mellemstore landbrugsejendomme.

Det er karakteristisk, at investeringsniveauet i forhold til produktionsbygningerne m.v. har været lavt gennem en årrække. Effekten heraf er, at ejendommen fremtræder med et nedslidt produktionsapparat, som bevirker, at den ikke egner sig til et generationsskifte, der indebærer, at den drives videre som selvstændig bedrift.

Afhængig af denne ældre landmands helbredstilstand har der allerede været påbegyndt en delvis aftrapning i form af bortforpagtning af det væsentligste jordtilliggende til ekspanderende heltidsbedrifter i området eller til fjerndrift fra "maskinstationslandbrug" på basis af såkaldte dyrkningsaftaler, der reelt er egentlig forpagtning.

Blandt disse ældre landmænd kan der iagttages flere tempi i aftrapningen. Først sættes dyrene ud, og jorden bortforpagtes, og først efter en årrække med "fremmed traktor på jorden" er indehaveren moden til at sælge jorden. Der er ofte ingen arvinger, der er interesseret i at overtage ejendommen, hvad enten det drejer sig om heltidsbrug eller deltidsbrug. Ejendommen er således ikke generationsskifteforberedt, og frasalg af hele jordtilliggendet er for pensionistlandmanden, der ofte er gældfri, en smidig måde at sikre sig et kontant vederlag for jordværdier, samtidig med at han slipper for at tage stilling til, hvem af eventuelle omkringliggende ekspanderende heltidslandmænd, der skal erhverve hans jord.

Det er denne gruppe af sælgere, der ifølge interviewene har leveret den største del af jorden til jordpuljerne. Derfor er opøgningen af disse et vigtigt element i forundersøgelserne for en jordfordelingssag - både før og efter sagens formelle rejsning.

En beslægtet lodsejerprofil er den **ældre, aktive landmand** på den mindre og middelstore bedrift, hvor det ligeledes er karakteristisk, at der ikke er nogle umiddelbart oplagte arvinger til ejendommen som grundstamme i en heltidsbedrift. Profilen har paralleller til ham, der i den landbrugspolitiske debat ofte kaldes "sølvbryllupslandmanden" med en flerstrengt animalsk produktion og et jordtilliggende, der drives efter traditionelle principper med et vist sædeskifte. Der har været foretaget en rimelig mængde investeringer, særlig omkring første halvdel af 70'erne. Ejendommens problem er ikke en tyngende stor gæld, men snarere at der er manglende rentabilitet i de enkelte produktionsgrene som følge af produktpris- og omkostningsudviklingen samt en begrænset rationel driftsledelse af bedriften. De fremtidige perspektiver med hensyn til realprisfald på vigtige landbrugsprodukter samt de helt aktuelle miljøkrav om harmoni i jordtilliggendet samt lagerkapacitet til opbevaring af husdyrgødningen stiller denne ældre, aktive landmand over for investeringskrav, han ikke personligt har overskud og fysisk helbred til at gennemføre. Han overvejer derfor at sælge jorden, samtidig med at han "sætter besætningen ud". Frasalget af jorden sker ofte i etaper, således at den erhvervsmæssige aftrapning indledes med bortsalg af de fjernestliggende lodder. Dette giver ham mulighed for at realisere sine værdier og tilbringe nogle år uden et stærkt arbejdsintensivt landbrugerhverv og eventuelt på efterløn. Her er fordelene ved afhændelsen af jorden via jordfordelingen, at den skaffer ham et kontant vederlag, der ikke skal beskattes i modsætning til en løbende bortforpagtning, hvor forpagtningsafgiften udløser indkomstskat. Denne type lodsejerprofil i sælgergruppen er ikke gældende for hele undersøgelsesperioden, men optræder først i jordfordelingssagerne fra 84 og da kun i beskedent omfang. Men det var enkelte planlæggeres vurdering, at omfanget af denne "type" sælgere vil være stigende i de kommende år, og for de animalske producenter blandt disse i særlig grad på grund af de kommende års miljøkrav.

En tredje profil blandt sælgerne er de **tidligere mælkeproducenter** med tiloversblevne engarealer. Disse kan inden for de sidste år år have gennemført rationaliseringer på deres landbrugsbedrift og som følge heraf satset på en enstrengt vegetabilsk produktion eller som specialiseret svineproducent. Landbrugsejendomme, der indgår i eller udgør sådanne landbrugsbedrifter, kan ofte have nogle overflødige engarealer, der tidligere har indgået i kvægproduktionen som græsningsarealer ved opfedningen af ungvæg o.l. Disse areal typer vil ikke fortsat kunne anvendes som græsningsarealer og vil derfor være af marginal betydning for den pågældende bedrift, da det ikke i samme grad som tidligere er muligt eller rentabelt at tage dem i

omdrift via ny- eller omdræning. Sådanne marginaliserede engarealer kan ofte frasælges disse tidligere kvægholdsbedrifter og enten alene eller via sammenlægning med flere danne grundlag for forbedrede græsningsarealer for andre bedrifter med kvæghold og behov for græsningsarealer. Ligeledes kan der ved sammenlægningen af flere sådanne mindre arealer ske en så væsentlig forbedring af økonomien i et dræningsprojekt, at dette vil være en attraktiv mulighed for en fremtidig ejer.

Den sidste profil blandt de sælgende lodsejertyper er den **overbelastede deltidslandmand**, som i den store sammenhæng ikke optræder særlig tit, men som dog forekommer. Det er her karakteristisk, at landbruget har været søgt drevet rationelt gennem nogle år, og at der kan være flere faktorer, der er medvirkende til, at arealer ønskes afhændet. For det første kan det have været mere arbejdskrævende end antaget forud for ejendoms købet at drive den pågældende ejendom, måske med et mindre dyrehold. For det andet har det almindelige struktur- og prispres betydet, at mulighederne for at drive et deltidslandbrug med et økonomisk udbytte, der svarer til arbejdsindsatsen, er stadig sværere, medmindre erhvervelsen og driften af deltidsbruget har karakter af skattetænkning eller kapitalanbringelse. Dette betyder, at sådanne deltidslandmænd i stigende grad erkender, at deltidslandbruget meget let bliver en underskudsforretning og derfor er åbne overfor at sælge noget af jorden fra. Det var flere planlægges vurdering, at denne gruppe af sælgere vil være i stigning i de kommende år.

Bytterne

Karakteristisk for de "rene byttere" i jordfordelingssager er, at de repræsenterer hele spektret af ejendomsstørrelser og driftsformer inden for området af heltidslandmænd under den forudsætning, at deres ejendom kan forbedres gennem rene jordomlægninger. Der kan derfor ikke tegnes nogen entydig lodsejerprofil inden for denne gruppe. Den vigtigste profil er, at der er tale om **rationelt drevne ejendomme, der kan forbedres uden nettoændringer** i den samlede arealstørrelse. Det generelle indtryk er, at de pågældende "byttere" er meget åbne over for arronderingsbetingede forbedringer af deres ejendom eller ejendomme. Der er tale om at "trække udlodderne" hjem omkring drifts- og avlsbygningerne samt om forbedringer af markform o.l., der betyder kortere transportafstande, mindre arbejdstidsforbrug og bedre mulighed for udnyttelse af investeringer i markvandingsanlæg m.v. Det dominerende billede er, at specielt de yngre heltidslandmænd er meget åbne over for sådanne forbedringer, der kan resultere i bedre tilrettelæggelse af driften på den pågældende ejendom. Men også ældre landmænd, der ikke er konservativt indstillede, kan være stærkt interesseret i denne forbedring af deres ejendom ligesom rationelt drevne deltidsbrug med mulighed for tekniske forbedringer.

For det første kan det imidlertid bemærkes, at det rene arronderingsforbedringsperspektiv i det praktiske jordfordelingsarbejde går hånd i hånd med muligheden for en nettosupplering for de involverede heltidsbedrifter. Dette motiv spiller en meget væsentlig rolle i næsten alle sagerne.

For det andet er den rene arronderingsforbedring en meget varieret størrelse, når der ses ud over den rene reduktion i lodantal og forbedring af transportafstand internt på ejendommen/bedriften. Den enkelte ejendoms driftsform og indehaverens alder spiller stærkt ind og påvirker billedet af, hvad der er en arronderingsforbedring.

Køberne

Den altdominerende købergruppe kan sammenfattes i beskrivelsen af den **ynge og midaldrende effektive heltidslandmand**. Denne profil er karakteristisk ved, at landbrugsbedriften drives rationelt og med en udviklet driftsledelse, der gør, at alle aktiviteter vurderes ud fra deres dækningsbidrag, og der løbende sker investeringer i produktionsmetoder og -teknologi. Disse yngre landmænd dækker vel aldersmæssigt en veluddannet gruppe op til de ca. 50 år og er til stadighed på "jagt" efter at supplere deres jordtilliggende. Det er karakteristisk, medmindre der selvfølgelig er tale om helt nyetablerede, at de i de foregående år har forøget jordtilliggendet, der drives under deres bedrift. Det gælder særligt, når der har været mulighed for køb af suppleringsjord til deres ejendom(me), hvorfor det er karakteristisk, at disse i de foregående år allerede har optrådt som jordkøbere. Det er ligeledes karakteristisk, at i det omfang, det har været muligt, har de forsøgt at leje sig til rette gennem del- og helforpagtninger.

Inden for denne profil er der dog flere særlige køberprofiler, der har forskellige motivationer til at købe jord i en jordfordelingssag. Den første af disse kan karakteriseres som **brugstilpasseren**, der er en yngre heltidslandmand med en animalsk produktion og et højt investeringsniveau på en række aktiviteter på ejendommen. Han søger gennem stadige jordkøb at skaffe harmoni i bedriften i forhold til såvel overholdelse af miljølovgivningen som til den indre struktur på bedriften. Gennem jordkøbene sikrer han sig, at forholdet til miljøbeskyttelseslovens harmonikrav om forholdet mellem jordtilliggendet og husdyrholdets størrelse varigt er i orden. Ganske vist kan disse harmoniaftaler også overholdes via forpagtningsaftaler og naboaftaler, men disse er mere kortvarige og sårbare end via jordkøbene, der resulterer i etablering af en varig harmoni. Behovet for at forbedre den indre struktur på bedriften via jordkøb kan ske ved, at disse forbedrer og stabiliserer bedriftens egen grovfoderproduktion og derved reducerer behovet for foderindkøb. Men også den blandt disse

landmænd generelle erkendelse af strukturudviklingens indre dynamik indebærer, at de er interesseret i at gøre jordtilliggendet til deres ejendom(me)/bedrift stadig større. Der er hos denne købergruppe en forståelse for, at kravene til fremtidens landbrug indebærer, at det alt andet lige vil gå imod stadig større enheder og kræve stadig mere rationelle dyrknings- og produktionsmetoder, hvorfor jordkøbene bliver et vigtigt element i at sikre bedrifterne en plads blandt fremtidens landbrugsbedrifter. I selve forhandlingsplanlægningen er denne lodsejerprofil nem at inddrage, hvis der er tale om udsigter til nettosupplering af deres jordtilliggende, og forhandlingerne med disse er derfor almindeligvis ikke særlig komplicerede.

En anden karakteristisk type i gruppen af købere er den **veletablerede planteavler**, som har et relativt stort jordtilliggende i forvejen, og hvis bedrift har en god økonomi på grund af et generelt godt etablerings- og investeringsforløb, der indebærer ikke ovenud tyngende kapitaludgifter til ejendoms- og jordkøb. Karakteristisk for denne type lodsejer er, at der allerede er investeret i en helt moderne maskinpark, der indebærer muligheden rationel og ikke særlig arbejdskrævende dyrkning af selv ret store arealer. Da det med en sådan maskinpark ofte er muligt at drive endnu større arealer, søger sådanne lodsejere gerne i jordfordelingssager at købe yderligere jord op til det mulige uden at komme på kant med landbrugslovens sammenlægningsgrænser eller samdriftgrænser. I det omfang, denne købergruppe ikke kan erhverve mere jord, er den i øvrigt ivrig delforpagter, enten gennem egentlige forpagtningssaftaler eller mere "maskinstationsagtigt" med dyrkningsaftaler.

I købergruppen findes der også **ældre landmænd med ikke-nedlægningstruede bedrifter**. Der er tale om indehavere, der gennem hele deres aktive periode har søgt at holde bedrift og ejendom ved lige med hensyn til størrelse og produktionsapparat. Den vigtige pointe ved denne type er imidlertid, at der på grund af forskellige forhold er tale om en bedrift, der vil kunne overleve strukturudviklingen og fortsætte som heltidsbedrift efter et generationsskifte. Dette kan være betinget af forskellige forhold, der kan variere meget. Umiddelbart og meget ofte kan situationen være, at der er et glidende generationsskifte under planlægning som led i en familiehandel, hvor "sønnen skal overtage gården" og drive den videre som heltidsbedrift. Her er lodsejeren klar over, at dette skal forberedes på en række områder, også med hensyn til at sikre sig nødvendigt tilkøb af jord til at "bære" de investeringer i øvrigt, som fremtidens driftsformer vil kræve. Men det kan også være generelt veldrevne ejendomme, der i sig selv kan bære et heltidsbrug, men hvor den nuværende ejer ønsker at afhænde den i fri handel som en selvstændig bedrift og ikke blot se "sit livsværk ende ydmygt" som ejendom nr. 2 til 5 blandt samdrevne ejendomme i en større landbrugsbedrift eller måske falde for "en gårdslagtters" hånd og blive fraskilt alle sine

jorder, mens bygningsparcellen ender som landbrugsejendom. I sådanne situationer kan selv ældre landmænd optræde som offensive jordkøbere i jordfordelingssager.

Ikke-deltagende lodsejere

Som det fremgår af næste afsnit, hvor der redegøres for deltagelsesprocenten i de undersøgte jordfordelingssager, er det ikke alle lodsejere i et lokalt landbrugsområde, der ønsker at medvirke ved de frivillige jordomlægninger i jordfordelingssager. Ønsket om ikke at ville deltage overhovedet eller vise udpræget skepsis heroverfor kan sammenfattende karakteriseres med beskrivelsen af følgende typer af lodsejere.

Indledningsvis kan det hævdes, at den teoretiske ejendom, der ikke kan forbedres, og hvor der ikke er noget ønske om nettoændringer af bedriftens jordtilliggende, må være en typisk "ikke-deltager". Det kan imidlertid hævdes, at denn ejendom på det nærmeste må være en ren teoretisk størrelse, da den almindelige stukturudvikling fordrer, at den enkelte ejendom til stadighed må forøge sit jordtilliggende, hvis den fortsat skal forbedre sine betingelser for at kunne udgøre grundlaget for udøvelse af landbrug som heltidserhverv. Der vil derfor alene blive fokuseret på de motiver, som en lodsejer kan have til ikke at deltage, når der er rejst en jordfordelingssag i området, og forhandlingerne er i gang. Netop grundlaget for det danske jordfordelingsarbejde, som er forhandlingsplanlægningen, betyder, at det ikke er de "objektive forhold", men derimod "lodsejerens opfattelse af, hvad der er forbedringer", der er udslagsgivende.

Dette betyder, at **lodsejere, der oplever en harmoni** i den nuværende ejendomsstørrelse og -struktur, ofte ikke ønsker at deltage. Motiverne hertil kan være mange og varierende og spænder helt fra særlige familiære forhold til kultureltbetingede faktorer. Normalt er det dog således, at hvis de pågældende lodsejere er rimeligt afbalancerede personligt og fungerer godt i lokalmiljøet, vil de ikke stille sig i vejen og afslå deltagelse i småjusteringer, blot de kommer ud af det hele med stort set uændret jordtilliggende.

Imidlertid er den væsentligste "ikke-deltager" i en jordfordelingssag nok den lodsejer, som fastholder, at selv mindre forandringer i jordtilliggendet er uønskede, på trods af at hensynet til det øvrige lodsejerfællesskab ellers kunne opfordre til en deltagelse.

For det første kan han være **hobbylandmand** og dermed, som diskuteret nedenfor, ikke have nogen mulighed for supplerung og intet driftsøkonomisk incitament til at forbedre arronderingen.

For det andet kan der være tale om en **konservativt indstillet lodsejer**, der ikke ser nogen grund til at ændre den arronderingsstruktur, som er grundlaget for den nuværende driftsform. Han har ikke nogen vilje eller noget ønske om at forandre den måde, som de forskellige markfelter er fordelt på i bedriften, da denne afspejler en driftsform, der har været fremherskende i årtier eller mere, og som der ikke er noget økonomisk motiv til at ændre. Der er heller ikke noget behov for at ændre på størrelsen i det samlede jordtilliggende for hans ejendom i den periode, mens sagen kører. Det var indtrykket hos de interviewede planlæggere, at selv en ret intensiv forhandlingsindsats og eventuelt opfølgende rådgivningsindsats fra konsulenttjenesten kun besværligt kan overtale sådanne lodsejere til at deltage i jordomlægningerne.

For det tredje kan der være **dårlige naboforhold**, som betyder, at en lodsejer i et område ikke vil deltage af frygt for, at resultatet vil blive, at den nabo, som han har været uvenner med i en lang periode, skulle få netop noget af hans jord. Dette forhold kan afholde lodsejere fra at ville deltage overhovedet. På den anden side er det også respondenternes indtryk, at når der i et område eksisterer sådanne vanskelige naboforhold, er de lettere at formidle sammenhængende løsninger på, end hvis der er tale om enkeltssager efter landbrugslovens §13.

Hvis hele lokalområdet er præget af dårlige naboforhold eller måske direkte præget af dominerende uvenskab, kan forhandlingsprocessen vanskeliggøres af, at **mange lodsejere ikke har det godt med hinanden**, da de som følge heraf kan være meget tilbageholdende med at ville bytte jorder. Erfarne planlæggere hævder at kunne "føle dette hurtigt" og finder så relativt hurtigt ud af, at der i et sådant område ikke er grundlag for at indlede en jordfordelingssag eller formaliserede forhandlingsrunder¹⁷.

Endelig er manglende kendskab til fordelene ved at deltage i en jordfordelingssag og manglende indsigt i det faktiske forløb i processen ofte grunden til, at lodsejere ikke ønsker at deltage. Dette forhold har særlig aktualitet i områder, hvor der ikke er nogen tradition for at anvende jordfordelingsapparatet til at gennemføre omkostningsfrie jordomlægninger og strukturtilpasning. I sådanne områder fordres der i planlægningsfasens indledende runder en relativ stor indsats med hensyn til at informere om jordfordelingsapparatets særlige indhold med afsigelse af kendelse i stedet for skøder, omkostningsforhold etc. Det er således et almindeligt træk, at når der gennemføres jordfordeling anden gang i et område, er omend ikke alle så dog væsentlig flere med i jordomlægningerne. Dette giver planlæggerne mulighed for i en sådan "anden runde" at løse arronderings- og strukturtilpasningsproblemer mere tilbundsående.

Forskellige brugstypers interesse i jordfordelingssager

Med baggrund i de sidste års udvikling, hvor der på ejendoms- og bedriftsniveau er sket en stadig større differentiering i forskellige brugstyper, særlig med hensyn til størrelser og driftsform, blev det under interviewene søgt klarlagt, hvorledes forskellige driftstyper reagerede på tilbuddet om at deltage i jordfordelingssager og herigennem få omlagt arealer til forbedring af beliggenheds- og strukturarronderingen¹⁸).

Det generelle billede af de forskellige brugstypers interesse i jordfordelingssager oplevs af planlæggerne som en generel forståelse for den helt principielle arronderingsforbedring, der består i at reducere transportafstandene, og jorderne er velformede og få i antal. Denne generelle målsætning mødes stort set med positive reaktioner blandt alle typer af landbrug. Imidlertid kan der på en række måder iagttages en forskellig adfærd i reaktionen på jordfordelingssagens konkrete tilbud om ændring af arronderingen og jordtilliggendets størrelse. Til at belyse denne forskellige adfærd og planlæggernes erfaringer med denne vil der i denne sammenhæng blive foretaget en opdeling af brugstyperne i henholdsvis "Fritidslandbrug, Heltidslandbrug og Selskabs- og direktørejede landbrug"¹⁹).

Den almindelige situation for fritidslandbrugene i jordfordelingssager er, at de på grund af de almindelige bestemmelser i landbrugsloven om hovederhvervskravet ikke kan supplere deres jordtilliggende, medmindre der foreligger en dispensation. Dette har været gældende for en stor del af undersøgelsesperioden frem til 1983, hvor der blev indført midlertidige bestemmelser til lempelse af hovederhvervskravet ved erhvervelse. Dette har betydet mere lempelige muligheder for at foretage mindre begrænsede suppleringer af deltidsbrugene, der som diskuteret nedenfor falder ind under gruppen af fritidslandbrugene.

Det almindelige indtryk hos respondenterne er, at planlægningsarbejdet vanskeliggøres, hvis der i et jordfordelingsområde er en høj grad af fritidslandmænd, da deres problemer ikke umiddelbart kan håndteres i en jordfordelingssag og i hvert fald ikke på samme måde som for heltidslandmændenes vedkommende. Dette skyldes for det første det ovenfor omtalte forhold om, at fritidslandbrugene ikke umiddelbart kan suppleres på samme måde som heltidsbrugene, hvilket kan betyde, at omlægningerne ikke altid resulterer i "det smukkeste" arronderingsbillede for så vidt angår plan 2. For det andet skyldes det også, at fritidslandmændene optræder anderledes end heltidslandmændene med hensyn til opfattelser og interesser. For at kunne diskutere dette er det derfor nødvendigt at opdele gruppen i henholdsvis hobbylandmænd og deltidslandmænd, da disse er forskellige.

Hobbylandmændene er ikke modtagelige over for de samme landbrugsøkonomiske argumenter som landmænd, der driver rationelt landbrug. Dette skyldes væsentligst, at de opfatter landbrugsejendommen som et alternativ til parcelhuset for derved at kunne leve med en tilknytning til jordbrugsaktiviteter uden at skulle kunne leve af det. Herved bliver der ikke noget driftsøkonomisk incitament til at indgå i arronderingsforbedrende jordomlægninger, men ofte tværtimod en vis interesse i at fastholde flere spredt beliggende lodder, der giver muligheder for væsentlige oplevelsmæssige muligheder omkring tilværelsen på landet. Dette betyder, at de ofte kan være meget lidt tilbøjelige til at afstå lodder og markfelter, der ligger hensigtsmæssigt for samling med andre lodder til en forbedring for andre lodsejere. Nogle planlæggere ser dog en udfordring i at søge disse grupper inddraget ved i forhandlingerne at udvikle et andet tilbud til disse. Hvis der fx kan skabes et bedre "fysisk rum" omkring hobbybedriften, der er tilpasset denne, er de ofte interesseret i at medvirke til jordbytte, der gavner heltidslandmænd et andet sted. Det drejer sig om at udvikle et attraktivt tilbud til disse, der fx indebærer forbedrede beplantningsmuligheder omkring ejendommen eller samling af nogle marginaljorder med mange eller varierede naturelementer. Imidlertid kan planlæggerne opleve det besværligt at gennemføre sådanne foranstaltninger, der forbedrer herlighedsværdien af "lystejendomme" inden for rammerne af den eksisterende administration af jordfordelingsloven, der er meget tilbageholdende med at muliggøre sådanne løsninger, uanset at de skønnes at resultere i væsentligt bedre landbrugsmæssige løsninger for lokalområdet som helhed.

Deltidslandmændene har derimod som heltidslandmændene ofte den samme interesse i at udnytte de driftsøkonomiske potentialer, der ligger i en forbedring af arronderingen og i en eventuel nettosupplering af arealer. Blot kan der som nævnt ovenfor være besværligheder over for landbrugslovens suppleringsregler med at supplere sådanne ejendomme. Det er et gennemgående træk ved deltidslandmændenes bedrifter, at disse drives som rationelt landbrug med det formål at tilvejebringe et overskud til supplering af lønmodtagerindkomst.

Den største fordel af jordfordelingsarbejdet knyttes derimod til de **mindre og mellemstore heltidsbedrifter**, der gennem deltagelse i jordfordelingssagerne har mulighed for at forbedre overlevelselsesbetingelserne væsentligt for deres ejendom. Det generelle billede for disses deltagelse i jordfordelingssagerne er, at fordelene for disse brugstyper udgør "drivkraften" i lodsejerforhandlingerne²⁰). Der skal således være en god mængde af disse til at få skub i lodsejerforhandlingerne, således at der gennem arronderingsforbedringer via bytte og nettosuppleringer af jordtilliggende kan tilvejebringes betingelser for en bedre tilrettelagt bedrift. Generelt for gruppen er i øvrigt, at de i jordfordelingssager er meget uvillige til at optræde som "nettoafgive-

re” af jord, medmindre de netop er karakteriseret ved nogle af de træk, som ovenfor beskriver sælgerne.

Denne gruppe af lodsejere føler gennemgående, at de har fortrinsret til tillægsjord, og dette præger også forløbet i og indholdet af lodsejerforhandlingerne. Dette gælder stort set uafhængigt af størrelsen inden for denne gruppe af bedrifter og også uafhængigt af antallet af ansatte på de deltagende ejendomme og bedrifter. Der er dog i praksis en række erfaringer med, at lodsejere med forskellige størrelser af ejendomme og bedriftstyper alligevel reagerer forskelligt i lodsejerforhandlingerne.

For det første er der en tendens til, at jo større heltidsbedrifterne er, jo større er villigheden til at indgå i jordomlægninger, der alene betyder forbedringer af arronderingen.

Nogle erfaringer peger på, at jo større ejendommen er, jo mere opfatter landmanden sig som driftsleder og ser nøgternt økonomisk på effekterne af indbyrdes bytte af lodder og markfelter. Omvendt jo mindre ejendommen er, jo større er tendensen til, at landmanden føler sig knyttet til sin jord²¹).

For det andet er der forskelle i arronderings- og strukturtilpasningsproblemerne afhængig af det pågældende landbrugsområdes særlige historie og forudgående strukturudvikling, hvilket kan belyses ved nogle eksempler.

Områdets specifikke udstyknings- og landbrugshistorie kan være stærkt udslagsgivende for, hvilke problemer der er. Er der tale om en ikke fuldt gennemført udflytning, er det en båndudskiftning eller lignende? I et område, hvor landbrugsstrukturen er præget af mange husmandsudstyknings, vil behovet for arronderingsforbedringer på den enkelte ejendom være stærkt begrænset, da husmandsejendomme ofte har hele det oprindelige jordtilliggende samlet i et stykke. Her vil problemerne hovedsagelig være bestemt af et behov for at tilvejebringe tilstrækkelige suppleringsarealer. Omvendt vil problemet være i et landbrugsområde med mange sammenlægninger i de foregående årtier, hvor det dominerende problem - som bestemmer de involverede landmænds adfærd i forhandlingsfasen - er at forbedre arronderingen. Et andet eksempel kan være, at mange ejendomme er samejet og derfor drives sammen, hvilket betyder, at der via jordfordelingsagen kan ske sammenlægninger af disse via bytte, der ligeledes bidrager til at forbedre arronderingen.

For det tredje er den helt aktuelle landbrugsstruktur i jordfordelingsområdet stærkt determinerende for den lodsejeradfærd, der udvises i gruppen af heltidslandmænd²²). Som diskuteret i forbindelse med typologiseringen af købergruppen ovenfor er den enkelte bedrifts produktionsstruktur medvirkende til at forme heltids-

landmændenes adfærd og ønsker. Respondenterne gav entydigt udtryk for, at der her er forskelle. Kvæg- og mælkeproducenter interesserer sig primært for at trække så meget af agerjorden "hjem til drifts- og avlsbygningerne" som muligt, men er samtidig interesseret i sammenhængende græsningsarealer til at holde ungvæg på græs i sommerperioden. Svineproducenter og rene animalske producenter interesserer sig hovedsagelig for at tilbytte sig og købe agerjord til brug for kornproduktion. Her er afstandsspørgsmålet af sekundær betydning, men hvor det primært er et spørgsmål om blot at skaffe sig tilpas sammenhængende arealer. Er der tale om udpræget maskinstationsanvendelse til planteavl eller kontraktproduktion, hvor afgrøden afhentes direkte på marken til omgående levering til aftageren, er det vigtigste hensyn ofte alene, at der er direkte adgang til offentlig vej med gode tilkørselsforhold.

For det fjerde kan der være tidsaktuelle problemstillinger i landbrugserhvervet, som i særlig grad præger heltidslandmændenes adfærd over for tilbuddet om deltagelse i jordfordelingssager. Dette kan være fra de helt generelle landbrugspolitiske forhold som positive udsigter med hensyn til de fremtidige indtjeningsmuligheder eller det modsatte. Sådanne helt generelle problemstillinger præger køberadfærden i gruppen af heltidslandmændene og er med til at forme efterspørgslen på jord, der kan være så stor, at det i et område er helt umuligt at gennemføre lodsejerplanlagte jordomlægninger som jordfordelingssager. På interviewtidspunktet var det respondenternes vurdering, at det helt aktuelt dominerende problem for heltidslandmændene i relation til jordkøb var at skaffe tilstrækkelig tillægsjord til at kunne sikre sig fortsatte udvidelsesmuligheder for den animalske produktion gennem at få ejendomsret over tilstrækkelige arealer til også efter en produktionsudvidelse at kunne overholde miljøbestemmelserne om harmoni mellem areal og husdyrholdets størrelse.

Selskabs- og direktøret landbrug

Generelt repræsenterer de selskabs- og direktørejede landbrugsejendomme **store bedrifter**, som meget ofte ikke kan suppleres yderligere, da de har den jord, de skal have. Dette betyder, at denne type af lodsejere ikke har de store muligheder for at foretage suppleringer af deres ejendomme. Derimod er det generelle billede, at de er meget villige til at deltage i bytninger af arealer, der kan forbedre deres ejendomme og til også at vise forståelse for hensynet til forbedringer i lodsejerfællesskabet som helhed. Enkelte planlæggere kunne dog berette om erfaringer med sådanne ejendomstyper, der ikke svarede til dette billede. I kraft af anden virksomhed end landbruget alene har disse brugstyper ikke den samme nødvendighed for gennem arronderinger alene at forbedre ejendommen. Der er ikke tale om "bondebrug", men derimod om investeringslandbrug. Sådanne bedriftstyper kan være tilbageholdende

med at ville deltage. Skulle der eksempelvis blive mulighed for at købe hele ejendomme, er kapitalgrundlaget herfor øjeblikkelig til stede, hvorfor en arronderingsmæssig forbedring af naboejendommen kun kan forlænge det tidsrum, der skal gå, inden den alligevel overtages af den "store".

En variant af disse bedriftstyper er de **offentligt ejede landbrugsejendomme**. Her er den generelle erfaring, at disse ikke kan deltage med samme effektive indsats i lodsejerforhandlingerne som de enkeltmandsejede heltidsbedrifter, da der ofte er en mere kompliceret beslutningsstruktur hos sådanne myndigheder vedrørende køb og salg af dele af eller hele ejendomme.

E. Deltagelsesprocenten i undersøgte jordfordelingssager

Som det fremgår af de foregående afsnit om lodsejere i jordfordelingssager, er der mange faktorer, som er medvirkende til at bestemme, hvorvidt de konkrete lodsejere i et område ønsker at deltage i en jordfordelingssag, der gennemføres i det pågældende område. For at kunne indkredse, hvilket omfang deltagelsen rent faktisk har haft i de gennemførte sager, er der i projektet blevet forsøgt gennemført undersøgelse af deltagelsesprocenten i sagerne i perioden 79-84.

Den direkte deltagelse i jordfordelingssagerne fremgår af afsnit 2.3.F foran, hvor sagernes størrelse målt på antal deltagende ejendomme blev diskuteret. Med udgangspunkt i disse oplysninger samt data indsamlet via spørgeskemaerne til planlæggerne om antallet af lodsejere, der i alt har været indvarslet til forhandlinger, kontakten og forhandlet med, er deltagelsesprocenten i de enkelte sager blevet beregnet. Spørgsmålet til planlæggerne havde denne formulering ud fra en viden om, at disse tilrettelægger lodsejerforhandlingerne forskelligt.

Nogle planlæggere anvender metoden med at indvarsle et lokalområdes lodsejere til forhandlinger på et centralt sted, som fx et pengeinstitut, forsamlingshus o.l., hvor der afsættes ca. et kvarter pr. lodsejer til at gennemdrøfte mulighederne for deltagelse. Andre planlæggere anvender den metode at gennemføre lodsejerforhandlingerne gennem at kontakte disse i deres hjem²³). Endelig er der stor forskel på, hvorledes planlæggerne og lodsejerudvalget efterfølgende "gennem videre forhandlinger bearbejder" lodsejere, der eventuelt ikke umiddelbart ønsker at deltage. Hensigten med spørgsmålet var således at finde ud af, hvor mange lodsejere der i alt havde været kontaktet uanset formen og resultatet.

Resultatet af denne undersøgelse er vist på omstående figur 2.5.2, der viser deltagelsesprocenten i undersøgte jordfordelingssager fordelt efter størrelse i forhold til den

samlede mængde af undersøgte sager.

Deltagelsesprocent inddelt i grupper	Procent af antal oplyste sager i alt	Antal indvarslede lodsejere fordelt i grupper	Procent af antal oplyste sager i alt
0-19 %	0	> 200	5,9
20-39 %	11,8	100-199	25
40-59 %	27,9	50-99	35,3
60-79 %	36,8	< 50	33,8
80-100 %	23,5		
N	118/68		
Ikke oplyst	35		
Fejludfyldt	15		
<p><i>Fig. 2.5.3: Deltagelsesprocenten i undersøgte jordfordelingsager fordelt efter størrelse i forhold til den samlede sagsmængde.</i></p>		<p>Fordelingen af antal indvarslede lodsejere i forhandlingsfasen fordelt efter størrelse i forhold til den samlede sagsmængde.</p>	
<p>DELTAGELSESPROCENT I UNDERSØGTE SAGER</p> <p>40-59% af indbudte</p> <p>20-39% af indbudte</p> <p>0-19% af indbudte</p> <p>80-100% af indbudte</p> <p>60-79% af indbudte</p>			

Den gennemsnitlige deltagelsesprocent blev beregnet til 65,6% efter korrektion for fejludfyldte skemaer²⁴). Som det ses af figuren, kommer dette til udtryk ved at godt en trediedel af sagerne har en deltagelsesprocent på mellem 60 og 79, mens henholdsvis 27% og 23% af de undersøgte sager har en deltagelsesprocent på 40-59 og 80-100. Der er tale om, at kun 12% af sagerne har en deltagelsesprocent på under 40%.

Disse beregninger er som nævnt fremkommet ved at undersøge den samlede mængde af kontaktede i sagerne. Om størrelsen af disse ses det ligeledes af fig. 2.5.2, at i knap 70% af sagerne har der i alt været kontaktet under 100 lodsejere. I 25% af sa-

gerne er det mellem et- og tohundrede lodsejere, der har været kontaktet, og kun i 5% af sagerne har der været kontaktet over 200 lodsejere pr. sag. Dette peger i øvrigt, ligesom diskussionen i afsnit 2.3.F om sagernes størrelse, på at der i praksis er en øvre grænse for, hvor mange der hensigtsmæssigt kan deltage i en jordfordelings-sag med den nuværende tilrettelæggelse af forhandlingsprocessen. De få sager med over 200 kontaktede lodsejere er alle sager, hvor der involveres landbrugsarealer med meget små lodder, hvilket typisk vil sige ældre eng- og mosearealer.

F. Sekundære parter i planlægningsprocessen

Som det fremgår af figur 2.5.1 foran, skelnes der i denne fremstilling mellem primære og sekundære parter i planlægningsprocessen. De primære skal forstås som planlæggerne og lodsejerudvalget samt de forskellige kategorier og typer af lodsejere. I forhold til "planlægningsprocessen" betyder det, at det er ud fra deres rolle i den praktiske planlægning, hvilket er grundlaget for at definere andre parter i planlægningsprocessen som sekundære. Netop fordi disse i forhold til den praktiske planlægnings gennemførelse spiller en sekundær rolle.

Jordbrugsdirektoratet i København, der har det ressortmæssige ansvar for lovens administration og er ansvarlig for anvendelsen af bevillingen på finansloven, indtager efter denne distinktion en sekundær rolle i planlægningsprocessen. Når der ses bort fra et mindre antal sager, der er planlagt af en statsansat landinspektør tjenestegørende fra Thisted, og som vel i kraft heraf kan opfattes som en regionalt fungerende statslig myndighed²⁵), udfører direktoratet kun i beskedent omfang selv planlægning af jordfordelingssager. Som diskuteret foran i afsnit 2.1 udføres det overvejende planlægningsarbejde af praktiserende landinspektørfirmaer og Det regionale Landbrugsministerium i Sønderjylland. Direktoratets rolle i undersøgelsesperioden har derfor i praksis begrænset sig til at foretage den overordnede sagsstyring på området. Der har derfor ikke været opstillet særlige krav til planlægningsprocessen, udover at landbrugslovgivningens bestemmelser skulle overholdes og tilsvarende med anden areallovgivning. Der lå herudover i forbindelse med rekviritionsskrivelsen til den planlæggende landinspektør en formulering om, at de "omlagte arealer skulle udgøre mindst 150% af de ensidigt afgivne".

Imidlertid har der i forbindelse med den stigende efterspørgsel efter jordfordelings-sager været tilstræbt at gennemføre en mere detaljeret styring af jordfordelingsaktiviteterne. Disse styringsbestrebelse har i forhold til undersøgelsesperioden alene været begrænset til at søge antallet af rejste jordfordelingssager begrænset, således at de årlige budgetter for anvendelse af finanslovsbevillingen kunne overholdes. Herudover er der siden tilstræbt en styring, som ud over den økonomiske styring og

så tilstræber at styre planlægningsprocessen. Dette er primært kommet til udtryk ved, at det i 85 blev fastlagt, at arealet pr. deltagende i gennemsnit skulle være mindst 3 ha. Herudover blev der ligeledes forsøgt en skærpet detailstyring af planlægningsprocessens indhold gennem forsøg på at fastlægge en række forhold, som ikke kunne medtages i en jordfordelingssag ud fra en synsvinkel om, at dette ikke kunne betragtes som "god jordfordeling"²⁶). Imidlertid kunne dette ikke accepteres, da jordbrugskommissionerne ikke ville medvirke til en sådan indsnævring af Jordfordelingsinstituttets muligheder.

Andre dele af Jordbrugsdirektoratet spiller også en i forhold til lodsejerne reaktiv rolle ved opfølgningen af jordfordelingssagen. Det drejer sig om behandling af og stillingtagen til ansøgninger om jordkøbslån, dræntilskud mv.

Jordbrugskommissionen er ligeledes involveret i planlægningsprocessen som sekundær part, idet kommissionen kun medvirker ved afholdelsen af indledende møde, afsigelse af foreløbig og endelig kendelse. Kommissionen spiller dog en central rolle i planlægningsprocessen omend på et meget begrænset punkt. Gennem direkte og uformelle kontakter mellem planlægger og kommission sker der en afklaring af, hvilke forhold der vil kunne opnå dispensation efter Landbrugsloven. Disse forholdes afklaring kan ofte være vigtige elementer i planlægningsprocessen, da det som det vil blive diskuteret i afsnit 2.6 ofte kan have stor betydning for jordpuljens størrelse og for forskellige sammenlægningsmuligheder. Det tætte samarbejde mellem planlægger og kommission på dette punkt skyldes, at der i forbindelse med de almindelige udstykningssager efter landbrugsloven, dvs. kapitel 1-4-sagerne, er et udstrakt og tæt samarbejde mellem kommission og praktiserende landinspektører.

Flere af respondenterne fremhævede under interviewrunden, at der generelt var et smidigt og uproblematisk samarbejde med Jordbrugskommissionen. Denne har i rimelig grad - og almindeligvis i modsætning til Jordfordelingskontoret - forståelse for, at dispensationsgrænsen burde være videre i jordfordelingssagerne, end tilfældet var efter Landbrugslovens enkeltsagsadministration. Det var dog generelt for planlæggerne, at man i planlægningen "skævede til dispensationspraktis i det pågældende amt" og så indrettede dispositionerne i jordfordelingssagens jordomlægninger efter, hvad denne²⁷) gav af muligheder.

Konklusivt om Jordbrugskommissionens og Jordfordelingskontorets rolle i forhold til planlægningsprocessen, der forstås af planlægger-lodsejerudvalg kan der beskrives en principiel konflikt i spørgsmålet om, hvem der endeligt skal bestemme om mulige planløsningers indhold i jordfordelingssager. Er det kommissionen, der som beskrevet i Lov om jordfordeling mellem landbrugsejendomme, har kompetencen til

at afsige kendelser og anvende tvangsbestemmelser, eller er det Jordbrugsdirektoratet, der forestår den sekretariatsmæssige forberedelse af kendelserne, efter at sagerne er færdigplanlagt. Denne konflikt bliver aktualiseret af, at jordbrugskommissionerne ofte lægger stærk vægt på, at hele lodsejerudvalget er enig i planresultatet og vil i øvrigt strække sig vidt, når der foreligger en sådan enighed. Dette betyder, at blot det lokale lodsejerudvalg og planlæggeren er enig, og at der i kraft af denne er opbakning i lokalsamfundet, har disse vidtstrakt mulighed for at opnå dispensationer i forhold til situationer, som ellers ikke ville gives. Dette betyder med en respondents formulering, "at man i en jordfordeling kan få ting med, som ellers ikke ville blive tilladt".

Pengeinstitutterne medtages i denne fremstilling som sekundære parter i planlægningsprocessen, fordi de reelt spiller en vigtig rolle ved stillingtagen til, hvorvidt en lodsejer har mulighed for at tilkøbe arealer, således at der sker en forøgelse af hans ejendoms størrelse. Hele spørgsmålet om den økonomiske vurdering af bedriftens fremtidsmuligheder forud for jordkøb er ofte mere afgørende for, om jordomlægningen kan gennemføres, end om hvorvidt der opnås en væsentlig arronderingsmæssig forbedring. Dette stiller kreditformidlende pengeinstitutter centralt i den enkelte lodsejers beslutningsforløb, hvor det udøver en væsentlig indflydelse. Herudover spiller pengeinstituttet mere formelt en rolle i planlægningsprocessen, idet der i 84 blev gennemført²⁸⁾ en ordning, hvorefter alle jordkøbere i jordfordelingssager med en bankgaranti skulle erklære, at de kunne erhverve de pågældende arealer med banken som garant. Endelig spiller et lokalt pengeinstitut rollen som ind- og udbetaler af vederlagene for arealomlægninger for Jordbrugsdirektoratet.

Matrikeldirektoratets rolle i jordfordelingssagerne skal ikke berøres i denne fremstilling, da dets rolle i planlægningsprocessen er yderst begrænset og alene er at være bidragsyder til planlægningsgrundlaget med matrikelkort og ejendomsoplysninger fra matrikelprotokollerne. En rolle, som også det lokale tinglysningskontor indgår i, eventuelt med bistand af den primærkommunale forvaltning. Senere i sagen, efter at planlægningsprocessen er færdig, og den foreløbige kendelse afsagt, spiller Matrikeldirektoratet den helt centrale rolle. Dette er i forbindelse med den matrikulære berigtigelse af jordomlægningerne, der arbejdstidsmæssigt i forhold til sagsarbejdet er så langt den største opgave og ligeledes lægger beslag på størstedelen af den årlige bevilling til jordfordelingsarbejdet i form af landinspektørhonorarer²⁹⁾.

2.6 Jordomlægningerne

A. Indledning

Karakteristikken af de potentielle jordfordelingsområder, der blev diskuteret i afsnit 2.2 foran, omfattede blandt andet begrebet tilgængelig jordpulje. Denne kan have forskellig karakter, alt efter hvilken lokal landbrugsstruktur der er tale om. Det blev dog tentativt konkluderet, at et afgørende fænomen er, at der til stede i området eksisterer en mængde "overskudsjord", som kan indgå som den formidlende jordpulje. I dette afsnit vil der blive redegjort for undersøgelsen af, hvilken rolle nedlagte landbrugsejendomme og offentligt ejede arealer spiller i jordomlægningerne i jordfordelingssagerne. Gennem disse undersøgelser foretages en kvantitativ analyse af jordpuljens andel i de samlede omlægninger af landbrugsarealer i de jordfordelingssager, der er gennemført i 79-84.

Jordpuljens kvalitative betydning i planlægningsprocessen diskuteres i afsnit 2.3 om planlægningsprocessens forløb og skal derfor ikke berøres nærmere her udover at pege på 2 elementer. Jordpuljens størrelse betyder for det første, at jo større denne er, jo mere smidigt er det at gennemføre de rene arronderingsforbedringer for de deltagende ejendomme, da der herved kan skabes mere "bevægelse" i jordomlægningerne. For det andet antages jordpuljen at være en væsentlig motivationsfaktor, da den udgør et direkte incitament til deltagelse for et områdes ekspanderende landbrugsbedrifter. Disse har gennem deltagelse i jordfordelingssager formodentlig mulighed for en nettoforøgelse af deres jordtilliggende, idet de herved kan opnå andel i fordelingen af den "overskudsjord", som jordpuljen udgør.

B. Principielle modeller for jordomlægningerne

Planlægningsprocessens slutprodukt er en række aftaler mellem de deltagende lods ejere, hvori disse indvilger i at sælge eller købe det antal delarealer, som jordfordelingssagen omlægger. Jordfordelingssager kan derfor med udgangspunkt i en bevidst valgt forenkling opfattes alene som et antal delarealer i et lokalområde, der skifter ejer i forbindelse med Jordbrugskommissionens afsigelse af den foreløbige kendelse. Herved gennemføres den ejendomsretlige overdragelse af delarealerne på den aftalte skæringsdag.

En udbredt opfattelse af jordfordelingsarbejdet har været¹⁾, at det hovedsagelig har drejet sig om at skaffe en bedre beliggenhed af jorderne for de deltagende ejendomme, hvor disse ejendomme ikke nødvendigvis ændrede deres samlede størrelse i forbindelse med jordomlægningerne. Med det formål at undersøge, i hvilket omfang dette er tilfældet, eller om der i højere grad er tale om strukturtilpasning med for-

midling af tillægsjord til ekspanderende ejendomme, vil der i dette afsnit blive redegjort for en analyse heraf med udgangspunkt i en kvantitativ undersøgelse af de gennemførte jordomlægnings sammensætning.

For at kunne gøre dette er det imidlertid nødvendigt indledningsvis at decifre data om jordomlægningerne i sagerne ud fra sammensætningen af disse. Derfor gennemføres nedenfor en diskussion heraf ud fra de enkelte elementer heri. På baggrund af denne afklaring er der sket en indsamling af nøgledata fra samtlige sager i perioden 1979-84, der ligger til grund for de følgende afsnit i dette kapitel 2.6.

De omlagte arealer A_s udgør den samlede mængde af de delarealer, der i jordfordelingssagen har både en køber og en sælger. Dette vil sige, at A_s er lig med summen af de i alt modtagne eller købte arealer (A_m). Tilsvarende er A_s lig med summen af de i alt afståede eller solgte arealer (A_a). Denne arealmængde har imidlertid en række komponenter, der kan bruges til at belyse de sammenhænge, der blev efterlyst ovenfor.

Den umiddelbart vigtigste komponent blandt de afståede arealer - ud fra dens andel af de samlede jordomlægninger - er mængden af jord, der afstås fra ejendomme, som fortsat eksisterer efter afståelsen af de pågældende arealer. Ejendomme, der efter jordfordelingen består enten som en delvist reduceret bedrift eller som en delvis suppleret bedrift, der gennem tilkøb af andre arealer har fået et bedre og mere samlet jordtilliggende, der passer til lodsejernes aktuelle planer for fremtidig drift. Denne mængde af jord karakteriseres i det følgende som A_b , til illustration af at der er tale om byttejord.

Betydningen af en jordpulje i den praktiske planlægning har været erkendt af praktikere, men dog ikke beskrevet nogen steder i ministerielle publikationer eller gjort til genstand for forskningsbaseret analysearbejde. I denne sammenhæng, hvor de enkelte komponenter i jordomlægninger og specielt de afståede arealer søges analyseret, bliver det derfor centralt at søge jordpuljen karakteriseret kvantitativt, således at dens mere præcise omfang klarlægges.

Arealer, der afstås fra ejendomme, som via den foreløbige kendelse²⁾ fra Jordbrugs-kommissionen nedlægges som landbrugsejendomme, opfattes derfor som ren "jordpulje". Der er her tale om arealer, der frastykkes ejendomme, der ikke længere har noget fremtidsperspektiv som selvstændige landbrugsejendomme. Dette kan skyldes, at de allerede er under samdrift med anden landbrugsejendom eller indehaves af en ældre landmand uden mulighed for at gennemføre et selvstændigt generationsskifte.³⁾ Denne nedlægningsjord indgår som en væsentlig komponent i mængden af

jorder, der afstås til jordfordelingen og karakteriseres i det følgende som An.

Tilsvarende betydning som jordpulje har offentligt ejede arealer, der afstås til jordfordelingen. Offentlige myndigheder kan på forskellig vis have adkomst på landbrugspligtige arealer og ejendomme, samt frijordsarealer, der afhændes til jordfordelinger. Der er mest typisk tale om, at den statslige jordfond under Landbrugsministeriet afhænder arealer, der kan indgå som jordpulje til at smidiggøre bytteprocesser og til fordeling blandt deltagende heltidsbedrifter. Der kan dog også være andre situationer, hvor offentlige myndigheder og institutioner afhænder arealer, der indgår som jordpulje. I en række sager i undersøgelsesperioden 1979-84 har eksempelvis kommuner afhændet overflødig erhvervede byudviklingsarealer til jordfordelingssager, således at disse har kunnet indgå som jordpulje i sagen. Ligeledes findes der enkelte eksempler på, at amtskommuner og andre offentlige myndigheder har afhændet arealer og ejendomme i jordfordelingssager. Et særligt område er offentligt ejet jord, der ejes af råd og institutioner under Kirkeministeriets område. Sådanne arealer kaldes populært "præstegårdsjord".

Disse forskellige typer af offentligt afhændede arealer karakteriseres i det følgende som Ao, der indgår som element i den samlede mængde af afhændede arealer.

Sammenhængen mellem de ovenfor beskrevne elementer kan udtrykkes ved følgende sammenhæng, som ligger til grund for de kvantitative analyser i næste afsnit:

$$A_s = A_a = A_b + A_o + A_n = A_m$$

Der vil ikke ved denne undersøgelse blive redegjort nærmere for effekterne af A_m - den måde hvorpå arealerne er blevet omlagt. Resultatet heraf belyses i næste kapitel 2.7 om strukturtilpasningen i de gennemførte jordfordelingssager.

C. Jordomlægningernes sammensætning

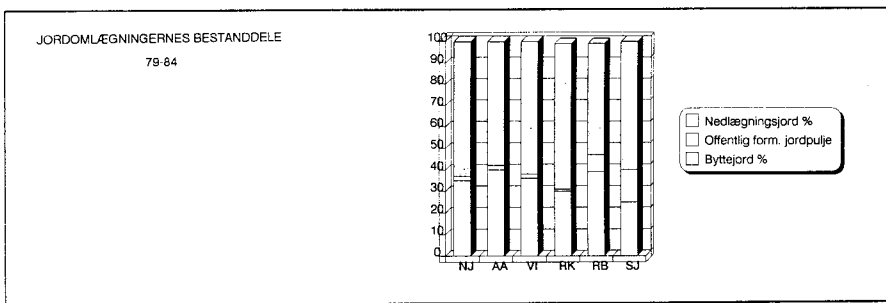
På baggrund af diskussionen i afsnittet foran redegøres nedenfor for resultatet af den statistiske analyse af delkomponenterne: Nedlægningsjord, offentligt formidlet jordpulje og byttejord.

Figur 2.6.1 nedenfor illustrerer fordelingen af disse delkomponenter på de enkelte amter samt omlagte hektar i alt, hvori der i undersøgelsesperioden har været gennemført jordfordelingssager.

Et meget karakteristisk træk er, at 42 procent af samtlige omlagte ha i jordfordelingssager er foregået i Nordjyllands amt. Dette peger i samme retning som en iagt-

	NJ	AA	VI	RK	RB	SJ	Andre	I alt
Nedlægningsjord, ha	3730	797	835	249	1810	1252	60	8733
Offentlig formidlet jordpulje, ha	204	48	57	10	376	734	49	1478
Byttejord, ha	6691	1155	1443	559	2400	3029	135	15412
Omlagt ha i alt	10625	2000	2335	818	4586	5015	244	25623
Relativ fordeling, %	42	8	9	3	18	20	1	100
Nedlægningsjord, %	35	40	36	30	39	25	25	34
Offentlig formidlet jordpulje, %	2	2	2	1	8	15	20	6
Byttejord	63	58	62	68	52	60	55	60

Fig. 2.6.1: De samlede jordomlægningers bestanddele fordelt på amter for jordfordelingssager gennemført i perioden 1979-84.



tagelse, der er gjort foran i afsnit 2.1. Her blev det konstateret, at 38 procent af anmodningerne om jordfordelingssager og 40 procent af de gennemførte var placeret i dette amt. Med hensyn til mængden af omlagte ha er "skævtrækningen" af jordfordelingsaktiviteten således endnu mere markant.

Andre 38 procent af samtlige de omlagte ha er placeret i de to sønderjyske amter, Sønderjylland og Ribe, med henholdsvis 20 og 18 procent af samtlige omlagte ha. Tre amter - Aarhus, Viborg og Ringkøbing - tegner sig for i alt 20 procent, mens kun 1 procent af samtlige omlagte ha er foregået uden for disse 6 jyske amter.

Disse store forskelle mellem den samlede jordfordelingsaktivitet i de enkelte amter gør, at de absolutte tal for komponenternes størrelse ikke lader sig sammenligne. Af denne grund er de også i figuren angivet i de relative sammenhænge i procent mellem de enkelte komponenters andel af de samlede jordomlægninger i hvert enkelt amt.

Det ses af disse relative udtryk, at der er en væsentlig forskel mellem Sønderjylland

og de øvrige 5 amter med hensyn til betydningen af offentligt formidlede jordpuljer. I Sønderjylland omfatter denne kategori af omlagte arealer 15 procent, mens der i de øvrige amter er tale om procenter mellem 1 og 2, bortset fra Ribe med 8 procent. Ved nærmere analyse af dataene fra Ribe amt konstateres, at 90 procent af den arealmængde, der udgør de 8 procent, stammer fra en enkelt sag, hvor en række byudviklingsproblemer blev afklaret. Renses dataene fra Ribe amt for denne sag, der i øvrigt er omtalt i petit i afsnit 2.8 p. 180, udgør den offentligt formidlede jordpulje i dette amt kun 2 procent - svarende til de øvrige amter i "det gamle land".

Denne markante forskel udtrykker en væsentlig forskellig planlægningsmetode mellem Sønderjylland og de øvrige "jordfordelingsaktive" amter. Der er tale om, at den statslige jordfond spiller en central rolle i opdyrkningen af mulighederne for at gennemføre jordfordelingssager. De 15 procent af offentligt formidlede jordpuljer i Sønderjylland består næsten udelukkende af arealer, der er afhændet fra Jordfonden.

I de resterende amter er der omvendt tale om, at offentlige myndigheder kvantitativt kun bidrager meget ringe med jordpuljer til omlægninger i jordfordelingssager og dermed samlet set kun deltager meget beskedent i jordfordelingssagerne.

I forhold til betydningen af nedlægningsjorden er der ligeledes en markant forskel mellem Sønderjylland og de øvrige jyske amter. I Sønderjylland udgør nedlægningsjorden kun 25 procent af de samtlige de omlagte arealer, mens den i de øvrige amter svinger mellem 35 og 40 procent af de samlede omlagte ha. Dette vil med andre ord sige, at i de øvrige jyske amter spiller afståede arealer fra nedlagte landbrugsejendomme en større rolle i de samlede jordomlægninger og dermed som jordpulje, end tilfældet er i Sønderjyllands amt, der så i stedet i højere grad anvender afhændelse af offentligt ejede arealer til etablering af den formidlende jordpulje.

Jordfordelingssagen "Vollerup" (j.nr. 4268) i Tinglev Kommune i Sønderjyllands Amt blev rejst, efter at Statens Jordlovsudvalg havde opkøbt jord fra to ejendomme, der blev nedlagt. De enkelte ejendommens arealer lå spredt, og der var behov for en begrænsning af landbrugsfærdslen på Tønder-Åbenrå landevej, der går gennem byen og er til megen gene for lodsejerne ved drift af deres ejendomme. I øvrigt deltog 32 ejendomme, og 222 ha. blev omlagt. Heraf stammede 65 ha. fra Jordfonden, 5 ha. fra Tinglev Kommune og 25 ha. fra fire ejendomme, der blev nedlagt.

Et fællestræk ved de relative udtryk for komponenterne i de omlagte arealer i de enkelte amter er, at byttejorden kun spreder sig fra 52-63 procent. Dette peger omvendt på, at den samlede jordpulje bestående af nedlægningsjord og offentligt afståede arealer svinger fra 48 til 37 procent. Dette betyder, at der på trods af forskelle i baggrunden for etableringen af jordpuljen i de enkelte amter eksisterer det fælles karakteristikon, at den samlede jordpulje beregnet på de foreliggende præmisser

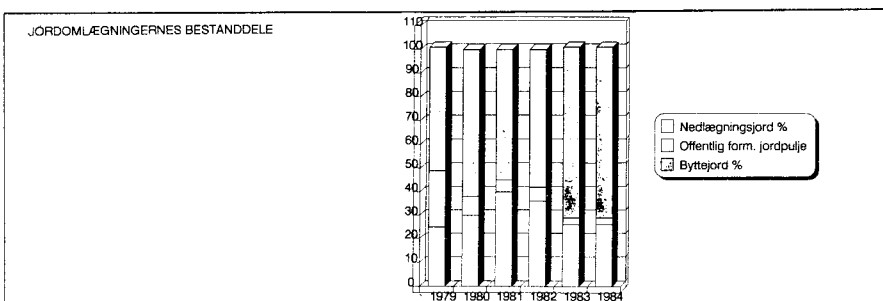
samler sig omkring de godt 40 procent.

Sammenlignes derimod nedlægningsjorden angivet i procent fordelt på de enkelte amter isoleret, kan der iagttages nogle mindre variationer. Den største gennemsnitlige nedlægningsprocent findes i Aarhus amt, hvor der er tale om, at nedlægningsjorden udgør 40 procent af de i jordfordelingssager omlagte ha. Dette peger på, at der i dette amt kan være særlig opmærksomhed på, at nedlægningsjord udgør en jordpulje. Ribe ligger på næsten samme niveau med 39 procent. Nordjylland og Viborg umiddelbart efter med 35 og 36. Laveste procent derimod har Sønderjylland med kun 25, stærkt efterfulgt af Ringkøbing med kun 30 procent.

På nedenstående figur 2.6.2 er de samme komponenter krydstabuleret i forhold til undersøgelsesperiodens enkelte årstal. Herved fremkommer umiddelbart en års-

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Gennemsnit
Nedlægningsjord, ha	454	1323	1435	1609	3175	737	8733
Offentlig formidlet jordpulje, ha	438	368	167	250	184	71	1478
Byttejord, ha	913	2715	1959	2574	5222	2029	15412
Omlagt ha i alt	1805	4406	3561	4433	2837	2837	25623
Relativ fordeling, %	7	17	14	17	11	11	100
Nedlægningsjord, %	25	30	40	36	26	26	34
Offentlig formidlet jordpulje, %	24	8	5	6	3	3	6
Byttejord	51	62	55	58	72	72	60

Fig. 2.6.2: De samlede jordomlægningers bestanddele fordelt på årstal i perioden 1979-84.



opdelt oversigt over samlede antal omlagte ha fordelt på de enkelte årstal. Det ses

heraf, at den samlede aktivitet er stærkt stigende igennem perioden, med en særlig stigning i 82-83. Denne stigning hænger sammen med den øgede efterspørgsel efter jordfordelingssager, der satte ind i 1981, der som diskuteret i afsnit 2.1 hænger sammen med den tilgængelige jordpulje i form af nedlægningsjord og den ledige kapacitet i landinspektørfirmaer som følge af fald i byggeaktiviteterne.

Påstanden om nedlægningsjordens stigende betydning gennem undersøgelsesperioden bekræftes af tabellen. Det ses, at mængden af nedlægningsjord er vokset i absolutte tal gennem hele perioden fra 79-83. Faldet i angivelsen for 84 hænger sammen med datagrundlaget for undersøgelsen, der omfatter jordfordelingssager, der er ønsket rejst i undersøgelsesperioden. Da materialet blev indsamlet, var der således en del af sagerne, der fortsat var under planlægning, og disse er ikke medtaget overhovedet. Havde datagrundlaget foreligget på indsamlingstidspunktet, ville det have betydet en stigning på de absolutte værdiangivelser fra 84.

Der er fra 79 til 1983 tale om, at nedlægningsjorden i jordfordelingssager i absolutte tal vokser fra 454 ha til 3175 ha, hvilket er med til at understrege, at netop tilgængelig nedlægningsjord har udgjort forudsætningen for etablering af de jordpuljer, der har ligget som planlægningsmæssigt udgangspunkt for de gennem perioden stigende antal gennemførte jordfordelingssager.

Med hensyn til offentligt formidlede jordpuljer er de i undersøgelsesperioden faldet såvel absolut som relativt. I absolutte tal er der tale om et fald i antal ha fra 438 i 1979 til 184 i 1983. Dette peger på, at mens nedlægningsjorden har haft en stigende betydning som jordpulje, har offentligt formidlede jordpuljer haft en aftagende betydning.

Vurderes denne udvikling i relative angivelser, ses det samme, blot endnu tydeligere. Forholdet for de i 1979 rejste sager var således, at nedlægningsjorden udgjorde 25 procent af de omlagte arealer og de offentligt formidlede jordpuljer 24 procent. I 1983 er det væsentlig anderledes, idet 37 procent af de omlagte arealer er afhændet fra nedlagte landbrugsejendomme, mens kun 2 procent udgøres af offentligt afhændede arealer.

Begge de ovenfor diskutererede figurer angiver, at af samtlige de omlagte arealer i hele perioden udgør den offentligt formidlede jordpulje 6 procent, mens nedlægningsjorden i gennemsnit udgør 34 procent og byttejorden 60 procent.

Figur 2.6.3 på næste side fremhæver ligeledes omfanget af jordpuljens betydning i de gennemførte jordomlægninger og peger i samme retning som diskuteret ovenfor.

Jordpulje- procent	Antal sager	Relativ andel %	Antal ha.	Relativ andel %
0%	7	6	493	2
0-19.9%	21	17	5442	21
20-39.9%	33	27	6983	27
40-59.9%	39	32	9471	37
60-79.9%	18	15	2802	11
80-100%	4	3	432	2

Fig. 2.6.3: Variationen i den samlede jordpuljeprocent i f.t. antal sager og i f.t. antal omlagte ha for gennemførte jordfordelinger i perioden 1979-84.

Det ses umiddelbart, at kun i 7 sager i undersøgelsesperioden og repræsenterende kun 2% af samtlige de omlagte ha. har jordpuljeprocenten været 0.

Den store tyngde af sager - knap 60% svarende til 64% af samtlige omlagte ha. - har haft en jordpuljeprocent svingende fra 20 til 60%.

Dette bekræfter således, at jordfordelingsaktiviteten hviler afgørende på tilstedeværelsen af en jordpulje, der gennem undersøgelsesperioden i stigende grad fremkommer gennem nedlæggelse af landbrugsejendomme, hvor de "ledige landbrugsarealer" fremkommer gennem frastykninger af arealer fra en restejendom, hvorpå landbrugspligten ophæves. Og videre kan det konkluderes, at byttejorden er konstant i hele landet, mens nedlægninger kan erstatte offentligt ejede arealer i jordpuljen, der i alt udgør 40% - og omvendt.

D. Nedlægningsjordens oprindelse

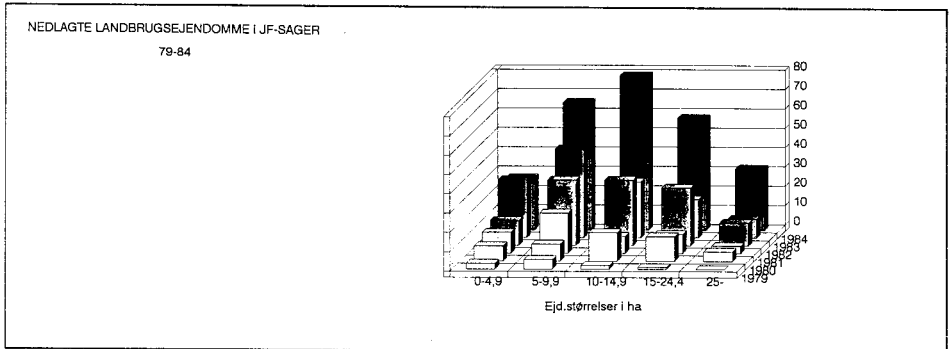
Flere elementer i undersøgelsen peger på, at jordfordelingssagernes omlægninger af den lokale landbrugsjord helt afgørende hviler på tilstedeværelsen af jordpuljearealer, der fremkommer i kraft af nedlæggelse af landbrugsejendomme. Disse ejendomme udstykkes til bunds enten umiddelbart eller eventuelt ved førstkommende ejerskifte, hvilket vil sige, at restparcellen maksimalt må udgøre 0.5 ha. I relation til reguleringen af den strukturpolitiske udvikling inden for landbrugserhvervets primærproduktion har det derfor interesse at undersøge nærmere, hvilke ejendomsstørrelser, der bidrager med denne nedlægningsjord⁴).

Der er derfor foretaget en undersøgelse af nedlæggelsesmønstret i samtlige jordfordelingssager i perioden 1979-84 med henblik på at klarlægge, hvilke ejendomsstør-

relser der er nedlagt i gennemførte jordfordelingssager.

Årstal/ha	0-4.9	5-9.9	10-14.9	15-24.4	25-	I alt
1979	3	5	2	1	0	11
1980	8	9	15	13	5	50
1981	11	21	9	10	4	55
1982	13	34	34	30	12	123
1983	30	46	29	20	10	135
1984	27	66	80	58	32	263
I alt	92	181	169	132	63	637

Fig. 2.6.4: Antal nedlagte landbrugsejendomme i jordfordelingssager fra 1979-84 fordelt på størrelseskategorier



Figur 2.6.4 ovenfor viser en krydstabulering mellem årstal for nedlagte landbrugsejendomme fordelt på ejendomsstørrelser forud for nedlægningen af disse⁵⁾. Det ses heraf generelt, at der er tale om en stigning i det samlede antal af nedlagte landbrugsejendomme gennem perioden. Mens der i jordfordelingssager fra 1979 samlet kun blev nedlagt 11 ejendomme, var der på undersøgelsestidspunktet i de sager, hvor der var afsagt foreløbig kendelse, nedlagt i alt 263 ejendomme. Denne udvikling peger på samme forhold som diskuteret i afsnittet foran. Nemlig at den nødvendige jordpulje til gennemførelse af den stigende mængde af jordfordelingssager i langt overvejende grad er fremskaffet gennem nedlæggelser af landbrugsejendomme.

Det ses af tabellen og den tilhørende søjlegraf, at der inden for alle størrelseskategorier af landbrugsejendomme er tale om en vækst i nedlægningsantallet af ejendom-

me igennem undersøgelsesperioden. Bortses fra en mindre nedgang i antallet af ejendomme over 25 ha fra 82 til 83 og mindre udsving i grupperne 10-15 og 15-25 ha, er der gennem hele perioden tale om en tiltagende vækst.

Den største vækst i antallet af nedlagte ejendomme findes i grupperne 5-10 og fra 10-15 ha. Dette kan antagelig hænge sammen med, at netop disse ejendomsstørrelser i denne periode havde vanskelige overlevelsesmuligheder som selvstændige bedrifter, men samtidig ikke kunne erhverves af deltidslandmænd, uden at der forelå dispensation.

At det således kan iagttages, at stadig større ejendomme inddrages i jordomlægningerne gennem nedlæggelse kan således afspejle, at der gennem undersøgelsesperioden sker en intensivering af strukturpresset, således at ejendomme, der selvstændigt udgør grundlaget for en heltidsbedrift, bliver stadig større. Dette betyder omvendt, at den øvre arealgrænse for "nedlægningstruede" landbrugsejendomme vokser tilsvarende.

E. Sammenfatning

Jordfordelingssagerne i undersøgelsesperioden indeholder en jordpulje af væsentlig størrelse, der kan indgå som formidlende element i jordombytningerne. Det formidlende aspekt kommer ind i billedet, idet jordpuljen kan indgå som både erstatningsjord til lodsejere, der afstår arealer andetsteds, og som direkte suppleringsjord til ekspanderende lodsejere. Resultaterne af den foretagne kvantitative undersøgelse af jordomlægningernes størrelse viser, at "jordpuljearealer" fra nedlægningssejendomme og fra offentligt ejede arealer tilsammen udgør omkring 40 procent i gennemsnit på landsplan af samtlige omlagte arealer. Dette resultat peger på, at jordpuljens tilstedeværelse har en central betydning for forløbet i jordfordelingssagens planlægningsproces. Jo større denne er, jo smidigere kan forhandlingsforløbet tilrettelægges.

Undersøgelserne af jordomlægningerne med henblik på at klarlægge jordpuljens størrelse og indhold bekræfter således de tidligere fastslåede forskelle mellem planlægningspraksis i Sønderjylland og de øvrige jyske amter, hvori der gennemføres jordfordelingssager. I Sønderjylland spiller den statslige jordfond en betydelig rolle i en offensiv formidling af jordpuljer til gennemførelse af jordfordelingssager, hvilket ikke er tilfældet i de øvrige jyske amter. Her hviler jordpuljedannelsen i overvejende grad på arealer, der er fraskilt ejendomme, som nedlægges i forbindelse med jordfordelingssagen.

Som et supplerende resultat af denne kvantitative undersøgelse af jordomlægnin- gernes sammensætning er det atter bekræftet, at jordfordelingsaktiviteterne i langt overvejende grad er et nord- og sønderjysk fænomen, idet disse to amter tegner sig for over 60% af samtlige omlagte arealer, og kun 4 øvrige jyske amter for 38% af de omlagte arealer.

Beregningen af byttejordens andel af de samlede jordomlægninger for hele undersø- gelsesperioden ligger omkring de 60% og viser, at jordfordelingsarbejdet som helhed hviler på et tilbud til deltagende ekspanderende heltidsbedrifter om at kunne foreta- ge en egentlig suppleret af deres ejendom(me)s jordtilliggende. Dette vil sige, at den rene arronderingsforbedring mellem ejendomme, der ikke relativt og enkeltvis ændrer størrelse, ikke er den almindelige situation for jordfordelingssager. Derimod sker der en væsentlig omfordeling af jorden fra aftrappende/nedlæggende land- brugsejendomme til landbrugsejendomme, der indgår i en ekspanderende heltidsbe- drift, idet mindst 40% af de omlagte arealer afhændes fra aftrappende bedrifter. Tallet kan være større, men denne undersøgelse medtæller ikke afståede arealer fra aftrappende bedrifter, der efter jordfordelingen fortsat eksisterer som landbrugsbe- drifter, som en del af jordpuljen.

2.7 Strukturtilpasningen i jordfordelingssagerne 79-84

.. hver jordfordelingssag er sin egen kombination af tidstypiske landbrugsproblemer og den særlige lokale landbrugsstruktur og dens landbrugere.

(planlæggerformulering ved interview).

A. Indledning

Resultatet af forhandlingerne i en jordfordelingssag er aftaler om omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme. I dette afsnit vurderes disse resultater ved hjælp af projektets spørgeskemadata. Med henblik på at afklare jordfordelingsinstituttets flerstrengede indsats i forbedring og tilpasning af landbrugsstrukturen analyseres elementer i strukturtilpasningen.

Jordomlægningerne i de gennemførte jordfordelingssager udøver på forskellig vis et pres på landbrugslovgivningen, hvilket søges analyseret.

Herudover indeholder afsnittet en opsamling og diskussion af eksisterende statistik vedrørende et element i den traditionelle arronderingsforbedring, nemlig lodreduktionen.

Endelig diskuteres marginaljordsspørgsmålet på grund af dets aktuelle karakter i relation til jordfordelingsarbejdet.

B. Elementer i strukturtilpasningen

I afsnit 2.6 foran blev jordomlægningerne i den samlede jordfordelingsaktivitet analyseret med henblik på at kortlægge en række sammenhænge omkring jordpuljens kvantitative sammenhæng med de samlede jordomlægninger. Dette siger imidlertid ikke noget om den strukturtilpasning, der faktisk har fundet sted i de enkelte sager i jordfordelingsperioden. Det er derfor ved hjælp af projektets spørgeskemaundersøgelse søgt kortlagt, i hvilket omfang en række karakteristiske elementer i landbrugsstrukturtilpasning er indgået i den strukturtilpasning, som har fundet sted via jordomlægningerne i jordfordelingssagerne i undersøgelsesperioden. Som det fremgår af metodediskussionen i afsnit 1.7, er det i et eksplorativt studie som det foreliggende nødvendigt at kunne operere med mulighed for at indsamle data, der ikke på forhånd er kodificerede i svaralternativer. Data, der således er indsamlet via åbne

svarrubrikker i spørgeskemaet, ligger til grund for den særlige petitomtale af en række af sagerne i dette kapitel 2.7.

Resultatet af spørgsmålet om jordfordelingssagens strukturtilpasning fremgår af nedenstående figur 2.7.1, hvor disse elementer er krydstabuleret i forhold til amter. Udgangspunktet har været, at planlæggerne skulle karakterisere, hvilke af en række beskrevne elementer der indgik i den samlede strukturtilpasning, der var resultat af jordomlægningerne.

	Nord- jylland	NJ-%	Aarhus	Aa-%	Viborg	VI-%	Ring- købing	Ribe	RB-%	Sønder jylland	SJ-%	Andre	I alt	%
Udflytning af landbrugsbedrift	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	9	0	5	2
Samling af marginale lodder til græsningsarealer	18	62	10	71	14	70	4	7	37	6	23	1	60	52
Samling af marginale lodder til mere sammenhængende agermark	17	59	9	64	10	50	4	5	26	5	19	0	50	43
Øgning af jordtilligende mhp forøgelse af grovfoderprod.	17	59	9	64	12	60	3	9	47	15	58	0	65	56
Øgning af jordtilligende mhp tilpasning af gylleproduktion	13	45	7	50	12	60	4	6	32	2	8	0	44	38
Øgning af jordtilligende mhp tilpasning til maskininvest.	12	41	9	64	10	50	3	2	11	6	23	1	43	37
Anden strukturtilpasning	3	10	1	7	1	5	1	6	32	16	62	0	28	24
N (antal respondenter)	29		14		20		6	19		26		2	116	

Fig. 2.7.1: Jordfordelingsplanlæggernes karakteristiske elementer i jordfordelingssagens strukturtilpasning for 1979-84 fordelt på amtskommuner og for hele landet. (1: Procent for Ringkøbing amt ikke angivet, da antallet herfra er beskedent til sammenligning med øvrige amter).

Udflytningen af landbrugsbedrifter til en anden eller ny landbrugsejendom er et af de helt traditionelle elementer i jordfordelingsinstituttets oprindelige historie. Udflytningen blev her anvendt som middel til at skabe et "bedre rum" omkring drifts- og avlsbygningerne, således at det var muligt at samle jorderne mere hensigtsmæssigt omkring såvel den udflyttede bedrift som de ejendomme, der ligger nabo til den ejendom, hvor den udflyttede bedrift tidligere var placeret. Dette traditio-

nelle element i samlede jordomlægninger anvendes stadig, som det fremgår af figuren. Der er dog kun ganske få af de gennemførte sager, der indeholder dette element, idet 5 sager indeholder gennemførte udflytninger. Imidlertid er det karakteristisk, at disse alle er foregået i Sønderjyllands Amt. Dette hænger sammen med, som det blev diskuteret foran i afsnit 2.2, at der netop i Sønderjylland ikke i samme grad blev gennemført en udflytning i forbindelse med udskiftningen i det øvrige land. I resten af landet blev der i undersøgelsesperioden ikke gennemført udflytninger i jordfordelingssager. Der blev ganske vist forsøgt forberedt udflytninger, men de blev ikke gennemført.

I jordfordelingssagen "Barmer-Valsted", j.nr. 4312 i Nordjyllands Amt, deltog 17 lodsejere, og 63 ha. blev omlagt. I denne sag blev udflytning forsøgt gennemført, men der kunne ikke opnås forhåndstilsagn om udflytningslån, hvilket gjorde, at udflytningen ikke kunne gennemføres.

I jordfordelingssagen "Tversted", j.nr. 4294 (er i øvrigt omtalt p. 177 i afsnit 2.8) i Nordjyllands Amt, blev der hjemhentet tilbud på opførelse af en ny landbrugsejendom i en del af jordfordelingsområdet, hvor der kunne skabes et attraktivt arronderingsmæssigt rum omkring denne. Maximumsbeløbet på 500.000 kr. til udflytningslån var imidlertid for begrænset til at kunne sikre denne. En udflytning ville have fordret et udflytningslån i størrelsesordenen 2 mill. kr., hvis der skulle opføres tidssvarende landbrugsbygninger.

I forbindelse med spørgeskemaerne blev det særlig fra Sønderjylland hævdet, at udflytning af en landbrugsbedrift havde været forsøgt i flere tilfælde, end det rent faktisk lykkedes¹⁾. Baggrunden for disse vanskeligheder var særlig, at de pågældende jordfordelingssager blev planlagt i perioder med et relativt højt renteniveau, samt at statsligt rentebegünstigede udflytningslån generelt var for beskedne i forhold til de faktiske nyetableringsomkostninger. Ligeledes kunne der som tilfældet var i den ovenfor omtalte Barmer-Valsted sag have været umuligt at opnå tilsagn om udflytningslån.

Samling af marginaliserede lodder til mere **sammenhængende græsningsarealer** er i praksis et betydningsfuldt element i den strukturtilpasning, der har fundet sted i de gennemførte jordfordelingssager. Dette ses af, at i de 3 nordjyske amter er dette strukturelement angivet med den højeste frekvens i forhold til de øvrige elementer i de pågældende amters jordfordelingssager. I disse amters jordfordelingssager indgår denne karakteristik fra 62-70% af de gennemførte jordfordelingssager. Marginaliserede lodder er arealer, der på grund af ændringer i bedriftsstrukturen på den pågældende landbrugsejendom gennemgår en ekstensivering i udnyttelsesgraden. Der kan være tale om, at englodder, men også agerjorder, der tidligere har været i 1-årig omdrift, kan gennemløbe en ekstensiveringsproces og få en mere marginal status i den pågældende bedrifts anvendelse af sit jordtilliggende. Gennem jordomlægningerne samles sådanne marginale lodder til mere sammenhængende græsningsarealer, der via jordfordelingssagen skifter tilhørsforhold til ejendomme, der kan an-

vende disse arealer rationelt som græsningsarealer. Disse ejendomme kan typisk være ekspanderende kvægejendomme.

Omvendt var der flere planlæggere, der lod udfyldelsen af rubrikken i spørgeskemaet følge op med bemærkninger om, at der kunne være købt væsentligt flere "marginaliserede græsarealer" op i jordfordelingen, men at det har været et problem overhovedet at finde købere, der kunne erhverve de pågældende arealer inden for rammerne af landbrugslovens erhvervsregler.

I jordfordelingssagen "Sem Enge", j.nr. 4263, blev der sammenlagt englodder til sammenhængende græsningsarealer for intensivt drevne kvægejendomme. Se petit-omtalen af jordfordelingssagen p. 164 i dette kapitel.

I jordfordelingssagen "Støvring", j.nr. 4358 i Aarhus Amt, der foregik i et landbrugsområde, der var en blanding af rene planteavlsbedrifter og bedrifter med animalske produkter, ville det have været nemt at samle en række marginale jorder, der kunne have været erhvervet under planlægningen. Imidlertid var det et karakteristisk træk i området, at selv kvægholderne i området var tilbageholdende med at købe vedvarende græsningsarealer, fordi fremtidsudsigterne for malke- og fedekvæg var usikre som følge af afsætningsproblemer samt arbejdskraftmangel. Planlæggerens eget bud på en ideel løsning af disse problemer ville have været at stimulere til tilplantning eller anvendelse af arealerne til rekreative formål. Men dette kunne ikke løses umiddelbart i tilknytning til den aktuelle jordfordelingssag.

I de 2 øvrige amter Sønderjylland og Ribe er det mest angivne element i strukturtilpasningerne øgning af jordtilliggendet med henblik på en forøgelse af grovfoderproduktionen. Dette element forekommer i disse amter i 58 og 47% af sagerne. Dette element i strukturtilpasningen indebærer som effekt i jordfordelingssagen, at der for en række ejendomme sker en forøgelse af jordtilliggendet med henblik på at øge grovfoderproduktionen. hermed har dette element i den samlede strukturtilpasning forbindelse til spørgsmålet om de deltagende ejendommers mulighed for nettojordsupplering, der i foregående afsnit under analysen af de gennemførte jordomlægninger i perioden 79-84 blev karakteriseret som et væsentligt karakteristikum i næsten alle sager. Forøgelse af arealer til grovfoderproduktion i jordfordelingssammenhæng er netop udtryk for, at ejendomme, der "strukturtilpasses på denne måde", øger deres samlede jordtilliggende.

De to netop beskrevne elementer, der ovenfor har været angivet som de hyppigst forekommende i de forskellige amter, er samtidig de mest angivne elementer i strukturtilpasningen på landsplan, idet disse forekommer i henholdsvis 52% og 56% af sagerne.

Samling af marginale lodder til mere sammenhængende agermark forekommer i varierende grad i de enkelte amter fra 26% i Ribe Amt til 64% i Nordjyllands Amt. Der sigtes med denne karakteristik til situationer, hvor arealer for den afhæn-

dende lodsejer er marginale på grund af udviklingen i bedriftsstrukturen, og hvor der gennem sammenlægningen af disse skabes grundlag for en intensivering i dyrkningen af 1-årige afgrøder. I alt i samtlige amter omfatter denne karakteristik 43% af sagerne.

Problematikken omkring håndtering af husdyrgødningen er blevet stærkt aktualiseret efter undersøgelsesperiodens afslutning på grund af den øgede bevågenhed, der politisk er skabt via Folketingets debatter om "NPO-redegørelsen"²⁾. Imidlertid var det en antagelse i det foreliggende projekt, at der allerede i praksis ved almindelige omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme i vid udstrækning var "købermotivation" i kraft heraf af ledigbleven landbrugsjord. På denne baggrund indeholdt spørgeskemaet en afkrydsningsmulighed om, hvorvidt der via jordfordelingssagens samlede strukturtilpasning indgik et element, hvor landbrugsejendomme fik øget deres jordtilliggende med henblik på at tilpasse **jordtilliggendets størrelse til den aktuelle gylleproduktion**. Undersøgelsen viste, at der i 44% af de gennemførte sager indgik dette element. Tallet her dækker over regionale variationer i de pågældende amter fra 32% til 60% i amterne uden for Sønderjylland, mens der kun i 8% af sagerne fra Sønderjylland har været tale om, at dette element var en del af strukturtilpasningen i jordfordelingssagerne i perioden 79-84. En særlig undersøgelse af den tidsmæssige fordeling af disse sager viste, at mens kun 8 af disse foregik i perioden 79-81, foregik 32 af disse i perioden 82-84, hvilket vil sige en stigende forhandlingsmæssig focus gennem undersøgelsesperioden på spørgsmålet om at inddrage gyllehåndteringsproblematikken i den lodsejerforhandlede strukturtilpasning gennem jordfordelingssagerne³⁾.

Tilpasning af jordtilliggendet i forhold til foretagne maskininvesteringer angives at være et element i den samlede strukturtilpasning i gennemsnitlig 43% af alle gennemførte jordfordelingssager. Dette dækker over variationer mellem henholdsvis de tre "nord- og midtjyske" på 41 til 64% af sagerne, mens der i de to sønderjyske amter, Ribe og Sønderjylland, er tale om henholdsvis 11 og 23% af sagerne.

Anden strukturtilpasning end de i figur 2.7.1 beskrevne forekommer på landsplan i 24% af sagerne. Dette gennemsnit dækker dog over betydelige variationer fra 5% i Viborg til 62% i Sønderjyllands Amt. Det fremgår således af planlæggernes karakteristik af strukturtilpasningen i jordfordelingssagerne, at det helt generelt er situationen i det sønderjyske jordfordelingsarbejde, at der medtages en række andre forhold, end tilfældet er i de øvrige amter. I den resterende del af dette afsnit og i det næste afsnit 2.8 om samarbejdet med offentlige myndigheder vil en række sager, der repræsenterer "anden strukturtilpasning", blive omtalt.

Et eksempel på anden strukturtilpasning kan hentes fra jordfordelingssagen "Sdr. Ørslev", j.nr. 4348 i Sønderjyllands Amt. De enkelte ejendomme i området har henligget i mange og uformelige lodder. Jorden består af jævnt god sandjord, og områdets landbrugsbedrifter kunne have stort udbytte af øget markvanding. I sagen deltog 31 ejendomme, men det var karakteristisk, at der ikke var nogen "ledig" jordpulje. Dette betød, at enhver deltagende lodsejer skulle afgive og modtage det samme areal, hvilket vanskeliggjorde planlægningsprocessen. Imidlertid blev planlægningen ført til ende på grund af markvandingens store betydning for dyrkningssikkerheden på de involverede landbrugsbedrifter.

Samlet vurderet er det kun strukturtilpasningselementerne "Udflytning" og "Anden tilpasning", hvor der er tale om markante variationer mellem de forskellige amter i planlæggernes bedømmelse af karakteristiske elementer i jordfordelingssagens strukturtilpasning. På de øvrige karakteristikker der der ingen entydige forskelle i beskrivelsen af strukturtilpasningens variationer målt på amtsplan. Der er derimod for disse tale om, at variationerne mellem sagerne generelt bestemmes af, hvilke udviklingsproblemer der er i det pågældende landbrugsområde som helhed og individuelt for de deltagende landmænd. Sammenhængen i disse er stærkt udslagsgivende for den adfærd, som lodsejerne udviser i forhandlingsprocessen om køb og frasalg af de forskellige delarealer, og dermed bestemmende for den faktiske strukturtilpasning i den enkelte sag. Dette tilkendegiver også, at den enkelte jordfordelingssag i høj grad har en særlig lokal karakter, der vedrører og søger at bearbejde særlige lokale landbrugsmæssige, topografiske eller ejendomsmæssige problemer.

C. Forholdet til landbrugslovgivningen

Jordomlægninger formidlet via jordfordelingsloven udgør kun en beskedent del af de samlede omlægninger af arealer mellem landbrugsejendomme. Jordomlægninger i almindelighed og ligeledes i jordfordelingssager administreres efter Landbrugsloven, der har til formål at regulere omsætningen af landbrugsjord og -ejendomme efter de hensyn og målsætninger, der til enhver tid er indeholdt i Landbrugsloven.

Landbrugslovens indhold har derfor haft udslagsgivende betydning for de endelige jordomlægninger i jordfordelingssagerne, da disse sideløbende med den tekniske matrikulære berigtigelse skal sagsbehandles i henhold til Landbrugsloven. Det er derfor af interesse at få klarlagt og karakteriseret et eventuelt dispensationspres på Landbrugsloven i forbindelse med jordomlægninger efter jordfordelingsloven. Dispensationspres skal her forstås som antallet af meddelte dispensationer og ikke de ønsker om dispensationer, der resulterer i afslag.

I hele undersøgelsesperioden 79-84 har det været samme landbrugslov, hvilket gør undersøgelsesarbejdet lettere, idet der kan tages udgangspunkt i, at den samme administrationspraksis har været gældende gennem hele perioden.⁴⁾

Landbrugslovens formål⁵⁾ vedrørende de bestemmelser, der regulerer omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme⁶⁾ er hovedsagelig at bevare en hensigtsmæssig ejendomsstruktur og en fornuftig jordarrondering. Det er en regulering af omsætningen af hele eller dele af landbrugsnoteret ejendom, som i købs- og salgssituationer sikrer, at disse formål kommer til udtryk.

Principperne bag bevarelsen af en hensigtsmæssig ejendomsstruktur har gennem de sidste mange årtier været entydige. Det generelle træk har været ønsket om at regulere forholdene omkring "landbrugsejendommen" ud fra en intention om for det første at ville fastholde et så stort ejendomsstal som muligt og for det andet om at ville opretholde en selvstændig bondestand baseret på selvejet og familiebruget⁷⁾. Konkret har sammenlægningsgrænser, nedlægningsgrænser m.v. dog varieret gennem de sidste årtier og løbende været tilpasset de faktiske udviklinger og konjunkturudsving. Disse principper er baggrunden for landbrugslovens bestemmelser om samdrift, sammenlægning, nedlægning og erhvervelse, der omtales nedenfor som led i undersøgelsen af dispensationspresset.

Principperne bag lovmotiverne om at bevare en fornuftig jordarrondering skyldes hensynet til den oprindelige og omfattende udskiftning, der fandt sted for 200 år siden. Intentionen er at vedligeholde og forbedre arronderingen, hvilket sker gennem omsætningskontrollen af landbrugsnoteret ejendom. Herved forhindres for det første deling af selvstændige landbrugsejendomme og inddragelse af arronderingshensynet ved supplerung af eksisterende ejendomme⁸⁾. For det andet og for så vidt angår omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme udmøntes disse intentioner i regler om tilladelig afstand mellem bygningslodden og de omkringliggende lodder. Reglerne om at bevare jordarronderingen så intakt som muligt hviler primært på kontrol med ejendommen og ikke landbrugsbedriften, der udgør den økonomiske basisenhed i landbrugets primærproduktion⁹⁾.

Det helt centrale spørgsmål i forbindelse med forholdet mellem landbrugsloven og jordfordelingsloven er, hvorvidt landbrugslovens regler stramt skal overholdes, eller der netop i jordfordelingsloven bør være udvidet adgang til dispensation i visse spørgsmål om erhvervelse af arealer og omlægninger af disse mellem landbrugsejendomme. Synspunkterne her kan beskrives i to principielt modsatte opfattelser, der kan optræde med forskellig varians hos de enkelte jordbrugskommissioner.

Det ene synspunkt er, at Landbrugslovens regler stramt skal overholdes. Jordfordelingsplanlæggeren må tilpasse sine forhandlingsstrategier og valgte løsninger efter, hvad der kan lade sig gøre inden for lovens rammer og administrationspraksis.

Det modsatte synspunkt indeholder betragtninger om, at Landbrugslovens bestemmelser bør tolkes lempeligt i jordfordelingssager, fordi der i disse sker en samlet forhandlingsplanlægning i området, der sikrer, at landmændenes særinteresser søges afvejet mod hinanden i en samlet plan til gavn for lodsejerfællesskabet som helhed. Da Landbrugslovens enkeltsagsbestemmelser netop har til formål at sikre de ovennævnte intentioner om ejendomsstruktur og jordarrondering, må disse ideelt set nødvendigvis blive indbygget i forhandlingsløsningen, der hviler på lodsejerfællesskabets frivillige deltagelse¹⁰).

I praksis er jordbrugskommissionerne i de fleste jordfordelingsvante amter positive over for en lempeligere tolkning af Landbrugslovens enkeltsagsbestemmelser. Dette kan fx være, når det af en jordfordelingssags plan 2 fremgår, at resultatet indeholder konkrete jordomlægninger, der fordrer anbefaling af dispensation fra Jordbrugskommissionen. Dette betyder samlet set en forbedring af arronderingen eller strukturtilpasningen for de involverede bedrifter eller dele heraf¹¹).

I nedenstående figur 2.7.2 er vist dispensationspresset på de forskellige bestemmelser, der regulerer ovennævnte intentioner.

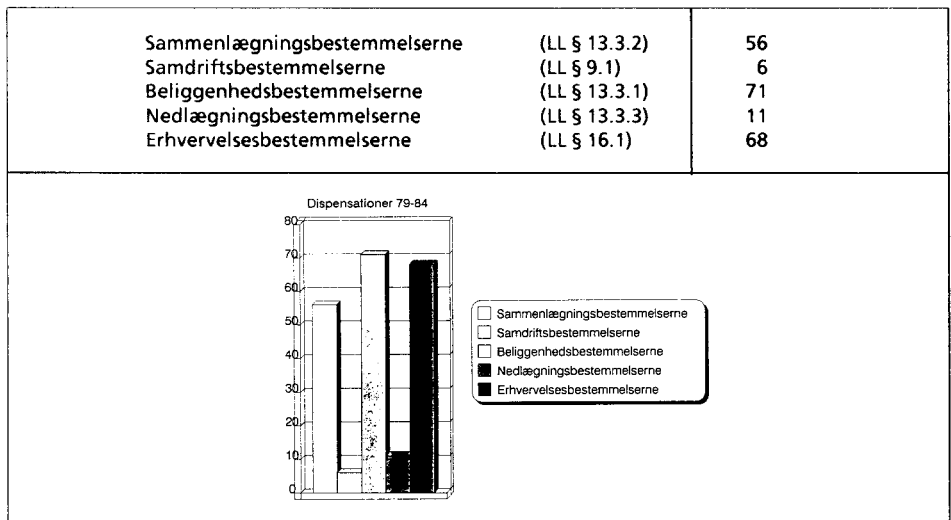


Fig. 2.7.2: Dispensionspresset målt som antallet af meddelte dispensationer i jordfordelingssager 79-84 på bestemmelser i Landbrugsloven.

Det ses umiddelbart heraf, at dispensationspresset er relativt størst på sammenlægningsreglerne, beliggenhedsreglerne og erhvervelsesreglerne, medens der er tale om et væsentligt mindre dispensationspres på samdriftsreglerne og på erhvervelsesreg-

lerne.

Variationerne i dispensationsmønstret har været undersøgt statistisk med henblik på at klarlægge, hvorledes der i kraft af det indsamlede materiale skulle være en sammenhæng til en række parametre. Der er ikke blevet fundet nogen sammenhæng mellem dispensationspresset i den enkelte sag og parametre som amt og den dominerende lokale landbrugsproduktion.

Det eneste generelle karakteristiske træk, der har kunnet iagttages generelt på dispensationsmønstret i sagerne har været, at planlæggere i deres sager generelt ikke har behøvet dispensation i forhold til landbrugslovgivningen. Dette vil sige, at mens de øvrige planlæggere har forhandlet sig frem til løsninger, der i varierende grad har nødvendiggjort dispensationer i forhold til Landbrugslovens bestemmelser, er der to planlæggere - der tilmed har haft et relativt højt antal gennemførte jordfordelingssager i undersøgelsesperioden - som ikke har gjort brug af dispensationsmuligheden i de aftalte forhandlingsløsninger. Dette peger på, at der i dette spørgsmål er særlige personelle forskelle i forhandlingsstil mellem planlæggerne. Nogle planlæggere holder sig stramt inden for Landbrugslovens rammer, mens flertallet i det omfang, der er behov for det, aktivt søger at sikre dispensationer til gennemførelse af særlige forhandlingsløsninger¹²⁾.

Dispensationspresset på sammenlægningsgrænserne har relativt set som nævnt ovenfor været omfattende. Disse grænser betyder, at det kræver dispensation fra Landbrugslovens §13 stk. 1, hvis en ejendom efter supplerung overstiger 75 ha¹³⁾. Bortset fra det ovenfor nævnte generelle træk i dispensationsmønstret er denne dispensationstype fordelt således, at enten er der ingen dispensationer i sagerne, hvilket gælder ca. halvdelen af disse. Er der tale om dispensationsmeddelelse, er der tale om at medgive i en eller to tilfælde i den anden halvdel af sager, hvori der foreligger oplysninger. Der er dog enkelte sager med et antal dispensationer på tre og fem. Det blev nævnt under interviewrunden, at dispensationsbehovet kunne være begrundet i et af følgende to forhold: For det første kan der være tale om, at der ikke er andre "kvalificerede" købere til "de ledige" arealer, der kan erhverve disse uden dispensation. For det andet er dispensationsbehovet fra arealgrænsen ved sammenlægninger generelt større i de nord-, vest- og sønderjyske amter, da store ejendomme med jorder af "ringere end middelgod bonitet" er mere almindelige her end i resten af landet.

Dispensationspresset på samdriftsreglerne er i jordfordelingssammenhæng relativ beskedent. Samdriftsreglerne indebærer i forhold til omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme, at der skal meddeles dispensation fra Landbrugslovens §9 stk. 1, hvis arealer tillægges ejendomme, der indgår i samdrift af samme ejer, og som

samdriver mere end 5 ejendomme eller 3-5 ejendomme på mere end 100 ha. Der er altså tale om relativt store landbrugsbedrifter, som med disse regler skal have dispensation forud for supplering. I undersøgelsesperioden er der kun meddelt dispensation fra disse bestemmelser i 4 sager, som er gennemført i Nordjylland eller i Aarhus amtskommune. I de øvrige jordfordelingsaktive amter har problemet enten ikke været aktuelt, eller også er dispensation blevet afslået.

Det største antal meddelte dispensationer har været i forhold til beliggenhedsreglerne. Disse regler indebærer ifølge Landbrugslovens §13 stk. 3 punkt 1, at landbrugsministeren kan nægte at lade hele eller dele af landbrugsnoteret ejendom (arealer frastykket andre) sammenlægge med landbrugsnoteret ejendom, hvis jorderne ikke ligger hensigtsmæssigt for samlet drift. Disse regler er administrativt præciseret¹⁴⁾, således at der kan accepteres en transportafstand ad den naturlige forbindelsesvej op til 1 km fra ejendommens bygningslod til de pågældende markfelter, der ønskes sammenlagt med ejendommen. Denne regel administreres dog kun stramt, når der er tale om dyrkningsjorder, idet der ved græsningsarealer og skovarealer i almindelighed accepteres transportafstande på 5-8 km. Variationen i dispensationspresset er karakteristisk derved, at 60% af de meddelte dispensationer stammer fra kun tre sager i hele den undersøgte periode, mens de resterende fordeler sig på ca. 15 sager med en til to i hver. Langt den overvejende del af sagerne har altså ikke behovet dispensation i forhold til disse bestemmelser.

De tre sager har haft et dispensationsbehov i forhold til beliggenhedsbestemmelserne på 12-17. Baggrunden for dette skal søges i den specielle lokale landbrugsstruktur, der har eksisteret i det pågældende område. Der kan for det første være tale om, at store sammenhængende arealer har været uden landbrugsejendomme med bebyggelse, hvilket vil sige, at der i forbindelse med udskiftningen ikke har fundet nogen udflytning sted. Eller for det andet kan der være tale om, at jordfordelingen er foregået hovedsagelig i eng- og overdrevsarealer langt fra den tilhørende landbrugsbebyggelse.

I "Harres", j.nr. 4363 i Sønderjyllands Amt, deltog 31 lodsejere, og der blev omlagt 348 ha. i en gennemgribende jordfordeling. Der blev meddelt 15 dispensationer i forhold til Landbrugslovens beliggenhedsbestemmelser. Dette var nødvendigt på grund af ejerlaugets struktur, hvor bygningslodderne til de enkelte landbrugsejendomme i stor udstrækning ligger samlet i landsbybebyggelsen og dermed har relativt store transportafstande til deres markfelter.

Det fremgår af figur 2.7.2., at der i de jordfordelingssager, hvor der foreligger oplysninger, har været relativt set mindre pres på Landbrugslovens nedlægningsbestemmelser. Disse indeholder regler om, at hvis en ejendom, der ønskes nedlagt, udgør en bæredygtig driftsenhed, fordrer det dispensation fra Landbrugsloven. Definitionen

på, hvad der udgør en bæredygtig driftsenhed, er administrativt fastsat af landbrugsministeren. Det er et beløb, som udgøres af ejendomsværdien efter fradrag af stuehusets værdi. I første del af undersøgelsesperioden frem til 17.01.83 var denne grænse 700.000 kr., hvilket i forhold til landsgennemsnittet for vurderingen af landbrugsejendomme ved den 16. almindelige vurdering svarede til 24 ha. i jordstørrelse. I den sidste del af undersøgelsesperioden fra ovennævnte dat var beløbsgrænsen for bæredygtige driftsenheder fastlagt til 500.000 kr. Som det fremgår af figuren, er der kun i 11 tilfælde meddelt dispensation til nedlæggelse af bæredygtige driftsenheder, hvilket må betragtes som relativt beskedent, da funktionen af de ledigblevne arealer som jordpulje kan resultere i samlet set en væsentlig forbedring af arronderingen i lokalområdet¹⁵). Dette peger således på, at Landbrugsministeriet administrerer disse bestemmelser om nedlægningsgrænsen særdeles stramt og kun i særlige tilfælde meddeler dispensation til nedlæggelse af ejendomme, der overskrider "beløbsgrænsen"¹⁶).

Det sidste af de undersøgte regelområder i Landbrugsloven med hensyn til det relative dispensationspres er erhvervsreglerne. Disse indeholder krav om, at landbrugsejendomme eller dele heraf kun kan erhverves af det, der populært kaldes kvalificerede købere. Dette indebærer, at køberne skal opfylde erhvervsreglerne i Landbrugslovens §16, medmindre der er tale om familiehandler, hvor der gælder undtagelsestilstande¹⁷). Kvalificerede købere skal således have enten landbrug som hovederhverv gennem en årrække eller godkendt landmandsuddannelse og i øvrigt opfyldt bestemmelserne om landbrug som hovederhverv og tage bopæl på ejendommen. Disse regler om erhvervelse af adkomst finder også anvendelse ved omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme, og der fordres således dispensation, hvis arealer skal tillægges ejendomme, hvor indehaverne ikke opfylder erhvervsreglerne og derfor kan betragtes som kvalificerede købere. Som det fremgår af ovenstående figur 2.7.3 er der tale om meddelelse af et relativt stort antal dispensationer fra kravet om kvalificerede købere. De i sagerne meddelte 68 dispensationer fordeler sig meget karakteristisk på følgende måde: For det første er der en sag, hvori der er meddelt 25 dispensationer, hvilket vil sige i alt 37%, og for det andet fordeler resten af dispensationerne sig på ca. 20 sager med overvejende en eller ganske få dispensationer. Problemer, som udløser behovet for dispensation, består i, at der i et område ikke er kvalificerede købere til den "landbrugsstrukturelle jordpulje", der er tilgængelig i kraft af "ledig aftrappings- og nedlægningsjord". De forhold, der kan begrunde dispensation, kan være flere. De pågældende arealer kan ikke afhændes, uden at det behøver særlig dispensation i forhold til afstandsreglerne, hvis der skulle være kvalificerede købere i større afstand end den fastlagte 1 km. Her kan det så skønnes væsentligt, at ledige arealer i stedet skifter ejer til "ikke-kvalificerede" landmænd, der dog som deltidslandmænd kan drive såvel yderst rationelle landbrugsbedrifter

som mere ekstensive landbrugsformer. Herudover kan det i forhold til hobby- og liebhaverlandmænd ofte være ønskeligt ”at rigge lidt marginaljord til”, da disse kan være interesseret i, at der skabes et spændende ”fysisk rum” omkring deres landbrugsbedrift.

I jordfordelingssagen ”Sønderholm”, j.nr. 4292, deltog 41 lodsejere og 145 ha. blev omlagt. Jordfordelingssagen foregik i et landbrugsområde, der var præget af overvejende planteavlbedrifter med ingen eller begrænset husdyrhold. En del af jordfordelingsområdet bestod af mindre ejendomme, der var resultatet af husmandsudstyknings i dette århundrede. Gennem årtier havde enkeltstyperinger skabt en forringelse af det ellers som udgangspunkt gode arronderingsbillede. Jordfordelingsområdet som helhed var præget af mange deltidslandmænd, der ikke kunne opfylde kravet om landbrug som hovederhverv ved jordsupplering. Jordbrugskommissionen gav derfor tilsagn om dispensation til en stor gruppe af disse landmænd, for at de kunne deltage i jordfordelingssagen som nettokøber af ledige landbrugsarealer til forbedring og tilpasning af deres bedrifter.

Dispensationsforholdene omkring Landbrugsloven kan dog også have den omvendte betydning og også virke bremsende på jordfordelingssagers mulige gennemførelse. Udsigten til dispensation i forhold til erhvervsreglerne kan betyde, at det er sværere at etablere en jordpulje på basis af nedlægningsjord¹⁸).

I jordfordelingssagen ”Sadderup-Solbjerg”, j.nr. 4360 i Ribe Amt, blev planlægningsarbejdet indstillet. Området var kendetegnet ved en ikke specielt dårlig arrondering, men med mange ikke-bæredygtige enheder ejet af ældre jordbrugere. Disse ejendomme havde ikke noget moderne produktionsapparat, og jordtilliggendet var i vid udstrækning bortforpagtet. Disse ældre lodsejere betragtede i vid udstrækning jordfordelingen som et alternativ til et samlet salg af ejendommen til ikke-landmænd. Områdets beliggenhed i nærheden af et større bysamfund samt potentielle ”nedlægges” forventning om i almindelighed at kunne få dispensation ved salg til ikke-kvalificerede købere var efter planlæggerens skøn medvirkende til, at disse mindre ejendomme ikke kunne inddrages i jordfordelingen til skabelsen af en jordpulje.

Dispensationspresset på Landbrugslovens enkeltstyperinger er således størst på sammenlægningsgrænsen, beliggenhedsreglerne og på erhvervsreglerne. Det karakteristiske mønster i variationen inden for de enkelte dispensationsområder synes at være en kombination af særlige faglige traditioner hos planlæggeren og de lokale behov for smidige løsninger, der er dispensationskrævende i forhold til landbrugslovgivningen. Enkelte planlæggere medtager ikke forhold, der er i strid med landbrugslovgivningen, mens andre synes at arbejde for gennemførelse af dispensationer i de situationer, hvor der er et velbegrundet lokalt behov herfor, og det vil resultere i en forbedret landbrugsmæssig helhedsløsning¹⁹).

D. Lodreduktionen

Forbedring af arronderingen er isoleret set jordfordelingsarbejdets traditionelle kerne. Som diskuteret i afsnit 2.3 vedrørende målsætninger for nyfordelingen af landbrugsjorden bygger idealet om forbedring af arronderingen på, at der foretages jord-

omlægninger mellem ejendomme, der principielt ikke ændrer deres indbyrdes størrelsesfordeling. Imidlertid viser det sig, at jordfordelingssagerne i praksis ikke indeholder denne "rene arronderingsforbedring".

Dette fremgår af afsnit 2.6, hvori det ved den kvantitative analyse af jordomlægningerne ses, at nedlægningsjorden som jordpulje spiller en central rolle i de samlede jordomlægninger og dermed som element til at skabe jordmobilitet i det pågældende lokale landbrugsområde. Det fremgår ligeledes af afsnit 2.5 i forbindelse med præsentationen af lodsejersprofilerne for sagens deltagere. Udsigten til nettosupplering bidrager til at skabe en smidig adfærd og dermed positiv vilje til jordmobilitet hos køberne i området.

Der vil nedenfor til trods for denne situation i praksis alligevel blive fokuseret på den "rene" arronderingsforbedring. Der kunne være tale om ændringer på tre måder. For det første i forhold til den interne transportafstand på ejendommen og for det andet forbedringen i markstørrelse og -form. Endelig er der for det tredje tale om reduktion i lodantallet for den ændrede ejendom²⁰). I forbindelse med projektets problemformulering blev det overvejet at foretage en undersøgelse af sammenhænge omkring disse ændringer i arronderingsbilledet. I forundersøgelserfasen blev det imidlertid konstateret, at det eksisterende og koordineret indsamlede statistiske materiale vedrørende jordfordelingssagerne var særdeles beskedent²¹). Der blev dog ved spørgeskemaets konstruktion i projektets spørgeskemaundersøgelse skabt mulighed for at indfange eventuelt decentralt udarbejdet statistisk materiale i kraft af rubrikkerne med helt åbne svarmuligheder²²).

De nedenfor viste to statistikker stammer fra enkelte sager gennemført af to planlæggere. Disse har i spørgeskemaerne på hver sin måde oplyst om lodreduktionen i disse sager. Lodreduktionen for jordfordelingssager som helhed kan opfattes som et udtryk for, hvor omfattende ændringen i arronderingsbilledet er. Den første statistik omfatter tilmed en oversigt over lodantallet før og efter. De oplyste data er herefter suppleret med nøgledata om sagerne til belystning af, hvad der foregår.

Den ikke-repræsentative statistik, der fremkom i undersøgelsen, viser, at lodreduktionen i jordfordelingssagerne kan være ganske markant. Det drejer sig om, at der i de oplyste sager sker en samlet lodreduktion for de deltagende ejendomme på fra 1-2 i gennemsnit.

Ser man nærmere på den øverste af de i petit anbragte statistikker, kan det beregnes, at lodreduktionen i forhold til en før/efter situation udgør fra 27% til 43%. Disse tre jordfordelingssager er dog alle gennemført i et område, som i forhold til udgangssituationen havde en arrondering, der var karakteriseret af, at den oprindelige udskiftning var dårligt gennemført. Imidlertid er det kun i nogle få af de jordforde-

J.nr.	Sagsnavn	Antal lodsejere	Antal omlagte ha.	Ha. fra nedlagte ejendomme	Lodantal		Lodreduktion
					Før	Efter	
4231	Vester Vedsted	53	140	125	164	95	69
4232	Hviding	33	189	56	230	167	63
4349	Jedsted	58	393	112	265	170	95

Udvalgt lodstatistik fra Ribe amt

J.nr.	Sagsnavn	Antal lodsejere	Antal omlagte ha.	Ha. fra nedlagte ejendomme	Lodantal		Lodreduktion
					Før	Efter	
4195	Bejstrup(VS = vejsag)	40	75	20	-	-	39
4196	Dommerby-Højslev	40	95	26	-	-	54
4210	Kjelberg-Skive/VS	18	49	8	-	-	14
4219	Vildbjerg/VS	25	71	45	-	-	35
4255	Ilbro/VS	16	34	21	-	-	19
4311	Vrenderup	28	174	62	-	-	23
4246	Yllebjerg	11	75	13	-	-	9
4246	Ørsted	26	105	45	-	-	26
4367	Tarm	36	214		-	-	21

Figur 2.7.3: Tabel over lodreduktionen i udvalgte sager i henholdsvis Ribe Amt (øverst) og i en række andre jyske amter (nederst).

lingsaktive amter, at sager gennemføres i områder, hvor arronderingen har dette karakteristikum. Eksempelvis har dette kun været tilfældet i meget begrænset omfang i de nord- og sønderjyske amter²³). Heraf kan antages, at disse tre sager i sammenligning med jordfordelingssager i al almindelighed har en særlig omfattende lodreduktion.

Holder denne antagelse, kan det herudfra diskuteres, hvorvidt gennemførelse af jordfordelingssager med en ren arronderingsforbedring kan gennemføres i den praktiske planlægning baseret på frivillig forhandlingsplanlægning. Det ses i de tre sager, at nedlægningsjorden i alt udgør fra 30 til 66% af samtlige omlagte ha. Dette peger på, at selv om der er tale om en væsentlig reduktion i lodantallet i sagen, er dette ikke tilstrækkelig motiv i sig selv for de involverede lodsejere at gennemføre jordomlægningerne. Udsigten til nettosupplering for de deltagende ejendomme gennem "deling" af tilgængelige jordpuljer fra nedlægningsjord må udgøre et væsentligt element i motivationen til deltagelse, da det også i disse sager faktisk spiller en væ-

sentlig rolle. Dette peger altså på, at selv i sager, hvor der kan påvises en væsentlig arronderingsforbedring, sker der en samtidig og dokumenterbar strukturtilpasning, der hviler på, at en lang række af de deltagende landbrugsejendomme øger deres jordtilliggende. Afsluttes dette ræsonnement omkring antagelsen, bekræftes, hvad der fremgår af rapporten andre steder²⁴), at den rene arronderingsforbedring er en teoretisk størrelse i det praktiske jordfordelingsarbejde.

Denne konklusion har en række implikationer omkring udviklingen af automatiseringsværktøjer til brug for den praktiske planlægning. De rene transportøkonomiske arbejdstidsreducerende optimeringsværktøjer vil næppe kunne spille nogen afgørende rolle, da den ejendomsforøgende strukturtilpasning med en mangfoldig variation og detalrigdom spiller den væsentligste rolle²⁵).

E. Opfølgningen af jordfordelingssagerne

Jordomlægningerne resulterer i initiativer af forskellig karakter på de deltagende bedrifter isoleret²⁶) og til en vis grad også i forandringer, der vedrører flere ejendomme. Det har i dette projekt været undersøgt, i hvilket omfang jordfordelingssagerne blev fulgt op af forandringer, der kunne være støttet af midler, der har hjemmel i andre dele af landbrugets støtte Lovgivning. Intentionen hermed har været at ville klarlægge, hvorledes jordfordelingssagerne i praksis blev fulgt op af andre lokale initiativer, der ikke er fremmet af jordfordelingsarbejdet, men som spontant er gennemført lokalt som følge af sagens gennemførelse.

	Antal sager	Procent i f.t. antal besvarelser	Procent i f.t. antal oplyste
Nydræning af vandlidende områder	25	30	53
Omdræning af områder med nedslidte dræn	17	20	36
Fornyset kollektiv læplantning	28	34	59
Anden opfølgning	12	14	25
Kunne ikke oplyses	36	43	
Besvarelser	83	100	
Ikke udfyldte	34		
N	117		

Figur 2.7.4: Opfølgning af jordfordelingssagens jordomlægninger med andre initiativer.

Ovenstående figur 2.7.4 er resultatet af spørgsmålet til planlæggerne vedrørende opfølgningen af jordfordelingssagerne.

Det mest karakteristiske element i tabellen er, at i 43% af sagerne har planlæggerne på trods af at have gennemført lodsejerforhandlingerne ikke kunnet oplyse, om der er sket eksempelvis efterfølgende ny- eller omdræning, fornyet læplantning eller tilsvarende opfølgning. Dette forekommer umiddelbart at være relativt mange, idet det kun antages, at planlæggeren netop gennem forhandlingerne får et godt kendskab til, hvad lodsejerne i bred forstand ønsker at gennemføre af initiativer efter jordomlægningerne på såvel deres egen ejendom som flere i fællesskab. Forklaringen på denne relativt store frekvens kan bestå af flere elementer. For det første og mest umiddelbart kan det skyldes, at planlæggeren ganske enkelt ikke har viden om opfølgningen af sagerne, fordi han aldrig har haft kendskab til det eller ikke i sine forhandlinger med lodsejerne opfordrer dem til at gøre dette. I det omfang at planlæggeren kun snævert søger at afklare, hvorvidt de deltagende lodsejere ønsker at købe/sælge eller bytte, får han ganske enkelt ikke viden om det overhovedet. For det andet kan det skyldes, at planlæggeren ikke kan erindre det, fordi der i sagsforløbet og -materialet almindeligvis ikke optræder materiale herom. Baggrunden for begge forklaringslementer er, at spørgsmålet om opfølgninger alene er op til lodsejerne at afklare eller tage initiativ til. Der er i undersøgelsesperiodens jordfordelingssager ikke nogle formelle procedurer eller regler, der fremmer opfølgningen af jordfordelingssagernes omlægninger med andre strukturforbedrende initiativer.

I tabellen er angivet, at et antal spørgeskemaer ikke har været udfyldt. Disse vedrører jordfordelingssager, hvor planlægningen enten er gået i stå og indstillet, eller hvor jordfordelingssagen ikke er afsluttet, og planlægningen igangværende. Disse er ikke medtaget i frekvensanalysen, der indebærer en angivelse af frekvensen i forhold til antal besvarelser og i forhold til antal sager med oplysninger om opfølgningen.

Det ses, at i 53% af de gennemførte jordfordelingssager, hvor der foreligger oplysninger, er jordomlægningerne fulgt op af nydræninger af vandlidende arealer. Dette vil sige, at arealer, der ikke før har været afvandet ved hjælp af dræning, har været genstand for kulturtekniske forbedringer i over halvdelen af sagerne. Gennem sammenlægning af mindre markfelter til større enheder gives der et bedre rentabilitetsgrundlag for den pågældende nydræning af arealerne.

I 36% af sagerne er der i forlængelse af jordomlægningerne sket en omdræning af områder med nedslidte dræn. Netop i disse år er der en række 35-50 årige gamle dræn, der har behov for udskiftning. Disse dræn blev etableret i forbindelse med beskæftigelsesarbejder gennemført lige inden, i og efter krigsårene. Reinvesteringer af denne art sker derfor almindeligvis i forbindelse med ejerskifter, hvor arealerne overgår til en ejer, der har andre og nye planer med disse.

I næsten 60% af de gennemførte jordfordelingssager er omlægningerne fulgt op af fornyet kollektiv læplantning i jordfordelingsområdet. Dette sker således på baggrund af "ajourførte" og nye ejendomsskel, hvilket antagelig giver dem en længere levetid. I praksis sker det ofte på den måde, at lodsejerudvalget efter skæringsdatoen søger at fortsætte som bestyrelse i et kollektivt læplantningslaug²⁷). Flere af planlæggerne angiver, at de ofte i en jordfordelingssag har forsøgt at få lodsejerne til at følge jordomlægningerne op med fornyet læplantning, men at det er mislykkedes. For at der kan blive tale om en kollektiv læplantning skal der kunne rejses mindst 20 km læhegn i forbindelse med plantningssagen.

Ud over de her nævnte kan jordfordelingssager følges op med andre initiativer med det samme formål om at forbedre landbrugsstrukturen i et område. I 14% af sagerne er dette tilfældet. Der kan være tale om omlægning af et vandløb eller en pumpekanal, idet disse herved kan få et mere hensigtsmæssigt forløb, der er tilpasset de nye ejendomsgrænser. Ligeledes har der været tale om etablering af nye diger og andre lignende kulturtekniske foranstaltninger.

F. Særlig om marginaljordsaspektet

Den igangværende diskussion om marginaljorder²⁸) har aktualiseret spørgsmålet om, hvorledes jordfordelingsinstituttet eventuelt kan spille sammen med marginaliseringsproblematikken. Anvendelse af jordfordelingsinstrumentet har allerede en central placering i såvel Skov- og Naturstyrelsens Marginaljordsredegørelse som i miljøministerens egen redegørelse om samme spørgsmål.

Jordfordelingstraditionen har altid været karakteristisk ved i sin kerne at bestå af en konkret bearbejdning af marginaljordsproblemer. Gennem områdevis planlagte jordomlægninger har "marginale" arealer enten fået en bedre beliggenhed - eller arealer er blevet solgt fra ejendomme, for hvilke arealerne var af marginal betydning og tillagt ejendomme, hvor de kunne finde en mindre eller ikke marginal anvendelse. Disse to elementer i jordomlægningsarbejdet er af afgørende betydning for generelt at forstå marginaljordsproblemet i tilknytning til jordfordelingsarbejdet.

Arealer, der ligger i større afstand fra drifts- og avlsbygningerne end gennemsnittet for den pågældende ejendom, anvendes ofte mere ekstensivt end de nærmere liggende arealer. Igennem rene arronderingsforbedringer kan sådanne fjernt beliggende lodder enten blive byttet med andre, der ligger nærmere, eller også blive sammenlagt til større markfelter, der giver grundlaget for en mindre ekstensiv anvendelse. Herved sker den konkrete bearbejdning af marginaljordsproblemer tilknyttet det givne areal, der ellers var truet af en marginalisering.

Arealer, der tilhører ældre landmænd eller landmænd, der af anden grund er i gang med en aftrapning, udgør potentielle marginaljordsarealer. Hvis disse landmænd alene fortsat skulle dyrke de pågældende arealer, ville der foregå en fremadskridende ekstensivering af arealudnyttelsen. Imidlertid sker der gennem ejerskifter eller bortforpagtninger af de pågældende arealer en overførsel af disse til en mere aktiv landbrugsbedrift, hvor de vil blive anvendt "mindre marginalt", idet de indgår i en antagelig mere intensivt drevet landbrugsbedrift. I jordfordelingsager sker dette eksplicit som ejerskifter til en købergruppe, der udgøres af heltidslandmænd og ofte også ekspanderende heltidslandmænd.

Bevæger man sig fra denne generelle diskussion af, hvorledes marginaljordsproblemet hænger sammen med dels jordfordelingsarbejdet, dels almindelig omsætning af landbrugsjord, konstateres, at marginaljordsdiskussionen indebærer en række indholdsmæssige problemstillinger, der skal afklares. Dette skyldes, at marginaljordsdebatten på samme tid er en kollision mellem landbrugsinteresser på den ene side og "grønne" rekreative hensyn, natur- og miljøbeskyttelseshensyn på den anden side.

I den nyeste diskussion om marginaljordsproblemet har Primdahl m.fl. 1987²⁹⁾ peget på, at der må skelnes mellem tre planlægningsmæssigt forskellige situationer, der hver for sig påkalder sig særlige initiativer.

Jordfordelingsarbejdet i relation til situation A i figur 2.7.5 vil ikke indebære initiativer af særlig karakter. Det vil være omfattet af den situation, der generelt er beskrevet ovenfor for omsætning af jord mellem landbrugsejendomme, der i jordfordelingsager betyder en områdevis og konkret bearbejdning af aktuelle og potentielle marginaljordsproblemer i et lokalt landbrugsområde.

I relation til situation B, hvor en driftsafhængig arealanvendelse ønskes fastholdt, kommer jordformidlings- eller jordfordelingsperspektivet ind på den måde, at jordomlægningerne særlig må søge at tilgodese dette perspektiv. I eksempelvis visse dal- og engstrøg kan det ud fra en landskabsæstetisk og naturbeskyttelsesmæssig interesse være af betydning at sikre afgræsning i fremtiden. Hvis der er væsentlige ønsker om dette, kan offentlige myndigheder søge at opmuntre til dette på forskellig vis. Her kan som diskuteret foran i afsnit 2.7.B om strukturtilpasningen i jordfordelingsagerne ske en samling af mindre eller marginaliserede lodder til større sammenhængende græsningsarealer, der kan give grundlaget for en rentabel landbrugsvirksomhed knyttet til denne afgræsning.

Over for intensive landbrugsmæssige arealanvendelser, der er i strid med den ønskede afgræsning, må der følgelig fremmes en systematisk ekstensivering. Dette

ÆNDRING I AREAL-ANVENDELSE	A ÆNDRINGER KAN SKE INDEN FOR ANGIVNE RAMMER: HVAD MÅ SKE, HVOR	B BEVARING ER ØNSKET: HVAD ØNSKES FASTHOLDT/HVAD MÅ IKKE SKE, HVOR (- "fremme marginalisering")	C ÆNDRINGER ER ØNSKEDE: HVAD SKAL SKE, HVOR (- "fremme mar- ginalisering")
Eksempler	<ul style="list-style-type: none"> • Byudvikling • Råstofindvinding 	Regulering af <ul style="list-style-type: none"> • Arealanvendelse • Naturtyper 	<ul style="list-style-type: none"> • Driftsafh. landskabs-typer • Diverse anlæg • Naturgenopretn. • Skovrejsning
EKSISTERENDE REGULERINGS- MULIGHEDER	<ul style="list-style-type: none"> • FYSISK PLANLÆGNING • ADMINISTRATION AF AREALLOVE 	<ul style="list-style-type: none"> • OPKØB • FREDNING • PLEJEKON- TRAKTER 	<ul style="list-style-type: none"> • OPKØB • ANLÆGSARBEJDE
VORES FORSLAG	<ul style="list-style-type: none"> • ADMINISTRATION AF AREALLOVENE, HERUNDER VARETAGELSE AF MILJØ-HENSYN VED ADM. AF LANDBRUGS-LOVGIVNINGEN 	<ul style="list-style-type: none"> • STØRRE FREDNINGER 	<ul style="list-style-type: none"> • OPKØB • ANLÆGSARBEJDE
	<ul style="list-style-type: none"> • FYSISK PLANLÆGNING, HERUNDER LOKALPLANLÆGNING • JORDFORMIDLING • SELEKTIVE STØTTEORDNINGER 		

Fig. 2.7.5. Eksisterende reguleringsmuligheder for de tre typiske planlægningsituationer i det åbne land og forslag til supplerig. Kilde BYPLAN 1/87.

kan ske ved, at den intensive landbrugsmæssige arealanvendelse bringes til ophør, mod at de(n) berørte lodsejer(e) i stedet modtager eller får fortrinsret til erstatningsarealer uden for området.

Figurens situation C indebærer, at arealanvendelsen af forskellige grund aktivt ønskes ændret. Der kan i relation til marginaljordsaspektet være tale om, at der ønskes gennemført en række initiativer, der fordrer en handlingsdimension med angivne tidsfølger og som følge heraf nødvendiggør arealerhvervelser til skabelse af de fysiske rammer til formålet. Der kan være tale om naturgenopretning, udvidede beskyttelsesbræmmer langs vandløb, skovrejsning samt forskelligt anlægsarbejde, der alt sammen fordrer en konkret stillingtagen til den lokale landbrugsstruktur. Som følge heraf kommer jordmobilitetsperspektivet ind på samme måde som i den ovenfor beskrevne situation B. Arealer kan samles til det nye og ønskede formål, mens der gennem jordpuljedannelser kan sikres erstatningsarealer til ejendomme.

En række af de gennemførte sager i undersøgelsesperioden 79-84 illustrerer, hvorledes der i lokale områder er gennemført smidige, afvejede løsninger, der tilgodeser de forskellige aspekter og interesser omkring marginaljordsspørgsmålet. Disse er gennemført på trods af, at loven ikke eksplicit giver mulighed for at anvende jordforde-

lingsmidlerne hertil, og på trods af at det ikke fra Landbrugsministeriet er forsøgt at fremme udviklingsbestræbelser hen imod integrerede løsninger. Det er derimod sket på grund af, at der i den lokale planlægningsproces med lodsejerudvalg og planlægger som drivkræfter lægges op til at tænke i geografiske og sociale helheder, hvilket indebærer ansatser til et lokalt opgør mod de skarpe skel, der i dag eksisterer mellem landbrugs- og miljøforvaltningen.

I jordfordelingssagen "Sem Enge", j.nr. 4263, deltog 99 lodsejere. Der omlagdes 240 ha. 13 ejendomme, der repræsenterer 110 ha, nedlægges. Mariager kommune erhverver 8 ha. til naturgenopretningsformål (dvs. et eksempel, der falder ind under planlægningssituation C i figur 2.7.5 ovenfor). Dette areal anvendes til retablering af en mindre sø, Sem Sø, der efter jordfordelingen blev genskabt. Baggrunden for dette var, at afvandingen af søen aldrig var lykkedes ordentligt, og der havde hele tiden været problemer med denne. Herudover skete der i jordfordelingssagen en samling af store engarealer bestående af mindre englodder til mere sammenhængende græsarealer (dvs. et eksempel på planlægningssituation B i figuren ovenfor). Disse arealer blev tillagt nogle større kvægejendomme i området. Herved blev der bl.a. skabt grundlag for en rentabel græsningsdrift i de enge, der tidligere lå hen i mindre lodder, der ellers ville blive forladt og sprunget i kraft³⁰).

I jordfordelingssagen "Sandmosen", j.nr. 4267 i Pandrup Kommune i Nordjyllands Amt, indgik på samme tid erhvervs-, beskæftigelses- og naturbevaringsinteresser. I det samlede projektsamarbejde deltog Amtsfredningskontoret, Amtskommunens beskæftigelsessekretariat, Pandrup Kommune og med Hedeselskabet som entreprenør på naturplejen. I jordfordelingssagen deltog 137 lodsejere, og der blev omlagt 230 ha. Tre ejendomme blev nedlagt, som repræsenterede 47 ha. Det lokale præsteembede bidrog med 18 ha. til jordpuljen. Jordfordelingssagen fordrede dispensation fra jordfordelingslovens krav om, at de i sagen sammenlagte arealer skulle udnyttes landbrugsmæssigt efter dennes afslutning. Sammen med jordkøb i og uden for jordfordelingssagen blev kommunen ejer af i alt 80 ha. mose. Disse mosearealer havde undergået mange forandringer som følge af industriel udnyttelse af tørveforekomster. Forud for jordfordelingssagen var dele af mosearealerne taget under opdyrkning eller tilplantet, mens resten henlå som delvis afgravet mose. På disse arealer var der en omfattende tilgroning i gang. De kommunale jordkøb var med til at sikre grundlaget for et større naturplejearbejde, der var organiseret som et beskæftigelsesprojekt. (Dette er et eksempel på planlægningssituation C jf. figuren ovenfor.) Jordfordelingssagen blev siden fulgt op af tilplantningsarbejder og etablering af rekreative faciliteter³¹).

Jordfordelingssagen "Tarm", j.nr. 4367, foregik i Skjern Å-dalen på grænsen mellem Egvad og Skjern Kommune i Ringkøbing Amt. Der deltog 36 ejendomme og blev omlagt 214 ha. I sagen indgår mange spredt beliggende lodder ejet af Landbrugsministeriet fra den store jordfordelingssag i tilknytning til afvanding af Skjern Å-dalen. Disse blev afhændet i en jordfordelingssammenhæng, således at de bedst mulige driftsforbedringer kunne opnås. I relation til marginaljordsspørgsmålet skal fremhæves, at "Skjern Å-dalens småbeplantninger" (er et lokalt lodsejerbepantningslaug) modtager nogle marginaljorder, herunder naturarealer til beplantning. Ud over disse spørgsmål skal fremhæves, at jordfordelingssagen medvirkede til at bejndske landbrugstrafikken på Hovedlandevej A11 ved overflødiggrøelse af markoverkørsler m.v.

Denne sag har nogle principielle dimensioner. Lodsejerudvalget ønskede, at Landbrugsministeriet skulle udskyde afhændelsen af de lodder, der var ejet af Jordfonden, således at de kunne indgå som jordpulje med det formål at danne filter- og beskyttelsesbrømmer langs Skjern Å. De lokale lodsejere og lodsejerudvalg ønskede således, at jordfordelingen skulle tage højde for hele problematikken omkring en naturgenopretning i Skjern Å-dalen allerede inden den offentlige debat herom i efteråret 1986 og Folketingsforslaget om genskabelse af Skjern Å's selvrensende effekt³²). Landbrugsministeriet fandt derimod, at det var uden for ministeriets ressort og uden for jordfordelingslovens formål at støtte gennemførelse af sådanne naturgenopretningsprojekter. Ligeledes var Landbrugsministeriet under pres af Rigsrevisionen for at afhænde arealer, som Jordfonden havde ligget inde med i knap 20 år. Jordfordelingssagen kunne altså være blevet et perspektivrigt eksempel til illustration af mulighederne ved planlægningssituation B og C, men muligheden kunne ikke udnyttes³³).

Jordfordelingssagen "Vostrup", j.nr. 4388, er en direkte udløber af jordfordelingssagen "Tarm"³⁴), der

er beskrevet ovenfor, og foregik ligeledes i Skjern Å-dalen. Der er lavet frivillige overenskomster med 45 landbrugsejendomme, og der omlægges 233 ha. i alt. Jordfordelingen resulterede i, at 21 ejendomme forøger deres areal, tre ejendomme nedlægges, og en ny etableres. Ligeledes sker der en generel forbedring af arronderingen. Jordfordelingen har herudover skabt de fysiske muligheder for etablering af offentlige naturområder, idet både Miljøministeriets Skov- og Naturstyrelse samt "Skjern Å-dalens småbeplantninger" modtager arealer til sådanne formål. Miljøministeriet erhverver 41 ha., der kan anvendes ved en senere retablering af Skjern Å's delta som led i en naturgenopretningsplan. Lodsejerne, der afstår arealer til dette formål, modtager til gengæld erstatningsarealer tilbage i de højere liggende områder. "Skjern Å-dalens småbeplantninger" modtager 5.0 ha. til beplantning m.v. I planlægningsprocessen har der været samarbejdet med Egvad Kommune og Amtsfredningskontoret. Jordfordelingssagen er således et eksempel på jordformidling i tilknytning til planlægningsituation C.

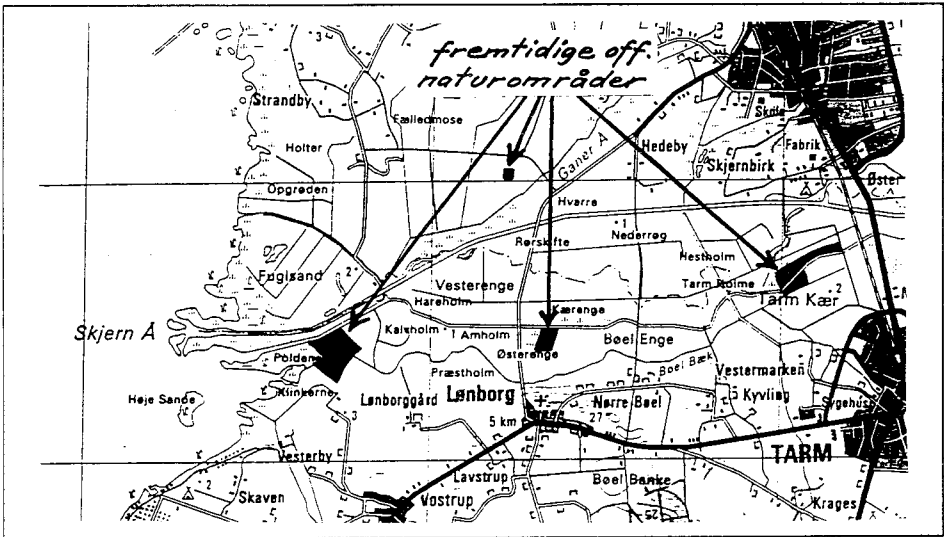


Fig. 2.7.6: Kortuddrag af området, hvori jordfordelingssagerne "Tarm" og "Vostrup" er foregået.

Jordfordelingssagen "Hovslund", j.nr. 4274 i Rødekro Kommune i Sønderjyllands Amt. her deltog 32 lodsejere, og der blev omlagt 306 ha. Jordfonden afhænder 113 ha., der var erhvervet fra en ejer i store økonomiske vanskeligheder. Nedlægningsjordpuljen udgjorde 46.4 ha. og stammede fra to ejendomme. I forbindelse med jordfordelingssagen søges en række mosearealer i to moser solgt til Sønderjyllands Amtskommune, der dog ikke er interesseret i at erhverve disse. I stedet afhændes de til forening med en landbrugsejendom, der ejes af en lærer og drives som deltidslandbrug.

Vedrørende strukturtilpasningen i sagen kan nævnes, at jorderne fra en landbrugsejendom, hvor bygningerne var beliggende inde i en udflyttet landsby, blev samlet uden for byen med henblik på en udflytning. Der er dog ikke blevet opført bygninger på de arealer, der er udlagt hertil på grund af manglende attraktive lånemuligheder. De oprindelige bygninger i landsbyen er stadig knyttet til ejendommen.

Jordfordelingsinstituttets planlægningsmæssige indhold har altid i praksis været en konkret bearbejdning af eksisterende eller potentielle marginaljordsproblemer. Skal der imidlertid ske en udvidet anvendelse af jordfordelingsinstituttet i en bredere marginaljordssammenhæng, kræver det en udvidelse af lovens formål til understøttelse af de potentialer, der i dag ligger i selve planlægningens organisation og

indhold. Ligeledes fordrer det en offensiv jordpuljedannelse gennem jordkøb med det eksplicite formål at understøtte miljøtilpasning i jordfordelingssager.

2.8 Samarbejdet med offentlige myndigheder

... er det imidlertid også vigtigt, at jordfordelingsplanlægningen erkendes som en integrerende del af den øvrige fysiske planlægning.

(citater fra N. Østergård 1967)

A. Indledning

Jordfordelingsplanlægningens potentialer over for en bred vifte af forskellige lokale planlægnings spørgsmål i det åbne land indgår som en af de centrale teser i dette projekt. Jordfordelingsinstituttet i praksis er ikke blot et spørgsmål om snævert at forbedre arronderingen, men derimod en mangesidet og sammensat planlægningsopgave. I dette afsnit belyses derfor spørgsmålet om samarbejdet med offentlige myndigheder med henblik på at klarlægge, hvorledes disse har medvirket og yderligere vil kunne medvirke ved gennemførelsen af jordfordelingssager.

Der kan indledningsvis være grundlag for en afklaring af, hvad der i rapporten opfattes som offentlige myndigheder.

I afsnit 2.5 blev der¹⁾ skelnet mellem primære og sekundære deltagere. Her blev der i forhold til offentlige myndigheder skelnet mellem landbrugsministerielle myndigheder som sekundære deltagere og øvrige myndigheder "i den yderste ring" som tertiære deltagere i forhold til planlægningsprocessen. De primære deltagere blev dér opfattet som de i sagen deltagende lodsejere og planlæggere/lodsejerudvalg.

I forbindelse med en undersøgelse af samarbejdet med de offentlige myndigheder i de enkelte eller udvalgte sager kan der skelnes mellem tre former for samarbejde. For det første hvor offentlige myndigheder direkte deltager som lodsejer i sagen og enten afhænder eller køber jord. Den anden situation er, hvor myndigheden optræder som "arealregulerende" i kraft af at besidde kompetence til at træffe afgørelser med hjemmel i areallovgivningen. For det tredje kan der være tale om myndighedernes deltagelse i den efterfølgende matrikulære sag²⁾, hvor arealer frastykkes nogle ejendomme og sammenlægges med andre, ligesom der i marken sker en teknisk afsætning af de nye skel.

Her i dette afsnit vil der alene blive fokuseret på de to første former for samarbejde, men dog uden eksplicit at beskrive deltagelsen af de landbrugsministerielle institutioner (Jordbrugsdirektoratet, Jordbrugskommissionen og Matrikeldirektoratet). Dette vil dog primært sige offentlige myndigheders deltagelse i jordfordelingssager

som almindelig lodsejer i jordomlægningerne og som arealregulerende myndighed. Derimod inddrages ikke i denne sammenhæng samarbejdet med offentlige myndigheder i forbindelse med den efterfølgende berigtigelse i matrikel og tingbog.

B. Forundersøgelsesarbejdet

I afsnit 2.3.B foran blev forskellige metoder til forundersøgelsesvirksomhed i relation til potentielle jordfordelingsområder beskrevet. Disse metoder hviler på viden om særlige landbrugsstrukturelle behov eller aktuelle jordpuljer. Når der i dette afsnit fokuseres på begrebet forundersøgelsesvirksomhed, er det med focus på forbindelsen til og samarbejdet med øvrige offentlige myndigheder.

I afsnit 2.5.B blev det konstateret, at der ingen formel sammenhæng er mellem administrationen af jordlovgivningen og rejsningen af jordfordelingssager. Det samme er tilfældet i forhold til den sammenfattende fysiske planlægning på regionalt og kommunalt niveau. Der er ikke nogen forbindelse mellem rejste jordfordelingssager og et områdes status i regionplanen eller i øvrige arealplaner³). Omvendt indgår indholdet hverken i regionale eller kommunale arealplaner ikke formelt eller reelt i de centralt landbrugsministerielle prioriteringer af, hvorvidt der rejses jordfordelingssager i nogle områder frem for andre⁴).

I praksis blandt planlæggerne spiller arealplanlægningen dog en vis, men meget begrænset rolle. I nedenfor viste fig. 2.8.1 er vist, i hvilket omfang arealplanlægning på henholdsvis amtskommunalt og primærkommunalt niveau er indgået i forundersøgelsesarbejdet og har betydet særlige initiativer.

Det ses, at kun i 14% af sagerne har regionplaner og andre amtskommunale sektorplaner indgået som forundersøgelsesmateriale i sagen. Dette betyder, at planlæggerne kun i begrænset omfang inddrager regionplan m.v. i forbindelse med forberedelsen af en jordfordelingssag og dennes forhandlinger. I halvdelen af de tilfælde, hvor disse planer har indgået i forundersøgelsesmaterialet, har indholdet i disse amtskommunale planer resulteret i særlige initiativer i planlægningen.

De trods alt 14% kan også fremhæves at være relativt omfattende, hvis der modsat tages udgangspunkt i, at der ikke eksisterer nogen formel sammenhæng mellem jordlovsadministrationen og den øvrige fysiske planlægning. Dette kan tages som udtryk for, at der lokalt i planlægningsprocessen søges inddraget så mange forhold som muligt på trods af, at der ikke er nogen formel pligt til dette.

Imidlertid er det kun i 7% af sagerne, at de amtskommunale arealplaner resulterer i

	ja %	nej %
Har regionplan og amtskommunale sektorplaner indgået i forundersøgelsesmaterialet?	14	86
Har indholdet i disse planer betydet særlige initiativer i planlægningsprocessen?	7	93
Har primærkommunale arealplaner indgået i forundersøgelsesmaterialet?	23	77
Har indholdet i disse planer betydet særlige initiativer i planlægningsprocessen?	11	89
Ikke oplyst = 27 N = 117		

Fig. 2.8.1: Omfanget af forundersøgelser i den fysiske planlægning og initiativer i kraft heraf i jordfordelingsager 1979-84.

særlige initiativer i planlægningsprocessen. Dette skyldes flere forhold. Primært er der tale om, at planerne på dette niveau er for "grovmaskede" til at kunne samspille med en så konkret planlægning på ejendomsniveau, som jordfordelingsplanlægningen udgør. Det kan ikke i det "målforhold, som regionplanerne udgør", lade sig gøre at identificere enkeltejendomme. For det andet hænger det sammen med, at regionplanerne og de øvrige amtskommunale arealplaner alene udgør administrationsgrundlag for sagsbehandling i tilknytning til areallove, som amtskommunen administrerer. Derimod har de ikke som formål at udgøre et handlingsgrundlag i forhold til så konkrete dispositioner som areal- og ejendomserhvervelser.

Primærkommunernes arealplaner har i videre omfang indgået i forundersøgelsesmaterialet ved de gennemførte jordfordelingsager. Der er tale om, at disse har været inddraget i knap en fjerdedel af de gennemførte sager. Det er dog kun i 11% af de gennemførte sager, at indholdet i disse planer har udløst særlige initiativer i planlægningsprocessen. Den beskedne positive forskel mellem de amtskommunale og de primærkommunale arealplaner er udtryk for, at disse er mere konkrete og noget tættere på en eventuel realiseringssituation og dermed bedre i stand til at medvirke ved planlægningsprocesser på ejendomsniveau, selvom det dog alene er arealreservationsplaner og ikke tidsfølgeplaner.

Langt større betydning for det konkrete samarbejde med offentlige myndigheder har de problemer og muligheder, der kan konstateres i området på ejendomsniveau, når forhandlingsplanlægningen er i gang. Der skal i en lang række tilfælde fordres tilladelser fra andre offentlige myndigheder, når arealer omlægges, dvs. afstås og er-

*Kommune	<ul style="list-style-type: none"> - køb af arealer til byudvikling - køb af arealer til campingplads - køb af arealer til omfartsvej - afhændelse af overflødig erhvervet byudviklingsjord - jordbytte med kommunalt ejede landbrugsejendomme - nedlæggelse og regulering af vandløb - nedlæggelse af overflødiggjorte veje - oprettelse af nye veje
*Amtsarkitektkontor	<ul style="list-style-type: none"> - zonetilladelse til rekreativt anlæg (skydebane) - zonetilladelse til opførelse af helårshus i stedet for nedrevet landbrugsbygning
*Amtsfredningskontor	<ul style="list-style-type: none"> - køb af bevaringsværdige områder - køb af vådområder - stillingtagen til afgrænsning af §43-område - sikring af gammelt tværamtsligt vej-system - rekreativt stinet
*Fredningsnævn	<ul style="list-style-type: none"> - overtagelse af marginaljord
*Amtsvejvæsen	<ul style="list-style-type: none"> - køb af arealer til vejkasse ved omfartsvej - nedlæggelse af markoverkørsler (evt. vederlag) - tilladelse til etablering af ny overkørsel
*Kirkeministerium	<ul style="list-style-type: none"> - afhændelse/bytte af præstegårdsjord
*Skovstyrelsen	<ul style="list-style-type: none"> - udlægning af vederlagsarealer for fredskovspligtige arealer
*Vejdirektoratet	<ul style="list-style-type: none"> - køb af arealer til vejkasse ved motorvej
*DSB	<ul style="list-style-type: none"> - vederlag for nedlæggelse af markoverkørsler
*Hypotekbanken	<ul style="list-style-type: none"> - afklaring af forhold vedr. statskautioner ved nedlæggelse af landbrugsejendom
*EF-direktoratet	<ul style="list-style-type: none"> - afklaring af forhold omkring ophørsstøtte til mælkeproducenter

Fig. 2.8.2: Oversigt over typiske samarbejdspartnere i planlægningsprocessen blandt offentlige myndigheder og indholdet i de aktuelle forhåndskontakter.⁵⁾

hverves. Disse dispositioner skal ligge inden for rammerne af, hvad der kan tillades i medfør af arealanvendelseslovgivningen i al almindelighed, og her bidrager jord-

fordelingsplanlæggeren ofte med rådgivning og konsulentvirksomhed vedrørende fast ejendoms anvendelse for lodsejeren. Er en tilladelse nødvendig for en konkret omlægning, formidler planlæggeren som regel denne. Dette sker enten gennem forhåndskontakter til de pågældende myndigheder eller i kraft af viden om, hvilke situationer der vil kunne accepteres af de pågældende arealregulerende myndigheder.

På figur 2.8.2 er vist nogle typiske samarbejdspartnere i planlægningsprocessen uden for de landbrugsministerielle institutioner med umiddelbar forbindelse til jordfordelingsarbejdet. Antallet af disse og variationen i forhåndskontakternes indhold er medvirkende til at illustrere, hvilken sammensat planlægningsopgave en jordfordelingssag kan udgøre. Ligeledes kan den illustrere de talrige variationsmuligheder, der kan optræde alt afhængig af den lokale landbrugsstruktur i et område og karakteren af problemerne i denne.

C. Nyanlæg af strækningsanlæg

I afsnit 2.2 om karakteristik af potentielle jordfordelingsområder blev det omtalt, at gennemskærende strækningsanlæg uden gennemført jordfordeling gjorde et landbrugsområde til et potentielt jordfordelingsområde.

Der er mulighed for gennem jordfordelingsplanlægningen at arrangere den fremtidige arronderingsstruktur, således at den langsomtkørende landbrugstrafik på vejanlægget reduceres væsentligt eller helt fjernes, således som det diskuteres i afsnit 2.3.G om landbrugsmæssige målsætninger for nyfordeling af landbrugsjorden i en jordfordelingssag.

Disse muligheder har der historisk set været stor opmærksomhed omkring. Gennem 60'erne og delvis ind i 70'erne, hvor der gennemførtes omfattende anlægsarbejder på nye vejanlæg, udviklede der sig i en række jyske amter en tradition for at inddrage jordfordelingsaspektet i denne forbindelse.

Det centrale element i forbindelse med vejanlæg og jordfordelingsarbejdet består i flere forhold.

For det første erhverver anlægsmyndigheden arealer til "vejkassen" gennem forhandlinger med lodsejerne. Dette er i sig selv et væsentligt karakteristikum, idet det modvirker lokal utilfredshed med vejanlæggets gennemskæring af landbrugsstrukturen.

For det andet indebærer jordfordelingsarbejdet, at der sker en samtidig aronderingsforbedring med en række driftsøkonomiske og -omstillingsmæssige fordele for de involverede landmænd.

For det tredje har disse forhold til effekt, at det bliver muligt at reducere antallet af overkørsler fra markfelt til offentlig vej.

Dette indebærer en "mere trafikikker" vej efter færdiggørelsen, idet muligheden for kollisioner mellem langsomtkørende landbrugstrafik og almindelig hurtigtkørende trafik reduceres.

Disse forhold omkring koordineringsmulighederne mellem arronderings spørgsmål og nyanlæg af vejstrækninger betød, at der i Folketinget ofte har været rejst ønske om, at jordfordelingsloven blev revideret med henblik på dette spørgsmål⁶). Dette skete dog ikke. I stedet blev der skabt mulighed for, at der alene ved nyanlæg af vejstrækninger med hjemmel i statsekspropriationsloven (motor- og hovedlandeveisstrækninger) kunne gennemføres en jordfordelings sag, hvis kommissarius for statens ekspeditioner ønskede dette⁷).

Omtale af statsekspropriationsproceduren i loven:

Bestemmelserne om jordfordeling ved vejanlæg (kun statsveje) blev ved Folketingsvedtagelse i 1981 indføjet i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom. Forud var gået flere år, hvor forslaget havde været fremlagt i Folketinget uden at være blevet færdigbehandlet. I den administrative forberedelse af lovforslaget havde der været uenighed mellem Landbrugsministeriet og landboorganisationerne på den ene side og Ministeriet for Offentlige Arbejder på den anden side om graden af samarbejdet mellem jordfordelings- og vejmyndighederne. Denne uenighed vedrørte kompetencen til at bestemme, hvorvidt jordfordelingsspørgsmålet skulle inddrages i forbindelse med vejanlægget og var derfor en traditionel konflikt mellem forskellige sektorministerier/institutioner.

Lovændringen indebærer, at når landbrugspligtig jord i landzone berøres af et (vej-)anlæg, skal der rettes henvendelse til Landbrugsministeriet/jordfordelingsmyndighederne om de pågældende landbrugsarealers jordbrugsmæssige værdi. Ligeledes skal mulighederne for at gennemføre jordfordeling undersøges, og jordfordelingsmyndighederne kan udarbejde en jordfordelingsplan i forbindelse med vejanlægget. Men det er ekspropriationskommissionen, der bestemmer, hvorvidt den skal følges. Anvendelse af sådanne jordfordelingsplaner i forbindelse med statsvejanlæg har imidlertid kun været anvendt af kommissarius for statens ekspropriationer i Jylland, hvorimod kommissarius for statens ekspropriationer på øerne ikke har anvendt sådanne jordfordelingsplaner.

Sideløbende med Folketingsforhandlingerne om denne lovændring er der udarbejdet en samarbejdsaftale mellem Vejdirektoratet og Landbrugsministeriet⁸). Den angiver retningslinier for, hvorledes samarbejdet mellem disse ved anleggelse af hovedlandeveje. Særlig vigtige elementer i dette samarbejde er forprojekteringsfasens undersøgelser forud for korridorvalg og beslutninger herom. I forbindelse med skitseprojekteringen inddrages Landbrugsministeriet ved beslutning om tracévalg og eventuelt udarbejdelse af jordfordelingsplan efter besigtigelsesforretningen og inden ekspropriationsbeslutningen i detailprojekteringsfasen.

Konsekvensen af, at jordfordelingsloven ikke blev ændret og derfor ikke særligt beskriver fremgangsmåden ved gennemførelse af jordfordeling ved beslutninger om nyanlæg af vejstrækninger, blev, at den uformelle praksis fra 60'erne kunne fortsætte ved nyanlæg af veje af en lavere orden end ved statsvejene.

Denne uformelle praksis med at gennemføre nyanlæg af vejstrækninger i forbindelse med gennemførelse af jordfordelings sager er kun - som det øvrige jordfordelingsarbejde - gennemført i amtskommuner, hvor der i forvejen har været gennemført

jordfordelingssager som led i den almindelige strukturforbedringsindsats i landbrugserhvervet. Dette vil sige, at disse vejsager kun har været gennemført, hvor der i forvejen er lokal planlægningskapacitet til stede i form af enten en egentlig statsansat jordfordelingsplanlægger, der sættes på opgaven, eller også et landinspektørfirma med tradition for gennemførelse af jordfordelingsplanlægning.

Det har i projektets undersøgelsesmateriale kunnet iagttages, at denne uformelle praksis med at inddrage vejinteresserne i jordfordelingssagerne har hvilet på to forskellige procesforløb.

Den ene planlægningsproces - og historisk set den mest anvendte⁹⁾ - indebærer, at der forud for vejanlæggets anlægsfase gennemføres en jordfordelingssag alene med hjemmel i jordfordelingsloven og med jordbrugskommissionens afsigelse af foreløbig og endelig kendelse til formelt at bekræfte og fastlægge jordomlægningerne, der tilpasser arronderingsstrukturen til det nye vejanlæg. Dette betyder, at anlægsmyndigheden optræder i sagsforløbet som "jordkøbende lodsejer" med det formål at erhverve arealer til "vejkassen", der rummer selve vejanlægget og tilhørende anlæg.

Jordfordelingsplanlægningen formidler herved alle arealoverdragelser mellem de deltagende landbrugsejendomme, der berøres af vejanlægget og sikrer anlægsmyndigheden de nødvendige arealer.

Udgangspunktet for disse sager er, at amtsrådet henvender sig til Landbrugsministeriet med et skitseprojekt til et nyt vejanlæg. Herefter indkaldes lodsejerne til orienteringsmøde, hvor anlægsmyndigheden forelægger vejprojektet, og en jordfordelingsplanlægger redegør for fordelene ved at gennemføre omlægningerne som en jordfordelingssag på basis af lodsejerforhandlinger. Forhandlingsprocessen indebærer, at der i forbindelse med vejsagen også bearbejdes andre specifikke landbrugsstrukturelle problemer i sagen, hvilket medvirker til samlet at skabe forbedringer i landbrugsområdet. Er der på dette orienteringsmøde stemning for blandt de fremmødte lodsejere at gennemføre en jordfordelingssag, rejses der en sådan efter almindelig praksis, og der nedsættes et udvalg bestående af repræsentanter for de lokale lodsejere. Umiddelbart herefter gennemføres en åstedsforretning efter bestemmelserne i vejlovgivningen¹⁰⁾, hvor der redegøres detaljeret for det påtænkte vejanlæg og eventuelle ekspropriationsindgreb med hensyn til arealer, der skal afstås, og hvilke der afskæres, samt om adgangsforhold og servitutpålæg om oversigtsforhold m.v. Lodsejerne bekræfter ved denne lejlighed over for ekspropriationskommissionen, at anlægsmyndigheden erhverver arealer til vejanlægget gennem en efterfølgende jordfordeling. Efter denne åstedsforretning har anlægsmyndigheden rådighed over arealerne til vejformålet, og resten af jordfordelingssagen kører herefter som en

jordfordelingssag med afholdelse af ønskerunder, lodsejerforhandlinger og jordbrugskommissionens afsigelse af foreløbig og endelig kendelse.

I undersøgelsesperioden 1979-84 har der været gennemført seks jordfordelingssager, der alle har været udløst af ønsket om nye gennemskærende vejanlæg med amtskommuner som anlægsmyndighed. De fem af disse er foregået i Viborg Amtskommune i perioden 79-82, og en er foregået i Ringkøbing Amtskommune. Herudover er der i en sag fra Sønderjylland indgået et tilsvarende spørgsmål.

I jordfordelingssagen "Vildbjerg", j.nr. 4219 i Trehøje Kommune i Ringkøbing Amt, blev denne metode anvendt. Udgangspunktet for sagen var Ringkøbing Amtsråds ønske om at anlægge et nyt vejanlæg, der ville gennemskære et landbrugsområde. Der rejstes en jordfordelingssag, hvori der deltager 25 ejendomme og omlægges 71 ha. Fire ejendomme nedlægges, hvilket giver 45 ha. jord til jordpuljen. Syv landbrugsejendomme suppleres med tillægsjord. Til gennemførelse af vejanlægget erhverver Ringkøbing Amtskommune knap 9 ha. Trehøje Kommune medvirker også med afhændelse af 2 ha. overflødig erhvervet landbrugsjord til byudviklingsformål og køber til gengæld knap 4 ha. landbrugsjord et andet sted. Jordfordelingsområdet gennemløbes af en jernbanestrækning, og ved jordomlægningerne overflødiggøres tre markoverkørsler på denne. Disse nedlægges efter forhandlinger med DSB.

I jordfordelingssagen "Rudbøl", j.nr. 4223 i Sønderjyllands Amt i Højer og Tønder kommuner, deltog 27 ejendomme, og 231 ha. blev omlagt. Der blev ikke nedlagt landbrugsejendomme, men Statens Jordlovsudvalg/Jordfonden afhænder 99 ha. til jordpuljen. Sagen vedrørte særligt to forhold. For det første blev jordfundsarealerne afhændet til supplering af bevaringsværdige ejendomme, hvilket udløste strukturforbedrende mageskifter. For det andet blev der gennemført arronderingsforbedring i forbindelse med erhvervelse af arealer ved ekspropriation til anlæg af en ny omfartsvej ved Møgeltønder. Amtskommunen erhverver i denne forbindelse 1 ha. til noget af vej-kassen. Disse to ting havde principielt ikke noget med hinanden at gøre, men blev løst samtidigt i jordfordelingssagen. Det var i øvrigt karakteristisk, at der blev gennemført §2-vurderingsforretning ved arealomlægningerne i tilknytning til vejanlægget, mens denne ikke blev anvendt ved den del af jordomlægningerne, der alene udløste afhændelse af jorderne fra Statens Jordlovsudvalg.

Den anden planlægningsproces indebærer, at anlægsmyndigheden erhverver arealer i selve ekspropriationsforretningen efter vejlovgivningen, men hvor en efterfølgende jordfordelingssag detailplanlægger, hvorledes de landbrugsmæssige ulemper af vejanlægget kan reduceres til et minimum.

Udgangspunktet i denne anden metode er tilsvarende den første, at efter et orienterende lodsejermøde og fastlæggelse af endelig linieføring afholdes der åstedesforretning efter vejlovgivningen. Ønsker lodsejerne at indgå i en jordfordeling, erklærer de ved underskrift, at de er villige til at afstå arealet til vejanlægget, der straks overtager dette. Der udbetales herefter straks et acontobeløb for arealafståelsen, men lodsejerne har samtidig erklæret sig indforstået med, at fastlæggelsen af eventuelle ulempeerstatninger sker i forbindelse med købs- og salgsforhandlingerne i jordfordelingssagen. Pointen er således, at lodsejerne afgiver et tidsbegrænset tilbud om arealafståelsen til anlægsmyndigheden, men uden at angive de øvrige økonomiske vilkår som ulempeerstatninger o.l. herfor. Dette afklares endeligt i forbindelse

med jordomlægningerne i en "normal" jordfordelingssag, der indledes med afholdelse af indledende lodsejermøde, udvalgsnedsættelse, gennemførelse af en §2-vurderingsforretning i overensstemmelse med den regionale tradition og de traditionelle lodsejeforhandlinger om køb, salg og bytte. I jordfordelingsforhandlingerne tilstræber planlæggeren således at opnå forlig med de enkelte lodsejere om ulempeerstatningens størrelse og det eventuelle fradrag heri som følge af modtagelse af erstatningsarealer. I forbindelse med underskrivelse af jordfordelingsoverenskomsten afstår lodsejeren således fra at kunne rejse erstatningskrav mod vejvæsenet.

Metoden med at gennemføre jordfordeling sideløbende med en ekspropriationsforretning har i undersøgelsesperioden været gennemført i to tilfælde i Ribe amt.

Jordfordelingssagen "Koksspang", j.nr. 4208 i Esbjerg Kommune i Ribe Amt, blev startet på initiativ af Ribe Amt. Der skulle anlægges en ny omfartsvej ved Esbjerg som landevej uden markoverkørsler, og ved åstedsforretningen gav de fleste berørte lodsejere udtryk for, at de var interesseret i at gennemføre en jordfordeling. Spørgsmålet om ulempeerstatningen blev herefter udskudt til forhandling i jordfordelingssagen.

I denne blev omlagt 128 ha. og nedlagt to ejendomme, der i alt bidrog med 27,5 ha. Anlægsmyndigheden afhændede en række overskårne arealer til jordfordelingen og modtog 31 ha. til gennemførelse af vejanlægget.

Ved en sammenligning mellem de to ovenfor beskrevne planlægningsprocesser der der kun få principielle forskelle. De fælles træk består i, at der nedsættes lodsejerudvalg i begge typer, og at jordbrugskommissionerne medvirker. Men hertil kommer, at der ud over arealerhvervelse til vejanlægget og sammenlægning af afskårne arealer med andre også er mulighed for at gennemføre en arronderingsforbedring. Denne muliggør ikke blot genopretning af skaden, der måtte være sket som følge af vejanlæggets gennemskæring, men går direkte ind med mulighed for at forbedre arronderingen som helhed. Den vigtigste principielle forskel består i, at den deltagende lodsejer i metoden anvendt i Ribe amt har mulighed for at lade fastsættelsen af ulempeerstatningen påklage til taksationskommissionen, da jordfordelingssagen også følger vejlovens bestemmelser uden hermed nødvendigvis at udtræde af jordfordelingssagen.

I undersøgelsesperioden har der i Nordjyllands og Viborg amter tillige udviklet sig en uformel praksis for ved nyanlæg af mindre vejstrækninger at inddrage jordfordelingsplanlægning uden om jordfordelingsloven. Dette sker alene på grundlag af vejlovgivningens regler om gennemførelse af ekspropriationsforretninger. Denne praksis indebærer, at de berørte lodsejere på anlægsmyndighedens orienterende møde tilbydes at lade arealafståelserne ske som frivillige arealoverdragelser til ekspropriationskommissionen. Er der interesse for dette, gennemfører en jordfordelingsplanlægger som konsulentopgave for anlægsmyndigheden lodsejeforhandlingerne efter samme principper som almindelige jordfordelingssager. Dette indebærer, at der indgår en bred vifte af landbrugsspørgsmål vedrørende de enkelte ejendommers driftsformer og produktionen, behov for tillægsgjord og erstatningsarealer osv. samt spørgsmål i tilknytning til vejanlægget som arealafståelse til "vejkassen", servitutpålæg, adgangforhold etc. Når lodsejeforhandlingerne er på plads, formuleres resultatet som et frivilligt bindende, men tidsbegrænset tilbud fra lodsejerne til anlægsmyndigheden. Dette indeholder en oversigt over afgivne og modtagne arealer samt det endelige vederlag til ejeren. Samtlige

af disse tilbud og de tilhørende jordfordelingsplaner fremlægges herefter for anlægsmyndighedens godkendelse. Ekspropriationsbeslutningen danner herefter grundlag for den matrikulære berigtigelse. Denne metode har i undersøgelsesperioden været anvendt to gange.

D. Reduktion af markoverkørsler

Reduktionen i antallet af markoverkørsler er en sideeffekt af arronderingsforbedringen i jordfordelingssager. Der er altså ikke tale om, at reduktionen i disse indgår som en eksplicit målsætning med jordfordelingsarbejdet, men den er en positiv effekt af den selvstændige landbrugsmæssige målsætning om at reducere den interne transportafstand på landbrugsejendomme og ”trække udlodder hjem” til sammenlægning med andre i større markfelter. Herved reduceres ofte behovet for at bruge offentlig vej til transport mellem mark- og drifts- og avlsbygninger, hvorved der sker en overflødiggørelse af markoverkørsler til offentlig vej.

Ønsket om at have en kontrol med udviklingen i antal og brug af overkørsler til offentlig vej indgår dermed som et særligt hensyn i anden lovgivning. Eksempelvis kan der ved ansøgninger om sammenlægning af et stykke landbrugsjord med en eksisterende landbrugsejendom efter landbrugsloven nægtes tilladelse, hvis transport mellem det pågældende areal og ejendommens drifts- og avlsbygninger sker over en overordnet vejstrækning med særlig trafikintensitet¹¹). Eller hvis en markoverkørsel eller en eksisterende overkørsel i øvrigt ønskes anvendt til andre formål, fordrer det tilladelse fra de pågældende myndigheder (vejbestyrelser).

Baggrunden for disse bestræbelser er, at der gennem reduktion af overkørsler langs væsentligt benyttede vejstrækninger sker en forbedring af de sikkerhedsmæssige forhold på disse. Fjernelse af overkørsler reducerer muligheden for trafik på tværs af kørselsretningen, og reduktion i landbrugstrafikken fjerner langsomtkørende trafik fra vejssystemer beregnet til hurtigtkørende trafik.

Jordfordelingssagernes bidrag til trafiksikkerheden er således et indirekte, men aktivt bidrag, der enten kan have form af formel og reel nedlæggelse af markoverkørsler med myndighedsbehandling eller en reel overflødiggørelse, der ikke fjerner overkørslen formelt.

På tilsvarende vis kan trafiksikkerhedshensyn optræde ved DSB's strækningsanlæg. Når jordfordelingssager gennemføres i områder, hvor disse anlæg gennemskærer landbrugsstrukturen - ofte uden at der er gennemført jordfordeling i forbindelse med etableringen - vil der kunne ske en overflødiggørelse af eksisterende markoverkørsler. Dette har særlig betydning i forhold til de mulige hastigheder på de aktuelle banestrækninger, idet disse bl.a. afhænger meget af det faktiske antal overkørsler.

En udtømmende kvantitativ bedømmelse af omfanget af denne overflødigsgørelse af markoverkørsler blev i projektets forundersørgelsesfase fundet for ressourcekrævende at gennemføre for samtlige sager i undersøgelsesperioden. Der er derfor alene angivet enkelte sager til belysning af omfanget af denne overflødigsgørelse nedenfor og skrevet med petit.

I jordfordelingssagen "Tversted", j.nr. 4294, deltog 127 ejendomme, og der blev omlagt 466 ha. 15 ejendomme nedlagdes, og de repræsenterede en jordpulje på 159 ha. Jordfordelingssagen var rejst, fordi en kreds af lodsejere havde henvendt sig til et landinspektørfirma med dette formål. Baggrunden var, at der i nabolaget var gennemført en jordfordelingssag. Den oprindelige udskiftning var dårligt gennemført. Dette betød, at alle ejendomme havde fået fire lodder eller mere fordelt med størst mulig afstand. I forbindelse med jordomlægningerne blev ca. 20 markoverkørsler til kommuneveje overflødiggjort og fire markoverkørsler til hovedlandeveje. Vedrørende de sidste blev disse på planlæggerens initiativ til amtsvejvæsenet tilbudt nedlagt, men der blev ikke reageret.

I jordfordelingssagen "Nr. Rind", j.nr. 4330, deltog 62 landbrugsejendomme, og 194.5 ha. blev omlagt. Heraf udgjorde jord fra seks nedlagte landbrugsejendomme 84 ha. Jordfordelingssagen er rejst på grund af lodsejerønske udløst af en jordfordeling i nabolaget. Ved jordomlægningerne blev fem markoverkørsler til kommuneveje og fem markoverkørsler til hovedlandeveje overflødiggjort.

I jordfordelingssagen "Kvissel", j.nr. 4304, deltog 49 landbrugsejendomme, og der omlagdes 268 ha. Seks ejendomme blev nedlagt, og de bidrog til jordpuljen med 93 ha. Jordfordelingsområdet gennemskæres af Frederikshavn-Hjørring jernbanen med mange markoverkørsler, hvoraf en del blev overflødiggjort.

I forhold til nyanlæg af amtsveje fremgår af afsnittet foran om dette, at der er væsentlige forskelle mellem de enkelte amter. Bortset fra statsvejsproceduren anvendes kun jordfordeling ved vej- og strækningsanlæg i de amter, hvor der i forvejen er tradition for gennemførelse af jordfordelingsarbejde. Det er dog karakteristisk, at der blandt disse, særlig i Viborg Amt, er tradition for at anvende jordfordelingsinstituttet i relation til vejanlæg¹²⁾, hvilket også fremgår af afsnit 2.2.D foran. I forbindelse med generel reduktion af markoverkørsler ved eksisterende vejanlæg har Viborg Amt i undersøgelsesperioden taget initiativ til facadeforbedring gennem jordfordeling ved en eksisterende vejstrækning. Herudover er Viborg Amtskommune generelt interesseret i at medvirke i almindelige jordfordelingssager ved langs vejanlæg, der i trafikikkerhedsmæssig sammenhæng har betydning for amtet.

Jordfordelingssagen "Fiskbæk", j.nr. 4251 i Viborg Kommune og Amtskommune, blev startet på initiativ af Viborg Amtskommune og Vejdirektoratet. Disse ønskede en bestemt strækning af A-26 gjort mere trafikikker, hvilket omfattede udbygning og facadeforbedring gennem nedlæggelse af markoverkørsler. I jordfordelingssagen deltog 17 lodsejere, og der omlagdes 45 ha. Ved disse jordomlægninger blev 20 markoverkørsler overflødiggjort og samtidig nedlagt. Ingen ejendomme blev nedlagt. Viborg Amtskommune erhverver 1.4 ha. i sagen, der skal anvendes i forbindelse med vejanlægget. Amtskommunen udbetalte ca. 3000 kr. pr. nedlagt overkørsel til lodsejere, der gennem jordfordelingen medvirkede til dette. Denne udbetaling skete dog indirekte som led i køb og salg af de berørte arealer.

På tilsvarende vis gælder det for nedlæggelse af markoverkørsler ved jernbaneanlæg i jordfordelingssager. Det forekommer i de amter, hvor der i forvejen er tradition

for gennem jordfordelingsplanlægning at gennemføre omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme.

Se petitomtalen foran i afsnit 2.8.C., p. 174 af "Vildbjerg", j.nr. 4219.

Ved projektets interviewrunde af planlæggere i Sønderjyllands Amt, der foregik efter undersøgelsesperiodens udløb, fremgik, at DSB's distrikt Sønderjylland efter aftale med Jordbrugsdirektoratet/Tønder nu fast betaler 7.500 pr. ha. til lodsejere, der lader deres markoverkørsel ved en jernbanelinie nedlægge i jordfordelingssager. Baggrunden for dette vederlag er, at det som "smøremiddel" øger jordmobiliteten, da lodsejerne jo herudover får deres afståede/tilkøbte arealer afregnet til deres landbrugsmæssige værdi.

E. Byudviklingsspørgsmål

Planlægning på grænsen mellem by og land er traditionelt en af byplanlægningens vigtige opgaver. Ibrugtagning af landbrugsarealer til byvækstformål har været et centralt element i kommunale primærkommunale planlægningsopgaver, og det indgår derfor som et væsentligt element i projektet at klarlægge faktiske erfaringer med bearbejdning af byudviklingsspørgsmål i tilknytning til jordfordelingsinstitution, selvom disse kvantitativt er beskedne i forhold til den samlede jordfordelingsaktivitet.

Jordfordelingssagernes centrale kerne er køb og salg af jord ud fra forskellige målsætninger om en anden fordeling af landbrugsjorden. Denne metode er principielt anvendelig til en række andre formål, når der blot er klarhed over de aktuelle målsætninger, der kan have et planlægnings sigte.

Den mest umiddelbare anvendelse af jordfordelingsinstitutionen er at lade kommunalt ejede landbrugsarealer indgå som jordpulje i en traditionel jordfordelings-sag, hvor disse arealer kan anvendes til arronderingsforbedring og supplerende af og fordeling blandt eksisterende landbrugsejendomme. Sådanne arealer kan være erhvervet af primærkommuner som hele landbrugsejendomme til byudviklingsformål, men hvor anvendelse af disse til dette formål enten ikke omfatter alle arealer, eller denne anvendelse ikke længere er aktuel. Spørgsmålet om sådanne overflødigt erhvervede arealer til byudviklingsformål har også været aktualiseret af ændringen i byvækstens lokalisering, der har betydet, at der omkring en række bysamfund i løbet af 70'erne blev udlagt byudviklingsområder, som var for rummelige i forhold til behovet¹³).

I undersøgelsesperioden er der i alt forekommet eksempler på primærkommunalt afhændede arealer i 38 jordfordelingssager. Disse indeholder dog også mange eksempler på, at de kommunale myndigheder erhverver arealer til andet formål. Det generelle træk er, at planlæggeren i jordfordelingssagen er opmærksom på, hvor i jord-

fordelingsområdet det er muligt at "skaffe jordpuljer". Og hvis der er en sådan mulighed, søger han at inddrage denne i jordomlægningerne for at skabe en så varig løsning i området som muligt. I afsnit 2.6.C foran om jordomlægningerne sammen-sætning indgår disse kommunalt ejede arealer i opgørelserne over offentligt formid-lede jordpuljer.

Jordfordelingssagen "Romalt Enge", j.nr. 4254 i Aarhus Amt, Randers Kommune, opstod, fordi en række landbrugsejendomme blev omfattet af byudvikling, men hvor der opstod "restjord". En del af ejendommene var opkøbt af Randers Kommune, der i jordfordelingssagen afhænder 11 ha. til jordpul-jen. Ligeledes afhænder den statslige jordfond 6 ha. I sagen deltager i øvrigt 17 ejendomme, og der omlægges 61 ha.

Der findes enkelte eksempler i undersøgelsesperioden på, at primærkommunale be-hov for arealer har udløst en jordfordelingssag, der har fremskaffet arealer til by-udvikling. Eksemplerne herpå er få og er kun forekommet i 14 af de gennemførte jordfordelingssager i perioden. Den væsentligste grund hertil er for det første, at langt de fleste jordfordelingssager udelukkende foregår i det åbne land og langt fra egentlige byudviklingsinteresser på byranden. Men det hænger antagelig også sam-men med, at kommunerne for det første kun i begrænset omfang er opmærksom på mulighederne og for det andet, fordi prisdannelsen ved erhvervelse af jord til byud-viklingsformål påvirkes af "forventningsværdien" ved eventuelle fremtidige jord-prisstigninger¹⁴). Endelig fordrer det, at der er en "jordpulje" til stede under en eller anden form.

Jordfordelingssagen "Byllerup", j.nr. 4194 i Sønderjyllands Amt, blev rejst på initiativ af Tinglev Kommune, fordi denne ønskede jord til byudvikling fra en aktiv heltidslandbrugsbedrift. I et samar-bejde med Jordbrugsdirektoratet/Tønder købte kommunen en landbrugsejendom i det åbne land og overlod bygningerne til den "udflyttede" landmand, mens arealerne i alt 35 ha. overgik til jordforde-lingen. Gennem denne blev der samlet et areal omkring disse bygninger, mens de arealer, der var ud-lagt til byudvikling - 1 ha. - blev erhvervet af kommunen. I jordfordelingssagen deltog 49 ejendomme, og 312 ha. blev omlagt. To ejendomme med i alt 40 ha. blev nedlagt.

Jordfordelingssagen "Hvidsten", j.nr. 4328 i Aarhus Amt, blev rejst på initiativ af Landbrugets Kon-sulenttjeneste på baggrund af behovet for arronderingsforbedring som følge af gennemskærende strækingsanlæg, ejendomme med harmoniproblemer i husdyrholdet og mange nedlægningstruede landbrug. I jordfordelingssagen samarbejdes med Purhus Kommune, der afhænder 9 ha. til jordforde-lingsområdet, mens den andetsteds erhverver 7 ha., der ønskes sikret til byudviklingsformål. I øvrigt deltog 59 ejendomme i sagen, og der blev omlagt 256 ha. 14 ejendomme med i alt 137 ha. blev nedlagt.

Jordfordelingssagen "Ullerup", j.nr. 4229 i Sønderjyllands Amt, blev rejst på initiativ af Sundeved Kommune, der havde behov for arealer til byudvikling af Ullerup by. En jordfordelingssag var mulig, fordi Ullerup Menighedsråd kunne afgive 15 ha. til jordpulje og erstatningsjord. I jordfordelingssa-gen deltog 14 ejendomme, og 78 ha. blev omlagt. To ejendomme med i alt 12 ha. blev nedlagt.

Som supplement til diskussionen af de faktiske erfaringer med inddragelse af byud-viklingsspørgsmål i jordfordelingssager kan nævnes, at der i undersøgelsesperioden i enkelte sager optræder kommunale arealerhvervelser, der ikke eksplicit angår

byudviklingspørgsmål på grænsen mellem land og by. Der er tale om mindre arealerhvervelser, der kan udgøre rammen for etablering af primærkommunale punkt- eller strækningsanlæg til forskellige eksempelvis rekreative formål. I det omfang, det er muligt for kommunen at træffe beslutning om arealerhvervelser til veldefinerede mindre formål inden for jordfordelingssagens tidsrammer, søges sådanne dispositioner ofte inddraget af planlæggeren under jordfordelingens jordomlægninger.

Jordfordelingssagen "Sønderholm", j.nr. 4292 i Nordjyllands Amt, foregik i et område med overvejende planteavlbedrifter med ingen eller begrænset husdyrhold. Der deltog 41 ejendomme, hvoraf de 11 var ejet af Aalborg kommune, der afhændede overflødig erhvervede arealer, der var påtænkt byudvikling. Der blev i alt omlagt 145 ha. Aalborg Kommunes parkforvaltning deltog som aktiv part i omlægningerne i sagen, der bl.a. medførte, at der blev udlagt og fraskilt arealer til etablering af stianlæg langs Hasseris Å.

I jordfordelingssagen "Øster Tørslev", j.nr. 4279, deltager 59 ejendomme, og 142 ha. omlægges. Seks ejendomme med i alt 44 ha. nedlægges I jordfordelingen deltager en større kommunalt ejet ejendom (Nørhald Kommune), der efter supplerig og arronderingsforbedring afhændes og finansierer køb af anden landbrugsejendom uden for jordfordelingen, der ligger bedre for byudvikling i byen. Herudover deltager kommunen med køb af allerringeste engarealer til rekreative formål i form af skydebaner og hundeførerbane.

I en enkelt sag i undersøgelsesperioden har der været et så aktivt primærkommunalt engagement i jordomlægningerne, at kommunen direkte var repræsenteret med et medlem i lodsejerudvalget. Dette peger på, at når der i praksis forekommer meget væsentlige byudviklingsinteresser, er det muligt at ændre og tilpasse planlægningsprocessen til dette.

Jordfordelingssagen "Tjæreborg 79", j.nr. 4209, blev indledt på initiativ af Jordbrugskommissionen i Ribe Amt. Udgangspunktet var, at kommunen ønskede at afhænde overflødig erhvervede arealer. Det var karakteristisk for jordfordelingsområdet, at der var en dårlig arrondering i kraft af oprindelig dårlig udskiftning og forudgående årtiers strukturudvikling, samt at det lå i nærheden af byområderne Esbjerg og Tjæreborg. I jordfordelingssagen deltog 181 ejendomme, og der blev omlagt 635 ha. Heraf blev 314 ha. afhændet af Esbjerg Kommune, der til gengæld andetsteds købte 39 ha. Der blev nedlagt i alt 18 ejendomme, der i alt bidrog med 192 ha. Heraf var en del dog ejet af Esbjerg Kommune. Den primærkommunale deltagelse i jordfordelingssagen indebar, at Esbjerg Kommune var repræsenteret i lodsejerudvalget med en person. Herudover blev mulighederne for kommunens deltagelse lettet betydeligt, da Esbjerg Kommune tidligt vedtog en principbeslutning om at afhænde alt landzoneareal til jordfordelingens prisniveau og køb af byzonearealer til 30 kr./m².

F. Fredningspørgsmål

Inddragelse af fredningspørgsmål i jordfordelingsarbejdet kan som principielt diskuteres indledningsvis i afsnit 2.8 både ske som kontakt til fredningsmyndighederne vedrørende afklaring af spørgsmål omkring naturfredningslovgivningens rækkevidde over for den fremtidige brug af arealer til forskellige formål og som disse myndigheders direkte deltagelse som lodsejer i forbindelse med køb og salg af landbrugsjord.

Den mest almindelige situation er, at når naturfredningslovens forskellige beskyttelsesbestemmelser er aktuelle, inddrages disse som forudsætninger for de jordomlægninger, der aftales i forhandlingerne om ændrede ejerrelationer til de involverede arealer. Dette sker via planlæggerens faglige kendskab til indholdet i disse på samme måde som hans ekspertviden inden for arealregulering og fast ejendoms retsforhold i almindelighed. I denne sammenhæng sker det dog ofte, at planlæggeren forhåndskontakter amtsfredningskontoret for at afklare spørgsmål vedrørende afgrænsning af eksempelvis §43-områder o.l. forhold¹⁵). Denne uformaliserede kontakt har i enkelte jordfordelingssager i undersøgelsesperioden udviklet sig til et egentligt samarbejde om, hvorledes fredningshensynene kunne sikres bedst muligt i relation til landbrugsinteresserne.

Jordfordelingssagen "Trynmosen", j.nr. 4288 i Hirtshals og Sindal Kommune, udløstes af et amtskommunalt ønske om at sikre nogle §43A-områder. På initiativ af lodsejerne - hvoraf en var medlem af Nordjyllands amtsråds udvalg for teknik og miljø, søgtes rejst en jordfordelingssag. Jordfordelingssagen foregik i et område med oprindelig dårlig udskiftning og karakteriseret af mange tidligere moselodder. Herudover var der i området ejendomme med harmoniproblemer, og arronderingen var påvirket af foregående årtiers strukturudvikling.

I samarbejde med amtets fredningskontor forsøgte planlægger og lodsejerudvalg at samle de landbrugsmæssigt udnyttede arealer, der som flige har "stukket" ud i mosen. Hensigten hermed var at samle disse og tillægge dem ejendomme, der ikke ville udnytte disse intensivt. Herefter skulle der være klare grænser mellem den landbrugsmæssige udnyttelse og mosen - grænser som i flere tilfælde falder sammen med ejendomsgrænserne. Intentionen har været at skabe "varige demarkationslinier" mellem landbrug og §43A-områder på dette sted. På undersøgelsestidspunktet kunne der ifølge amtsfredningskontoret konstateres en visuel forbedring af naturrandsområderne, men det påhviler stadig amtet at sikre en pleje af området, da dette ellers i løbet af kort tid vil blive uigennemtrængeligt. I jordfordelingssagen deltog i øvrigt 142 lodsejere, og der blev omlagt 260 ha. Tre ejendomme blev nedlagt, hvilket bidrog med 39 ha. til jordpuljen. Sindal Kommune deltager også og afhænder ca. 1 ha.

Et tilsvarende samarbejde fandt også sted i jordfordelingssagen "Sandmosen", j.nr. 4267. Se om dette foran i afsnit 2.7.F p. 164.

Den anden situation, hvor fredningsmyndighederne optræder som jordkøbere og sælgere i jordfordelingssagen, optræder ikke i undersøgelsesperioden. Dette skyldes, at jordfordelingsinstituttet som planlægningsmetode ikke kan håndtere denne problemstilling, men derimod at fredningsmyndigheder på amtsplan ikke har nogen mulighed for at optræde som jordkøbere og sælgere. Ganske vist kan de regionale fredningsmyndigheder med udgangspunkt i en almindelig fredningskendelse efter naturfredningsloven erhverve adkomst på arealer, men dette er en usmidig procedure, og der er ikke afsat penge til formålet. I en række sager i undersøgelsesperioden er amtskommunale myndigheder i kraft af planlæggerens intuition for samlede løsninger blevet søgt inddraget som jordkøbere, men det har ikke været muligt at gøre i praksis.

I jordfordelingssagen "Råby Kær", j.nr. 4275 i Nørhald Kommune i Aarhus Amt, indgik jordomlægninger i et inddæmmed område på nordvest-siden af Randers Fjord. Området er i regionplanen for

Aarhus Amt udlagt som naturbeskyttelsesområde og udpeget som RAMSAR-konventionsområde. Amtsfredningskontoret blev tilbudt at købe polderne i området, der havde ringe landbrugsmæssig værdi, og udtrykte positivt, at dette ville være hensigtsmæssigt, men havde ingen penge til formålet. I øvrigt deltog 76 landbrugsejendomme i jordfordelingsagen. 275 ha. blev omlagt, og 8 ejendomme med i alt 69 ha. blev nedlagt.

På statsligt plan råder Miljøministeriet dog over muligheder for opkøb af arealer efter "Lov nr. 230" til sikring af de rekreative og landskabelige værdier i områder, hvor en fredning ikke er tilstrækkelig¹⁶). Der er imidlertid på trods af lovgivers intentioner herom ikke udviklet nogen tradition for samarbejde mellem Miljøministeriets opkøbsadministration og jordfordelingsarbejdet i praksis, hvilket ses af, at der i undersøgelsesperioden ikke optræder eksempler på dette. Dette skal primært tilskrives den manglende landbrugsministerielle strategi for udvikling af jordfordelingstraditionen og det forhold, at planlægningsmetoden betragtes som en snæver landbrugsstøtteordning¹⁷).

I en enkelt sag "Vostrup", j.nr. 4388, har Miljøministeriet dog med hjemmel i "Lov nr. 230" opkøbt arealer til naturgenopretningsformål. Se petit-omtalen af denne sag foran i afsnit 2.7.F p. 164.

Den stigende politiske bevågenhed omkring det åbne lands miljøproblemer betyder dog, at der antagelig vil være en stigende interesse for netop at lade såvel amtskommunale fredningsmyndigheder som en "egentlig statslig naturfond" indgå som arealerhverver i naturbeskyttelsesarbejdet¹⁸). Ligeledes søger udviklingsarbejdet i Sønderjyllands Amt om fredningen af Tønder-Marsken direkte at inddrage jordfordelingsarbejdet som element i en særlig lovgivning for herved at give muligheder for samtidig rationel landbrugsdrift i området.

G. Kirkemyndigheder

Når folkekirkelige myndigheder er interessante i en jordfordelingssammenhæng, skyldes det, at Den danske Folkekirke er en af Danmarks største jordbesiddere. Folkekirkens faste ejendomme omfatter arealer på i alt 21.000 ha., hvilket svarer til et område på størrelse med Møn, hvoraf den altafgørende del arealmæssigt udgøres af landbrugsejendomme¹⁹).

Baggrunden for dette forhold er historisk. De præstegårde og jordtilliggender, der var tilknyttet præsteembederne på landet, udgjorde udover at være tjenestebolig og så grundlaget for at sikre præsten et rimeligt udkomme. Siden 1920, hvor menighedsrådene overtog administrationen af de faste ejendomme, der var tilknyttet præsteembederne, er disse i stigende grad blevet bortforpagtet. I perioden siden har det været et uafklaret spørgsmål, hvorvidt Folkekirken generelt skulle afhænde disse jorder. På den ene side har det været hævdet, at de betød væsentlige administra-

tionsudgifter for den folkekirkelige administration, og at vedligeholdelsesudgifterne betød et forvrænget billede af Folkekirkens økonomi. På den anden side har det været og er et ønske fra mange menighedsråd fortsat at eje disse ejendomme, da bortforpagtning af disse umiddelbart giver en indkomst til menighedsrådet. Omvendt tilfalder salgsprovenuet ved bortsalg provstiet og ikke det pågældende menighedsråd. Dette sidste forhold fører til, at menighedsrådene har et stærkt incitament til at undlade afhændelse af præstegårdsjorden, selvom de lokale landbrugsstrukturelle forhold i særlig grad tilsiger, at det burde ske²⁰).

I jordfordelingssager i almindelighed deltager kirkemyndighederne derfor, når de har ejendomme i jordfordelingsområdet som almindelig lodsejer og forbedrer arronderingen for deres ejendom gennem frasalg af fjerntliggende og tilkøb af nærmere liggende arealer. Imidlertid har præstegårdsjorder dog spillet en ikke uvæsentlig rolle som jordpuljeformidler i enkelte gennemførte jordfordelingssager i undersøgelsesperioden. I det omfang, der kan træffes beslutning om ensidig afhændelse af præstegårdsjorder uden tilkøb af andre, kan disse arealers tilstedeværelse enten gøre sagen mulig eller generelt øge jordmobiliteten i området.

Jordfordelingssagen "Ullerup", j.nr. 4229, og omtalt foran i afsnit 2.8.E p. 179 blev netop muliggjort, fordi det lokale menighedsråd afhændede 15 ha. til jordpuljen.

I "Budum-Als", j.nr. 4241, der er omtalt i afsnit 3.3 p. 202 som eksempel på en jordfordelingssag, hvori der indgår bearbejdningen af mange forskellige arealanvendelsesspørgsmål, bidrager Als Menighedsråd med ensidig afhændelse af 16 ha. til forbedring af jordmobiliteten.

Beslutningsproceduren for de folkekirkelige myndigheders deltagelse i jordomlægningerne i jordfordelingssagen blev fremhævet af respondenter i projektets interviewrunde og spørgeskemaindsamling som et stærkt besværliggørende element i forhandlingsprocessen i jordfordelingssagen²¹). Forud for blot en beslutning om jordbytte som almindelig lodsejer skal der iværksættes en omfattende høringsrunde. Planlæggerens forespørgsel til menighedsrådet om køb, salg eller bytte²²) resulterer i behandling og indstilling i følgende organer/udvalg: Præstegårdsudvalg, menighedsråd, provsti, stift, stiftets tilsynsførende og Kirkeministeriet og tilsvarende tilbage med orientering vedrørende trufne beslutninger.

H. Sønderjysk eksperimentalpraksis

Inden for alle former for samarbejde mellem jordfordelingsindsats og andre offentlige myndigheder er der eksempler fra Sønderjyllands amt, hvilket fremgår af afsnittene foran med eksempler på gennemførte jordfordelingssager.

Baggrunden for dette skal søges i den særlige administrative struktur, der findes i

Sønderjylland på det landbrugsministerielle område, med et regionalt kontor i amtskommunen²³). Dette betyder, at Jordbrugskommissionen er udstyret med regional sekretariatsbetjening, og hvor samme kontor råder over egen jordfundsadministration til forbedring af forholdene for det sønderjyske landbrug. Denne særlige forvaltningsstruktur indebærer, at jordfordelingsaktiviteten via regional kortlægning af behovet og invitation til samarbejde med andre offentlige myndigheder får en særlig placering i den samlede planlægningsindsats i det åbne land.

Dette har givet grundlaget for formuleringen af en særlig regional landbrugspolitisk tradition²⁴), hvor Jordfondens arealerhvervelser og -afhændelser bliver et vigtigt element i den strukturfremmende indsats for amtets landbrugserhverv. Det helt centrale realiseringsinstrument heri er jordfordelingsaktiviteten, men også mindre mageskifter, men med tilsvarende planlægningsogte kan spille en væsentlig rolle. Dette udviklingsarbejde i Sønderjyllands regionale landbrugsadministration falder formelt set uden for den del af projektets undersøgelsesmateriale, som udgøres af formelt rejste jordfordelingssager i perioden 79-84. Imidlertid inddrages det i foreliggende fremstilling, fordi udviklingsarbejdet udspringer af det regionale jordfordelingsarbejde i Sønderjylland i undersøgelsesperioden, og fordi der via interviewrunden blev indsamlet materiale herom. Set i sammenhæng med forskningsprojektets målsætning rummer disse sønderjyske bestræbelser nogle særlige innovative og perspektivrige udviklingselementer²⁵).

- *Opbygning af jordpuljer til jordfordelingssager gennem jordfondens arealopkøb på baggrund af regional temakortlægning
- *Etablering af "varslingstjeneste" for salg af ejendomme i kortlagte jordfordelingspotentielle områder
- *Handlingsplaner for landbrugsområder med særlige problemer
- *Handlingsplaner for landbrugsområder med svag ejendomsstruktur
- *Etablering af "Det sønderjyske Landboforum"
- *Realiseringsorienteret planlægningsamarbejde med Sønderjyllands amtskommune om marginaljordsprojekter
- *Udvikling af strategier for tilpasset landbrugsdrift i fredede områder

Fig. 2.8.3: *Oversigt over særlige initiativer af udviklingskarakter med udgangspunkt i jordfordelingsarbejdet i Sønderjylland.*

I afsnit 2.3 foran om planlægningsprocessen blev den særlige sønderjyske **temakortlægning** beskrevet i forbindelse med forundersøgelsesarbejdet ved gennemførelse af jordfordelingssager. Denne temakortlægning har i et udviklingsperspektiv flere sideordnede funktioner.

For det første udgør den grundlaget for Jordfondens arealerhvervelser med henblik

på aktuelle eller potentielle jordfordelingssager. Ved hjælp af opkøb af strategisk beliggende arealer og ejendomme i disse områder kan Jordfonden opbygge "de nødvendige jordpuljer" til senere jordfordelingssager. Dette betyder, at jordpuljerne ikke som i resten af landet næsten udelukkende består af "overskudsjord" fra ejendomme, der nedlægges som selvstændige landbrugsejendomme.

For det andet indeholder temakortlægningen et "udadvendt varslingssystem", dels til andre offentlige myndigheder i amtet, der herved får bedre tid til at tage stilling til eventuelle interesser, der kan udløse opkøb af arealer i de jordfordelingspotentialle områder, dels til landbrugets konsulenttjeneste, ejendomsmæglere etc. Disse kan have interesse i at orientere Jordbrugsdirektoratet, hvis et generationsskifte på en landbrugsejendom er under forberedelse, eller en ejendom bliver til salg.

Udarbejdelse af særlige **handlingsplaner** er aktuelt i områder, hvor det er hensigten at sikre en fortsat rationel drift af landbrugsarealerne **under hensyn** til de specielle forhold, der måtte være i området. Dette kan være særlige topografiske forhold, naturbeskyttelsesinteresser og lignende. Målet med handlingsplaner er flerstrengt. Dels udarbejdes de i samarbejde med jordbrugskommissionerne og relevante offentlige myndigheder og har dermed et tværsektorielt sigte, dels udgør de et administrationsgrundlag for de forskellige love og i særlig grad landbrugsloven, hvor det regionale landbrugsministerium er involveret i sagsbehandlingen. I forhold til det sidste betyder det, at handlingsplanerne udgør grundlaget for Jordbrugsdirektoratets afhændelse og erhvervelse af Jordfondens arealer og i tilknytning hertil administrationen af statens forkøbsret efter udlånsloven. Ligeledes opstiller handlingsplanerne retningslinier for behandlingen af sager efter landbrugsloven og anden landbrugslovgivning.

Der er udarbejdet en særlig handlingsplan for landbruget på **Rømø**. Denne bygger på indsamlet datamateriale om den lokale landbrugsstruktur, der afbildet på særligt kortgrundlag og angiver, hvilket område der vil kunne videreudvikles strukturmæssigt, og hvilke områder på øen der reelt bliver opgivet og dermed forbeholdt hobby- og fritidsbetonet landbrugsdrift. Dette anvendes af jordbrugskommissionen som grundlag for stillingtagen ved behandling af sager efter landbrugsloven i området. Ligeledes på basis heraf kan Jordfonden supplerende prioritere, på hvilke områder af øen der skal laves en særlig strukturindsats med arealopkøb og eventuelt fulgt op med en jordfordelings-sag.

Der er ligeledes udarbejdet en handlingsplan for **Mandø**. Udgangspunktet har været, at en fortsat affolkning truer det samlede ø-samfund. Som følge af et lokalt initiativ, der sigter mod at fastholde befolkningsgrundlaget er Jordbrugsdirektoratet derfor gået ind i udarbejdelsen af en særlig handlingsplan for øen, der hviler på gennemførelse af en strukturfremmende indsats over for øens landbrug, der indebærer, at dette fortsat vil være underlagt en rationel drift. Midlet til at gennemføre denne plan er foretagne jordopkøb og en jordfordelingssag rejst i 1986. Til at bidrage med politisk opbakning bag planen er nedsat et koordinationsudvalg med repræsentanter for jordbrugskommissionen, Ribe Kommune, Ribe Amt, Sammenslutningen af Ø-samfund og de lokale Ø-samfund. Under dette koordinationsudvalg arbejder et traditionelt lodsejerudvalg med planlægningen af en jordfordelings-sag.

På tilsvarende vis er der tradition for udarbejdelse af **handlingsplaner** i områder med **svag ejendomsstruktur**. Der er tale om, at jordfondsarealer afhændes til strukturforbedrende indsats for et mindre antal ejendomme, der udover en eventuel samtidig arronderingsforbedring opnår en væsentlig nettosupplering af deres jordtilliggende, der gør disse bedre egnede til at klare sig og overleve landbrugets strukturudvikling. Der er altså tale om en strukturforbedrende indsats, der opererer med brug af offentligt ejede jordpuljer til at gennemføre forbedringer og den eventuelle nødvendige mobilitet af jord. Imidlertid er de ikke store nok og med det tilstrækkelige antal dynamiske ejendomme til at kunne gennemføres som kendelsessager i jordfordelingslovens forstand²⁶).

I tidsrummet omkring projektets undersøgelsestidspunkt (forår 86) var der en sådan planlægning i gang i tre områder i Sønderjyllands Amt. I Rudbøl, hvor realiseringen dog afventede den igangværende afklaring omkring Tønder-Marsk Fredningen (se nedenfor), og i Lundmark og Skærbæk. I **Skærbækengene** er perspektivet, at en målrettet administration af landbrugsloven vil kunne overflødiggøre en eventuel kommende fredning. Der samarbejdes med Fredningskontoret, der ønsker et gammelt dige sikret og fortsat afgræsset. Gennem målrettede jordomlægninger søges amtskommunens arealer samlet langs sommerdiget. Jordbrugsdirektoratet søger andetsteds at samle pløje-jordsarealer, mens der samles arealer til det nævnte græsningsformål. Disse sidste afhændes så til private institutioner og foreninger, der har tradition for at leje ud til græsningsformål.

Til at skabe politisk opbakning og consensus i bred forstand på amtsniveau er der omkring denne sønderjyske udviklingsstrategi skabt et særligt **"sønderjysk landboforum"**. Det regionale Jordbrugsdirektorat tog i forbindelse med formuleringen af udviklingsstrategien initiativ til afholdelse af møder mellem de regionale aktører - myndigheder og organisationer - med interesser omkring udviklingen i det åbne land²⁷). Dette forum fungerer som et samarbejdsforum mellem landbrugserhvervets ønsker og den fysiske planlægnings myndigheder og bidrager herved til skabelsen af den politiske forståelse for, at samarbejde er nødvendigt for at løse konkrete problemer. Med den officielle politiske opbakning bag dette landboforum skabes der herved et frugtbart samarbejds-klima på teknikerniveau til forberedelse af særlige initiativer og til uformelle kontakter i al almindelighed.

Miljøministeriets marginaljordspolitik har resulteret i en række udviklingsprojekter, der tog sigte på at indsamle materiale om problematikken vedrørende de marginale jorder. Disse projekter havde udelukkende udredningskarakter²⁸). I løbet af 87 igangsættes antagelig yderligere udviklingsprojekter i Miljøministeriet, men hvor nogle skal realiseres som planlægning i skala 1:1. Blandt disse er to projekter ledet af Sønderjyllands Amtskommunes tekniske forvaltning, men som følge af initiativer i Det sønderjyske Landboforum i samarbejde med Jordbrugsdirektoratet i Tønder. Det ene projekt bliver i et område, hvor grundvandsressourcen ønskes beskyttet, mens det andet er et forsøg på at gennemføre en ekstensivering af vandløbsnære arealer. I begge tilfælde bliver realiseringsinstrumentet anvendelsen af Jordfondens

og eventuelle andre myndigheders eller institutioners muligheder for arealerhvervelser i sammenhæng med jordfordelingsplanlægning udført af Jordbrugsdirektoratet i Tønder.

Et afdrænet område "Mjels-Bundsø" på nordspidsen af øen Als i Sønderjyllands Amtskommune og Nordborg Kommune er udset til at være det ene forsøgsområde. Dette konkrete projekt er inden for landskabstypen "tørrelagte søer og fjorde". Problemet er her, at jordbundskvaliteten er ringe, og på grund af behovet for en nydræning for fortsat at sikre rationel planteavl forlades disse arealer med fare for at springe i krat m.v. Som led i en naturgenopretning foreslås det 220 ha. tidligere fjord- og søområde retableret, således at der gendannes to sammenhængende ferskvandssøer med et overfladeareal på 200 ha. omkranset af en bredzone med varierende bredde og karakter. Projektet har som mål at skabe et rekreativt område i et relativt tæt-befolket område, og det er muligt, fordi der vil være store grundvandsmængder til rådighed i området. En særlig handlingsudløsende problematik er faren for saltvandsindtrængning som følge af vandforbrug til husholdning og industri og til sænkning af grundvandsstanden i de afdrænedede områder. Strategien er, at Jordfonden gennem anvendelse af udlånslovens mulighed for forkøbsret erhverver så mange arealer som muligt i området og i umiddelbar nærhed heraf. Herefter kan en jordfordeling formidle erstatningsarealer til ejerne af de arealer, der afstås²⁹⁾.

Det andet område er beliggende ved Surbæk, der er en del af Vidå-systemet. På en strækning af 39 km ønskes gennemført en naturgenopretning, der indebærer en ekstensivering af de vandløbsnære arealer. Projektet skal opstille en handlingsplan, der indebærer realisering af projektet gennem bl.a. en jordfordelingsplan, som sigter mod at fremskaffe erstatningsarealer til landmænd, der afstår jord i omdrift i å-dalen³⁰⁾.

Gennemførelsen af "Tønder Marsk-Fredningen"³¹⁾ har rejst en række spørgsmål omkring den fremtidige landbrugsmæssige drift og vedligeholdelse af landbrugsarealerne. Den i fredningsbestræbelserne ønskede arealanvendelse er til en vis grad uforenelig med den nuværende landbrugsdrift, der vil betyde sænkning af vandstanden og fortsat opdyrkning af græsningsarealer. Den nødvendige afgræsning kan ikke sikres med de nuværende landbrugsbedrifter i området, da der også indgår veterinære hensyn i sagen. Det regionale jordbrugsdirektorat indgår derfor i et samarbejde med Miljøministeriets Fredningsstyrelse om, hvorledes disse problemer kan løses sammenhængende³²⁾. Omdrejningspunktet i denne løsning er, at der med udgangspunkt i den sønderjyske jordfordelings- og jordfondstradition søges samlet arealer til fortsat rationel drift, samtidig med at der i de enkelte delområder (kåge) sikres en bestemt mængde arealer til afgræsning. En sådan løsning vil være i overensstemmelse med og understøtte fredningens formål.

I. Sammenfatning

Det er et karakteristisk træk ved jordfordelingsplanlægning gennemført i praksis, at denne "presser" på for at inddrage flere forhold i de samlede jordomlægnings, end det oprindeligt har været tilfældet med jordfordelingsloven, der i en snæver bedømmelse af lovens formål alene sigter mod at skabe en bedre arrondering mellem deltagende landbrugsejendomme.

Planlægningsmetodens kerne, hvor arealer omlægges til den bedste og mest hensigtsmæssigt opnåelige forhandlingsløsning mellem de lokale interessanter i den aktuelle beslutningsarena, gør, at der lokalt udvikler sig en tradition for og vilje til at "løse så mange ting som muligt" i planlægningsprocessen. Konkret vil det sige stillingtagen til og forsøg på løsning af de konkrete arealorienterede landbrugsstrukturelle problemer, der måtte være i netop dette specifikke landbrugsområde, og som vil kunne løses via arealomlægninger mellem en flerhed af landbrugsejendomme. I det omfang, der optræder lokaliserbare arealinteresser af en anden art, som har en sådan karakter, at de vil kunne spille med i planlægningsprocessens køb, salg og omlægninger, viser praksis i undersøgelsesperioden, at disse søges inddraget aktivt i jordfordelingsplanlægningen. Dette drejer sig om alle typer af offentlige anlægsinteresser, byudviklingsinteresser og i et vist omfang naturbeskyttelsesinteresser. Ligeledes søges alle muligheder ofte undersøgt for at fremskaffe den nødvendige jordpulje til at igangsætte planlægningsprocessen.

Baggrunden herfor er, at forhandlingsplanlægningen lægger op til at efterlade lokalområdet i den bedst mulige harmoni, efter at processen er slut. Samtidig er den lokale tilfredshed både hos lodsejere og offentlige myndigheder med interesser i arealanvendelsen det vigtigste værktøj i en planlægningstradition, der i så fremskreden grad hviler på frivillig deltagelse.

Denne vilje til at inddrage flere elementer i forhandlingerne end det rent arronderingsoptimerende er at finde i praksis over hele landet. Imidlertid er der forskel på, i hvilket omfang det er gennemført i praksis i undersøgelsesperioden. Den store forskel findes mellem Sønderjylland og de øvrige jyske amter.

I Sønderjylland har den i forvejen meget udstrakte tradition for samarbejde med andre offentlige myndigheder resulteret i en række udviklingsbestræbelser med henblik på at tildele jordfordelingsplanlægningen i bred forstand en langt mere central placering i den regionale åben-land strategi.

I resten af landet er det meget varierende og delvis afhængig af, hvilken planlægger der gennemfører forhandlingerne i jordfordelingssagen. Det generelle billede er, at bortset fra vejanlæggene og de statsligt ansatte planlæggere har der i undersøgelsesperioden været søgt realiseret en prioriteringsstrategi, der begrænsede mulighederne for at inddrage visse forhold omkring offentlige myndigheders deltagelse, medmindre disse deltager med afgivelse af jord til jordfordelingen.

På trods af at jordfordelingsarbejdet kun har sigtet mod arronderingsforbedring mellem landbrugsejendomme, er der alligevel via en decentral indsats fra planlæg-

gerside og via lodsejerudvalg og jordbrugskommission udviklet en tradition for at medinddrage offentlige myndigheders arealomlægningsinteresser. Det dokumenteres foran, at der i undersøgelsesperiodens jordfordelingssager i et ganske vidt omfang er sket bearbejdning af en mangfoldighed af "konflikter" om arealanvendelser eller sikring af, at anden planlægning har kunnet gennemføres.

En foreløbig sammenfatning på mulighederne i praksis for at inddrage perspektiverne, der vedrører offentlige myndigheders arealinteresser må derfor være, at det er muligt at anvende jordfordelingsinstrumentet til et integreret redskab for realisering af særlige anlægs- eller andre planlægningsinitiativer, hvis en række forudsætninger er til stede.

For det første fordrer det basalt, at jordfordelingssager råder over en rimelig jordpulje, der kan være offentligt formidlet gennem arealafståelse fra Jordfond, kommune/amt eller fremskaffet via opkøb af arealer fra nedlagte landbrugsejendomme.

For det andet er betingelsen, at de offentlige myndigheder kan optræde med tilnærmelsesvis den samme beslutningseffektivitet, som de private lodsejere skal opvise i jordfordelingssagen. Dette nødvendiggør dog som udgangspunkt, at de pågældende myndigheder kender til jordfordelingssagernes indhold og metode, samt de smidige fordele ved at deltage heri. Men det fordres i lige så høj grad, at de pågældende myndigheder gennem enten planlægning eller særlige beslutninger med hensyn til budget eller anlægsinitiativers tilrettelæggelse arbejder aktivt på at udnytte jordfordelingsinstituttets muligheder. Disse forhold fra praksis peger således i retning af, at en udvidelse af jordfordelingsinstituttets muligheder ikke fordrer de store lovinitiativer, men snarere nødvendiggør en offensiv satsning på information om disse muligheder.

3. FÆLLESTRÆK VED PRAKSIS

3.1 Indledning

I dette afsnit vil der blive foretaget en diskussion og sammenfatning af de resultater, som fremgår af afsnittene i rapportens del 2 og kan karakteriseres som "fællestræk ved praksis".

Denne sammenfatning er struktureret således, at først gennemgås og diskuteres de faktorer, der påvirker jordmobiliteten i et område og dermed også, hvilke betingelser der skal være til stede, for at der overhovedet kan gennemføres en jordfordelings-sag.

Herefter beskrives forskellige planlægningsmodeller for jordfordelingspraksis, der teoretisk kan udledes af de undersøgte jordfordelings-sagers indhold og organisation.

Forhandlingsprocessen i virkelighedens verden har en sådan karakter, at drevne planlæggere ofte siger, at der "ikke er to jordfordelingssager, der ligner hinanden". Dertil er de for forskellige med hensyn til proces og indhold. Alligevel voves forsøget i dette afsnit, hvor der på baggrund af projektets erfarings- og dataindsamling søges givet et billede af, hvorledes "planopbygningen" foregår opdelt i forskellige vigtige faser. Dette generaliserede billede bygger således på en tilstræbt forenkling af virkelighedens forhandlingsproces, for herved at kunne lave en systematisk beskrivelse af planlægningsprocessen i denne.

Endelig diskuteres afslutningsvis forholdet mellem den centrale styring og den de-centrale planlægningsproces, der foregår omkring jordfordelingsarbejdet.

3.2 Årsagssammenhæng omkring jordmobilitet

Det centrale begreb i planlægningsprocessen i jordfordelingssagerne er jordmobilitet. Herved adskiller jordfordelingssagerne sig fra de almindelige enkeltsager i landbrugslovens administration, hvor der eksempelvis kun fokuseres på omlægning af et eller flere arealer mellem to ejendomme, der så skifter ejer. Jordmobilitet karakteriserer en situation, hvor omlægninger af jorder inddrager flere ejendomme, og hvor en større "bytteproces" indebærer, at det samlede jordtilliggende til en ejendom kan overføres til forskellige ejendomme afhængig af lodopdeling og placering, samt at lodder tilhørende flere forskellige ejendomme kan sammenlægges og gives andre former og ejere - eventuelt færre.

Skabelsen af jordmobilitet i et område er derfor en vigtig forudsætning for at gennemføre jordfordelingssager, der netop hviler på områdevis gennemforhandlede omlægninger af jorder mellem en flerhed af landbrugsejendomme.

I et sammenfatningsperspektiv bliver det derfor centralt at udvikle en kvalitativ karakteristik af de faktorer, der tilsammen påvirker et områdes jordmobilitet. Disse faktorer er behandlet i de foregående afsnit i rapportens del 2, der i enkelte afsnit redegør fragmentarisk for faktorer som kvantitativt eller kvalitativt indgår i jordfordelingssager.

Tre vigtige faktorer spiller ind på jordmobiliteten, og det kan sammenfattes under begreberne "Kendskab", "Landbrugsstrukturelle forhold" og "Jordpulje". Indledningsvis og tilstræbt lakonisk kan det siges, at mindst to af disse skal positivt være til stede i området, hvis der skal kunne udvikles den jordmobilitet, der er forudsætningen for gennemførelse af jordfordelingssager. De tre begreber beskrives sammenfattende i det følgende:

De **landbrugsstrukturelle forhold**, der for det første skal være til stede, kan karakteriseres ved den "lokale markedssituation" for jordhandel og ved begrebet "vanskelig arronderingsstruktur".

Det traditionelle arronderingssigte med jordfordelingsarbejdet betyder, at den eksisterende arronderingsstruktur spiller en afgørende rolle for jordmobiliteten. Hvis der er en vanskelig arronderingsstruktur begrundet i eksempelvis en dårlig oprindelig udskiftning, eksisterende gennemskærende strækningsanlæg uden gennemført jordfordeling eller lignende klassiske problemer i arronderingen, betyder det, at motivationen til deltagelse i kraft af jordfordelingssagens forbedringspotentialer alt andet lige vil være større blandt de lokale og deltagende landmænd.

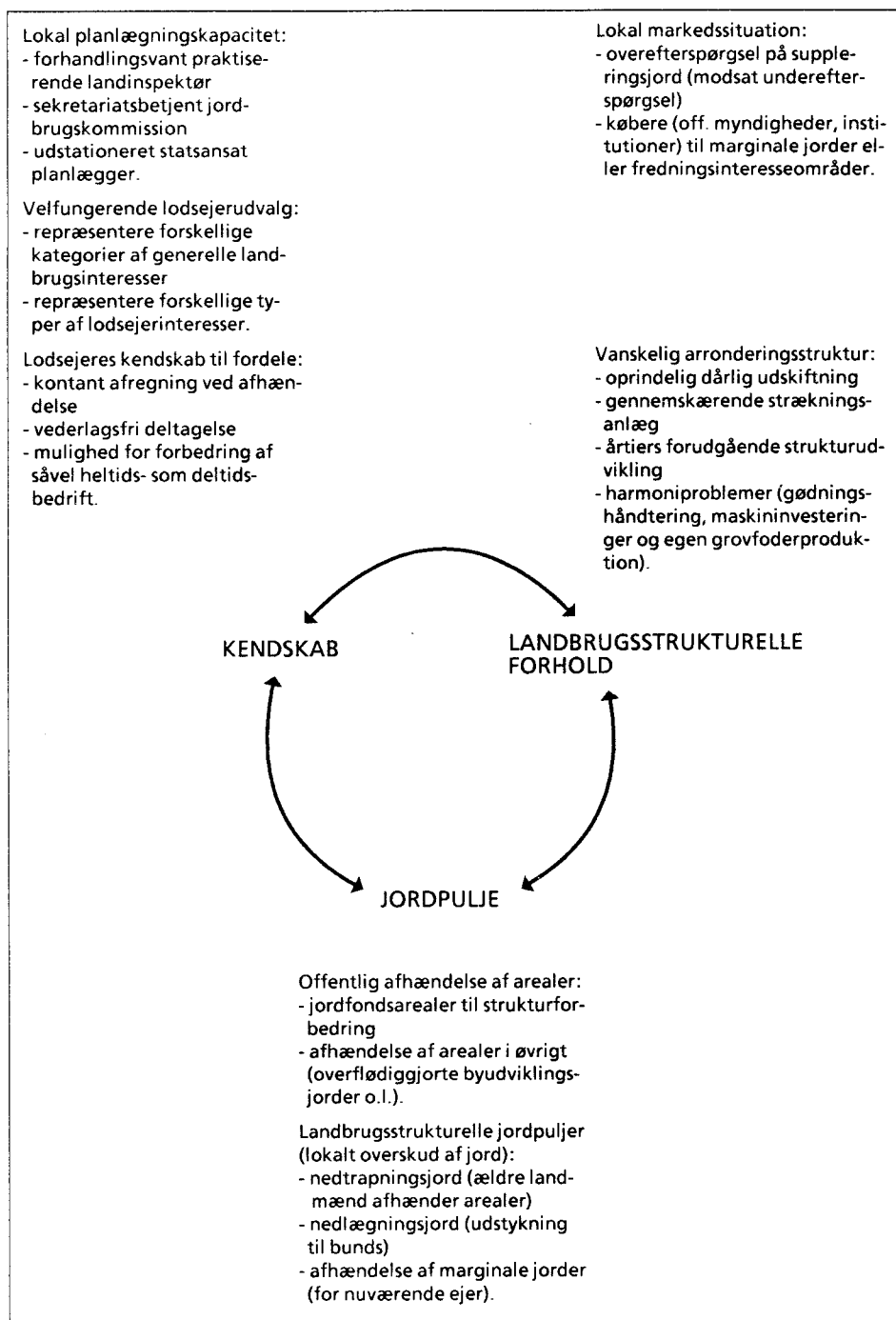


Fig. 3.2.1: Oversigt over faktorer, der påvirker jordmobiliteten i et landbrugsområde.

Imidlertid kan også "yngre" lokale arronderingsproblemer være motiverende og udløsende for den samlede jordmobilitet i området. Dette kan særlig være forudgående årtiers strukturudvikling, hvor sammenlægninger efter landbrugslovens enkelt-sagsbehandling kan have fremkaldt en arronderingsstruktur med behov for systematisk forbedringsindsats. Helt aktuelle behov for forbedringer på de enkelte bedrifter har på grund af den almindelige bedriftsspecialisering en stigende betydning. De enkelte landmænds ønsker om at skabe harmoni på bedriften har en stigende indflydelse, og her kan motiverne være mangfoldige. Ønsket om varigt - både i forhold til den aktuelle størrelse af husdyrholdet og efter eventuelle udvidelser - at kunne overholde miljølovgivningens bestemmelser om harmoni i jordtilliggendet kan være en vigtig bevæggrund til at deltage i omlægningsprocesserne. Imidlertid spiller også spørgsmål som heltidslandmandens ønsker om at kunne foretage strukturtilpasning til foretagne maskininvesteringer og sikring af egengrovfoderproduktion ind og motiverer til deltagelse i de kollektive omlægningsprocesser. I forhold til disse forskellige overvejelser er det dog særlig udsigten til nettotillægsjord, der er den udløsende motivation¹⁾.

Et andet væsentligt element i tilknytning til begrebet landbrugsstrukturelle forhold er, at den lokale markedssituation for køb af tillægsjord skal opfylde en række "balancekrav". Der skal helst være en passende geografisk jævnt fordelt efterspørgsel efter den ledige landbrugsjord, der også helst skal være geografisk jævnt fordelt. Hvis der i et område er overefterspørgsel efter suppleringsjord, kan det betyde, at jordfordelingssager er vanskelige at gennemføre. En eventuel jordpulje via nedlægningsjord vil muligvis allerede være solgt via en enkelt-sag efter landbrugsloven, hvis en særlig intensiv efterspørgsel lokalt betyder jordpriser over det udbyttebestemte gennemsnitsniveau. Omvendt, hvis der er underefterspørgsel - hvilket vil sige ingen købere til de "ledige arealer" - kan der ikke gennemføres jordomlægninger²⁾. Dette vil med andre ord sige, at der gerne skal være nogle enten rationelt drevne eller ekspanderende landbrugsbedrifter i området med mulighed for at foretage jordkøb til deres landbrugsejendomme, for at jordfordelingssagen smidigt vil kunne gennemføres. Et særligt problem, der kan optræde i jordfordelingssager, er, at i den ene ende af jordfordelingsområdet er der overefterspørgsel på tillægsjord - for mange købere i forhold til sælgerne - mens der i den anden ende af området er underefterspørgsel.

Det offentlige kan på forskellig vis "blande" sig i situationen i lokalområder med en for beskeden landbrugsstrukturel efterspørgsel på tillægsjord. Ved at formidle flere købere kan der sikres aftagere til arealer, der ellers ikke kan afhændes. Det kan fx ske gennem selvstændige offentlige jordopkøb eller lempeligere eller særlige erhvervesvilkår til eventuelle private købere, der erhverver arealerne på nærmere an-

givne betingelser. Formålet kan i sådanne tilfælde være begrundet i ønsket om opkøb af marginale jorder til særlige formål eller opkøb af arealer til forskellige naturfredningsformål³⁾.

Den anden væsentlige faktor i spørgsmålet om variationen af et områdes jordmobilitet er den tilgængelige **jordpulje**. Jordpuljen er den mængde jord, der som udgangspunkt står til rådighed for planlægningsprocessen til fordeling blandt de potentielt deltagende lodsejere i overensstemmelse med de forskellige målsætninger, der i sagen kan optræde som grundlag for den nye fordeling af landbrugsjorden. Det generelle erfaringsbillede er, at jo større jordpuljen er i et jordfordelingsområde eller i tilknytning til dette, jo lettere er det at få lodsejerne til at deltage. Det drejer sig både, og selvfølgelig umiddelbart, om jordkøb og om samtidige arronderings- og strukturforbedrende jordbytter mellem flere landmænd.

I undersøgelsesperiodens jordfordelingssager er denne jordpulje i langt overvejende grad dannet via såkaldte landbrugsstrukturelle jordpuljer, der hviler på lokalt overskud af jord. Disse har alle oprindelse i forskellige effekter af de senere års strukturudvikling i landbrugserhvervet.

Den mest umiddelbart identificerbare jordpulje stammer fra ejendomme, der nedlægges i forbindelse med jordomlægningerne, og hvor arealerne skilles fra en restparcel med de forskellige bygninger, hvorpå landbrugspligten aflyses. Denne jordpulje er den vigtigste i de samlede arealomlægninger. Denne nedlægningsjord kan stamme både fra ejendomme, der allerede er i samdrift under samme ejer, og fra ejendomme, der ejes af ældre landmænd, som helt ønsker at lægge op.

Imidlertid fremkommer jordpuljer også gennem nedtrappingsjord, hvor en måske ældre landmand afhænder en del af sine arealer for at kunne nedtrappe sin erhvervsmæssige aktivitet uden helt at opgive det aktive landbrugserhverv.

Bidrag til jordpuljen kan opstå fra arealer, der er blevet overflødige eller marginale for den nuværende ejer på grund af bedriftens specialisering. Den hyppigste situation er her, at koncentration af kvægholdet på færre bedrifter og ændrede staldsystemer, hvor kreaturerne ikke kommer på græs, overflødiggør areal typer som eng o.l. der kun kan anvendes til græsningsformål.⁴⁾

Jordpuljer kan endelig fremkomme gennem salg af offentligt ejede arealer, der her har samme effekt over for lodsejerne som nævnt ovenfor, hvor de fremmer villigheden til deltagelse. Disse arealer kan have forskellig baggrund. Dels kan de være restjord fra andre projekter som byudvikling o.l., dels kan arealer være erhvervet til

særlige formål i en jordfordelingssammenhæng, som fx eksplicit at udgøre jordpuljen af erstatningsjord i forbindelse med løsningen af særlige problemer i et landbrugsområde i overensstemmelse med særlige formål.

Disse forhold omkring jordpuljens centrale betydning for at igangsætte jordmobiliteten i et område, peger på, at hvis der af forskellige grunde ønskes gennemført en jordfordelingssag, der kan løse angivne problemer i forbindelse med den aktuelle lokale landbrugsstruktur, er det vigtigt, at der opbygges jordpuljer til formålet⁵). Enten gennem sikring af de spontane landbrugsstrukturelle jordpuljer, der måtte komme, eller gennem offensiv anvendelse af udlånslovens forkøbsretsordning eller arealopkøb i fri handel efter samme lov. Rejsning af en jordfordelingssag i formel forstand påvirker ikke jordmobiliteten i et område, medmindre der satses på det sidste af de tre elementer, der påvirker jordmobiliteten.

Endelig for det tredje er det lokale kendskab til jordfordelingsarbejdets indhold og proces er af stor betydning for mobiliteten af jord i et potentielt jordfordelingsområde. Kendskabet skal i denne sammenhæng forstås som både den lokale planlægningskapacitet, et velfungerende lodsejerudvalg og lodsejernes kendskab til fordelene ved at deltage.

Den lokale planlægningskapacitet er særlig af betydning uden for Sønderjylland, hvor der i modsætning til resten af landet er opbygget en regional afdeling af Landbrugsministeriet til at varetage opgaverne med såvel jordfordelingsplanlægning som anden målrettet og regional tilpasning af den landbrugsstrukturelle indsats.

I det gamle land er det derfor af betydning, hvorvidt der i det pågældende område er et praktiserende landinspektørfirma med ledig planlægningskapacitet, og om der eventuelt kan udstationeres en planlægger fra Jordbrugsdirektoratet i Kbh. til at gennemføre arbejdet. Gennem undersøgelsesperioden tegner udstationerede planlæggere sig for en faldende del af den praktiske planlægning, mens praktiserende landinspektørfirmaer har tegnet sig for en stigende del af såvel antal sager som endeligt omlagte ha. Dette peger på, at jordfordelingssager i høj grad er et område, der kan dyrkes af et privatpraktiserende landinspektørfirma til at være et vigtigt element i firmaprofilen⁶). Dette kommer særlig til udtryk i Nordjyllands Amt, hvor en række firmaer har specialiseret sig i at lave jordfordelingsplanlægning.

Jordfordelingsplanlægning udført af et praktiserende landinspektørfirma som konsulentopgave for Jordbrugsdirektoratet forudsætter, at det pågældende firma råder over ledig planlægningskapacitet. Dette er ikke et spørgsmål om ledige personaleressourcer isoleret, men derimod et spørgsmål om kvalifikationsstrukturen hos de

aktuelle medarbejdere⁷⁾. Der fordres en landbrugskyndig fagprofil og særlige personlige og menneskelige ressourcer for at kunne forestå og lede de intensive lodsejerforhandlinger. Særligt vigtige begreber er her vilje til kommunikation med landmænd, fleksibilitet og en dynamisk indsats, da arbejdets proces og resultat ikke på forhånd er veldefineret. Dette spørgsmål er af en så stor betydning for jordmobiliteten i et område, at sager, der har været tabt på gulvet af nogle planlæggere, har kunnet færdiggøres af andre, såvel i egne firmaer som overtaget af andre firmaer.

Et velfungerende lodsejerudvalg kan ligeledes virke stærkt fremmende på den lokale jordmobilitet, idet et lodsejerudvalg kan være mere eller mindre harmonisk og effektivt sammensat, både ud fra personspørgsmål og ud fra repræsentation af de forskellige bedriftskategorier, der måtte være i området⁸⁾. Et sådant lodsejerudvalg kan have en vigtig funktion i at skulle formidle jordfordelingsperspektivet ind til områdets landbrugere på en tillidsskabende måde, der kan bevirke, at de potentielle deltagere i sagen trygt tør gå ind i afgørende forhandlinger om deres ejendom(me). Hvis det er planlæggeren, der udfører forhandlingerne, har lodsejerudvalget en tilsvarende funktion med at bidrage til skabelse af lokal consensus omkring det positive i at medvirke i de lokale forhandlingsprocesser. Opgaven er så her at være en garant for, at planlæggeren ikke helt mister fornemmelsen af lokalområdets særlige problemer eller vælger særligt uheldige aftaler omkring enkelte jordomlægninger.

Endelig spiller de lokale lodsejeres kendskab til jordfordelingsarbejdet og dets fordele en meget vigtig rolle i at fremme jordmobiliteten. Den vigtigste fordel for købere og byttere er muligheden for at kunne arronderingsforbedre de involverede ejendomme og samtidig hermed opnå en varig strukturtilpasning af ejendommen eller den samlede bedrift gennem en nettosupplering arealmæssigt.

Fordelene med deltagelsen i jordfordelingsarbejdet⁹⁾ for sælgerne er jo at kunne opnå en kontant afregning ved jordafståelser fra landbrugsejendomme uden selv at skulle tage stilling til, hvem der må købe jorden af ens nærmeste naboer. Ligeledes spiller den vederlagsfrie deltagelse uden papirudgifter for deltagerne en vigtig rolle, da disse ofte ved mindre salg af mindre arealer med marginal landbrugsmæssig værdi kan overstige salgsbeløbet og derved resultere i et negativt kontant provenue ved salget af arealerne.

Det lokale kendskabs betydning for jordmobiliteten kommer bl.a. frem ved, at der er så markant en naboeffekt i rejsningen af jordfordelingsager¹⁰⁾. "Mund-til-mund" metoden blandt lokalområdets landmænd om fordelene ved at være med og arbejdets frivillige og forhandlingsprægede karakter, der indebærer, at alle deltagere almindeligvis føler sig godt behandlet, er en betydningsfuld mobilitetsfremmende

faktor. Nogle planlæggere hævdede under interviewrunden, at der endog kunne være en større mobilitet, hvis der i et område blev lavet en 2. eller 3. gangs jordfordeling inden for nogle årtier.

Faktorerne, der påvirker et områdes jordmobilitet, er, som det fremgår af ovenstående, mange, selv om de generelt kan grupperes inden for de tre elementer landbrugsstrukturelle forhold, jordpuljer og kendskab. Der findes ingen entydige kriterier, der på forhånd kan fastlægge, hvorvidt en jordfordeling kan gennemføres som en frivillig bytteproces. Derimod viser denne kvalitative sammenfatning af faktorerne imidlertid også, at offentligt etablerede jordpuljer til at skabe jordmobilitet kan være et særligt virkemiddel til at stimulere den frivillige mobilitet. Dette forhold er særlig vigtigt i forbindelse med en afklaring af, hvorledes forhandlingsprincipperne og planlægningsmetoden fra jordfordelingsarbejdet kan anvendes som element i udviklingen af en særlig handlingsplanlægning i det åbne land, som hviler på anvendelsen af jordmobilitet til fremskaffelse af erstatningsarealer.

Indledningsvis til dette afsnit 3.2 blev det nævnt, at mindst to af de tre beskrevne elementer skulle positivt være til stede, hvis den til jordfordelingssager nødvendige mobilitet skulle sikres. Hertil kan suppleres, at eksempelvis kan jordpuljen lejlighedsvis helt undværes, hvis kendskabet er tilstrækkelig godt, og de landbrugsstrukturelle forhold gør jordfordelingsindsats særlig nødvendig. Men i undersøgelsesperioden har dette kun været tilfældet i ganske få sager. Tilsvarende kan der startes med gennemførelse af jordfordelingssager i områder, hvor kendskabet er sparsomt, men her skal gennemføres et stort informationsarbejde, medmindre der umiddelbart er væsentlige jordpuljer tilgængelige for jordfordelingssagen.

3.3 Planlægningsmodeller i praksis

Karakteristikken af planlægningen i praksis kan hvile på forskelligt grundlag alt afhængig af, hvad der er det eksplicite formål med karakteristikken¹¹⁾.

I dette sammenfatningsafsnit er det sigtet at karakterisere forskellige planlægningsmodeller, der har været anvendt i undersøgelsesperiodens jordfordelingssager. Når der fokuseres på planlægningsmodeller som fænomen, skyldes det projektets overordnede mål om at indsamle erfaringerne med den praktiske lokale organisation af planlægningen, herunder særlig at bestemme variationer i denne. Netop organisationen omkring planlægningsprocessen, forstået som et kompleks af samarbejds traditioner, formel organisation og planlæggerindsats, udgør med baggrund i undersøgelsesperiodens jordfordelingssager grundlaget for at kunne karakterisere særlige planlægningsmodeller.

Inden der derfor fokuseres på disse, kan det være hensigtsmæssigt at trække nogle principielle bemærkninger frem, som har betydning i forhold til diskussionen om forskellige planlægningsmodeller.

Der er en lang række fællestræk ved planlægningen af jordfordelingssagerne, som er uafhængig af, hvilken model der er anvendt.

Det drejer sig for det første om det forhold, at jordfordelingsplanlægningen altid tilstræber at løse lokalt specifikke og tidstypiske problemer i forbindelse med ejendoms- og strukturtilpasningen i et landbrugsområde, og at dette sker i forbindelse med tilbud om erstatningsjord for afståede arealer og formidling af arealer til netto-supplerende ejendomme. Det undersøgte materiale¹²⁾ peger på, at dette er tilfældet for jordfordelingspraksis overalt, hvor den foregår i større jordfordelingssager.

Målsætningerne for nyfordelingen af landbrugsjorden er generelt de samme, uanset hvilke planlægningsmodeller¹³⁾ der anvendes. Det karakteristiske er, at disse optræder med forskellig vægt og i forskellig kombination i de enkelte jordfordelingssager og dermed også i de forskellige planlægningsmodeller, der beskrives nedenfor. Dette betyder også, at de enkelte deltageres hovedsigte med at indgå i jordomlægningerne generelt er de samme og hviler på incitamentet til forbedring af egen situation¹⁴⁾.

Ud over disse beskrevne ligheder er der også en række forskelle mellem organisationen omkring de enkelte planlægningsprocesser, som varierer inden for de nedenfor beskrevne planlægningsmodeller. Det skyldes faktorer, som er stærkt afhængige af den faglige tradition hos den enkelte planlægger og det firma/den organisation, der

er bag ham. De forhold, hvor der indgår sådanne specifikke variationer, er bl.a. forhandlingstilrettelæggelse med lodsejerne, lodsejerudvalgets faktiske funktioner i planlægningsprocessen og tilsvarende forhold¹⁵).

- RENE ARRONDERINGSFORBEDRINGER
- STRUKTURTILPASNINGSMODELLEN
- DEN UFORMELLE FLERSIDIGE PLANLÆGNINGSMODEL
- DEN SÆRLIGE SØNDERJYSKE PLANLÆGNINGSMODEL
- "MARGINALJORDS"-MODELLEN
- STRÆKNINGSANLÆG-MODELLEN

Fig. 3.3.1: *Forskellige planlægningsmodeller anvendt i jordfordelingsager i perioden 79-84.*

Den traditionelle planlægningsmodel for **rene arronderingsforbedringer** for de deltagende ejendomme indebærer jordomlægninger mellem ejendomme, der ikke ændres væsentligt i indbyrdes størrelse før og efter jordomlægningerne¹⁶). Dette betyder, at bytteaspektet mellem de deltagende lodsejere er det vigtige, og planlægningsprocessen er derfor karakteristisk knyttet tæt til anvendelsen af den officielle vurderingsforretning for fastlæggelse af ombytningstakster af landbrugsjorden.

Målsætningen for nyfordelingen af landbrugsjorden er alene at skabe en arronderingsforbedring, der reducerer den interne transportafstand på bedriften og forbedrer markformerne. Denne planlægningsmodel har i store træk ikke været anvendt i undersøgelsesperioden. Dette vil dog ikke sige, at arronderingsforbedringsperspektivet ikke indgår i de øvrige modeller. Det er stadigvæk centralt for alt jordfordelingsarbejde, men det indgår sideordnet med andre målsætninger for nyfordelingen af landbrugsjorden og dermed som en integreret del af de øvrige planlægningsmodeller.

Planlægningsmodellen for den rene arronderingsforbedring vil antagelig i de kommende år bevare sin beskedne position i det samlede jordfordelingsarbejde som følge af strukturtilpasningsindsatsens stadig stigende betydning.

Strukturtilpasningsmodellen indtager den helt centrale position, idet langt den største del af jordfordelingsarbejdet i undersøgelsesperioden knytter sig til denne. Det karakteristiske er, at jordfordelingsaktive landinspektørfirmaer enten efter

henvendelse fra lodsejere eller via eget opsøgende arbejde skaffer sig overblik over eventuelle tilgængelige landbrugsstrukturelle jordpuljer¹⁷⁾ og i særlig grad jord fra nedlagte landbrugsejendomme, som fremkommer som følge af den almindelige strukturudvikling i kombination med den særlige efterspørgselssituation lokalt.

Strukturtilpasningsmodellen anvender ikke koordinering med arealplanlægningsmyndigheder eller naturbeskyttelsesindsats i øvrigt. Jordfordelingsarbejdet startes alene på initiativ af landinspektørfirma og lodsejere og betragtes som et anliggende alene mellem de deltagende ejendomme.

Det karakteristiske element er, at denne planlægningsmodel i høj grad hviler på strukturtilpasning, således at landbrugsejendomme, der udgør eller indgår i ekspanderende landbrugsbedrifter, får mulighed for en nettoforøgelse af jordtilliggenhed, samtidig med at der gennemføres arrangeringsforbedringer.

At denne planlægningsmodel har været den afgørende i perioden og dermed udgør boom'et i efterspørgslen efter jordfordelingssagerne, skal tilskrives flere faktorer, der indtræder samtidigt.

For det første er der som følge af afmatning i det praktiserende landinspektørhverv en ledig planlægningskapacitet, der oprustes fra 81 og frem gennem perioden. Dette gør jordfordelingsaktiviteten til et potentielt arbejdsfelt for landinspektørfirmaer, der enten har tradition for at gennemføre jordfordelingsplanlægning eller kan udvikle sin firmaprofil i forhold til dette arbejdsområde.

For det andet er der via landbrugs krisen, der indtrådte i 1981, ofte landbrugsstrukturelle jordpuljer til stede i kraft af nedlægningsjord, som tilhører ejendomme, der på grund af strukturudviklingen ikke vil overleve som selvstændige landbrugsbedrifter, og som derfor kan indgå i omlægningerne til samlede strukturforbedringer i de aktuelle lokalområder. Disse ejendomsstørrelser har gennem undersøgelsesperioden i stigende grad udgjort en potentiel jordpulje i strukturtilpasningsmodellen. Dette skyldes, at der ikke har været efterspørgsel på disse som selvstændige ejendomme til rationelle heltidslandbrug, og at de samtidig har været for store til at kunne erhverves som deltidsbedrifter.

Disse to karakteristika gør kontinuiteten i anvendelsen af strukturtilpasningsmodellen som planlægningsmetode meget følsom over for udsving i betingelserne på disse områder.

Vedrørende det første kan forventes, at forbedrede indtjeningsforhold inden for an-

dre arbejdsområder af det praktiserende landinspektørerhverv vil kunne reducere planlægningskapaciteten til jordfordelingssager og derfor bidrage til et fald i efterspørgslen efter jordfordelingssager. Dette må umiddelbart betragtes som sandsynligt, da rentefald og øget nybyggeri har sat mere gang i de almindelige aktiviteter i landinspektørfirmaerne. Det må således vurderes som problematisk, at faktorer, der er helt uvedkommende for jordbrugserhvervet og den landbrugsministerielle forvaltning, i så høj grad de facto bestemmer den reelle efterspørgsel efter jordfordelingssager¹⁸).

Vedrørende det andet er jordpuljedannelsen særlig følsom for udsving i efterspørgslen efter landbrugsejendomme og den regulering af denne, der finder sted via landbrugslovens erhvervsregler. Ændringen af erhvervsreglerne i landbrugsloven i 1986 indebar lempelser af uddannelses- og hovederhvervskravet, hvilket antagelig vil kunne ændre efterspørgselsmønstret en del og dermed reducere de landbrugsstrukturelle jordpuljer via nedlægningsjord¹⁹).

Den uformelle flersidige planlægningsmodel er en variant af strukturtilpassningsmodellen. Dens væsentligste karakteristikum er, at den indeholder en planlæggerinitieret inddragelse af andre arealomlægninger end de rent landbrugsmæssige.

Indholdet i disse arealomlægninger afhænger meget af, hvilke særlige karakteristika, der er i det pågældende landbrugsområde, og om der i kommunale og regionale arealplaner er beskrevet særlige forhold, der kan inddrages. Jordfordelingsplanlægning i praksis søger, ganske omfattende, at inddrage ikke-landbrugsorienterede arealomlægninger i jordfordelingssagen i det omfang, disse er "synlige", og at det kan lade sig gøre inden for de beslutningsmæssige tidsrammer, som jordfordelingssagens procedurer sætter²⁰).

Denne model hviler ligesom de øvrige i vid udstrækning på muligheden for at kunne gennemføre en adækvat strukturtilpassning og arronderingsforbedring i samme proces, og dette udgør også tyngden i de samlede jordomlægninger. Imidlertid søges lokaliserbare synlige interesser inddraget i så høj grad som muligt begrundet i planlæggerens faglige interesse i at afslutte jordfordelingssagen på en sådan måde, at så mange problemer som muligt er løst i lokalområdet. Denne kreative tradition omkring jordfordelingsplanlægningen har udviklet sig som følge af planlægningens særlige problemorienterede karakter, der hviler på forhandlingsindsats i lokalområdet.

Jordfordelingssagen "Budum-Als", j.nr. 4241 i Hadsund kommune, Nordjyllands Amtskommune, er et særligt perspektivrigt eksempel på en sådan jordfordelingssag. Sagen, der blev forhandlet i 81,

omfattede i alt 65 lodsejere, og der blev omlagt 426 ha. Ved de landbrugsmæssige jordomlægninger sikres særligt, at en ejendom nord for Als by afhænder sit store areal syd for byen, hvorved den lille by lettes for væsentlig generende landbrugstrafik gennem byen.

Sagen er udløst af, at Als Menighedsråd afhænder noget jord fra en præstegård. Denne jordpulje giver særlig mulighed for, at Als Kommune kan erhverve nogle arealer til rekreative formål - en campingplads - da området grænser op til Kattegat. Herved sikres tilbagerykning for en campingplads, der til gene for fredningsnævnene har været placeret "i strid med de senere tilkomne strandbyggelinier".

Nord for byen afhænder Hadsund Kommune for meget erhvervet byudviklingsjord, men køber til gengæld i jordfordelingen arealer andetsteds til en planmæssig, fornuftig afrunding af en eksisterende bystruktur.

Imidlertid er denne model sårbar, fordi der ikke i det nuværende økonomisk-administrative apparat omkring jordfordelingsplanlægningen er en tilskyndelse til at inddrage sådanne forhold. At dette ikke er tilfældet skyldes, at jordfordelingsplanlægningen fra centralt administrativt hold søges fastholdt som en særlig støttelovgivning til forbedring af landbrugsejendommens arrondering isoleret og ikke administreres ud fra det synspunkt, at planlægningstraditionen afspejler et væsentligt redskab i relation til fysisk planlægning²¹).

Den særlige sønderjyske planlægningsmodel bygger på traditionen med en udstrakt anvendelse af offentlige arealerhvervelser - og afhændelser gennemført ved en strukturforbedrende indsats over for regionens landbrugserhverv. Denne særlige sønderjyske tradition har ført til, at det regionale jordfordelingsarbejde er underlagt en anden organisation, hvor planlægningen søges gennemført ud fra regionale prioriteringer af de samlede ressourcer, både i forhold til prioritering af indsatsområder og i forhold til kvalitetsvurdering af igangværende planlægning.

For undersøgelsesperiodens jordfordelingssager er det karakteristisk, at jordfordelingsarbejdet i kraft af denne organisation har en anden karakter på en række felter.

Traditionen for samarbejde med andre offentlige myndigheder er mere formaliseret i den sønderjyske planlægningstradition, og i dette er der de senere år indgået bestræbelser på at sikre en regional politisk opbakning bag en strukturfremmeindsats, der offensivt inddrager andre myndigheders arealinteresser og herunder også naturbeskyttelsesformål. Ligeledes kan der inddrages lokale landbrugstrukturelle forhold som eksempelvis formidling af generationsskifter, der ikke inddrages i det gamle land, hvis det regionalt skønnes at være særlig strukturfremmende at medtage dette i de enkelte jordfordelingssager.

Udviklingsarbejdet er særlig sket i forbindelse med en afklaring af, hvorledes op-

købstraditionen via Jordfonden kan indgå i et særligt strukturfremmende arbejde i den sønderjyske landsdel. Her er der ikke blevet fokuseret på jordfordelingssager alene, men disse indgår i en vifte af strukturpolitiske muligheder, som den regionale sekretariatsbetjente jordbrugskommission råder over til brug for og støtte ved administrationen af landbrugsloven.

Konkret har udviklingsindsatsen bestået i en kvalificering af forundersøgelsesarbejdet²²⁾ og samarbejde med regionale og kommunale planlægningsmyndigheder om at søge dette anvendt i forbindelse med disse myndigheders øvrige arealplanlægning. Ligeledes er der gennemført et udviklingsarbejde med henblik på at udvikle en integreret reguleringsstrategi over for landbrugsdrift i miljøfølsomme områder. Det sidste er sket i både fredningsbestræbelserne omkring Tøndermarsken og i forbindelse med forberedelse af pilotprojekter vedrørende en fremtidig marginaljordsstrategi²³⁾.

Marginaljordsmodellen kan ikke opfattes som nogen selvstændig planlægningsmodel for gennemførelse af jordfordelingssager. Der er tale om, at der indgår et særligt marginaljordsperspektiv i de pågældende sager, som ligger ud over, at jordfordelingssagernes centrale kerne i forvejen er en praktisk bearbejdning af faktiske marginaljordsproblemer. Den skal beskrives her, fordi en række jordfordelingssager fra perioden 1979-84 eksplicit har indeholdt et særligt "ekstensiveringselement" for dele af jordfordelingssagens samlede landbrugsområde²⁴⁾. Dette element af ekstensivering er indgået, samtidig med at andre dele af jordfordelingen har indeholdt andre strukturtilpasningselementer og arronderingsforbedring generelt.

Der er tale om, at en jordfordelingssag i praksis her indeholdt retablering af en ferskvandssø, der tidligere har været afvandet. Andre eksempler er erhvervelse af arealer til retablering af delta ved å-udløb i fjord som forberedelse til naturgenopretning og erhvervelse af marginale landbrugsarealer til rekreative formål. Ligeledes er der eksempler på samling af gamle lodder i moser, der var ved at springe i skov, således at rationel naturpleje og rekreativ anvendelse af disse var mulig.

Til bearbejdning af disse ekstensiveringselementer er jordfordelingsprocessen altså et relevant og adækvat planlægningsinstrument, hvis der samtidig indgår muligheden for at kunne strukturtilpasse og arronderingsforbedre forholdene for en række heltidslandbrug.

Den sidste planlægningsmodel, der skal karakteriseres i denne sammenfatning, er **strækingsanlægsmodellen**. Den bygger på en flere årtier gammel tradition for at sammenkæde etablering af nye vejanlæg med lodsejerplanlagte genopretninger af den skade, som et gennemskærende anlæg har voldt på et områdes landbrugsstruk-

tur. Denne tradition skyldes, at der lokalt er planlægningskapacitet til at gennemføre et planlægningsforløb, og at der mellem organisationerne bag denne er udviklet en tradition for samarbejde mellem de relevante offentlige myndigheder. Det karakteristiske ved denne planlægningsmodel er, at de offentlige anlægsinteresser har været veldefinerede og indiskutable²⁵). Diskussionen om endelig linieføring m.v. har ligget fast på forhandlingstidspunktet og dermed udgjort forudsætningerne for planlægningsprocessens forhandlinger om jordomlægninger. På denne baggrund søger planlæggeren at finde de optimale løsninger med hensyn til arronderingsforbedring og strukturtilpasning, således at de u hensigtsmæssige effekter af de offentlige arealinteresser i vejanlægget reduceres.

I praksis anvendes forskellige formelle procedurer afhængig af den stedlige faglige tradition og planlæggerens erfaringsgrundlag. Dette er dog af mindre betydning i forhold til det fælles faktum for alle strækningsanlægssagerne, at selv gennemtvungelse af offentlige areal- eller anlægsinteresser ikke umuliggør frivilligt aftalte arealomlægninger, hvis forhandlingsprocessen blot tilrettelægges på en sådan måde, at lodsejerne tilgodeses med fordele via erstatningsarealer og eventuel nettosupplering af deres ejendomme.

Sammenfattende om de forskellige modellers anvendelse i praktisk planlægning skal fremhæves, at der kun i Sønderjyllands amt er mulighed for at foretage regionale prioriteringer, der er et resultat af behovs- og kvalitetsvurderinger. I det gamle land er rejsningen af jordfordelingssager bestemt af, hvor der i forvejen er kendskab og vilje til dette, men uden nogen mulighed for regionvis eller samlet at prioritere mellem rejsningen af forskellige typer af sager. Der foretages alene en prioritering mellem, hvem der skal forestå planlægningen af sagerne ud fra en økonomi- og sagsstyringsbetragtning.

3.4 Forhandlingsplanlægningen

". . . kreativitet er evnen til at løse problemer, som ikke kan formuleres præcist, før de er løst."

(citater af Piet Hein)

Jordfordelingsplanlægningens tilrettelæggelse som en forhandlingsproces gør det til en kompliceret opgave at skulle beskrive, hvad der faktisk foregår, hvis det skal have generel gyldighed. Skal processen beskrives ud over den skematiske opdeling i "sagsbegivenheder"²⁶⁾, fordres en generalisering, da såvel den faglige tradition som den anvendte planlægningsmodel²⁷⁾ byder på forskelligheder. Det fremgår af hele rapportens del 2 og sammenfatningen i afsnittene foran, at der på mange konkrete områder er variationer i tilrettelæggelsen af den enkelte jordfordelingssag og dennes planlægningsproces.

En traditionel reaktion på dette forhold har været, at jordfordelingsplanlægning er det "muliges kunst", som næppe lader sig beskrive. Dette er for så vidt ganske fornuftigt, da forhandlingsprocessen bygger på en udstrakt opmærksomhed på psykologiske og sociologiske elementer²⁸⁾ i samspillet mellem planlægningsprocessens aktører. Imidlertid er det samtidig mystificerende, da det medvirker til at fastholde lodsejerforhandlingerne i en snæver opgaveløsning i jordfordelingssager, hvor den ikke dyrkes som et centralt element i forbindelse med løsningen af planlægningsopgaver generelt i det åbne land, men derimod en opgave, der er forbeholdt ganske få erfarne forhandlere. I et udviklingsperspektiv bliver det derfor af betydning at bidrage til en afklaring af, hvad der er de centrale elementer i forhandlingsprocessen og den planopbygning, der finder sted heri.

I dette afsnit søges det beskrevet, hvilke elementer forhandlingsplanlægningen centralt består af ved gennemførelse af jordfordelingssager. Disse elementer er indeholdt i alle jordfordelingssager, men i forskellige variationer og kombinationer afhængig af de stedlige problemer. Målet kan altså karakteriseres som at lave en teoretisk begrebsramme omkring en forhandlingsproces, der i praksis er kendetegnet ved individuelt tilrettelagte ad hoc-procedurer.

De fire elementer i forhandlingsprocessen er analysen af den lokale landbrugsstruktur, fremskaffelsen af jordpuljen, forhandlinger om alternativer og nyfordelingen af landbrugsjorden. Disse fire kan dog ikke sættes op i et entydigt planlægningsdiagram, da der er elementer, der glider ind i hinanden i virkelighedens planlægningsproces og ikke nødvendigvis foregår, således at den ene fase afløses af den næste.

I beslutningsteorien kan vi derfor hente inspiration til at beskrive sådanne procesforløb, hvor en handling implicerer den næste eller måske betyder, at en tidligere skal tages om²⁹).

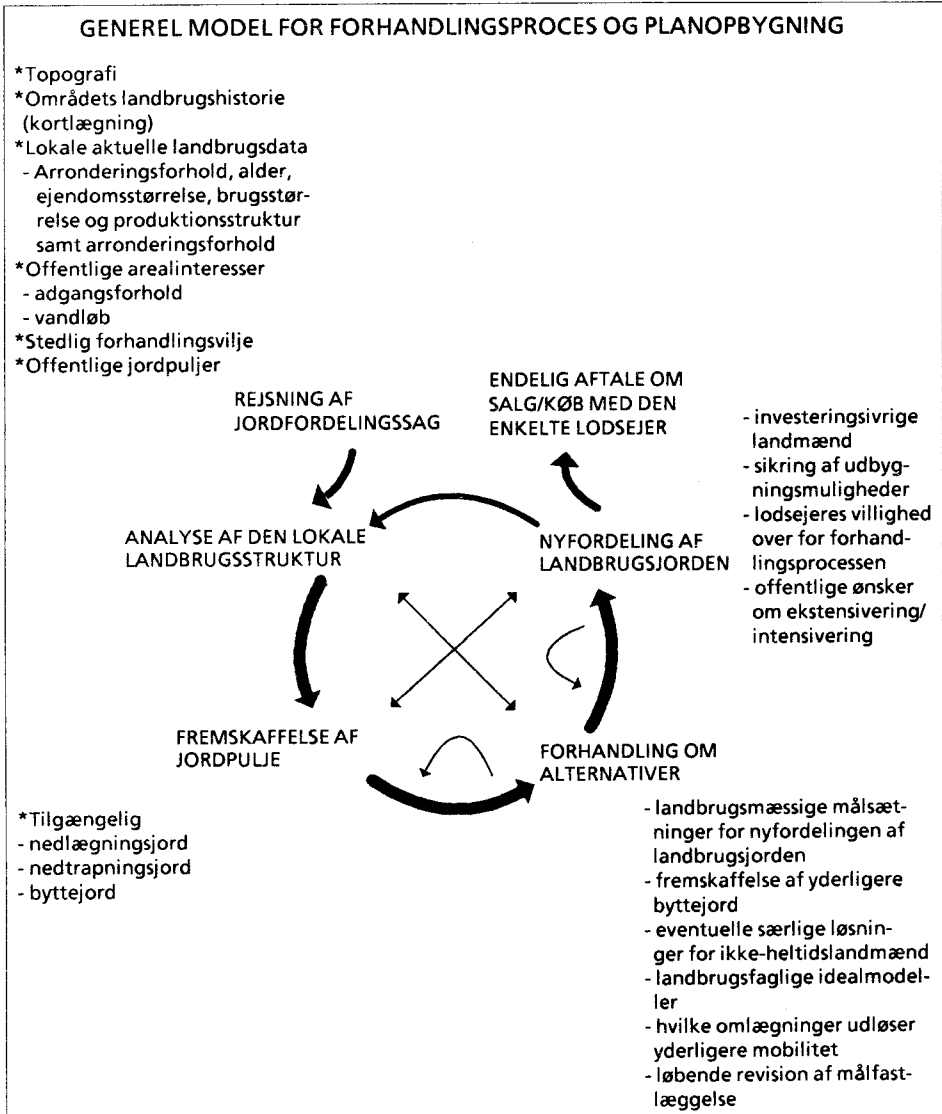


Fig. 3.4.1: Processuel beskrivelse af jordfordelingssagernes forhandlingsproces.

Den cirkulære afbildning af forhandlingsprocessen mellem lodsejer og planlægger /lodsejerudvalg er valgt, fordi det giver lejlighed til at udtrykke, at det er en løbende proces, hvor der kan ske smidige spring mellem de forskellige elementer midt i pro-

cessen, hvis dette er nødvendigt. Den er også valgt, fordi det understreger, at planlægningsprocessen kan opfattes rumligt, med krav til planlæggeren om at kunne manøvrere såvel målrettet som kreativt mellem de enkelte fire elementer og de deltagende lodsejere og uden at lade sig fange af øjeblikkestemninger blandt lodsejerne.

Det illustrerer også, at der ikke nødvendigvis er en bestemt rækkefølge i forbindelse med en jordfordelingssags indledning. Analysen af den lokale landbrugsstruktur og fremskaffelsen af jordpuljen kan godt være afklaret inden den formelle rejsning af jordfordelingssagen.

Figuren indeholder også den erkendelse, at den faktiske gennemførelse af jordfordelingssagernes lodsejerforhandlinger er et individuelt anliggende, der afklares i et samspil mellem lodsejer og planlægger. Den er i øvrigt opbygget, så den sammenfatter en række af de forhold, der er diskuteret i rapportens afsnit 2.

Endelig illustrerer figuren, at mellem det formelle udgangspunkt - rejsningen af jordfordelingssagen - og det formelle slutprodukt - et antal aftaler om køb og salg af delarealer med de deltagende lodsejere i sagen - udspiller sig løsningen af en sammensat planlægningsopgave³⁰).

Det indledende element er **analysen af den lokale landbrugsstruktur**. Dette indeholder planlæggerens vurdering af områdets topografi, landbrugshistorie, samt vurdering af de forskellige landbrugsstrukturelle problemer, der umiddelbart kan iagttages via kort, luftfotomateriale og registeroplysninger. I særlige tilfælde, hvor jordfordelingssagen er udløst af offentlige anlægsinitiativer eller andet, indgår dette som indgangsforudsætninger.

Fremskaffelsen af jordpuljen er derefter det vigtige element i processen. Denne betinger, at der kan skabes mobilitet i området, således at jorder lægges om og resulterer i forbedring af de lokale ejendomsstrukturer. Jordpuljerne opbygges af jord fra ejendomme, der kan nedlægges, og fra aftrapningsjord fra ældre landmænd. Udfordringen består i at lokalisere jordsælgere, der også omfatter offentlige jordejere. Dette er ikke kun en teknisk opgave, men kan også omfatte rådgivning vedrørende alternativer, hvilket kan være økonomi og bolig efter erhvervsophør, beskatningsforhold osv.

Ved **forhandling om alternativerne** undersøges, hvem der specifikt er interesseret i at købe jord og hvormeget, samt på hvilke betingelser. Der sammenlignes mellem forskellige alternativer, og det vurderes, hvilke resultater der vil give den bedste løsning. Inden der eksempelvis laves endelige aftaler, kan der udmærket fremkom-

me yderligere jord til puljen, og særlig hvis det bliver gjort til betingelse for erhvervelse af andet areal.

Ved disse forhandlinger om alternativer, hvor de enkelte lodsejeres ønsker koordineres og afvejes, bygges den samlede plan 2 op. I forhandlingerne indgår de landbrugsmæssige målsætninger³¹⁾ om nyfordelingen af landbrugsjorden som normdannende for tilrettelæggelsen af forhandlingsforløbene med de enkelte lodsejere.

Slutproduktet bliver således **nyfordelingen af den landbrugsjord**, der har været med i forhandlingerne. Disse jorder udgør de "omlagte ha". Dette kan afspejle opfyldelsen eller tilnærmelser hertil af forskellige landbrugsmæssige målsætninger, i overensstemmelse med resultatet af forhandlingerne om alternativerne. Ligeledes kan nyfordelingen afspejle særlige offentlige anlægs- eller arealinteresser og eksplisit formulere ønsker om ekstensivering eller intensivering af visse landbrugsarealer og en afklaring af de fremtidige ejendomsrelationer i denne forbindelse.

Med denne fremstilling af forhandlingsprocessen søges skabt grundlag for en forståelse af, hvorfor jordfordelingsplanlægningen kan beskrives som en problemorienteret planlægningsprocedure. Via lodsejerforhandlingerne indbygges aktuelle problemer i forbindelse med jordtilliggende på den enkelte landbrugsejendom/bedrift som grundlaget for eventuelle alternativer. Herved bliver såvel strukturtilpassnings- og arronderingsforbedringsproblemer for området som helhed og for de involverede bedrifter det centrale tema i forhandlingerne. Dette vil sige, at hvis der kan identificeres problemer eller muligheder for forbedringer i den landbrugsmæssige arealanvendelse, søges disse løst via forhandlingsprocessen.

3.5 Central styring og decentral planlægning

Jordfordelingsplanlæggeren arbejder i lokalområder, hvor der kan optræde en mangfoldighed af landbrugsstrukturelle problemer, der søges inddraget i bestræbelserne på via jordfordelingslovens sager at forbedre arronderingen mellem et antal landbrugsejendomme. Ligeledes inddrages andre arealomlægninger end de rent landbrugsmæssige i det omfang, der kan lokaliseres mulighed herfor. Dette forhold er klarlagt foran gennem rapportens del 2. Jordfordelingssagernes formelle lovgrundlag er imidlertid en snæver landbrugsorienteret støttelovgivning, der følgelig centralstatsligt har været administreret som sådan³²).

I dette afsnit vil forholdet mellem den centrale styring af jordfordelingsarbejdet og den decentrale planlægning blive diskuteret med anvendelse af den referenceramme, der er omtalt indledningsvis i afsnit 1.6, og som karakteriserer en række organisationsvariable og roller. Anvendelsen af denne i projektsammenhæng er snævert tilknyttet projektets centrale antagelse om, at jordfordelingssagens metode gør den til en integreret fysisk planlægning med særlig sigte på landbrugsforhold og netop i kraft af den decentrale og relativt uafhængige organisering af planlægningsprocessen³³).

Organisationsvariable/rolle	Landbrugsministeriet (Bureaukraten)	Jordfordelingsplanlæggeren (Den prof. planlægger)
Organiseringens formalisering Centralisering Grundlaget for autoritet Loyalitet	Hierarkisk Betydelig Hierarki Mod politisk ledelse og myndighed	Organisk, dvs. ikke hierarkisk Ringe Viden Mod faglige idealer
Organisationsklima	Sagligt og ulidenskabeligt	Engageret med vægt på udfoldelse af kreativitet
Forhold til omgivelserne	Parter i sagsbehandling, i øvr. begrænset og distanceret	Åbenhed mod brugeren

Fig. 3.5.1: Oversigt over forskelle mellem den traditionelle bureaukratiske arbejdsmetode og den professionelle fysiske planlæggeres metode.

Med hensyn til **organiseringens formalisering** er det karakteristisk for planlægningsprocessen, at den er organisk og bevægelig og ikke fastlagt i bestemte formelle rammer. Som konsulentopgave har planlæggeren relativt frie hænder til at søge forhandlingerne gennemført med anvendelse af de forskellige målsætninger og retninger, der i den konkrete situation forekommer at være mest hensigtsmæssig. Inden for generelt vide rammer i fortolkningen af landbrugsloven er det muligt at vælge de forhandlingsløsninger, som er opnåelige og i overensstemmelse med lodsejerudvalgets ønsker.

Det er således karakteristisk, at planlægningsprocessens faktiske organisering tilpasses ikke blot en kombination af planlæggerens traditioner og den regionale eller lokale tradition, men også tilpasses den faktiske lodsejersituation i området. Et lods-ejerudvalg kan være meget udfarende og aktivt, mens et andet er mere passivt. Den organiske formalisering af planlægningen giver således planlæggeren frihed til at tilpasse den enkelte sags planlægningsproces til denne situation. Det er derfor et væsentligt krav til en fremtidig udvikling af jordfordelingsarbejdet, at denne frihed søges bevaret i maksimal udstrækning.

Det kan på denne baggrund antages, at en ændret formalisering af planlægningsprocessen over imod en øget hierarkisk organisering, der kendetegner den centralstatslige styring af den øvrige jordlovsadministration³⁴) og herunder også jordfordelingsarbejdet, vil bureaukratisere planlægningsprocessen i væsentlig grad. En sådan øget bureaukratisering vil virke begrænsende på den professionelle planlæggeres oplevelse af faglige og dynamiske muligheder og dermed antagelig reducere motivationen til at realisere de faglige idealer.

Dette fører over til, at **centraliseringen** i planlægningsprocessen er beskeden til forskel fra arbejdstilrettelæggelsen og opgaveløsningen i den øvrige jordlovsadministration. Der er tale om en udpræget grad af deltagerstyring i planlægningsprocessen, idet lodsejernes fremtidsønsker med hensyn til køb, salg og bytte af landbrugsjord er den centrale krumtap i planlæggerens tilrettelæggelse af hele jordfordelings-sagen. For det andet nedsættes et lodsejerudvalg, der i et varierende samspil med planlæggeren på de lokale præmisser forhandler sig frem til lokale løsninger som et kompromis mellem lokale landbrugsinteresser indbyrdes og eventuelt med inddragelse af andre offentlige arealinteresser end de rent landbrugsmæssige.

I planlægningsprocessen er det karakteristisk, at planlæggerens og dermed planlægningens **grundlag for autoritet** er viden om landbrugsudvikling generelt og de lokale landbrugsstrukturers aktuelle behov og dynamikken i dette. Det er derimod ikke det traditionelle hierarki i arealforvaltningen og her i særlig grad jordlovsadministrationen. Den generelle vurdering er, at planlæggerne opfatter snævre fortolkninger af lovparagraffers indhold som noget, der bør undgås eller vige, hvis det er i vejen for lokale helhedsløsninger på specifikke spørgsmål vedrørende jordomlægningerne, og disse bakkes samtidig op af den lokale jordbrugskommission og sags lodsejerudvalg. Hvis en lokalt ønsket løsning eksempelvis er i strid med enkeltbestemmelser i landbrugslovgivningen, kan den professionelle planlægger og praktiker ofte se det som en særlig udfordrende opgave at få de fornødne dispensationer fremskaffet.

Planlæggerens loyalitet er derfor i vid udstrækning orienteret omkring faglige idealer, hvor den lokale demokratiske proces er i centrum. I samarbejde med lodsejerudvalget søges skabt forhandlingskompromisser, der i så høj grad som muligt forener - måske lokalt modstridende - hensyn om landbrugsbedrifters udviklingsretninger og fordelingen af tillægsjord. I det omfang andre hensyn end de rent landbrugsmæssige optræder ved arealomlægningerne, søges disse også inddraget, da planlæggerens drivkraft er idealet om det gode kompromis, der også er den gode planløsning. Det er karakteristisk, at planlæggerens loyalitet ikke udelukkende er orienteret mod den politiske ledelse og myndighed, der forestår administrationen af landbrugslovgivningen - herunder også jordfordelingsloven - og dette på trods af, at særlig den sidste i sit udgangspunkt har været og delvis stadigvæk opfattes isoleret som en støttelovgivning til landbruget³⁵).

Organisationsklimaet umiddelbart omkring planlægningen fordrer en engageret forhandlingsindsats, hvor løsninger ikke kan gives på forhånd, men netop fremkommer som et resultat af dialogen med lodsejerne om deres fremtidsønsker. Denne dialog fordrer en kreativ og målrettet indsats for at kunne lede forhandlingsprocessen i den rigtige retning - også i situationer, hvor øjeblikksstemninger i det lokale lodsejermiljø kan blokere for forhandlingsløsninger. En engageret indsats kan i særlig grad være båret af ønsket om at efterlade lokalområdet i en tilstand, hvor der er almindelig consensus om de gennemførte jordomlægninger. For landinspektørfirmaerne i "det gamle land" er dette særlig begrundet i en firmainteresse i altid at kunne afslutte en påbegyndt forhandlingsproces. Dette skyldes, at det almindeligvis antages at være forbundet med prestigetab i lokalområdet, hvis et landinspektørfirma taber en "jordfordelingssag på gulvet". De lokale landmænd og beboere i øvrigt skal fortsat være private kunder i landinspektørfirmaet.

Ved vurderingen af forholdet til omgivelserne er der karakteristiske forskelle mellem den overordnede styring af jordfordelingsområdet og den professionelle praktiske planlægning.

For det første indbygger den professionelle planlægger en åbenhed i forhandlingsprocessen mod brugeren alene begrundet i, at det er dennes - lodsejerens - fremtidsønsker, der ligger til grund for de videre forhandlinger. Dette betyder for det andet, at via registrering af lodsejerønskerne og forhandlingerne herom inddrages andre forhold vedrørende "brugers" landbrugsbedrift. Herved inddrager den professionelle planlægger også rådgivning om andre spørgsmål vedrørende fast ejendoms retsforhold og øvrige spørgsmål vedrørende den strukturtilpasning, som jordfordelingssagen resulterer i. Endelig for det tredje er forholdet til omgivelserne karakteriseret ved, at planlæggerne søger gennemført utraditionelle løsninger i det omfang,

der er brug for dette i lokalområdet, hvilket dog omvendt søges forhindret via den overordnede styring af sagsområdet.

Dette hænger sammen med, at den overordnede styring af jordfordelingsområdet domineres af enkeltsagsbehandlingens traditioner, hvor forholdet til omgivelserne præges af, at disse er parter i en sagsbehandling³⁶). Dette betyder, at formkrav til sagsbehandlingens indhold og sikring af sagsbehandlingens uforstyrrede formelle forløb fremtræder som vigtigere elementer i sagsstyringen end de kvalitative elementer i planlægningsprocessen og -resultatet.

Disse forskelle i organisationsvariable og -roller mellem den overordnede styring af sagsområdet og den decentrale opgaveorienterede planlægningsindsats betød, at da boom'et satte ind med efterspørgsel efter jordfordelingssager, søgtes der udviklet en mulighed for centralt at kunne foretage en økonomisk styring af ressourceforbruget. Der kunne ikke prioriteres på grundlag af behovs- eller kvalitetskriterier, da der ikke eksisterer datagrundlag for dette centralt og kun begrænset mulighed for at kvalitetsvurdere planlægningsresultatet. Ressourceprioriteringen blev derfor alene et spørgsmål om at undlade rejsningen af ønskede sager ud fra bevillingshensyn og ikke ud fra behovshensyn³⁷).

Det er i lyset af de her beskrevne forhold mellem den bureaukratiske arbejdsmetode og den fysisk sammenfattende planlægning, at man skal forstå baggrunden for karakteristikken af jordfordelingsloven "som en blomst i landbrugslovgivningens labyrinthave"³⁸).

4. LOKAL LANDBRUGSPLANLÆGNING

4.1 Indledning

Det er projektets afsluttende formål at opbygge og beskrive en metode til gennem jordfordelingsplanlægning at smidiggøre landbrugserhvervets strukturtilpasning, samtidig med at andre arealinteresser inddrages i den lokale forhandlingsplanlægning omkring en omlægning af landbrugsjorderne¹⁾.

Til grund for dette formål lå en antagelse om, at jordfordelingsplanlægningens indhold og metode har potentialer over for netop en sådan lokalt orienteret planlægningsindsats, som tilgodeser behovet for såvel landbrugets strukturtilpasning som den helt nødvendige miljøtilpasning i landbrugets arealanvendelse. Undersøgelsen af jordfordelingspraksis i perioden 79-84 bekræfter, at planlægningen har disse potentialer. Imidlertid udnyttes disse muligheder langt fra fuldt ud, og der skal derfor i dette afsnit argumenteres for en særlig "lokal landbrugsplanlægning" som udtryk for indfrielsen af ovennævnte formål.

Betegnelsen lokal landbrugsplanlægning er i denne sammenhæng omhyggeligt valgt. Traditionelt er betegnelsen landbrugsplanlægning knyttet til den sektorplanlægning med hjemmel i landbrugslovens §3a, der udføres af amtskommunen. Men da denne ikke har nogen handlingsmuligheder indbygget eller retsvirkning over for administrationen af landbrugslovgivningen i bredeste forstand, udtrykker begrebet "lokal" anvendt i denne sammenhæng en tilstræbt distancering fra den amtslige landbrugsplanlægning²⁾.

Den nyere planlægningsdebat³⁾ om udviklingen i det åbne land og en række folketingsinitiativer⁴⁾ gennem det sidste par år vedrørende miljøforholdene og arealanvendelsen har aktualiseret behovet for et handlingsorienteret planlægningsinstrument, der kan håndtere en række integrerede sammenhænge mellem miljø- og naturbeskyttelse på den ene side og landbrugserhvervet på den anden side.

Lokal landbrugsplanlægning skal således forstås som en handlingsplanlægning, hvor der opereres på heltidslandbrugets præmisser, som de tager sig ud i de aktuelle og dermed også sandsynlige fremtidige økonomiske omgivelser. Samtidig forsøges gennem planlægningen konkret at indbygge natur- og miljøbeskyttelseshensyn, således som disse kan iagttages i det enkelte delområde.

Også via landbrugspolitiske udmeldinger på overnationalt niveau melder behovet sig for en planlægningsmulighed på lokalt plan. Fra Kommissionen i de Europæiske

Fællesskaber blev i 1985 udsendt en rapport om Perspektiverne for den fælles Landbrugspolitik - den såkaldte "Grønbog". Heri udpeges en række indsatsområder med henblik på dels at reducere det landbrugsmæssige produktionsareal og dermed landbrugsproduktionen, dels at styrke miljøinteresserne i udvalgte områder⁵). Baggrunden for dette initiativ er, at udviklingen på de internationale afsætningsmarkeder for landbrugsprodukter med prisfald sammenholdt med EFs eksisterende interventions- og eksportstøtteordninger giver tilbagevendende og stigende budgetmæssige problemer for fællesskabet. Et af de konkrete bidrag til løsninger af dette problem har været overvejelser om at indføre en indkomststøtte til landmænd, der på forskellig måde aftrappede deres landbrugserhverv. En sådan indkomststøtte kan have et flerstrengt perspektiv spændende fra rene førtidspensioneringsordninger til opkøb af landbrugsejendomme og arealer i miljømæssigt øjemed.

Disse overvejelser påkalder behovet for en områdeorienteret planlægningsmulighed i det åbne land. Denne vil kunne give lejlighed til at koordinere anvendelsen af disse indkomststøttmuligheder med andre initiativer. Herved vil det kunne forhindres, at udbetalingen af disse bliver geografisk spredt og tilfældig, hvilket har været tilfældet med andre ophørsinitiativer fra EF⁶).

Det er i hele den ovenfor diskutererede sammenhæng, at det følgende forslag om en lokal handlingsplanlægning skal ses. Forslaget bygger på en samordning af eksisterende landbrugsministerielle støtteordninger med jordfordelingstraditionen og den øvrige fysiske planlægning⁷). Realiseringen fordrer derfor en ændring af den eksisterende reguleringstradition i Landbrugsministeriet baseret på enkeltsagsbehandling over imod udvikling af en områdeorienteret strategisk planlægningsmulighed i de dele af det åbne land, hvor initiativer af forskellige grunde kan være påkrævet.

Forslaget om en lokal landbrugsplanlægning og om inddragelse af miljøhensynene ved administrationen af landbrugsloven indeholder samtidig både et intensiverings- og et ekstensiveringselement. Intensiveringen har som formål at forbedre heltidslandbrugets produktionsbetingelser generelt. Ekstensiveringselementet inddrages for at tilpasse landbrugets arealanvendelse, således at denne hviler på en lokal specifik hensyntagen til miljø- og naturbeskyttelsesforhold.

Først vil der blive redegjort for, hvorledes miljøhensyn kunne have en stærkere placering i forbindelse med administrationen af landbrugsloven gennem anvendelse af muligheden for jordmobilitet i den almindelige enkeltsagsbehandling.

Herefter redegøres i resten af afsnit 4 om handlingsplanernes placering i arealplanlægningen, indhold og proceskrav, samt behovet for organisatoriske tilpasninger i

jordlovsadministrationen. Hensigten med denne struktur i afsnittets diskussion af forslaget bliver hermed logisk i forhold til den tidligere⁸⁾ diskuterede illustration af forskellige planlægningsituationer i det åbne land. Her var der for det første tale om situationer, hvor ændringer i arealanvendelsen vedrørende landbrugsdrift frit kan ske inden for den miljøstyrkede landbrugslovsadministration og den øvrige areallovgivning. Dette er karakteristisk for langt den overvejende del af det åbne land. Herudover var der to principielt forskellige planlægningsituationer, der påkræver handlingsorienteret indsats. Det er hvor særlige driftsafhængige arealanvendelser ønskes fastholdt, og hvor der ønskes ændring i arealanvendelsen. Forslaget om en handlingsplanlægning i den foreliggende sammenhæng kan opfattes som en nuancering af planlægningsmulighederne i og omkring disse to situationer med en særlig fokusering på samspilsmulighederne med jordfordelingstraditionen.

4.2 Miljøhensyn ind i landbrugslovgivningen

"Man vil via lovgivning i stigende grad etablere rammer for en fortsat dialog om den fremtidige udvikling, snarere end håndgribeligt og materielt diktere denne gennem materielle regler".⁹⁾

Dr. jur. Jørgen Dalberg Larsen, 1984

Landbrugslovens regler om landbrugspligt har flere formål. Det første og meget væsentlige er, at det giver jordlovsmyndighederne muligheder for en omsætningskontrol med landbrugsejendomme og arealer. Det historiske og stadig aktuelle formål med denne omsætningskontrol er at sikre en hensigtsmæssig jordarrondering og ejendomsstruktur i øvrigt¹⁰⁾. Dette sker gennem kontrol med erhvervelser af landbrugsejendomme og ved kontrol med omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme.

Det andet formål med landbrugspligten er at opretholde en bestemt tilstand - eller modsat - hindre en uønsket udvikling i tilstanden på den enkelte ejendom. En landbrugspligtig ejendom skal således holdes forsynet med beboelsesbygninger¹¹⁾, og landbrugspligten indebærer, at jorder under ejendommen er underlagt en dyrkningspligt. Dette betyder, at landbrugsjorder, der hidtil har været udnyttet jordbrugsmæssigt, ikke må henligge ubenyttet, medmindre der er tale om marginale jorder¹²⁾.

Omsætningskontrollens indholdsmæssige sigte har siden 79 - hvor erhvervelsesreglerne blev skærpet - været at sikre uddannede heltidslandmænd fortrinsret til ledig suppleringsjord fra ejendomme, der afhændes eller nedlægges. Dette har betydet, at jordlovsadministrationen gennem denne kontrol har tilstræbt, at landbrugsejendomme og -jorder blev omsat blandt en bestemt begrænset køberkreds og efter forskellige målsætninger om ejendomsstørrelse og -struktur samt arronderingshensyn¹³⁾.

Kun hvis der ikke var "kvalificerede købere", der opfyldte disse erhvervelses- og strukturkrav, kunne andre købere erhverve arealerne.

Set i et fremtidigt miljøforvaltningsperspektiv vil principperne fra denne "fortrinsstilling for kvalificerede købere" kunne blive interessant. I forbindelse med behovet for en styrkelse af hensynet til miljøet og naturelementerne i landbrugslandet kunne omsætningskontrollen for landbrugspligtige ejendomme omformuleres, således at den i stedet indebar en "fortrinsstilling for lokal struktur- og miljøtilpasning".

Hvor ledig tillægsjord og ejendomme til salg tidligere var forbeholdt købere med "grønt bevis", betyder omsætningskontrollen anvendes til inden ejendomsoverdragelse eller jordomlægninger at lave et miljøcheck på ejendommen og i lokalområdet.

Et sådant miljøcheck skal indebære, at miljøtilpasnings- og jordmobilitetshensyn inddrages ved enkeltsagsbehandlingen efter landbrugslovens §§13 og 16 om henholdsvis omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme og erhvervelse af landbrugsejendomme¹⁴).

Indholdet i et forslag af denne karakter kommer på tværs af den netop gennemførte ændring af landbrugsloven, der delvis liberaliserede handelen med ejendomme. Denne lovændring indebærer fuldstændig fri omsætning af landbrugsejendomme på under 15 ha. eller under 164.000 kr. i ejendomsvurdering minus stuehusværdi og kun beskedne uddannelseskra- v for brug op til 30 ha. Med indførelsen af dette system svækkedes den reale betydning af landbrugspligten i forhold til formålet med omsætningskontrollen.

Formålet med disse ændringer var at skabe forbedrede betingelser for landdistrikternes overlevelsesvilkår gennem udvidelse af køberkredsen til mindre og mellemstore landbrug. Dette skulle resultere i, at der blev plads til bevarelsen af en bred vifte af driftstyper. Der ligger således implicit i dette forslag en kritik af denne lovændring¹⁵).

Den generelle liberalisering af omsætningskontrollen, uden at der forinden foretages lokale helheds- vurderinger af såvel arronderingsforbedringsbehov eller strukturtilpasningsbehovet, inden der tages stilling til eventuelt lempede erhvervelsesvilkår, påstås således at ville vanskeliggøre såvel en miljøtilpasnings- som en strukturtilpasningsmålsætning. Se herom bl.a. hos Sørensen, 1986 og foran i afsnit 2.6, p. 141.

Hovedsynspunktet er, at der forinden stillingtagen til erhvervelse af et landbrug eller omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme sker en bedømmelse af, hvorledes den pågældende ejendoms jorder kan anvendes til miljø- eller strukturtilpasningsforbedring i lokalområdet som helhed. I øjeblikket bliver sådanne sager - for så vidt de ikke er omfattet af de liberaliserede regler - alene bedømt udfra, om der opnås en hensigtsmæssig ejendoms- og arronderingsstruktur i forhold til købers og sælgers ejendom(me).

Konkret betyder det, at miljøhensynene skal vurderes, samtidig med at landbrugs- ejendomme eller dele heraf skifter ejer, og at landbrugspligten anvendes til at give jordlovsmyndighederne indseende hermed.

Forud for hver ejendomshandel eller arealoverførsel¹⁶) mellem to ejendomme, hvor den ene evt. nedlægges, skal der ved miljøchecket ske en konkret bedømmelse af en række forhold af miljøforbedringskarakter eller strukturtilpasning. Bedømmelsen kan for de besigtigende myndigheder have karakter af en checkliste, hvori en række forhold gennemgås.

Strukturtilpasningshensyn:	Er der ejendomme med behov for suppleringsjord? Er der ejendomme med anmeldt suppleringsbehov? Er der ejendomme i området, der har afstået jord til beskyttelsesbrømmer langs vandløb og andre naturelementer?
Miljøtilpasningshensyn:	Er der i lokalområdet behov/grundlag for: - tilplantning af mindre arealer? - etablering af nye biotoper? - tilladelse til nedlæggelse af biotoper med etablering af erstatningsbiotoper? - udlæg af yderligere beskyttelseszoner? - sikring af spredningsmuligheder?
Jordmobiliteten:	Er der i lokalområdet - behov for arronderingsforbedring? - vil et fritidsbrug "ligge i vejen" for fremtidig udvikling af heltidsbrug? Kan den "ledige landbrugsjord" anvendes som erstatningsjord for miljøforbedring jf. ovenfor på omkringliggende ejendomme?

Fig. 4.2.1: En checkliste for inddragelse af miljøhensyn ved administrationen af landbrugslovens §§13 og 16 kunne se således ud.

På figuren ovenfor er vist en checkliste, der konkret opregner, hvilke arealbetingede miljøhensyn der vil kunne inddrages ved behandlingen af de sager efter landbrugsloven, der vedrører omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme og erhvervelser af disse. Intentionen med forslaget om den konsekvente inddragelse af miljøhensynene ved administrationen af landbrugsloven og dermed ideen med checklisten er, hvis der kan svares bekræftende på blot ét af de stillede spørgsmål i figuren, bør der ikke kunne gives tilladelse til eksempelvis erhvervelse af en landbrugsejendom eller til arealoverførsel af landbrugsjord.

I tilfælde med et eller flere "ja'er" på checklisten bør der foretages en detaljeret undersøgelse af lokalområdet med hensyn til, hvorvidt den "ledige landbrugsjord" vil kunne anvendes til en forbedring af såvel strukturtilpasningsforhold som miljøforbedring for en flerhed af landbrugsejendomme eller bedrifter¹⁷⁾.

Jordomlægninger, der måtte blive udløst af sådanne lokale miljøvurderinger ved administrationen af landbrugsloven, bør i lighed med de såkaldte "§9-sager" efter jordfordelingsloven¹⁸⁾ kunne opnå offentlig støtte til de nødvendige sagsomkostninger. I tilknytning hertil kan der inddrages kendte støtteordninger af forskellig karakter, som understøtter eksempelvis tilplantning etc.¹⁹⁾

Forslaget om en konsekvent inddragelse af miljøhensynene i administrationen af landbrugslovgivningen vil betyde, at den historisk betingede fokusering på ejen-

domsstørrelse og -arrondering gennem centralt fastlagte regler vil afløses af en mere områdeorienteret helhedsvurdering ved ejendomsstilpasninger. Dette fordrer en sagsbehandlingsproces, der hviler på kvalificerede lokale besigtigelser og dermed en dialog med de omkringliggende landmænd eller andre om, hvad de måtte have af særlige interesser i forbindelse hermed.

4.3 Handlingsplaner i arealplanlægningen

"Det er jordfordelingslovens principper, det ville være godt at overføre på for eksempel arbejdet med lokalplaner. Snak dog med folk, inden planlægningen går i gang, snak med dem under planlægningen og lav kun i de få tilfælde, hvor almentvellet absolut kræver det, en plan, som ikke har opbakning hos de mennesker, hvis dagligliv bli'r mest og direkte berørt af planen²⁰).

Forfatter, landinspektør Knud Sørensen, 1986.

Handlingsplaner i arealplanlægningen med det sigte, som diskuteres i denne rapport, findes ikke beskrevet i nogen lovgivning med betydning for arealanvendelsen. Hovedsynspunktet bag forslaget om handlingsplaner bygger på, at jordfordelings-traditionen i sin praksis viser såvel grundlaget for som perspektivet med en sådan handlingsplanlægning. Det fremgår af undersøgelsen af jordfordelingspraksis 79-84, at der ved koordineret indsats i lokalområdet kan bearbejdes mange forskelligartede problemer med tilknytning til arealanvendelsen i en jordfordelingssag, hvis det kan kobles sammen med en forbedring af den lokale landbrugsstruktur, og der i øvrigt er den politiske vilje til dette hos de involverede myndigheder.

Som begrebet handlingsplaner i tilknytning til lokal landbrugsplanlægning udtrykker, er det planer i områder, hvor noget aktivt ønskes gennemført. Handlingsplanerne bliver således udtryk for en nuancering af den tidligere diskuterede opdeling af planlægningsituationer mellem områder, hvor en arealanvendelse ønskes fastholdt, og i områder, hvor den ønskes ændret²¹).

Handlingsplanerne kan karakteriseres som realiseringsplanlægning for integreret struktur fremme i landbrugserhvervet og anden planlægning i det åbne land, når der indgår væsentlige landbrugsinteresser. Herved præciseres, at de skal udgøre en planlægningsaktivitet, som dels tager udgangspunkt i heltidslandbrugets forhold på de specifikke lokale betingelser, dels udmønter anden overordnet arealplanlægning eller anlægsaktivitet, der ønskes realiseret konkret i området.

Handlingsplanernes formelle indplacering i det eksisterende lovkompleks vedrørende arealanvendelsen vil i denne fremstilling ikke blive gjort til genstand for en udtømmende afklaring. Lovgivningsfeltet mellem miljø- og landbrugssektoren er stærkt politiseret i disse år. Dette betyder, at konkrete lovtiltag kan være stærkt påvirket af, om der er vilje til brede kompromisser i Folketinget, eller om det er politiske marginaler, der i sidste ende er udslagsgivende på den endelige formgivning af regelværket²²). Der er derfor ingen selvstændig begrundelse for specifikke overvejelser om præcise lovformuleringer og -tiltag, men snarere nødvendigt at pege på og diskutere de sammenhænge, hvor der

er brug for et reguleringstiltag.

Kommuneplanlovens **lokalplan**institutt forekommer umiddelbart at være en indlysende mulighed²³), idet der omkring dette er en tradition for lokal, samordnet planlægning. Imidlertid bygger lokalplanen umiddelbart på byplantraditionen, hvilket har betinget de særlige undtagelsesbestemmelser (§18.3), hvorefter der ikke kan lokalplanlægges vedrørende ejendomsstørrelser, beplantning, bygningsanvendelse og placering for landbrugsejendomme i områder, der er forbeholdt jordbrugserhvervene. Ligeledes er der ingen handlepligt i selve lokalplanen, hvilket kan være en begrænsende faktor. På den anden side er lokalplanen et kendt og accepteret instrument lokalt, hvilket gør det relevant at diskutere, hvilke forhold der skulle ændres, for at lokalplanen kunne udgøre ryggraden i den foreslåede handlingsplanlægning.

En indvending mod at anvende lokalplanen er ifølge miljøministeren ved forarbejderne til kommuneplanloven²⁴), at det aldrig har været meningen med lokalplaner - ud fra andre motiver - at lave planlægning for landbruget. Derfor er undtagelsesbestemmelserne medtaget i lovtæksten. Imidlertid kunne man forestille sig, at i situationer, hvor planlægning imidlertid var påkrævet, skulle planlægningen ske i samarbejde med den regionale jordbrugskommission, således at denne fik mere forpligtende indflydelse på lokalplanprocessen end blot baseret på kommuneplanlovens §26, der giver statslige myndigheder vetoret over for lokalplanforslag.

Et argument for at anvende lokalplanen er, at planprocesserne kendes lokalt. Tillige har statslige myndigheder - dvs. også jordbrugskommissionerne med hjemmel i kommuneplanlovens § 26 - mulighed for at nedlægge beto mod et forslag til lokalplan.

I forlængelse af dette ræsonnement kunne det anføres, at lokalplaner som "lokal landbrugsplanlægning" blot ville fordrer tre ting. For det første en centralt udarbejdet vejledning om, hvordan principperne om erstatningsarealer, frivillighed og jordpulje kunne initieres. For det andet skal forslaget udarbejdes i en forhandlingsproces med de berørte lodsejere og beboere i området. (En lokalplanpraksis, der tidligere har været anvendt af København Kommunes byplanborgmester, men som ophørte med overdragelsen af lokalplanarbejdet til overborgmesterens afdeling.) Endelig vil det fordrer, at planforslaget udarbejdes i tæt samarbejde med jordbrugskommissionerne, der i forvejen udfører besigtigelser i lokalplansager for centrale jordlovsmyndigheder.

"Et yderligere argument for at anvende lokalplanen er, at den vil kunne "forenkle" den fremtidige lokale regulering i det åbne land, påkalde reguleringsbehov af vidt forskellig karakter. Dette reguleringsbehov vil kunne spænde fra intensivering af en eksisterende landbrugsstruktur til ekstensivering som naturgenopretning og skovrejsning."

En beslægtet eller måske supplerende model kunne være, at **kommuneplanrammerne i det åbne land** mere detaljeret angiver de områder, hvor en planlægningsindsats kunne være nødvendig. Dette ville give mulighed for en efterfølgende lokalplanlægning eller for en særlig offentlig handlingsindsats eller for, at private kunne indrette sig efter indholdet i disse rammer.

I det omfang, det særlig er amtskommunale myndigheder, der har interesse i, at en særlig aktivitet ønskes gennemført eller sikret, kan det være relevant at lade **regionplanlægningens temaredegørelser** danne grundlaget for eller udgøre handlingsplanen med angivelse af dens målsætning og realiseringsstrategi. Dette vil i særlig grad kunne blive aktuelt ved en udbygning af den amtslige landbrugsplanlægning, hvor denne kunne udgøre administrationsgrundlaget for landbrugslovgivningen.

Endelig vil **statsligt udarbejdede jordfordelingsplaner** eller **opkøbsplaner** i forbindelse med den statslige jordfond eller en fremtidig naturfond i tilknytning til en revideret "lov nr. 230" kunne udgøre indholdet i en handlingsplanlægning. I den øvrige del af dette afsnit vil der alene blive anvendt begrebet handlingsplanlægning eller lokal landbrugsplanlægning, hvilket sigter mod kvalificering og perspektivering af den indsats, som i dag sker omkring jordfordelingstraditionen. Med denne formulering er der samtidig sket en præcisering af udgangspunktet, nemlig den eksisterende opgavefordeling mellem miljø- og landbrugssektoren i bredeste forstand accepteres og med et udgangspunkt i den nuværende kompetencefordeling²⁵). Som det vil fremgå senere af afsnit 4.6, bygger dette på synspunktet om, at den største opgave alene er en tilpasning af det jordlovsadministrative apparat.

I kraft af, at **forslaget om handlingsplaner** bygger på en kvalificering og perspektivering af jordfordelingstraditionen, forekommer det mest umiddelbart at lade den forvaltningsmæssige

implementering tage sit udgangspunkt her. Den logisk og fagligt set mest indlysende model er derfor at lade sekretariatsstøttede jordbrugskommissioner udarbejde handlingsplanerne, men i samarbejde med de relevante myndigheder og her i særlig grad fredningsmyndighederne. Jordbrugskommissionerne har erfaringer med struktur- og støttelovgivning og er fortrolig med strukturen og situationen i landbrugserhvervet. Sådanne lokale landbrugsplaner skulle udarbejdes af jordbrugskommissionerne, men med mulighed for indsigelse fra andre myndigheder i lighed med bestemmelserne i kommuneplanloven §§ 25 og 26 om lokalplanlægningen. Dette synspunkt om den forvaltningsmæssige implementering af handlingsplanerne ligger reelt til grund for diskussionen i resten af dette kapitel og dermed også for det efterfølgende afsnit 4.6, der diskuterer organisatoriske tilpasninger.

Det vil i overensstemmelse med overvejelserne lige ovenfor være mest indlysende at lade lovimplementering ske i jordfordelingsloven, hvor de eksisterende bestemmelser om lodsejerudvalg, kendelser, afstemningsregler og tvangsanvendelse befinder sig. Over for kritikere af forslaget, der vil hævde, at dele af eller hele jordlovsadministrationens kompetence burde overføres til amter eller kommuner, kan det anføres, at hvis der er politisk vilje til dette, vil en overflytning også omfatte en eventuel indført kompetence til at lave lokale landbrugsplaner. Den væsentligste argumentation for at lade jordbrugskommissionerne og Landbrugsministeriet udarbejdede lokale landbrugsplaner eller handlingsplaner består i, at det må være samme myndighed, der forestår såvel planlægning som enkeltsagsbehandling. Dette perspektiv er særlig vigtigt for at undgå en gentagelse af fejlene fra implementering af den amtslige landbrugsplanlægning²⁶).

Spørgsmålet om eventuel overdragelse af jordbrugskommissionernes kompetence - herunder også til at udarbejde de her foreslåede lokale landbrugs- eller handlingsplaner - er for nylig blevet yderligere aktuelt. Baggrunden er, at Tinglev Kommune i Sønderjyllands Amt som led i Frikommuneprojektet her i 87 har fået overdraget jordbrugskommissionens samlede kompetence f.s.v.a. landbrugsarealer og -ejendomme i Tinglev.

Endelig skal følgende synspunkt fremhæves:

Det kan påstås, at realiseringen af intentionerne bag forslaget om handlingsplanerne ikke kræver lovændringer overhovedet. Ændringen af udlånsloven i 1973 gav Landbrugsministeriet mulighed for at realisere den aktive jordpolitik, der bygger på jordfordelingsloven, udlånsloven og samordningen med lov nr. 230 og i særlig grad den sammenfattende fysiske planlægning²⁷). Imidlertid har kun den sønderjyske jordfordelingstradition udnyttet disse muligheder. Det kan derfor hævdes, at det alene er et spørgsmål om, at landbrugsministeren giver sine embedsmænd tjenstligt pålæg om at efterleve intentionerne fra folketingsbeslutningen fra 1973 og samtidig giver jordbrugskommissionerne mulighed for at udarbejde disse handlingsplaner - enten ved at udstyre disse med sekretariatsbetjening i overensstemmelse med den sønderjyske model eller ved at give disse ressourcer til at lade arbejde udføre som konsulentarbejde.

Generelt bygger forslaget om handlingsplaner på en række forhold, der dels gør, at man kan karakterisere det som en aktiv lokal landbrugsplanlægning, dels illustrerer, at det bygger på en kvalificering og perspektivering af jordfordelingstraditionen. Nedenfor gennemgås 10 væsentlige elementer ved forslaget om handlingsplaner i arealplanlægningen.

For det første bygger handlingsplanerne på samordnet arealadministration i det åbne land. Med begrebet samordnet sigtes der her til, at arealmyndighedernes forskellige virkemidler - og her i særlig grad landbrugssektorens - anvendes samordnet til at sikre handlingsplanens specifikke formål opfyldt. I forhold til den traditionelle jordlovsadministration sker der her et vigtigt skift, idet denne fra alene at være et isoleret enkeltsagsanliggende mellem ansøger og myndighed med særlig vægt på på ensartet myndighedsbehandling nu bliver regionalt og lokalt varierende afhængig

- Samordnet arealadministration
- Erstatningsjord til heltidsbrug
- Tilvejebringelse af jordpuljer
- Fordele ved deltagelse
- Opbygning af regional planlægningskapacitet
- Miljøbetingede målsætninger for nyfordeling af landbrugsjord
- Deltagerorientering
- Institutioner og offentlige myndigheder som lodsejere
- Aktivering af offentlige jordfonde
- Sammenkædning af forskellige tilkendegivelser om behovet for en lokal planlægningsmulighed i det åbne land

Fig. 4.3.1. 10 væsentlige elementer i forslaget om lokale handlingsplaner/landbrugsplaner.

af, om der måtte være vedtaget en handlingsplan med en særlig specifik målsætning, der går på tværs af den traditionelle opfattelse af landbrugsmæssige udviklingsmuligheder og -rettigheder²⁸). De lokale landbrugsplaner eller handlingsplaner får hermed retsvirkninger for andre myndigheders administration af areallovgivningen.

Generelt indebærer dette krav om samordnet arealadministration, at der skal stimuleres og udvikles en tradition for samarbejde om løsningen af lokale konflikter mellem landbrugsdrift og naturbevarings- og beskyttelseshensyn. Som det fremgår andetsteds i rapporten, er denne tradition kun i støbeskeen og kun i dele af landet²⁹), hvilket betyder, at den organisatoriske tilpasning bliver af stor betydning for mulighederne i et fremtidigt udviklingsarbejde.

En inspirationskilde til forbedring af det offentlige samarbejde omkring handlingsplanerne kan hentes i de Europæiske Fællesskaber Rådets direktiv, dat. 27.06.85, der vedrører "Vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på Miljøet (VVM-vurderinger også kaldet Environmental Impact Assessment)"³⁰). EF-direktivet er endnu ikke ratificeret her i landet, men det skal være gjort inden den 03.07.88. I bilag 1 er angivet, ved hvilke projekter der skal udarbejdes VVM-vurderinger, og i bilag 2 i hvilke projekter de enkelte lande kan stille krav om udarbejdelse af VVM-vurderinger. Mens bilag 1 overvejende vedrører storindustri og større offentlige anlæg, indeholder bilag 2 projekter vedrørende landbrug. I denne sammenhæng er det særlig interessant, at punkt 1a. vedrører projekter om sammenlægninger af landbrug, herunder også jordfordelinger³¹).

Sådanne VVM-vurderinger har til formål at udbygge og samordne procedurerne for tilladelse til offentlige og private projekter, som kan forventes at påvirke miljøet. VVM-vurderingen foretages på

grundlag af oplysninger fra bygherren og eventuelt også fra de myndigheder og den offentlighed, der berøres af projektet. VVM-vurderingen skal vurdere et projekts indvirkning på miljøet. Dette vil med direktivets ord sige at "beskytte menneskets sundhed, bidrage til højere livskvalitet ved forbedring af miljøet, sørge for de forskellige arters fortsatte beståen og bevare økosystemets reproduktionsevne, som er selve grundlaget for livets fornyelse".

Udarbejdelse af VVM-lignende forundersøgelserapporter forud for vedtagelsen af en handlingsplan vil således kunne danne grundlaget for den samordnede myndighedsbehandling, der ligger i kravet om samordnet arealadministration.

Udpegningen af områder med behov for handlingsplaner bør kunne foretages i såvel region- som kommuneplanlægningen. Herved er der også oplæg til at skabe forudsætninger for en fælles politisk consensus omkring den senere gennemførelse af handlingsplanerne. Eventuelle uenigheder eller konflikter omkring planernes indhold og vedtagelse bør kunne afklares ved tværsektorielle forhandlinger mellem berørte fagministre - eventuelt i et særligt organ til formålet.

For det andet indeholder forslaget om handlingsplaner **erstatningsjord** til det aktive heltidslandbrug i det omfang, handlingsplanen har som mål at gennemføre en naturgenopretning eller anden landbrugsmæssig ekstensivering af arealanvendelsen, der eventuelt i videste konsekvens kan indebære et totalt ophør med landbrugsdrift på de pågældende arealer. Dette hænger sammen med, at handlingsplanernes planlægningsmæssige indhold bygger på jordfordelings sagernes jordmobilitet, der også indebærer udsigt til nettosupplering for de deltagende landbrugsbedrifter. Og det er netop denne jordmobilitets inddragelse i naturforvaltningsarbejdet, der adskiller det foreliggende forslag om handlingsplaner i arealplanlægningen fra de traditionelle tiltag til øget miljø- og naturbeskyttelse i det åbne land³²⁾.

For det tredje skal der i forbindelse med handlingsplanerne offensivt søges tilvejebragt **jordpuljer** gennem opkøb af ejendomme og arealer, der kan understøtte det specifikke formål i den enkelte handlingsplan. Jordpuljerne kan fremkomme på forskellige måder. Dels kan den traditionelle opkøbslovgivning, som Landbrugsministeriet og Miljøministeriet råder over, anvendes offensivt til aftalebaseret erhvervelse af fast ejendom³³⁾. Men herudover skal særlig fremhæves, at Landbrugsministeriets udlånslov giver mulighed for at pålægge forkøbsret på arealer og ejendomme, der ikke blot kan anvendes til landbrugsstrukturelle formål, men også til rekreative og naturbeskyttelsesmæssige formål, særlig omkring marginale jorder³⁴⁾, når dette fremgår af anden vedtaget planlægning.

En samordning af de forskellige statslige myndigheder, der forestår arealopkøb til forskellige formål, har været diskuteret længe. I forbindelse med ændringen af udlånsloven i 1973 blev statsministeren anmodet om at tage initiativ til en sådan samordning. I forbindelse med tredjebehandlingen af lovforslaget³⁵⁾ nævner statsministeren, at der er nedsat et embedsmandsudvalg, som vil fremkomme med en rapport. En sådan rapport er aldrig blevet offentliggjort.

Senere er spørgsmålet blevet taget op igen. Det er således et af motiverne bag forslaget om oprettelse

af en statslig naturfond, der er omtalt nedenfor p. 230.

Ligeledes er de politiske bestræbelser på at samordne den statslige arealadministration gentaget i marginaljordsredegørelserne fra regeringen og senest i beretningen af 3. juni 1987 fra Folketingets miljø- og planlægningsudvalg p. 6. Den er omtalt nedenfor p. 230.

I forbindelse med etablering af jordpuljerne og skabelse af jordmobilitet generelt bliver EF-kommissionens forslag om indkomststøtte særlig centralt. Dette tager sigte på at give støtte til landbrug i områder, der af forskellige grunde ikke er egnede til landbrugsdrift. Herunder også forhold som opprioritering af naturbeskyttelses- og rekreative interesser i et landbrugsområde. Støttens form er ikke endeligt formgivet endnu, men der forekommer hovedsagelig to forslag. Det første, hvor indkomststøtten gives som en slags pension til landmanden, men hvor jorden gives til omstrukturering af andre ejendomme. I relation til forslaget om handlingsplaner skal dette være som jordpulje i en jordfordelingssag, hvor det kan anvendes som suppleringsjord til ekspanderende ejendomme, eller til erstatningsjord for arealer, der er afstået andetsteds.

Det andet forslag er, hvor landmanden simpelthen forlader sin jord, der helt tages ud af produktion for at blive anvendt til andre formål. Dette tager særlig sigte på områder, hvor arealanvendelsen helt skal ændres til eksempelvis skovdrift eller lignende.

Samlet peger disse to modeller for udbetaling af indkomststøtte på, at strategierne bag arealopkøbene eksplicit skal afhænge af handlingsplanens specifikke formål. Sådanne differentierede opkøbsstrategier vil altså afhænge af, hvilket planlægningsmæssigt problem der ligger i handlingsplanen. Fastlæggelse af opkøbsstrategier vil dog skulle foretages relativt tidligt i planlægningsprocessen for at kunne ligge til grund ved alle de arealomlægninger og ejendomsomsætninger, som løbende vil ske i området, uanset om en handlingsplan er i forslagsfasen.

For det fjerde bygger forslaget om handlingsplaner på, at der knyttes fordele for det aktive heltidslandbrug på gennemførelsen af den nødvendige miljø- og naturtilpasning i et åbne land. De traditionelle tiltag til styrkelse af miljøinteresserne har overvejende været baseret på rådighedsindskrænkende erstatningsfrie reguleringer, mens det centrale synspunkt bag handlingsplanernes principper om øget jordmobilitet er, at disse indebærer tilbud om fordele til de involverede landmænd. Herudover kan der tilknyttes yderligere fordele ved deltagelse som støtte til plantning, læhegn, erstatningsbiotoper mv.

For det femte nødvendiggør forslaget om handlingsplaner for lokale landbrugsområder, at der lokalt og regionalt opbygges administrative eller planlægnings-

mæssige kapaciteter, der kan håndtere en sådan handlingsplanlægning. Uden at komme ind på diskussionen om opgave- og kompetencefordelingen mellem miljø- og landbrugssektoren³⁶⁾ skal det her fremhæves, at det vil fordrer en videreudvikling af den servicefunktion over for landbrugserhvervet, der ligger i jordfordelingsplanlægningen, og som i særlig grad er udviklet i Sønderjylland omkring det regionale jordbrugsdirektorat med servicebetjeningen af jordbrugskommissionen³⁷⁾. Potentialerne i jordfordelingsplanlægningen skal særlig ses i kraft af, at disse for det første tager udgangspunkt i landbrugsområder og -ejendomme i deres helhed, og for det andet fordi ledelsen af jordfordelingsplanlægningen forudsætter ekspertviden til rådgivning vedrørende fast ejendoms retsforhold i videste forstand³⁸⁾.

For det **sjette** indebærer anvendelsen af jordfordelingstraditionen som element i handlingsplanerne, at de traditionelle **målsætninger for nyfordelingen af landbrugsjorden**³⁹⁾ **må suppleres** med flere og mere miljøbetingede målsætninger afhængig af de specifikke formål med den aktuelle handlingsplan. Disse mere differentierede målsætninger kan variere fra intensivering af den landbrugsmæssige arealanvendelse til planlagt ekstensiveringsfremme som led i eksempelvis sikring af afgræsning eller grundvand, skovrejsning o.l. Ligeledes skal såvel ekstensiverings- som intensiveringsmålsætninger være indeholdt samtidig i den samme handlingsplan.

For det **syvende** bygger forslaget om handlingsplaner videre på jordfordelingstraditionens **deltagerorientering**. Lodsejerudvalget vil fortsat skulle nedsættes for at være et vigtigt talerør mellem planlægger og lodsejere, og særlig i forbindelse med de forhandlingsplaner, der har et særligt ekstensiveringsformål, vil dette lodsejerudvalg være af særlig stor betydning.

Lodsejerudvalget bør nedsættes relativt tidligt, idet dette i kraft af deres lokalkendskab kan bidrage med væsentlige oplysninger om forholdene i området, som dels kan befordre, dels kan besværliggøre realiseringen af handlingsplanens formål. Hvis dette overføres til lokalplanproceduren, ville det indebære, at beboerne skulle inddrages i planlægningsprocessen, allerede inden den kommunale forvaltning offentliggør forslaget til lokalplan⁴⁰⁾. I tilknytning hertil skal det særlig nævnes, at beløbsgrænsen ved den såkaldte "udlodsbestemmelse" i jordfordelingsloven skal hæves, og denne tvangsbestemmelse anvendes mere offensivt.

For det **ottende** hviler handlingsplanerne - og dette vel i særlig grad i kraft af ordet "handling" - på nødvendigheden af klare og entydige offentlige udmeldinger om de specielle forhold, som ønskes fastholdt, ændret eller gennemført. Dette skal forstås bogstaveligt, da erfaringen fra jordfordelingsplanlægningen er, at inddragelse af of-

fentlige arealinteresser kræver, at disse er meget veldefinerede og præcist udmeldte, hvilket er forudsætningen for, at lodsejerudvalg og planlægger kan forsøge at skabe den bedst mulige forhandlingsløsning, som disse så omvendt må have relativt frie hænder til at skabe eller nå frem til.

For det **niende** indebærer en udstrakt anvendelse af handlingsplanerne og dermed en integreret anvendelse af **jordfordelingstraditionen som et multifunktionelt planlægningsinstrument** andre væsentlige krav til de offentlige myndigheder, der på forskellig vis kan medvirke som jordkøbere og sælgere i en jordfordelingssag. Disse må optræde med en effektiv beslutningsevne vedrørende jordomlægninger og dermed i langt højere grad end hidtil forlods reservere dispositionsbeløb til sådanne formål. En integreret anvendelse af jordfordelingsinstituttet til rekreative og naturbevaringsformål kan ikke opnås ved blot at give offentlige myndigheder en udvidet adgang til at rejse jordfordelingssager⁴¹⁾. Udvikling af dette element i handlingsplanerne skal bl.a. ske ved en yderligere aktivering af jordfondene i henholdsvis Miljøministeriet med hjemmel i "lov 230" og i Landbrugsministeriet med hjemmel i "udlånsloven". Dette vil kunne medvirke til genvækkelse af den "aktive jordpolitik", der blev muliggjort af Folketinget i 1973, men som Landbrugsministeriet, bortset fra i Sønderjylland, ikke har udviklet.

Endelig for det **tiende** vil forslaget om handlingsplaner i det åbne land på basis af jordfordelingstraditionen kunne **sammenkæde en lang række af de spredte**, men konkrete tilkendegivelser og initiativer, der på forskellig vis allerede i dag præger debatten om behovet for koordinerende tiltag i arealforvaltningen, og som på forskellig vis peger på behovet for en udvidet anvendelse af jordfordelingstraditionen.

Landbrugsministeriets skovpolitiske udvalg afgav i november 1986 betænkning om "**en fremtidig skovpolitik**"⁴²⁾. Målet med betænkningen var at give en aktuel og klar redegørelse for den private skovsektors forhold og særpræg og en udpegning af problemer og forslag til løsninger og udviklingsmuligheder. I tilknytning til marginaljordsdebatten har udvalget drøftet mulighederne for en udvidet skovrejsning. Selvom udvalget ikke finder at kunne give nogen entydig definition på arealer, der er omfattet af betegnelsen marginale jorder, går udvalget alligevel ind og foreslår forskellige strategier. Disse sammenfattes til to forslag⁴³⁾:

Det første med en passiv offentlig indsats, der bygger på udpegning af specielle skovrejsningsområder i regionplanlægningen. Inden for disse områder skal der kunne gives tilladelse til udvidet tilplantning af hele ejendomme, når der er godkendt driftsplaner. Incitamentet til dette sker gennem forbedring af skattemæssige fradrag for udgifter til tilplantninger og lempelser af landbrugslovens bestemmelser af regler om uddannelseskrav, selskabseje og bopælskrav samt forbedrede tilskudsordninger

Det andet forslag bygger på et mere direkte offentligt engagement. Det offentlige kan foretage opkøb af arealer i såvel områder af speciel interesse for integreret skovdrift (friluftsliv mv.) som andre steder velegnet for skovdrift samt bidrage til formidling af passende driftsenheder gennem anvendelse af jordfordelingslovens procedureregler. Til opfølgning af dette kan staten gå mere aktivt ind i selve skovrejsningsprocessen.

I et responsum vedrørende de juridiske problemer ved en eventuel **saltvandsløsning for Hjarbæk Fjord** skriver professor, dr.jur. Orla Friis Jensen i forbindelse med spørgsmålet om en eventuel er-

statning til landbrug⁴⁴: "Det er derfor spørgsmålet, om det ikke af amtsrådet bør overvejes at gennemføre en mere omfattende, aktiv planlægning i de berørte områder og herunder ved opkøb at sikre sig strategisk vigtige landbrugsarealer. Sådanne arealer vil kunne udgøre de nævnte erstatningsjorder eller eventuelt udgøre en jordpulje i en senere jordfordelingssag, der kunne skabe de fysiske rammer for en samlet løsning af arealanvendelsesproblemerne i området. En sådan planlægning ville samtidig kunne integreres med den del af nærværende undersøgelsesprogram, der angår de fredningsmæssige og rekreative interesser, og amtsrådet kunne i tilknytning hertil overveje at inddrage eventuelle fremtidige miljø/produktionsbegrænsende støtteordninger.

Miljøministerens "landsplanredegørelse 1986"⁴⁵) omhandler situationen i det åbne land. På baggrund af en gennemgang af udviklingstendenserne i det åbne land redegøres for de aktuelle erfaringer fra den hidtidige åben landplanlægning og begrundelsen for de aktuelle ændringer af reglerne om centralstatslig godkendelse af sektorplanerne for det åbne land. Der argumenteres for, at der i stigende grad må anlægges et helhedssyn på udnyttelsen af det åbne land. I forbindelse med de konkrete reguleringer i det åbne land efterlyses suppleringer af lovgivningen, der hviler på et helhedssyn.

I forlængelse af landsplanredegørelse om det åbne land har Miljøministeriets planstyrelse igangsat et udviklingsarbejde vedrørende **kommuneplanlægning i det åbne land**. I samarbejde med planlægningskonsulenter og Nibe Kommune er der lavet et kommuneplantillæg, der fokuserer på en række problemområder, hvor en planlægningsindsats er nødvendig. Øget tilplantning, rekreativ anvendelse af det åbne land, forbedrede betingelser for lokal erhvervsudvikling er eksempler på områder, hvor kommuneplanlægningen har en række opgaver. I den forbindelse fremhæves særligt, at jordfordelingsinstituttet bør have en fremtrædende rolle i forbindelse med landbrugserhvervets miljø- og strukturtilpasning.

Folketinget forhandlede for nylig et forslag til folketingsbeslutning vedrørende **genskabelse af Skjern Å-systemets selvrensende effekt**⁴⁶). Det hedder i folketingsbeslutningen, at der skal samarbejdes med de lokale myndigheder og iblandt disse Jordbrugskommissionen for Ringkøbing Amt. Det hedder i folketingsbeslutningen: "Da dele af de påtænkte foranstaltninger kan berøres af EF's sociostrukturelle forslag og desuden involverer jordfordelingsproblemer, bør disse foranstaltninger løses i samarbejde med Landbrugsministeriet.

Det radikale Venstre fremlagde i oktober 1985 et beslutningsforslag i Folketinget⁴⁷) om **naturbeskyttelse og naturgenopretning**. Som ét blandt flere forslag skal her nævnes oprettelse af en naturfond, der i samarbejde med statslige og kommunale myndigheder kan forestå opkøb af værdifulde naturarealer, herunder marginaljorder etc. Et af formålene med en sådan styrket statslig arealadministration er bl.a. at "medvirke ved jordfordeling mellem private ejendomme med henblik på at sikre naturarealer".

Landbrugsministeriets siddende **landbokommission** afgav i maj 1985 1. delbetænkning om en kommende revision af landbrugsloven. Landbrugsloven er i skrivende stund delvis blevet ændret i overensstemmelse med nogle af ideerne bag kommissionsarbejdet. Kommissionen peger på behovet for en mere aktiv jordfordelingspolitik gennem mobilitetsfremmende jordopkøb⁴⁸) samt i 2. delbetænkning september 1986 på muligheden af at inddrage marginaljordsspørgsmålet i jordfordelingssager³⁷).

Endelig har de fra Miljøministeriet og regeringen i Folketinget **fremlagte strategier for de marginale jorder begge indeholdt et perspektiv** om at inddrage jordfordelingsinstrumentet som et vigtigt element i bestræbelserne på at udvikle en lokalt orienteret planlægning. Disse er omtalt andetsteds i rapporten⁵⁰). I miljø- og planlægningsudvalgets beretning af 3. juni 1987 om en samlet strategi på marginaljordsområdet. Folketinget 1986-87, er disse formuleringer fastholdt, og en række af de andetsteds omtalte initiativer fastholdes.

Som et sideordnet initiativ i forbindelse med marginaljordsredegørelsen skal nævnes en forventet kommende **ændring af lov nr. 230**. Denne vil udvide lovens styringsmidler til arealerhvervelse væsentligt, ligesom formålsparagraffen vil få et "mangestrengt" sigte. Denne ændring vil bringe handlingsplanerne på plads som et vigtigt element i sikringen af fremtidsmulighederne for de berørte landbrugsbedrifter.

4.4 Handlingsplanernes indhold

Områder med behov for handlingsplaner vil som diskuteret foran i afsnit 4.3 kunne udpeges i den overordnede arealplanlægning, hvilket vil sige kommune- og regionplanlægningen, men landbrugsplanen er i denne sammenhæng også interessant, for så vidt at dens funktion omdefineres i forhold til det aktuelle indhold⁵¹).

Et vigtigt led i forberedelsen af handlingsplaners gennemførelse er en analyse af den lokale landbrugsstruktur, der undersøger, hvorledes en jordpulje umiddelbart kan fremskaffes, eller hvorvidt den skal etableres ved offensive offentlige arealopkøb. Dette arbejde kan gennemføres via en mere omfattende kortlægningsproces af lokale landbrugsdata om bedrifts- og arronderingsstruktur. Men en mere smidig fremgangsmåde med nedsættelse af lodsejerudvalg bør kunne finde sted tidligt i processen, for at dette kan bidrage til indsamlingen af information om den helt aktuelle dynamik i den lokale landbrugsstruktur.

I forbindelse med en indledende afklaring af handlingsplanernes indhold skal det fremhæves, at der er tale om områdeplaner, der angiver en struktur for den fremtidige og ønskelige udvikling i området. En sådan plan vil typisk kunne indtegnes på et 1:25.000 kort med en eventuel underopdeling i delområder, der udmærket kan have forskellige specifikke målsætninger med hensyn til eksempelvis fremtidig arealanvendelse og strategier for opkøb af ejendomme mv.

Handlingsplanerne bør bringes i anvendelse i situationer i det åbne land, hvor der af forskellige grunde er brug for en særlig indsats. Dette vil sige, at forslaget indirekte hviler på, at uden for områder med handlingsplaner administreres landbrugslovgivningen efter de retningslinier, der er diskuteret foran i forbindelse med afsnit 4.2 om miljøhensyn ind i landbrugslovgivningen.

Forslaget bygger dog på, at eksempelvis udbetaling af indkomststøtte efter EF's påtænkte fremtidige sociostrukturelle ordninger og tilsvarende initiativer kun iværksættes i områder med handlingsplaner, således at effekten kan understøtte andre specifikke landbrugsudviklings- eller miljøbeskyttelsesformål i disse. I modsat fald uden forudgående planlægning vil udbetalingen af disse midler blive geografisk tilfældig og dermed måske vanskeliggøre andre udviklingshensyn i det pågældende område. Eksempelvis vil det være u hensigtsmæssigt af hensyn til gyllespredning at udbetale ophørsstøtte til landmænd med henblik på ekstensivering af deres landbrugsjord, hvis der er en nabolandmand, der har problemer med at overholde miljøregler på grund af for stor egenproduktion af gylle. Udbetaling af disse midler bør således kun foregå efter en forudgående analyse af den lokale landbrugsstruktur på bedrifts- og ejendomsniveau eller i tilknytning til gennemførelse af handlingspla-

ner.

Til illustration af handlingsplanernes problemorienterede karakter er omstående fig. 4.4.1 udarbejdet som en oversigt over mulige emner i planerne set i relation til specifikke problemer i lokalområdet.

De forskellige typer af handlingsplaner er anbragt som lodrette kolonner i figuren, og i de vandrette rækker er vist, hvorledes disse handlingsplaner komponeres af de samme elementer med forskelligt indhold. Eksempelvis skal landbrugslovens bestemmelser administreres forskelligt i et planområde afhængig af, om handlingsplanens specifikke formål er at realisere en samlet skovrejsning, eller om formålet er at foretage en naturgenopretning.

Fordeling af de enkelte handlingsplaner i lodrette kolonner afspejler fra venstre mod højre i figuren en bevægelse i målene med den landbrugsmæssige arealudnyttelse spændende fra intensivering til ekstensivering og helt til ophør med landbrugsvirk-somhed ved overgang til infrastrukturelle og byudviklingsmæssige formål. Når forslaget om handlingsplaner indeholder denne bredde, skyldes det, at de lokale landbrugsstrukturelle problemer kan variere meget, og at der kan være store forskelle i de enkelte "ekstensiveringsprojekter".

De vandrette rækker gennemfår, hvorledes handlingsplanen kan lægge retningslinier for en administration af landbrugsloven og anden lovgivning i området, der kan understøtte det specifikke formål. Dette hviler altså på, at handlingsplanen opererer med præcise retsvirkninger over for forskellig myndighedsudøvelse i medfør af areallov-givningen. Ligeledes angives strategier for henholdsvis køb og salg af arealer og ejendomme i området. Andre tiltag fra Landbrugsministeriet kan komme på tale, ligesom det kan være nødvendigt at samarbejde med forskellige myndigheder afhængig af det specielle formål med planen.

Af hensyn til de helt aktuelle diskussioner om udviklingen i landbrugsområder med hensyn til både sociostrukturelle foranstaltninger, jordfordelingsopgaver og marginaljorder gennemgås nederst i hver enkelt kolonne, hvorledes de forskellige handlingsplaner har forskellige relationer til disse spørgsmål.

En særlig pointe ved figuren kommer til udtryk ved kolonnen for initiativer til ekstensivering af lokal landbrugsstruktur. Indholdet i denne gælder for de øvrige til højre herfor, der alle har sit specielle formål, som hviler på en ekstensivering af den lokale arealanvendelse i landbruget. Dette illustreres af pilen øverst. Elementerne i denne kolonne skal altså virke sammen med de angivne ved den eksplicite handlingsplan, der ønskes anvendt til formålet.

Den første hovedgruppe af handlingsplaner er møntet på **særlig intensivering af lokal landbrugsstruktur**. Den ene af de to handlingsplaner med forbedring af driftsstrukturen isoleret er i overensstemmelse med hovedvægten i det traditionelle jordfordelingsarbejde, som koncentrerer sig om arronderingsforbedring og strukturtilpasning for de involverede ejendomme. Den eneste forskel er, at den her benævnes med ordet handlingsplan, hvilket i forhold til forslaget giver mulighed for at udpege området på forhånd og prioritere mellem forskellige af disse. Dette er i modsætning til det traditionelle jordfordelingsarbejde i "det gamle land"⁵²⁾, hvor dette ikke er muligt.

En variant af denne gruppe er handlingsplaner med et særligt sigte, der består i at fastholde befolkningsunderlaget. Det kan typisk være særlige yderdistrikts- eller ø-problemer, hvor denne variant inddrages. Til særlig forskel for den isolerede forbedring af driftsstrukturen følges jordfordelingsarbejdet op af en særlig erhvervsfremmeindsats, der har til formål eksempelvis at fastholde forarbejdningsindustri i lokalsamfundet eller tilsvarende.

En anden hovedgruppe af handlingsplaner er med det overordnede formål at foretage en **miljøforbedring i et intensivt dyrket landbrugsområde**.

Et specifikt formål kan være miljøforbedring i forhold til gylleproblemerne, hvor landbrugsbedrifter kan have svært ved at skaffe sig varige jordtilliggende, hvorpå de kan sprede deres faste gyllemængder. Her er hovedproblemet at skaffe tilstrækkelig med tillægsjord til ekspanderende ejendomme. Af denne grund indeholder handlingsplanen eksempelvis et forbud mod etablering af deltids- og fritidsejendomme, der indebærer en reduktion af den potentielle suppleringsjord til store animalske producenter.

Hvis der i et landbrugsområde af forskellige grunde er behov for øget tilplantning, er en handlingsplan med det sigte at skabe flere naturelementer eller spredningskorridorer en mulighed. Denne kan samordne eksisterende støtteordninger til mindre tilplantninger, læhegn o.l. efter et bestemt mønster. Det særlige ved denne type handlingsplan er, at de selvstændigt begrundede jordfordelingsmæssige opgaver er beskedne.

Den øvrige gruppe af handlingsplaner vedrører alle områder, hvor det er en overordnet målsætning at gennemføre en **ekstensivering** af den landbrugsmæssige arealudnyttelse. I sådanne områder er det væsentligt, at handlingsplaner generelt sikrer, at landmænd ikke erhverver landbrugsejendomme med henblik på intensivt heltidslandbrug, hvilket vil være i modstrid med handlingsplanens erklæring om ekstensi-

veringsfremme i området. Derfor indeholder handlingsplanen et forbud mod etablering af disse heltidsbrug. På samme vis indeholder handlingsplanerne med et ekstensiveringssigte et ophør med tildeling af moderniserings- og anden strukturstøtte.

Handlingsplanerne med et ekstensiveringssigte markerer samtidig et skift i forhold til anvendelsen af de ledigblevne jorder efter tildeling af indkomst- eller ophørsstøtte via EF-sociostrukturelle ordninger. I områder hvor handlingsplaner har et intensiveringssigte, anvendes den "tiloversblevne" jord til omstrukturering af andre ejendomme. Omvendt forholder det sig i områder, hvor handlingsplanen har et ekstensiveringssigte, hvor de ledigblevne arealer skal anvendes i overensstemmelse med handlingsplanens specifikke formål.

En gruppe af handlingsplaner består i dem, der tager sigte på **bevaring af driftsafhængige landskabstyper**. Der er her typisk tale om to typer.

For det første er der handlingsplaner, der skal sikre afgrænsning og modvirke opdyrkning eller pletvis tilplantning og tilgroning. Disse tager særlig sigte på anvendelse i å-dale og strandenge. I forhold til landbrugslovgivningen har disse et særligt formål ved jordkøb om at stille vilkår om forbud mod opdyrkning⁵³), ligesom de skal indeholde et øjeblikkeligt forbud mod spontan tilplantning inden for rammerne af den nye "25%-regel" i landbrugsloven⁵⁴). Handlingsplanen skal ligeledes sikre forbud mod ny- og omdræning, medmindre det alene sigter mod at forbedre afgrænsningsmulighederne⁵⁵).

Hvis der i området allerede er en spontan udvikling i gang, hvor forladte engarealer eventuelt i fjerneje⁵⁶) er ved at springe i krat eller skov, er det væsentligt, at handlingsplanen samtidig lægger forkøbsret på arealerne. Ligeledes kan tvangsreglerne om "marginallodder" i jordfordelingsloven⁵⁷), der anvendes til at sikre disse til sammenlægning til større og mere sammenhængende græsningsarealer, danne grundlag for en rationel landbrugsdrift, der bygger på afgrænsning. Hvis der ikke eksisterer kvægejendomme, der kan håndtere denne afgræsningsopgave, vil det blive aktuelt midlertidigt at bortforpagte disse arealer via en offentlig arealadministration⁵⁸) eller søge dannet særlige græsningslandbrug i området⁵⁹).

Den anden type af landbrugsområder, hvor det kan blive aktuelt at bevare driftsafhængige landskabstyper, er, hvor der er et særligt motiv til at bevare småbiotoper i området. I et sådant område kan sikring af disse eventuelt ske som vilkårsstillelse ved sammenlægning eller erhvervelse, og der kan eventuelt via en mindre jordformidling sikres erstatningsarealer et andet sted i et område, hvor biotoperne eller

biotopstrukturen er knap så følsom.

En særlig type handlingsplaner kan blive aktuelle i områder, hvor det af særlige grunde kan være væsentligt at gennemføre sikringen af en **miljøtilpasset landbrugsdrift**. Dette kan typisk være i områder, hvor der ønskes en beskyttelse af ikke bare grundvandet, men eksempelvis også kildepladser af betydning for større bysamfunds fremtidige drikkevandsforsyning. Her kan det være nødvendigt med restriktioner på udbringningen af såvel husdyr- som handelsgødning, og det kan særlig bringe heltidslandmænd i klemme. I sådanne områder, der kan omfatte godt boniterede og velarronderede landbrugsområder, er det derfor nødvendigt med mere gennemgribende foranstaltninger som støtte til udflytning for heltidsbedrifter og en offensiv opkøbsstrategi med efterfølgende salg af arealer på vilkår af miljøtilpasset landbrugsdrift. Den sidste ændring af miljøbeskyttelsesloven giver miljømyndighederne muligheder for at fastsætte krav om en sådan tilpasset landbrugsdrift, hvis det begrundes i hensynet til bevarelse af grundvandsressourcen⁶⁰.

Tilsvarende gennemgribende handlingsplaner bliver aktuelle i de områder, hvor der ønskes en **ændring i den landbrugsmæssige arealanvendelse**. De forskellige målsætninger om ændringer i arealanvendelsen gør i relation til forslaget om lokal landbrugsplanlægning eller handlingsplanlægning den gamle udflytningstradition aktuel.

I områder, hvor der eksempelvis ønskes gennemført en **skovrejsning**, er det for det første vigtigt, at al privat erhvervelse af landbrugsejendomme i området ophører. Dette sker ved, at der lægges forkøbsret på al fast ejendom i skovrejsningsområdet, og at der uden for dette sikres opkøb af arealer og ejendomme til at formidle jord og bygninger til udflytninger. Særlig for heltidslandmænd er dette tilbud om udflytning vigtigt. Alternativet for disse vil være, at de kan blive sat i en "udviklingsmæssig spændetrøje", hvis det ikke er muligt at skaffe varig suppleringsjord gennem opkøb eller midlertidig delforpagtning, fordi alle de omkringliggende ejendomme er blevet omlagt til skovejendomme.

Tilsvarende kan blive aktuelt ved større **naturgenopretningsprojekter**, hvor der sker en tilbageførsel af afvandede områder som tørrede fjorde og oversvømmelse af ferske enge. Her spiller tilbuddet om erstatningsjorder en vigtig rolle for heltidslandmænd, der måtte afstå omdriftsareal, og muligheden for udflytning tilsvarende for ejendomme, der direkte ligger på arealer, der måtte være omfattet af naturgenopretningen.

Handlingsplaner i forbindelse med etablering af **store punktanlæg** kan også inddrage jordfordelingsaspektet og kravet om særlige retsvirkninger ved administra-

tionen af landbrugslovgivningen. De større punktanlæg i det åbne land kan være alt fra rekreative anlæg, naturparker, flyvepladser o.l., men hvor fællestrækket er, at de berører landbrug, der er under rationel drift, og som i kraft af anlægget har behov for erstatningsarealer.

Ligeledes omfatter forslaget om handlingsplaner, at disse kan udarbejdes i forbindelse med **gennemskærende strækningsanlæg** - efter at anlægsmyndigheden har foretaget korridor- og tracevalg. Dette skal ikke uddybes nærmere her, da det i overvejende grad bygger på en kvalificering og systematisk anvendelse af de omfattende erfaringer, der gennem de sidste årtier er indvundet i praksis ved nyanlæg af overordnede veje, og som er omtalt detaljeret andetsteds i rapporten⁶¹). Ligeledes er særlige handlingsplaner til **nedbringelse af markoverkørsler** ved eksisterende vejanlæg en fra praksis velkendt del af jordfordelingstraditionen⁶²).

Endelig er der i fig. 4.4.1 illustreret muligheden for særlige handlingsplaner i forbindelse med **byudvikling**, hvor samarbejdspartnerne vil være primærkommunerne. Opgaverne for lokale landbrugsplaner vil her overvejende være at sikre formidling af erstatningsjord, eventuelt udflytning og afrunding af bystrukturer.

4.5 Organisatoriske tiltag

Realiseringen af forslagene om en særlig lokal handlingsplanlægning til bearbejdning af landbrugsstrukturelle udviklingsproblemer med et særligt miljøbeskyttelseslige implicerer også diskussionen om jordlovsadministrationens struktur og funktioner. Dette spørgsmål er imidlertid for omfattende at behandle blot tilnærmelsesvis udtømmende i denne sammenhæng⁶³). Det skal dog understreges, at diskussionen i denne sammenhæng bygger på, at den eksisterende kompetencefordeling mellem Miljø- og Landbrugsministeriets respektive ressortområdet lades uforandret.

Derfor vil jeg fokusere på en bedømmelse af de nødvendige organisatoriske tiltag for at kunne realisere en strategi om lokal landbrugs- eller handlingsplanlægning, som konklusionen fra dette projekt lægger op til.

De indsamlede erfaringer fra jordfordelingsagerne i 79-84 peger på, at de konkrete udviklingsbestræbelser omkring planlægningstraditionen i særlig grad er foregået i forbindelse med den sønderjyske planlægningsmodel. Inddragelse af nye samarbejdsflader med andre offentlige myndigheder gennem det Sønderjyske Landboforum og udviklet forundersøgelsesvirksomhed i sammenhæng med anvendelsen af Jordfondens regionalt administrerede arealbeholdning til formidling af køb og salg er således karakteristiske elementer for perioden.

I den resterende del af landet er udviklingsarbejdet særlig foregået omkring udstationerede offentlige planlæggere, der har formidlet nye atypiske løsninger ind i det samlede jordfordelingsarbejde.

For så vidt angår det øvrige jordfordelingsarbejde i "det gamle land" er dette overvejende formidlet af praktiserende landinspektørfirmaer med kendskab til konkret tilgængelig nedlægningsjord, der er blevet anvendt som jordpulje i en jordfordelings-sag. Det er således relativt tilfældigt, hvor og hvornår jordfordelingsindsatsen er blevet taget op, idet dette har været betinget af en tilgængelig og egnet planlægningskapacitet hos disse firmaer. I det omfang, der har været mulighed for det, har enkelte planlæggere dog søgt at gennemføre utraditionelle og flersidige planlægningsløsninger, hvilket dog ikke umiddelbart er enkelt at gennemføre, fordi alle dispositioner af denne art på forhånd fordrer særlig involvering af Landbrugsministeriet centralt.

I forbindelse med forslaget om en styrkelse af jordfordelingsindsatsen skal der på den ovenfor diskuterede baggrund særlig peges på muligheden for i højere grad at lade indholdet i jordfordelingsplanlægningen tilrettelægge regionalt via jordbrugs-

kommissionerne, der kunne styrkes med sekretariater for at kunne klare andre opgaver også. Det er særlig opbygningen af regionale jordpuljeadministrationer og arealbeholdninger, der bliver aktuelle til at understøtte jordbrugskommissionernes øvrige indsats.

I forslaget ligger der ingen overvejelser om, at den overordnede formelle styring af jordfordelingssagernes berigtigelse skal afvikles regionalt. Dette bør fortsat være placeret centralt, da dette kræver en omfattende juridisk indsats.

Styrkelsen af jordbrugskommissionerne med eget sekretariat eller med øget konsulentbistand fra praktiserende landinspektørfirmaer til enkeltopgaver skal opfattes som bestræbelser på at forbedre jordbrugskommissionernes udadvendte servicefunktioner. Dette gælder over for såvel landbrugserhvervet, der har brug for en stigende grad af rådgivningsindsats, som over for øvrige offentlige myndigheder, der har brug for et kvalificeret udspil omkring de forskellige lovgivningsmæssige spørgsmål og muligheder i struktur- og støttelovgivningen.

Udviklingen af denne servicefunktion vil samtidig ændre jordbrugskommissionernes arbejdsstil fra snæver opgaveløsende enkeltsagsbehandling til i højere grad at arbejde med strategisk planlægning som arbejdsform. Forslaget om sekretariatsmæssig styrkelse af jordbrugskommissionerne indebærer ikke automatisk, at disse får tilført yderligere kompetence. Der er derimod tale om, at deres regionalt samordnende funktion over for de forskellige områder af Landbrugsministeriets forvaltningsområder skal styrkes væsentligt.

I dette udviklingsperspektiv må planlægningsorganisationen omkring eventuelle fremtidige handlingsplaner ændres på flere ledder. I forhold til privatpraktiserende landinspektørfirmaer må honorarformen ændres, så den i højere grad understøtter samarbejdet med andre offentlige myndigheder og løsningen af mindre, men samtidig kvalitativt væsentlige arealomlægninger.

I forhold til styrkelse af de naturbeskyttende og miljømæssige interesser bør jordbrugskommissionerne udvides med et miljøværnskyndigt medlem i sager, hvor det ikke alene er et spørgsmål om at intensivere landbrugsstrukturen⁶⁴).

5. FREMTIDIGE UDVIKLINGSBEHOV

Den eksisterende jordbrugsforskning er i 1987 suppleret med fire nye forskningsprogrammer vedrørende Jordbrug og Miljø, Informatik i Jordbruget, Alternativ produktion og produktudvikling i jordbruget og Husdyrvelfærd og husdyrproduktion. Disse forskningsprogrammer eller handlingsprogrammer er udarbejdet af Landbrugs Samråd for forskning og forsøg¹⁾ og offentliggjort i 1987. Det er karakteristisk, at såvel dette program som den eksisterende jordbrugsvidenskabelige forskningsindsats ikke i særlig grad ud fra et regulerings- og planlægningsperspektiv har dyrket samspillet mellem miljø- og strukturtilpasning på bedrifts- og ejendomsniveau i lokalområder²⁾.

På den anden side har Miljøministeriets udredningsvirksomhed omkring marginaljorderne kun i begrænset omfang inddraget ejendoms- og bedriftsaspektet i spørgsmålet om udviklingsdynamikken i de lokale landbrugsstrukturer og den eventuelt hermed forbundne marginalisering af landbrugsarealer.

Som følge af disse forhold og særlig i forlængelse af den her beskrevne undersøgelse af jordfordelingspraksis i 1979-84 og forslaget til en lokal landbrugsplanlægning, skal der afslutningsvis udpeges fem områder, hvor der er behov for en forskningsindsats til brug for den fremtidigt stadig mere nødvendige helhedsindsats i reguleringen af ejendoms- og bedriftsudviklingen.

Ud over disse fem forskningsområder ligger der et udviklingsarbejde i at implementere forslaget om lokale landbrugsplaner. Der er i den forbindelse et særligt stort informationsbehov i landbrugserhvervet om mulighederne i den foreslåede udvikling af jordfordelingsplanlægningen til lokale handlingsplaner. Tilsvarende informationsbehov eksisterer for offentlige myndigheder - særlig på kommunalt og amtskommunalt niveau - om deres muligheder for at medvirke til og i jordfordelingssager. Disse behov peger bl.a. på vigtigheden af, at der udarbejdes oplysnings- og vejledningsmateriale herom til brug for offentlige myndigheder og lodsejere.

1. Effektvurderinger

a. Kriterier for struktur- og miljøtilpasning.

Struktur- og miljøtilpasning af landbrugsbedrifter vil i fremtiden ændre kravene til administrationen af areallovgivningen med betydning for landbrugets arealanvendelse. Der kan derfor være behov for at gøre den overvejende naturvidenskabelige viden om naturelementer operationel for administrationen af landbrugslovgivningen.

Udvikling og kvalificering af analysemetoder, der kan analysere effekter på miljøet (VVM - Vurdering af Virkning på Miljøet)³⁾ i bred forstand vil på denne baggrund være centrale til anvendelse ved administrationen af landbrugslovgivningen. Projektvurderingsmetoder af denne karakter vil også kunne indgå som forundersøgelser- og beslutningsgrundlag ved de foreslåede handlingsplaner.

b. Evaluering af jordfordelingsprojekter.

Den specifikke effekt af udvalgte gennemførte jordfordelingssager bør evalueres. Dette bør ikke - som den hidtidige begrænsede forskning - foretages med alene et bedriftstilpasnings- og driftsøkonomisk perspektiv. Der må også inddrages evaluering af miljøbelastningen og -tilpasningen samt foretages en periodisk tilbagevendende bedømmelse af jordomlægnernes betydning for den efterfølgende lokale strukturudvikling.

2. Landbrugsbedrifters variation

a. Forskellige bedriftstypers markbrug.

Bevægelsen væk fra det "alsidige landbrug", hvor der almindeligvis var flere sideløbende animalske og vegetabiliske produktioner på den enkelte ejendom over imod det specialiserede landbrug med en eller højst to produktioner og med betydelig samdrift og delforpagtning betyder, at landbrugets anvendelse af dyrknings- og græsningsarealer har ændret sig. Forskellige bedriftstyper efterspørger derfor forskellige af arealtyper til dyrknings- og græsningsformål, hvilket influerer på de lokale omlægninger af landbrugsjorder og investeringer i kulturtekniske foranstaltninger og dermed den lokale intensiverings- og ekstensiveringsproces.

b. Rural-sociologiske studier af lokal strukturtilpasning.

Den konkrete strukturudvikling forløber med store variationer og afhænger af faktorer, der ikke i dansk jordbrugsforskning har været analyseret ud fra en sociologisk tilgang. Den enkelte landmands uddannelsesmæssige, familære og lokale foran-

kring og samspillet med nabolandmænd og hvorledes disse faktorerers samspil med overordnede forhold som markeds- og prisudviklinger - udvirker variationer i de lokale landbrugsbedrifters historie og udviklingslinier.

c. Forholdet mellem landbrugsbedrift og landbrugsejendom.

Det traditionelle reguleringsobjekt i landbrugsloven, hvilket har sammenhæng med den historisk-politisk stærke fokusering på antallet og størrelsen af landbrugsejendomme. Den determinerende strukturudvikling foregår imidlertid på basis af landbrugsbedrifter, der er reguleringsobjektet i andre dele af landbrugets støttelovgivning. Undersøgelse af disse forhold er derfor relevant. Formålet er gennem lokale strukturundersøgelser at kortlægge effekterne af denne manglende overensstemmelse og dens eventuelle betydning for anden lovgivning uden for landbrugssektoren.

3. Analysemodeller på arronderingsområdet

a. Metoder til vurdering af tillægsjordsbehov.

Landbrugsejendommens behov for tillægsjord har tidligere været et vigtigt element i den danske jordlovgivning. Baggrunden for dette har været et stærkt politisk ønske om at give de mindre ejendomme bedre overlevelselsesbetingelser og dermed fremme det danske familiebrug. Tillægsjordsproblematikken er i dag aktuel også ud fra en miljøbetragtning, idet miljølovgivningen er med til at afgøre de varige udviklingsmuligheder for den animalske produktion på en landbrugsbedrift. Aktualiteten ses også af, at Landbrugsministeriet gennem de sidste år har modtaget et stigende antal anmeldelser om tillægsjordsbehov. I forhold til en fremtidig øget jordmobilitet i forbindelse med generel struktur- og miljøtilpasning er der derfor behov for at udvikle modeller til at vurdere og prioritere tillægsjordsbehov på og imellem de enkelte landbrugsbedrifter.

b. Bestemmelse af dynamikken i lokale landbrugsstrukturer.

En øget hensyntagen til heltidslandbruget ved offentlige handlingsinitiativer i det åbne land nødvendiggør systematisk inddragelse af dynamiske data⁴⁾ til analyse af udviklingslinierne i områdernes landbrugsproduktion. Det er derfor af central betydning for sådanne initiativer, men også af hensyn til heltidslandmænds etablering eller generationsskifte, at der udvikles metoder til bestemmelse, beskrivelse og præsentation af udviklingsdynamikken i lokale landbrugsstrukturer. Gennem sådanne analyser vil det være muligt at vurdere fremtidige potentielle jordomlægninger og dermed inddrage dette aspekt ved lokalisering af heltids- og deltidsbedrifter.

4. Jordprisvariationer i fri handel

Prisen på landbrugsjord i fri handel uden bygninger er et relativt uudforsket område. Der eksisterer ganske vist statistik over de faktiske ha.-priser for jord med tilhørende bygninger, men ikke systematisk statistik over landbrugsjord omsat i fri handel. Der er store regionale prisforskelle, men disse kan også være betydelige inden for mindre områder. Den eksisterende forskning på området har alene begrænset sig til, hvad jord må koste ud fra omkostninger og afkast ved dyrkning og inddragelse af kapitaludgifter ved erhvervelse og købers skatteforhold. Imidlertid er der ikke foretaget systematiske studier over de supplerende faktorer, der via udbud og efterspørgsel er udslagsgivende for ha.-prisen på jord i fri handel. I den forbindelse er det særlig relevant at beskrive de faktorer, der inden for nogenlunde ens boniterede og strukturerede landbrugsområder kan give varierende efterspørgsel og dermed forskelle i priser.

5. Informatikanvendelse

Jordfordelingssagernes planlægningsproces vil ligesom alle hidtidig kendte arbejdsrutiner og -processer ændre karakter som følge af informationsteknologiens udvikling og billiggørelse. Det har i forbindelse med dette projekt været udgangspunktet, at rent optimeringsorienterede systemer til endeligt at fastlægge arronderingen kun har teoretisk interesse, da det særlig er forhandlingsplanlægningen, der er i centrum i processen, og fordi planlægningsforløbet i virkeligheden er en så sammensat planlægningsopgave, at den ikke lader sig beskrive algoritmisk. Informatikudviklingsbehovet koncentrerer sig derfor i første omgang om overvågnings- og støtteværktøjer til brug i miljøforvaltningen.

a. Digitalt matrikelkort med landbrugsdata.

Udviklingen af et digitalt matrikelkort med tilhørende ortofoto vil være et velegnet værktøj til at følge strukturudviklingen i det omfang, der samkøres med data fra eksempelvis det primærkommunale miljøregister over landbrugsejendomme eller fra Danmarks Statistiks landbrugsdata. Herved kan der udvikles muligheder for en smidig og enkel miljøovervågning over dele af areal- og miljøforvaltningens reguleringsobjekter.

b. Beslutningsstøtteværktøj for planlæggeren.

Til brug for planlægning af jordfordelingssagens forhandlingsfase er der behov for et administrationssystem til planlæggeren, således at denne kan overskue et større antal lodsejere i den enkelte sag. Ligeledes vil et sådant værktøj antagelig forenkle den administrative indsats i afleveringen af jordfordelingssagen til matrikulær og juridisk berigtigelse.

- 1) Forfatter, landinspektør Knud Sørensen i tidsskriftet "Danske Kommuner" 13/86 p. 8 i rubrikken "Fra en anden synsvinkel" med titlen "Planlæggerne og deres ofre".
- 2) En formel fremstilling af sagsforløbet, som det skitseres af Landbrugsministeriet ifølge "Jordfordeling", Landbrugsministeriet 1982, p. 100, er vist i denne anden dels bilag 3. Denne figur viser alle jordfordelingssagens faser og i den forbindelse også den tekniske og matrikulære berigtigelse, som falder uden for denne rapportens emne. Hovedinteresseområderne for forskningsprojektet "Jordfordelingsplanlægning" er i figuren omkranset af raster og drejer sig om "Sagernes indledning, lodsejersamarbejdet og planopbygningen" eller planlægningsprocessen omkring denne.
- 3) Kontorchef Sten Ryum, Jordfordelingssekretariatet. Citatet er fra Politikens kronik d. 8.9.1960 med titlen: "Samordning - en fælles fordel". Kronikken var én blandt 12 i en kronikserie, der fokuserede på behovet for en fremtidig landsplanlægning.
- 4) Se herom i "Landbrugsplanlægningens tilblivelse og indholdskonkretisering", første del i indeværende afhandling, p. 59-65.
- 5) Dette behov for en systematisk erfaringsopsamling er bl.a. påpeget hos Sørensen (1983) og (1984) og Poul Boe (1983).
- 6) Landbrugsloven blev ændret i juni 1986, hvor den væsentligste ændring var en lempelse af erhvervsreglerne for mindre og mellemstore landbrugsejendomme. Se en nærmere diskussion om denne lovændring i foreliggende rapports afsnit 2.6.D, p. 141 og særlig note 4 i tilknytning hertil.
- 7) En øget anvendelse af jordfordeling indgår som et væsentligt led i en række "Strategioplæg vedrørende marginaljorder" fra såvel Skov- og Naturstyrelsen (26.02.87), Regeringen (02.03.87) som fra Det grønne Flertals "beretning" om emnet (04.06.87). Se særlig herom i rapportens afsnit 2.7.F p. 161.
- 8) En senere udskiftningsforordning af 15. juni 1792 angav en norm for den jordarrondering, der så vidt muligt skulle opnås ved gennemførelse af udskiftningsforretningerne:
 - højst 1500 alen (942 m) svarende til 1 km-grænsen i den nugældende landbrugslov
 - højst 3 lodder til hver lodsejer
 - ingen hovedlod mere end 4 gange så lang som middelbredden.Se herom hos Claus Bjørn: "Udskiftningsforordningen af 23. april 1781 og dens plads i dansk landbrugs historie" p. 13 i Festskrift fra Landbrugsministeriet, Matrikeldirektoratet, 23/4-1981.
- 9) Loven blev stadfæstet den 29.3.1924 som lov nr. 86 om "Foranstaltninger til remme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landbrugsejendomme i de sønderjyske landsdele". Det hedder i Rigsdagssamlingens årbog for 1924 om forslaget: "Baggrunden for loven var, at til trods for en tidlig udskiftning havde gådarronderingen udviklet sig således, at jordfordelingen fremtrådte meget uheldigt. En gård af middelstørrelse i det vestlige Sønderjylland kunne have op til 20 eller helt op til 40 spredte lodder.
- 10) Loven blev stadfæstet den 31.3.1931 som lov nr. 82 "om begunstigelser ved ejendomsoverdragelser, der virker til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling i dele af Ribe Amt."
- 11) Loven blev stadfæstet d. 26. juni 1934 som lov om foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landejendomme i de sønderjyske landsdele.

- 12) Loven blev stadfæstet 30.6.1941 som lov om tillæg nr. 8 til lov om foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landejendomme i de sønderjyske landsdele.
- 13) Denne ordning med mindre jordfordelingssager kaldes i dag "§ 9-sager" og indebærer, at der kan gives tilskud til sagsomkostninger i almindelige sammenlægnings-sager efter landbrugsloven, der resulterer i særlige arronderingsforbedringer. De mindre jordfordelingssager gennemføres som almindelige udstyknings- og sammenlægnings-sager i overensstemmelse med bestemmelserne i udstykningsloven og landbrugsloven. Ved sagers godkendelse bevilger Matrikeldirektoratet tilskud til dækning af landinspektørudgifter og fritagelse for udstykningsafgift. Tidligere skulle sagen forelægges kommunalbestyrelsen. Men bestemmelserne om dette er ophævet ved lov om afskaffelse af dobbeltadministration.
Ordningen er en udvikling af den tilskudsordning, der blev vedtaget til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling i dele af Ribe Amt. Se ovenfor under note 10.
I øvrigt blev loven stadfæstet som lov nr. 29 af 25.6.1949 om jordfordeling mellem landejendomme.
- 14) 3 ha. boniteret areal vil sige 3 ha. jord af bedste bonitet. Er jorden af en ringere bonitet, kan arealerne være større. Som boniteringsskala anvendes hartkornsboniteringens skala 0-24.
- 15) Ændringsloven i 1955 blev stadfæstet den 28.4.1955 som lov nr. 33 om lov om jordfordeling mellem landejendomme.
- 16) Denne lovændring blev stadfæstet den 28.4.1971 som lov nr. 181 om statens udlån til jordbrugsmæssige formål m.m.
- 17) Stadfæstet den 28.5.1975 som lov nr. 209 om jordfordeling mellem landejendomme.
- 18) Stadfæstet den 27.10.1982 som lov nr. 700 om jordfordeling mellem landejendomme.
- 19) Folketingstidende tillæg A, sp. 2870, Folketingsåret 1970-71. Forslaget er en videreførelse af indstillingen i Landbokommissionens 10. delbetænkning, betænkning 598, der p. 67-93 omtaler ændringer i jordfordelingsloven. Loven blev stadfæstet som nævnt ovenfor i note 15.
- 20) Ændringsloven blev stadfæstet som lov nr. 223 af 26.4.1973 om ændring af lov om statens udlån til jordbrugsmæssige formål. Se særligt Folketingstidende tillæg A sp. 5438-5446, Folketingsåret 1972-73 om intentionerne bag forslaget. Diskussionen om den aktive jordpolitik er ikke ny. Se således hos Fl. Tholstrup, 1961 i "Jordpolitiske studier - forkøbsret og koncession". Her fremhæves følgende karaktertræk (p. 20 ff.) hos henholdsvis passiv og aktiv jordpolitik: A: **Den passive jordpolitik:** 1) Udfaldet afhænger af den økonomiske udvikling i øvrigt og af, om den er i overensstemmelse med befolkningens ønsker. 2) Lovgivningen tilsigter at fjerne eventuelle hindringer for ændringernes gennemførelse, der kan hvile på såvel privatretlige som offentligretlige forhold. 3) Det offentlige er medhjælper, men uden initiativ. 4) Sikring af opnåede resultater gennem straffetrussel eller forbud. B: **Den aktive jordpolitik** har derimod følgende karaktertræk: 1) Tvangsbestemmelser anvendes hyppigere, og staten melder sig om medarbejder gennem særlige organer og indirekte begunstigelser eller långivning. Særlig i situationer, hvor det drejer sig om at ændre fordelingen af de faste ejendomme mellem borgerne. 2) Gennem skabelse af særlige organer med midler fra statskassen eller offentlige fonds kan staten bidrage til ændret fordeling af de faste ejendomme. Enten som mellemmand i den sædvan-

lige omsætning af ejendomme eller ved hjælp af yderligere tvangsmidler, som staten indstifter. Staten bliver således til medhjælp med initiativ. 3) Kontrollen med de opnåede resultater sikres gennem offentlige organer som kontrolled i omsætningen, hvilket vil sige sikring gennem administrativ kontrol med omsætningen af faste ejendomme.

- 21) Lovforslaget gav bl.a. mulighed for, at Jordfonden kunne erhverve landbrugsjorder, der var udlagt i medfør af fredningsplanlægningen og anden planlægning, og overdrage disse til andre myndigheder, der måtte være interesseret i dette, som følge af planlægningens målsætning. En realisering af disse intentioner i det af Folketinget vedtagne forslag ville kunne have placeret jordfordelingsplanlægningen og Jordfondens arealadministration i den centrale position, som denne rapport's Del 4 foreslår. Dette perspektiv har siden her i 87 har været inddraget i såvel Skov- og naturstyrelsens som Regeringens marginaljordsstrategier, og som også er omtalt i beretning fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalgets juni 1987. Se note 7 i dette kapitel.
- 22) Se betænkning 598, op.cit. særlig p. 87-92 og ff.
- 23) Folketingets forhandlinger, den 4.3.71 sp. 4260, Folketingsåret 70-71.
- 24) Folketingstidende tillæg B, 2. samling 1974/75, sp. 423-426. Afgrænsningen af kompetenceforholdet i denne sag blev til en "styrkeprøve" mellem Landbrugsministeriet og Ministeriet for Offentlige Arbejder, som faldt ud til MOA's fordel. For en detaljeret redegørelse for og analyse af regeldannelsen på dette spørgsmål henvises til Cramer m.fl., AUC, juni 1984 p. 75-92.
- 25) Lovforslaget blev fremsat af ministeren for offentlige arbejder d. 11.1.1976. 2. fremsættelse var d. 5.10.77, og 3. gang var d. 10.10.80. Efter Folketingsvedtagelsen blev loven stadfæstet d. 27.5.81 som lov nr. 244 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.
- 26) I praksis har der imidlertid udviklet sig forskellige uformelle procedurer. Se en redegørelse for disse i denne rapport's afsnit 2.8.C p. 171 om samarbejdet med offentlige myndigheder ved nyanlæg af veje. Vedrørende retningslinier for eventuel inddragelse af jordfordelingsspørgsmålet uden for statsekspropriations- og lokalplansituationer kan det nævnes, at landbrugsministeren i § 1 stk. 4 har hjemmel til at fastsætte regler om, hvorledes offentlige og private projekter, der beslægtet landbrugsjord til andet formål (eksempelvis amtsveje), skal forelægges landbrugsministeren til godkendelse tidligst muligt.
- 27) Denne forståelse af begrebet jordfordeling kommer bl.a. til udtryk i såvel projekttitlen som i titlen på den foreliggende publikation. Projekttitlen "Jordfordelingsplanlægning" præciserer, at der er tale om et forandrings- og planlægningsforløb, der udgør en proces og ikke en tilstand. Tilsvarende med publikationstitlen "Lokal Landbrugsplanlægning", der sigter mod at udvikle erfaringerne med gennemførelsesprocessen i jordfordelingsagerne til en lokal område- og deltagerorienteret handlingsplanlægning til sikring af såvel heltidslandbrugets fortsatte udviklingsmuligheder i de aktuelle områder som inddragelse af miljøhensynene i disse.
- 28) Der henvises vedrørende dette spørgsmål til afsnit 2.2.B p. 45, hvori der indledningsvis foregår en principiel diskussion af sondringen mellem arronderingsforbedring og strukturtilpasning. Målet eller den endelige sluttilstand mellem disse to er væsentlig forskellig, hvilket også fremgår af afsnit 2.3.G p. 75 m.fl. om landbrugsmæssige målsætninger for nyfordelingen af landbrugsjorden. arronderingsforbedring isoleret ændrer principielt ikke på de deltagende ejendommers indbyrdes størrelsesfordeling, mens dette omvendt i væsentlig grad er tilfældet ved strukturtilpasning.

- 29) Projektet er afrapporteret i publikationen "Driftsøkonomiske undersøgelser vedrørende landbrugets arronderingsforhold" af Carl C. Thomsen og Birger K. Møller, Den kgl. Veterinær- og Landbohøjskole, Kbh. 1957. Konklusioner er omfattende refereret i "Jordfordeling", Landbrugsministeriet 1982. I forlængelse af dette projekt arbejdede Birger Møller videre med at undersøge afstandsforholdenes betydning for dyrkningsjordens værdi. Disse arbejder blev afrapporteret i artikler i "Jysk Landbrug" 35/1956, i "Landbonyt" 10/1956 og i Hammerum Landbrugsskoles årsskrift 1959.
- 30) Op.cit., Kbh. 1959 p. 33 ff.
- 31) Disse undersøgelser er afrapporteret i Beretning nr. 8, De landbrugstekniske undersøgelser, 1971. I tilknytning til dette projekt blev også tidsforbruget ved den eksterne transport i landbruget undersøgt. Den eksterne transport skal forstås som den, der foregår mellem drifts- og avlsbygningerne og marken. Disse undersøgelser er afrapporteret hos P. Keller i Tidsskrift for Landøkonomi, 1/1972.
- 32) Undersøgelsen blev ledet af den arbejdsgruppe under Landbrugsministeriet, der i 1982 udgav rapporten "Jordfordeling", der også er omtalt i kapitel 2.1.B p. 36 og særlig note 1. Undersøgelsen betragtes som et pilotprojekt til forberedelse af et større forskningsprojekt til belysning af de drifts- og samfundsøkonomiske konsekvenser af at gennemføre jordfordelingssager.
- 33) Hele spørgsmålet om disse myndigheders deltagelse i planlægningsprocessen er udtømmende beskrevet i kapitel 2.8 p. 167 ff.
- 34) Se om dette i kapitel 2.7 Strukturtilpasningen i sagerne, p. 145 ff.
- 35) Matrikulær udskillelse af offentlige veje er almindeligvis en udgift for de respektive vejbestyrelser.
- 36) Dette sektorielle samspil omkring det åbne lands planlægning er diskuteret hos Primdahl og Sørensen (1982), Enemark og Sørensen (1984), Enemark og Sørensen (1985) og endelig hos Primdahl og Sørensen (1987).
- 37) En historisk fremstilling af denne udvikling findes hos Sørensen, 1987 i "Landbrugets indplacering i den sammenfattende fysiske planlægning", p. 29-64.
- 38) Se om denne problemstilling ved landbrugslovgivningen i Sørensen (1987), "Sådan ligger landet".
- 39) 1. etape af planlovreformen: By- og landzoneloven, loven om frigørelsesafgift, lov om afståelsesafgift og ændringen af naturfredningsloven, der blev vedtaget i 1969. 2. etape var vedtagelsen af lands- og regionplanloven i 1973 og kommuneplanloven i 1975. Sektorplanerne for landbrug, fredning, råstof, vandindvinding, vandforsyning og recipientkvalitet blev alle vedtaget af Folketinget i perioden 77-78, som led i ændringer af de respektive sektorlove.
- 40) Op.cit. note 36.
- 41) De seneste års debat om miljøtiltagene på landbrugsområdet har yderligere understreget denne modsætning mellem Landbrugsministeriet og Miljøministeriet. Det drejer sig om det centraladministrative og parlamentariske handlingsforløb i forhold til følgende sager: Vedtagelsen af "Handlingsplan til nedbringelse af forureningen med næringssalte og organisk stof" (NPO-handlingsplanen), der fandt sted i Folketinget juni 1985. Ligeledes med "Handlingsplanen til nedbringelse af forureningen af de indre farvande" i foråret 1987 (Havmiljøplanen).
- 42) Op.cit. note 37.

- 43) Se diskussionen om disse muligheder i "Fremtidens Jordfordeling", Sørensen (1984).
- 44) Se særligt om denne diskussion i det efterfølgende afsnit 3.5 p. 210 ff.
- 45) Donald A. Schon: "The reflective Practitioner", New York 1983, p. 209.
- 46) Schon op.cit. p. 210.
- 47) I projektets forundersøgellesfase blev det af embedsmænd i Landbrugsministeriet karakteriseret som umuligt at beskrive planlægningsprocessen og planopbygningen, fordi planlæggerne "gør det på hver sin måde". Dette stemmer således overens med Schons betragtninger, men kan dog ikke selvstændigt begrunde, at planlægningsprocessen ikke skal forsøges undersøgt og beskrevet, som intentionen netop er med dette projekt.
- 48) Artiklen "Rummet og de oversete professionelle" p. 178 ff. af Tim Knudsen i "Farvel til Byen" af Jens Chr. Tonboe (red.), Aalborg, 1985.
- 49) Som det fremgår af afsnit 2.5 foran, har der kun været gennemført i alt tre forskningsprojekter med reference til arronderingsspørgsmålet, men der ikke har været gennemført forskningsarbejde overhovedet med henblik på at klarlægge indhold og metode i planlægningsprocessen og erfaringer i øvrigt. Som det fremgår af litteraturlisten, har den faglige debat om spørgsmålet fokuseret på lov- og administrationstekniske spørgsmål eller om praktikeres spredte enkeltbidrag. Der skal i denne forbindelse særlig fremhæves Poul Boe og Sten Rym, der, som det fremgår af indeværende rapport's litteraturliste, har leveret et større antal mindre artikler.
- 50) Peter Neergård: "Indsamling og behandling af kvalitative data - et alternativ til båndoptagne interview" p. 248 i Enderud bd. 2 (1985).
- 51) Ud over arkivering af selve sagsmaterialet og den hermed forbundne journalisering blev der i undersøgelsesperioden ikke ført anden statistik end et kartotekskortsystem, der opdaterede datoer for de vigtige begivenheder i sagsforløbet. Der blev herudover alene ført statistik til brug for den budgetmæssige styring af sagsområdet. Denne kunne ikke anvendes til noget i overensstemmelse med dette projekts formål.
- 52) Begrebet "metodetriangulation" er hentet hos Amdam m.fl. i "Den forsømte Jordforvaltning", Møreforskning, rapport nr. 8101, Norge/Valda 81, p. 71 ff.
- 53) Det blev her bl.a. konstateret, at når der alligevel manuelt skulle indsamles nøgletal fra arkiverne vedrørende identifikation af sag og planlægger, var det relativt enkelt at indsamle en række yderligere data, der kunne blive tilgængelige ved beskeden ekstrainsats, og således reducere belastningen af de øvrige respondenter. Herved kunne det første udkast til spørgeskema forenkles væsentligt. Det endelige spørgeskema omfattede således spørgsmål til sagen, der ikke fremgik af sagsarkiverne.
I forundersøgelsen forud for tilrettelæggelsen af den endeligt opdelt dataindsamlingsproces blev der ligeledes foretaget en flytning af enkelte spørgsmål fra spørgeskemaet til det ustrukturerede interview vedrørende forhold, som ikke varierede med den enkelte planlæggers jordfordelings sag.
- 54) Statistikprogrammet SPSS, der var til rådighed på Aalborg Universitetsdatacenter, rummede på undersøgelsestidspunktet i den tilgængelige versioner ikke mulighed for at lagre kvalitativ information (tekststrengene som karakterer) i systemfilen (SPSS).

- 55) dBASE III er et 4. generationsværktøj udviklet af softwareproducenten Ashton-Tate. Relationsdatabasen kan lagre information i numeriske, dato- og karakterfelter. Hertil kommer såkaldte memo-felter, der er en hukommelsesbesparende facilitet. Den kan lagre op til 4000 karakterer pr. record uden at skulle reservere plads hertil i databasen. Programmet dBASE III er udstyret med faciliteter til deskriptiv statistisk databehandling. Anvendelsen af programmet var kommandostyret fra kommandoliniens prompt og med programmering af "in-query" forespørgsler til databasen. Programmet og databasen blev installeret på en IBM-PC AT, 1 MB RAM.
- 56) Interviewene blev ligeledes lagret på EDB i form af et tekstbehandlingsprogram. Spørgerammen med nummererede spørgsmål og anvendelse af en respondentkode gav mulighed for en effektiv omredigering af interviewresultaterne fra at være ordnet efter respondenter til at være sorteret efter spørgsmålenes indhold. Dette gjorde den efterfølgende kvalitative analyse af respondentreaktionerne væsentlig mere overskuelig.
- 57) Jordfordelingsplanlæggerens centrale placering som respondent giver mulighed for visse fejlkilder. Disse kan være:
- a. Respondenten misforstår et spørgsmål.
 - b. Respondenten har glemt eller husker fejl.
 - c. Respondenten indtager en forsvarsattitude til udspørgningen eller vægrer sig mod at svare.
 - d. Respondenten vil gøre indtryk på spørgeren.
 - e. Respondenten gør fejl med vilje.
 - f. Respondenten svarer, som han tror, det ønskes.
- Disse metodeafhængige fejlkilder kan umiddelbart forventes at være begrænsede, da det må antages, at respondenterne i kraft af deres ekspertindsigt på området må være interesseret i, at den tilsigtede erfaringsopsamling finder sted. Herudover er muligheden for disse fejlkilder søgt reduceret gennem tilrettelæggelsen af spørgeskema og interview. For en detaljeret redegørelse herfor henvises til Arbejdsnotat 2 i Dokumentationsrapport 1 p. 19 f., AUC 1987.
- 58) Registreringsskemaet er anbragt i bilag 4 bagest i denne rapport. Registreringsarbejdet varede $2\frac{1}{2}$ arbejdsuge for en medarbejder med omfattende bistand af kontorphenalet.
- 59) Databaseregistret i (.dbf) fik navnet Nøgledat.
- 60) Disse planlæggere blev fundet via oplysninger i Landbrugsministeriet om engagerede planlæggere. Dette førte til dannelse af et særligt databaseregister i projektets database (Planlægger.dbf). Dette blev flettet med oplysningerne fra Nøgledat.dbf. Resultatet af spørgeskemaerne blev indlagt i projektets database under registret Kvalidat.dbf. Se strukturen i dette register i denne rapport's bilag 7. Spørgeskemaet er i øvrigt anbragt som bilag 5.
- 61) Kun otte planlæggere reagerede ikke på henvendelserne. herudover ville en enkelt planlægger kun udfylde spørgeskemaet mod særskilt honorering, hvilket faldt uden for de økonomiske rammer i dette projekt.
- 62) Spørgerammen er bragt som bilag 6 i denne rapport. Interviewet blev optaget på båndoptager og herefter udskrevet manuelt af interviewerens, herefter blev teksten lagt ind på tekstbehandlingsanlæg.
- 63) Der blev i perioden 79-84 ifølge materiale indsamlet til dette projekt omlagt i alt 25623 ha. landbrugsjord i jordfordelingsager. De 12 interviewede planlæggere havde forestået 18602 ha. af disse. Dermed repræsenterede disse planlæggere i alt 73% af den samlede gennemførte jordfordelingspraksis i perioden 79-84 målt på antallet af omlagte ha.

- 1) I 1982 udsendte Landbrugsministeriet publikationen "Jordfordeling", der var udarbejdet af en arbejdsgruppe. Rapporten er anmeldt i tidsskriftet Landinspektøren 1983 bd. 31 af G. Alsted p. 424 og E.M. Sørensen p. 420.
I forlængelse af rapporten blev der i 1983 afholdt en konference med deltagelse af landbrugets organisationer og udsendt en piece om jordfordelingssager til uddeling blandt landmænd.
- 2) Ved en undersøgelse af landbrugets samlede investeringer i projektets undersøgelsesperiode kan det konstateres, at disse toppede i 1979-80 med 6.4 milliarder og var lavest i 1981-82 med 3.2 milliarder. Herefter er der frem til 1983-84 tale om relativt beskedne stigninger for her at ligge på 4.2 milliarder. (Kilde: Landøkonomisk oversigt 1985).
Et andet mål for landbrugskrisen og dermed landbrugserhvervets fremtidsudsigter kan være antallet af tvangsauktioner, der i undersøgelsesperioden for landet som helhed varierer på følgende måde: 1979: 159 kundgjorte tvangsauktioner, 1980: 592, 1981: 1607, 1982: 1452, 1983: 966 og 1984: 839. (Kilde: Landøkonomisk oversigt, 1982-85).
- 3) Den regionale statsforvaltning udgøres af Jordbrugsdirektoratets 5. kontor, der er placeret i Tønder. Baggrunden for kontorets placering er historisk og skyldes, at Folketinget i 1929 lavede en særlig lov om fremme af det sønderjyske landbrug. Særlige opgaver i et historisk perspektiv har været oprettelsen af 3000 husmandsbrug siden 1929 og arbejdet med landvindingsarbejder og senere digesikring i forbindelse med Tønder-Marsken. Aktuelt er kontoret involveret i fredningsforberedelserne af Tønder-Marsken. Se endvidere om den særlige sønderjyske eksperimentalstrategi i afsnit 2.8.H p. 183.
- 4) Jordfonden er en offentlig arealbeholdning over jorder i statens eje. De opkøbes med senere afhændelse for øje til landbrugsstrukturelle formål og anden planlægning i det åbne land. Hovedparten af Jordfondens aktiviteter foregår i Sønderjyllands Amt administreret fra Tønder-kontoret og har tæt sammenhæng med det øvrige arbejde i kontoret, som vedrører struktur fremme i det sønderjyske landbrug i bred forstand, dog særlig som katalysator i jordfordelingssager, men også andre projekter omkring kombinerede by-land jordfordeling mv. Se herom andetsteds i foreliggende rapport, særligt siderne 183 ff. og 203 ff.
- 5) "Det gamle land" er betegnelsen for den del af "kongeriget", der ikke var i tysk besiddelse i 1864-1920.
- 6) På fig. 2.1.4 er dette markeret med, at der ved Thisted i Viborg amt er placeret en signatur, der viser gennemførelse af 11-15 sager i perioden 1979-84. Dette er en statsansat planlægger i Jordbrugsdirektoratet/Kbh., der opererer fra Thisted. De øvrige rejste sager med statslige planlæggere er markeret med signaturen ved København.
- 7) Om landinspektørernes forbindelser til denne del af denne landbrugshistorie henvises til følgende publikationer:
"Jubilæumsskrift om Jordfællesskabets ophævelse", Landbrugsministeriet, Matrikeldirektoratet 1981, "Jordfordeling og udskiftning" af C. Rise Hansen og Axel Stensberg, Kbh. 1951.
- 8) Om de praktiserende landinspektørers og Matrikeldirektoratets rolle i forbindelse med landbrugslovgivningen henvises til "Administration af Landbrugsministeriets strukturlovgivning, bd. 2, beskrivelse af den gældende arbejdsdeling", kapitel 3 om landbrugslovene.
- 9) Disse tal skal sammenholdes med, at der fra 1967 til 1977 er sket et fald i antallet af landinspektører, der aktivt arbejder med gennemførelse af jordfordelingsplanlægning. Fra to landinspektørundersøgelser gennemført i henholdsvis 67 og 77 (Østergaard 68 og Greiffenberg m.fl. 78) er det klarlagt, at antallet af landin-

spektører, der arbejdede med gennemførelse af jordfordelingsplanlægning, var henholdsvis 26 og 15. Kilde: Kjærdsdam, 1986 p. 249 ff.

- 10) Det forholder sig tilsvarende med såkaldte "§ 9-sager" eller "mindre jordfordelingssager" (se i øvrigt om disse p. 18, note 13). Ifølge rapporten "Jordfordeling" fra Landbrugsministeriet p. 146 er der sammenfald mellem de amter, hvor der er udbetalt mest i tilskud, og de amter, hvor der gennemføres flest store jordfordelingssager (Sønder-, Vest- og Nordjylland).

- 1) De undersøgelser, der hidtil er foregået vedrørende arronderingsproblematikken, har snævert fokuseret på problematikken omkring markform og transportafstand. Vedrørende markform henvises til Keller, 1971 for nærmere studier af denne problematik. Vedrørende transportafstanden er der ikke gennemført nyere undersøgelser, hvorfor der alene kan henvises til undersøgelser foretaget af Møller, 1950. Se også afsnit 1.5 p. 21 ff.
- 2) Se om dette i det efterfølgende afsnit 2.6 p. 134 ff. om jordomlægningernes sammensætning.
- 3) Et særligt mål ved udskiftningsforordningen var, at alle ejendomme skulle have deres jord samlet omkring bygningslodden i højst tre lodder og med en afstand på ikke over 1500 alen. Imidlertid blev udskiftningen ikke alle steder udført lige godt. Se eksempelvis petit-omtalen af jordfordelingssagen Tversted i afsnit 2.8.D p. 177.
- 4) Denne problematik har været genstand for en særlig undersøgelse i rapporten "Landbrugsejendommens jordarrondering", Bendtsen og Hansen, AUC (1985). Her blev det dokumenteret, at der inden for rammerne af reglerne i landbrugslovens § 3 om omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme sker en forringelse af arronderingen målt på en række udvalgte parametre. Undersøgelsen omfattede alle "§ 13 sager" efter lov om landbrugsejendomme i 8 repræsentativt udvalgte kommuner. Se særlig fig. 2.2.3 p. 48.
- 5) Det årlige antal nedlagte landbrugsejendomme og den regionale variation i denne fremgår af Matrikeldirektoratets landbrugsstatistik. Af denne fremgår også, hvad jorderne til de nedlagte ejendomme er anvendt til.
- 6) Kravet er fastlagt i Cirkulære om lov om landbrugsejendomme punkt 14, Cirkulære 207, 4. december 1980. Spørgsmålet er også diskuteret i denne rapport's afsnit 2.7C om forholdet til landbrugslovgivningen p. 150.
- 7) Se i øvrigt nærmere i afsnit 2.8. C p. 171 og D p. 176, samt hos Poul Boe i tidsskriftet Landinspektøren, bd. 31/1983 p. 593 ff.
- 8) Problemet belyses også hos Walther-Jørgensen, 1985: "Delforpagtning", hvor der p. 52 fremhæves, at en bearbejdning af disse strukturtilpasningsproblemer fordrer en aktiv jordfordelingsindsats.
- 9) Der henvises i den forbindelse til Miljøministeriets "NPO-redegørelse", 1985, Folketingets forhandlinger juni 1985. Se hos S. Achton, Ugeskrift for Jordbrug 12/1986 p. 362 om behovet for tillægsjord som følge af disse regler.
- 10) Se Landøkonomisk Oversigt 1985 p. 13, hvoraf det fremgår, at gennemsnitsalderen for landmænd siden 1950 har været stigende. I perioden 79-82 har den været 52 år, i 1983 53 år, men er dog faldet til 52 i 84. For en nærmere diskussion af sammenhæng mellem aldersfordeling og landbrugsproduktion henvises til Karsten Kyed i Tidsskrift for Landøkonomi 2/86 p. 150 ff.
- 11) Prognoser for udviklingen i dansk landbrug frem til år 2000 findes hos Hjortshøj Nielsen m.fl. i Planstyrelsen 1982: "Dansk Landbrugs udvikling de næste 15 år". Se særlig p. 36 ff.
- 12) "Landbrugets trædemølle er beskrevet i Planstyrelsen 1982 op.cit. p. 11 ff. Ligeledes er den beskrevet i Noter til forelæsninger i Landbrugspolitik 2, bd. 1 p. 78 ff. af Carl Chr. Thomsen, Økonomisk Institut, KVL, 1981.
- 13) Med hensyn til jordfordelingsinstituttets fremtidige rolle i "marginaljordspørgsmålet" kan henvises til Sørensen 84, Jacobsen 85, Achton 86. Se også denne bogs afsnit 2.7.F p. 161 ff. og afsnit 2.8.H p. 183, samt afsnit 4.4 p. 231.

- 14) Se om marginaljordsspørgsmålet i følgende afsnit: 2.3.D Registrering af lods-ejerønsker p. 67, 2.7.F Særligt om marginaljordsaspektet p. 161 og endelig kapitel 4, Lokal landbrugsplanlægning p. 215-239.
- 15) Denne type vilkårsstillelse diskuteres hos Ginnerup Nielsen m.fl. p. 169, 1984.
- 16) Se om jordrenteproblematikken i forhold til marginaljordsdiskussion hos S. Kjeldsen-Kragh, Tidsskrift for Landøkonomi 2/86, p. 133.
- 17) Behovet for en "nyarrondering" af Danmarks landbrugsjord er diskuteret i følgende publikation fra Landsplanudvalgets Sekretariat (LPUS): "Arealplanlægning. Status og problemstillinger" 1974 p. 106 ff. Ligeledes diskuteres det hos Peter Jacobsen i "Betragtninger over dansk landbrugs udvikling siden 1781" i "Festskrift om fællesskabets ophævelse", Landbrugsministeriet, Kbh. 1981.
- 18) Til præcisering af distinktionen mellem den principielle forskel i arronderingsforbedring for henholdsvis en landbrugsejendom og en landbrugsbedrift.
 - 1) En landbrugsejendom med jorden beliggende i 4 lodder får samlet disse til 2 lodder. Ejendommen har stort set uændret jordtilliggende.
 - 2) En landbrugsbedrift består af 2 sandrevne ejendomme med henholdsvis 4 og 3 lodder. Den ene nedlægges, og dette resulterer i en stor jordpulje til om-lægninger, mens den til gengæld modtager arealer andetsteds. Uden netto-ændring af bedriftens størrelse sker der en væsentlig mere gennemgribende ændring af arronderingsstrukturen.
- 19) Ved modtagelsen af de 80% af de udfyldte skemaer fra Sønderjylland fulgte et brev om, at dette punkt konsekvent var undladt udfyldt, med den forklaring at dette jo netop kan ske, men at der er gjort en stor indsats lokalt for samtidig at forhindre det gennem Statens Jordlovsudvalgs øvrige koordinerede indsats.
- 20) Dette er gjort ved at lade spørgeskemaet udstyre med åbne svaralternativer, hvilket vil sige, at der er rubrikker, hvor planlæggeren selv kan anføre forhold, som han finder væsentlige.

- 1) Den i faglitteraturen hidtil mest detaljerede model har været bragt i rapporten "Jordfordeling", Landbrugsministeriet, 1982. Figuren, der er bragt som bilag 3 til denne rapport, fokuserer imidlertid kun på de begivenheder, der har interesse for sagsstyringen. Emnet i denne rapport er i figuren i bilag 1 betegnet med "Planopbygning" uden yderligere kommentarer.
- 2) I Nordjyllands Amtskommune er der i jordbrugsplanlægningen foretaget en undersøgelse af lokale strukturforhold for bedre at kunne bedømme landbrugsinteresse i forbindelse med samspillet med de andre sektorer i regionplanlægningens åben-landplanlægning. Undersøgelsens områdeinddeling opererer blandt flere med kategorien "Blandet produktionsstruktur". Om denne hedder det, "at der i disse områder særlig vil være behov for at forbedre arronderingsforholdene gennem jordfordeling. 1. Forslag til landbrugsplan. Nordjyllands Amtskommune. Jan. 1985.
- 3) Det har tidligere blandt praktiserende landinspektørfirmaer overvejende været kutyme, at der var en territoriell opdeling mellem firmaernes private kunder. Dette skal forstås således, at firmaerne gerne henviste private kunder til kollegafirmaet, hvis de lå uden for firmaets traditionelle område. Afmatningen i byggebranchen først i 80'erne og den samtidige opbremsning af offentlige anlægsaktiviteter skabte imidlertid en periode med manglende beskæftigelse. I denne periode blev mange af "disse territorier" brudt ned, og et mere direkte konkurrenceforhold etableret.
- 4) Kortet er udarbejdet som led i udvidelsen af jordfordelingsaktiviteterne i det sønderjyske område, hvor der i 1983 skete en væsentlig udvidelse af personaleressourcerne til dette formål. Baggrunden for denne udvidelse var en særbevilling på 30 mill. kr. til pålæggelse af forkøbsret og opkøb af de sønderjyske frijorder.
- 5) Der er i tabellen skelnet mellem Jordfonden og Jordbrugskommissionen på den ene side og øvrige offentlige myndigheder på den anden. Vedrørende de øvrige offentlige myndigheder er det karakteristisk, at der er flere gengangere.
- 6) Disse oplysninger anvendes til at udarbejde en plan 1, der viser den nuværende ejendoms- og dermed arronderingsstruktur i et område i målforholdet 1:4000. Tingbogsoplysninger kan anvendes til umiddelbart at vurdere den enkelte ejers økonomiske bevægelsesmuligheder, hvilket forholdet mellem ejendomsvurderingen (EV) og den tinglyste hovedstol (TH) kan illustrere. Er forholdet $TH/EV > 1$, kan det antages, at lodsejerens muligheder for jordkøb er begrænsede, men det kan dog først afklares efter forhandlinger med denne. Forholdet giver ligeledes planlæggeren et fingerpeg om investeringsniveau på ejendommen.
- 7) At denne balance mellem købere og sælgere har stor betydning for udviklingsmulighederne i de enkelte landbrugsområder har ikke været udforsket i jordbrugsforskningen overhovedet. Dynamikkens betydning har dog et enkelt sted været erkendt tidligere, men da alene i udbudsvariationer mellem landbrug og andre formål. I LPUS-publikation nr. 23, "Landbrugsstruktur og befolkningsudvikling", hedder det således p. 93: "De nævnte regionale variationer i udbud og efterspørgsel efter jord til andre formål end landbrug nødvendiggør en mere detaljeret gennemgang af udsigterne for landbruget i hver enkelt egn.
- 8) Se særligt diskussionen i afsnit 2.6.D note 4 om dette spørgsmål.
- 9) Checklisten anvendes af en jordfordelingsplanlægger med et relativt højt antal gennemførte sager i undersøgelsesperioden. Den udleveres som led i informationsmateriale om jordfordelingssagen som beslutningsstøtte for den eventuelt deltagende lodsejer. Enkelte af spørgsmålene (nr. 27) illustrerer, at checklisten

anvendes i tilknytning til den "Fold-pris-metode", der diskuteres i afsnit 2.4.D som én blandt flere alternative værdiansættelsesmetoder.

- 10) Imidlertid er der variationer fra planlægger til planlægger vedrørende denne undersøgelse af offentlige myndigheders deltagelse. Se herom i afsnit 2.8.B p. 168.
- 11) Dette spørgsmål berøres efterfølgende i afsnit 2.3.F p. 73.
- 12) Disse sager har overvejende været gennemført i Viborg, Nordjyllands og Ringkøbing amter af en statsansat planlægger.
- 13) Under interviewrunden hævdede enkelte planlæggere, at netop dette forhold gjorde, at den reale forhandlingsfase var væsentlig kortere og kun stod på i godt en måneds tid. Men der er individuelle variationer i den enkelte planlægers tilrettelæggelse af planlægningen på dette punkt også.
- 14) Denne undersøgelse hviler på et kvalitativt skøn på baggrund af udskrifter af planlægningsperiodernes længde fordelt på amter.
- 15) Eksempelvis bygger jordfordelingstraditionen i Holland på gennemførelse af gennemgribende omstruktureringer i områder på 3000-6000 ha. ad gangen. "Jahrvershlag 1983, Centrale Cultuurtechnische Commisie, Landindinrichtingsdienst.
- 16) Den væsentligste forskel mellem den jordpolitiske lovgivning og en del af vore nabolande (Tyskland, Holland mv.) er, at de ikke har tilladt deling af landbrugsejendomme ved ejerskifter og heller ikke ved generationsskifter. Dette har betydet, at arronderingen ikke via disse "delinger" af en ejendom er blevet forringet.
- 17) Det drejer sig om jordfordelingssagen "Tanderup", j.nr. 4197 i Viborg Amt. En større jordbesidder må afhænde 35 ha. til jordpulje i forbindelse med vilkår ved erhvervelse.
- 18) De offentligretlige hensyn kommer ind i billedet i forbindelse med udstykningskontrollen, hvorigenennem det sikres, at anden lovgivning af betydning for den fremtidige arealanvendelse overholdes. De privatretlige hensyn kommer ind i forbindelse med de panthaveropgør og servitutafklaringer, der er nødvendige at foretage i forbindelse med de ændringer og tilpasninger af ejendomme, der udgør jordfordelingssagens kerne.
- 19) Distinktionen mellem arronderingsforbedring og strukturtilpasninger er også diskuteret foran i afsnit 2.2.B om potentielle jordfordelingsområder p. 45 ff.
- 20) Med anvendelse af forkøbsretten sigtes der til anvendelse af §20 i Lov om statens fremskaffelse af jord til og udlån til jordbrugsmæssige formål mv. Fremskaffelse af jord kan også ske ved at forbedre långivningsmulighederne til udflytning fra landbrugsområder, hvor der af udviklingshensyn er brug for mere "luft" mellem de tilstedeværende heltidsbedrifter.
- 21) Dette indebærer eksempelvis, at afstandsbestemmelsernes omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme udnyttes til det yderste, hvilket samtidig indebærer en nedprioritering af hensynet til beliggenhedsarronderingen. Netop dette forhold at kunne være i modstrid med umiddelbare indtryk af arronderingsforbedring stiller krav om begrundelse til denne målsætnings realisering.
- 22) Med omgivelserne er der her tale om naboer, køber af naboejendomme og jordbrugskommission og centrale landbrugsministerielle myndigheder.

- 23) Se om organisering af den sønderjyske jordfordelingstradition i 2.1.C p. 37 ff. og 2.8.H p. 183 ff.
- 24) Se særligt om diskussion af dette hensyn i afsnit 2.8.C og D p. 171 ff.
- 25) Erkendelsen af den stigende specialisering mellem landbrugsbedrifter i forhold til animalsk og vegetabilsk produktion er trivial og fremgår af såvel Danmarks Statistiks særlige landbrugstællinger og de forskellige årgange af Landøkonomisk Oversigt.
- 26) Afhentning af afgrøder på marken er meget almindelig i forbindelse med kontraktleverancer, hvor aftageren har forpligtet sig til at aftage avlen til en på forhånd aftalt pris.
- 27) Med begrebet "fjerndyrkning" sigtes der i denne sammenhæng til maskinstationsanvendelse, eventuelt i forbindelse med såkaldte meget udbredte "dyrkningsaftaler". Disse dyrkningsaftaler indebærer, at en maskinstation klarer alt markarbejdet, hvilket får det til at minde om en forpagtning. Men på grund af indehaverens medrisiko kan dette ikke sidestilles.
- 28) Ved sådanne fjerndyrkninger er der intet transportbehov internt på ejendommen, men det er alene et spørgsmål om at komme hurtigt fra markfeltet og ud på offentlig vej. Effekten af disse uregulerede, ikke-registrerede forpagtningsforhold truer ikke blot med at vælte hidtidige forestillinger om arronderingskvalitet. Det er også medvirkende til at skabe en helt anden landbrugsstruktur end den, som er reguleringsobjektet i landbrugsloven, se herom hos Sørensen (1987) "Sådan ligger landet".
- 29) Eksempler på sådanne idealer var tidligere, at ejendommen skulle have forskellige jordbundskvaliteter i sit arealtilliggende for at mindske effekten af markedsbestemte prisudsving på enkelte produkter, hvilket hang sammen med de ikke-specialiserede landbrug. I dag, hvor prisgarantier i afsætningsleddet er dominerende, kan en bedrift med fordel specialisere sig på en enkelt produktlinie. Dette stiller derfor krav om en mere ensartet jordbundstype i forhold til den valgte og specialiserede produktion.
- 30) Disse modeller andendes i EDB-programmet ATOR, der er et støtteværktøj for planlæggerne til at lave hovedgrupperinger for de enkelte ejendomme og lokaliseringen af deres jordtilliggende i noget, der skal være tæt på drifts- og avlsbygningerne, og andet, der kan ligge i større afstand. Materiale om ATOR er publiceret i FIG-rapport, commission 7, 1981, nr. 704.2.
- 31) Jordfordelingslovens §3 stk. 1.
- 32) Jordfordelingslovens §3 stk. 3, 1. pkt.
33. Jordfordelingslovens §2 stk. 6.
- 34) Jordfordelingslovens §3 stk. 3, 2. pkt. Beløbsgrænsen er fastlagt i Landbrugsministeriets bekendtgørelse 312 af 4. juli 1979.
- 35) Dette fremgår af forarbejderne til lovforslag, der ændrede loven i 1949. Se herom i Folketingstidende tillæg A. Lovforslag fremsat d. 16.03.49 af landbrugsministeren. Bestemmelsen er i øvrigt blevet indarbejdet i det aktuelle lovforslag, der er under forberedelse i Fredningsstyrelsen om en fredning af Tønder-Marken. Se herom i afsnit 2.8.H p. 187. Her er beløbsgrænsen i øvrigt hævet.
- 36) Dette fremgår af jordfordelingslovens §3 stk. 5.

- 37) Dette er klarlagt gennem projektets spørgeskemarunde. I denne var der ikke udfyldt nogen spørgeskemaer med en positiv bekræftelse af, at tvangsbestemmelserne havde været anvendt. Derudover blev det klarlagt gennem interviewfasen af praktiske planlæggere og ved interview af nøglepersoner i projektets forundersøgellesfase.
- 38) Denne information blev opfanget via interview af en planlægger og vedrørte jordbrugskommissionen i Ribe Amt.
- 39) Denne reaktion var den samme hos alle de interviewede planlæggere.
- 40) Dette synspunkt er alene forfatterens og er begrundet i den øgede opmærksomhed på klagemulighederne i anden lovgivning vedrørende miljø- og arealanvendelsen.
- 41) En oversigtlig fremstilling af klagemulighederne i miljøretten findes i planlægningsrapport nr. 4, Miljøministeriet, maj 1981 "Klager" fra Miljøministeriets tværgående lovgennemgang.
- 42) En i 1987 antaget, men endnu ikke forsvaret juridisk doktordisputats med titlen "Miljøankenævnet" fra Århus Universitet af Ellen-Margrethe Basse foretager dog en kvantitativ undersøgelse af Miljøankenævnets afgørelsespraksis.
- 43) Planlægningshonoraret ved forliste jordfordelingssager er særlig beskedent.

- 1) For en mere detaljeret fremstilling af spørgsmålet om jordprisens sammenhæng med prisrelationerne på landbrugsprodukter, strukturudvikling, marginalisering m.v. henvises til Kjeldsen Krag (1986) p. 133 ff., hvor spørgsmålet om jordrenten diskuteres.
- 2) Jordfordelingslovens §2 indeholder også bestemmelser om, at Jordbrugskommissionen kan lade Jordbrugsdirektoratet udarbejde en jordfordelingsplan. Endvidere indeholder §2 stk. 6 en redegørelse for afstemningsregler i forbindelse med en planforslag, der ikke bygger på frivillige aftaler for alle lodsejeres vedkommende og derfor fordrer en anvendelse af tvangsreglerne. Se nærmere herom i afsnit 2.3.H p. 308.
- 3) Der kan eksempelvis være tale om sonderinger mellem lerjord, lerblandet sandmuld, sandmuld, sandblandet klæg, der inddeles i klasser.
- 4) Efter bestemmelsen af de deltagende ladders ombygningstakter skal prisniveauet lægges fast. Det sker ved, at den offentlige vurdering af den prioriterede grundværdi multipliceres med en faktor, fx 2,25, og herefter fremkommer et teoretisk prisudtryk for arealer tilknyttet de enkelte landbrugsejendomme. Faktoren er et udtryk for de aktuelle forventninger til fremtiden og bliver derfor påvirket af svingninger i renteniveau, prisrelation, efterspørgselsituation. Størrelsen af den enkelte ejendoms delarealer multipliceres herefter med deres respektive ombygningstakt, og der findes en "ombytningsværdi" for disse udtrykt i arealenheder. Summen af disse resulterer for den enkelte ejendom i en korrigeret eller reduceret arealstørrelse, der divideres med det teoretiske prisudtryk, og der er fundet en reel ha-pris for den pågældende ejendoms jorder, der svarer til jordens dyrkningsværdi tilknyttet en gennemsnitsejendom. Den reelle pris multipliceres for hver enkelt ejendom med deres vurderede arealers faktiske størrelse, og der findes ombytningsværdier for alle de deltagende ejendommers jorder. Summen heraf divideres med de samlede arealers faktiske størrelse, og resultatet heraf bestemmer prisniveauet for "takst 100 jord". Ved værdiansættelse af de enkelte ejendommers delarealer korrigeres med ombygningstaksten, og delarealets ombytningsværdi findes.
- 5) Den mere matematisk-teoretisk orienterede beskrivelse af kalkylen kan udtrykkes i følgende formel:

$$F \times P = k + 0,$$
 hvor F er udbyttet pr. arealenhed (fold), P er den aktuelle dagspris på den dominerende afgrøde korn (angivet i tdr. korn), mens på den anden side af lighedstegnet k er udtryk for kapitalomkostningerne ved køb pr. arealenhed og 0 er lig med omkostningerne ved at frembringe produktet pr. arealenhed.
 k indeholder således en arealpris, som er afhængig af rentefod på alm. lånemuligheder til jordkøbet, således at rentefald betyder prisstigninger. Omkostningerne 0 omfatter udsæds- og forarbejdningsomkostninger pr. arealenhed. For numerisk angivelse af aktuelle udtryk for disse værdier henvises til "Håndbog i driftsplanlægning".
- 6) Fra planlæggerens side blev der i denne forbindelse fremhævet det centrale i at finde et "ansvarligt" prisniveau. Hvis prisniveauet lægges "højt", vil der kunne bringes meget jord "frem til omlægninger", mens hvis prisniveauet er "for lavt", vil intet kunne opkøbes til fordeling i sagen. I områder hvor køberpresset er stort, dvs. efterspørgsel efter tillægsjord, er det derfor fristende at lægge prisniveauet højt, da dette vil "udløse mange ha til omlægning" i sagen, men det er af hensyn til de fremtidige ejere af de omlagte arealer vigtigt at holde prisen nede af rentabilitetshensyn.
 Generelt ligger prisniveauet noget lavere, fra 1000 til 2000 kr./ha. i en jordfordelingssag, sammenlignet med en handel som enkeltstykke. Dette indebærer fordele for både købere og sælgere. Se herom i afsnit 1.5 p. 23 f.

- 7) De nævnte 5% kan henføres til publikationen "Jordfordeling", Landbrugsministeriet 1982, hvori det p. 87 anføres, at der kan være op til 5% forskel mellem ind- og udbetalinger i sagen.
- 8) Spørgsmålet om at forhandle med lodsejerne om prisniveauet på enkeltarealer er særdeles følsomt. Principielt er det målsætningen, at jorder med samme landbrugsmæssige kvalitet skal have samme pris. Imidlertid kan der i forhandlingsrundens sidste faser ligge et motiv til at acceptere en lidt højere pris for jorder, der er særlig velbeliggende, og hvis inddragelse i jordfordelingen har været særlig hensigtsmæssig. Imidlertid er dette et princip, som planlæggerne er forsigtige med at anvende, da det kan give problemer efterfølgende i området.
- 9) Som det diskuteres i afsnit 2.5, er de enkelte lodsejeres vidensniveau, personlighedsstruktur og væremåde stærkt bestemmende for deres optræden i jordfordelingssager. Dette betyder, at der kan deltage personer, som forlanger en for lav pris for deres jordtilliggende. Disse må derfor opfordres til at forlange en væsentlig højere pris, end de først spiller ud med.
- 10) For en diskussion af variationerne i efterspørgsel henvises til denne bogs p. 67 ff.
- 11) Når der anvendes en faktor til at bringe grundværdien i overensstemmelse med aktuelle handelspriser pr. ha. I praksis har den i undersøgelsesperioden varieret fra 1,0 til 2,5. Den prioriterede grundværdi er ikke i overensstemmelse med handelsværdien, hvilket også ses af sammenhængen mellem grundværdien og ejendomsværdien i det offentlige vurderingssystem. Her er ejendomsværdien lig med stuehus(forskels)værdien + den samlede grundværdi og jordens forskelsværdi. (Jordens forskelsværdi har således samme funktion som faktoren, nemlig at finde omsætningsværdien af de pågældende arealer. Jordens forskelsværdi var ved 18. almindelige vurdering 150 og 200% af grundværdien.
- 12) Se også diskussionen af dette forhold i afsnit 2.3 p. 82, hvor det kaldes "mobilitetsfremmende tildeling af tillægsjord.
- 13) Kilden til disse data om ejendomspriser/ha. på landsplan har været Landøkonomisk Oversigt, 1980-85. Medinddragelsen af disse tal har alene til formål at vurdere variationerne, ikke prisniveauet.

- 1) I undersøgelsesperioden har det kun været landinspektører, der har forestået lodsejerforhandlingerne. Der har dog tidligere været aktive planlæggere med en anden uddannelsesbaggrund. I forbindelse med projektets forundersøgelser blev det bl.a. fremhævet, at lodsejerforhandlingerne tidligere havde været ledet af personer, der havde grunduddannelse som civilingeniør, jurist samt praktisk landmand.
- 2) Den faglige debat om dette spørgsmål foreligger ikke i nogle publicerede arbejder, som det i øvrigt er tilfældet med erfaringerne som helhed på jordfordelingsområdet. Med bemærkningerne om den faglige debat sigtes derfor til den uformelle debat blandt landinspektørkollegaer, hvor det er blevet hævdet, at det krævende en del.
- 3) Landinspektøruddannelsen var tidligere og indtil 1974 placeret ved Den kongelige Veterinær- og Landbohøjskole i København. Fagområder omkring kulturteknik og landboret var helt frem til den sidst gældende studieordning for uddannelsen, vedtaget 1972, placeret relativt centralt i studiet. Efter udflytningen til Aalborg Universitetscenter gled disse fagområder helt ud af uddannelsen, og disse indgår nu ikke længere i den obligatoriske del af studiet. Der er dog mulighed for gennem specialisering på uddannelsens sidste 2 år at specialisere sig i landbrugs- og miljøpolitiske forhold.
- 4) Diskussionen om de menneskelige og personlige ressourcer, som ikke blot et supplement til, men en direkte forudsætning for udnyttelse af faglige ressourcer erhvervet gennem et formaliseret uddannelsessystem har i de senere år fået et fornyet aktualitet.
- 5) De begivenheder, der kan være tale om, er en mangfoldighed af lokale forhold, som kan ændre på mulighederne for at gennemføre jordfordelingsplanlægning. Lokale religiøse forhold og andre lokale spændingsforhold kan vanskeliggøre et forhandlingsforløb, og pludseligt indtrufne begivenheder i lokalsamfundet kan ændre på de faktiske muligheder for at gennemføre og afslutte forhandlingerne. Sådanne begivenheder kan være alt fra skilsmisser, der berører et lokalt samfund, pludseligt indgåede aftaler ved almindelige lokale sammenkomster etc. Disse forhold medvirker til at understrege jordfordelingsplanlægningens vidtrækkende betydning for de lokale miljøer, der involveres.
- 6) Behovet for denne kreativitet i planlægningsprocessen er ikke beskrevet eksplicit i noget dansk litteratur vedrørende jordfordelingslitteratur. I projektets forundersøgelser blev foretaget interviews af nøglepersoner i jordfordelingsarbejdet. Tidligere kontorchef i Statens Jordlovsudvalg/Jordfordelingskontoret, Sten Ryum, beskrev kravet om kreativitet således: "Jordfordelingsplanlæggeren må være *primus inter pares*" - og i hans egen oversættelse: "Han må være først blandt ligelige og tænke kreativt på mulighedernes klaviatur".
- 7) Som det vil blive diskuteret i afsnit 2.7, kan dette være situationer, hvor der ønskes dispensation efter landbrugslovgivningen med hensyn til afstandskravet ved omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme efter Landbrugslovens §13, hvor der måske bliver mere end 1000 m til en marklod. Dette hensyn har bl.a. til formål at begrænse køberubbudet og reducere trafikken-synet. Men hvis hele lodsejerfællesskabet har været involveret i kraft af planlægningsprocessen, og ingen lodsejere med en kortere afstand gør krav på det pågældende areal, bør det være grundlag for dispensationsmeddelelse. Et sådant eksempel viser en principiel modsætning mellem det lokale helhedssyn og den myndighedsudøvede enkeltsagsbehandling. På tilsvarende vis kan det forklares, hvorfor nogle af planlæggerne under interviewrunden anvendte formuleringen: "Vi går 'stille med dørene', når vi raskvæk lægger lodder sammen i §43-området". Her er der tale om, at der i den lokale landbrugsstruktur er en sådan efterspørgsel på tillægsgjord, at landmanden indirekte opfordres til at "opdyrke på kant med loven".

- 8) En banal fremstilling af dette forhold kan findes i citatet "Man må kunne snakke med landmænd", hvilket umiddelbart skulle forekomme enkelt. At dette kan være besværligt, formuleres mest tydeligt af ikke-jordfordelingsaktive landinspektører. Her kan formuleringen være, at "Dette med at snakke med landmænd egner jeg mig ikke rigtig til". Dette forhold bekræftes af, at tre af undersøgelsens jordfordelingssager er opgivet af de først engagerede planlæggere, fordi disse har måttet give op. Herefter er planlægningen færdiggjort af en anden planlægger.
En anden banal effekt af dette ligger i, at planlæggeren må acceptere at forhandle, når landmændene har tid til dette i forhold til døgnrytmen på deres landbrugsbedrift. Dette indebærer, at kontakten til lodsejerne ikke kan afgrænses til et normalt tidsrum inden for fx 8-16, men at planlæggeren må være beredt på også at kunne kontaktes om aftenen o.l. Under interviewrunden fremhævede en planlægger, at landmændene må kunne kontakte ham, når "de har tid. Og det er kl. 8.30, 12, 14.30, 19 og 23".-
- 9) Flere af de interviewede planlæggere fra landinspektørfirmaerne fremhævede, at en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet med jordfordelingssagerne betød, at der i kraft af berigtigelsesarbejdet var sikret arbejde til det sekretariatsmæssige bagland i "døde perioder". Omvendt kunne man i perioder med højt aktivitetsniveau på de øvrige opgaver nedprioritere arbejdet med at gennemføre såvel planlægning som berigtigelse af jordfordelingssager.
- 10) Honoreringsspørgsmålet blev på respondentens initiativ berørt i flere af interviewene. Det blev for det første hævdet, at den nuværende udformning af reglerne for planlægningshonorarets beregning betyder, at der ikke sker en faktisk honorering af den investerede arbejdstid, og at firmaerne kun kunne holde et rimeligt dækningsbidrag på aktiviteten i kraft af den efterfølgende matrikulære berigtigelse, hvor betalingen for arbejdet følger de af monopoltilsynet godkendte honorarregler for "monopoliseret" landinspektørarbejde. For det andet blev det hævdet, at denne udformning af honoreringsreglerne fremmede "store jordomlægninger" og dermed indirekte opfordrede planlæggerne til at undlade at nedtage omlægninger af mindre arealer, fordi det forringede økonomien i sagen.
- 11) Beslutningen om at rejse en jordfordelingssag foretages som diskuteret foran (i afsnit 2.1) af Jordfordelingskontoret i Jordbrugsdirektoratet. Det lokale datagrundlag for beslutningen er alene en fremsendt henvendelse herom fra et antal lokale lodsejere. Der finder ingen anvendelse sted af plangrundlaget fra den fysiske planlægning, herunder heller ikke landbrugsplanerne, der ingen retsvirkninger har. Som grundlag for den overordnede styring foreligger alene en overordnet økonomisk styring af forbruget af den årlige finanslovsbevilling.
- 12) En populær måde at fremstille betydningen af disse oplysninger er, at de gør planlægger/lodsejerudvalg i stand til at vurdere, hvilke lodsejere der "skal tages med tang", og hvilke lodsejere der "skal holdes tilbage" i deres iver for at være med i det hele. Ligeledes at "de gør os i stand til at fornemme, hvilke sammensatte psykologier, der sidder rundt om på ejendommene" og videre, "således at vi kan finde ud af, hvordan det skal gribes an".
- 13) Eksempler på sådanne lokale modsætningsforhold fra praksis er mangfoldige. Der kan være tale om lokale religiøse spændinger, om uvenskab grænsende til fjendskab mellem naboer på grund af en handel med jord eller noget besætning, hvor den ene part har følt sig forbigået eller snydt. I næsten enhver jordfordelingssag indgår der sådanne elementer, som der må tages højde for i den praktiske tilrettelæggelse af forhandlingsarbejdet. I spørgsmålet om forhandlingsformidling spiller den personelle sammensætning af lodsejerudvalget en rolle: Udover at de må kunne arbejde sammen og bakke op bag intentionerne med jordfordelingssager er det også, ifølge planlæggere der støtter sig meget til

lodsejerudvalgets indsats, vigtigt, at der "er én, der passer på", og "én, der holder tilbage", og "én, der laver kompromisser".

- 14) Når "købsmuligheden" i praksis nævnes først i såvel daglig tale og i de konkrete lodsejerforhandlinger, skyldes det et ønske om at give de involverede parter en oplevelse af maksimal valgfrihed. Selvom planlægger/lodsejerudvalg udmærket ved, at de forhandler med en landmand, som næppe økonomisk eller driftsledermæssigt vil kunne håndtere noget større nettojordtilkøb, bliver han altid indledningsvis spurgt, hvorvidt han er interesseret i at købe. Det har en tryghedsskabende effekt på forhandlingsmiljøet, at også de "indlysende sælgere" får tilbudt jordkøb og derved føler maksimal handlefrihed og mindst mulig tvang.
- 15) Denne problematik er belyst hos Sørensen (1986), hvor disse bestemmelser på lovforslagsstadiet vurderes. Det er her vurderingen, at de ændrede erhvervsregler alt andet lige vil vanskeliggøre miljø- og strukturtilpasning gennem ejendomsforøgelse, da det vil "fjerne" suppleringsjorden til brug for de ekspanderende heltidsbrug. Effekten heraf vil være, at strukturtilpasningen via midlertidige forpagtningsaftaler vil forstærkes.
- 16) Et forsøg på via anvendelsen af en sådan kvalitativ metode at foretage en lods-ejerbeskrivelse kan opfattes som en tilnærmelse til fagområdet "rural-sociologi", som ikke findes udviklet herhjemme som et selvstændigt fagområde i tilknytning til den landbrugsvidenskabelige forskning i bred forstand. Dette er situationen i en række andre lande, og der kan i den forbindelse henvises til Der findes dog enkeltbidrag spredt i den samfundsvidenskabelige forskning, der interesserer sig for de forskellige levevilkår, der eksisterer for befolkningen i det åbne land. Som de vigtigste skal her nævnes Palle Ove Christensen, 1982, Thomas Højrup, 1983 og Johannes Mølgård, 1983. Inden for den etnologiske forskning på europæisk plan - men kun beskedent her i landet - er der eksempelvis en tradition for særlige studier af deltidslandbrugerne, såkaldte "worker-peasants". Se herom hos Q. Solvang: Worker-peasants i europæisk perspektiv" i Tidsskrift for Landøkonomi 1/87, p. 61. Ligeledes hos samme forfatter i "Husmandsliv", Kbh. 1984. En ældre dansk undersøgelse af "De sociale konsekvenser af landbrugets strukturændringer" er foretaget af G.V. Mogenssen. SFI publikation nr. 46, Kbh. 1970. Heri findes en beskrivelse af forskellige typer af landmænd.
En kvantitativ bestemmelse af forskellige landmænds stræben efter at drive deres ejendom er foretaget af Jensen (1982), der i en undersøgelse af sammenhængen mellem landbrugsstruktur og udviklingen i landskabs-elementer tildelede de undersøgte landmænd et driftighedsindeks mellem 0 og 3. De får et point for hvert af følgende kriterier, de opfylder: a) Større kreatur- eller svineantal pr. ha. end områdets gennemsnit, b) Udvidelse af animalsk produktion de sidste 10 år, c) Større foretagne investeringer i staldbyggeri. Et hovedproblem ved denne bestemmelse er, at den alene baserer sig på bedømmelse af den animalske produktion.
- 17) I Sønderjylland konstateres dette, efter at der har været forsøgt en forhandling i området, mens erfarne planlæggere i det "gamle land" allerede i forundersøggelsesfasen bliver klar over dette og ikke derefter bidrager til at rejse en jordfordelingssag i området. Det er bl.a. i dette forhold, at en del af forskellen i gennemførelsesprocenten består mellem SJ og resten af landet, idet sagerne i SJ jo allerede er oprettet, når dette konstateres efter forsøg på at gennemføre en planlægning.
- 18) Fastlæggelsen af metoden til at foretage denne beskrivelse indeholder de samme overvejelser som refereret ovenfor og uddybet i note 16.
- 19) Opdelingen er hentet fra Bager 1983, der i forbindelse med en diskussion af nye strukturer i landbrugserhvervet (p. 103 ff.) opererer med følgende 4 kate-

gorier: 1) Deltids- og fritidslandbrug, 2) Enkeltmands- og familiebrug uden ansatte af betydning, 3) Enkeltmandsejede småvirksomheder med ansatte, 4) Selskabs- og direktørede landbrug. I interviewrunden blev planlæggerne spurgt, om de havde erfaringer med, at disse brugstyper reagerede forskelligt på jordfordelingssagers ønske om omlægninger af landbrugsjorderne. Tendenserne i besvarelsenerne afspejles i den opdeling, der er valgt ved gennemgangen i afsnittet.

- 20) At det hovedsagelig er de mindre og mellemstore heltidsbedrifter, der er mest interesseret i at deltage i jordfordelingssager, fremgår også af Miljøministeriets projektundersøgelser 1986 om Marginaljorder og Miljøinteresser, samlerapport nr. III, p. 107. Heri ses, at det særlig er landbrugere på bedrifter med 30-50 ha., der er interesseret i at anvende jordfordelingsinstrumentet i en marginaljordsstrategi til eksempelvis at samle arealer til brug for græsning. Omvendt er landbrugerne på mindre bedrifter mindre interesseret. Tilsvarende er det konstateret, at heltidsbrugerne er mere stemt for at samle arealer gennem jordfordeling til brug for græsning end deltidslanbrugere.
- 21) En planlægger anvendte under interviewet følgende billede til at beskrive dette forhold: "Den større landmand er mere en administrator, der måske ikke endnu har været ude i alle kroge af sin jord på grund af megen brug af fremmed hjælp, mens husmanden kender hver cm² af sin jord, der er gennemvædet af hans egen sved".
- 22) En planlægger beskriver under interviewet en meget enkel metode til at analysere landbrugsstrukturen i en fremmødt forsamling af lodsejere: "Er der et orienteringsmøde om aftenen i landboforeningen, kan man hurtigt fornemme karakteren af den landbrugsstruktur, som de fremmødte repræsenterer. Efter 10 minutters foredrag falder mælkeproducenterne i søvn. Midt på aftenen svinproducenterne, og dem, der bliver og drikker øl bagefter, er planteavlerner".
- 23) For at relatere måden, hvorpå lodsejerne kontaktes, til spørgsmålet om lodsejerudvalgets inddragelse, der blev diskuteret foran i afsnit 2.5.c, er det interviewrens vurdering, at der er en vigtig sammenhæng. Jo større en rolle lodsejerudvalget spiller i de praktiske forhandlinger, jo mere anvendes samtidig metoden med at indvarsle lodsejere til forhandlinger på et centralt sted i lokalområdet. Omvendt anvender planlæggere, der forhandler, "alene" metoden med direkte at forhandle i hjemmet. Dette skyldes udover måske en umiddelbar forskel i "personlig stil" hos planlæggeren, at der kræves meget lokale vurderinger ved forhandlingerne med den enkelte lodsejer. Gennem besøget på "gården" får planlæggeren med et kyndigt landbrugsblik umiddelbart en "visuel fornemmelse" af ejendommens landbrugsbedrift. Investeringsniveau og vedligeholdelsesstandard gøres levende gennem besøget. Tilvejebringes denne visuelle fornemmelse af bedriften ikke gennem besøget på stedet, fordres en særlig indsats fra lodsejerudvalget til at give en aktuel og enkel vurdering af bedriftens fremtidsmuligheder og aktuelle strukturproblemer. Den centrale pointe er, at denne aktuelle vurdering af problemer og muligheder på bedriften er helt central at have i planlægningsprocessen for at kunne foretage en meningsfuld drøftelse med lodsejeren om, hvilke fremtidsmuligheder og ønsker, der måtte være.
- 24) En enkelt planlægger, der repræsenterede et relativt stort antal sager, havde fejldudfyldt rubrikken, idet han havde oplyst antal deltagende ejendomme. Ved programmering af forespørgslen til databasen blev derfor frasorteret medtælling af sager, hvor antal forespurgte var lig med antal deltagende.
- 25) Som det blev vist i figur 2.1.2, er andelen af sager, der er planlagt af medarbejdere i JBD/Kbh., faldet gennem undersøgelsesperioden. Dette er en udvikling, som er karakteristisk for såvel undersøgelsesperioden som den forudgående periode, og som indebærer, at Jordfordelingskontorets medarbejdere i mindre

grad involveres i planlægningen af sagerne og forhandlingerne med lodsejerne, mens de i stigende grad alene arbejder med overordnet sagsstyring. Det skal dog nævnes, at Jordbrugsdirektoratets jordfordelingskontor også leverer rådgivning og vejledning i forbindelse med offentlige strækningsanlæg med henblik på jordfordelingsmulighederne ved alternative linieforløb.

- 26) De forhold, der efter Jordfordelingskontorets opfattelse ikke burde medtages, var følgende:
- Omlægning af ganske små arealer og marginalarealer, der efter jordfordeling ikke kan dyrkes.
 - Udlægning af arealer til ikke-landmænd og kommuner m.v., som fx privat beboelse, sportsplads, offentlige anlæg etc. Sådanne arrangementer skal ordnes ved privat handel. Arrangementer vil dog kunne medtages, hvis de pågældende private eller off. myndigheder deltager i jordfordelingen ved afgivelse af arealer, der med et jordfordelingssynspunkt kan gavne jordfordelingen.
 - Arrangementer, der alene har til sigte at undgå beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom.
 - Formidling af generationsskifter, der indebærer køb og salg af hele ejendomme.
 - Andre arrangementer, hvor der alene sker en juridisk/matrikulær berigtigelse af gennem længere tid bestående faktiske forhold.
- Det blev i efteråret 1985 forsøgt fra Jordfordelingskontorets side at få jordbrugskommissionerne til at acceptere, at aftale om eventuel fravigelse af disse foreslåede regler alene var et spørgsmål, der afgjordes mellem Jordfordelingskontoret og den planlæggende landinspektør. En sådan ordning blev dog ikke gennemført.
- 27) I disse respondentsvar ligger der implicit en tilkendegivelse af, at der eksisterer en forskellig dispensationspraksis i de forskellige amter afhængig af den konkrete jordbrugskommissions personelle og politiske sammensætning. Foreholdt supplerende spørgsmål om, hvorvidt denne forskellighed kunne dokumenteres specifikt, svarede respondenterne afvisende og ville ikke gå ind i en yderligere diskussion.
- 28) En nærmere beskrivelse af bankgarantier i planlægningsprocessen findes i Landinspektørens Meddelelsesblad 84 p. 229.
- 29) Statistik for fordelingen af de årlige bevillinger til henholdsvis planlægningshonorarer og honorarer til den matrikulære berigtigelse var ikke tilgængelig i den periode, projektet blev gennemført.

- 1) Denne diskussion ses bl.a. i forbindelse med ændringen af lov om jordfordeling mellem landbrugsejendomme i Folketingsåret 1982-83. Her svarer landbrugsministeren Folketinget således på et spørgsmål, om loven alene skulle bruges til at skabe større landbrug (FT tillæg F sp. 1473):
 "Meningen med jordfordeling er, at man skal få en bedre arrondering. Det er ikke meningen med jordfordelingen, at der først og fremmest skal skabes større landbrug, men der er flere områder, hvor det er hensigtsmæssigt at lave en bedre arrondering, og der skal altså nogle midler til, før man kan få folk til at bytte jord, således at man får den bedste struktur."
 En tilsvarende opfattelse finder man hos Stubkjær, 1984, der skriver: "vor hjemlige jordfordeling jfr. lov om jordfordeling kunne være led i en landbrugsreform, fordi den ikke ændrer de berørte ejendommers størrelsesfordeling eller besiddelsesforhold, men "alene" bevirker en bedre arrondering af gårdenes tilliggende."
- 2) Spørgsmålet om, hvem der modtager arealer, var oprindeligt planlagt undersøgt. Men det viste sig ved projektets forundersøgelse, at information om størrelsesfordelingen for de modtagende ejendomme ikke kunne give nogen information på dette generelle statistiske plan, da der var store lokale variationer i billedet af ejendomsstørrelserne, dels regionalt, dels lokalt. Hertil kommer, at dette ikke ville give grundlag for nogen kvalitativ belysning af den strukturtilpasning, der finder sted gennem jordfordelingssager. I stedet blev spørgsmålet undersøgt gennem spørgsmål til planlæggerne i de enkelte sager.
- 3) Jordpuljens oprindelse i forhold til "samdrevne ejendomme" og i forhold til nedlagte ejendomme, der fortsat bebos af ejeren, skulle ifølge projektets oplæg have været søgt klarlagt. Det viste sig imidlertid ikke muligt inden for dette projekts rammer at bestemme nedlægningsjordens bestanddele på denne måde på alle sager. Det ville fordrer en detaljeret lokal undersøgelse at klarlægge dette. Det har betydning i forhold til at vurdere balancen mellem, hvorvidt jordfordeling primært er et redskab til rationalisering af bedrifter, der i dag består af flere samdrevne ejendomme ("oprydning efter strukturudviklingen"), eller om det primært er et redskab til støtte for landmænd, der "ønsker at lægge" (og dermed udgør selve strukturudviklingen forstået som nedlæggelse af ejendomme).
- 4) Spørgsmålet var aktuelt i foråret 1986 i forbindelse med forhandlingerne om en ændring af landbrugsloven. Baggrunden for Folketingets forhandling af landbrugsministerens ændringsforslag var dels Betænkning 1034, dels en indgået aftale mellem Husmands- og Landboforeningerne om en ændring af reglerne om omlægninger af jorder mellem landbrugsejendomme (se om begivenhedsforløbet i denne kompromisdannelse mellem landboorganisationerne i Årsberetning 1986, De samvirkende Danske Landboforeninger.) Hovedsigtet med dette ændringsforslag var at lempe erhvervsreglerne for landbrugsejendomme. Disse regler skulle ændres, således at det bliver muligt at erhverve mindre og mellemstore landbrugsejendomme uden eller med begrænsede uddannelsesmæssige forudsætninger samt uden pligt til at tage landbrug som hovederhverv. I Sørensen 1986 A blev det påpeget, at sådanne ændringer alt andet lige ville reducere jordmobiliteten i jordfordelingssager og fastlåse arronderingsstrukturen og dermed i højere grad tvinge strukturtilpasningen over i ikke-varige delforpagtninger.
- 5) Bestemmelsen af de nedlagte ejendommers størrelse er fremkommet på basis af data fra beregningen af "nedlægningsjordens" andel af samtlige omlagte ha. Dette fordrer oplysninger fra overenskomsten om den samlede arealafståelse fra hver enkelt nedlagt ejendom. Disse oplysninger er summeret med 0,5, hvorved der fremkommer et udtryk for ejendomsstørrelsen under forudsætning af, at denne udstykes til bunds efter foreliggende administrativ praksis, der kun tillader restparcelstørrelse på 0,5 ha. Eventuelle afvigelser herfra betyder, at restparcelen var større, hvilket ville give en større ejendomsstørrelse i tabuleringen. Den eneste usikkerhed består derfor i, at nogle ejendomme måske i stedet skulle have været medkalkuleret en gruppe af større landbrugsejendomme.

- 1) Se eksempelvis petit-omtalen af jordfordelingssagen "Hovslund", j.nr. 4274, p. 165 i dette kapitel.
- 2) På baggrund af Miljøstyrelsens rapport, "NPO-redegørelsen - om tilførsel af kvælstof, fosfor og organisk stof til grundvand, fersk og marint overfladevand", Kbh. 1984, fremlagde miljøministeren en handlingsplan i Folketinget, der havde været forhandlet med relevante interesseorganisationer fra berørte erhverv. Denne handlingsplan fandt et Folketingsflertal ikke tilstrækkelig og vedtog derfor et forslag til Folketingsbeslutning (B65, Folketinget 1984-85), der præciserede, hvilke konkrete foranstaltninger regeringen skulle gennemføre. Blandt disse var bestemmelser om, at for alle landbrugsejendomme med husdyrhold over 20 storkreaturer skal der være en vis opbevaringskapacitet for gyllebeholdere m.v. Ligeledes skulle der fastsættes regler til sikring af harmoni mellem husdyrhold og jordtilliggende. Dette forstod Folketinget således, at der max. måtte være indtil to storkreaturer pr. ha. dokumenteret jordtilliggende.
- 3) Særkørslen blev foretaget via databaseprogrammelle LIS-funktion, der i en særlig programfil blev anmodet om at skrive datoen for foreløbig kendelse på de sager samt øvrige sagsidentifikationer i de tilfælde, hvor jordfordelingssagens samlede strukturtilpasning omfattede tilpasning af jordtilliggendet i forhold til gylleproduktionen. Herefter blev foretaget manuel frekvensanalyse af fordelingen på de enkelte årstal.
- 4) Landbrugsloven af 1978, lov nr. 263 af 8. juni 1978, har været gældende i hele undersøgelsesperioden. Lovændringen i 78 havde primært til formål at etablere grundlaget for en strammere omsætningskontrol med landbrugsejendomme og landbrugsjord ud fra en række sideløbende formål. For det første skulle ejendoms- eller arealkøb af landbrugsnoteret ejendom være forbeholdt heltidslandmænd, der erhvervede i familiehandel eller opfyldte uddannelseskravene i form af at have en godkendt landbrugsuddannelse (Landbrugslovens §16). For det andet skulle administrationen af landbrugspligten for så vidt angår ophævelsen af denne (Landbrugslovens §4) og arealers overgang til andet formål administreres strammere. Udgangspunktet var en erkendelse af, at landbrugets arealressourcer var begrænsede, hvorfor anden anvendelse af disse til eksempelvis byudvikling etc. måtte begrænses mest muligt.
- 5) Se særlig Landbrugslovens §1 vedrørende dette spørgsmål. Heri fastlægges hensynet til erhvervets konkurrenceevne og til at udvikle en særlig hensigtsmæssig ejendomsstruktur.
- 6) Ud over disse formål har Landbrugsloven et sideløbende formål, som vedrører i-brugtagning eller overgang af hele eller dele af landbrugsnoteret jord til andre formål end landbrugsformål. Her skal loven særlig anvendes til at sikre, at jordanvendelsen administreres ud fra den betragtning, at landbrugsjord er en begrænset naturressource, således at forbruget af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål ikke bliver større end nødvendigt, og således at de bedst egnede landbrugsjorder bevares.
- 7) For en overskuelig oversigt over intentionerne bag dette århundredes jord- og landbrugspolitiske lovgivning henvises til komm. landbrugslov, hvor det efter en historisk oversigt p. 37 ff. gennemgås, hvorledes der bag den landbrugslovgivning, der har været gældende i undersøgelsesperioden, lå følgende forskellige hensyn: A) Opretholdelse af en "selvstændig bondestand", B) Sikring af rationel landbrugsdrift, C) Værn af landbrugets arealinteresser over for andre interesser og D) Ikke-erhvervsmæssige hensyn (nationalpolitiske hensyn og landskabelige hensyn).
- 8) I en række andre europæiske lande (Holland, Tyskland) er der mulighed for ved ejerskifte at dele eksisterende landbrugsejendomme i flere enheder. Dette har særlig en forringende effekt ved generationsskifte i familiehandler, hvor ejen-

- dommen "deles" mellem arvtagerne. Herved sker løbende en massiv forringelse af arronderingen.
- 9) Spørgsmålet om, hvorledes arronderingen ændrer sig under den almindelige administration af Landbrugslovens §13, har været genstand for en empirisk undersøgelse i 1985. Se herom i kapitel 2.2, p. 47, note 4 og fig. 2.2.3 p. 48.
 - 10) En erkendelse af denne sammenhæng omkring forhandlingsplanlægningen er i 1986 kommet til udtryk ved fastlæggelsen af den administrative praksis i jordfordelingssager med hensyn til spørgsmålet om sikring af fortrinsstilling til tillægsarealer for ejendomme under 50 ha med en væsentlig animalsk produktion. Her er det ikke nødvendigt at indhente særlige lodsejererklæringer om spørgsmålet, som det er administrativ praksis i enkeltsager efter Landbrugslovens §13. Dette skyldes, at lodsejerudvalget i jordfordelingssagen og forhandlingsplanlægningen generelt er med til at sikre, at alle interesserede købere inddrages.
 - 11) Dispensationspraksis kan dog variere imellem de forskellige amters jordbrugskommissioner, hvilket antagelig hænger sammen med den politiske sammensætning af disse og variationen i denne. Se også om dette spørgsmål i afsnit 2.5, p. 132, note 27.
 - 12) Spørgsmålet om forskelle i den personlige planlæggeres metode i planlægningsprocessen er omtalt andre steder i rapporten. Se om lodsejerudvalgets inddragelse p. 111 og værdiansættelsesmetodernes variation p. 98. Med hensyn til fænomenet om den aktive inddragelse af jordbrugskommissionen direkte i planlægningsprocessen har dette været et særligt konfliktspørgsmål i samarbejdet mellem Jordbrugsdirektorat, planlægger og jordbrugskommission. Se herom p. 132.
 - 13) Loven indeholder dog sammesteds en formulering om, at arealer, der er tilplantet, pålagt fredskovspligt eller i øvrigt er uden dyrkningsmæssig værdi, kan fradrages ved beregningen af det samlede jordtilliggende.
 - 14) Præciseringen er beskrevet i Cirkulære nr. 201 om lov om landbrugsejendomme, Landbrugsministeriet 04.12.80, p. 38, pkt. 14.2.2. Afstanden 1 km kan føres tilbage til en af udskiftningsforordningerne, der beskriver den tilstræbte arrondering. Se herom foran i afsnit 1.4 p. 16, note 8.
 - 15) Ved en sammenligning med arealgrænsen for landsgennemsnittet på 24 ha. (cirkulære om lov om landbrugsejendomme (207, 04.12.80 p. 40, 2 p.)) med figur 2.6.2 om størrelsesfordelingen af nedlagte landbrugsejendomme ses umiddelbart en væsentlig forskel. De 11 med dispensation nedlagte landbrugsejendomme modsvares af 63 nedlagte landbrugsejendomme over 25 ha. Denne forskel skyldes forskellige faktorer. For det første hviler figur 2.6.4 på projektets databaseregister NØGLEDAT, der indeholder oplysninger fra samtlige sager, medens figur 2.7.3 hviler på oplysninger fra projektets spørgeskemaundersøgelse med data lagret i KVALIDAT. Her var svarprocenten, som diskuteres foran i afsnit 1.7, kun 25%. Dette kan være et væsentligt bidrag til afvigelsen. For det anden kan afvigelsen antages ligeledes at være begrundet i, at den gennemsnitlige arealstørrelse for ejendomme på "nedlægningsgrænsen" i de nord-, vest- og sønderjyske amter er større end i resten af landet. Dette kan primært skyldes forskelle i jordernes bonitet.
 - 16) I praksis verserer der af og til historier om, hvorledes man kan omgå disse nedlægningsgrænser og reelt enten komme under beløbsgrænsen eller sikre sig en dispensation med henvisning til andre afgørelser. Imidlertid skal blot her nævnes en særlig almindelig. Pointen er her, at ejendommen gøres "nedlægningsmoden" gennem almindelige landbrugslovssager i to tempi. Først frastykkes arealer, således af ejendommen excl. stuehusværdi, men incl. værdi af drifts- og avlsbygningerne ligger lige over beløbsgrænsen på de 700.000/500.000. Herefter

kan indehaveren frit fjerne drifts- og avlsbygningerne, idet landbrugspligten alene omfatter pligt til ikke at fjerne beboelsesbygningerne.

- 17) Undtagelsesbestemmelserne i familiehandler er omtalt i Landbrugslovens §17a, hvori det hedder, at uanset bestemmelserne i §16 kan ejendommen umiddelbart overdrages mellem ægtefæller og til personer, der er beslægtet med ejeren i lige op- eller nedstigende linie. En særlig overskuelig fremstilling af erhvervsreglerne vedrørende adkomst på en landbrugsejendom og den administrationspraksis, der knytter sig til dem, findes i Landbrugsloven, Komm. p. 242 f.
- 18) Spørgsmålet om denne adfærd i forbindelse med udsigter til ændrede erhvervelsesmuligheder gennem dispensation eller ændrede regler i Landbrugsloven er også berørt i afsnit 2.5.D p. 116 i forbindelse med beskrivelsen af nogle typiske, men generaliserede lodsejerprofiler blandt deltagerne i jordfordelingssager. Ligeledes er forholdet omtalt i afsnit 2.6.D p. 141 i forbindelse med diskussionen om nedlægningsjordens betydning som formidlende jordpulje.
- 19) En planlægger gav denne karakteristik af kvalifikationskravene til en jordfordelingsplanlægger i forbindelse med gennemførelse af projektets interviewrunde: "Vi har en grænsende til foragt holdning over for formelt opstillede problemer" og videre "Hvis man accepterer et normalt forvaltningssvar om, at noget ikke kan lade sig gøre, så skal man lade være med at lave jordfordelingsplanlægning".
- 20) Der er ikke i nyere dansk jordbrugsvidenskabelig forskning udfoldet bestræbelser på teoretiske beskrivelser af arronderingsændringer i forbindelse med landbrugsejendomme. Se dog foran i kapitel 1.5, p. 21, hvor der er referencer til ældre metoder til bestemmelse af arronderingsændringer med udgangspunkt i den enkelte ejendom.
- 21) Se om det generelt svage og manglende statistiske grundlag vedrørende jordfordelingssagernes indhold og jordomlægninger foran i afsnit 1.7, p. 32 f. note 51.
- 22) Med hensyn til udvikling af spørgeskemaets udseende og indhold henvises til "Dokumentationsrapport I", Institut for samfundsudvikling og planlægning, AUC, 1987.
- 23) Se fig. 2.2.4, Krydstabulering mellem jordfordelingsområdets karakteristika/amt p. 55. Her ses, at de få sager med den oprindelige udskiftning dårligt gennemført er koncentreret i de sønder- og vestjyske amter.
- 24) Forholdet mellem arronderingsforbedring og strukturtilpasning er også diskuteret i afsnit 2.3.G p. 75 om målsætningerne for nyfordelingen af landbrugsjorden samt i afsnit 2.6.C p. 136 om nedlægningsjordens faktiske betydning.
- 25) Sådanne optimeringsværktøjer er kort diskuteret i kapitel 5 p. 244.
- 26) De bedriftsinterne forandringer som følge af jordfordelingssagens jordomlægninger er diskuteret i "Jordfordeling, 1982", hvor der redegøres for resultaterne af en undersøgelse foretaget af Statens jordbrugsøkonomiske Institut på 10 ejendomme. Det generelle resultat af undersøgelsen er, at jordfordelingssagens jordomlægninger betyder, at der gennemføres driftsomlægninger og -tilpasninger på en række aktiviteter med en forøgelse af dækningsbidraget på disse med 9%. Det blev i projektets forundersøgelserfase søgt klarlagt, i hvilket omfang jordfordelingssagens jordomlægninger var fulgt op med jordkøbslån til jordkøbere. Imidlertid viste det sig, at der ikke i Jordfordelingskontorets sagsmateriale fandtes oplysninger herom. Derfor er dette ikke medtaget ved undersøgelsen af opfølgningen af jordfordelingssagerne.

- 27) I 1986 tog Jordbrugsdirektoratet initiativ til at fremme denne uformelle praksis. Ved afholdelse af det indledende møde inviteres nu som fast rutine repræsentanter fra hedeselskabets Læplantningsafdeling og Landbrugsministeriets Vildtforvaltning til at orientere om eksisterende støtteordninger til frivillig beplantning. Hedeselskabet formidler særlig forsøg på olantning med trerækkede løvtræslæhegn, mens Vildtforvaltningen tager sig af tilplantning af vildtremsler og tilsvarende beplantningsformer, der gavner levevilkårene for den vilde fauna.
- 28) Om marginaljordsdiskussion og jordfordelingsinitiativer henvises bl.a. til afsnit 4.4 p. 232 f.
- 29) Primdahl m.fl. (1987), "Lokal regulering i det åbne land".
- 30) Sagen er i øvrigt omtalt i publikationen "Parkpolitik", Dansk Byplanlaboratorium, 1984, p. 106 f. som et eksempel på integreret planlægning.
- 31) Der foreligger ikke noget udfyldt spørgeskema på jordfordelingssagen "Sandmosen". Af denne grund er de ovenfor omtalte oplysninger om sagen indhentet ad andre kanaler som en fase 4 dataindsamling. Jordfordelingssagen er i øvrigt omtalt i en særlig artikel i tidsskriftet "Det danske Hedeselskab" (nu "Vækst") nr. 6/83 p. 104 ff. med titlen "Et moseområde - tilgroning eller aktiv pleje" af F.A. Jensen.
- 32) Oplysninger om lodsejerudvalgets intentioner stammer fra interview af lodsejerudvalgets formand, der blev gennemført som en fase 4 dataindsamling.
- 33) Rigsrevisionen har ved flere lejligheder kritiseret Landbrugsministeriets jordfond for ikke at afhænde arealer og dermed have dem for længe i fondens arealbeholdning. Jordfondens formål er at erhverve og afhænde arealer til strukturforbedringsformål, og dette kunne i den aktuelle sag ikke omfatte etablering af beskyttelseszoner og -bræmmer langs et vandløb. Landbrugsministeriets særlige pres for at afhænde arealer i Skjern Å-dalen kan antagelig hænge sammen med, at på ca. samme tidspunkt var Landbrugsministeriets jordfordelingsarbejde blevet stærkt kritiseret for ikke at have søgt en maksimal forrentning af Jordfordelingskontorets indeståender i pengeinstitutter i forbindelse med vederlag for jordomlægninger.
- 34) Sagen "Vostrup" falder egentlig uden for projektets undersøgelsesperiode. Denne omfatter kun sager, der er ønsket rejst i tidsrummet fra 1979 til og med 1984. "Vostrup" er derfor medtaget, alene fordi den er en udløber af Tarm.

- 1) Se fig. 2.5.1 og omtalen heraf p. 106.
- 2) Ved gennemførelse af matrikulære sager deltager kommunerne altid, idet kommunalbestyrelsen skal afgive en såkaldt "grøn erklæring". Heri skal kommunalbestyrelsen afgive en erklæring om, hvorvidt den tilsigtede anvendelse af de parceller, der er berørt af ønsket om matrikulære ændringer vil være i strid med de lovbestemmelser eller forskrifter i medfør heraf, der administreres af kommunalbestyrelsen. På samme skema skal landinspektøren herudover afgive en erklæring om forholdet til anden lovgivning. På en særlig erklæring redegør landinspektøren for, hvorledes den tilsigtede anvendelse forholder sig til naturfredningsloven.
- 3) Med begreberne regionale og kommunale arealplaner sigtes til såvel regionplaner og arealorienterede sektorplaner på amtskommunalt niveau. Hvad angår kommunale arealplaner er der tale om både kommune- og lokalplaner, samt de ældre arealplaner som dispositionsplaner, markplaner osv.
- 4) Som diskuteret foran i afsnit 2.3.2 er det mere et spørgsmål om kombination af ledig planlægningskapacitet og en tilgængelig jordpulje, der er afgørende for formulering af ønsket om en jordfordelingssag og ikke et samspil med arealplanlægningen.
- 5) Fig. 2.8.2 er ikke kvantitativt repræsentativ, men er en oversigt over myndigheder/indhold, som optræder mere end en gang i de gennemførte jordfordelingssager. Nogle myndigheder kontaktes almindeligvis i alle sager vedrørende disse spørgsmål, mens andre kun kontaktes lejlighedsvist i sager, hvor det forekommer relevant eller nødvendigt af hensyn til forhandlingerne omkring jordomlægningerne i jordfordelingssagen.
- 6) Dette behov blev i særdeleshed påpeget i forbindelse med Folketingets forhandlinger i 71/72 og 72/73 om ændringer af Lov om statens udlån til jordbrugsmæssige formål m.v. I disse debatter blev der som diskuteret i afsnit 1.3 foran særligt peget på behovet for at fremme anvendelsen af jordfordelingsinstituttet i forbindelse med nyanlæg af vejstrækninger. Landbrugsministeren stillede en ændring af jordfordelingsloven i 1975 i udsigt med henblik på særlig at inddrage disse forhold, men denne kom kun til at omfatte berigtigelsestekniske forbedringer.
- 7) Til særlig belysning af udviklingen i regelgrundlaget for jordfordelinger i tilknytning til anlæg af veje henvises til Cramer m.fl., AUC 1984. Der findes ligeledes en diskussion af spørgsmålet hos Landbokommissionen af 1960, 10. delbetænkning nr. 598. Der kan ligeledes henvises til afsnit 1.4 i nærværende rapport om den historiske udvikling i jordfordelingslovgivningen.
- 8) Vejdirektoratet 1981, Meddelelse nr. 021: Retningslinier for samarbejdet mellem anlægsmyndighed og Landbrugsministeriet vedrørende de jordbrugsmæssige forhold ved hovedlandevejsanlæg.
- 9) Denne planlægningsmetode blev udviklet allerede i 60'erne i det tidligere Thisted Amt, der i denne periode var genstand for en omfattende jordfordelingsindsats i kraft af landinspektørfirmaet Poul Boe og Fridtjof Østergård i Thisted, der gennemførte godt 40 større jordfordelingssager i 60'erne og 70'erne, heraf en del som sådanne vejsager. Ved kommunalreformen i 1970 blev Thisted og Viborg Amt slået sammen til den nuværende Viborg Amtskommune. Dette gav grundlaget for, at traditionen fortsatte i kraft af, at Thisted Amts vejvæsen blev sammenlagt med tilsvarende i Viborg Amt. Den er bl.a. beskrevet hos Østergård, 1968 og i Landbokommissionens 10. delbetænkning, 1971.
- 10) Se herom i Lov nr. 312 af 9. juni 1972 om offentlige veje §§ 47 og 48.

- 11) I Landbrugsministeriets cirkulære nr. 207 om Lov om landbrugsejendomme pkt. 14.2.2, p. 39 findes beskrivelsen af, at der ved administrationen af §13 lægges vægt på, at færdslen ikke vil komme til at foregå ad, evt. tværs over hovedlandevej eller stærkere trafikeret kommunevej eller gennem landsbybebyggelse eller andet tæt bebygget område.
- 12) Dette kommer til udtryk bl.a. i Viborg Amts regionplan, 1982, hvori der skrives om veje og stier i primære jordbrugsområder, "at der ved nyanlæg af veje skal tages hensyn til jordkvaliteten og til ejendomsstrukturen gennem jordfordelinger".
- 13) Til diskussionen om dette spørgsmål se Sørensen, 1983, p. 423 og kommentaren hertil hos Boe, 1983, p. 598. Begge i tidsskriftet Landinspektøren, 31. bind, 92. årgang.
- 14) En erfaren planlægger udtrykte problematikken således ved gennemførelse af interviewet: ". . . jordfordeling kan laves overalt, hvor der handles i ha.-priser. Men ikke, hvor der handles i m²-priser . . .".
- 15) En enkelt planlægger udtrykte det dog således i forbindelse med forundersøgelsesinterview: ". . . og i nærheden af §43-områderne går vi stille med dørene, når vi frastykker landbrugsarealer og sammenlægger dem med andre landbrugsejendomme til mere sammenhængende arealer . . .". Om dette synspunkt kan siges, at det næppe er repræsentativt for planlæggerne som helhed, og at det derfor bekræfter konstateringen af, at den enkelte planlægger har store beføjelser til at tilrettelægge planlægningen processuelt og indholdsmæssigt efter sin egen faglige tradition (se også p. 199 ff.).
- 16) Lov nr. 230 af 7. juni 1972. Loven var oprindeligt tiltænkt at skulle fungere i tæt samarbejde med "den aktive jordpolitik", der fra Folketinget blev formuleret omkring fremme af jordfordelingsaktiviteten. Se herom foran i afsnit 1.4 p. 242 og den historiske baggrund for jordfordelingsarbejdet i DK. Vedrørende anvendelse af "Lov nr. 230" henvises til "Danske Naturområder", Miljøministeriet, 1979.
- 17) Se også foran i kapitel 2.5.F p. 132, note 26.
- 18) Såvel regeringens marginaljordsredegørelser i foråret 1987 som folketingsforslag fremsat af Det radikale Venstre om oprettelse af en statslig naturfond opererer med dette sigte. Se herom i afsnit 4.4 p. 229.
- 19) En detaljeret redegørelse for disse forhold og arealernes omfang findes i Betænkning 952, Kbh. 1982, p. 52 ff. om "Folkekirken Økonomi". Der kan ligeledes henvises til statsrevisorernes tillægsbetænkning over statsregnskabet for finansåret 1972/73, side 340 ff.
- 20) Dette forhold blev ifølge en planlægger under interviewrunden karakteriseret således: ". . . falder i særlig grad de lokale landmænd for brystet, da Folkekirken oven i købet ikke overholder landbrugsloven og holder landbrugsejendommen understøttet med beboelsesbygninger". hermed sigtes til, at menighedsråd ved eje af mindre og mellemstore landbrugsejendomme kun har interesse i at bortforpagte arealerne og derfor lader beboelsesbygningerne fjerne.
- 21) Dette blev fremhævet af enkelte planlæggere under interviewrunden, ligesom det i et enkelt tilfælde var en umiddelbar respondentreaktion ved spørgeskema-rundens åbne spørgsmål.
- 22) Oplevelsen af denne vanskelige beslutningsprocedure hænger antagelig sammen med mangelen på ensartede retningslinier for salg af præstegårdsjorder i

sådanne situationer. Et administrativt forberedt cirkulære om spørgsmålet er således ikke udsendt endnu.

- 23) Se også i afsnit 2.1 om den regionale fordeling af jordfordelingsarbejdet og 2.2 om den lokale organisation af jordfordelingsarbejdet, samt afsnit 2.3.B om forundersøgelsernes virksomhed, hvor denne særlige administrative struktur beskrives..
- 24) Formuleringen af denne særlige regionale landbrugspolitiske udviklingsstrategi indledtes i 1983, hvor personaleressourcerne i Jordbrugsdirektoratet/Tønder blev udvidet med henblik på at fremme jordfordelingsarbejdet generelt. Udgangspunktet for arbejdet var et regionalt ønske om at indplacere jordfordelingsarbejdet og Jordfondens arealomsætning mere centralt i bestræbelserne på at forbedre jordbrugerhvervets muligheder i Sønderjylland.
- 25) Materialet om dette udviklingsarbejde er indsamlet via interview i såvel projektets forundersøgelser som i interviewrunden af planlæggerne. Publiceret materiale om udviklingsstrategien findes i årsberetningen fra "Jordbrugsdirektoratet 1985", Kbh. 1986.
- 26) Se om forskellen mellem jordfordelingslovens "mindre §9-sager" og "de større kendelsessager" foran i kapitel 1, p. 18, note 13.
- 27) Frem til undersøgelsestidspunktet har "det sønderjyske Landboforum" afholdt to seminarer, i april 84 og februar 86. Det første var invitationen til samarbejdet, hvor ideerne og mulighederne blev præsenteret. Det andet var præsentation af de første handlingsplaner fra Jordbrugsdirektoratet og amtskommunens landbrugsplan. I forlængelse af andet møde blev der overvejet et eventuelt realiseringsorienteret samarbejde omkring marginaljordsprojekter. I det "Sønderjyske Landboforum" deltager repræsentanter fra såvel politisk plan som embedsmandsplan fra Sønderjyllands Amtskommune, Landbrugsministeriets regionale matrikeldirektorat, Fællesforeningen af de Nordslesvigske Landboforeninger, landboforeningerne og husmandsforeningerne.
- 28) For en udtømmende oversigt over samtlige rapporter vedrørende første runde af marginaljordsprojekterne henvises til bilag 1 i redegørelsen fra Fredningsstyrelsen om strategi for de marginale jorder, Miljøministeriets skov- og naturstyrelse, marts 1987.
- 29) Yderligere beskrivelse findes i projektbeskrivelsen "Konkret projekt inden for landskabstypen tørlagte søer og fjorde - Reetablering af Mjelssø-Bundsø på Als", Sønderjyllands Amtskommune, 1986.
- 30) Dette projekt er beskrevet i oplægget "Marginaljordsprojekt - Ådale og Ferske Enge" d. 6/3-1986, Sønderjyllands Amtskommune.
- 31) Fredningen af Tønder-marsken forberedes af en arbejdsgruppe med repræsentation af Landbrugsministeriet, Miljøministeriet, Jordbrugsdirektoratet, Tønder og Sønderjyllands Amtskommune. Arbejdsgruppen fremlægger i efteråret 87 et lovforslag, der indbygger en jordfordeling med udlæg af bestemte mængder af varigt græs og pløjearealer i de enkelte koge i en fredning af Ny- og Gl. Frederikskog og Rudbøl kog. Baggrunden for fredningsbestræbelserne har været den fortsatte opdyrkning (-pløjning) af de tidligere varige græsningsarealer. Danmarks Naturfredningsforening har rejst forslag om fredning, og Folketinget har d. 19/2-87 debatteret et socialdemokratisk beslutningsforslag (B72) herom.
- 32) Rapporten "Tønder-Marsk-frednings-rapport fra en arbejdsgruppe", Fredningsstyrelsen, Kbh. 1986 er et foreløbig resultat af dette innovative samarbejde mellem Fredningsstyrelsen og Landbrugsministeriet om tilpasning af landbrugsdrift til specifikke lokale naturbeskyttelseshensyn.

- 1) Baggrunden for disse vurderinger af de objektive karakteristika ved potentielle jordfordelingsområder bygger på afsnit 2.2 p. 45 ff. om jordfordelingsområdet.
- 2) Bearbejdning af således opståede skævheder i et jordfordelingsområdes efterspørgsel efter tillægsjord diskuteres i rapporten p. 75 i tilknytning til diskussionen om målsætninger for nyfordeling af landbrugsjorden. Forholdet diskuteres ligeledes p. 68. En planlægger fortalte under interviewet, at en tommelfingerregel ved hans opkøb af jord til puljen var, at "der skulle være to fornuftigt beliggende og kvalificerede købere til hvert stykke omlagt areal, så gik det aldrig galt".
- 3) Se omtalen af Den statslige Jordfond p. 183 ff. og jordfordelingssagen "Vostrup" p. 165.
- 4) Disse jordpuljer som resultat af forskellige strukturudviklingslementer diskuteres i afsnit 2.5.D p. 116 om lodsejerprofiler hos gruppen af sælgere.
- 5) Der har i forskellige sammenhænge været rejst krav om, at andre myndigheder end Landbrugsministeriets jordfordelingskontor skulle kunne rejse jordfordelingssager, således at planlægningsarbejdet kunne tilgodese andre formål end de snævert arronderingsmæssige. Se om dette p. 229 i forbindelse med omtalen af forskellige initiativer til en lokalplanlægningsmulighed. I denne sammenfatning understreges på grund af jordfordelingspuljens centrale betydning, at en realisering af denne strategi ikke er nogen garanti for, at jordfordelingssager kan gennemføres, da det netop betinger tilstedeværelsen af en jordpulje.
- 6) En diskussion af dette forhold finder sted i afsnit 2.1.C p. 37 om planlægningens lokale organisation. Dokumentation for synspunktet findes i afsnit 2.3 om jordfordelingssagernes indledning. Tilsvarende hos Poul Boe, 1983, tidsskriftet Landinspektøren 1983 p. 594 finder man Sten Ryum citeret for synspunktet, at det er op til de praktiserende landinspektører at bestemme "i hvilket omfang jordfordelingsloven skulle føres ud i livet".
- 7) Se afsnit 2.5.B om jordfordelingsplanlæggeren og hans organisation. Her diskuteres forholdene omkring kravene til planlæggerens personlige og faglige ressourcer.
- 8) Lodsejerudvalgets deltagelse i planlægningsprocessen diskuteres i afsnit 2.5.C p. 111 foran.
- 9) Se nærmere om de forskellige fordele for deltagerne i jordfordelingssager i afsnit 1.4, hvor de forskellige aktørers interesse i begrebet "god jordfordeling" afklares.
- 10) Se om omfanget af denne naboeffekt i afsnittet om baggrunden for rejsningen af jordfordelingssager foran i afsnit 2.3.C p. 62 f. om sagernes indledning.
- 11) Jordbrugsdirektoratet opdeler jordfordelingssager efter deres formelle lovgrundlag og sagsforløb. I Landbrugsministeriet 1982, p. 33 skelnes mellem 1: Større jordfordelinger efter jordfordelingslovens §§1-8 og 2: Mindre jordfordelinger efter samme lovs §9 og 3: Jordomlægninger i forbindelse med offentlige anlæg m.v., som ikke berigtiges efter jordfordelingslovens bestemmelser. Det foreliggende projekt omfatter kun de ovenfor under 1 nævnte. Disse deles i to undergrupper: For det første "Landsbysager", der rejses på grund af et eksisterende behov for en bedre arrondering af en flerhed af ejendomme, og for det andet: Jordfordelingssager til arrondering af ejendomme, der gennem offentlige myndigheders virksomhed forringes gennem vandløbsregulering, afskærende og arealkrævende anlæg.
En mangeårig planlægger (F. Østergård 1983) anvendte ved et efteruddannelseskursus i jordfordeling følgende opdeling i sagstyper ud fra, hvad der var med i

sagerne: 1. Landsbysager, 2. Afvandingsager, 3. Vejsager (ekspropriationsloven/jordfordelingsloven), 4. Jordfordelinger ved gamle vejstrækninger (nedbringe antallet af overkørsler), 5. DSB-sager, 6. Byudvikling, 7. Fredning og skovarrondering. Denne opdeling ligger til grund som inspirationskilden for opdelingen hos Sørensen (1984).

- 12) Dette diskuteres i afsnit 2.6.C om jordomlægnernes sammensætning p. 136 ff.
- 13) De forskellige målsætninger diskuteres i afsnit 2.3.G om landbrugsmæssige målsætninger for nyfordelingen af jorden.
- 14) Se om de forskellige aktørers interesser i god jordfordeling i afsnit 1.5 p. 21 foran.
- 15) Se om disse forskelle i afsnit 2.5 om jordfordelingsplanlæggeren p. 107 ff. og om lodsejerudvalget p. 111 ff.
- 16) Se herom i kapitel 2.6 p. 136 ff.
- 17) Se om de udløsende begivenheder for rejsningen af jordfordelingssagerne i fig. 2.3.4. Her er det klart, at bortsalg af jord fra en eller flere ejendomme klart har haft en stigende og altdominerende betydning for væksten i jordfordelingsarbejdet. En særlig problematik omkring denne metode er, at honorarreglerne har fremmet store jordomlægninger, idet planlægningshonoraret pr. deltagende ejendom har bestået af et basishonorar pr. deltagende ejendom og et tillægshonorar, der har været ligefrem proportionalt med antal af omlagte ha. ud over en pr. deltagende ejendom. Hermed har planlægningshonoraret fremmet store omlægninger, hvor nedlægningsjorden har udgjort det væsentligste input til jordomlægningerne. Omvendt har honorarreglerne medvirket til at reducere planlægningsinteressen for de mindre arealer og mere forhandlingskrævende jordomlægninger i forbindelse med andre landbrugsstrukturelle jordpuljer - eksempelvis aftrappingsjord i engarealer o.l.
- 18) Kombinationen af ledige landbrugsstrukturelle jordpuljer gennem bortsalg af jord fra en eller flere ejendomme og lodsejerinteresse/opsøgende arbejde udgør den absolut største del af de rejste sager jf. fig. 2.3.2 p. 64 foran.
- 19) Spørgsmålet om konsekvenserne af en lempelse af landbrugslovens erhvervelsesregler diskuteres hos Sørensen, 1986. Se også i afsnit 2.6.D p. 141 om nedlægningsjordens oprindelse.
- 20) Spørgsmålet om samarbejde med de offentlige myndigheder og deres beslutningseffektivitet i denne forbindelse er diskuteret foran i afsnit 2.8.I p. 189. Viljen til samarbejdet begrænses imidlertid af, at honorarreglerne for planlægningsprocessen i det gamle land på undersøgelsestidspunktet ikke tager højde for dette spørgsmål. Se også ovenfor under note 17 p. 275.
- 21) Se p. 131 i afsnit 2.5 og note 26 i denne forbindelse.
- 22) De lokale og regionale forskelle i forundersøgelsesarbejdet er diskuteret i afsnit 2.3.B om forundersøgelsesvirksomhed p. 59.
- 23) Den særlige sønderjyske eksperimentalstrategi er omtalt p. 183 i afsnit 2.8.H.
- 24) Marginaljordsspørgsmålet i forbindelse med gennemførelse af jordfordelingssager er diskuteret flere steder i rapporten. Se særlig afsnit 2.7.F p. 161.
- 25) Spørgsmålet om strækningsanlæg og jordfordeling diskuteres specielt i afsnit 2.8.C og D.

- 26) Planlægningsprocessens indhold diskuteres også generelt ved indledningen til afsnit 2.5 foran p. 105 ff.
- 27) De forskellige planlægningsmodeller er omtalt foran i afsnit 3.3 p. 199.
- 28) Spørgsmålene om de sociologiske elementer i planlægningen diskuteres bl.a. foran i afsnit 2.5 om processens deltagere. Se særlig i forbindelse med kravene til jordfordelingsplanlæggeren og lodsejerudvalget p. 107.
- 29) Den konkrete inspirationskilde til strukturering af figur 3.4.1 har været publikationen "Aids to Strategic Choice" af Allen Hickling, London 1982.
- 30) I indledningen til afsnit 2.6 p. 134 diskuteres særligt, at jordfordelingssagerne kan opfattes som en lang sum af enkeltoverdragelser af arealer mellem lodsejere.
- 31) De landbrugsmålsætninger for nyfordelingen af landbrugsjorden er diskuteret foran i afsnit 2.3.G p. 75.
- 32) Om inddragelse af andre arealspørgsmål end de rent landbrugsmæssige henvises til afsnit 2.8 p. 167 ff. foran om samarbejdet med de offentlige myndigheder.
- 33) Organiseringen af planlægningsprocessen er dels berørt foran i afsnit 2.3 p. 59 ff., men herudover diskuteres spørgsmålet i afsnit 2.5 p. 106 om planlægningsprocessens deltagere, hvor der skelnes mellem primære, sekundære og tertiære deltagere.
- 34) En historisk gennemgang af spørgsmålet om jordlovsadministrationens struktur i forbindelse med mulige decentraliseringstiltag findes hos Sørensen, 1987 i "Landbrugets indplacering i den sammenfattende fysiske planlægning" p. 46 ff. For en aktual fremstilling af problematikken og uenighederne herom henvises til Administrationsdepartementet, november 1986 og april 1987 bd. 1 og 2: "Administrationen af landbrugets strukturlovgivning".
- 35) Som det er diskuteret foran i afsnit 2.5.F p. 132, blev det i september 1985 forsøgt at skærpe den indholdsmæssige styring af jordfordelingsarbejdet via negativ afgrænsning af, hvad en jordfordelingssag kunne indeholde. Som eksempel på, at denne holdning er under opblødning, henvises til Årsberetning 1986 fra Jordbrugsdirektoratet p. 36 f. Et tilsvarende eksempel på opblødning kan ligeledes iagttages i Ugeskrift for Jordbrug 21/1984 p. 603 ff. i forbindelse med Jordbrugsdirektoratets kommentar til Sørensen, 1984, der blev publiceret samme steds.
- 36) Dette forhold er i modsætning til tidligere, hvor de centrale sagsbehandlere i Jordfordelingskontoret også deltog i planlægningsprocessen, hvor der bl.a. var jurister til stede ved lodsejernes underskrivning af jordfordelingsoverenskomsterne. Dette betød, at sagsbehandlerne havde mere føling med planlægningsprocessens indhold i modsætning til i dag, hvor sagsbehandlerne alene berigtiger de færdigforhandlede og -underskrevne jordfordelingssager. Hertil kommer, at der via rotationsordningens indførelse blandt Landbrugsministeriets fuldmægtige sker en styrkelse af enkeltogsbehandlingsens bedømmelsestradition i Jordfordelingskontoret, hvilket antagelig reducerer viljen til at betragte jordfordelingssagerne som resultatet af forhandlingsbaserede planlægningsprocesser, der skal vurderes som helheder.
- 37) Boom'et i efterspørgslen efter rejsningen af jordfordelingssager særlig i 1983 betød, at der blev ventetid på rejsningen af jordfordelingssagerne. Dette forhold blev diskuteret foran i afsnit 2.1.F p. 43.
- 38) Se indledningscitat til afsnit 1.2 p. 234, der stammer fra en kronik i Politikken fra 1960 af Jordfordelingssekretariatets daværende chef, Sten Ryum.

- 1) Projektets udgangspunkt er beskrevet i Arbejdsnotat 1, der er publiceret i Dokumentationsrapport 1, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, AUC, 1987.
- 2) Landbrugsplanlægningens funktion diskuteres i denne afhandlings første del p. 213, hvor det anføres, at landbrugsplanlægningens funktion ikke er at beskæftige sig med, hvorledes landbrugssektorens egne myndigheder skal administrere landbrugets udvikling. Den amtslige sektorplan skal derimod alene beskæftige sig med, hvorledes andre amtskommunalt udarbejdede sektorplaner behandler landbruget. Hele spørgsmålet om sammenkobling af landbrugsplanlægningen med den fysiske planlægning og erhvervspolitikken og den landbrugsministerielle struktur- og støttelovgivning inddrages ikke i landbrugsplanlægningen, og heller ikke på realiseringsniveau..
- 3) Denne planlægningsdebat kommer bl.a. til udtryk i tidsskriftet BYPLAN 2/85, hvor Enemark m.fl., Bramsnæs, Skjelbo m.fl. samt Rehling efterlyser en sådan konkret og virkelighedsorienteret planlægningsindsats.
- 4) I de senere år har Folketinget vedtaget en række enkeltstående miljøtiltag, hvor der i en del af disse er sket en detaljeret regeldannelse gennem forhandlinger i Folketinget. Ligeledes "NFO-handlingsplanen", 1985 og "Havmiljøplanen, 187". Ligeledes aktuel i forbindelse med behovet for en lokalt orienteret planlægningsmulighed er også de to "Marginaljordsredegørelser", der er omtalt i afsnit 4.3 p. 230.
- 5) "Perspektiver for den Fælles Landbrugspolitik", EF-kommissionen, juli 1985. Særlig i den danske udgaves del 4 p. 49 ff. diskuteres forskellige mulige sociostrukturelle støtteordninger. Senere er muligheden gentaget i "Den fælles Landbrugspolitik og reformen heraf", 1987. Her hedder det p. 78 bl.a. i forbindelse med en ny opgave for strukturpolitikken, "at der skal gives støtte til ældre landbrugeres endelige ophør med landbrugsvirksomhed" samt "omstilling af en del af landbrugsjorden til ikke-landbrugsmæssig anvendelse".
- 6) Hvis der tages udgangspunkt i den eksisterende og dominerende forvaltnings-tradition i Landbrugsministeriet, kan det antages, at den danske lovgivning om indkomststøtte til landmænd bliver en traditionel støttelovgivning baseret på en enkeltsagshandling i centraladministrationen. Eksempelvis har støtte til ophør med mælkeproduktion alene været et forhold mellem ejeren af den specifikke ejendom med mælkeproduktionen og en enkeltsagsbehandling på ansøgerens initiativ. Hvis det samme sker med muligheden for indkomststøtte, vil muligheden for at anvende indkomststøttemidlerne til integreret miljø- og strukturtilpasning i sammenhængende områder falde bort.
- 7) Lignende forslag er tidligere fremsat i planlægningsdebatten. Der kan henvises til (Ryum, 1970 A og B), Sørensen 1984. Ligeledes er der som nævnt i afsnit 1.3 p. 242 vedtaget forslag i Folketinget herom, uden at denne aktive jordpolitik er blevet realiseret. Som det diskuteres efterfølgende i afsnit 4.3 p. 229, er der dog andre aktuelle initiativer, der viser en øget interesse for den aktive jordpolitik som element i en planlægningsstrategi i det åbne land.
- 8) Se foran i afsnit 2.7.F p. 161 og afsnit 4.3 p. 230 om marginaljordsstrategien.
- 9) "Retstaten og velfærdsstaten", Akademisk Forlag 1984 p. 208 f.
- 10) Se foran i afsnit 2.7.C p. 150 ff.
- 11) Den landbrugsnoterede ejendom skal ifølge landbrugslovens §7 holdes forsynet med en passende beboelsesbygning, hvilket vil sige, at det skal være en anvendelig helårsbolig. Indtil 1967 indebar landbrugspligten, at den også skulle

være forsynet med drifts- og avlsbygninger, men dette krav bortfaldt ved lovændringen dette år. Kravet om selvstændig drift af beboerne eller ejerne blev dog fastholdt indtil lovændringen i 1986, hvor dette forsvandt for mindre og mellemstore ejendomme.

- 12) Landbrugslovens definition på marginaljorder er jorder, der på grund af udviklingen i landbruget ikke skønnes egnede til jordbrugsmæssig udnyttelse. Det er alene ejeren af jorderne, der afgør, hvorvidt der er tale om egnethed. Lodsejeren har således en betydelig dispositionsfrihed med hensyn til at foretage skønnet af, hvad der med landbrugslovens begreb kan karakteriseres som "jordbrugsmæssig måde i det omfang, de er egnede hertil" (LL §7a). Bestemmelsen har derfor i dag alene karakter af at være en vanrøgtsbestemmelse, som kun sanktioneres med bødestraf i ekstreme tilfælde. Se herom i Kommenterede Landbrugslov p. 373.
- 13) Disse forskellige intentioner bag landbrugslovens bestemmelser er omtalt i afsnit 2.7.C foran p. 150, hvor jordfordelingssagernes forhold til landbrugsloven undersøges.
- 14) Inddragelsen af mobilitets- og miljøhensyn i forbindelse med administrationen af landbrugslovgivningen vil skærpe kravene til de myndigheder, der forvalter bestemmelserne i denne. Resultatet vil være øgede faglige krav til den lokale besigtigelse og administrationen i øvrigt, hvilket vil stille krav om organisatoriske ændringer og tilpasninger i jordlovsadministrationen. Denne proces vil givet støde på vanskeligheder, hvilket også diskuteres efterfølgende i afsnit 4.5 p. 238.
Imidlertid vil en skærpet administration uden ændringer i den forvaltningsmæssige struktur alt andet lige indebære en øget administrativ belastning. Ifølge Landbokommissionens 1. delbetænkning, Bet. 1034 p. 27 f., var netop den administrative forenkling en væsentlig begrundelse for kommissionens tilslutning til synspunktet om, at uddannelseskravet foreslås ophævet for de mindre ejendomme, og delvis at hovederhvervskravet ophæves for alle ejendomsstørrelser.
- 15) En af intentionerne bag lovændringen var at ville forbedre landdistrikternes mulighed for at fastholde befolkningsgrundlaget, hvilket skulle ske gennem fastholdelse af et varieret udbud af landbrugsejendomme. Det er synspunktet bag forslagene i dette kapitel 4, at tiltag på dette område ikke bør ske på grundlag af lempelser i landbrugslovgivningen, men bør ske på grundlag af en lokalt planlagt og afvejet indsats i den sammenfattende fysiske planlægning.
- 16) Begrebet arealoverførsel er nyt i forhold til matrikulær sagsbehandling. Det foreslås i forarbejderne til en kommende revision af udstykningsloven som erstatnings- og samlebegreb for en række forskellige matrikulære sagstyper: Omdeling, skelforandring og visse former for udstykning og sammenlægning. Matrikeldirektoratet, november 1986, Redegørelse nr. 2, p. 83.
- 17) En sådan procedure, der sikrer gennemførelsen af "jordfordelingsslignende" forundersøgelser, vil modvirke den konstaterede tilfældighed, der karakteriserer rejsningen af langt de fleste jordfordelingssager. Som det fremgår af tabel 2.3.2 foran p. 64, er de væsentligste årsager til jordfordelingssagernes indledning kombinationen af salg af jord fra en eller flere ejendomme og så initiativet fra lokale lodsejere formidlet af et landinspektørfirma eller opdyrket af dette. Det bliver således stærkt determinerende, hvorvidt der er lokal planlægningskapacitet. En checkliste af den foreslåede karakter vil bidrage til at fjerne denne tilfældighed.
Proceduren vil ligeledes understøtte den markant stigende interesse for at anmelde suppleringsjordsbehov til Landbrugsministeriet, hvilket fremgår af Bet. 1034 bilag 6.
I undersøgelsesperioden 79-84 er dette steget markant fra 9 til 346 årligt.

- 18) Se omtalen af de mindre jordfordelingssager, der ikke nødvendiggør afsigelse af kendelse fra jordbrugskommissionen i afsnit 1.4, p. 18, note 13.
- 19) Målsætninger for tilplantninger og biotopetablering er foreslået af P. Agger m.fl., der i Ugeskrift for Jordbrug nr. 33/87 diskuterer forskellige strategier for en offensiv biotopforvaltning som led i styringen af marginaljordsudviklingen. Strategiforslagene bygger på, at der tænkes i sammenhængende biotopstrukturer efter forskellige modeller. Der er tale om tre modeller, der kan anvendes som målsætningen for biotopetableringen alt efter formålet. De tre modeller benævnes "Kerneområde-korridormodellen, Grænsestrukturmodellen og Vejstrukturmodellen".
- 20) Artikel i tidsskriftet "Danske Kommuner" 13/1986 p. 8 med titlen "Planlæggerne og deres ofre" af Knud Sørensen.
- 21) Se illustrationen udarbejdet af Primdahl m.fl. 1987. Den har nummer 2.7.5 og er vist foran i afsnit 2.7.F p. 163.
- 22) De senere års lovinitiativer på naturbeskyttelsesområdet viser, at skiftende flertal i Folketinget har gennemført reformer af areallovgivningen. I disse skiftende flertal har det ofte været kompromisset og de mindre marginale spørgsmål, der har haft stor betydning.
- 23) Se den aktuelle diskussion om dette spørgsmål hos Primdahl (1987), hvor det netop foreslås, at lokalplanlægning i det åbne land bør være en måde at tilrettelægge en lokalt orienteret planlægningsindsats på.
- 24) I bemærkningerne til lovforslaget skriver miljøministeren, at § 18 stk. 3 er medtaget efter ønske fra de Samvirkende Danske Landboforeninger.
- 25) Jordlovsadministrationens opgaver foreslås lejlighedsvis overført decentralt til amter og kommuner. Se eksempelvis Amtsrådsforeningen 1981 og Hardy Knudsen i tidsskriftet "Danske Kommuner" 11/1987 p. 28. Uanset disse forslags fremtidige skæbne vil indholdet i og indsatsen omkring de her foreslåede handlingsplaner dog være de samme. De skal blot udarbejdes af andre myndigheder og måske have en noget anden betegnelse.
- 26) Se herom i denne afhandlings første del.
- 27) Disse særlige forhold omkring den historiske baggrund for jordfordelingsloven er diskuteret foran i afsnit 1.4 p. 16.
- 28) Se også diskussionen af dette spørgsmål i Betænkning 1034 bilag 1 p. 7, hvori det diskuteres, om det er hensigtsmæssigt, at man fortsat administrerer eventuelle erhvervsregler uafhængigt af, om en ejendom er beliggende i et højt prioriteret landbrugsområde eller i et område, hvor landbrugsinteresserne nedprioriteres på grund af andre interesser.
- 29) Se nærmere om beskrivelse af de forskellige planlægningsmodeller foran i afsnit 3.3 p. 199. Samarbejdet er særlig udviklet i Sønderjyllands Amtskommune.
- 30) EF-direktivet er aktuelt til administrativ behandling i Miljøministeriets Miljøstyrelse.
- 31) De øvrige punkter vedrørende landbrug, hvor VVM-vurderinger er centrale, er
 - b. projekter vedrørende inddragelse af uopdyrket land eller delvise naturområder
 - c. vandforvaltningsprojekter

- d. nyplantning af skov, hvis sådanne indebærer risiko for negative økologiske forandringer samt nydræning med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse
- e. bedrifter indrettet til fjerkræhold
- g. laksedambrug
- h. landindvinding fra havet.

Det er karakteristisk for dansk naturværnslovgivning, at denne allerede omfatter beskyttelsesbetingede miljøvurderinger for punkt b. til h. - dog ikke for a. om sammenlægninger af landbrugsejendomme. Se også diskussionen foran i afsnit 4.2 om inddragelse af miljøhensyn i landbrugsloven, p. 218 ff.

- 32) Disse muligheder blev diskuteret hos Sørensen (1984), hvor det blev diskuteret, at jordmobilitet ad frivillighedens vej i et vist omfang vil kunne afløse behovet for ekspropriationsanvendelse. Spørgsmålet er i den forbindelse, i hvilket omfang reglerne om tvangsdeltagelse - både i forhold til afgivelse og modtagelse af arealer - evt. skal skærpes. I de i efteråret '87 administrativt forbedrede lovforslag om fredningen af Tønder Marsken og ændring af "lov nr. 230" er der oplæg til dette. En tilsvarende problemstilling har været aktuel i forbindelse med spørgsmålet om vejanlæg og ekspropriation og jordfordeling. Se Boas i Stads- og havneingeniøren 1981, p. 288, hvor praksis har arbejdet med erstatningsnedsættelse, hvis lodsejerne har afstået at modtage velbeliggende tilfølsarealer som erstatning.
- 33) Der er her tale om Miljøministeriets lov nr. 230 om køb af fast ejendom til fritidsformål, 06.07.1972, og Landbrugsministeriets lov nr. 181 om statens fremskaffelse af udlån til jordbrugsmæssige formål mv. 28.04.1971.
- 34) Se særligt om dette forhold hos Tholstrup, 1974 og i forarbejderne til ændringen af udlånsloven i 1973 FT tillæg A sp. 5445 vedrørende forslaget til en ny §19 stk. 4.
- 35) Se Folketingstidende, Folketingets forhandlinger, den 4. april 1973 sp. 5504 ff.
- 36) Denne eksisterende kompetencefordeling udgør i denne fremstilling som helhed grundlaget for alle behov for tiltag.
- 37) Se nærmere om denne diskussion efterfølgende i afsnit 4.5 p. 238.
- 38) En eventuel fremtidig udnyttelse af disse potentialer i jordfordelingsplanlægningen til integreret rådgivning af de deltagende lodsejere stemmer overens med kravene til den fremtidige rådgivningsindsats over for jordbrugserhvervet, hvor der i stigende grad lægges vægt på tværgående og integreret rådgivning.
- 39) De eksisterende målsætninger for nyfordelingen af landbrugsjorden er diskuteret foran i afsnit 2.3.G p. 75. Forslag til nye og mere differentierede målsætninger, der kan supplere disse, fremgår af fig. 4.4.1 som handlingsplanens specifikke formål.
- 40) En sådan praksis blev udviklet ved lokalplanlægningen i Københavns Kommune under ledelse af byplanborgmester Villy Sigurdson. En sådan praksis vil være værdifuld ved lokalplanlægning i det åbne land i øvrigt. Senere blev denne praksis over for beboere stoppet i forbindelse med overførslen af lokalplanarbejdet til overborgmesterens arbejdsområde.
- 41) Dette er fx. foreslået af Amtsrådsforeningen i 1981. Se særlig om diskussionen af denne "aktive jordpolitik" p. 19 ff.
- 42) Landbrugsministeriets betænkning om en fremtidig skovpolitik, Betænkning 1090, november 1986.

- 43) Bet. 1034 op.cit. p. 109 ff.
- 44) Orla Friis Jensen: "Juridisk resposum om en eventuel saltvandsløsning i Hjarbæk Fjord, specielt spørgsmålet om erstatning til landbrug". Publiceret i Vand- og Miljøvæsenets rapport nr. 63, november 1986: "Hjarbæk Fjord Under-søgelse 1986-87, Jura-Landbrugsøkonomi-Fiskeriudbytte".
- 45) Landsplanredegørelsen 1986 indeholdt et særligt tillæg om det åbne land.
- 46) Folketingstidende i året 1986-87, Beslutningsforslag nr. B 79 Blad nr. 805.
- 47) Folketingstidende i året 1985-86, Beslutningsforslag nr. B 23 Blad nr. 76.
- 48) Betænkning 1034, Landbrugsministeriet maj 1985 om "Landbrugsloven" p. 41 ff.
- 49) Betænkning 1078, Landbrugsministeriet, september 1986 "Om landbrug og miljø" p. 114.
- 50) Se også afsnit 2.7.F foran p. 161.
- 51) Kritikken af landbrugsplanlægningen i denne forbindelse diskuteres bl.a. foran i afsnit 1.6 p. 28.
- 52) Se særlig om forskelle i forundersøgelsesarbejdets karakter og betydning i afsnit 2.3.B foran p. 59.
- 53) Folketinget har ganske vist vedtaget en strategi for de marginale jorder, der indebærer, at det ikke er tilladt at tage yderligere arealer under omdrift. Men da forbudet ikke er hjemlet eksplicit i nogen lovgivning, er det indtil videre uden noget reelt indhold, da overtrædere ikke kan forfølges.
- 54) Ændringen af landbrugsloven i 1986 indebar, at den "fri tilplantningsret" uden tilladelse på landbrugsejendomme blev hævet fra 15% til 25%.
- 55) I forbindelse med Tønder Marsk-fredningen er der ud over krav om fortsat afgræsning også fremsat krav om bevaring af det eksisterende bevandings- og afvandingsystem. Dette indebærer forbud mod omdræning.
- 56) Forskellige empiriske undersøgelser (Søndergaard 1987 og P. Møller m.fl. 1987) viser, at der især er englodder i fjerneje, der forlades og springer i krat.
- 57) Den særlige "udlodsbestemmelse" i jordfordelingsloven er omtalt foran i afsnit 2.3.H p. 85 og er velegnet ved mindre marginaliserede lodder, der er uden erhvervsøkonomisk betydning for ejeren.
- 58) Dette spørgsmål er særlig diskuteret i Landbrugsministeriets betænkning nr. 1034 p. 42.
- 59) Etablering af særlige landbrugsejendomme og dermed tilpasningen af en lokal landbrugsstruktur til naturbevaringsformål diskuteres i forbindelse med redegørelsen om Tønder Mark-fredningen, Miljøministeriet 1986.
- 60) Bestemmelserne findes som §6 stk. 2 i den sidst vedtagne miljøbeskyttelseslov.
- 61) Se foran i afsnit 2.8.C p. 171 ff.
- 62) Se foran i afsnit 2.8.D p. 176 ff.

- 63) Se også det med "petit" skrevne p. 224. Diskussionen om jordlovsadministrations struktur og funktioner har stået på gennem flere årtier. For en omfattende fremstilling af dette problemkompleks internt i Landbrugsministeriet og i forhold til miljøsektoren, samt hvorledes dette fik bestræbelserne på at udvikle en amtslig landbrugsplanlægning til at "kuldsejle", henvises til denne afhandlings første del. En nylig afsluttet turnusgennemgang fra Administrationsdepartementet af Landbrugsministeriets struktur- og støttelovgivning, Finansministeriet, november 1987 (bind 2) og april 1987 (bind 1) bragte ingen yderligere afklaring på dette spørgsmål, der fortsat er under intern afklaring i Landbrugsministeriet. Spørgsmålet hænger tæt sammen med beslutningen om etablering af en statslig kortinstitution, der endnu ikke er taget. En sådan institution skal dels bestå af Geodætisk Institut under Forsvarsministeriet, dels af de dele af Matrikeldirektoratet, der ikke direkte vedrører administrationen af Landbrugslovens kap. 1.4.
- 64) Dette vil være i lighed med i dag, hvor jordbrugskommissionen ved afsigelse af kendelser i jordfordelingssager suppleres med en dommer og en kreditkyndig.

- 1) Forskningsplanen fra Landbrugets Samråd for forskning og forsøg er bl.a. publiceret i Ugeskrift for Jordbrug 43/1986.
- 2) Et af dette projekts væsentlige resultater er, at det netop er her, at en række forhold har stor betydning for variationer i den lokale ekstensiverings- og intensiveringsproces. Dette forhold har ikke været prioritetundersøgt i den hidtidige jordbrugsvidenskabelige forskningsindsats.
- 3) "VVM-vurderingerne" præsenteres i rapportens afsnit 4.3 p. 225.
- 4) Disse dynamiske data om den lokale landbrugsstrukturens udvikling diskuteres særligt i afsnit 2.3.D p. 67 ff.

BILAG 1. OMTALTE JORDFORDELINGSSAGER

Sager med journalnr.

- | | |
|--|---|
| J.nr. 4122, "Emmerske", p. 88 | J.nr. 4328, "Hvidsten", p. 179 |
| J.nr. 4125, "Ballum III", p. 88 | J.nr. 4330, "Nr. Rind", p. 177 |
| J.nr. 4194, "Byllerup", p. 179 | J.nr. 4348, "Sdr. Ørslev", p. 150 |
| J.nr. 4208, "Koksspang", p. 175 | J.nr. 4358, "Støvring", p. 148 |
| J.nr. 4209, "Tjæreborg 79", p. 180 | J.nr. 4360, "Sadderup-Solbjerg p. 156 |
| J.nr. 4213, "Bogø", p. 40 | J.nr. 4363, "Harres", p. 154 |
| J.nr. 4219, "Vildbjerg", p. 174 | J.nr. 4367, "Tarm", p. 164 |
| J.nr. 4223, "Rudbøl", p. 99 og p. 174 | J.nr. 4388, "Vostrup", p. 165 og p. 182 |
| J.nr. 4227, "Nørre og Sdr. Ørum", p. 90 | |
| J.nr. 4229, "Ullerup", p. 179 og p. 180 | <u>Sager uden angivet journalnr.</u> |
| J.nr. 4241, "Budum-Als", p. 183 og p. 202 | "Rømø", p. 185 |
| J.nr. 4250, "Snoldelev", p. 36 | "Mandø", p. 185 |
| J.nr. 4251, "Fiskbæk", p. 177 | "Skærbæk-engene", p. 186 |
| J.nr. 4254, "Romalt Enge", p. 179 | "Snebæk-rnå", p. 187 |
| J.nr. 4263, "Sem Enge", p. 148 og p. 164 | "Mjels-Bundsø", p. 187 |
| J.nr. 4267, "Sandmosen", p. 164 og p. 181 | "Snebæk-Arnå", p. 187 |
| J.nr. 4268, "Vollerup", p. 138 | |
| J.nr. 4274, "Hovslund", p. 165 | |
| J.nr. 4275, "Råby Kær", p. 181 | |
| J.nr. 4279, "Øster Tørslev", p. 180 | |
| J.nr. 4288, "Trynmosen", p. 181 | |
| J.nr. 4292, "Sønderholm", p. 156 og p. 180 | |
| J.nr. 4294, "Tversted", p. 147 og p. 177 | |
| J.nr. 4304, "Kvissel", p. 177 | |
| J.nr. 4312, "Barmer-Valsted", p. 147 | |
| J.nr. 4317, "Hvilshøj-Mark", p. 90 | |

BILAG 2. OVERSIGT OVER VISTE ILLUSTRATIONER

- 1.5.1 Sektorisering i arealforvaltningen i forbindelse med projektets formål og målsætning (p. 27).
- 1.7.1 Oversigt over informationskilder, indsamlings- og analysemetoder i projekt JOFOPLAN's forskellige dataindsamlingsfaser (p. 32).
- 2.1.1 Fordeling af ønskede jordfordelingssager på de enkelte amtskommuner i perioden 1979-84 (p. 35).
- 2.1.2 Rejste jordfordelingssager fra perioden 1979-84 fordelt på lokal planlæggerorganisation (p. 39).
- 2.1.3 Kommunevis fordeling af jordfordelingssager fra perioden 79-84, der er færdigplanlagt eller med en igangværende planlægning (p. 41).
- 2.1.4 Fordeling af gennemførte eller igangværende sager fra 79-84 på lokal planlæggerorganisation (p. 42).
- 2.1.6 Fordeling af ønskede sager pr. år i sager, der henholdsvis er rejst og ikke rejst (p. 43).
- 2.2.1 Forskellige kategorier af objektive behov, der kan karakterisere et lokalt landbrugsområde som et potentielt jordfordelingsområde (p. 46).
- 2.2.2 Udviklingen i beliggenhedsarronderingen for en landbrugsejendom i perioden 75-80 (p. 48).
- 2.2.3 Karakteristik af den dominerende landbrugsproduktion i områder med gennemførte jordfordelingssager i perioden 1979-84 (p. 53).
- 2.2.4 Særlige karakteristiske parametre ved jordfordelingsområderne fra perioden 1979-84 (p. 55).
- 2.3.1 Udsnit af temakort for aktuelle og potentielle jordfordelingsområder i Sønderjyllands Amt (p. 63).
- 2.3.2 Initiativtagere til jordfordelingssager i perioden 1979-84, fordelt efter begivenheden, der har udløst sagen (p. 64).
- 2.3.3 Initiativtagere til jordfordelingssager rejst i perioden 1979-84 (p. 66).
- 2.3.4 Udløsende begivenheder for jordfordelingssagerne i perioden 1979-84 fordelt på årstal (p. 67).
- 2.3.5 Illustration af indsamlingsproces for dynamiske data om den lokale landbrugsstruktur (p. 68).
- 2.3.6 Checkskema for den deltagende lodsejer (p. 70).
- 2.3.7 Planlægningsperiodens længde (p. 72).

- 2.3.8 Antal sager fordelt efter antal deltagende lodsejere for jordfordelingssager i perioden 1979-84 (p. 74).
- 2.3.9 Oversigt over landbrugsmæssige målsætninger, der i praksis anvendes ved nyfordelingen af landbrugsjorden (p. 76).
- 2.3.10 Principiel illustration af målsætningen "arronderingsforbedring" (p. 77).
- 2.3.11 Principiel illustration af målsætningen "strukturtilpasning" (p. 79).
- 2.3.12 Principiel illustration af målsætningen "udbygningsmulighed" (p. 80).
- 2.3.13 Principiel illustration af målsætningen "reduktion af landbrugstrafik på offentlig vej" (p. 81).
- 2.3.14 Principiel illustration af målsætningen "mobilitetsudløsende tildeling af arealer" (p. 83).
- 2.3.15 Tvangsreglernes indhold (p. 86).
- 2.3.16 Klagestatistik (p. 90).
- 2.3.17 Gennemførelsesprocent i de forskellige typer af lokal planlæggerorganisation (p. 92).
- 2.4.1 Udsnit af vurderingskort (p. 96).
- 2.4.2 Anvendte vurderingsmetoder i jordfordelingssager 79-84 fordelt på kommuner (p. 98).
- 2.4.4 Gennemsnitlige ha.-priser for god landbrugsjord af den lokalt dominerende bonitet i jordfordelingssager i perioden 1979-84 (p. 103).
- 2.4.5 Liniegraf til illustration af prisudsving på ha.-priser i jordfordelingssager og ved ejendoms køb i perioden 1979-84 (p. 104).
- 2.5.1 Planlægningsprocessens deltagere (p. 106).
- 2.5.2 Generel beskrivelse af profilen for lodsejere, der involveres i en jordfordelingssags forhandlingsproces (p. 117).
- 2.5.3 Deltagelsesprocenten i undersøgte jordfordelingssager fordelt efter størrelse i forhold til den samlede sagsmængde (p. 130).
- 2.6.1 De samlede jordomlægnings bestanddele fordelt på amter for jordfordelingssager gennemført i perioden 1979-84 (p. 137).
- 2.6.2 De samlede jordomlægnings bestanddele fordelt på årstal i perioden 1979-84 (p. 139).
- 2.6.3 Variationen i den samlede jordpuljeprocent i f.t. antal sager og i f.t. antal om lagte ha. for gennemførte jordfordelingssager i perioden 79-84 (p. 141).
- 2.6.4. Antal nedlagte landbrugsejendomme i jordfordelingssager 1979-84 fordelt på størrelseskategorier (p. 142).

- 2.7.1 Jordfordelingsplanlæggernes karakteristik af elementer i jordfordelingssagernes strukturtilpasning for perioden 1979-84 fordelt på amtskommuner og for hele landet (p. 146).
- 2.7.2 Dispensationspresset i jordfordelingssager 79-84 på bestemmelser i landbrugsloven (p. 152).
- 2.7.3 Tabel over lodreduktionen i udvalgte sager i henholdsvis Ribe Amt og i en række andre jyske amter (p. 158).
- 2.7.4 Opfølgning af jordfordelingssagens jordomlægninger med andre initiativer (p. 159).
- 2.7.5 Eksisterende reguleringsmuligheder for de tre typiske planlægningssituationer i det åbne land og forslag til supplerende (p. 163).
- 2.7.6 Kortuddrag af området, hvori jordfordelingssagerne "Tarm" og "Vostrup" er foregået (p. 165).

- 2.8.1 Omfanget af forundersøgelser i den fysiske planlægning og initiativer i kraft heraf i jordfordelingssager 1979-84 (p. 169).
- 2.8.2 Oversigt over typiske samarbejdspartnere i planlægningsprocessen og indholdet i de aktuelle forhåndskontrakter (p. 170).
- 2.8.3 Oversigt over særlige initiativer af udviklingskarakter med udgangspunkt i jordfordelingsarbejdet i Sønderjylland (p. 184).

- 3.2.1 Oversigt over faktorer, der påvirker jordmobiliteten i et landbrugsområde (p. 193).

- 3.3.1 Forskellige planlægningsmodeller anvendt i jordfordelingssager i perioden 1979-84 (p. 200).

- 3.4.1 Processuel beskrivelse af jordfordelingssagernes forhandlingsproces (p. 207).

- 3.5.1 Oversigt over forskelle mellem den traditionelle bureaukratiske arbejdsmetode og den professionelle fysiske planlæggeres metode (p. 210).

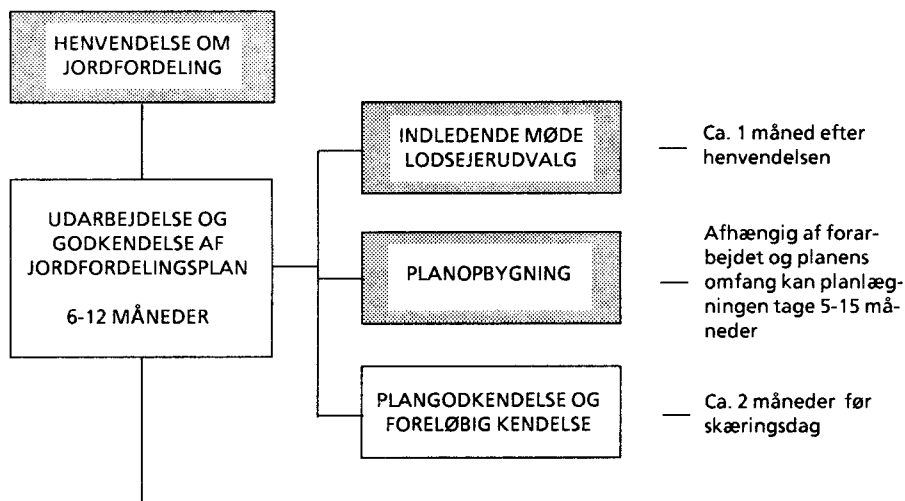
- 4.2.1 Checkliste for inddragelse af miljøhensyn ved administrationen af landbrugslovens §§ 13 og 16 (p. 220).

- 4.3.1 10 væsentlige elementer i forslaget om lokale landbrugs/handlingsplaner (p. 225).

- 4.4.1 Oversigt over handlingsplaners indhold afhængig af specifikke problemer i lokale landbrugsområder (p. 233).

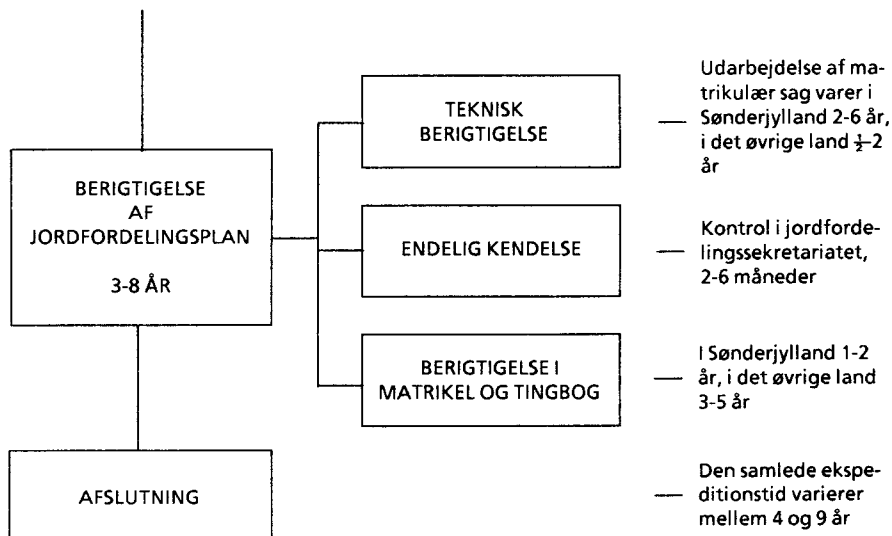
BILAG 3. SAGSFORLØBET I EN JORDFORDELINGSSAG

- det rastede felt angiver rapportens hovedinteresseområde.



Skæringsdag for jordombytninger,

hvorefter lodsejerne har fuld rådighed over modtagne arealer.



Kilde: Se note 2 i kap. 1.2 p. 466.

BILAG 4. LITTERATURLISTE

Struktur for litteraturlisten:

1. Tidsskriftsartikler, publikationer etc.
2. Betænkninger, ministerielle rapporter o.l.
3. Folketingets forhandlinger
4. Lovgrundlag, bekendtgørelser
5. Administrative forskrifter
 - a. Cirkulærer og vejledninger
 - b. Kontomeddelelser
6. Studenterrapporter og undervisningsmateriale
7. Referencer til jordfordelingsinstituttet
 - a. Videnskabelige publikationer
 - b. Andre publikationer
 - c. Referencer til koordineret jordfordeling eller tilsvarende principper
8. Domme, ombudsmandsafgørelser
9. Arbejdsnotater fra forskningsprojektet "Jordfordelingsplanlægning"
10. Andet (anvendt ved projekt JOFOPLAN)

1. Tidsskriftsartikler, publikationer, kronikker etc.

- Alsted, Gert: **"Landbrugsejendommens fordelagtigste form og størrelse"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1963, bd. 23, p. 117-124.
- Alsted, Gert: **"Rapport om jordfordeling - en anmeldelse"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1983, bd. 31, p. 424 ff.
- Bak, Sven: **"Jordfordeling - en anden slags revolution"**.
Kronik i Herning Folkeblad d. 30.03.78.
- Boe, Ernst: **"Spildt jord"**.
Artikel i tidsskriftet Byplan, 1950/1.
- Boe, Poul: **"Bedre Jordfordeling - en bedre økonomi i landbruget"**.
Artikel i tidsskriftet Jysk Landbrug, 1955, p. 73-80.
- Boe, Poul: **"Arronderingsproblemer i Landbruget"**.
Artikel i Tidsskrift for Landøkonomi, 1965/9.
- Boe, Poul: **"Kravene til Jordfordeling i dag"**.
Disposition for radioforedrag. Publiceret af Landbrugets Oplysnings- og Konferencevirksomhed, 1966.
- Boe, Poul: **"Mere Jordfordeling er påkrævet"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1967, bd. 24, p. 365 ff.
- Boe, Poul: **"Danmarks spildte jord"**.
Artikel i tidsskriftet Jysk Landbrug, 1967, p.
- Boe, Poul: **"Nye lånemuligheder ved jordfordelinger"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1972, p. 688 ff.
- Boe, Poul: **"Nu ventes der med jordfordeling"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1983, bd. 31, p. 593 ff.
- Broe-Petersen, K.: **"Ny Lovgivning"**.
Artikel i Tidsskrift for Landøkonomi, 1981 nr. 5/6. Side 140, Jordfordeling i forbindelse med vejanlæg.
- Christensen, Bjørn B.: **"Motorveje uden at lemlæste landbrugene"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, bd. 25, 1968-70, p. 577-581.
- Ellemann, Wagn: **"Jordfordeling langs nye veje nødvendig"**.
Kronik i dagbladet Information, d. 7/11-1961.
- Ellemann, Wagn: **"Jordfordeling ved Vejanlæg"**.
Artikel i Dansk Vejtidsskrift, 1962, p. 114-146.
- Ellemann, Wagn: **"Jordfordeling ved Vejanlæg"**.
Artikel i Dansk Vejtidsskrift, 1967, p. 39-40.

- Ellemann, Wagn: **"Muligheder for samarbejdet mellem offentlige pengeinstitutter og jordfordelingsmyndigheder"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1972, bd. 26, p. 685-687.
- Enemark, Stig m.fl.: **"Fremtidens planadministrerede samfund"**.
Aalborg Universitetsforlag, 1984. Serie om offentlig planlægning.
- Fink, Troels: **"Udskiftningen i Sønderjylland"**.
Kbh. 1941.
- Frederiksen, Fr.: **"Indvirkning på driftsresultatet ved dårlig og god arrondering"**.
Artikel i Landbrugsregnskaber fra Jyske Regnskabskredse 1928-1929, side 39-40.
- Grumme, H.: **"Jordfordelingslovens baggrund og tilblivelse samt et par aktuelle problemer i jordfordelingsarbejdet"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1974, bd. 27, p. 331 ff.
- Guldberg, Ove: **"Om jordfordeling ved vej anlæg"**.
Artikel i tidsskriftet Det nye danske Landbrug, 1970, p. ?
- Hansen, Bendt: **"Jorden og ploven"**.
Artikel i tidsskriftet Dagens Danmark (Kreditforeningen Danmark), 1985/3.
- Hansen, C. Rise m.fl.: **"Jordfordeling og udskiftning"**.
Kbh. 1957.
- Hartmann, Niels Ulrik: **"Vurdering i Skjern Å-dalen i henhold til Jordfordelingsloven"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1964, bd. 23, p. 309-313.
- Hartmann, Niels Ulrik: **"Jordomlæggningerne i Skjern Å-dalen"**
Artikel i særpublikation om afvandingen i Skjern Å-dalen, Herning, 1981.
- Hedeselskabet: **"Afvanding og jordfordeling"**.
Artikel i tidsskriftet Hedeselskabet, 1983/3, p. 46 ff.
- Jensen, Knud-Erik: **"Landbrugsarealer - landskabeligt og rekreativt"**, KVL 1982.
- Jensen, Niels m.fl.: **"Referat af jordfordelingskonference"**.
Publiceret i Landinspektørens Meddelelsesblad, 1983, p. 198.
- Keller, Poul: **"Arbejdstidsforbrugets afhængighed af markform, markstørrelse m.v."**.
Artikel i Beretning fra De landbrugstekniske Undersøgelser, 1971, nr. 8.

- Keller, Poul: **"Den eksterne transport i landbruget"**.
Artikel i Tidsskrift for Landøkonomi, 1972/1.
- Landinspektøren: **"Særhæfte om Udskiftsforordningens 200 år"**.
Temahæfte fra tidsskriftet Landinspektøren, 1981, april.
- Larsen, Arne Pilegaard: **"Hvorledes bør man søge de landbrugsmæssige forhold ordnet ved ekspropriationer til større vejforlægninger m.v."**.
- Synspunkter fra referat fra Nyborgmødet 1960, tidsskriftet Landinspektøren 1960.
- Lauritzen, Kay: **"Anmeldelse af Jordfordelingssekretariatets beretning 1970- 71"**.
Anmeldelse i Landinspektøren, 1973-74, bd. 27, p. 46.
- Lykke-Meyer, H.C. og Ryum, Sten: **"Kortfattet redegørelse for jordfordelingsarbejdet inden for de sønderjyske landsdele"**.
Artikel i Landinspektøren, 1946, bd. 17, p. 373-388.
- Lykke-Meyer, H.C.: **"Retningslinier for jordfordelingssager"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1942, bd. 16, p. 368- 371.
- Matrikulær Spørgetime: **"Referat af Nyborgmødet 1952/Den danske Landinspektørforening"**.
Artikel i Landinspektøren, 1952, bd. 19, p. 385 ff.
- Mosbech, Aa.: **"Jordfordeling ude og hjemme"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1943, bd. 16, p. 305- 307.
- Mosbech, Aa.: **"Jordfordelingsarbejdet i Sønderjylland"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1939, p. 431-438.
- Møller, Birger: **"Afstandsforholdenes indflydelse på agermarkens værdi"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1955, bd. 20, p. 419- 432.
- Møller, Birger: **"Betydningen af gode arronderingsforhold"**.
Artikel i tidsskriftet Jysk Landbrug, 1956, p. 652-656.
- Møller, Birger: **"Hvor dyrt er det at dyrke markerne langt fra ejendom men?"**.
Artikel i tidsskriftet Landbonyt, 1956/oktober.
- Møller, Birger: **"Hvad betyder jordens beliggenhed for den daglige drift, for økonomien på en landbrugs-ejendom og for jordens værdi?"**.
Artikel i Hammerum Landbrugsskoles årsskrift, 1959.

- Møller, Birger og Carl C. Thomsen: **"Driftsøkonomiske undersøgelser vedrørende landbrugets arrondringsforhold"**.
Forskningspublikation fra Landbohøjskolen/Økonomisk Institut, Kbh. 1957.
- Nellemann, Nic og Einer Simonsen: **"Om fremme af hensigtsmæssig jordfordeling"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1940, bd. 15, p. 607- 618.
- Nielsen, Bendt: **"Jordfordeling burde være mere udbredt"**.
Kronik i Landsbladet d. 14/5-1982.
- Nielsen, Sven: **"Nogle eksempler på jordfordelingssagers behandling"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1943, bd. 16, p. 507- 516.
- Nissen, Poul: **"Anmeldelse af Danske Bylag"**.
Bog anmeldelse af Poul Meyers publikation, der omtaler central jordlovgivning, i tidsskriftet Landinspektøren, 1950-52, bd. 19, p. 61-64.
- Nissen, Poul: **"Anmeldelse af Jordfordeling og udskiftning"**.
Bog anmeldelse af C. Riise Hansens og Aksel Stenbergs publikation i tidsskriftet Landinspektøren, 1950-52, bd. 19, p. 323-331.
- Pedersen, V.E.: **"Lærebog i Matrikelvæsen"**.
Kbh. 1951.
Omtaler jordfordeling p. 415-429.
- Primdahl, Jørgen m.fl.: **"Sammenfatningsproblemer i det åbne lands planlægning"**.
Artikel i tidsskriftet BYPLAN 3/82.
- Primdahl, Jørgen m.fl.: **"Lokal regulering i det åbne land"**.
Artikel i tidsskriftet BYPLAN 1/87.
- Ramhøj, Lars: **"Matrikulære sagstyper"**.
Kompendium, AUC, Institut for samfundsudvikling og planlægning, AUC 1985.
Aalborg Universitets forlag, 1985.
Omtaler jordfordeling p. 164-176.
- Ryum, Sten: **"Jordfordelingslovens gennemførelse"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1952, bd. 19, p. 376- 384.
- Ryum, Sten: **"Den nye jordfordelingslov"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1950, bd. 19, p. 65- 77.
- Ryum, Sten: **"Samordning - en fælles fordel"**.
Kronik i Politiken d. 8/9-1960.
- Ryum, Sten: **"Styring af udviklingen i det åbne land"**.
Upubliceret forelæsningsnotat fra KVL, 17/8-1970.

- Ryum, Sten: **"Den ny fordeling af vores landbrugsjord"**.
Tidsskriftet "Det nye danske landbrug", nr. 6/1970.
- Ryum, Sten: **"Styringen af udviklingen i det åbne land"**.
Tidsskriftet "Det nye danske landbrug", nr. 10/
1970.
- Ryum, Sten: **"Landbruget og planlægningen"**.
Ugeskrift for agronomer, 13/75.
- Raasehou, Carl: **"Hvor ploven ej kan gå"**.
Artikel i tidsskriftet Jyske Landbrug, 1967, p. 57-
58.
- Samvirkende danske Landboforeninger: **"Årsrapport 1980-81"**.
Omtaler jordfordeling i vejsager p. 99-101.
- Skovbæk, Jørgen: **"Udskiftningens betydning for det praktiske
landbrug"**.
Forelæsningsnotat fra 200-årsdagen for Udskift-
ningsforordningen, maj 1981.
- Skovbæk, Jørgen (Knud Erik Jensen): **"Udskiftningens betydning for det
praktiske landbrug"**.
Upubliceret arbejdsnotat, Axelborg, april 1981.
- Sørensen, Esben Munk: **"Fremtidens jordfordeling"**.
Upubliceret arbejdsnotat, AUC, dec. 1982.
- Sørensen, Esben Munk: **"Anmeldelse af en rapport om jordfordeling"**.
Kommentarer til landbrugsministeriel rapport i
tidsskriftet Landinspektøren, 1983, bd. ?, p. 420 ff.
- Sørensen, Esben Munk: **"Landbrugets indplacering i den sammenfat-
tende fysiske planlægning"**.
(Licentiatafhandling), Skriftserie nr. 10 ved Insti-
tut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aal-
borg Universitetscenter, 1987.
- Sørensen, Esben Munk: **"Fremtidens jordfordeling - koordinering via
jordfordeling vil kunne forbinde centrale ele-
menter i landbrugspolitikken og den fysiske
planlægning"**.
Artikel i Ugeskrift for Jordbrug 1984/13.
- Sørensen, Esben Munk: **"Udviklingen i det åbne land, jordfordeling og
landinspektøren"**.
Kongresindlæg fra XV Nordiska Lantmäterkon-
gressen. Offentliggjort i Nordisk hæfte 1984. Udgi-
vet af Den danske Landinspektørforening.
- Sørensen, Esben Munk: **"Lovforslag vil give færre jordfordelingsssa-
ger"**.
Kronik i Landsbladet, april 1986.
- Sørensen, Esben Munk: **"Lokal planlægning for landmænd"**.
Kronik i Landsbladet, 7. november 1986.

- Sørensen, Esben Munk: **"Den samspilsramte arealforvaltning"**.
Antologibidrag til "Sådan ligger landet", Kbh. 1987, udgivet af A. Bramsnæs m.fl.
- Sørensen, J. Bent: **"Nogle produktionsøkonomiske konsekvenser ved jordforde ling i Roager, belyst ved 10 ejendomme"**.
Interviewundersøgelse publiceret i rapporten "Jordfordeling, Landbrugsministeriet 1982.
- Sørensen, Knud: **"Planlæggerne og deres ofre"**.
Tidsskriftet Danske Kommuner 13/86.
- Sørensen, N.K.A.: **"Jordfordeling ved vejanlæg"**.
Artikel i Dansk Vejtidsskrift, 1966/10, p. 193-197.
- Tholstrup, Flemming: **"Hovedtræk af den ny jordlovgivning"**.
Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, bd. 20, p. 223 ff.
- Tholstrup, Flemming: **"Forkøbsret og koncession, Jordpolitiske studier"**, 1961.
- Tholstrup, Flemming: **"En landbrugsejendom - en nyttig konstruktion"**.
UfR, B17 p. 281. Omtaler muligheden for anvendelse af forkøbsret i f.m. ikke-jordbrugsmæssige (dvs. planlægningsmæssige) formål.
- Tholstrup, Flemming: **"Landbrugsejendomme, Landbrugspligten"**.
1958.
- Tholstrup, Flemming: **"Lærebog i landboret"**.
Kbh. 1962. Omtaler jordfordeling p. 190.
- Thomsen, Anton: **"Anmeldelse af Jordfordelingssekretariatets beretning 1967- 70"**.
Anmeldelse i tidsskriftet Landinspektøren, 1971, bd. 26, p. 685-687.
- Walther-Jørgensen, Åge: **"Strukturudviklingen frem til 1999"**.
Statens Jordbrugsøkonomiske Institut, 1985. Omtaler behovet for jordfordeling i et strukturtilpassningsperspektiv p. 52.
- Westh, Bjørn: **"Vi ønsker ingen konfrontationer"**.
Artikelinterview i tidsskriftet Danske Kommuner, 1981/22. Omtaler jordfordeling ved vejanlæg.
- Østergård, Niels: **"Status over jordfordelingsplanlægningen"**.
Publiceret kronikserie fra Husmandshjemmet i SBI-særtryk 176, Kbh. 1967.
- Åvang-Jensen, K.: **"Kommentar til referat fra Jordfordelingskonference"**.
Publiceret i Landinspektørens Meddelelsesblad 1984, p. 024.

2. Betænkninger, ministerielle rapporter o.l.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber: "**Perspektiver for den fælles landbrugspolitik**", KOM (85)333, d. 25.07.85. (p. 51).

Landbrugsministeriet: "**Jordfordeling**", rapport fra en arbejdsgruppe under Landbrugsministeriet, oktober 1982.

Betænkning "**320**", 1962: Administrationsudvalget af 1962, 2. betænkning.

Rapport fra "**Administrationsrådet vedrørende statens Jordlovsudvalg**", maj 1966. Omtaler jordfordeling p. 16-16, samt bilag 27-28.

Betænkning "**330**", 1963: "**Gennemgang af ekspropriationslovgivningen**".

Betænkning "**354**", 1964: "**Grundforbedring**".

Betænkning "**598**", 1971: "**Landbokommissionen af 1960. 10. del**". Omtaler p. 67-93 spørgsmålet om gennemførelse af ændringer i jordfordelingsloven.

Betænkning "**795**", 1977: "**En fremtidig landbrugspolitik**". Omtaler jordfordeling i hæfte 2 p. 212 i f.m. opgaven i Statens Jordlovsudvalg. Aktiviteten sættes ikke i forbindelse med overvejelserne om en fremtidig landbrugsplanlægning.

Betænkning "**993**", 1983: "**En fremtidig landbrugspolitik - nogle mere langsigtede overvejelser**". Omtaler jordfordeling p. 23 f.

Arbejdsgruppen vedrørende jordlovsadministrationen, Landbrugsministeriet, 1976, "**Alsøe-rapporten**", 1. halvdel. Omtaler opgaverne med jordfordelingsarbejdet i afsnit 4.

Jordfordelingssekretariatets "**årsberetninger**". Sekretariatet afgav selvstændig beretning frem til 1982. Alle disse bygger på samme disposition: antal møder og kommissioner, sagsantal, foreløbige kendelser, endelige kendelser, konstante vederlag.

Jordbrugsdirektoratets "**årsberetninger**".

- Se særlig Årsberetning 1985, hvor der er en særlig redegørelse om den sønderjyske udviklingsstrategi p. 21.

- Se særlig Årsberetning 1986, hvor der er en særartikel om udviklingslinierne for jordfordelingsarbejde.

Landbrugsministeriet: "**Festskrift for udskiftningsforordningens 200 år**", 1981. Omtaler p. 36 behovet for en nyarrondering af Danmarks landbrugsjord.

Landbrugsministeriet: "**Landbrugsloven**", 1. delbetænkning for Landbokommissionen. Betænkning nr. 1034. Kbh. 1985.

Landbrugsministeriet: "**Landbrug og Miljø**", 2. delbetænkning fra Landbokommissionen. Betænkning nr. 1078, Kbh. 1986.

Landsplanudvalgets sekretariat: "**Landbrugsstruktur og befolkningsudvikling**", 1967. LPUS-publikation nr. 20. Omtaler i kap. 2 og 3 metoder til forskellige sammenlægningsstrategier for landbrugsejendomme.

Landsplanudvalget: "**Arealplanlægning - Status og problemstillinger**", 1974. Rapport fra Landsplanudvalgets sekretariat. Omtaler p. 100 ff. landbrugets strukturudvikling og jordfordeling.

Miljøministeriet: "**Landbruget og den fysiske planlægning**". Nyt fra planstyrelsen nr. 4/78. Omtaler jordfordelingsplaner p. 48.

Miljøministeriet: "**Kommuneplaner**". Vejledning i kommuneplanlægning, nr. 5 fra Planstyrelsen, 1979 Omtaler jordfordeling p. 24 i forbindelse med indhold i §6- redegørelser..

Miljøministeriet: "**Grave- og efterbehandlingsplaner**", 1982. Vejledning fra Fredningsstyrelsen. Omtaler jordfordeling p. 98 f.

3. Folketingets forhandlinger

a. Vedrørende jordfordelingsloven

"Særlovgivningen for Sønderjylland" vedtaget i 1924 i Rigsdagen:

"Baggrunden for loven var, at til trods for en tidlig udskiftning havde gårdarronderingen udviklet sig således, at jordfordeling fremtrådte meget uheldigt. En gård af middelstørrelse i det vestlige Sønderjylland "kunne have op til 20 eller helt op til 40 spredte lodder" Citat fra Rigsdagssamlingens Årbog.

Fremsat i Folketinget af landbrugsministeren 14.3.1924. 3. behandlet her 28.3.1924. 3. behandlet i Landstinget 28.3.1924.

Loven stadfæstet d. 29.3.1924 som lov nr. 86 om **foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landbrugsejendomme i de sønderjyske landsdele.**

"Særlovgivning for en del af Ribe Amt" vedtaget i 1931 i Rigsdagen:

"Begrundelsen for loven var at fremme en bedre fordeling af jorden i en del af Ribe Amt. Den indebar afgiftsfritagelse for skøder, pantsætnings- og pantefrigørelsesdokumenter ved overdragelse af jordstykker til anden mand, når en kommunalbestyrelse bekræftede, at det var til gavn for arronderingen."

Loven tog særlig sigte på nogle tidligere marskarealer (ca. 16000 ha), der var udskiftede og tidligere havde været udsat for oversvømmelser. Nybyggede diger havde ændret denne situation.

Fremsat i Folketinget af landbrugsministeren 11.3.1930 og 3. behandlet d. 21.3.-1930. 3. behandlet i Landstinget 30.3.1930. Loven blev stadfæstet som nr. 82 d. 31.3.-1931 som **lov om begunstigelser ved ejendomsoverdragelser, der virker til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling i dele af Ribe Amt.**

"Skærpelse af Sønderjyllands særlovgivning i 1934":

"Loven indfører begrebet **kendelse** om en plan, der kan afsiges af en jordfordelingskommission med 3 medlemmer nedsat af landbrugsministeren. Hvis denne plan kun opnår overvejende tilslutning blandt lodsejerne, kan **de, der ikke har givet tilslutning**, udlægge et jordtilliggende af samme værdi og med tilsvarende adgangsforhold til den pågældende. Dette kan dog kun omfatte op til 10% af hans ejendom." Samtidig blev der skabt mulighed for udflytningslån til landmænd, der flytter ejendommen.

Fremsat i Folketinget af landbrugsministeren 27.2.1934 og 3. behandlet 16.4.1934. 3. behandlet i Folketinget 9.5.1934. Stadfæstet 26. juni 1934 som **lov om foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landbrugsejendomme i Sønderjylland.**

"Forbedrede udlånsmuligheder i 1940":

"Med det formål at forbedre lovens tilbud om at kunne opnå lån til udflytning foretoges en justering af lovens bestemmelser om dette. Loven i øvrigt var uændret."

Fremsat i Landstinget 6.12.1939 og 3. behandlet 16.12.1939. 3. behandlet i Folketinget 20.12.1939. Stadfæstet som lov nr. 8 af 9.1.1940 om **foranstaltninger til fremme af hensigtsmæssig jordfordeling mellem landbrugsejendomme i Sønderjylland.**

"Jordfordeling og landindvinding i "det gamle land" muliggjort i 1941:

"Lovforslaget var et tillæg til 1940-loven for Sønderjylland, som tog sigte på at kunne anvende lovgrundlaget fra Sønderjylland til at gælde i hele landet. Der kunne så indsættes jordfordelingskommissioner for hver amtsrådsreds, efterhånden som det blev nødvendigt. Det blev et supplerende lovmotiv at give mulighed for at foretage omdeling af jord på grund af landvinding eller andre årsager."

Fremsat i Folketinget af landbrugsministeren 27.5.1941 og 3. behandlet den 28.5.-1941. 3. behandlet i Landstinget den 12.6.1941. Blev stadfæstet 30.6.1941 som lov om tillæg til lov nr. 8 om foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landejendomme i de sønderjyske landsdele.

"En jordfordelingslov for hele landet" vedtaget i 1949:

"Forslaget til loven kom på foranledning af landinspektørforeninger, der ønskede den simplest mulige fremgangsmåde ved berigtigelse af tingbog og matrikel. Dette var på baggrund af erfaringerne fra 41-loven, hvor berigtigelsesproceduren var tung.

Ændringen betød følgende:

- kun én lov for hele landet, dvs. ingen særbestemmelser for Sønderjylland
- mindre jordfordelingssager gennemføres helt uden kommissionens medvirken
- kommissionerne suppleres med et realkreditkyndigt, matrikelkyndigt medlem
- lodsejere kan tilpligtes til at indgå med 15% af deres ejendom
- særskilt beliggende ubebyggede og ubeplantede lodder på op til 3 ha boniteret (dvs. den bedste jord) kan inddrages helt under jordfordeling uden udlæg af erstatningsarealer, hvis de er uden erhvervsøkonomisk betydning for ejeren
- forbedring af muligheden for jordkøbslån og udflytningslån."

Fremsat i Folketinget d. 16.3.1949 af landbrugsministeren og 3. behandlet 1.4.1949. 3. behandlet i Landstinget 8.4.1949. Lovforslaget stadfæstet som lov nr. 29 af 25.6.-1949 som lov om jordfordeling mellem landejendomme.

"Procedureforbedringer af jordfordelingsloven" vedtaget i 1955:

"Lovforslaget blev udformet på grundlag af de erfaringer, der er blevet gjort under jordfordelingskommissionernes arbejde under 49-loven.

Ændringsforslaget var flg.:

- øgning af "tvangsgrænsen" fra 15 til 25% af en lodsejers ejendom mod udlæg af tilsvarende erstatningsarealer
- krav om afholdelse af indledende lodsejermøde med nedsættelse af udvalg valgt af et flertal af de fremmødte
- at der skal gennemføres en vurderingsforretning til at fastlægge jordernes ombytningssværdi
- indførelse af afstemningsregler, således at blandt de fremmødte skal enten ① halvdelen af lodsejerne og ② repræsenterende 2/3 af det omlagte areal.

Fremsat i Folketinget d. 18.1.1955 af landbrugsministeren og 3. behandlet 29.3.-1955. Stadfæstet som lov nr. 33 d. 28.4.1955 som lov om jordfordeling mellem landejendomme.

"Flytning af udlånsbestemmelserne til udlånsloven" vedtaget i 1971:

"Bestemmelserne om statslån i f.m. jordfordeling er overført til den almindelige udlånslov. Det bemærkes i denne forbindelse, at det er tanken at optage jordfordelingsloven til revision navnlig med henblik på at ordne forholdene i forbindelse med vej-anlæg."

"Det bemærkes om dette lovforslag, at det stiller yderligere midler til rådighed for Jordfonden, således at denne kan aktivere sin virksomhed med det formål at sikre den bedst mulige arrondering i forbindelse med strukturomlægning og jordfordeling."

Fremsat i Folketinget 4.3.1971 af landbrugsministeren og vedtaget d. 21.4.1971. Dette blev stadfæstet ved lov nr. 181 af 28.4.1971 som lov om statens udlån til jordbrugsmæssige formål m.m.

"Procedureforbedring af jordfordelingsloven" vedtaget i 1975:

"Lovforslaget er primært en ajourføring af beløbsgrænsen, indenfor hvilken en lods-ejer må tåle udligning i penge, hvis der ikke er jord til stede til at kunne vederlægge afgivet jord med andet jord."

Herudover en række tekniske ændringer:

- vurderingsforretning kan undlades, hvis forholdene taler for det
- den foreløbige kendelse kan tinglyses pantestiftende, hvilket reducerer problemer med lang behandlingstid af den matrikulære berigtigelse
- en hel procedure til fastlæggelse af uklare adkomstforhold.

Fremsat i Folketinget af landbrugsministeren 19.3.1975 og vedtaget ved 3. behandling d. 23.5.1975. Stadfæstet som lov nr. 209 af 28.5.1975 om **jordfordeling mellem landejendomme.**

"Arbejdet fra jordfordelingskommissioner til regionale jordbrugskommissioner" vedtaget i 1982:

"Ved loven sammenlægges jordfordelingskommissioner og jordbrugskommissioner, således af jordbrugskommissionerne fremover varetager opgaverne i forbindelse med jordfordelingssager. Der bliver nu en pr. amtskommune. Ligeledes gennemføres begrænsninger i pantehaveres mulighed for at hindre gennemførelse af jordfordelinger, sålænge der ikke er nogen risiko for pantsikkerheden."

Fremsat i Folketinget af landbrugsministeren d. 27.10.1982 og vedtaget ved 3. behandling d. 16.12.1982 som **lov nr. 700 om jordfordeling mellem landejendomme.**

b. Andre love

"Udlånsloven som middel i aktiv jordpolitik" vedtaget i 1973:

Den indeholder en række bestemmelser om statens udlån til jordbrugsmæssige formål til EF's strukturpolitik på jordbrugets område, dels at tilvejebringe grundlaget for en aktiv jordpolitik med henblik på tilvejebringelse af en mere hensigtsmæssig jordfordeling. Dette indebærer såvel hensyntagen til behovet for en reduktion af det samlede landbrugsareal og til bevarelse af landskabet eller det landskabelige miljø. Loven skal i øvrigt ses i sammenhæng med lov nr. 230 af 7.6.1972 om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål.

Fremsat i Folketinget d. 7.2.1973 og 3. behandlet d. 6.4.1973. Stadfæstes som lov nr. 223 af 26.4.1973 om **ændring af lov om statens udlån til jordbrugsmæssige formål m.m.**

"Mulighed for jordfordeling ved statsveje" fremsat i 1976:

"Lovforslaget havde til formål at udbygge mulighederne for at begrænse den varige driftsmæssige forringelse, som kan ramme en landbrugsejendom, der berøres af et stort ekspropriationsanlæg, typisk en motorvej."

Lovforslaget blev fremsat af ministeren for offentlige arbejder d. 11.1.1976 som forslag til **lov om ændring af fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.** Forslaget kom ikke til 1. behandling.

"Mulighed for jordfordeling ved statsveje" genfremsat i 1977:

"Efter 1. behandling henvist til udvalget om offentlige arbejder."

Lovforslaget blev genfremsat af ministeren for offentlige arbejder d. 5.10.77. 1. behandlet d. 13.10.1977. Udvalget afgav ikke betænkning.

"Mulighed for jordfordeling ved vejanlæg" genfremsat i 1980:

"Ved ændringen af §13 indsættes en bestemmelse om, at anlægsmyndigheder over for ekspropriationskommissionen skal fremlægge en direkte erklæring fra landbrugsministeriet i sin helhed. Tilføjelserne til §15 sigter til at forbedre mulighederne for at gennemføre en hensigtsmæssig jordfordeling.

Fremsat i Folketinget d. 10.10.1980 og 3. behandlet d. 22.5.1981. Stadfæstet som lov nr. 244 af 27.5.1981 om **ændring af lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.**

c. Særlige Folketingsbeslutninger

Beslutning om genskabelse af Skjern Å-systemets selvrensende effekt. Beslutningsforslag B79.

Folketingsåret 1986-87. Betænkning afgivet af miljø- og planlægningsudvalget den 30. april 1987.

"da dele af de påtænkte foranstaltninger kan berøres af EF's sociostrukturelle forslag og desuden involverer jordfordelingsproblemer, bør disse foranstaltninger løses i samarbejde med landbrugsministeriet".

Beretning fra Folketingets Miljø- og planlægningsudvalg d. 03.06.87.

4. Aktuelt lovgrundlag

Lov om jordfordeling mellem landbrugsejendomme, nr. 129 af 28.04.55, senest ændret ved lov nr. 700 af 21.12.82.

Bekendtgørelse om jordfordeling mellem landejendomme, landbrugsministeriets bekendtgørelse 299 af 23.06.83.

5. Administrative forskrifter

5.a. Cirkulærer og vejledninger:

Landbrugsministeriet: "Vejledning for de af jordfordelingssekretariatet til bi-stand i jordfordelingssager engagerede landinspektører". Jordfordelingskontoret, udgave af 08.09.81 (sign. H. Gumme).

Landbrugsministeriet: "Vejledning vedrørende udarbejdelse af jordfordelingsplaner", Jordfordelingskontoret, udgave af 05.04.83 (sign. F. Østergaard).

Landbrugsministeriet: "Vejledning vedrørende udarbejdelse af jordfordelingsplanen", Jordbrugsdirektoratet, udgave af 18.03.85 (sign. A. Sunesen).

Landbrugsministeriet: "Cirkulære om forholdet til landbrugsloven, når offentlige myndigheder erhverver dele af landbrugsejendomme ved ekspropriation". C.nr. 181 af 21.10.1981.

Ministeriet for offentlige arbejder: "Cirkulæreskrivelse om jordfordeling i forbindelse med gennemførelse af ekspropriationsanlæg i medfør af lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom". Cirkulæreskrivelse nr. 111 af 13. juli 1981.

Vejdirektoratet: "Retningslinier for samarbejdet mellem anlægsmyndighed og landbrugsministeriet vedrørende de jordbrugsmæssige forhold ved hovedlandevejsanlæg", 1981. Meddelelse nr. 021 fra Vejdirektoratet, Ministeriet for Offentlige Arbejder.

Landbrugsministeriet: "Cirkulære nr. 207 om lov om landbrugsejendomme". Landbrugsministeriet d. 04.12.1980.

5.b. Kontormeddelelser (publiceret i landinspektørens meddelelsesblad):

Jordbrugsdirektoratet: "Om retsafgifter ved tinglysning i forbindelse med jordfordeling". Landinspektørens Meddelelsesblad, 1984, p. 00.

Jordbrugsdirektoratet: "Ny kontorchef i Jordfordelingskontoret". Landinspektørens Meddelelsesblad, 1984, p. 057.

Jordbrugsdirektoratet: "Om ændring af eksisterende planlægningstakster" pr. 01.04.84. Landinspektørens Meddelelsesblad, 1984, p. 086.

Jordbrugsdirektoratet: "Rekvision af Matriklens oplysninger m.v. til brug i jordfordelingssager". Landinspektørens Meddelelsesblad, 1985, p. 004.

Landbrugsministeren: "Fritagelse af stempelafgift ved bankgarantier i jordfordelingssager". Landinspektørens Meddelelsesblad, 1984, p. 170.

Takstudvalget/DdL: Aftale med Jordfordelingskontoret om "rasteplaner" og "regulering af kontor cirkulæret". Landinspektørens Meddelelsesblad, 1984, p. 020.

Jordbrugsdirektoratet: "Om udstykning til bunds". Landinspektørens Meddelelsesblad, 1980 p. 224.

6. Studenterrapporter og undervisningsmateriale

- AUC: "Koordineret jordfordeling i Nørre-Ørsø området".
- Agger Sørensen m.fl.: Afgangsprøveprojekt på landinspektøruddannelsen, juni 1983, af Ole Kynde, Kim Pedersen og Aksel Agger Sørensen.
- Cramer m.fl.: "Jordfordeling ved vejanlæg". 9. semesterprojekt/"Fast ejendom" på landinspektøruddannelsen, januar 1984, af Bent Cramer, Tyge Jensen, Kim Hatting og Niels Hansen.
- Cramer m.fl.: "Koordinering ved Jordfordeling, eksemplificeret ved vej- og landbrugsinteresserne". Afgangsprøveprojekt ved landinspektøruddannelsen, juni 1984, af Bent Cramer, Kim Hatting og Tyge Jensen.
- Clemens m.fl.: "Fredningsinteresser og plansystem". Afgangsprøveprojekt ved landinspektøruddannelsen, juni 1984 af Esben Norby Clemens m.fl.
- Arenstorff m.fl.: "Arronderingsperspektivet i jordomlægninger efter landbrugsloven". 9. semesterprojekt på landinspektøruddannelsen/"Fast ejendom", januar 1985, af Bredo von Arenstorff, Sonja R. Bendtsen og Niels K. Hansen.
- Axelgård, Poul m.fl.: "Jordfordeling ved vejanlæg - en fordel". 8. semesterprojekt/"Offentlig styring", juni 1985, af Poul Axelgaard, Niels Christian Brink Gammelgaard, Susanne Høiberg, Anette Bøgh Jensen og Finn Skovbakke.
- Bendtsen, m.fl.: "Landbrugsejendommens jordarrondering". Afgangsprøveprojekt ved landinspektøruddannelsen, august 1985, af Sonja R. Bendtsen og Niels K. Hansen.
- Møller, Peder m.fl.: "Ekstensivering/intensivering". Afgangsprøveprojekt ved landinspektøruddannelsen, juni 1987.
- KVL: "Ekspropriation til Vejanlæg - herunder jordfordeling". Afgangsprøveprojekt fra landinspektøruddannelsen, juni 1976, af Poul Dollerup.
- "Jordfordeling - status og problemstillinger". Afgangsprøveprojekt fra landinspektøruddannelsen, juni 1977, af Karl Otto Bjerre.
- Harboe, Erik: "Spredte betragtninger fra mit landinspektørstudium på landbohøjskolen 1923-28". Artikel i tidsskriftet Landinspektøren, 1985, bd. 32, p. 256 ff. Omtaler en beskrivelse af de daværende udskiftningsopgaver ved landbohøjskolens landinspektøruddannelse.

7. Referencer til jordfordelingsinstituttet i anden litteratur

7.a. Videnskabelige publikationer (ikke landbrugsvidenskabelige)

- Svend Åge Hansen: **"Økonomisk vækst i Danmark"**.
Kbh. 1977, bd. II p. 169, pkt. 27.
- Abitz, E.A.: **"Kommenteret Vejlovgivning"**.
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1980.
Omtaler jordfordeling ved vejanlæg p. 125.
- Christensen, Bendt: **"Regulering af miljørelevant adfærd"**.
Paragraf i Dansk Miljøret, bd. 1, Kbh. 1978.
Omtaler jordfordelingsplaner som bindende planer p. 103.
- Friis Jensen, Orla: **"Ekspropriationsprocessen"**.
Paragraf i Dansk Miljøret, bd. 4, Kbh. 1979.
Omtaler jordfordeling p. 126.
- Tholstrup, Flemming: **"Landboret"**.
Lærebog i landboret, Kbh. 1962, 2. udgave.
Omtaler jordfordeling p. 190 ff.
- von Eyben, W.E.: **"Miljøret"**.
Lærebog ved jurastudiet, Københavns Universitet, Akademisk forlag, 1979. Omtaler jordfordeling m.v. p. 46.
- Wulff, Helge: **"Administration og jordbrug"**.
Lærebog fra kursus i forvaltningsret på Landbohøjskolen, DSR-forlag, 1983. Omtaler jordfordeling p. 71 ff., 101 og 111.

7.b. Andre publikationer

- Lynnerup, Bjarne: **"Bevar Bønderne"**.
Bog fra forlaget Politisk Revy, 1984. Omtaler jordfordeling p. 92 i forbindelse med interview af Bj. Westh.

7.c. Referencer til principperne i koordineret jordfordeling

- Bramsnæs, Anna Lise m.fl.: **"Parkpolitik - boligområderne, byerne og det åbne land"**.
Dansk Byplanlaboratoriums skriftserie, nr. 29, 1984, p. 90 referat til KOJO, p. 106 f. omtale af eksemplet "Seem Enge".
- Bramsnæs, Anna Lise: **"Hvad vil vi med det åbne land?"**.
- artikel i tidsskriftet BYPLAN 2/85. Henvisning til jordfordeling p. 44.
- Christensen, Jens: **"Vilkår for omlægning til økologisk jordbrug"**.
Artikel i årsskrift 1984 i Forening af Agronomstuderende. Ref. til "Fremtidens jordfordeling" p. 28.
- Enemark, Stig m.fl.: **"Kampen om det åbne land"**.
- artikel i tidsskriftet BYPLAN 2/85. Henvisning til KOJO p. 48 og i litteraturreferencer p. 49.
- Falkentorp, Tine: **"Naturforvaltning i det åbne land"**.
Artikel i temahæfte om landskabspleje og landskabsplanlægning i Ugeskrift for Jordbrug 33/1985. Ref. til "Fremtidens jordfordeling" p. 876.
- Friluftsrådet: **"Konferencereferat"**.
Fra Friluftsrådets konference om marginaljorder, afholdt d. 8. marts 1985. P. 2 omtales muligheden for at undersøge eksisterende reguleringsmidler, herunder koordineret jordfordeling.
- Jacobsen, Peter: **"Marginaljordernes fremtid i Danmark"**.
- foredrag afholdt på "plejemøde i Svendborg, maj 1984", arrangeret af Fredningsstyrelsen, Naturfredningsforeningen og Fredningsfaglig Forening. Foredraget er offentliggjort i Fredningsfaglig Forenings Tidsskrift, sommeren 1985.
- Primdahl, Jørgen: **"Landbrug i bynære områder"**.
- Rapport udgivet af Hovedstadsrådet som arbejdsdokument, juni 1985. Omtaler jordfordeling i synopsis og s. 103. Publikationen omtalt i Landsbladet 33/85.
- Ashton, Sten: **"Landbrug og marginaljord"**.
- artikel om forsøgsstrategier for marginaljordsproblemet. Offentliggjort i Ugeskrift for Jordbrug, forår 86.
- Jensen, Orla Friis: **"Erstatningsretligt resposum vedrørende Hjarbæk Fjord"**.
- Juridisk resposum, der afslutningsvis peger på muligheden for at anvende jordfordeling i en samlet plan for Hjarbæk Fjord. Publiceret i

- Vand- og miljøvæsenets rapport nr. 63, Viborg Amtskommune 1986.
- Miljøministeriet: **"Marginaljorder"**.
- et debatoplæg Kbh. 1985. Refererer til koordineret jordfordeling som en blandt flere mulige udviklingsveje.
- Wejdling, Ellen m.fl.: **"Vådområde-administration 1979-82"**.
Afgangsrapport for TEK-SAM uddannelsen ved Roskilde Universitetscenter. Omtaler koordineret jordfordeling i afsnit 7.4 om alternativer.
- Miljøministeriet/
Fredningsstyrelsen: **"Tøndermarsken"**.
En redegørelse fra en arbejdsgruppe om fredningen af Tøndermarsken. Omtaler koordineret jordfordeling p. ? og anvendelse af jordfordelingsinstituttet til at sikre fredningens målsætning.
- Landbrugsministeriet: **"Den fremtidige skovpolitik"**.
Betænkning fra Skovpolitisk Udvalg under Landbrugsministeriet.
- Tornbjerg, Jesper: **"Marginaljorder rimer på tomme bygninger"**.
Interview m/borgmester Hardy Knudsen, Tinglev i fagskriftet "Danske Kommuner" 11/87 p. 28 f.
- Miljøministeriet: **"Redegørelse til Folketinget om en samlet strategi på marginaljordsområdet"**.
Foreslår ændring af lov om jordfordeling, med en udvidet anvendelse af denne. Både i marginaljordsredegørelsen fra Skov- og Naturstyrelsen: "Strategi for marginale jorder og miljømæssige interesseområder dat. 26.02.87" og Miljøministeriets do: "Om en samlet redegørelse til Folketinget om en samlet strategi på marginaljordsområdet dat. 02.03.87".
- Sunesen, A.: **"Svar til Esben Munk Sørensen"**.
Kommentar til artiklen "Fremtidens jordfordeling" af Esben Munk Sørensen. Publiceret i Ugeskrift for Jordbrug 21/1984 p. 603 ff.

8. Domstols- og ombudsmandsafgørelser

Københavns byrets dom af 15.10.82: "**Landbrugsministeriets erstatningsansvar**".
Kommenteret af Finn Martensen i tidsskriftet
Landinspektøren, 1983, 31. bd, p. 500.

Ombudsmandens beretninger:

- 1975.43 Om det uheldige i, at den endelige matrikulære berigtigelse af en jordfordelingssag var trukket meget længe ud.
- 1976.32 Behandlingstiden for jordfordelingssager.
- 1977.42 Behandlingstiden for jordfordelingssagers behandling i Matrikeldirektoratet.
- 1978.32 Afsluttende bemærkninger om den matrikulære berigtigelse af jordfordelingssager i Sønderjylland.

9. Arbejdsnotater fra forskningsprojektet "Jordfordelingsplanlægning"

Arbejdsnotat I:

"Jordfordelingsplanlægning"

en projektbeskrivelse til et forskningsprogram. AUC/Institut for samfundsudvikling og planlægning, august 1985.

Arbejdsnotat II:

"Uddybende problemformulering med særlig vægt på metode, antagelser og databehov". AUC/Institut 4, oktober 1985.

Arbejdsnotat III:

- den her foreliggende "Litteraturoversigt" (se forsiden). AUC/Institut 4, november 1985.

Arbejdsnotat IV:

"Tilrettelæggelse af dataindsamlingen, -lagringen og analysefasen". AUC/Institut 4, december 1985.

Arbejdsnotat V:

"Begræbsmæssig beskrivelse af databasen til projekt JOFOPLAN". AUC/Institut 4, januar 1985.

Arbejdsnotat VI:

"Forslag om ændring af landbrugsloven vil reducere jordmobiliteten". AUC/Institut 4, februar 1986.

Arbejdsnotat VII:

"Resultater af interviewrunden". AUC/IN4, april 1986 (projektintern rapport).

Arbejdsnotat VIII:

"Lokal planlægning for landmænd". AUC/IN4, oktober 1986.

Arbejdsnotat IX:

"Lokal landbrugsplanlægning". AUC/IN4, udgives på Aalborg Universitetsforlag, 1987.

10. Andet

- Administrationsdept.: **"Administrationen af landbrugets strukturlovgivning"**.
Kbh. bd. 1, nov. 1986 og bd. 2, april 1987.
- Agger, Peder m.fl.: **"Biotopetablering"**.
Artikel i Ugeskrift for Jordbrug 33/87.
- Amdam, Jørgen m.fl.: **"Den forsømte jordforvaltning"**.
Møreforskning rapport nr. 8101-8105. Valda, Norge, 1981.
- Bager, Torben: **"Tvangsauktioner i landbruget"**.
Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg, 1983.
- Barse, Ellen Margrethe: **"Miljøankenævnet - en analyse"**.
Århus 1987.
- Christensen, Palle Ove: **"En livsform på tvangsauktion"**.
Gyldendals forlag, Kbh. 1982.
- Dalberg-Larsen, J.: **"Retsstaten, velfærdsstaten - og hvad så?"**.
Akademisk forlag, Kbh. 1984.
- Ginnerup-Nielsen, M. m.fl.: **"Landbrugsloven - med kommentarer"**.
Forlaget GAD, Kbh. 1985.
- Ginnerup-Nielsen, M. m.fl.: **"Tillæg til Landbrugsloven - med kommentarer"**.
Forlaget GAD, Kbh. 1987.
- Hichling, Allan: **"Aids to stratetic choice"**.
London, 1982.
- Hjortshøj-Nielsen, A. m.fl.: **"Dansk landbrugs udvikling de næste 15 år"**.
Miljøministeriet, Planstyrelsen 1982.
- Højrup, Thomas: **"Det glemte folk"**.
Statens Byggetekniske Institut og Institut for Europæisk folkelivsforskning, 1983.
- Jensen, F.A.: **"Et moseområde - tilgroning eller aktiv pleje"**.
Artikel i tidsskriftet hedeselskabet 6/83.
- Kirkeministeriet: **"Folkekirkens økonomi"**.
Betænkning nr. 952, Kbh. 1982.
- Kjeldsen Kragh, S.: **"Marginaljorder - hvad er problemet"**.
Artikel i Tidsskrift for Landøkonomi 2/86.
- Kjærdsdam, Finn: **"Fysisk planlægning og anvendt viden-skab"**.
Aalborg Universitetsforlag/Nordplan, 1985.
- Knudsen, Tim: **"Rummet og de oversete professionelle"**.
Artikel i "Farve til byen" af Tonboe, Jens Christian (red.), Aalborg Universitetsforlag, 1985.

- Kyed, Karsten: **"Landmændenes aldersfordeling frem til år 2000"**.
Artikel i Tidsskrift for Landøkonomi 2/86.
- Landbrugets samråd for forskning og forsøg: **"Forskningsplan for landbruget"**.
Artikel i Ugeskrift for Jordbrug 43/1986.
- Landbrugsministeriet/Matrikeldirektoratet: **Landbrugsstatistik**, diverse årgange.
- Landøkonomisk Oversigt, årgangene 1979-1987, Kbh.
- Matrikeldirektoratet: **"Redegørelse om revision af udstykningsloven"**.
Bd. 1-3, Kbh. 1986.
- Miljøministeriet: **"Klager"**.
Planlægningsrapport nr. 4, maj 1981.
- Miljøministeriet: **"Marginaljorder og miljøinteresser"**.
Samlerapport I-VIII og tekniker rapporter 1-42. Kbh. 1987.
- Mogensen, Gunnar V.: **"De sociale konsekvenser af landbrugets strukturændringer"**.
SFI publikation 46, Kbh. 1970.
- Mølgård, Johannes: **"Landbrugets livsform"**.
Statens Byggetekniske Institut. Publikation nr. 49, 1984.
- Neergaard: **"Indsamling og behandling af kvalitative data - et alternativ til båndoptagne interview"**.
I Enderud, Harald (red.), Kbh., 1985.
- Planstyrelsen/Miljøministeriet: **"Landsplanredegørelse 1986"**.
Bd. 2 om det åbne land, Kbh. 1986.
- Schön, Donal A.: **"The reflective Practitioner"**.
New York, 1983.
- Solvang, Gunnar: **"Worker-peasants i europæisk perspektiv"**.
Artikel i Tidsskrift for Landøkonomi 1/87.
- Solvang, Gunnar: **"Husmandsliv"**.
Landbohøiskole Selskab, 1984.
- Thomsen, Carl Chr.: **"Noter til kursus i landbrugspolitik"**.
Bd. 1 og 2. Økonomisk Institut, Landbohøiskolen, 1981.

- 12-13. Konsekvensvurdering af kollektiv trafik.
Bent Flyvbjerg, Keld Kahr, Peter Bo Pedersen og Johs. Vibe-Petersen.
Hovedrapport 1981.
Teknisk rapport 1981.
14. Planlægningsystemer i støbeskeen.
Esben Munk Sørensen og Jens Chr. Tonboe (red.).
1983.
15. Planning Theory - Theoretical Considerations on the Analysis of Public Policy and Planning.
Bent Flyvbjerg og Verner C. Petersen. 1983.
16. Arbejderbevægelse og lokalpolitik. Opposition eller samarbejde?
Jørgen Møller og Jens Chr. Tonboe. 1983.
17. Stig Enemark og Esben Munk Sørensen (red.).
Fremtidens planadministrerede samfund. 1984.
18. Farvel til byen?
Danske bidrag til den byteoretiske udvikling.
Jens Chr. Tonboe (red.).
1985.
19. Spillet om den kollektive trafik i Nordjylland - et empirisk studie af indflydelse i Nordjyllands Trafikselskab. 1985.
20. Fysisk planlægning og anvendt videnskab.
Finn Kjærdsdam. 1985.
21. Lokal landbrugsplanlægning.
Esben Munk Sørensen.
1987.

Esben Munk Sørensen er landinspektør og lektor ved Institut for Samfundsudvikling og planlægning på Aalborg Universitetscenter. Tilknyttet landinspektør- og civilingeniørstudiet som underviser i miljø-, areal- og landbrugslovgivning. Arbejder som forsker tilknyttet forskningsprogrammet "Planlægning og Arealforvaltning".

Det er almindeligt anerkendt, at landbrugserhvervet står overfor store forandringer. Præfald på de fremherskende landbrugsprodukter og fortsatte krav om miljøtilpasning af produktionen vil markant ændre de landbrugsområder, vi kender i dag.

Disse forandringer vil forløbe i mindst to forskellige retninger.

I nogle områder vil landbrugsproduktionen fortsat være stigende og baseret på landbrugsbedrifter som heltidserhverv og med stigende produktivitet og effektivitet. Udviklingen i disse områder vil kunne karakteriseres som intensivering.

I andre områder vil nye landbrugsproduktioner udvikle sig baseret på vedligeholdelsen af landskabet og miljøet. En udvikling som vil basere sig på tilførsel af økonomiske ressourcer direkte til området og betyde en ekstensivering af den landbrugsmæssige arealanvendelse.

Det er bogens hovedsynspunkt, at denne udvikling nødvendiggør inddragelse af planlægningssynspunkter og miljømæssige helhedsovervejelser i den landbrugslovgivning, der ellers har været isoleret fra den øvrige plan- og areal-lovgivning.

Bogen gennemgår undersøgelser af 5 års jordfordelingspraksis og peger på, at principperne fra denne planlægningstradition burde spille en langt vigtigere rolle i den lokale udvikling af landbrugsområder. En udvikling, som må hvile på hensynet til miljø- og naturbevaringsinteresserne.

Vanskeligheden består for det første i at få Landbruget til at ændre kurs og tilpasse landbrugslovgivningen til denne udvikling, således at både heltidserhvervet og miljøet sikres udviklingsmuligheder. For det andet at give de lokale landmænd reel indflydelse på deres fremtidige levevilkår og udviklingsmuligheder.

Hvis dette ikke sker er der imidlertid fare for udvikling af et kontrol- og overvågningsapparat, som vil være kvælende for lokalt engagement og drivkraft.

Bogen er resultatet af et forskningsprojekt, der er gennemført med støtte fra Statens Jordbrugs- og Veterinærvidenskabelige forskningsråd.