

# En undersøgelse af dansk forhandlingsmetode og blokeringer for multifunktionelle jordfordelinger

Anne Kristine Munk Mouritsen

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikel

*Anne Kristine Munk Mouritsen: Danish negotiation strategy and resistance in multifunctional land consolidation projects.*

KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 321–332, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Previous research has shown that three factors affect land mobility: local agricultural structures, a land pool and knowledge about land consolidation. These three factors are crucial to the landowners. But what about the municipalities? This article presents preliminary research results on the process as viewed from a municipality perspective. The objective is to contribute knowledge and ideas to identify further research needs.

To obtain empirical data, I chose three municipalities who are about to begin, or have just begun, the multifunctional land consolidation process. These three municipalities are all in the same situation. They must act as a part in the external negotiation – the actual land consolidation – and they must manage internal and interdisciplinary negotiations. The investigation showed that the municipalities want win-win negotiations with stakeholders. According to the negotiation literature, attaining this goal requires an interest-based negotiation method, but this was not quite the reality. Also, employees in the municipalities experienced both intellectual and emotional blockages in the multifunctional land consolidation process.

*Keywords:* Land consolidation, Negotiation, Resistance to change, Multifunctional

*Anne Kristine Munk Mouritsen*, Adjunct at Department of Development and Planning, Aalborg University, 9000 Aalborg, E-mail: akmm@plan.aau.dk

## 1. Indledning

I 2014 tog Realdania initiativ til projektet «Collective Impact – Det åbne land som dobbelt ressource» og det forskningsprojekt, som beskrives i denne artikel, blev gennemført i regi heraf. «Collective Impact – Det åbne land som dobbelt ressource» er et filantropisk projekt, der støttes af 12 organisationer dækkende både benyttelses- og beskyttelsesinteresser. Et primært mål for projektet er, at skabe en model for en rullende, landdækkende jordfordeling med kommunerne som facilitatorer. (Collective Impact 2016, s.1 ff).

Collective Impact valgte i 2016 at støtte gennemførelse af tre multifunktionelle jordfordelinger i Jammerbugt, Skive og Ringkøbing-Skjern Kommune. Der er tale om tre pilotprojekter, hvor den rådgivende ingeniørvirksomhed Orbicon er bestilt til at varetage selve jordfordelingsplanlægningen. Projekterne forventes afsluttet i 2018 og der er stor

opmærksomhed på at dokumentere de efterfølgende resultater og samfundsgevinster. Mit fokus har været på selve processen; dels at undersøge blokeringer for multifunktionel jordfordeling med kommunerne som facilitatorer og dels at undersøge forhandlingsmetoden. Projektet er tænkt som et pilotprojekt med henblik på at finde ud af, hvor der med fordel kan forskes videre.

## 2. Begrebet «Multifunktionel Jordfordeling»

Hvor en almindelig jordfordeling kun har ét formål; f.eks. virkeliggørelse af en cykelsti eller genopretning af en sø, har en multifunktionel jordfordeling mange formål, der ønskes varetaget; herunder f.eks. både infrastruktur, fredning, skovrejsning, bedre arrondering i landbruget.

I det følgende vil jeg beskrive en «Multifunktionel Jordfordeling» med udgangspunkt

i Watkins syv dimensioner (Watkins 2003). Watkins pointe er at des flere parametre, der er i spil i en forhandling des mere kompleks er den. En multifunktionel jordfordeling er, set på baggrund af disse syv parametre, meget kompleks. Kommunens rolle bør forstås og ses i lyset heraf. De syv parametre er:

1. Emner – fra et til mange emner
2. Runder – fra en enkelt interaktion til mange runder af forhandlinger mellem parterne
3. Regler – fra faste regler til fleksible regler
4. Holdninger – fra positive holdninger blandt parterne til stærkt negative holdninger
5. Parter – fra to parter til mange parter i en enkelt forhandling
6. Niveauer- fra enstemmige parter til «flerstemmige» parter
7. Bindinger – fra en selvstændig forhandling til et tæt forbundet net af forhandlinger, der involverer forskellige parter

Ad 1) *Emner* – Det ligger i ordet multifunktionel, at der kan forhandles om mange emner og i denne sammenhæng må det forstås som alle de emner, som kommunen, som rekvirent, vil have interesse i at bede jordfordelingsplanlæggeren om at inddrage i forhandlingerne. Hertil kommer lodsejernes ønsker om køb, salg eller bytte af jord.

Ad 2) *Runder* – En jordfordeling forhandles af en jordfordelingsplanlægger gennem mange runder. Det er en iterativ proces, hvor jordfordelingsplanlæggeren sendes frem og tilbage mellem kommune og parter (de enkelte lodsejere).

Ad 3) *Regler* – En jordfordelingsproces er omfattet af Lov om Jordfordeling (Lbk nr 31 af 4.1.2017). Loven indeholder regler for, hvorledes aftalernes/forhandlingsresultatets lovlighed skal sikres gennem en kendelsesproces. Loven indeholder ingen krav til den forhandlingsproces, der fører til aftalerne. Kommunen er ikke forpligtet til at anvende jordfordelingsplanlæggeren og er heller ikke forpligtet til at benytte en bestemt forhandlingsmetode med deraf følgende best-practice-regelsæt.

Ad 4) *Holdninger* – Kommunens indstilling til forhandlingen forudsættes at være positiv

fra start, idet de er rekvirent. Lodsejerne formodes at kunne indtage alle mulige holdninger fra positive til meget negative, der kan blokere for overhovedet at ville deltage i en forhandling.

Ad 5) *Parter* – Der er mange parter i en jordfordeling. På den ene side én, nemlig kommunen, men på den anden side typisk mange lodsejere. Se også punkt 7.

Ad 6) *Niveauer* – I en jordfordeling, herunder også en multifunktionel jordfordeling, er der tale om en forhandling på flere niveauer. Den enkelte lodsejer forhandler i realiteten med de andre lodsejere om køb, salg, bytte og de er ofte nødt til at afstemme en aftale med banken, familien, lodsejerudvalget og eventuelle rettighedshavere. Kommunen må afstemme de tværfaglige interesser og deres mandat fra politikerne. Det betyder, at der pågår forhandlinger både «internt» hos parterne set som grupper og mellem dem.

Ad 7) *Bindinger* – I en jordfordeling, herunder også en multifunktionel jordfordeling, er der tale om et tæt forbundet net af forhandlinger, der involverer mange forskellige parter: Påtaleberettigede (servitutter), kommune (Rekvirent af jordfordeling), myndigheder vedrørende Lov om Landbrugsejendomme, myndigheder vedrørende fredninger og beskyttelseslinjer, adkomsthavere/lodsejere og banker/realkreditinstitutioner (vedr. lån). Parterne indgår ikke alle direkte i forhandlingerne, men deres interesser skal alligevel være afklaret før en endelig plan kan sendes til kendelse. Det vil sige, at en aftale mellem kommunen og en given lodsejer, kan være betinget og dermed bundet af en aftale med andre parter; f.eks. myndigheder og private rettighedshavere.

### 3. Metoder og teori

I de følgende beskrives de to forskellige teorisæt, jeg anvender til henholdsvis at finde blokeringer og til at undersøge forhandlingsmetoden.

**Forhandlingsmetoden:** Til analyse af forhandlingsmetoden har jeg valgt at benytte

en enkel opdeling, som beskrevet af Fisher og Ury (Fisher og Ury 2012) i deres bog «Getting to Yes». Fisher og Ury opstiller to forhandlingsmæssige modpoler, nemlig «positional bargaining» overfor «interest based bargaining». Fisher og Ury beskriver de «positionelle» forhandlinger, som processer, hvor der forhandles på krav og de «integrative» forhandlinger som processer, hvor der forhandles på interesser. Fisher og Ury skelner desværre ikke mellem «interesser» og «behov» og deres definition af interesser er, at «Interests motivate people; they are the silent movers behind the hubbub of positions». Med henvisning til Monberg kan begreberne, krav, interesser og behov, forstås på følgende måde:

**Krav:** Jeg vil have en appelsin – *«Et krav kan defineres som en ensidigt stillet viljeserklæring fremsat af et menneske, en gruppe eller et samfund over for et andet menneske, gruppe eller samfund om at få opfyldt noget»* (Monberg 2002, s.73)

**Interesse:** Jeg har interesse i at spise appelsinen – *«en interesse kan defineres som et overordnet begreb for behov, mål, ønsker og ambitioner»* (Monberg 2002, s.73)

**Behov:** Jeg er sulten og har behov for mad. *«Et behov kan defineres som en mangel ved en organisme, som denne reagerer på ved processer, der går ud på at afhjælpe manglen»* (Monberg 2002 s.74)

Denne tilgang betyder, at «behov» motiverer «interesser» som motiverer «krav» og med henblik på at sikre hele denne bredde har jeg i det følgende anvendt ordet «behov» i stedet for «interesse», hvor Fisher og Ury ellers alene taler om interesse og lader det være dækkende for både «interesse og behov». Nøglen til at forstå forskellen i de to metoder er, at et krav kun kan opfyldes på én måde mens et behov kan opfyldes på mange måder og giver plads til fleksibilitet, kreativitet og derfor en win-win-løsning.

KRAVSBASERET FORHANDLING (POSITIONAL BARGAINING)		BEHOVSBASERET FORHANDLING (INTEREST BASED BARGAINING)
Parterne er modstandere	Principper	Parterne arbejder sammen (via planlæggeren) om en løsning
Målet for parterne er at vinde		Målet er en vis/klog beslutning for begge parter. En win-win-løsning
Parterne forlanger indrømmelser som betingelse for en god relation fremadrettet	Relation & problem	Parternes personlige relation kan helt adskilles fra problemet
Parterne har mistillid til hinanden og det vanskeliggør forhandlingen		Parterne kan forhandle (via planlæggeren) uafhængigt af evt. mistillid
Parterne udveksler krav	Behov – Krav	Parterne tager udgangspunkt i behov – ikke krav
Parterne går til forhandlingen med en «mindstepris» – Modparten kender ikke mindsteprisen		Parterne har ingen «mindstepris» for aftale før forhandlingsstart
Parterne anvender trusler		Parterne er nysgerrige og undersøger modpartens behov (via planlæggeren)
Parterne er fokuseret på egen gevinst, som betingelse for en aftale	Løsning	Parterne er fokuseret på gensidig gevinst
Parterne søger hver især efter den ene løsning, som de selv ønsker		Parterne udvikler i en kreativ proces flere muligheder at vælge mellem – og beslutter senere
Parterne bruger pres og insisterer på krav	Kriterier	Parterne holder sig til principperne og bruger ikke pres
Forhandlingen er en konkurrence om viljestyrke		Parterne går efter en løsning, der baseres på andet end viljestyrke

Figur 1: To grundlæggende og modsatrettede tilgange til forhandling

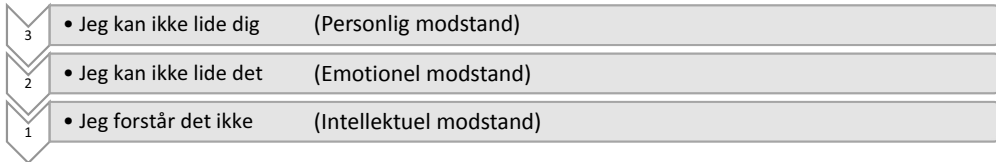
De to forskellige forhandlingsmetoderne stiller helt forskellige krav til parterne. Jeg valgte at lade alle tre planlæggere, de tre hovedansvarlige i kommunerne og tre lodsejere score forhandlingen på en skala fra 1 til 7,

med henblik på at give evidens for, hvilken af forhandlingsmetoderne, parterne forventede anvendt og indtil videre havde oplevet i jordfordelingen. Planlæggerne kunne naturligvis også svare ud fra erfaring fra tidligere

jordfordelinger. De øvrige kunne alene svare ud fra forventningerne og erfaring fra de første indledende forhandlingsmøder.

**Blokeringer:** Centralt for undersøgelsen er det at finde blokeringer for, at kommunerne

kan facilitere en rullende, landdækkende, multifunktionel jordfordeling. Blokeringerne dækker over en modstand og en klassisk tilgang vil være at tage udgangspunkt i Rick Maurers tre niveauer af modstand mod forandring (Maurer 2014).



Figur 2: Rick Maurers tre niveauer af modstand (Maurer 2014)

På et hvilket som helt tidspunkt i en forandring skal forandringens individer ifølge Maurer kunne forstå situationen, håndtere eventuelle personlige blokeringer og have tillid til kilderne/budbringerne. I det følgende beskrives disse tre niveauer kort med udgangspunkt i Maurers definition.

Den *intellektuelle modstand* hører hjemme i tænkningens verden og modstanden udspringer af mangel på relevant information, modstridende informationer fra forskellige kilder, manglende adgang/konfrontation med kritisk information og/eller forvirring over, hvad det hele handler om.

Den *emotionelle modstand* handler om angst. Det kan for eksempel være angst for at miste status, for at gøre noget nyt, for at miste job/indtægt. Forandringsledere begår ofte den fejltagelse at behandle al modstand som intellektuel modstand og giver deres medarbejdere endnu mere information, afholder endnu flere møder og laver endnu flere PowerPoint-præsentationer og

det har ingen effekt overfor den emotionelle modstand.

Den *personlige modstand* udspiller sig i relationen mellem forandringens aktører og forandringens leder(e) og den er baseret på manglende tillid til forandringslederen. På dette niveau modsætter aktørerne sig ikke forandringen, de modsætter sig lederen. Det kan være en svær pille at sluge uden at tage det personligt og der bliver sjældent talt om det.

Med henblik på at opnå et overblik over alle disse blokeringstyper på organisationsniveauet/kommunalt niveau gennemførtes en workshop med deltagelse af centrale medarbejdere fra de tre case-kommuner. Jeg vurderede, at behovet for at afdække følelsesmæssige blokeringer i forhold til forandringen kunne give anledning til alvorlige fejlkilder eller mangler, hvorfor deltagerne fik mulighed for at formulere, hvilke rygter og bekymringer, de typisk hørte blandt kolleger. På den baggrund valgte jeg at formulere interviewspørgsmålene, som skitseret nedenstående.

Tabel 1: Spørgsmål til kommunerne mht. afklaring af blokeringer

Spørgsmål til centrale individer i de 3 case-kommuner – workshop	
<b>Intellektuel:</b>	Er der noget ved jordfordelings-/forhandlingsmetoden eller formålet du eller dine kolleger har problemer med at forstå? Tænk på de mest skeptiske kolleger, du kan komme i tanke om. Er der noget, de ikke har forstået mht. jordfordelings-/forhandlingsmetoden eller formålet?
<b>Emotionel:</b>	Er der noget ved jordfordelings-/forhandlingsmetoden eller formålet du eller dine kolleger personligt ikke kan lide? Tænk på de mest skeptiske kolleger, du kan komme i tanke om. Hvad er de mon bange for mht. jordfordelingen?
<b>Personlig:</b>	Hvem er budbringerne? (Hvem beder Jer/kommunen om at bruge jordfordeling og facilitere processen). Er der noget ved budbringerne, du eller dine kolleger ikke kan lide? Tænk på de mest skeptiske kolleger, du kan komme i tanke om. Hvad bryder de sig ikke om mht. budbringerne?

Af ressourcemæssige årsager og i håbet om, at der kunne være god læring for kommunerne i at mødes og tale om dette, valgte jeg at lade spørgsmålene besvare på en workshop, hvor deltagerne med post-it's og brainstorm fik mulighed for at byde ind.

#### 4. Resultaterne – Forhandlingsmetoden

Resultatet af jordfordelingsplanlæggernes besvarelse er indsat herunder.

De tre jordfordelingsplanlæggere er alle erfarne planlæggere og de går til forhandlingerne med en forventning om en overvejende behovsbaseret forhandlingsproces, som den er skitseret i figur 3. Gennemsnitligt set er der ingen tvivl om, at jordfordelingsplanlæggernes svar peger på en behovsbaseret forhandling, men der er klare indikationer på, at forventningen til processen, som naturligvis er præget af tidligere oplevelser kan indeholde en del udfordringer i forhold til at holde parterne inden for rammerne af en behovsbaseret forhandling.

Mest iøjnefaldende er det, at der ved iagttagelse af gennemsnittet er et stort udsving imod den kravsbaserede metode i forhold til at

– «Parterne er fokuseret på egen gevinst, som betingelse for en aftale»,

og der kan være problemer med at

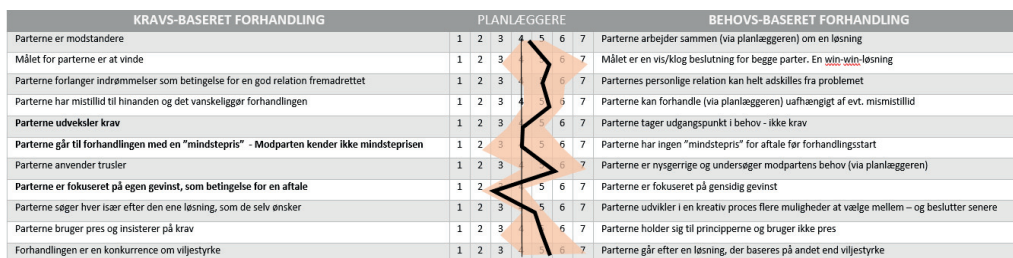
– «Parterne udveksler krav» og  
– «Parterne går til en forhandling med en mindstepris»

Kommunernes svar, som gengivet i figur 4, vidner om, at de ligeledes går til forhandlingerne med en forventning om en overvejende behovsbaseret forhandlingsproces.

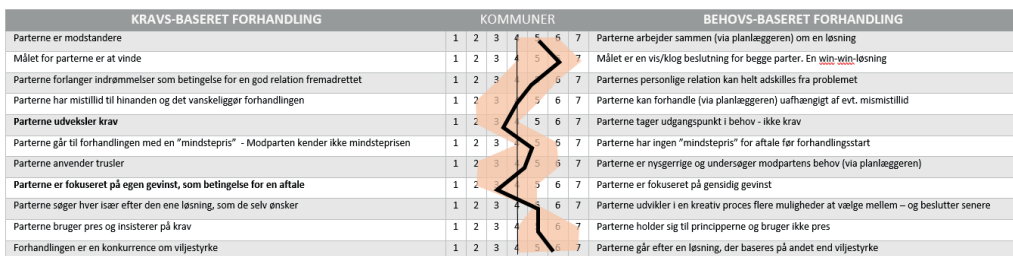
Det er påfaldende, at kommunerne, gennemsnitligt set, i lighed med planlæggerne svarer, at

– «Parterne er fokuseret på egen gevinst, som betingelse for en aftale» og  
– «Parterne udveksler krav».

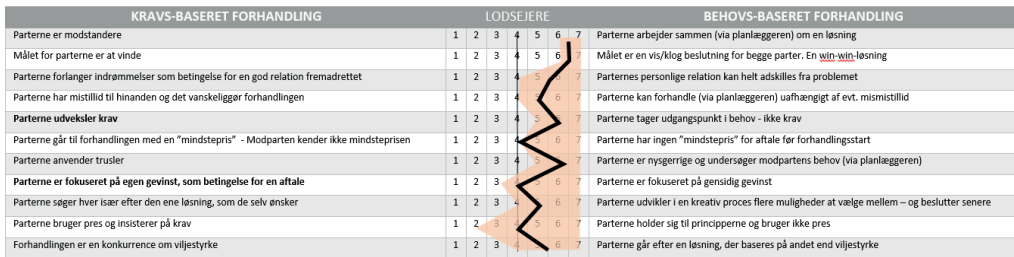
Lodsejernes svar, som skitseret i figur 5, vidner om, at de i højere grad end både jordfordelingsplanlæggerne og kommunerne forventer behovsbaserede forhandlinger.



Figur 3: Planlæggernes besvarelser. Den røde polygon viser udfaldsfeltet. Den sorte streg viser et gennemsnit.



Figur 4: Kommunernes besvarelse. Den røde polygon viser udfaldsfeltet. Den sorte streg viser et gennemsnit.

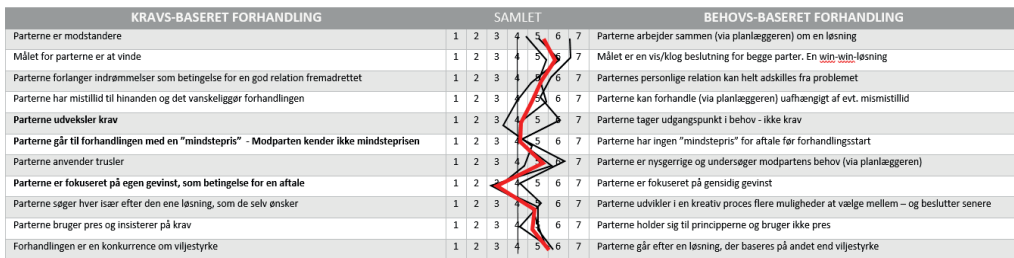


Figur 5: Lodsejernes besvarelse. Den røde polygon viser udfaldsfeltet. Den sorte streg viser et gennemsnit med frasortering af den besvarelse, der indeholdt en score på 7 hele vejen.

Figur 5 viser udfaldsfeltet. En af lodsejerne afleverede en score på 7 hele vejen og den besvarelse har jeg valgt af frasortere ved beregning af gennemsnittet som vist med en sort streg. Men selv uden denne frasorterede besvarelse er det tydeligt, at lodsejerne forventer en klart behovsbaseret forhandling. Ved iagttagelse af gennemsnittet ses det, at lodsejerne på intet punkt overskrider midten og

rammer noget der nærmer sig en kravsbaseret forhandling mere end en behovsbaseret forhandling.

Når de tre gruppers besvarelser samles, tegner der sig et mønster, som trods den meget lille undersøgelse, er påfaldende og giver stof til eftertanke på grund af korrelationen mellem gennemsnittene af de tre gruppers uafhængige besvarelse, se figur 6.



Figur 6: Samlet besvarelse med de tre gruppegennemsnit (sorte streger) og et samlet gennemsnit (rød streg).

Både kommune, jordfordelingsplanlæggere og lodsejere forventer en behovsbaseret forhandling, men «spillereglerne» for en behovsbaseret forhandling følges ikke fuldt ud. Måske skyldes det, at der er tale om et håndværk og en kultur, hvor jordfordelingsplanlæggerne står i «mesterlære» og hvor rammerne og lovgivningen er tænkt i et hierarkisk system og ikke til brug for samskabelse, hvor alle sidder ved en bordende. Måske har ingen forholdt sig kritisk og bevidst til forhandlingsmetoden og søgt inspiration i forhandlingslitteraturen.

Kommunernes besvarelse var den mest negative og lodsejernes den mest positive, hvis forventningen og målet er en behovsbaseret forhandling. Lodejerne scorede mar-

kant nærmere den behovsbaserede forhandling end de to andre grupper.

Parterne er fokuseret på egen gevinst, som betingelse for en aftale og måske er der lidt problemer med at der udveksles krav og ikke behov og parterne har «mindstepriser» med til forhandlingerne. Den behovsbaserede forhandlingsmetode, som den er beskrevet af Roger Fisher og Williams Ury, baseres på fire hovedregler (Fisher og Ury 2012):

1. Adskil menneske og problem
2. Fokuser på behov – ikke krav
3. Opsøg muligheden for gensidig gevinst (Win-Win)
4. Insister på at bruge objektive kriterier.

I det følgende beskrives disse fire hovedregler med afsæt i Fisher og Ury's definition:

**Ad 1) Adskil menneske og problem:** Forhandlingsparterne er først og fremmest mennesker – og som sådan uforudsigelige, irrationelle og handicappede af blinde vinkler og følelser. At glemme det kan være katastrofalt for forhandlingen. Enhver part ønsker at nå i retning af en aftale, der tilfredsstiller egne behov bedst muligt. Det er derfor man forhandler. Desværre har relationen til det andet menneske (den anden part) det med at vikle sig i ind problemet og skabe unødige hindringer. Derfor må relationen håndteres først og frigøres fra problemet. Det konstruktive og vise samarbejde fordrer blot, at parterne er psykisk klar til at følge nogle simple spilleregler: Baser forholdet på gensidigt forståede opfattelser, brug klar tovejskommunikation, udtryk følelser uden at adressere skyld og se fremad.

Undersøgelsen viste, at hverken kommunerne, planlæggerne eller lodsejerne forventede vanskeligheder for parterne med at adskille problem og personlige relationer.

**Ad 2) Fokuser på behov – ikke krav:** Det klassiske eksempel til illustration heraf er appelsineksemplet. To børn strider om én appelsin. Moderen har travlt og gider ikke høre på skænderiet. Hun skærer resolut appelsinen midt over og giver dem en halvdel hver. Havde børnene udvekslet interesser/behov i stedet for krav lå den vise løsning imidlertid lige for og de kunne selv have løst striden. Det ene barn ønskede nemlig appelsinen med henblik på at bruge appelsinskallen til en kage. Det andet barn var sulten og alene interesseret i appelsinkødet. Denne forskel på – og sontring mellem behov og krav – er altafgørende for en behovsbaseret løsning.

Behovet definerer problemet og det er vores behov, der motiverer os til at handle og stille krav med henblik på at opfylde behovet. At fokusere på behov frem for krav er essentielt af to årsager; For det første kan et behov som regel opfyldes på mere end én måde og for det andet har vi alle de samme grundlæggende behov. Des mere grundlæggende et behov er (med henvisning til Maslow) des mere forståelse vil modparten

have for det og omvendt. Af samme årsag kan det være vanskeligt for en landmand, der mangler likvider til at betale regningerne, at have forståelse for, at en fiskeklub skal have adgang til en å via en ny sti over hans dyrkningsjord. Lystfiskernes behov relaterer sig til et selvrealiseringsbehov og landmandens behov relaterer sig til økonomisk sikkerhed og tryghed – altså et mere grundlæggende behov i Maslow's pyramide.

Undersøgelsen viste, at parterne udveksler – eller forventer at udveksle – krav i stedet for at tage udgangspunkt i behov. Hvis det er tilfældet og hvis ikke jordfordelingsplanlæggeren hjælper parterne med at formulere ethvert krav til et behov vil det virke begrænsende på opnåelsen af en win-win-løsning.

**Ad 3) Opsøg muligheden for gensidig gevinst (win-win):** I en forhandling er vi vant til at stå os selv nærmest. Vi afgiver et tilbud og alle mulige svar på tilbuddet forventes at følge en ret linje, der ligger mellem tilbuddet og modpartens «bottom line» – forstået som det minimum, vi har lært, at vi skal skrive på en seddel, før vi går til en forhandling. Ofte er den eneste kreative løsning på problemet at dele på midten.

I de fleste forhandlinger er der fire primære faktorer, der hindrer frembringelse af flere løsningsforslag: 1) forudindtaget indstilling, 2) den eneste ene løsning søges, 3) opfattelsen af en «fixed pie» og 4) tanken om, «at løse deres problem, er deres problem».

For at frembringe flere løsninger at vælge mellem må man 1) adskille den kreative fase med ideskabelse fra fasen med bedømmelse af ideerne, 2) udvide mulighederne og synsfeltet i stedet for at lede efter den eneste ene løsning, 3) søge gensidig gevinst og 4) søge at gøre modpartens beslutning nem.

Undersøgelsen afslørede, at parterne var meget fokuseret på egen gevinst, som betingelse for en aftale i stedet for at søge gensidig gevinst. Dette strider grundlæggende imod metoden og ønsket om en win-win-løsning. Det er min erfaring fra mediationer og forhandlinger at fokus på gensidig gevinst kun kan sikres gennem vedvarende insisteren på spillereglerne. De skal ofte gentages overfor parterne – ligesom parterne igen og igen skal

opfordres til at se på situationen med modpartens briller. Ved tvivl, utryghed og mistillid vil parterne søge at sikre sig selv og lade modparten om det samme.

**Ad 4) Insister på at bruge objektive kriterier:** Lige meget hvor godt, man forstår modpartens behov og interesser, hvor god man er til at finde på løsningsmuligheder og hvor meget vægt man lægger på en god relation til modparten vil man altid havne i situationer, hvor interesser er i direkte konflikt. Situationen, hvor landmanden insisterer på af kunne supplere sin egen landbrugsejendom i jordfordelingen og kommunen ikke har jord nok i puljen. I en rendyrket kravsbaseret forhandling vil jorden typisk blive solgt til højestbydende. I den behovsbaserede forhandling anvendes i stedet objektive kriterier, hvilket betyder at prisen på jorden følger markedsværdien eller andre kollektivt fastsatte objektive kriteriet. Løsningen findes derfor ikke ved at gå efter højestbydende, men ved at gå efter maksimal win-win i den samlede jordfordelingsplan.

En konstant kamp om dominans i en forhandling skader en relation, men brugen af objektive og fair principper beskytter relationen – både mellem lodsejerne og kommunen og mellem lodsejerne indbyrdes.

Undersøgelsen viste, at hverken kommunerne, planlæggerne eller lodsejerne forventede vanskeligheder med hensyn til kriterierne for forhandlingerne. Ingen, med henvisning til gennemsnit, forventede problemer med magtanvendelse, viljestyrke og pres.

**Hvad nu, hvis en af parterne er mere magtfuld end den anden?** Hvilken mening giver det at tale om behov, interesser og principper, hvis den ene part er langt stærkere end den anden? Hvilken mening giver det at deltage i en jordfordeling, hvis kommunen alligevel bare kan ekspropriere? – og hvilken mening giver det for kommunen, at rekvirere en jordfordeling, når de ingen indflydelse har på forhandlingerne om køb, salg og bytte lodsejerne imellem.

I enhver forhandling eksisterer en virkelighed, som ikke kan ændres. I forhold til

magt kan en forhandling ikke stille andet op end 1) at beskytte enhver mod at indgå aftaler, som de burde afslå og 2) hjælpe parterne med at udnytte deres aktiver bedst muligt, sådan at en aftale opfylder behovene bedst muligt.

Normalt beskytter man sig selv ved at have en «bottom line» – sedlen i lommen med den mindstepris, man er villig til at acceptere. Problemet er bare, at «bottom line»-metoden har store omkostninger. Den begrænser parternes muligheder for at drage nytte af ny viden undervejs i forhandlingen, den virker begrænsende på kreativiteten og så har den tendens til at blive sat for højt. (Fisher og Ury 2012, s.101)

Et alternativ til en «bottom line» er BATFA<sup>1</sup> (Bedste Alternativ Til Forhandlet Aftale). Grunden til overhovedet at gå ind i en forhandling er at skabe et resultat, der er bedre end det alternative resultat, man ville opnå ved ikke at indgå i forhandlingen. Derfor gælder det om at definere sit BATFA – sit bedste alternativ til en forhandlet aftale og sit VATFA<sup>2</sup> (Værste Alternativ Til Forhandlet Aftale). På den måde skabes der klarhed over alternativerne.

BATFA og VATFA er ikke blot et bedre mål end en «bottom line», det har også den fordel, at det er fleksibelt nok til at tillade kreative løsninger i forhandlingen og det står hele tiden klart, hvilken situation, der er alternativet. En landmand, der deltager i en jordfordeling, deltager frivilligt og kan til enhver tid forlade forhandlingerne. For både ham og for kommunen er det relevant, at han kender til BATFA og VATFA, så forhandlingerne ikke forlades på et forkert grundlag.

Undersøgelsen afslørede, at der kunne være tendens til brug af «mindstepriser» og en nærliggende forklaring kan være, at BATFA og VATFA simpelthen ikke er kendte begreber i jordfordelingsforhandlinger.

## 5. Resultaterne – blokeringer

Ved en workshop med deltagelse af to personer fra hver af de tre casekommuner blev kommunerne præsenteret for en model over

1. På engelsk BATNA – Best Alternative To Negotiated Agreement

2. På engelsk WATNA – Worst Alternative To Negotiated Agreement



mulige mål for udfald af en given forhandling: Win-Win, Win-Lose, Lose-Win, Lose-Lose. Der var enighed om, at målet naturligvis var en win-win-løsning og at dette var helt essentielt og en del af selve jordfordelingsmetodens berettigelse.

Kommunerne var også enige om, at deres rolle som facilitator skulle være som rekvirent af jordfordelinger og som part i forhandlingerne. Selve forhandlingerne skulle også fremover varetages af uvildige/eksterne jordfordelingsplanlæggere. Kommunerne ser ikke sig selv i rollen som både part og forhandler. På den baggrund besvarede kommunerne spørgsmålene vedr. blokeringer.

**De intellektuelle blokeringer** centrerer sig særligt om to overordnede emner:

- 1) Jordfordelingen som redskab er kompleks og svær at «sælge»
- 2) Tværfagligheden er svær at håndtere

Ad 1) Jordfordelingen som redskab er kompleks og svær at «sælge»: Der blev givet udtryk for, at en multifunktionel jordfordeling er et komplekst redskab. Det er svært at opnå fuld indsigt, overblik og forståelse for processen. En multifunktionel jordfordeling er et kæmpe projekt og en kompleks forhandling.

Kommunernes medarbejdere finder det i øvrigt svært at sælge «værktøjet» overfor ledere og politikere, når de hverken kan redegøre i detaljer for det endelige mål og slet ikke kan garantere for de endelige resultater.

Konkret i det igangværende jordfordelingsprojekt med Collective Impact, som forandringsagent, blev der udtrykt usikkerhed omkring, hvor de økonomiske midler skal komme fra og hvor meget, der er at gøre med. Kommunerne efterlyste viden om – og indblik i økonomi fremadrettet – hvem der får hvad, hvor meget og hvornår.

Ad 2) Tværfagligheden er svær at håndtere: Kommunerne gav udtryk for, at det tog tid og krævede ressourcer at tænke multifunktionelt, løfte tværfagligheden, nedbryde silotænkning og fremme samarbejdet internt i kommunen. Det virkede for dem – umiddelbart – nemmere og mere overskueligt at løse

en ting ad gangen i stedet for at arbejde multifunktionelt.

**De emotionelle blokeringer** centrerede sig om to overordnede emner:

1. Angst for ikke at kunne levere og
2. usikkerhed omkring egne evner

Ad 1) Angst for ikke at kunne levere: Kommunernes medarbejdere gav udtryk for angst for ikke at kunne levere og præstere gode resultater til slut. De føler, at de som medarbejdere tager en chance og føler sig som soldater i front uden sikkerhed for at overleve.

Ad 2) Usikkerhed omkring egne evner: Kommunernes medarbejdere oplevede også, at der var utryghed i forhold til så stor og uklar en opgave. Folk er forskellige og nogle har det fint med at projektet er abstrakt og ukonkret og udvikler sig hen ad vejen, mens andre ikke kan arbejde med noget så abstrakt og kreativt. Man skal kunne håndtere mange bolde samtidigt og det er svært for nogle.

Med hensyn til den tredje og sidste kategori, **de personlige blokeringer**, gav kommunerne udtryk for, at det i det konkrete projekt, hvor budbringeren er Collective Impact, er problematisk, at det er en fond med egen politisk dagsorden. Kommunerne var usikre på, hvordan/om det kunne begrænse mulighederne. I den virkelighed, hvor de multifunktionelle jordfordelinger rulles ud over landet i et større setup vil budbringeren antageligt være den lovgivende magt og i så fald vil dette problem være løst.

## 6. Refleksioner over resultatet

Det var iøjnefaldende, at lodejerne scorede nærmere den behovsbaserede forhandling end de to andre grupper. En forklaring herpå kan måske findes i kulturen. Den behovsbaserede forhandlingsmetode fordrer nemlig fleksibilitet og kreativitet. Min ide er, at kommunerne befinder sig i en hierarkisk kultur og lodsejerne i en ad hoc kultur med plads til fleksibilitet, kreativitet og innovation. Lodsejerne er visionære entreprenørty-

per i deres jobfunktion, mens de kommunalt ansatte er organisatorer og koordinatore. Dette bakkes op af Esben Munk Sørensen's beskrivelse af bureaukraten (Sørensen 1987 s.210) og hans argumentation for, hvorfor planlægning skal foregå decentralt. Min beskrivelse af kulturen følger Quinn og Camerons model for Competing Values Framework (Cameron 2006 s.46)

Med et fugleperspektiv på blokeringerne, synes der at tegne sig et billede af, at de på en eller anden måde relaterer sig til «samskabelse». Intellektuelt kan det være svært at opnå fuldt overblik over – og indblik i jordfordelings proces, delaftaler og mulige resultater og den interne tværfaglighed er svært at håndtere. Begge dele giver anledning til emotionelle blokeringer i form af angst og utryghed.

Resultatet giver god mening og det bakkes op af forskning på området. I bogen «På Tværs» (Digmann 2016) fra 2016, skrevet af fem forskere indenfor tværfaglig samskabelse i det offentlige, står der blandt andet: «Hvis vi kunne genopfinde den offentlige sektor, ville vi nok gøre os umage for at gøre samarbejde på tværs af sektorer så ubesværet som muligt.» I bogen beskrives det med udgangspunkt i socialforvaltningerne, hvor svært det er, at arbejde på tværs og sikre f.eks. børns trivsel selvom alle vil det bedste. Der er talrige barrierer som specialisering, modsatrettede incitamentsstrukturer og konfliktende lovgivninger.

Jeg gik til denne opgave med en undren over, hvorfor metoden «multifunktionelle jordfordelinger», som jeg skrev en Ph.D. om for 15 år siden (Mouritsen 2003), endnu ikke var mere udbredt. Det viser sig, at forhandlingsmetoden måske nok trænger til en finpudsning, men set fra de faciliterende parter side, er det ikke de centrale jordfordelingsforhandlinger, som jordfordelingsplanlæggeren står for, der blokerer. I stedet er det i højere grad håndteringen af de interne forhandlinger/tværfagligheden i kommunerne, der er den virkelige blokering for at kunne facilitere en multifunktionel jordfordeling. Embedsmænd er forvaltere, der er trænet i et hierarkisk system og det harmonerer dårligt med samskabelse, hvor der kun er bordender til stede.

Det beskrives måske bedst som et rolleparadoks mellem to forskellige diskurser, hvor den enkelte medarbejder kan føle sig splittet mellem:

Skal jeg være kreativ – eller – skal jeg være tro mod min egen faglighed

Skal jeg tage en chance – eller – skal jeg satse på det sikre

Skal jeg forny mig – eller – skal jeg forblive stabil

Skal jeg gøre noget som den første – eller – skal jeg gøre det sikre

Medarbejderne i kommunerne beskrev på workshoppen, hvordan der nærmest var tale om to forskellige typer af mennesker; Den innovative og tværfaglige generalist kontra den stabile og fagligt stolte medarbejder. Her beskrevet med mine ord ud fra det, der blev sagt på workshoppen og ud fra paradokseldelesteterminologien. Den ene mennesketype har et udadventt og fleksibelt fokus og den anden mennesketype har et indadventt og stabilt fokus.

## 7. Anbefalinger til videre forskning

En multifunktionel jordfordeling med anvendelse af en behovsbaseret forhandling er alternativet til frivillige støtteordninger, lokalplanlægning uden garanti for realisering eller i yderste konsekvens en ekspropriation, hvis der kan skaffes hjemmel hertil. Ingen af alternativerne indeholder samme dynamik, mulighed for win-win og mulighed for inddragelse af flersidige hensyn som en multifunktionel jordfordeling. Bagsiden er, at en multifunktionel jordfordeling er et komplekst værktøj, som kræver både intellektuel viden, emotionelt mod og personlig tillid at kaste sig ud i.

Set i lyset af, at en jordfordeling med reference til Watkins 7 parametre kan karakteriseres som en kompleks forhandling og set i lyset af, at kommunerne ønsker at basere forhandlingerne på den behovsbaserede forhandlingsmetode med det formål at opnå en win-win-løsning, vil det være en fordel at fastholde den klare adskillelse mellem kommunen som «part» og jordfordelingsplanlæggeren som «forhandler». Årsagen er, at det er

essentielt for den behovsbaserede forhandlingsmetode, at menneske og problem holdes adskilt (Fisher og Ury 2012, s.19). I en jordfordelingsforhandling vil der kunne opstå egentlige konflikter, hvor parterne ikke selv evner at holde fokus på bolden/problemet. I disse situationer må en neutral tredje part træde til for at fremme muligheden for en win-win-løsning. Jordfordelingsplanlæggeren er den professionelle «garant» herfor. Det følger direkte af konflikthåndteringslitteraturen (Monberg 2012, s.22) og det bakkes op af tidligere forskning af Esben Munk Sørensen (Sørensen 1987). Sørensen anbefaler således også en adskillelse af den centrale styring og den decentrale planlægning. Sørensen skriver bl.a. «*Det kan antages, at en ændret formalisering af planlægningsprocessen over imod en øget hierarkisk organisering.... vil bureaukratisere planlægningsprocessen i væsentlig grad.*» og «*Organisationsklimaet umiddelbart omkring planlægningen fordrer en engageret forhandlingsindsats, hvor løsningen 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 øjeblikkestemninger i det lokale lodsejermiljø kan blokere for forhandlingsløsninger.*» (Sørensen 1987, s.211-212). Sørensen mener dermed, at kommunal håndtering af planlægningen vil reducere muligheden for en optimal løsning og dette stemmer med forhandlingsteorien, idet der er og bør være tale om behovsbaserede forhandlinger. Det betyder videre, at kommunerne i et setup som det nuværende særligt bør koncentrere sig om:

Før rekvirering af en jordfordelingsplanlægger

- a) Internt – at håndtere behovet for kendskab til jordfordeling internt i kommunen,
- b) Eksternt – at sikre sig at betingelserne for jordmobilitet er tilstede

Efter rekvirering af en jordfordelingsplanlægger

- c) Internt – at håndtere de interne forhandlinger og tværfagligheden i kommunen
- d) Eksternt – at agere part i forhandlingerne og forventningsafstemme med jordforde-

lingsplanlæggerne/være garant for at forhandlings-spillereglerne holdes

Ad a) *Internt – håndtere behovet for kendskab til jordfordeling internt i kommunen:* Behovet for kendskab internt i kommunen blev fremhævet som en blokering på flere niveauer. Dels som et konkret intellektuelt kendskab til værktøjet og dels som en icebreaker for den angst, som de ansatte kunne føle, når de gik foran og dermed tog en chance. Der ville ikke være samme emotionelle blokeringer såfremt ønsket om jordfordeling i højere grad kom fra direktøren og kommunalbestyrelsen. Det vil sige, at alle de nødvendige, ligestillede «bordender»/parter må kende til værktøjet samtidig med, at der qua den hierarkiske kultur behøves opbakning hos ledelsen. De etiske retningslinjer, som jeg anbefaler udarbejdet til sikring af win-win-løsningen under punkt «d» herunder, kan også medvirke til bedre intellektuel forståelse af selve jordfordelingens værdisæt.

Ad b) *Eksternt – sikre sig at betingelserne for jordmobilitet er tilstede:* Kommunerne nævnte ikke jordmobilitet, da det ikke oplevedes som en blokering i de tre case-kommuner. Det er imidlertid tidligere påvist af Esben Munk Sørensen m.fl., at jordmobilitet er en forudsætning, hvorfor jeg vælger at medtage punktet her for fuldstændighedens skyld.

Ad c) *Internt – håndtere de interne forhandlinger og tværfagligheden i kommunen:* Undersøgelsen af blokeringer i kommunen afslørede, at der var meget fokus på håndtering af den interne proces og medarbejdernes svar tydede på en splittelse mellem to forskellige paradigmer, hvilket gav sig udslag i emotionelle blokeringer som f.eks. angst overfor at gå foran og tage en chance i en kultur, der historisk set er hierarkisk og stabil. Min anbefaling er, at sætte ord og begreber på paradokserne og de to forskellige diskurser med udgangspunkt i Competing Values-modellen (Cameron 2006). Det er en teori-model, der tager udgangspunkt i, at succesfulde organisationer formår at balancere i modsatrettede krav. Organisationerne er klar over, at de aldrig finder balancen en

gang for alle, men må holde den afhængigt af forholdene.

Ad d) *Eksternt – agere part i forhandlingerne og forventningsafstemme med jordfordelingsplanlæggerne/være garant for at forhandlings-spillereglerne holdes*: Kommunerne ønsker en win-win-løsning mellem parterne; kommunen og den enkelte lodsejer, og dette vil i en struktureret og strategisk setup forudsætte en forhandlingsmetode, der kaldes «interest based negotiation», som jeg i dansk kontekst har valgt at kalde behovsbaseret forhandling. Min anbefaling går på, at forventningsafstemme spillereglerne, hvilket f.eks. kan ske gennem udarbejdelsen af etiske retningslinjer ala dem, der bruges ved mediationer.

Set i lyset af den opgave, som kommunerne forventes at løfte i forhold til at facilitere en rullende landsdækkende jordfordeling vil det være nødvendigt at fortsætte yderligere forskning og have fokus på håndteringen af kommunernes interne forhandlinger og samspillet med jordfordelingsplanlæggeren, idet der kan konstateres både væsentlig blokering og et behov for optimering af forhandlingsmetoden og inddragelse af relevant viden fra forhandlingslitteraturen. En strategi, der skaber mulighed for rullende, landsdækkende jordfordelinger baseret på frivillighed risikerer ellers at strande på oversete kulturelt betingede blokeringer på organisations- og individniveau.

## Referencer:

- Collective Impact (2016) Samarbejdsplan for gennemførelse af multifunktionel jordfordeling – November 2016 – april 2017. Version 7. november 2016.
- Watkins, M. (2003) Analyzing Complex Negotiations. Harvard Business School.
- Lov om Jordfordeling. Lbk nr 31 af 4.1.2017.
- Monberg, T. (2002). To vindere – mediation som positiv konfliktløsning. L&R Business.
- Monberg, T. (2006). Konflikt håndtering. Børsens Forlag.
- Fisher, R. (2014). Introduktion til Forandring Uden Hovedbrud (oversat af Bjarke Nielsen og Christian Harpelund). Findes på «<http://softskills.dk/wp-content/uploads/2014/11/Forandring-Uden-Hovedbrud-DK-v1-02-DK.pdf>». Set 29. juni 2017.
- Cameron, K. S. and Quinn, R. E. (2006). *Diagnosis and Changing Organizational Culture*. Jossey-Bass.
- Digmann, A. et al. (2016). *På Tværs – Grænseskrydsende ledelse og samarbejde*. Gyldendal Business.
- 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.
- Mouritsen, A. K. M. (2003). *Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab: en bæredygtig løsning for både landbrug, miljø og kulturmiljø*. Aalborg Universitetsforlag.