

2. Introduktion

2.1 PROJEKTMÅL

Baggrund for projektet

Første generation af Natura 2000-handleplanerne skal implementeres i Danmark inden udgangen af 2015 og anden generation inden 2021. Med ansvaret for at realisere disse handleplaner har kommunerne i Danmark en meget stor opgave. I de kommende år har lodsejere indenfor Natura 2000-områderne derfor mulighed for at indgå frivillige aftaler med kommunerne igennem dialog og samarbejde. Inkluderer man alle opgaverne under vandplanerne og vandrammedirektivet, er der tale om et historisk stort antal lodsejere, der skal involveres og motiveres, hvis alle målene skal nås til tiden.

Udgangspunktet for al dialogen med lodsejerne er frivillighed. Rammerne for arbejdet rummer ikke reelle muligheder for at tvinge lodsejeren til at indgå aftaler, og der er ikke afsat midler til, at kommunerne bruger tid på dialog med de berørte parter. Spørgsmålet er, hvordan opgaven kan løses hensigtsmæssigt og omkostningseffektivt på en sådan måde, at lodsejer bliver mødt i et respektfuldt og tillidsfuldt samarbejds-klima, og natur- og miljømål indfris omkostningseffektivt?



Tågelund Overdrev, Natura 2000 Egtved Ådal, foto: Mads Fjeldsø Christensen, Vejle Kommune.

Arbejdet med naturgenopretning og lodsejerdialog er ikke en ny disciplin i Danmark. Der er genoprettet meget natur allerede, og rigtig meget er lykkedes. En stor del af arbejdet er tidligere sket i det enkelte amt og i den enkelte kommune uden megen koordination på tværs, og uden at erfaringer og metoder er blevet

evalueret eller formuleret. Meget er gået tabt, når en erfaren medarbejder har skiftet job eller er gået på pension, ligesom nyansatte projektmedarbejdere ofte har været nødsaget til at gøre sig egne erfaringer.

Ligesom der kun i mindre grad er sket erfaringsopsamling amter og kommuner imellem, ligeså lidt fokus har der været på en særlig vigtig treenighed i et vellykket naturprojekt - nemlig samarbejdet imellem lodsejer, landbrugsrådgiver og kommune. Landbrugsrådgiveren sidder, som lodsejerens "advokat", ofte med nøglen til det gode kompromis i et naturprojekt. Ikke desto mindre viser erfaringer, at landbrugsrådgiveren sjældent bliver inddraget aktivt af kommunen, ligesom der kun undtagelsesvist sker koordination parterne imellem omkring rammer, helhedsløsninger og kompensationsmuligheder for den enkelte lodsejer.

SMART Natura

I et forsøg på at udvikle en værktøjskasse, der fremmer realiseringen af naturprojekter baseret på frivillighed og omkostningseffektivitet - herunder i særdeleshed implementeringen af Natura 2000-handleplanerne i Danmark - har SEGES og Vejle Kommune søgt og modtaget støtte fra EU-life-programmet Information & Kommunikation. Nærværende publikation, "*Natura 2000-håndbogen - Lodsejerdialog & Samarbejde*", udgør en central del af outputtet for SMART Natura projektet, der er 3-årigt, med afslutning 2015.

Håndbogens formål

Formålet med håndbogen kan grundlæggende opdeles i tre delmål:

1. For det første er ambitionen med håndbogen at danne grundlag for udvikling af nye samarbejdsrelationer mellem lodsejere, rådgivere og kommune. Øget samarbejde på tværs skal medvirke til at fremme implementering af Natura 2000-handleplanerne og derved sikre en gunstig bevaringsstilstand for naturtyper og arter indenfor Danmarks Natura 2000-områder.
2. For det andet er det et centralt delmål, at håndbogen kan medvirke til at fremme processer, hvor fokus på lodsejerinddragelse, medindflydelse, ejerskab og stolthed medvirker til at skabe gode rammer for den fremtidige drift af arealet.
3. For det tredje indeholder håndbogen indsamlede erfaringer med naturprojektledelse. Det er håbet, at de kan inspirere og motivere alle, der arbejder med Natura 2000-handleplanerne, til at skabe konstruktive og omkostningseffektive processer med lodsejere og øvrige berørte interessenter.

Håndbogen behandler alene de overvejelser, der er vigtige for projektlederen i bestræbelserne på at få etableret hensigtsmæssig pleje af det berørte område, og kobler dermed den efterfølgende drift som en integreret del af forløbet omkring et naturprojekt.

Håndbogen foregiver ikke at formidle den endelige sandhed om naturprojekter. Projektledelse er i høj grad et spørgsmål om personlighed og ikke mindst, hvilke rammer der ligger bag projektkulturen i den pågældende institution. Om det er en Rolls-Royce model eller en Fiat Panda, man som projektleder kører rundt i, så tilstræber håndbogen at kunne videregive råd og vejledning, der er anvendelige inden for de rammer, der måtte være til rådighed i den respektive kommune eller landbrugsrådgivning.

Håndbogen er målrettet alle, der arbejder med implementering af Natura 2000-handleplanerne. Det gælder både kommuner, landbrugsrådgivere, konsulenter, lodsejere og øvrige myndigheder, der har del i Natura 2000-handleplanerne. Såvel erfarne medarbejdere som nybegyndere inden for faget vil have glæde af håndbogen.

Håndbogens struktur

Håndbogen samler erfaringer og metoder fra hele Danmark. Hovedvægten af input bygger på erfaringer fra Vejle Kommune. Indholdet er struktureret omkring to bærende halvdele: I første halvdel behandles en række relevante temaer i en rækkefølge, der svarer til naturprojektets forskellige faser. Desuden præsenteres forskellige modeller for samarbejdsrelationer mellem lodsejere, rådgivere og kommune.

Anden halvdel af håndbogen tager udgangspunkt i to konkrete Natura 2000-områder i Vejle Kommune, hvor teorierne afprøves i praksis.

I bilagene præsenteres en række konkrete værktøjer, der har karakter af praktiske skabeloner, og oversigter, for eksempel hvordan en græsningsaftale kontra en forpagtningsaftale kan se ud. Læseren vil således kunne benytte håndbogen som et opslagsværk, hvor specifikke temaer og kapitler kan konsulteres efter behov.

2.2 INTRODUKTION TIL NATURA 2000-OPGAVEN OG DENS PROBLEMSTILLINGER

I 2012 lavede kommunerne handleplaner for de 242 Natura 2000-områder, som findes i Danmark. Handleplanerne er udarbejdet for, at Danmark kan leve op til de Natura 2000-planer, som staten har udarbejdet for de enkelte områder, og dermed til kravene i EU.

De statslige Natura 2000-planer

Målet for de enkelte Natura 2000-områder er, på europæisk plan, at sikre en gunstig bevaringstilstand for de habitatnaturtyper og de arter, som er udpeget for de enkelte NATURA 2000-områder. Samtidig er der, for de fleste Natura 2000-områder, krav om at udvide arealet med bestemte habitatnaturtyper i de enkelte områder. Det er kommunernes forpligtigelse at gennemføre en række tiltag (jfr. de vedtagne handleplaner for Natura 2000-området) på kommunale og privatejede arealer. De første handleplaner løber frem til 2015, og anden runde kører fra 2016 til 2021.

I en række af de 242 Natura 2000-områder er der forskellige lysåbne naturtyper, som skal sikres en gunstig bevaringstilstand. Det er naturtyper som ferske enge og andre lysåbne mosetyper, overdrev og strandenge. Mange af disse naturtyper har traditionelt set indgået i en ekstensiv landbrugsdrift med afgræsning og høslæt som de primære driftsformer. Og det vil være genindførelse eller sikring af disse driftsformer på arealerne, som skal sikre den gunstige bevaringstilstand.

De statslige Natura 2000-planer og de tilknyttede kommunale handleplaner skal - som udgangspunkt - gennemføres via frivillige aftaler med lodsejere. Og her ligger en stor udfordring for kommunerne. Der kan søges forskellige EU-tilskudsordninger til eksempelvis rydning og hegning af lysåbne naturarealer. Efterfølgende kan der søges tilskud til afgræsning og høslæt. Disse ordninger administreres af NaturErhvervstyrelsen. De enkelte lodsejere opfordres til selv at søge tilskud på deres arealer. Der er således ikke lagt op til, eller afsat midler til, at kommunerne går i dialog med de berørte lodsejere.

Kommunerne har derfor ikke pligt til at kontakte lodsejerne og motivere dem til at søge støtteordninger og iværksætte pleje af Natura 2000-arealerne. Men kommunerne kan dog gå i dialog med lodsejere for at planlægge og gennemføre en konkret indsats. Det vil imidlertid helt afhænge af initiativer fra den enkelte kommune og deres muligheder for at prioritere nogle af de kommunale ressourcer til denne opgave. Nogle lodsejere har - af den ene eller anden grund - jævnligt kontakt til enten landbrugsrådgivere eller skovdyrkerne, og derfor vil rådgiverne ofte være dem, der kan introducere lodsejerne for mulighederne for naturplejetilskud. Men det kræver, at rådgiverne gør det og kan se et formål - og ikke mindst - en fordel

for lodsejerne ved disse ordninger, da rådgiverne er "lodsejernes mand" og ikke har en forpligtigelse til at sikre god naturtilstand.



Markvandring og lodsejerdialog Natura 2000 Egtved Ådal, Foto: Frank Bondgaard, SEGES.

Lodsejernes tilgang til frivillige aftaler

Det kan ofte være en betydelig og tidskrævende opgave at motivere lodsejere til at søge om tilskud til rydning og hegning af tilvoksede naturarealer og efterfølgende pleje med græsning og/eller høslæt. Der kan typisk være en række forhold, der gør, at den enkelte lodsejer ikke er interesseret. Det kan være besværligt, og det økonomiske incitament er måske ikke stort nok. EU-reglerne er tunge og vil ofte kræve, at man bruger rådgivere for ikke at begå fejl, der senere kan få økonomiske konsekvenser. Lodsejeren har måske ikke selv dyr til afgræsningen, eller han er måske direkte imod afgræsning fx. på grund af jagtinteresser i området.

Der kan således være mange grunde til, at en lodsejer *ikke* går i gang med en pleje. Og målet med en pleje af arealerne er måske heller ikke så tydeligt og vedkommende. Hvis den enkelte lodsejer skal indgå aftaler om pleje, skal han kunne se et formål med det. Ofte vil det økonomiske tælle, og de fleste vil kun indgå aftaler, hvis de som minimum ikke sætter noget til og ikke får en masse ekstra besvær ud af det. Men det behøver ikke kun at være på den økonomiske bane, lodsejeren skal kunne se fordele. Det kan også være glæden og stoltheden ved det åbne landskab og de naturværdier, som hans arealer rummer. Typisk vil det også tælle, hvis plejen understøtter andre interesser, der er tilknyttet arealerne, eksempelvis jagt og fiskeri.

Erfaringer fra Vejle Kommune

Det er ambitionen med Natura 2000-håndbogen at beskrive, hvordan man via dialog og samarbejde sikrer hensigtsmæssige og omkostningseffektive handleplaner, hvor respekten for den enkelte lodsejer er til stede. Samtidig er det også vigtigt, at den naturpleje der aftales, iværksættes på et landbrugsmæssigt holdbart grundlag, så naturplejen lever op til de krav, som den enkelte lodsejer er underlagt i forhold til lovgivning på landbrugs- og skovbrugsområdet og de regler, der gælder i forhold til de tilskud, han søger.

Det er vigtigt, at både lodsejere og landbrugsrådgivere er bevidste om de mål på naturområdet, som kommunen og i sidste ende EU ønsker at opnå på deres arealer. I projektet tager vi udgangspunkt i to konkrete Natura 2000-områder i Vejle Kommune: nr. 90 Øvre Grejs Ådal og nr. 238 Egtved Ådal. I begge områder er der betydelige lysåbne arealer, hvor der skal sikres en pleje. Vejle Kommune, SEGES, lokale landbrugsrådgivere og rådgivere fra Skovdyrkerne har i samarbejde afprøvet forskellige former for dialog med lodsejerne for at sikre naturpleje på arealerne og samtidig arbejdet for at gøre plejen hensigtsmæssig og omkostningseffektiv ved at få de lokale lodsejere og dyreholdere til at samarbejde.



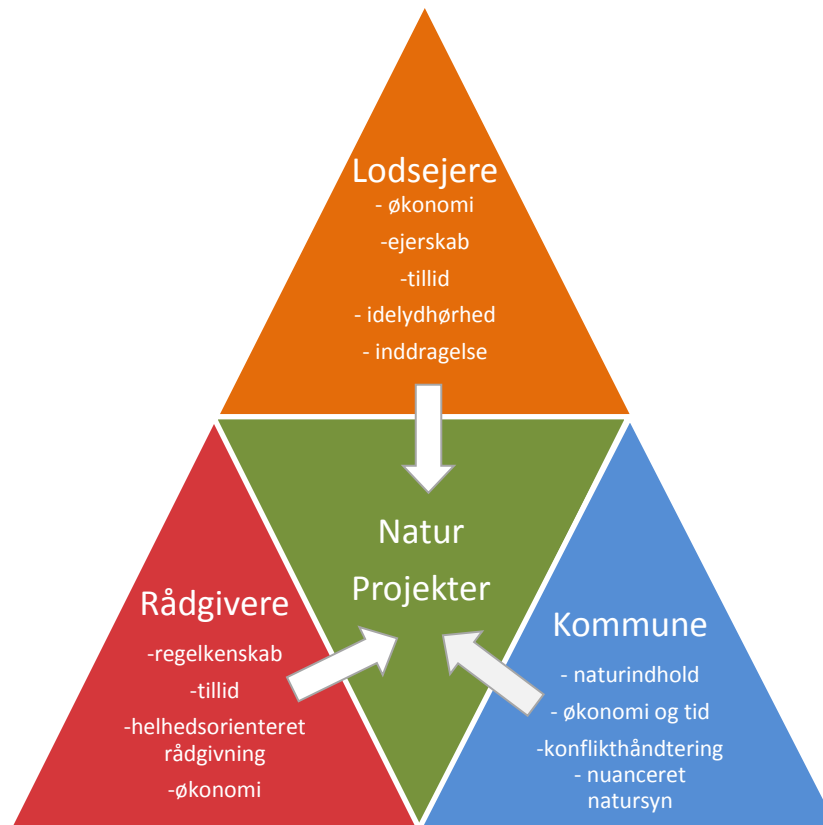
Majgøgeurt, foto: Mads Fjeldsø Christensen, Vejle Kommune.

2.3 NATURPROJEKTETS GRUNDLÆGGENDE PRÆMIS

Naturprojektets samarbejdsrelationer og forudsætninger

Der er en række rammer og forudsætninger, der skal være på plads, før et naturprojekt på private lodsejeres arealer kan gennemføres i praksis og blive en succes for alle berørte parter. Lidt forsimplet illustrerer "Naturprojektets grundlæggende præmis" (Figur 1), hvilke samspil og mekanismer, der skal fungere for, at et frugtbart samarbejds- og forhandlingsklima kan blive en realitet. Dermed illustrerer

modellen også - på skematisk form – et af formålene med SMART Natura: nemlig at få modellen til at fungere i praksis.



Figur 1. Naturprojektets grundlæggende præmis. En række forudsætninger skal være på plads, før et naturprojekt bliver en succes og kan fungere i praksis. Pilene i figur 1. peger først den rigtige vej ind imod naturprojektet, når alle forudsætninger er helt på plads.

Figur 1. viser, at naturprojektets succes er afhængigt af tre centrale interessenter; kommune, landbrugs- eller skovbrugsrådgivere og lodsejere. Lodsejeren i toppen af pyramiden, står - som ejer af jorden - med nøglen til naturprojektet. Uden accept fra lodsejer bliver der ikke noget projekt! I alle forhandlingsammenhænge skal der derfor være et incitament for lodsejeren til at gå med i naturprojektet.

Lodsejerne vægter økonomien tungt i en dialog om naturprojekter, men den økonomiske kompensation er for mange lodsejere ikke nødvendigvis det eneste incitament. Skal der opnås accept til at implementere ofte store forandringer på en ejendom, der måske oven i købet er fødegården, så er det uhyre vigtigt, at lodsejer føler ejerskab til de initiativer, kommunen ønsker at implementere. Lodsejer skal føle sig inddraget i processen og have mulighed for at forme projektet i henhold til de planer, han i øvrigt har for bedriften. Med udgangspunkt i de justeringer, lodsejer ønsker at tilføje projektet, er det derfor en forudsætning, at projektlederen formår at imødekomme og indgå kompromisser undervejs. Det er en forudsætning for naturprojektets gennemførelse, at der eksisterer lydhørhed og tillid parterne imellem.

For at kommunen - som ansvarlig myndighed for implementeringen af Natura 2000-handleplanerne - kan agere målrettet, så er der nogle rammer, der nødvendigvis skal være på plads. For det første skal projektet selvsagt føre til et øget naturindhold. Naturindholdet skal være i overensstemmelse med de

Natura 2000-håndbogen - Lodsejerdialog & samarbejde

målsætninger, der er udstukket i Natura 2000-handleplanerne. For det andet kan projektet ikke gennemføres, hvis ikke der er afsat midler til projektmedarbejderes timeforbrug, og der ikke eksisterer et vist niveau for projektkultur i den kommunale forvaltning. Medarbejderen skal, for det tredje, have kompetencer med sig, herunder evne at konflikthåndtere og forhandle med respekt for modpartens interesser og ikke mindst favne et nuanceret natursyn, der også rummer forståelse for eksempelvis jagtinteresser, nostalgi eller bedriftens historik.

Landbrugsrådgivningen spiller ligeledes en vigtig rolle. Som lodsejers "advokat" er det af afgørende betydning, at rådgiver grundlæggende har tillid til kommunens bevægegrunde og forhandlingsetik, ligesom kommunen omvendt skal kunne stole på, at konsulenten yder en helhedsorienteret rådgivning. Desuden skal konsulenterne have et bredt regelkendskab og fokus rettet, ikke kun på de risici, lodsejer kan løbe ved at indgå aftaler om naturpleje i forhold til miljøgodkendelser m.v., men også på de muligheder, tilskudsordningerne rummer.

En sidste vigtig forudsætning, der skal være på plads, er en aftale om, hvem der betaler for den nødvendige landbrugsrådgivning. Hvad enten lodsejer betaler af egen lomme, eller kommunen finder midler til at betale for rådgivning til lodsejer som led i forhandlingsprocessen, er det en vigtig præmis, at der er økonomi i systemet til at honorere de ydelser, landbrugsrådgivningen leverer.

Er ovennævnte præmisser og forudsætninger til stede, vil pilene i modellen pege den rigtige vej, og de fleste barrierer- være nedbrudt.



Udsigt fra Tørskind Grusgrav, Natura 2000 Egtved Ådal, foto: Mads Fjeldsø Christensen, Vejle Kommune.

2.4 NATURPROJEKTETS FASER

Et Natura 2000-projekt består typisk af en række mere eller mindre afgrænsede faser. Indenfor hver af disse faser ligger en række opgaver, som skal varetages for at sikre et godt og vellykket projekt. Nedenfor er de enkelte faser kort beskrevet og herunder også det flow, der bør være i et Natura 2000-projekt. Andre typer af naturprojekter vil som udgangspunkt gennemløbe nogenlunde de samme faser. Der vil igennem hele håndbogen blive refereret til nævnte faser, ligesom de enkelte faser uddybes under relevante afsnit:

1) Planlægningsfasen:

- Natura 2000-handleplaner eller andre planer for området – hvilke naturmål skal nås?
- Udpegning af et muligt projektområde - hvor skal/kan vi sætte noget i gang, der kan sikre målene i Natura 2000-handleplanen?
- Projektindhold – hvad skal projektet indeholde - rydning, hegning, græsning eller slæt? Hvilke lodsejere kan naturligt indgå i projektet?
- Kortlægning af hvilke muligheder der er for at få tilskud til rydning, hegning og/eller hydrologi. Områderne skal være udpegede på arealinfo.dk.
- Valg af samarbejdsmodel*

2) Motivationsfasen:

- Udpegning af projektleder **.
- Lodsejerdialog er udgangspunktet i denne fase – der arbejdes med motivering og forventningsafstemning.
- Lodsejerne og dyreholdere spørges og inddrages med idéer og løsninger. Kommunens medarbejdere lader sig motivere af lodsejere.
- Lodsejerne skal overveje, hvordan de evt. vil samarbejde om den efterfølgende pleje.
- I denne fase arbejdes typisk med fællesmøder og/eller individuel lodsejerdialog.
- Lav en klar rollefordeling i projektet med lodsejerepræsentanter, rådgiver eller ambassadør.
- Lodsejeres bidrag til anlægsfasen aftales. Ofte vil lodsejeren selv skulle forberede anlægsfasen, eksempelvis ved at fjerne gammelt hegn.

3) Ansøgningsfasen:

- Projektet samles, koordineres, og der søges om fx tilskud til hegnings-, rydnings- eller hydrologiprojekt.
- Der laves aftaler med lodsejere og dyreholdere om græsning eller slæt på arealerne. Hvem gør hvad for hvem?
- Projektansøgning afstemmes med de berørte lodsejere.
- Alle lodsejere bør her have et klart billede af ansvar og egen økonomi/fælles økonomi i naturprojektet.
- Problemstillinger omkring evt. restfinansiering afklares. Skal der søges private fonde eller skal lodsejere og kommune betale?

4) Anlægsfasen:

- Der laves tidsplan for gennemførelse og løbende orientering af lodsejere.
- Styring af entreprenører - det aftalte skal nu etableres. Der skal ryddes og sættes hegn og måske skal der ske andre ændringer.
- Projektleder styrer, at ændringsansøgninger og regnskab for projektet bliver varetaget.

Natura 2000-håndbogen - Lodsejerdialog & samarbejde

- En indvielse eller fejring af projektet, når det er etableret, kan medvirke til at skabe sammenhold og ejerskab til den fremtidige drift.

5) Driftsfasen:

- Udarbejdelse af kontrakter mellem lodsejere og evt. kommune. Aftaler om fremtidig drift (*Græsningsaftaler, forpagtningsaftaler, vedtægter for græsningslaug*).
- Individuel eller fælles ansøgning om tilskud.
- Det aftales, hvorledes der evt. skal efterplejes på arealer, og hvem der gør det.

6) Langsigtet driftsfase:

- Det kræver opfølgning og varig motivation af dyreholdere og lodsejere, hvis driften skal fortsætte kontinuerligt mange år ud i fremtiden.
- Den langsigtede pleje sikres fx ved dannelse af et lodsejernetværk.

7) Udviklingsfasen:

- Området modnes igennem et projekt til et potentielt næste niveau. De erfaringer der er gjort, og den tillid der er skabt, kan overføres som springbræt til et nyt projekt. Det kunne eksempelvis være et nyt projekt i forlængelse af den samme å-strækning eller indenfor samme Natura 2000-område.

*De 6 samarbejdsmodeller

Som det vil fremgå af håndbogen, forankres et naturprojekt bedst indenfor rammerne af en række forskellige samarbejdsmodeller. Ikke alle samarbejdsmodeller inkluderer samtlige faser i et naturprojekt. Det er derfor muligt at kombinere delelementer fra de forskellige modeller. I projektet har vi identificeret 6 forskellige modeller. De 6 samarbejdsmodeller er beskrevet i kapitel 11:

- A) Kommunalt betalt rådgivning
- B) Grønne alliancer
- C) Lodsejerdrevet projekt
- D) Naturplejesamarbejder
- E) Naturplejeforeninger
- F) Køb en færdig pakke

**Hvem er projektleder?

Uafhængigt af hvilken samarbejdsmodel, der bliver tilknyttet det enkelte projekt, viser erfaringerne, at det er af afgørende betydning for fremdrift, at der er defineret og tilknyttet en projektleder på projektet gennem alle dets faser. Hvad enten det er landbrugsrådgiveren, den kommunale medarbejder eller en lodsejer, der får rollen som projektleder, er vedkommendes fornemmeste opgave at sørge for, at projektet gennemløber alle de nævnte faser. Det skal ske på en inddragende og tillidsvækkende måde i forhold til de lodsejere og andre interessenter, som indgår i projektet. I Kapitel 11 uddybes de forskellige scenarier og samarbejdsmodeller, under hvilke et projekt kan udfoldes.