

SLU Sveriges lantbruksuniversitet

Axel 4 – utvärdering av Leader

För mer information kontakta:
Cecilia Waldenström 018-67 18 12
E-post: cecilia.waldenström@sol.slu.se

November 2010
Sveriges lantbruksuniversitet
NL- fakulteten och Institutionen för ekonomi
750 07 Uppsala
018 – 67 10 00

FÖRORD

Den här rapporten presenterar utvärderingen av axel 4 och åtgärd 341. Uppdraget att hålla i denna del av utvärderingen gavs till mig av professor Ewa Rabinowicz som är projektledare för hela utvärderingen. Både omfattningen av uppdraget och frågornas karaktär gjorde det emellertid nödvändigt att vara ett team som arbetade, funderade och skrev tillsammans. Gruppen har bestått av Cecilia Waldenström (SLU) och Kjell Hansen (SLU) som arbetat med alla delar av utvärderingen, Lars Larsson (Umeå Universitet) som medverkat i fallstudierna och i sammanskrivningen av rapporten. Anna Olsson (SLU) gjorde de statistiska beräkningarna. Josefin Egerlid och Gunilla Meurling hjälpte till med enkätutskicken.

Vi är väl medvetna om att första halvan av programperioden till stor del handlat om att starta verksamheten i LAG-grupper, på Leaderkontor och länsstyrelser. Det innebar bl. a. att det material vi kunnat få från Jordbruksverket delvis varit knapphändigt. Dessutom gick frågor som: *"Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?"* inte att svara på enbart med hjälp av indikatorer och statistik. Vi har därför samlat in underlag genom enkäter, intervjuer och fallstudier. Vi har också tagit tillfället i akt att presentera och få synpunkter på vårt arbete i olika sammanhang.

Utvärderingen bygger på bidrag från alla er som tagit er tid till att svara på enkäter, intervjuats eller gett oss synpunkter. Det gäller framför allt projektägare, LAG-ordföranden, verksamhetsledare och tjänstemän på länsstyrelserna. Stor tack till er alla, och särskilt till er som tog emot oss i samband med fallstudierna. Särskilt tack också till Börje Karlsson, Beata Allen och Johan Fors på Jordbruksverket som försett oss med underlag från Jordbruksverkets databaser och uppföljningar. Tack också till referensgruppen vars synpunkter har bidragit till rapporten.

Uppsala, 1 november 2010

Cecilia Waldenström

Forskarassistent och koordinator för utvärderingen av axel 4

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	5
EXECUTIVE SUMMARY	10
1 ÅTGÄRD 41 – LEADER	16
1.1 Beskrivning av åtgärden, budget och interventionslogik	16
1.2 Interventionslogik: Leader som metod	18
1.3 Tidigare Leaderprogram i Sverige	21
1.4 Erfarenheter från tidigare utvärderingar	22
<i>Sammanfattning av utvärderingar och uppföljningar</i>	30
1.5 Underlag och metod	32
REFERENSER	36
2 ÅTGÄRD 341 – KOMPETENS- OCH INFORMATIONSSATSER FÖR FÖRBEREDELSE OCH GENOMFÖRANDE AV LOKALA UTVECKLINGSSTRATEGIER	39
2.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall.	39
<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	40
<i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	41
2.2 Utvärderingsfrågorna	44
<i>Studier om livskvalitet</i>	46
<i>En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang</i>	46
<i>Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet</i>	47
2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar	47
2.4 Underlag och metod	48
<i>Att besvara utvärderingsfrågorna</i>	48
2.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	49
<i>Fråga 1: Hur har insatserna ökat landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta, utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling?</i>	49
<i>Fråga 2. Hur har insatserna bidragit till att stärka de regionala banden och öka synergieffekterna mellan olika åtgärder som riktar sig till landbygdsekonomin och till landsbygdsbefolkningen i vidare bemärkelse?</i>	59
<i>Fråga 3. Hur har insatserna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?</i>	60
2.6 Slutsatser angående stödets effekter	65
2.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt	65
<i>Inom pågående programperiod</i>	65
<i>På längre sikt</i>	66
2.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	67
REFERENSER	69

3	ÅTGÄRD 411, 412, 412 – GENOMFÖRA LOKALA UTVECKLINGSSTRATEGIER	73
3.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik <i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	73 76
3.2	Utvärderingsfrågorna	77
3.3	Resultat – svar på utvärderingsfrågorna <i>Fråga 1: Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?</i> <i>Tre centrala dilemman</i> <i>Fråga 2: Hur har Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling?</i> <i>Fråga 3. Hur har Leaderdimensionen bidragit till att införa sektorsövergripande metoder och främja samarbete för att genomföra landsbygdsutvecklingsprogrammen?</i> <i>Fråga 4: Hur har Leaderdimensionen bidragit till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3?</i>	79 79 98 100 106 111
3.4	Slutsatser angående stödets effekter	116
3.5	Förslag till justeringar på kort och lång sikt <i>Inom pågående programperiod</i> <i>På längre sikt</i>	118 118 119
3.6	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	123
	REFERENSER	126
4	ÅTGÄRD 421 – GENOMFÖRA SAMARBETSPROJEKT	128
4.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik <i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	128 131
4.2	Utvärderingsfrågorna	132
4.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	133
4.4	Underlag och metod	133
4.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna <i>Fråga 1. Hur har stödet bidragit till att främja samarbete och uppmuntra till utbyten av framgångsrika metoder?</i> <i>Fråga 2. Hur har samarbetsprojekten och/eller utbytena av framgångsrika metoder med utgångspunkt från Leaderdimensionen bidragit till att målen för en eller flera av de tre övriga axlarna nås i högre grad?</i>	134 134 134 134
4.6	Slutsatser angående stödets effekter	138
4.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt <i>Inom pågående programperiod</i> <i>På längre sikt</i>	139 139 139
4.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	140
	REFERENSER	142
5	ÅTGÄRD 431 – DRIFTSKOSTNAD FÖR LAG SAMT INFORMATIONS- OCH ANIMATIONSINSATSER	144

5.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	144
	<i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	145
5.2	Utvärderingsfrågorna	146
5.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	147
5.4	Underlag och metod	147
	<i>Att besvara utvärderingsfrågorna</i>	148
5.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	148
	<i>Fråga 1. Hur har stödet ökat de lokala aktionsgruppernas och andra berörda parter möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna?</i>	148
	<i>Fråga 2. Hur har stödet bidragit till att öka möjligheterna att genomföra Leader</i>	157
5.6	Slutsatser angående stödets effekter	159
5.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	159
	<i>Inom pågående programperiod</i>	159
	<i>På längre sikt</i>	159
5.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	160
	REFERENSER	162

Sammanfattning

Axel 4 är en tvärgående axel där det tidigare gemenskapsinitiativet Leader förts in som metod i Landsbygdsprogrammet. Leader ska medverka till Landsbygdsprogrammets övergripande mål och att målen för axlarna 1, 2 och 3 uppnås samt bidra till ett bättre styre på landsbygden och till att landsbygdens inneboende utvecklingspotential stärks.

Som metod karaktäriseras Leader av en territoriell ansats, d.v.s. insatserna genomförs i avgränsade geografiska områden. Metoden bygger också på att ett bättre styre på landsbygden kan uppnås genom offentlig sektors samverkan med privat och ideell sektor. Centralt i metoden är att lokala partnerskap med representanter för de tre sektorerna, s.k. LAG-grupper (Local Action Groups), beslutar om projektmedel utifrån lokalt framtagna strategier som bygger på områdenas specifika förutsättningar och behov. Genom en betoning på kapacitetsuppbyggande arbetssätt ska Leader vidare bidra till att stödja landsbygdernas inneboende utvecklingspotential. Arbetet ska därför präglas av underifrånperspektiv, lokal förankring, nätverkande, samverkan, horisontell integration av insatser, sektoröverskridande arbetssätt och lärande.

Genomförandet av Leader sker i tre åtgärder i axel 4: *Genomförande av lokala utvecklingsstrategier* (411, 412, 413), *Samarbete* (421), samt *Driftskostnader för LAG-grupperna samt informations- och animationsinsatser* (431). Informationsinsatser för att stödja bildandet av LAG-grupper föregick etableringen av Leader genom åtgärden *Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier* (341) i axel 3. Bedömningen av Leader omfattar samliga dessa åtgärder.

Åtgärderna i axel 4 omfattar tillsammans 7 procent av Landsbygdsprogrammets budget. Budgeten för åtgärderna inom axel 4 visas i tabell 1.1 nedan. Där framgår att Leader främst förväntas bidra till målen i axel 3. Programmets fördelning av Leaders budget över axlar och åtgärder ska även avspeglas i LAG-gruppernas budgetar.

Tabell 1.1: Budget för åtgärderna inom axel 4

	Summa off SEK	Procent av axelns budget
411 Leader axel 1	69 983 764	4,21
412 Leader axel 2	326 398 502	19,63
413 Leader axel 3	863 531 783	51,95
421 Samarbete	69 999 993	4,21
431 Drift	332 478 512	20,00
	1 662 392 554	100,00

Källa: Data från Jordbruksverket

Utvärderingen bygger på enkäter till projektägare, handläggare vid länsstyrelser, verksamhetsledare och LAG-ordföranden samt på fallstudier i tre Leaderområden.

Åtgärd 341 – Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier

Målet för åtgärd 341 var att stödja tillämpningen av Leadermetoden som en del av Landsbygdsprogrammet. Stödet gick till bildandet av LAG-grupper, formering av Leaderområden och utveckling av lokala strategier. Stödet bidrog till bildandet av 63 LAG-grupper och Leaderområden som idag i stort sett täcker hela Sveriges landsbygd. I relation till indikatorerna har åtgärden varit mycket framgångsrik. I relation till utvärderingsfrågan om i vad mån åtgärden bidrar till att *genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling* efter det att områdena etablerats är utfallet mer tveksamt. Det är inte ovanligt att LAG-medlemmar är dåligt insatta i Leadermetoden och den egna strategin, som de ofta inte var med och tog fram. Finansieringsmodellen för Leader har inneburit att områdena har mycket skilda ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten.

Inom pågående programperiod rekommenderas fortsatta insatser för att konsolidera partnerskapen. På sikt bör Leaderområdena bildas utifrån utvecklingsrelaterade kriterier och först därefter få centralt fördelade basresurser i relation till områdets utvecklingsförutsättningar. Detta anknyter till rekommendationerna för Åtgärd 431 nedan.

Åtgärd 411, 412, 413 – Genomföra lokala utvecklingsstrategier

Åtgärden avser genomförandet av de lokala strategierna och projektverksamheten. Beteckningarna 411, 412 och 413 avser de axlar i Landsbygdsprogrammet som projekt hänförs till. Av tabell 1.1 framgick att man förutsätter att Leader främst ska verka i anslutning till axel 3. Projektverksamheten har kommit olika långt i de olika områdena, vilket främst beror på att LAG-grupper bildats vid olika tidpunkt. Under våren 2010 har verksamheten tagit fart.

Utvärderingsfrågan hur Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden besvaras delvis genom en analys av den horisontella aspekten av bättre styre, dvs. hur partnerskapen fungerar, deras legitimitet och arbete. I enlighet med analysen av åtgärd 341 visar utvärderingen att det finns brister, men mycket tyder på att partnerskapen har goda förutsättningar att utveckla ett bättre styre. Vad gäller den vertikala aspekten av bättre styre, dvs. det administrativa sammanhang som LAG verkar inom, pekar analysen däremot på kontraproduktiva effekter. Den administrativa hanteringen, de detaljerade redovisningskraven och verktyg som inte är anpassade till verksamheten uppmärksammas. En utbredd känsla av att bli misstrodd av myndigheterna riskerar att hämma genomförandet av de politiska målen och på sikt att urholka den sociala tilliten i verksamheten.

Utvärderingsfrågan om i vad mån Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling besvaras med att förutsättningar för detta finns, främst i och med att underifrånperspektivet betonas på alla nivåer. Detta har tydliga genomslag i projektverksamheten. Svaren på frågan om Leaderdimensionens bidrag till sektorsövergripande metoder i Landsbygdsprogrammet och att främja samarbete pekar på att åtgärden bidrar till samverkan, men att projektägare inte kopplar detta till Leader i någon högre grad. Sektorövergripande metoder är vanliga men kan uppmärksammas mer. Vad gäller bidragen till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3 är det tydligt att man hittills haft svårt att utveckla projekt inom axel 1 och 2. Detta kan delvis bero på att den mobiliserande karaktären i axel 3 varit viktig i början av

programmet, men också att den sektoriella ansatsen i axel 1 är svår att foga in i Leader.

Utvärderingen föreslår att det administrativa systemet i högre grad bör präglas av målstyrning i kombination med att LAG på sikt får ökat ansvar för projektadministration med Jordbruksverket som enda administrerande myndighet. Samtidigt bör olika modeller för utbyte mellan LAG och regionalt relevanta utvecklingsorgan utformas. Ytterligare rekommendationer för att stärka Leaders bidrag till landsbygdens inneboende utvecklingspotential är att 1) återinföra fokus på innovativitet, 2) öppna för att LAG ska kunna arbeta med företagsstöd, samt 3) att LAG även ska kunna samarbeta med aktörer knutna till större tätorter. Slutligen föreslås att projektens allokering till programmets axlar 1-3 ersätts med indikatorer för målområden som anknyter till dessa. I konsekvens med förslaget om ökad målstyrning föreslås två nivåer av indikatorer, där den ena nivån bygger på de lokala strategierna och den andra på nationella prioriteringar.

Åtgärd 421 – Genomföra samarbetsprojekt

Åtgärdens mål är att samtliga LAG-grupper ska delta i samarbetsprojekt, interregionalt inom landet eller transnationellt. Motivet är att samarbete ger erfarenheter som kan leda till nya och effektivare metoder och idéer för utvecklingen inom det egna området. Mycket få projekt har beviljats och inga har avslutats. Troliga orsaker till att stödet inte använts mer hittills är, förutom att många områden är tämligen nya och i ett tidigt skede av verksamheten, att det upplevs som administrativt krångligt och att det är tidskrävande att utveckla projekt. De projekt som genomförts visar att åtgärden använts för samverkan kring specifika frågor (som t ex unga), och till gemensamma projekt som stäcker sig över en geografisk yta t ex destinationer, leder osv. Det är inte ovanligt att en annan part än LAG initierar och driver projekt. Landsbygdsnätverket bör fortsätta ge exempel på möjliga samverkansprojekt och att skapa mötesplatser för utveckling av gemensamma projekt. Lärande och erfarenhetsutbyte bör betonas i projekten. Om man på allvar vill uppmuntra till samverkan bör åtgärdens möjliga andel av budgeten höjas och admi-

nistrationen förenklas. Nationell samverkan kan även integreras i åtgärd 411-413.

Åtgärd 431 – Driftskostnader för LAG samt informations- och animationsinsatser

Åtgärden syftar till att finansiera driften av Leaderkontorens och LAG-gruppernas arbete. Stödets bidrag till LAG-gruppernas möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna skiljer sig åt. Skillnaderna mellan grupper hänger samman med den fördelning som beskrevs i åtgärd 341. Vissa grupper har mycket små medel för att driva verksamheten, vilket försvårar axelns genomförande.

En arbetsgrupp bör tillsättas som utvecklar en modell för fördelning av resurser inför nästa programperiod som tar större hänsyn till variationen mellan svenska landsbygders utvecklingsförutsättningar. LAG-grupper med mycket begränsad driftsbudget bör få förstärkning redan under inrevarande programperiod. På sikt föreslås att alla grupper får en grundresurs om 1 tjänst för driften av Leader.

Balans mellan åtgärder

Utvärderingen föreslår på sikt att medel för åtgärd 431 *Driftskostnader för LAG samt informations- och animationsinsatser* till del avsätts per LAG-grupp och inte proportionellt till upparbetade projektmedel i åtgärderna 411, 412 och 413 respektive 421. På sikt föreslås också att den maximala andelen av budgeten som kan användas inom 421 höjs. Nationell samverkan kan även integreras i 411, 412 och 413.

Executive summary

Axis 4 is a horizontal axis in which the former Commission initiative LEADER has been introduced as an approach in the Rural Development Programme. LEADER is intended to contribute to the overall objectives of the rural development programme, to achieving the targets of Axis 1, 2 and 3, to contribute to better governance in rural areas and to support endogenous development in rural areas.

LEADER is characterised by a territorial approach, i.e. measures are carried out in distinct geographical areas. LEADER is intended to contribute to better governance in rural areas through public sector collaboration with the private sector and civil society. Local partnerships, so called Local Action Groups (LAG), in which representatives from these sectors participate, are therefore central to the LEADER method. The LAGs make decisions on project funding based on local strategies that are constructed according to the conditions and needs of the area. LEADER is also intended to mobilise the endogenous development potential of rural areas, which involves an emphasis on a capacity building approach. The work is expected to be imbued with a bottom-up perspective, local embedding, networking, cooperation, horizontal integration of measures, multisectoral approaches and learning.

LEADER is implemented through three measures in Axis 4: *Implementing local development strategies* (411, 412, and 413), *Implementing cooperation projects* (421), and *Running the local action group, acquiring skills and animating the territory* (431). Prior skills development to support the creation of LAG ahead of the establishment of LEADER was achieved through the measure *Skills acquisition and animation measure with a view to preparing and implementing a local development strategy* (341) in axis 3. This evaluation of LEADER covers all these measures. The measures in axis 4 together comprise 7% of the Rural Development Programme's budget. The budget for the measures within axis 4 is shown in Table 1:1, which shows that LEADER is primarily expected to contribute to the objectives of axis 3. The programme's allocation of the LEADER budget across axes and measures is also intended to be reflected in the LAG budgets.

Table 1:1. Budget for the measures within axis 4

	Total, SEK	Percentage of axis budget
411 LEADER axis 1	69 983 764	4.21
412 LEADER axis 2	326 398 502	19.63
413 LEADER axis 3	863 531 783	51.95
421 Cooperation	69 999 993	4.21
431 Running costs	332 478 512	20.00
	1 662 392 554	100.00

Source: Data from Swedish Board of Agriculture

This evaluation was based on a survey of project owners, staff at county administrative boards, LEADER staff and LAG chairpersons, and on case studies in three LEADER areas.

Measure 341 – Skills acquisition and animation measure with a view to preparing and implementing a local development strategy

The objective of measure 341 was to support the creation of LAGs, the formation of LEADER areas and the development of local strategies. The measure contributed to the creation of 63 LEADER areas, which cover practically all rural areas in Sweden. In relation to indicators, the supported activities have been very successful. In relation to the evaluation question regarding the extent to which the supported activities have contributed to *implementing local development strategies and measures for rural development* after establishment of the areas, the outcome is more uncertain. It is not uncommon for LAG members to be poorly acquainted with the LEADER approach and the group's local strategy, which they were often not involved in formulating. The funding model for LEADER has resulted in the areas having widely different economic circumstances for carrying out their activities.

Within the programme period, continuing efforts to consolidate the partnerships are recommended. In the longer term, LEADER areas should be formed on the basis of development-related criteria and only then receive centrally allocated base resources in relation to the criteria. This is related to the recommendations for measure 431 given below.

Measures 411, 412, 413 – Implementing local development strategies

The measure relates to the implementation of local development strategies and project activities. The codes 411, 412 and 413 refer to the axis in the rural development programme to which each project relates. As Table 1.1 shows, it is assumed that LEADER will mainly work in relation to axis 3. Project activities have progressed to varying extents in the different areas, mainly owing to the LAGs being created at different times. During spring 2010 the pace of these activities increased.

The question on how LEADER has contributed to better governance in rural areas is answered partly by an analysis of the horizontal aspect of governance, i.e. how the partnerships are functioning, their legitimacy and work. As with the analysis of measure 341, the evaluation showed that there are certain shortcomings, but there is much to indicate that the partnerships have good scope to improve governance. As regards the vertical aspect of better governance, i.e. the administrative context within which the LAGs operate, the analysis shows counterproductive effects. An administrative process, detailed reporting requirements and tools that are not suited to the activities attract comment. The widespread feeling of being mistrusted by authorities risks hampering the implementation of the political objectives and undermining social trust in the activities.

Regarding the evaluation question on the contributions to endogenous development in rural areas, the answer is that the conditions for this exist, mainly through the bottom-up perspective being emphasised at all levels. This has had a clear impact on the project activities. As regards the question of how the LEADER approach has contributed to introducing multisectoral approaches and to promoting collaboration, there are indications that the measures have contributed, but project owners do not relate this to LEADER to any major degree. Multisectoral methods are not uncommon, but could be given more attention. As regards the contribution to the priorities in axis 1, 2 and 3, it appears to have been difficult to develop projects within axis 1 and 2, which may be partly due to the mobilising character of axis 3 being important at the begin-

ning of the programme, but also to the sectorial approach in axis 1 being difficult to fit into LEADER.

It is suggested that the administrative system should be more characterised by management by objectives and LAGs given increased responsibility for project administration, with the Swedish Board of Agriculture as the single administrative authority. At the same time, models for exchanges between LAGs and regionally relevant development bodies should be drawn up. Additional recommendations to increase the contribution of LEADER to mobilising the endogenous developmental potential of rural areas are to: 1) reintroduce a focus on innovation; 2) allow LAG to work with business support; and 3) allow LAG to cooperate with actors associated with major conurbations. Finally, it is proposed that the project allocation to the programme's axis 1-3 be replaced by indicators for target areas that are linked to these. As a consequence of the proposal for management by objectives, two levels of indicators are suggested, one level based on local strategies and the other on national priorities.

Measure 421 – Implementing cooperation projects

The objective of this measure is for all LAGs to participate in cooperation projects, interregionally within Sweden or transnationally. The underlying motive is to generate experiences that can lead to new, more efficient methods and ideas for development within the local area. Very few projects have been approved and none have been completed. Probable reasons are, apart from many areas being in early stages of development, that it is regarded as complex in administrative terms and time-consuming to develop cooperation projects. The projects that have been implemented show that the measures have been used for cooperation on specific issues (for example the young), or for joint projects that cover a particular geographical area, e.g. destinations, walks, etc. It is not uncommon for a party other than LAG to initiate and run projects. The rural development network should continue to provide examples of potential cooperation projects and to create meeting places for developing joint projects. Learning and exchanges of experiences should be emphasised in the projects. If there is serious intent to encourage cooperation projects, this measure's potential share of the budget should be in-

creased. Interregional projects could potentially be integrated into 411-413.

Measure 431 – Running the local action group, acquiring skills and animating the territory

This measure aims to fund the running of the LEADER office and the work of the LAGs. The support has contributed to increasing the capacity of LAG to implement local development strategies to a varying extent. The differences between groups relate to the allocation described in measure 341. Some groups have very little means for running the activities, something which hampers the implementation of axis 4

A working group should be appointed to develop a model for allocation of resources before the next programme period that takes account of the variations in development conditions between rural areas in Sweden. LAGs with very limited operating budgets should be given additional funding even within the current programme period. In the longer term, it is proposed that all groups be given the base resource of 1 post for running LEADER.

Balance between measures

The evaluation suggests that in the long run means for measure 431 *Running the local action group, acquiring skills and animating the territory* partly should be allocated per LAG and not in proportion to projects means in measures 411, 412 and 413, and 421. In the long run it is also suggested that the part the budget possible to use for cooperation in 421 should be increased. Interregional project may also be integrated in measure 411, 412 and 413.

1

Åtgärd 41 – Leader

Rättslig grund: Artikel 61-65 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt artikel 37-39 och punkt 5.3.4.1 i bilaga 2 till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Axel 4 är en tvärgående axel som bygger på Leader som arbetssätt. Genomförandet av Leader sker genom tre åtgärder i axel 4: *Genomförande av lokala utvecklingsstrategier* (411, 412, 413), *Samarbete* (421), samt *Driftskostnader för LAG-grupperna samt informations- och animationsinsatser* (431). Informationsinsatser för att stödja bildandet av LAG-grupper föregick av naturliga skäl etableringen av Leader och stöddes genom åtgärden *Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier* (341) i axel 3. En samlad bedömning av Leader omfattar samliga dessa åtgärder. Därför behandlas åtgärd 341 i samband med axel 4 i denna del av utvärderingen.

Detta inledande kapitel omfattar den övergripande budgeten för axel 4 samt gemensamma avsnitt för de följande kapitlen. Det gäller Leadermetodens interventionslogik, erfarenheter från tidigare utvärderingar av Leader samt beskrivningen av de underlag och metoder vi arbetat med i utvärderingen.

1.1 Beskrivning av åtgärden, budget och interventionslogik

Det övergripande målet för hela axel 4 är främja ett effektivt genomförande av landsbygdsprogrammet genom det mervärde som följer av lokal förankring, inflytande och samarbete.¹

Å ena sidan motiveras Leader som en del av landsbygdsprogrammet med att Leader är en metod för att mobilisera landsbygdsområdenas egen utvecklingspotential. Programmet ska dra nytta av de värdefulla erfarenheter för lokal förankring och inflytande som utvecklats inom ramen för tidigare Leaderprogram och metoden ska vara tillämpbar i

¹ Referat och citat från Landsbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009.

hela landet. Det bör därmed, menar man, finnas goda möjligheter för privata, ideella och offentliga aktörer på lokal nivå att påverka och ta ansvar för mål, prioriteringar och genomförande av det nya landsbygdsprogrammet. En förutsättning för att metoden ska fungera som betonas är en aktiv medverkan i partnerskapen av såväl näringsliv som kommuner och av lokala, ideella organisationer, som representerar olika intressen och befolkningsgrupper. I programmet betonas även att utvecklingsstrategin ska arbetas fram ur ett underifrånsperspektiv för att på så vis fånga upp lokal kunskap och leda till en helhetssyn på landsbygdens utveckling som sträcker sig över sektorsgränserna. Detta kan ge större förutsättningar för att de åtgärder som genomförs får varaktiga effekter.

Å andra sidan ska Leader förutom att mobilisera landsbygdsområdenas egen utvecklingspotential även medverka dels till att landsbygdsprogrammets övergripande mål, om en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden uppnås, och dels till att målen för en eller flera av axlarna 1, 2 och 3 uppnås. Därutöver ska axel 4 bidra till de nationellt prioriterade utvecklingsområdena 1) Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål, 2) Livsmedelsproduktion med mer värden, 3) Ny varu- och tjänsteproduktion, 4) Kunskaper, innovation och entreprenörskap och 5) Integration av nya grupper och jämställdhet.

Tillsammans ska åtgärderna i axel 4 omfatta ca 7 % av landsbygdsprogrammets budget. I landsbygdsprogrammet förutses att merparten av projekten inom åtgärden kommer att bidra till förverkligande av målen i axel 3 men att beroende på de lokala strategiernas karaktär kan även projekt med inriktning mot axlarna 1 och 2 kan vara relevanta. När landsbygdsprogrammets finansiella tabeller fastställdes innebar det dock att den övergripande fördelningen av budgeten på axel 1, 2 och 3 i Leader skulle avspeglas även på LAG-nivå. Detta läste budgetens fördelning över de olika axlarna för LAG-grupperna. Budgeten för åtgärderna inom Axel 4 i visas i tabell 1.1.

Tabell 1.1: Budget för åtgärderna inom axel 4

	Summa off SEK	Procent av axelns budget
411 Leader axel 1	69 983 764	4,21
412 Leader axel 2	326 398 502	19,63
413 Leader axel 3	863 531 783	51,95
421 Samarbete	69 999 993	4,21
431 Drift	332 478 512	20,00
	1 662 392 554	100,00

Källa: Data från Jordbruksverket

1.2 Interventionslogik: Leader som metod

Som metod för landsbygdsutveckling lanserades Leader ursprungligen av Europeiska Kommissionen. Det första Leaderprogrammet, LEADER I, startade 1991. Det följdes av LEADER II (1995-1999) och Leader+ (2000-2006). Under dessa perioder var Leader ett fristående program, ett s.k. gemenskapsinitiativ, för landsbygdsutveckling som syftade till att utveckla såväl landsbygdspolitiska arbetssätt som arbetssätt på projektnivå.

Leaderprogrammen hade vissa särdrag som kännetecknar Leader som en metod för landsbygdsutveckling. Flera av utvärderingsfrågorna för åtgärderna i axel 4 samt även för åtgärd 341 anknyter till dessa särdrag. Programmen byggde på en *territoriell*, snarare än en sektoriell, ansats, där insatserna skulle gälla avgränsade geografiska områden och bygga på dessa områdens specifika förutsättningar. Genom att främja nätverkande, samverkan och horisontell integration av insatser skulle områdenas utvecklingspotential stärkas. *Underifrånperspektivet och den lokala förankringen* betonades. Programmen skulle präglas av ett aktivt deltagande av lokala organisationer och intressen i såväl planering och beslutsfattande som i projektverksamhet. *Lokala partnerskap* skulle föra samman aktörer med olika intressen och erfarenheter i gemensamma verksamheter. Framförallt ville man främja *sektorsövergripande samverkan* med aktörer från den offentliga, ideella och privata sektorn. Leader skulle bygga

på *decentraliserat beslutsfattande och finansiering* av insatser. En viktig del av programmen var därför att lokala trepartnerskap (Local Action Groups/LAG-grupper) beslutade om fördelning av projektmedel utifrån en lokalt framtagen utvecklingsstrategi.

Leader skulle även bidra till erfarenhetsutbyte och lärande, och som en del av detta skulle man aktivt arbeta med att stödja lokalt *nätverkande* och *transnationell samverkan*. *Innovation* var ytterligare ett kännetecken. Programmet förväntades både leda till, och aktivt verka för, att nya arbetssätt och nya initiativ infördes i utvecklingsarbetet. Experimentella och lärande sammanhang skulle utvecklas där man kunde dra nytta av varandras erfarenheter. "Modellvärde" och "överförbarhet" av metoder och erfarenheter betonades.

Det fanns därmed två huvudsakliga sätt genom vilka Leader skulle bidra till utveckling. Å ena sidan var det genom de medel som gick till projekten och genom verksamheterna i projekten. Å andra sidan var det genom de relationer, det lärande och det lokala engagemang som Leader som metod skulle främja. Leader skulle både mobilisera och stärka den lokala utvecklingspotentialen. Detta skulle prägla arbetet med att ta fram de lokala strategierna, arbetet i projekten och i LAG.

Interventionslogiken för Leader bygger på forskning om politisk styrning och om samband mellan ekonomisk utveckling, socialt kapital och lärande. Vad gäller politisk styrning anknyter Leader till den förändring i synen på statens roll i utvecklingspolitik som på engelska betecknas med begreppet 'governance' och som växte fram under senare delen av 1900-talet (se t ex Hix 1998, Stoker 1998, Scott 2004). Begreppet belyser att statens roll ändras genom att dess makt delegeras vertikalt såväl som horisontellt. Den vertikala delegationen innebär uppåt att internationella och mellanstatliga institutioner får större betydelse, i det här fallet till EU. Nedåt innebär den att regionala och lokala nivåer får större ansvar och befogenheter, i det här fallet LAG-gruppen. Den horisontella delegationen innebär en ökad samverkan med och ökat inflytande för aktörer från privat sektor och från civilsamhället. LAG-grupperna är ett exempel på de slag av partsammansatta partnerskap som alltmer vuxit fram inom

utvecklingspolitiska satsningar de senaste decennierna. Termen "good governance" har fått stort inflytande i utvecklingspolitiska sammanhang och avser just detta att andra samhällsliga aktörer involveras politikens utformning och genomförande. Vi återkommer till detta begrepp i avsnittet nedan om utvärderingsfrågorna för åtgärd 411,412 och 413.

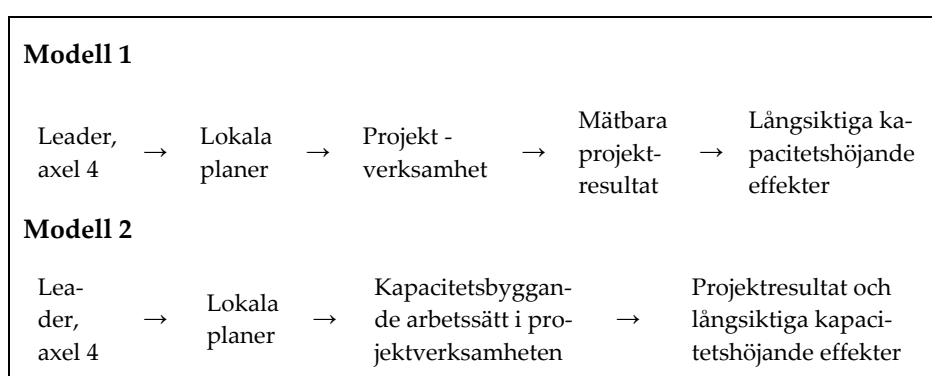
Med betoningen på nätverkande och samverkan anknyter Leadermetoden även till forskningen om socialt kapital och om nätverkandets betydelse för ekonomisk utveckling (se t ex Putnam 1993, Woolcock 1998, Flora & Flora 2008) och för företagsutveckling (Johannisson, 2000). Inriktningen på lärande och erfarenhetsutbyte i Leader kan också ses mot bakgrund av regionalekonomiska synsätt om t ex lärande regioner (Maskell 2001) och om vikten av lärande inom ramen för utvecklingspolitiska satsningar (Ray 2000, Valve 2003, High & Nemes 2007).

Slutligen bygger Leader även på den forskning om s.k. 'endogen utveckling' som lyft fram landsbygdsområdets inneboende potential samt betydelsen av regionala historiska, kulturella och ekonomiska sammanhang för utveckling. Denna forskning har visat att liknande näringar framgångsrikt utvecklats på olika sätt i skilda landsbygdsområden inom Europa (se Ploeg vd & Dijk v1995, Terluin 2003). Begreppet 'endogen utveckling' har diskuterats i relation till 'exogen utveckling', som då betecknar utveckling som sporrats av strömlinjeformade initiativ och styrmedel uppifrån såväl som utifrån (se även Shucksmith 2010). I endogen utveckling ligger fokus på de relationer och synergier som utvecklas inom ett geografiskt avgränsat område. Det innebär en territoriell ansats som utgår från områdets förutsättningar i bred bemärkelse.

I figur 1:1 nedan visas två olika modeller för hur man kan tänka sig att långsiktiga kapacitetshöjande effekter kan nås genom projektverksamhet. Modell 1 i figuren avspeglar en policymodell vars interventionslogik bygger på att det är de projektresultat som kan mätas i kvantitativt mätbara indikatorer som i slutändan skapar utveckling. Modell 2 i figuren anknyter till Leader som metod och till en interventionslogik där man sätter arbetet med att stärka landsbygders inneboende potential i centrum. I den modellen är dels förmågan att etablera kapacitetsbyggande

arbetsätt i projekten, som t ex nytänkande, sektorsamverkan, underifrånperspektiv, lokal förankring och nätverk, dels förmågan att etablera projekten i relevanta sammanhang som bygger en långsiktig utvecklingspotential.

Figur 1.1: Två perspektiv på utveckling inom Leader



Källa: Waldenström & Larsson 2010

1.3 Tidigare Leaderprogram i Sverige

Sverige medverkade i LEADER II och Leader+. Under bägge perioderna skedde en urvalsprocedur där ansökningar om att etablera Leaderområden lämnades in till den dåvarande förvaltningsmyndigheten, Glesbygdverket, och 12 områden av drygt 30 ansökningar valdes ut. Under LEADER II omfattade programmet hela Sverige, under Leader+ var de fyra nordligaste länen uteslutna. Fyra Leaderområden var med, i stort sett med samma geografiska utbredning, under bägge perioderna. Under bägge perioderna hade LAG-grupperna ansvar för rekvisitioner och utbetalning av hela stödbeloppet, dvs. både medel från EU och den nationella medfinansieringen. Jordbruksverket hade dock myndighetsansvar och LAG sände rekvisitionerna till Jordbruksverket som granskade dem. Om de godkändes betalade Jordbruksverket ut beloppet till LAG som sin tur betalade ut det till projektägarna. Kortfattat kan man beskriva LEADER II med att betoningen låg på mobilisering under det att Leader+ öppnade för en tematisering av områdenas strategier.

1.4 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Detta avsnitt bygger på dels på tre slututvärderingar som gjordes av LEADER II. Det är slututvärderingen på EU-nivå (Österreichisches Institut für Raumplanung 2003) samt de två utvärderingar som gjordes i Sverige: *Slutlig utvärdering av Leader II mål 5b* (Glesbygdsverket 2001a) och *Slutlig utvärdering Leader II mål 6* (Glesbygdsverket 2001b). I och med att slututvärderingen av Leader+ på EU-nivå är inte klar och att det inte föreligger någon svensk slututvärdering av Leader + bygger avsnittet dels även på *Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige* (Glesbygdsverket 2004), *Uppdatering av halvtidsutvärderingen av Leader+ i Sverige* (Glesbygdsverket 2005) samt på en studie som följde upp frågan om Leader som metod för att stödja landsbygders långsiktiga utvecklingsförutsättningar och som byggde på erfarenheter från Leader+ (Waldenström & Larsson, kommande 2010).

EU:s slututvärdering av LEADER II

I slututvärderingen av LEADER II på EU-nivå konstaterades att Leader bidragit till hållbara utvecklingsprocesser på lokal nivå bl.a. genom att synergier och samverkan i lokala värdekedjor skapats. Genom att ansvar lämnats över till lokala partnerskap hade nya länkar mellan lokala aktörer och överordnade politiska nivåer skapats, liksom mellan privata, ideella och offentliga verksamheter. Programmet mobiliserade ideellt arbete för utveckling och passade väl för småskaliga verksamheter. Det bidrog därmed till lokal kapacitetsuppbyggnad och integrerade miljömässiga hänsyn med social och ekonomisk utveckling på strategiska sätt. Det hade dessutom en positiv effekt för såväl sysselsättning (även om det var svårt att kvantifiera) som för antalet besökare och för lokal produktion. Därmed bidrog det även till inkomster och till lokala företagens investeringar. Genom att kvinnor var väl representerade i LAG-grupperna och även arbetade vid kontoren med mobilisering och projektstöd, bidrog programmet även till jämställdhet och till att kvinnors frågor och behov togs tillvara i projekten. I den mån det fanns representanter för jordbrukssektorn med i LAG, bidrog LEADER II även till diversifieringen och utvecklingen av lantbruket. I och med att Leader stödde mindre projekt, var av mer experimentell karaktär och vände sig till bredare grupper som t ex den ideella sektorn och landsbygdens

kvinnor, uppfattades det som komplementärt till andra strukturfondsprogram.

Utvärderingen var med andra ord mycket positiv vad gällde Leader som metod. Det man särskilt tog upp var att *den territoriella ansatsen* bidragit till ett mer effektivt utnyttjande av lokala resurser. Man påpekade dock att möjligheterna att översätta de strategiska planerna till ett effektivt system för att besluta om projekt varit en svag punkt. Det gällde framför allt när partnerskapen saknat gemensamma visioner eller syn på sin roll och sina åtaganden, och där det saknats utrymme för att föra en dialog om detta.

Underifrån-perspektivet innebar att nya grupper kunnat nås som vanligen inte nås av mer strömlinjeformade program. I vad mån detta skedde berodde dock på partnerskapets sammansättning, personalens kompetens och deras arbete med mobilisering, samt vilket stöd man fått från de lokala politiska sammanhangen och på kontinuiteten i finansieringen.

Utvärderingen menade också att *partnerskapen* som bildades under LEADER II spelade stor roll genom att fungera som platser för förhandlingar om, och samverkan kring, lokal utveckling. I och med att de blivit noder för kollektivt lärande om den lokala utvecklingen blev även frågan om deras kontinuitet och framtid viktiga för de lokala aktörerna. Många partnerskap utvecklades till permanenta organisationer för lokal utveckling som fanns kvar efter programperioden.

Slututvärderingen pekade vidare på att frågor om innovation och sektorsöverskridande samverkan uppfattats som mindre väsentligt av aktörerna och även varit områden där man lyckats sämre. *Innovation* tolkades pragmatiskt som 'något nytt i området'. Programmet och metoden uppfattades emellertid i sig som innovativa. Utvärderarna såg detta som en viktig förändring i synsätt, som innebar att man uppfattade att det innovativa låg i den lokala potentialen snarare än något som kunde tillföras utifrån. Utvärderarna påpekade dock att innovativ utveckling kräver tid och stödande sammanhang, därför föreslog man särskilda åtgärder för att främja experimentella projekt.

Sektorsövergripande samverkan fungerade bättre i partnerskap med erfarenheter av samverkan. Förhållanden som försvårade samverkan över sektorsgränser var dels vissa finansiärers sektoriella strukturer och stöd-systemens utformning, dels avsaknaden av samverkanskultur i den lokala samhället. Visioner om sektorsöverskridande samverkan saknades på många håll och man betonade vikten av LAG:s sektoröverskridande sammansättning. Utvärderarna betonade att mötet mellan dynamiska entreprenörer underifrån och flexibla, lösningsinriktade administratörer uppifrån, var centralt för att få tillstånd sektorssamverkan. Man föreslog insatser för nätverkande, utbildning och kompetenshöjande åtgärder för att föra samman dessa grupper.

Även *nätverkandet* fungerade bättre i mer etablerade och erfarna partnerskap samt på mer dynamiska och diversifierade landsbygder. Genom nätverkande hade resultaten av territoriellt inriktade insatserna och ekonomisk samverkan mellan lokala aktörer, konsoliderats. Det hade också bidragit till att föra in expertis på rätt nivåer i verksamheterna och till att sprida erfarenheter mellan områden. För att stödja nätverkande även i områden där det inte fungerat så bra, föreslog man mer medel till efterfrågestyrt nätverkande inriktat på gemensamt lärande över vissa teman och stöd till samverkan mellan Leaderområden som låg nära varandra. Den *transnationella samverkan* som var en åtgärd i programmet hade nämligen inte fungerat som avsett, återigen framför allt inte för nya områden. Åtgärden hade varit för ambitiös. Det hade varit enklare och mer användbart för grupperna att utveckla kontakterna med andra grupper i närområdet, något som skett, dock utan finansiering via programmet.

Sammanfattningsvis pekade man bland annat på att följande faktorer motverkade programmets genomslag: tungrodd beslutsgång och administrativa strukturer som undergrävde LAG-gruppernas autonomi, för litet interaktion mellan nyckelaktörer i det administrativa systemet, sektoriella barriärer för en territoriell ansats, lokala beslutsfattare som mistrodde underifrånsperspektivet, svaga LAG-grupper som dåligt representerade lokala intressen, bristande stöd för lokala grupper framförallt i

början samt bristande lokalt ledarskap. Tiden för Leader II var också väl kort, särskilt som det tagit tid att komma igång med programmet.

Slututvärderingen på EU-nivå föreslog bland annat medfinansiering av permanenta lokala partnerskap. Ett genomsnittligt LAG, för 30-70 000 invånare, borde då ha en budget där minst 25 procent skulle gå till ledning, administration, tekniskt stöd, handledning och mobilisering. Man räknade med ganska stora belopp för man ansåg samtidigt att det krävdes ca 3-4 personer på varje kontor. De administrativa systemen borde förenklas över hela kedjan och gemensamma regelverk borde medge viss flexibilitet för nationella, regionala och lokala förhållanden. Hanteringen av ekonomin borde decentraliseras, och regionerna borde tillhandahålla stöd och utbildning för att hantera detta på lokal nivå. Därutöver föreslog man att frågor om lärande borde hanteras åtskilt från utvärderingen av programmets effekter. Man föreslog t.ex. fokusgrupper på LAG- och programnivå, vägledningar för självutvärdering som stöd för ett kontinuerligt lärande och att de regionala nätverken borde få bättre möjligheter att arbeta med dessa frågor. Effektutvärdering borde däremot ske några år efter det att programmen avslutats.

De svenska slututvärderingarna av Leader II

De svenska slututvärderingarna av Leader II präglades av stora svårigheter vad gällde underlagsmaterialet. Data som skulle rapporterats in saknades, var ofullständiga, för sent inrapporterade, rapporterades efter bristfälliga indikatorer (som dessutom var bristfälligt definierade), projektens slutrapporter var översiktliga och med bristande koppling till relevanta mål och övrig information som samlats in var anekdotisk och saknade koppling till målgrupperna. Följaktligen arbetade utvärderarna med en bred palett av metoder för att skapa en förståelse av resultatuppfyllelsen.

Den finansiella omfattningen av Leader var i linje med målsättningarna för programmet som helhet för båda programmen, d.v.s. för både LEADER II inom Mål 5b och inom Mål 6. Vad gäller omfattning och inriktning så var utfallet bäst när det gäller arbetstillfällen, även om inte målet nåddes, för 5b-områdena. Resultaten i övrigt fick inte den inriktning som var ambitionen. För programmet i mål 6 var resultatuppfyllelsen

sen än svagare, men med tanke på bristerna i dataunderlaget konstaterade utvärderarna att det inte var meningsfullt att försöka säga något om den operativa träffbilden.

Liksom konstaterats på EU-nivå, påpekade utvärderarna att man inte lyckades lyfta den innovativa ansatsen i de svenska programmen. Näringslivet var svårt att engagera i Leader, medan kommuner och ideell sektor varit aktiva och pådrivande. Tillsammans med ett tydligt underifrånperspektiv och förstärkt samverkan med kommunerna stärktes dock byanivån. Erfarenhetsspridning och de horisontella målen hade inte varit framträdande, även om kvinnor varit aktiva i högre utsträckning än i andra utvecklingsprogram.

Analysen av LEADER II ledde fram till ett antal rekommendationer som i huvudsak syftade till att *stärka de experimentella aspekterna* av Leader. De övergripande rekommendationerna gällde bland annat att det *innovativa uppdraget behövde målstyras* med kvalitativa mål och indikatorer på samtliga nivåer, samtidigt som kvantitativa mål borde utformas för att stödja den kvalitativa måluppfyllelsen. *Programmets förankring hos berörda aktörer från övervakningskommitté till LAG behövde stärkas*. Som grundförutsättningar för genomförande av program av Leaders karaktär betonades att *personalbehovet måste vara tillräckligt på alla nivåer* och att *administrativa system och rutiner bör vara på plats* så att aktörerna som genomför programmet inte behöver ägna tid åt det. Programperiodens längd bör också vara tillräcklig för att genomförandet ska kunna ske och få effekt.

Halvtidsutvärderingen av Leader+ i Sverige

Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige (Glesbygdsverket 2004) visade att den övergripande bilden av genomförandet av Leader+ efter första halvan av perioden var tillfredsställande. Partnerskap och organisation fungerade tillfredsställande och i den mån en halvtidsutvärdering kunde säga något om måluppfyllelse så var LAG-grupperna på god väg, särskilt när det gällde sysselsättning och natur- och kulturarv.

Utvärderarna beskrev vad de uppfattade som de viktigaste komponenterna i Leader+. LAG:s uppdrag som experimentverkstad var då avgö-

rande. De skulle betona innovativitet i projekt och arbetssätt, de vunna erfarenheterna skulle generaliseras och spridas till andra landsbygdsområden. Det finns, menade man, en balansgång att gå mellan att leverera utveckling här och nu, och att bidra till metodutveckling på längre sikt. För att stimulera innovation och erfarenhetsspridning bedömde utvärderarna att frihet i tolkningen av Leaders reglementen var av större värde än ökad styrning från de centrala instanserna. Utbytet av erfarenheter fick gärna utvecklas bortom Leaderområdena till andra landsbygdsaktörer på den lokala och regionala nivån. Ju mer innovation och lärande, desto viktigare var det med det fokus på spridning.

Utvärderarna hade en rad förslag och rekommendationer. Det gällde dels *förenklningar av det administrativa systemet*. Här menade utvärderarna att verifikationskraven var alltför omfattande. Man efterlyste också bättre kontinuitet i arbetet med rekvisitioner hos Jordbruksverket och föreslog även en minskad och bättre samordnad rapporteringsplikt för LAG. Dels gällde det att *LAG borde höja ambitionsnivån när det gällde innovativiteten i projekten* och föreslog tydligare *direktiv om hur indikatorer och mål ska mätas*. Förslagen handlade också om olika sätt att *sprida erfarenheter från Leader+*. Man föreslog t ex en tankesmedja för spridning av erfarenheter från Leader+ och från det framgångsrika arbetet med partnerskapen och att tematiska erfarenhetsdagar kring viktiga frågor borde arrangeras. I likhet med slututvärderingarna av Leader II, frågade man också efter mer av *kvalitativa metoder och indikatorer*. Detta hänger samman, menade man, med den komplexitet som en territoriell ansats medför och med den experimentella ansatsen

Uppdateringen av halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige

Uppdateringen som gjordes av halvtidsutvärderingen (Glesbygdsverket 2005) pekade på att resultaten för Leader+ sammantaget var positiva. Målet om nya arbetstillfällen skulle antagligen nås inom programperioden, liksom målen nya samarbetskonstellationer/nätverk och antal deltagare i utbildningsinsatser. Leader hade bidragit till lokal mobilisering och i vissa fall påtagligen även till utveckling och tillväxt.

Några av de förslag och rekommendationer som utvärderaren tog upp var att startsträckan för Leader+ varit för lång, något som lett till förseningar av hela programmet. *Inför den kommande perioden var det därför viktigt med tydliga startrutiner.* Man uppmuntrade till ökad inrapportering till STINS för att på så vis motverka kanslipersonalens "trötthet" över rapportinlämnande och besvarande av enkäter. Man uppmuntrade också till ökad rekvisitionstakt och till en förstärkning av Jordbruksverkets personalresurser för att hantera rekvisitionerna.

Även om inriktningen på sysselsättningsskapande projekt hade ökat sedan halvtidvärderingen ville utvärderaren att *sysselsättningsfrämjande insatser och kommersiellt överförbara* projektidéer skulle få en något höjd prioritet. Innovativitet borde också prioriteras högre. Vad gällde de *horisontella målen* om jämställdhet och integration pekade på att måluppfyllelsen kunde bli svag, men också att de fått varierande prioritet i de olika Leaderområdena. Kvinnor var väl representerade i LAG såväl som i projekten och det fanns ungdomsrepresentanter i varje LAG. Ett problem som uppmärksammades var dock att mångfalden av mål inom programmet kunde bidra till bristande fokus för insatserna.

Leader beskrevs som ett strategiskt verktyg för att skapa delaktighet och sammanhållning på landsbygden och som ett program där fokus ligger på utvecklingsprocesser. Samtidigt påpekade man att LAG - medlemmars egen kunskap om Leader delvis tycktes ha brister. Utvärderaren föreslog därför *aktiviteter för att öka kunskapen om Leadermetoden* i allmänhet och Leader i ett regionalt utvecklingsperspektiv i synnerhet, både för LAG-medlemmar och för andra aktörer som berördes av Leader. Strategiska insatser behövdes för att sprida kunskap om de unika delarna inom Leadermetoden; beslutande partnerskap, underifrånperspektiv och geografiskt avgränsad utvecklingsplan. *Riktade utvärderingar eller forskningsinsatser* borde också stimuleras inom områden som t ex uppföljning av gruppernas projektgenomförande inom vissa temaområden eller projektens storlek.

Uppföljning av Leaders förmåga att skapa effekter på sikt

På uppdrag av Glesbygdsverket genomfördes våren 2008 en studie av vilka långsiktiga effekter man kan förvänta sig av Leader, utifrån erfarenheterna i Leader+ (Waldenström & Larsson, kommande 2010). Studien behandlar frågan om hur Leader kan bidra till långsiktighet. Samtliga verksamhetsledare i Leader+ och en representant för en kommun som varit med i respektive LAG intervjuades. Själva utfallet av Leader+ har alltså inte mätts i studien. Det var frågan om hur och på vilka sätt långsiktiga effekter kan ha uppstått som stod i fokus. De två olika modeller för hur man kan tänka sig att långsiktiga kapacitetshöjande effekter kan nås genom projektverksamhet som beskrevs i figur 1.1 ovan, utvecklades inom ramen för denna studie.

På basis av intervjuerna kunde man urskilja tre olika typer av projektsultat:

- Resultat och effekter som är kopplade till projektens och programmets kvantitativt mätbara målsättningar.
- Verksamheter och arbetssätt som startar nya utvecklingsprocesser och initiativ.
- Lärande och kunskap, samverkan och relationer, lokal organisering och inbäddning av projektverksamheter i lokala sammanhang.

I bästa fall ryms alla tre aspekterna i projekten, men både verksamhetsledare och kommunrepresentanter ansåg att för långsiktighet är de två senare typerna av effekter mest relevanta. I flera områden hade man därför gjort egna slutrapporter eller kartläggningar av den här typen av utfall. Att bara använda de mätbara indikatorerna gav inte hela sanningen, menade man.

För att få till stånd de långsiktiga effekterna var den lokala förankringen avgörande enligt de intervjuade. Projekten måste ha aktivt stöd från de aktörer i närområdet som berörs av det och som kan bidra med resurser

av olika slag. Det är genom deras engagemang som projektets resultat kan tas tillvara, vare sig handlar om att verksamheten ska kunna fortsätta eller att de relationer och det lärande som utvecklats under projekttiden kan bidra till att den lokala utvecklingskapaciteten höjs. Förankringen sker bäst genom ett omsorgsfullt förberedelsearbete där idéer tydliggörs, medaktörer inkluderas och görs delaktiga, och att en plan utarbetas för tiden efter projektavslut. Med tanke på Leaders målgrupp var det också många som betonade värdet av administrativt stöd till projektledare och projektägare. Många projektägare i Leader är ovana, och genom den närvaro och kompetens som personalen på Leaderkontoren kunde erbjuda stärktes många projekt. Genomgående handlade framgångsfaktorerna om att på bästa sätt etablera och använda sig av relevanta nätverk.

Sammanfattning av utvärderingar och uppföljningar

Utvärderingarna var överlag positiva till Leader som metod. Några områden som återkom i utvärderingarna som viktiga att uppmärksamma var dock:

1. Att den *innovativa och experimentella aspekten av Leader* borde stärkas. EU:s slututvärdering av Leader pekade på behovet av tid och stödande sammanhang för detta. Den svenska utvärderingen menade att LAG borde höja ambitionsnivån när det gällde innovativiteten i projekten och föreslog tydligare direktiv om hur indikatorer och mål ska mätas kvalitativt. I halvtidsutvärderingen av Leader+ bedömde man att frihet i tolkningen av Leaders reglementen är av större värde än ökad styrning från de centrala instanserna, just som ett sätt stödja innovativiteten.
2. Förenklingar av det *administrativa systemet* och vikten av goda och täta relationer mellan å ena sidan lokala aktörer och handläggare och å andra sidan nyckelpersoner i det administrativa systemet återkommer i samtliga utvärderingar. Förenklingar av beslutsgång, verifikationskrav och rapporteringskrav tas upp, liksom värdet av flexibilitet inom givna ramar, samt att rutiner

är på plats så att aktörerna som genomför programmet snabbt kan komma igång och inte behöver ägna tid åt det.

3. Ett *väldimensionerat system* där personalbehovet är tillräckligt på alla nivåer av programmets genomförande betonas. Vikten av att personalen på Leaderkontoren kan arbeta med mobilisering, projektutveckling och att skapa nätverk återkommer också i utvärderingar och uppföljningar.
4. Vikten av *väl fungerande, väl sammansatta och sektorövergripande beslutande partnerskap*. I EU:s slututvärdering betonas att väl fungerande partnerskap bidrog till mer sektoröverskridande samverkan, att strategierna bättre omsattes till ett effektivt system för att fatta beslut om projekt, och att nätverkande och transnationella projekt fungerade bättre. Partnerskapen undergrävdes av sektoriella barriärer och av lokala beslutsfattare som miss-trodde underifrånperspektivet

I de svenska utvärderingarna av Leader+ bedömdes partnerskapen ha fungerat väl, men att det trots allt krävdes ytterligare insatser för att LAG-medlemmar skulle bli mer förtrogna med Leader som metod för utveckling.

5. *Samverkan över sektorsgränserna* försvårades om LAG inte var väl sammansatt, av sektoriella strukturer och avsaknaden av samverkanskultur i det lokala samhället. Svårigheter att engagera näringslivet i Leader tas upp i vissa utvärderingar.
6. Samtliga utvärderingar tar upp behovet av *uppföljning, lärande och spridning* av resultat och erfarenheter. LAG-grupperna borde mer löpande följa upp hur verksamheten förhåller sig till målen och uppföljningar borde fokusera på programmets huvudmål. Utbytet av erfarenheter bör utvidgas bortom LAG-grupperna till andra landsbygdsaktörer, men också till aktörer på den lokala och regionala nivån. Leaderpersonalens arbete med mobilisering betonas.

7. Vikten av *kvalitativa indikatorer och kvalitativa metoder* för att utvärdera Leader betonades. Målstyrning med kvalitativa mål och indikatorer på samtliga nivåer samtidigt som kvantitativa mål borde utformas för att stödja den kvalitativa måluppfyllelsen.
8. *De horisontella målen* om jämställdhet, integration och miljö har genomgående fått mycket varierande prioritet i de olika Leaderområdena enligt utvärderingarna. Representationen av kvinnor i LAG, som verksamhetsledare och som projektägare har dock varit god och unga har funnits med i LAG som ungdomsrepresentanter.

1.5 Underlag och metod

Underlag och metod för att besvara utvärderingsfrågorna i axel 4 och för åtgärd 341 beskrivs här. Fem grupper av data har legat till grund för att besvara utvärderingsfrågorna.

1. Uppgifter från Jordbruksverkets databaser
2. Postenkäter till projektägare och till handläggare på länsstyrelserna.
3. Webbenkäter till LAG-ordförande och verksamhetsledare
4. Fallstudier i tre Leaderområden (Astrid Lindgrens Hembygd, Västra Skaraborg och Trekom) i olika län (Kalmar, Västra Götaland, Västerbotten). Områdena valdes för att få en variation i förhållanden (mellanbygd, jordbruksbygd och norrländska förhållanden), med hänsyn till tidigare erfarenheter av Leadermetoden i områdena och för att kunna jämföra projektverksamheten i axel 4 och axel 3. Västra Götaland är ett av de län som har flest projekt i axel 3.
5. Ytterligare intervjuer med aktörer inom Leader.

Genom uppgifter ur Jordbruksverkets databas har vi bl.a. fått uppgifter om Leaderområdenas storlek, invånarantal och budget och om projektens inriktning.

Postenkäten till projektägare sändes till alla som hade fått projekt beviljade inom åtgärden under perioden 2007-2009 och som fanns på den adresslista vi fick från Jordbruksverket. Den sändes till 702 projektägare och fick 406 svar och därmed en svarsfrekvens på knappt 60 procent. Frågorna i enkäten avsåg att belysa: 1) Bakgrundsinformation om projektägarna och projekten, 2) Projektägarnas syn på administrationen av stödet och kontakten med myndigheter, 3) Betydelsen av stödet för den verksamhet som projektet syftar till, 4) Projektets betydelse för samverkan och nätverkande, 5) Synen på Leader som metod, och slutligen 6) Projektens inriktning.

Enkäterna till handläggarna gick ut till samtliga länsstyrelser och riktades särskilt till personer som handlägger projekt inom Leader. I de fall länsstyrelsen haft flera handläggare inom samma typ av ärende, har vi bitt en representant besvara frågorna. Svarsfrekvensen var 70 procent, men de är alltså inte representativa för alla handläggare. De ger en bild av hur handläggningen uppfattas av handläggare vid de olika länsstyrelserna. De frågeområden som togs upp gällde 1) Bakgrundfrågor om handläggaren som besvarade enkäten, 2) Länsstyrelsens handläggning av ansökningarna, 3) Hur man upplevde stödet till sig själv som handläggare, 4) Vilka faktorer man ansåg som viktiga vid handläggning av ansökningarna, och slutligen 5) Hur man såg på Leader som verktyg för landsbygdsutveckling.

Webbenkäten till LAG-gruppernas ordförande respektive verksamhetsledare och sändes ut till samtliga Leaderområden. Problem när enkäten lades upp på nätet bidrog antagligen till att svarsfrekvensen blev relativt låg. Av 63 utsända enkäter fick vi svar från 25 LAG-ordföranden, d v s 40 procent och från 38 verksamhetsledare, vilket innebär 60 procents svarsfrekvens.

Under fallstudierna intervjuade vi LAG:s ordförande och verksamhetsledaren i de tre områdena och i ett område även den ekonomiansvariga vid Leaderkontoret. Vi talade med sammanlagt 8 tjänstemän vid de tre länsstyrelserna och 15 projektägare som fått medel inom Leader. Frågeområdena var i stort sett desamma som i enkäterna.

De ytterligare personer som intervjuats har framför allt valts med hänsyn till specifika frågor vi följt upp. Det har lett till ytterligare samtal med 1 LAG-ordförande, 3 verksamhetsledare, 2 LAG-medlemmar och 1 tjänsteman vid en länsstyrelse. Vi har även gjort en gruppintervju med Team landsbygd på Jordbruksverket samt diskuterat utvärderingens frågor vid ett telefonmöte och ett fysiskt möte med samverkansgruppen för ordförande och verksamhetsledare inom Leader. Synpunkter från utvärderingens referensgrupp har också bidragit till utvärderingen.

En erfarenhet som kan dras av arbetet med utvärderingen vad gäller dess metoder är dels att det hade varit önskvärt med större utrymme för intervjuer. Detta gäller i hög grad möjligheten att få tillförlitlig information från offentliga aktörer. En annan erfarenhet är att den webbaserade enkäten inte gav de analysmöjligheter som önskades på grund av hur enkätprogrammet var konstruerat, något som inte var uppenbart när vi valde det. Detta gick inte helt att kompensera.

Referenser

- Flora, C.B. & J. Flora. 2008). *Rural Communities, Legacy and Change*, 3rd edition, Westview Press, Boulder, CO.
- Glesbygdsverket, 2001a Slutlig utvärdering av Leader II mål 5b
- Glesbygdsverket , 2001b Slutlig utvärdering Leader II mål 6
- Glesbygdsverket, 2004 Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige
- Glesbygdsverket, 2005. Uppdatering av halvtidsutvärderingen av Leader+ i Sverige.
- High, C. & Nemes, G. 2007. Social Learning in LEADER: Exogenous, Endogenous and Hybrid Evaluation in Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 47: 2, 103-119.
- Hix, S. 1998. 'The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and its Rival'. *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1, pp. 38–65.
- Johannisson, B. 2000. 'Humankapital och socialt kapital som kraftkällor vid regional utveckling.' Bilaga 13 till den *regionalpolitiska utredningen huvudbetänkande* (SOU 2000:87).
- Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.
- Maskell, P. (ed). 2001. Innovation and learning for competitiveness and regional growth – a policy challenge. Nordregio Report 2001:4, Stockholm
- Ploeg, J. D. van der & Dijk, G. van (eds.). 1995. *Beyond Modernization. The Impact of Endogenous Rural Development*. Van Gorcum. Assen.
- Putnam, Robert D.: Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press 1993
- Ray, C. 2000. The EU LEADER programme: rural development laboratory. *Sociologia Ruralis* 40 (2) 163-172.

Scott, M. 2004. Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme *Journal of Rural Studies* 20 (2004) 49–59

Shucksmith, M. 2010. Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Placer-Shaping in Dif-fused Power Contexts, *Sociologia Ruralis*, Vol 50, Number 1, p.1-14.

Shucksmith, M., Thomson, K. & Roberts, D. 2005. *The CAP and the Regions: Territorial Impact of Common Agricultural Policy*. Oxford Uni-versity Press.

Stoker, G. 1998. Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, Vol. 155: 17-28.

Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

Terluin, I. 2003. Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories, *Journal of Rural Studies*, Vol 19, number 3, p.327-344.

Waldenström, C. & Larsson, L. kommande, 2010. Leader som metod för att stödja landsbygders långsiktiga utvecklingsförutsättningar . Tillväx-tanalys.

Valve, H. 2003. *Social Learning Potentials Provided by EU Rural development Programmes*. Academic dissertation Acta universitatis Tamperensis 918. University of Tampere.

Woolcock, M. 1998. 'Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework', *Theory and Society*, vol. 27, no. 2, pp. 151-208

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR), 2003. Ex-post Evalua-tion of the Community Initiative LEADER II Final Report Volume 1: Main Report

2

Åtgärd 341 – Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier

2.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall.

Målet för åtgärd 341 var att stödja tillämpningen av Leadermetoden som en del av landsbygdsprogrammet². Det skulle ske genom insatser för att stödja bildandet av LAG-grupper, avgränsningen av Leaderområden och utvecklingen av lokala strategier. I programmet betonas särskilt att informations- och animeringsinsatser³ skulle utformas med ledning av "de behov som uttrycks och härleds då Leadermetoden utvecklas och tillämpas" Dels skulle förvaltningsmyndigheten, nätverket för Leader+ och det nya nationella nätverket genomföra informationsaktiviteter. Dels skulle områdesrelaterade aktiviteter för LAG-grupperna under förberedelsefasen finansieras, och det är finansieringen av dessa aktiviteter som denna åtgärd avser. Målgrupperna var de offentliga, privata och ideella intressenter och aktörer som berördes av etablering och genomförande av Leader. Åtgärden avslutades vid utgången av 2009.

Stöd kunde lämnas till kompetensutvecklings- och informationsinsatser som avsåg:

- Studier kring de lokala områden, där det kan komma att bildas/eller redan finns en LAG-grupp
- Åtgärder för spridning av information om området och om den lokala utvecklingsstrategin
- Utbildning för personal som deltar i utarbetandet och genomförandet av en lokal utvecklingsstrategi
- PR-arrangemang och informationsinsatser.

² Referat och citat från Landbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009'.

³ 'Animering' innebär ungefär samma sak som mobilisering men har ett starkare drag av att inspirera.

Interventionslogik och indikatorer

I Landsbygdsprogrammet står att:

”En viktig del i Leadermetodikerna är att mobilisera och etablera samverkan genom brett sammansatta partnerskap inom ett lokalt landsbygdsområde. Därefter ska en lokal utvecklingsstrategi utarbetas för det avgränsade området.”

Interventionslogiken för åtgärden bygger på att riktade kompetensutvecklings- och informationsinsatser är nödvändiga för att både mobilisera partnerskap, informera om Leadermetodens särdrag och säkerställa ett underifrånperspektiv i arbetet. I programmet betonas att det är viktigt att öka medvetenheten om Leader bland landsbygdsbefolkningen och berörda kommuner, organisationer och företag. Därför behövs det i ett inledande skede insatser för att påskynda bildandet av LAG och framtagandet av lokala utvecklingsstrategier.

I en guide för tillämpningen av Leader som axel i lantbruksprogrammet (EAFRD 2007) tar man upp områdets karaktär, partnerskapets sammansättning och den lokala strategins innehåll som tre centrala kriterier för bildandet av områden. Vad gäller områdets karaktär betonar man att Leaderområdena bör hänga samman geografiskt, kulturellt och ekonomiskt och att detta snarare än administrativa gränser ska vara utgångspunkten för områdenas avgränsning. I samband med detta diskuterar man dilemmat mellan å ena sidan att ett stort område kan innebära en större kritisk massa, skalfördelar vad gäller att driva programmet rent administrativt och att området möjligen på så vis bättre överensstämmer med funktionella arbetsmarknadsregioner. Å andra sidan menar man att ju mindre området är, desto lättare är det att öka det lokala deltagandet, bygga lokal identitet och stärka utvecklingskapaciteten genom lokal organisering. Eftersom detta är de huvudsakliga målen för Leader menar man att områdena inte bör vara för stora. Att hitta en bra balans mellan dessa aspekter är en viktig del av medlemsstaternas arbete med att etablera områdena. Indikatorerna för åtgärden framgår av fig. 2.1 nedan. Dessa tar fasta på kvantitativa mått på antal partnerskap, insatser och deltagare.

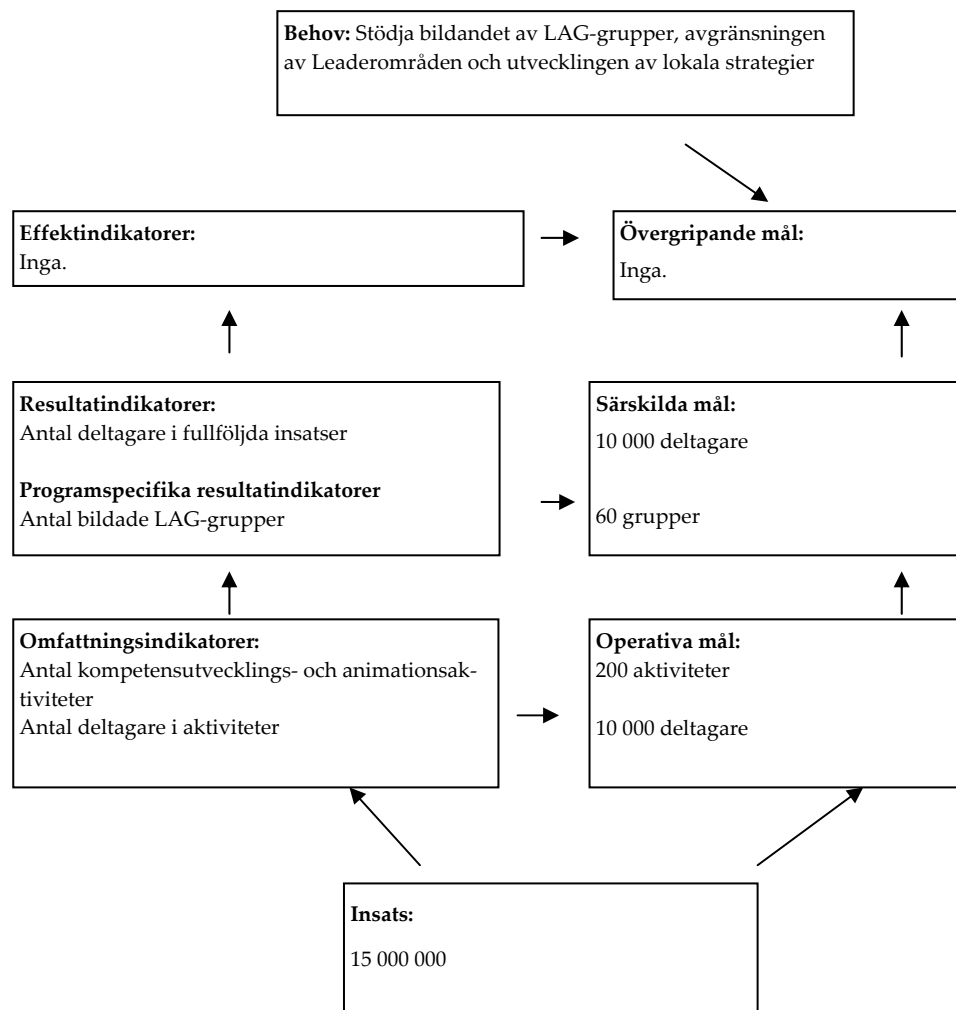


Fig. 2.1 Interventionslogik för åtgärd 341.

Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Under perioden 2007-2009 har 63 lokala partnerskap och Leaderområden etablerats. Mål och utfall för perioden sammanfattas i tabell 2.1 ned-

an. Vad gäller indikatorerna har åtgärden som framgår av tabellen överträffat förväntningarna i programmet framför allt vad gäller antalet aktiviteter och antalet deltagare i dessa.

Tabell 2.1: Mål och utfall för EU-gemensamma och programspecifika indikatorer för perioden 2007-2009

Indikator	Mål 2007-2013*	Utfall 2009*	Utfall Ackumulerat**	Utfall Ackumulerat %***	
Omfattningsindikatorer	Antal kompetensutvecklings- och animationsaktiviteter	200 aktiviteter	24	1 011	505 %
	Antal deltagare i aktiviteter	10 000 deltagare	321	13 527	142 %
Resultatindikatorer	Antal deltagare i fullföljda insatser	10 000 deltagare	321	13 527	142 %
Programspecifik resultatindikator	Antal bildade LAG-grupper	60 grupper	21	63	105 %

Källa: Jordbruksverkets Årsbok 2009

Den första LAG-gruppen bildades i december 2007. Merparten, drygt 40 stycken, bildades under 2008 och resten under 2009. Det innebär att vid utgången av 2009, och halvtidsutvärderingens början hade en tredjedel av grupperna bildats inom det gångna året och ytterligare en tredjedel arbetat i ungefär ett och ett halvt år.

Enligt Jordbruksverkets årsbok 2009 har de allra flesta av de 63 lokala partnerskap som lämnat in ansökningar för att bilda Leaderområden fått del av åtgärdens medel (Jordbruksverket 2010). Huvuddelen av medlen beviljades under 2008. Medlen beviljades av länsstyrelserna till partnerskap och aktiviteter som projektmedel. Den förteckning över projekt vi fått från Jordbruksverket där vilka som var projektägare framgår omfattar 59 projekt och de aktiviteter som redovisas i tabell 2.1 har alltså försiggått inom ramen för sådana projekt. I tabell 2.2 visas de olika slag av projektägare som fått medel samt den genomsnittliga totala finansieringen per projekt, d.v.s. inklusive medfinansiering. Detta ger en bild av den satsning som gjorts på bildandet av LAG.

Tabell 2.2: Projektägare och genomsnittlig total omfattning av projekten i åtgärd 341.

	Länsstyrelse/regionförbund	HS, Companion, SV	Föreningar på regional/kommunal nivå	Kommun	Leaderpartnerskap (Leader+ eller interim)
Projektägare	6	8	6	24	14
Genomsnittlig total finansiering, SEK	800 000	196 275	220 290	230 300	226 200
Högsta belopp	1 300 000	320 000	375 00	508 456	600 000
Lägsta belopp	222 447	104 000	102 000	53 728	55 999

Källa: Egen sammanställning av data från Jordbruksverket

Som framgår av tabell 2.2 gick lite drygt 20 procent av medlen till interim LAG-grupper och LAG-grupper från Leader+, ungefär 40 procent till kommuner. Länsstyrelser, regionalförbund och andra länsvisa organisationer erhöll tillsammans nära 25 procent av medlen och länsbygderåd och liknande organisationer ungefär 10 procent. Tabellen visar också att omfattningen av projekten varierade stort, framför allt mellan de medel som partnerskap och kommuner hade tillgång till. Det allra minsta projektet, 12 000 kr, togs inte med i tabellen eftersom det skulle ha gjort den sammanlagda bilden missvisande.

Den regionala fördelning av projekten varierade, som framgår av tabell 2.3. Tabellen bygger på en förteckning där projektägare inte framgick, utan enbart den administrerande myndigheten, men som omfattade 76 projekt. För vissa län uppges färre projekt än i den förra listan. Ingenting bör alltså inte uppfattas som de definitiva förteckningarna, men bär upp om uppfattning om projektens omfattning, projektägare och som i tabell 2.2 av den regionala fördelningen av insatserna. Som framgår av tabellen utnyttjades åtgärden främst i Västra Götalands län där 11 projekt finansierades. Enligt den lista som anger projektägare drev länsstyrelsen 2 projekt, Hushållningssällskapet och Coompanion 4 projekt, kommuner 2 projekt och LAG-grupper från Leader + också 2 projekt. I Blekinge län stöddes däremot inte bildandet av LAG via åtgärden att döma av de listor vi haft tillgång till.

Tabell 2.3: Projektens fördelning på länsstyrelserna.

Län	Antal projekt	Antal Leaderområden
Västra Götaland	11	9
Västmanland	7	2
Dalarna	6	3
Stockholm	6	2
Norrbottn	5	4
Jämtland	5	4
Uppsala	5	1
Örebro	4	2
Västernorrland	4	4
Västerbotten	3	3
Södermanland	3	3
Jönköping	3	2
Gävleborg	2	2
Värmland	2	3
Halland	2	2
Kalmar	2	3
Skåne	2	8
Östergötland	2	2
Kronoberg	1	2
Gotland	1	1
Blekinge	0	1
Antal	76	63

Källa: Egen sammanställning av data från Jordbruksverket

2.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågorna för åtgärden är:

1. Hur har insatserna ökat landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta, utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling?
2. Hur har insatserna bidragit till att stärka de regionala banden och öka synergieffekterna mellan olika åtgärder som riktar sig till landsbygdsekonomin och till landsbygdsbefolkningen i vidare bemärkelse?

3. Hur har insatserna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Den första frågan avser dels landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta och utveckla lokala strategier, dvs. den uppbyggnadsfas som åtgärdens insatser riktades mot. Dels avser den aktörernas möjligheter att "genomföra strategier och åtgärder för landsbygdsutveckling". Vi tolkar detta som att man frågar efter hur utfallet av åtgärden möjliggör genomförandet av Leader. Detta anknyter till åtgärderna i axel 4 där frågor om genomförandet av Leader tas upp (framförallt åtgärd 431).

Den andra frågan kan möjligtvis tolkas som att den syftar på i vad mån de lokala strategierna anknyter till regionala strategier. Både denna och den tredje frågan kan dock så vitt vi förstå främst besvaras genom en utvärdering av själva projektverksamheten.

Indikatorerna för åtgärd 341 ger inte någon vägledning för att besvara utvärderingsfrågan om i vad mån insatserna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden. 'Livskvalitet' finns inte heller som ett tydligt mål i beskrivningen av åtgärd 341 och har inte operationaliserats på ett sammanhängande sätt inom ramen för regelverk och strategier. Rent logiskt framstår det som problematiskt att fråga om hur insatser som ska göra det lättare att starta upp verksamhet i sig har bidragit till ökad livskvalitet. Man bör fråga sig vems livskvalitet som skulle kunna tänkas höjas direkt via åtgärderna 341. På ett direkt sätt kan de som genom 341 fått olika typer av utredningsuppdrag ha höjt livskvaliteten tillfälligt. I övrigt är åtgärdens inverkan på livskvaliteten att betrakta som indirekt genom att den möjliggör projektverksamhet med inriktning mot ökad livskvalitet.

Vi har därför besvarat frågan på liknande sätt som för åtgärderna 321, 322 och 323, dvs. genom att de som fått projektstöd beviljat inom åtgärden ombads bedöma projektens bidrag till förhållanden som rimligtvis avspeglar livskvalitet. En fördel med detta är att vi genom att tillämpa samma sätt att behandla frågan för samtliga åtgärder, kunnat jämföra i vad mån projekten inom åtgärderna kan bedömas bidra till att höja livs-

kvaliteten på landsbygden. Det innebär dock att vi besvarar frågan genom att bedöma projektens potential för att bidra till ökad livskvalitet, snarare än att söka svaret i vad mån de informationsaktiviteter som finansierats via 341 haft direkta effekter på livskvaliteten.

Studier om livskvalitet

Det finns en hel del studier av livskvalitet som tar sin utgångspunkt i geografiska ansatser, bl.a. genom jämförelser mellan stad och landsbygd. Rena studier av landsbygd är ovanligare och studier som kopplar landsbygdspolitik med livskvalitet tycks saknas. Sammanfattningsvis kan man säga att studier om ett områdes livskvalitet ofta har breda anslag och bygger på en rad indikatorer. I *Second European Quality of Life Survey* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2009) jämförs livskvaliteten mellan EU-länder med hjälp av intervjuer och ett omfattande frågeformulär med 12 olika frågeområden.⁴ I en översiktsartikel över indikatorer för livskvalitet sammanfattas bl a följande sex övergripande områden: 1) ekonomi och sysselsättning, 2) miljö, 3) hälsa, 4) utbildning, 5) delaktighet och utanförskap, samt 6) social organisation (se Massam, 2002: 180). van der Ploegs (2004) förslag vid ett seminarium vid Leader+ observatoriet, att livskvalitet på landsbygder bör studeras i termer av ekologiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt kapital, återkommer i de riktlinjer som för närvarande utarbetas för föreliggande utvärdering (The European Evaluation Network for Rural Development 2010). Livskvalitet operationaliseras alltså vanligen som en kombination av många olika förhållanden där ekonomiska och sociala förhållanden samt frågor om miljön, både som skattningar av förekomsten av föroreningar, ekologisk utarmning såväl som av landskaps eller ortens skönhet, ingår.

En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang

Ytterligare en viktig aspekt att ta hänsyn till vid studier av livskvalitet är att de företeelser som kan tänkas avspegla livskvaliteten har en typiskt inbäddad karaktär. Med det avses att betydelsen av enstaka projekt är

⁴ Health, Employment, Income deprivation, Education, Family, Social participation, Housing, Environment, Transport, Safety, Leisure, Life satisfaction

beroende av de övriga ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. Den inbäddade karaktären av de förhållanden som frågan om livskvalitet avser gör att i vad mån projekt får effekter som påverkar livskvaliteten i bygden beror på samverkan med andra faktorer på de berörda platserna. Frågan är därmed svår att besvara entydigt.

Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet

Många studier av livskvalitet bygger på en kombination av subjektiva skattningar (upplevd livskvalitet) och kvantitativa mått och kartläggningar (se t ex Massan 2002). Å ena sidan betonar man då att livskvalitet hänger samman med hur yttre omständigheter uppfattas och tolkas av den enskilde. Upplevd livskvalitet fokuserar bland annat på sociala relationer, mötesplatsers betydelse, trivsel och liknande företeelser. Å andra sidan kan livskvalitet också studeras som en uppsättning objektivt givna förhållanden. Det är förhållanden som kan ses som förutsättningar för, såväl som resultat av, utveckling (t ex arbetsmarknad, infrastruktur, utbildningssystem, politisk struktur, jämställdhet). Hur dessa förutsättningar värderas och upplevs är viktigt eftersom förekomsten av t ex en affär i en by i sig inte är en garanti för invånarnas livskvalitet, liksom att frånvaron av en affär inte heller med nödvändighet implicerar att livskvaliteten är låg.

2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Någon liknande uppbyggnad av lokala partnerskap för landsbygdsutveckling har inte skett tidigare i Sverige. I de tidigare Leaderprogrammen utsågs områdena genom att ansökningar i form av lokala strategier bedömdes och att 12 områden valdes ut i konkurrens mellan områden. De 12 områden som utsågs startade därmed samtidigt. I slututvärderingen för LEADER II (Glesbygdsverket 2001a och b) betonas dock att det administrativa systemet bör finnas på plats i ett tidigt skede så att aktörerna som genomför programmet inte behöver ägna tid åt det. I halvtidsutvärderingen av Leader + betonas att man bör förstärka erfarenhetsspridningen från Leader, både vad gäller metoden inför nuvarande programperiod och av det framgångsrika arbetet med projekten (Glesbygdsverket 2004). I EU:s slututvärdering av LEADER II betonades

vikten av LAG-gruppernas sammansättning och deras inre arbete som en avgörande faktor för förverkligandet av metoden (Österreichisches Institut für Raumplanung 2003).

2.4 Underlag och metod

Ett metodproblem är att de som nu är aktiva i LAG och som verksamhetsledare inte nödvändigtvis har varit med i processen att initiera området. De som skrev strategierna har heller inte nödvändigtvis fortsatt varit delaktiga i verksamheten. Av de 25 LAG-ordföranden som besvarade enkäten hade bara 8 varit delaktiga i den process som ledde fram till att området bildades. Det har inte varit möjligt att inom ramen för utvärderingen kontakta dem som var med och byggde upp områdena på något systematiskt sätt. I enkäter och intervjuer har vi emellertid fått information om hur uppbyggnaden av Leader skett av dem som var med. De som nu arbetar i områdena har även haft synpunkter på insatsens effekter även om de inte var med under uppbyggnadsfasen.

För övrigt redogörs för metod och underlag i avsnitt 1.5 i föregående kapitel.

Att besvara utvärderingsfrågorna

Den första frågan besvaras dels genom en sammanställning av de bildade områdenas karaktär samt genom analyser av intervju- och enkätsvar. Den andra frågan togs upp i intervjuer med tjänstemän, verksamhetsledare och LAG-ordförande. Den tredje frågan, om insatsen bidrag till att höja livskvaliteten på landsbygden ställdes även för andra åtgärder i axel 3. Vi besvarar frågan på samma sätt här som gjordes för projekten i åtgärderna 321, 322 och 323. Det innebär att vi frågade i enkäten till projektägare inom Leader om i vad mån projektet bidrog till förhållanden som kan anses bidra till att höja livskvaliteten på landsbygden. Dessa områden anknyter till den forskning som redogjordes för tidigare, se tabell 2.4 nedan:

Tabell 2.4: Frågeområden i relation till frågan om livskvalitet.

Frågeområden för att belysa livskvalitet
Lokal service
Lokalt kulturutbud
Lokalt fritidsliv
Situationen för äldre
Barn och ungdomar
Integration och minoriteters ställning
Företagandet i bygden
Antalet arbetstillfällen
Yttre miljö i byn/lokalsamhället
Bevara och uppgradera kulturarvet
Bevara och uppgradera naturarvet
Utbildning och information
Deltagande i lokal utveckling
Samverkan
Inflyttning till landsbygden
Positiv syn på den egna bygden
Stärkt framtidstro
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter

2.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Åtgärden lade alltså grunden för leaderområdenas geografiska indelning, LAG-gruppernas sammansättning och formuleringen av de lokala strategierna. Åtgärden har därför betydelse för förutsättningarna för genomförandet av axel 4.

Fråga 1: Hur har insatserna ökat landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta, utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling?

Ett viktigt förhållande som spelade roll för indelningen av områden var principen för hur medlen till områdena skulle fördelas när de väl bildats. I ett första steg fördelades medel till länen på basis av dess befolkning och i viss mån dess yta. I detta första skede visste man inte hur många Leaderområden som skulle etableras i de olika länen. Därefter gjorde länen egna fördelningar inom sina områden. Det innebar att länen använ-

de sig av olika nyckeltal vid fördelningen av medel till Leaderområdena och att medelstillelningen per invånare därmed skiljer sig åt. I inledningsskedet fick maximalt 15 procent av den totala upparbetade budgeten användas för administration och genomförande av Leader (åtgärd 431). Detta påverkade processen runt bildningen av områden. För att kunna finansiera ett välfungerande Leaderkontor krävdes en tämligen omfattande budget. Det sattes även ett övre gränsvärde på befolkning till 100 000. Tätorter med mer än 20 000 invånare fick inte inkluderas i området, men man kunde välja att sänka denna tröskel för tätort. Dessa förhållanden bidrog till processen runt bildandet och till avvägningen mellan å ena sidan kritisk massa och skalfördelar och å andra sidan områdets lokala förutsättningar, dess identitet och hur pass väl det hänger samman ekonomisk och kulturellt.

För att få en kritisk massa behövde områdena i första hand ha en relativt stor befolkning. Tabell 2.5 visar att mer än hälften av områdena har mer än 60 000 invånare. Samtidigt finns det några områden som har mycket få invånare. Alla i gruppen med 20 000 eller färre invånare ligger dock runt 17-18 000, förutom Åres Gröna Dalar som utmärker sig med knappt 9 000 invånare.

Tabell 2.5: Befolkning per Leaderområde

Antal invånare inkl tätorter max 20 000	0	20 001	40 001	60 001	80 001
	-20 000	-40 000	-60 000	-80 000	-100 000
Antal områden	6	8	16	16	17

Källa: Egen sammanställning av information från Jordbruksverket

Den totala offentliga budgeten per område framgår av tabell 2.6. Den visar att hälften av grupperna har mer än 30 miljoner kronor i total offentlig budget.

Tabell 2.6: Total offentlig budget per LAG-grupp

Total offentlig budget, mkr	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-56	95,3
Antal LAG-grupper	1	7	19	12	14	9	1

Källa: Egen sammanställning av information från Jordbruksverket

Tendensen är att glest bebyggda områden haft en tendens att bli territoriellt sett mycket stora. Som framgår av tabell 2.7 är hälften av områdena upp till 5 000 km², men det finns en del mycket stora områden. De sexton största områdena ligger alla i Norrland eller i Norra Svealand. De allra största områdena ligger i Norrlands inland.

Tabell 2.7: Leaderområdenas yta

Yta km ²	< 1000	1001	5001	10 001	21 000	45 000
		-5000	-10 000	-16 000	-25 000	-55 000
Antal områden	6	32	14	5	2	2

Källa: Egen sammanställning av information från Jordbruksverket. Värden för Trekom och Västra Mälardalen fattas.

I tabell 2.8 nedan visas yta, befolkning och total offentlig budget för de områden som har högsta och lägsta värden på dessa faktorer. Tabellen visar att det är mycket stora skillnader mellan områdena. Att Gotland har så stor budget beror på att öar fått särskilt stöd. Den totala offentliga budgeten sätter alltså ramen för hur mycket medel som kan avsättas till att driva LAG och Leaderkontoret och är därmed avgörande för verksamhetens genomförande.

Tabell 2.8: Yta, befolkning och offentlig budget för de Leaderområden som har högsta och lägsta värden

Leaderområde	Yta km ²	Antal invånare inkl tätorter max 20 000		Total offentlig budget, mkr	Total offentlig budget/inv.
Gotland	3 140	57 122		95,308 Mest	1 668
Halland	4 705	99 351	Flest	55,119	554
Åres gröna dalar	7 263	8 958	Minst	12,193	1 361
Södertälje landsbygd	626	17 228	Minst	16,967	984
Timråbygden	787	17 884		6,698 Minst	375
Lappland	54 100	45 000	Störst	40,105	891

Källa: Egen sammanställning av information från Jordbruksverket.

En olycklig effekt av fördelningssystemet blir tydlig när man jämför värdena för Södertälje landsbygd och Timråbygden i tabell 2.8. Vad gäller yta och befolkning är dessa områden jämförbara, men Södertälje Landsbygd, som ligger i en dynamisk storstadsregion med hög befolkning, får 10 miljoner mer i budget, och 2,5 gånger mer per invånare, än Timråbygden, en bygd som präglas av betydligt större utmaningar utvecklingsmässigt. Leader Lapplands 54 100 km² innebär mycket stora avstånd, även om befolkningen är relativt koncentrerad till vissa områden. Att samla LAG-medlemmar och att informera om Leader eller besöka projekt blir både tidskrävande och kostsamt jämfört med samma verksamheter i ytmässigt mindre områden. En verksamhetsledare från ett av de nordliga inlandsområdena berättar att med bilersättning, övernattningskostnader och arvoden kostar varje LAG-möte ca 60-70 000 kr i det område han arbetar. Avstånden kan vara upp till 40 mil.

Att bilda området och skriva de lokala strategierna

Enkäter och intervjuer pekar på stora skillnader mellan hur de lokala strategierna tagits fram i de olika områdena. Enligt intervjuerna hade olika grupper skilda ekonomiska förutsättningar för bildandet och att driva processerna runt mobilisering och att ta fram strategin, något som även framgick av tabell 2.2. Hur upplevde då aktörerna stödet till att bilda området och att skriva strategierna? Av den enkät som LAG-ordföranden besvarat framgår att man inte uppfattat stödet som särskilt starkt från Jordbruksverket eller Landsbygdsnätverket, se tabell 2.9. Tabellen ska tolkas försiktigt, endast 21 personer har svarat och det var enbart 8 av dem som var med under uppbyggnadsfasen. Tabellen ger ändå en indikation på att myndigheterna inte nått ut med informationen på sätt som gett tydligt genomslag.

Tabell 2.9: Stödet i processen att bilda området

	Instämmer inte	Varken/eller	Instämmer	Medelvärde
Vi fick bra stöd från länsstyrelsen för att bilda området	6	8	7	3,1
Vi fick bra stöd från Jordbruksverket för att bilda området	9	8	3	2,6
Vi fick bra stöd från Landsbygdsnätverket för att bilda området	11	7	2	2,3

Källa: Egen enkät n=21 Underliggande skala 1-5 där 1) Instämmer inte alls med och 5) Instämmer helt och hållet. Medelvärdena är beräknade på hela skalan från 1-5.

I de delar av Sverige där man hade tidigare erfarenheter av Leaderprogram kunde man dra nytta av det. Två olika exempel är dels Astrid Lindgrens Hembygd, dels Leader Hälsingebygden. I Astrid Lindgrens Hembygd, som är ett område som funnits under både LEADER II och Leader +, ledde LAG-gruppen från Leader + skrivandet av en ny strategi. I Hälsingebygden ville man börja på ny kula utan att bygga på den LAG-grupp som funnits i området under Leader+. I Hälsingebygden tycks emellertid förtroendet med Leader i kommuner och bland personer engagerade i landsbygdsutvecklingsfrågor trots allt varit en resurs i processen. Att enskilda före detta LAG-medlemmar eller verksamhetsledare från Leader+ på olika sätt varit resurser även i områden utan tidigare erfarenhet av Leader, har flera berättat om. Några har påpekat att detta varit mycket viktigt, trots skillnaderna mellan Leader som en del i Landsbygdsprogrammet och Leader+. I stora delar av Sverige hade man dock inte tillgång till personer med erfarenhet från tidigare Leaderprogram. I Trekom betonade man dock att erfarenheter från arbetet med strukturfonder i allmänhet varit en tillgång i starten av Leader och att detta undervärderats. Sedan inträdet i EU har de allra flesta i utvecklingsarbetet skaffat sig erfarenhet och kompetens att driva projekt med många gånger större än de belopp LAG hanterar. Här menade man att procedurerna kring igångsättandet har varit onödigt detaljerade och omständliga, vilket skapade en känsla av bristande tilltro till LAG.

De offentliga aktörerna, och framför allt kommunerna, har haft en viktig roll i processen att bilda områdena och i att ta fram de lokala strategierna. De 25 LAG-ordföranden som svarat på webbenkäten menar till exempel att det huvudsakliga initiativet till att bilda ett Leaderområde ofta kom från aktörer inom kommunen (se tabell 2.10).

Tabell 2.10: Initiativet till att bilda området

	Kommunen	Partnerskap fr tidigare Leader	Ideell grupp	Enskild person	Konsult	Annan privat sektor	Länsstyrelse
Antal svar	13	5	4	3	2	1	2

Flera alternativ kunde markeras i frågan.

Källa: Egen enkät n=25,

Å ena sidan har intervjuerna gett exempel på engagerade kommuner som stött en underifrånprocess med en bred medverkan i bildandet av Leader. Av tabell 2.2 ovan framgick att kommuner står som projektägare till ca 40 procent av projekten i denna åtgärd. En av de vi talat med berättar:

I vårt område stödde kommunerna processen att bilda Leader i tre år innan programmet började. Därför kom vi igång så tidigt.

Å andra sidan har vi fått exempel på områden där kommunernas initiativ varit väl dominerande:

Startandet av Leader i vårt område byggde på ett uppifrånperspektiv och kommunerna skrev strategin. Den tidigare LAG gruppen var inte så aktiv. Länsstyrelsen var passiv vad gällde att få ut medlen, så en kommun fick ligga ute med pengarna för processen.

I ett område menar man att strategin i stort sett skrevs av regionen och anpassades till regionala planer i så hög grad att detta försvårat arbetet med att arbeta utifrån ett underifrånperspektiv senare:

Hos oss tog regionen initiativet. Och det blev en strategi som liknar regionens, delvis klippt rakt ur. Det är en stor oförståelse för vad Leader är på regionen. Vi kämpar idag med att förmedla nyttan med ett underifrånperspektiv. Det spelar roll att det finns några som vet vad Leader handlar om.

I en del områden skrevs strategierna av konsulter. Några av dessa förankrade inte arbetet särskilt väl vare sig i ett bredare sammanhang eller bland dem som skulle kunna vara aktuella i partnerskapet. I ett fall godkändes därför inte planen och de lokala aktörerna fick skriva en ny strategi på ideell tid, eftersom medeln förbrukats av konsulten. Men även i områden där bildandet drevs av en interim Leader-grupp kunde det vara svårt att tillgodose underifrånperspektivet. En person som var aktiv i en sådan grupp berättar att man höll över 30 möten på landsbygden för att utröna vilka gränser området skulle ha, hade stormöten om inriktning, och ett möte för att grunda föreningen. Man tillsatte en partssammansatt valberedning. Men vad det innebar att vara medlem i LAG var väldigt vagt formulerat och att man tog för lätt på detta. Enligt den vi talat med, har detta medfört att förankringen idag är svag och man har svårt att nå ut och få fram projekt. Flera har betonat valberedningarnas roll och vikten av att de är väl förtrodda med Leader som arbetssätt.

I vissa fall skrevs strategin med tanke på kommande samverkan. I till exempel Skaraborg, där man delvis också hade erfarenhet av Leader +, leddes arbetet med att skriva strategin av Hushållningssällskapet. Strategin avsåg att lägga basen för samverkan mellan de tre blivande områdena Östra, Västra och Norra Skaraborg. Vare sig den LAG-ordförande eller den verksamhetsledare som i dag är aktiva i Västra Skaraborg var delaktiga i att skriva strategin och få i det blivande LAG var det. Samarbetet mellan de tre områdena har heller inte löpt som förväntat.

Det faktum att många av dagens LAG-medlemmar inte var med i processen när strategierna skrevs innebär, enligt intervjuerna, att LAG-medlemmarna inte är särskilt förtrodda med vare sig strategin eller med Leader som metod. I vissa grupper har detta lett till att man arbetat med särskilda utbildningsdagar:

Kommunernas landsbygdsrådgivare tog initiativet till att ta fram strategin hos oss och Coompanion skrev den i vårt område. Ingen av dem som skrev planen valdes in i LAG, men vid den utbildningsdag som LAG-gruppen hade med "Open eye" gick man igenom strategin igen på ett bra sätt. De har jobbat mycket med leadertanken och nu har vi en mycket bra LAG-grupp och ingen har hoppat av. Alla LAG-medlemmarna är faddrar för projekt och är engagerade i projekten.

Ett annat sätt att öka engagemanget och förtroendet med strategin är att göra som i Västra Skaraborg där man delvis omarbetat strategin. Avsikten var att strategin skulle bli tydligare och lättare att kommunicera. Det bidrog dock också till att LAG:s medlemmar blev bättre insatta i planen. Av enkäten till LAG-ordföranden framgår att man arbetat om strategin i en tredjedel av Leaderområdena.

Partnerskapen

Erfarenheter från tidigare perioder pekar på att det tar tid för LAG-grupper att utvecklas som partnerskap, med väl fungerande rutiner, en förtrogenhet med Leader som metod och med den egna strategin, en funktionellt gemensam uppfattning av uppdraget och en förtrogenhet medlemmarna emellan som underlättar arbetet. Vår bedömning är därför att det är för tidigt för att utvärdera hur LAG-grupperna fungerar, särskilt som vi inte haft utrymme för mer kvalitativa studier av denna fråga. Det finns däremot anledning att ta upp frågan om hur den information som åtgärden 341 syftade till bidrar till partnerskapens arbete idag.

I kommande avsnitt om åtgärderna 411-413 återkommer vi till LAG i samband med utvärderingsfrågan *Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?* som i hög grad handlar om partnerskapet. Där kommer det att framgå att LAG:s sammansättning uppfyller de givna kriterierna för sektorsammansättning och jämställdhet. Där kommer också att framgå att de LAG-ordförande som svarat på webbenkäten ger en relativt ljus bild av samarbetet i LAG.

Både från länsstyrelsetjänstemän, verksamhetsledare och LAG-ordförande och i andra intervjuer fick vi emellertid ofta synpunkter på att LAG-medlemmar inte alltid är förberedda på vad det innebär att vara med i LAG. Delvis kan det låga engagemanget bero på att LAG-medlemmarna har ont om tid och medlen är begränsade. En verksamhetsledare berättar:

LAG ledamöterna har andra yrken och har begränsat med tid för att ge hjälp. Ska man ta sig tid behövs ersättning och då blir det en ekonomisk fråga. Detta går på driftsbudgeten som redan är stram. De offentliga har ersättning från sin hemmaorganisation men det är bara en tredjedel av ledamöterna och de övriga har andra yrken.

Det kan också ha att göra med att ledamöterna inte är förtrogna med Leader som metod och med strategin:

Ledamöterna i LAG identifierar sig inte med Leader. De förstår inte ens att de skall sprida budskapet. Detta har att göra med hur strategin togs fram och har med delaktigheten i den att göra, det har inte med pengar att göra. Det är svårt att förändra i efterhand. De känner inte för Leader som de skulle kunna göra. Det kan bli bättre med tiden. Nu arbetar vi med strategin för att få bättre förankring. Det kan ta tid att få detta att funka bra, men fler metoder hur man gör kan vara värdefullt att få del av så att LAG kan bli mer engagerat.

Några vi talat med pekar på att en del LAG är mycket stora och att detta försvårar beslutsfattandet. Hur stora LAG-grupperna är hänger till del samman med hur många kommuner som ingår i partnerskapet. I många områden är alla deltagande kommuner representerade och med lika många medlemmar från privat respektive ideell sektor blir alltså LAG tre gånger antalet kommuner. En del områden har dock mindre LAG där alla kommuner inte sitter med som ordinarie ledamöter hela perioden utan t ex deltar på ett rullande schema. För att organisera arbetet har man i regel ett AU och även en form av beredningsgrupp som bereder ärenden inför beslutsmöten. Hur varje LAG organiserar sitt arbete är också något som utvecklas över tid för att passa den enskilda organisationen.

I samband med åtgärd 411-413 återkommer vi även till projekten och projektverksamheten. Här kan vi dock bara konstatera att verksamheten kommit igång, något som avspeglar att hela kedjan från verksamhetsledare och LAG till länsstyrelsens handläggning kommit igång. I maj 2010 uppgick antalet beviljade projekt till 1171. Dessa fördelade sig naturligtvis mycket olika på de olika grupperna. Av tabell 2.11 framgår att 19 grupper har beviljat 10 eller färre projekt. Här dominerar de grupper som bildades under 2009. Några grupper har haft svårigheter att etablera verksamheten med flera byten av verksamhetsledare osv. Av de 19 grupperna har 3 inte beviljat något projekt alls. Beräkningsmetoden kan vara lite missvisande i och med att en del projekt kan vara mycket stora eller s.k. paraplyprojekt.

Tabell 2.11: Beviljade projekt per LAG-grupp i maj 2010

Antal beslutade projekt	0-10	11-20	21-30	>30
Antal LAG-grupper	19	18	15	11

Källa: Egen sammanställning av information från Jordbruksverket

Sammanfattningsvis kan frågan *Hur har insatserna ökat landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta, utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling* besvaras med att den framför allt bidragit till att de 63 områdena bildats och Leader nu finns i nästintill hela Sverige. Som framgått är detta emellertid inte någon garanti för att också Leadermetoden etablerats på bred front. Områdena skiljer sig vidare åt i hög grad vad gäller yta och invånarantal. I och med att Leaderområdena ska bygga på områden som hänger samman geografiskt, kulturellt och ekonomiskt är skillnader förväntade. Ett problem är dock att förutsättningarna för att driva verksamheten skiljer sig åt i hög grad mellan områdena. I och med att invånarantal spelar stor roll för fördelningen av medel blir förutsättningar för att driva arbetet i områden som präglas av gleshet och avstånd sämre än förutsättningarna i områden i mer dynamiska regioner i landet.

Vad gäller strategierna är det ett problem att kopplingen mellan nuvarande LAG och processen med att skriva och ta fram strategier på sina håll varit mycket svag. De verksamheter som åtgärden stött var de som

föregick ansökan. Det innebär att LAG-medlemmar, och -ordföranden, som inte varit med i processen att bilda området och skriva strategin inte är ovanliga. Den informationsverksamhet som åtgärden riktats mot har därför bidragit till att utarbeta, snarare än att utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling.

Fråga 2. Hur har insatserna bidragit till att stärka de regionala banden och öka synergieffekterna mellan olika åtgärder som riktar sig till landsbygdsökonomi och till landsbygdsbefolkningen i vidare bemärkelse?

Enligt intervjuerna har Leader inte haft någon större effekt på de regionala banden eller på synergieffekter mellan olika regionala insatser. I den mån frågan avser en samordning mellan regionala stöd är detta knappast något som man kan driva på Leaderkontoren idag. I den mån frågan avser en regional samordning vad gäller landsbygdsutveckling överhuvudtaget sker detta vanligtvis, enligt intervjuerna, i forum som LAG, och de aktörer som driver Leader, hittills inte haft tillgång till. Det är framför allt genom att de lokala strategierna förhåller sig till regionala och kommunala planer som en samordning möjligen kan sägas ha kommit till stånd.

I den mån Leader och LAG:s verksamhet ska bygga på ett underifrån-perspektiv är det principiellt problematiskt att betona regional samordning, även om man kan tänka sig att länsstyrelserna skulle kunna uppmuntra till sådana synergier. Emellertid är det inte länsstyrelserna som främst driver de regionala utvecklingsprocesserna i alla län. Såvitt vi fångat upp har man inte heller på länsstyrelserna haft utrymme att utifrån Leader verka för en regional samordning och synergieffekter vad gäller åtgärder för landsbygdsökonomi. Man kan också tänka sig att LAG ges tillträde och ett större utrymme i de sammanhang där regional samordning sker, för att just tillvarata det underifrån-perspektiv som LAG ska förvalta.

Inom ramen för landsbygdsprogrammet har det dock funnits olika former av samordning, men också överlappningar, mellan projektstöden i åtgärderna 321, 322 och 323 och projektstöden i Leader. Vid en länssty-

relse hade man avsiktligt beviljat ett flertal projekt i axel 3 i väntan på att Leaderområdena i länen skulle komma igång. Nu avsåg man att föra över liknande projekt till Leader. Vi har också mött exempel på projekt i axel 3 som syftar till att utveckla ansökningar i axel 4 och vice versa, att man har projekt i axel 4 som ses som förstudier till större projekt i axel 3.

En vanlig kommentar när vi ställt frågor om Leaders bidrag till regional samordning och synergieffekter, är att man istället påpekar att Leader bidragit till bättre samordning och mer samverkan mellan kommunerna vad gäller landsbygdsutveckling och andra utvecklingsfrågor. I områden som tidigare haft Leader+ har man också sett att kommunernas samverkan med ideell och privat sektor i utvecklingsprojekt stärkts, även utanför Leader. Det är alltså snarare effekter på den kommunala än den regionala nivån som man tar upp. I den mån Leader medverkar till att kommunerna ökar sina insatser för landsbygden och sin samverkan i landsbygdsutveckling kan detta emellertid bli ett viktigt resultat av att Leader nu genomförs i hela landet.

Fråga 3. Hur har insatserna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Frågan om livskvalitet har hanterats på samma sätt som vi gjorde i utvärderingen av åtgärderna 321 om *Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden*, 322 *Förnyelse och utveckling av byarna* och 323 *Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden*. Det innebär att vi ställde frågor i enkäten till projektägarna i Leader om i vad mån de beviljade projekten berörde de aspekter av livskvalitet som specificerades i tabell 2.2. Frågorna formulerades antingen som *Många projekt verkar inom flera områden. I vilken mån verkar projektet inom områdena...* eller *Projektets inriktning innebär att det bidrar till...* Svartalternativen var i form av femgradiga skalor från 1) Inte alls till 5) I hög grad. Tabellerna nedan visar medelvärden och standardavvikelser för svaren på frågorna. Svaren representerar projektägarnas skattningar av projektens ambitioner och inriktning och anger dess potential att bidra till livskvaliteten på landsbygden. I och med att verksamheten är i en uppbyggnadsfas har vi inte kunnat närma oss frågan på något annat sätt.

De områden som de flesta av de 405 svarande gav höga värden på den femgradiga skalan gällde en positiv syn på den egna bygden, stärkt framtidstro, deltagande i lokal utveckling, lokal samverkan samt lokalt fritids- och kulturutbud (se tabell 2.12).

Tabell 2.12: Områden med höga värden vad gäller livskvalitet

Frågeområden för att belysa livskvalitet	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Positiv syn på den egna bygden	4,4 (0,775) (4)
Stärkt framtidstro	4,3 (0,757) (4)
Deltagande i lokal utveckling	4,3 (0,895) (4)
Lokal samverkan	4,3 (0,822) (4)
Lokalt fritids- och kulturutbud	4,0 (1,213) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=405

I tabell 2.13 nedan visas de områden som fått medelhöga värden dvs. mellan tre och fyra. Det gäller t ex samverkan med aktörer utanför den egna bygden samt frågor om företagandet i bygden, utbildning och information och antalet arbetstillfällen. Att bevara värdefulla kulturmiljöer, kunskap och medvetenhet om miljö- och klimatfrågor, inflyttning till landsbygden samt frågor om barn och ungdomar ingår också i gruppen.

Tabell 2.13: Områden med medelhöga värden vad gäller livskvalitet

Frågeområden för att belysa livskvalitet	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Samverkan med aktörer utanför bygden	3,9 (0,987) (4)
Företagandet i bygden	3,5 (1,336) (4)
Utbildning och information	3,4 (1,260) (4)
Antal arbetstillfällen	3,3 (1,274) (3)
Bevara värdefulla kulturmiljöer	3,2 (1,512) (4)
Kunskap och medvetenhet v g miljö- och klimatfrågor	3,1 (1,205) (3)
Inflyttning till landsbygden	3,0 (1,308) (3)
Barn och ungdomar	3,0 (1,494) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=405

De områden som ligger lägre visas i tabell 2.14. Dessa områden är alltså inte så prioriterade i en sammanlagd bedömning av projekten. Det gäller bland annat områden som stärkt servicesektor och att bevara värdefulla naturmiljöer. Dessa ligger emellertid nära värdet 3. Liksom projekten inom åtgärderna 321, 322 och 323 är inte projekten i axel 4 riktade mot de nationellt prioriterade områdena om jämställdhet och integration i någon högre grad. Det är också relativt få projekt som har höga ambitioner vad gäller äldres situation. Detta har antagligen att göra med att relativt få projekt är inriktade mot servicefrågor.

Tabell 2.14: Områden med medelvärden under 3

Frågeområden för att belysa livskvalitet	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stärkt servicesektor	2,9 (1,414) (3)
Bevara värdefulla naturmiljöer	2,7 (1,534) (3)
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet	2,6 (1,143) (3)
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	2,6 (1,202) (3)
Situationen för äldre	2,4 (1,285) (2)
Integration och minoriteters ställning	2,2 (1,248) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n= 405

Analysen visar att frågor om framtidstro, lokalt engagemang, lokal samverkan och delaktighet i den lokala utvecklingen är centrala i projekten. Att vilja stärka engagemanget i den lokala utvecklingen, framtidstron och en positiv syn på den egna bygden, kan ses som en vilja att ingjuta hopp i motsats till den oro som präglar många av de svenska landsbygderna inför utglesningen av människor, service och arbetstillfällen. Detta påpekade vi även i anslutning till åtgärderna 321, 322 och 323. Antropologen Ghassan Hage (Hage 2003) knyter hopp till omsorg om det lokala samhället och till tillit (se även Frykman m fl 2009). Om ett samhälle, eller den lokala kulturen, präglas av förhoppningar finns en inriktning mot framtiden, medan man i samhällen som präglas av oro oftare finner en nostalgisk dröm om det (nära) förgångna. Grundackorden som avgör om ett samhälle präglas av hopp eller oro bygger på de samlade erfarenheter som representerar ett visst samhälles ekonomiska och socia-

la historia. Samtidigt kan ett samhälle snabbt gå från det ena till det andra – från hopp till oro, eller tvärtom. I små samhällen är det, just på grund av skalan, ganska lite som ska till för en sådan växling. Det kan räcka med att en jordbrukare bestämmer sig för att lägga ned driften för att en oro inför framtiden ska ta överhand, eller med att en ny företagare gjuter liv i den nedlagda affären för att framtiden ska te sig hoppfull. Inriktningen på att stärka framtidstron och bidra till en positiv syn på den egna bygden kan ses som en vilja att ingjuta hopp och besvärja oron.

Samtidigt är det också tämligen höga värden även för frågor om samverkan med aktörer utanför bygden, företagande, antal anställda, och utbildning och information. I intervjuerna framkom en stark medvetenhet om att Leader ska bidra till ekonomisk tillväxt, och samverkan är en central aspekt av Leader som metod. Servicefrågor och frågor om naturarvet tycks hittills ha fått lägre uppmärksamhet. Vi återkommer till frågan om projektens inriktning på naturarvs- och även miljöfrågor i samband med utvärderingsfrågan om Leaders bidrag till prioriteringarna i de olika axlarna som ställs i utvärderingen av åtgärd 411-413 i nästa kapitel. De områden som ligger lågt är framför allt frågor om jämställdhet, integration och minoriteter och som redan nämnts, frågor om äldre.

Jämförelse mellan projekten i åtgärderna 321, 322 och 323 samt i 411-413

Vi ställde samma frågor för att skatta bidragen till livskvalitet till projektägare i Leader och i åtgärderna 321,322 och 323. I tabell 2.15 jämförs medelvärdena för frågorna, vilket ger en grov skattning av hur projekten värderats. Då framgår att av de 19 variabler vi mätt har projekten inom Leader skattats högst i 10 fall, projekten i åtgärd 321 i 7 fall, projekten i åtgärd 322 i 4 fall och de i 323 i 2 fall.

Om man däremot lägger samman alla projekt i åtgärderna 321, 322 och 323 och jämför med de i Leader har projekten i Leader skattats högst i 16 av de 19 variablerna. För två av variablerna är det samma medelvärden. Det gäller för *Bevara värdefulla kulturmiljöer* och *Bevara värdefulla naturmiljöer* där projekten i åtgärd 323 *Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden* har höga värden som påverkar det sammanlagda medeltalet. För en variabel är det sammanlagda värdet för projek-

ten i åtgärderna 321, 322 och 323 högre än för Leaderprojekten. Det gäller för *Situationen för äldre*, där projekten i åtgärd 321 *Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden* har skattats högt. I och med att det är fler projekt inom Leader och att dessa är bättre spridda över landet finns det anledning att anta att Leaderprojekten har större potential att bidra till livskvaliteten på landsbygden än de i axel 3.

Tabell 2.15: Bidrag till livskvalitet för projekt i åtgärd 321,322, 323 och 411-413

Frågeområden för att belysa livskvalitet	Leader n=405	321 Service n= 57	322 Byautv. n=71	323 Natur & kulturarv n= 51	321+322 +323 n=179
Positiv syn på den egna bygden	4,4	4,1	4,0	4,3	4,2
Stärkt framtidstro	4,3	4,3	4,2	3,9	4,1
Deltagande i lokal utveckling	4,3	4,0	4,0	3,7	3,9
Lokal samverkan	4,3	3,9	4,1	3,6	3,9
Lokalt fritids- och kulturutbud	4,0	2,7/2,2	3,7/3,3	3,3/3,8	3,3/3,1
Samverkan med aktörer utanför bygden	3,9	3,2	3,3	3,1	3,2
Företagandet i bygden	3,5	4,0	3,1	2,8	3,3
Utbildning och information	3,4	3,0	3,2	2,9	3,0
Antalet arbetstillfällen	3,3	3,3	2,5	2,3	2,7
Bevara värdefulla kulturmiljöer	3,2	2,0	3,0	4,7	3,2
Kunskap och medvetenhet vg miljö- och klimatfrågor	3,1	2,9	2,9	3,1	2,9
Inflyttning till landsbygden	3,0	3,1	2,7	2,2	2,6
Barn och ungdomar	3,0	2,8	3,1	2,1	2,7
Stärkt servicesektor	2,9	3,4	2,3	2,0	2,6
Bevara värdefulla naturmiljöer	2,7	1,7	2,4	4,2	2,7
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet	2,6	2,2	2,8	2,0	2,2
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	2,6	2,1	2,6	1,9	2,1
Situationen för äldre	2,4	3,2	2,4	2,0	2,6
Integration och minoriteters ställning	2,2	2,3	2,3	1,7	2,1

2.6 Slutsatser angående stödets effekter

Stödet har bidragit till bildandet av de 63 Leaderområden och LAG-grupper som idag i stort sett täcker hela Sveriges landsbygd. I relation till indikatorerna har åtgärden varit mycket framgångsrik, men i relation till utvärderingsfrågan om i vad mån åtgärden bidrar till *utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling* efter det att områdena etablerats kan man konstatera att de områden som bildats till del har svårigheter med att LAG-medlemmar är dåligt insatta i Leadermetoden och att man redan har fått omarbete strategierna i vissa områden.

Detta ska ses mot bakgrund av att Leader etablerats inom loppet av ca två och ett halvt år, vilket med tanke på den process som framtagandet av strategier, avgränsningen av området och etableringen av ett partnerskap, på sätt och vis kan ses som en alltför kort period, framför allt som processen skulle bygga på ett underifrånperspektiv. I och med att Leadermetoden i denna programomgång erbjudits hela landet kan man inte jämföra hur processen gått till med de tidigare omgångarna när ett begränsat antal mycket motiverade områden valdes ut i konkurrens med varandra. Etableringen av Leader i hela landet är en genomgripande process: offentliga medel och politiska insatser handhas av ett nytt slags instans och där man i den offentliga politiken söker bygga på, och samverka med, lokala aktörer med engagemang och intresse för utvecklingsfrågor i ideell och privat sektor. I och med att denna process är del av landsbygdsprogrammet har etableringen anpassats till EU:s programperioder och det har varit angeläget att etablera arbetssättet tämligen snabbt. Detta har man också lyckats med, men konsekvenserna är att det finns problem i genomförandet av axel 4 som har att göra med etableringsfasen och därmed även med insatserna i åtgärd 341.

2.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Denna åtgärd är avslutad, men inom pågående programperiod bör fortsätta insatser göras för att konsolidera partnerskapen och erfarenhetsutbytet mellan LAG och verksamhetsledare. Landsbygdsnätverket har tagit sådana initiativ och detta bör fortsätta och förstärkas. Detta arbete är

viktigt för LAG:s legitimitet och har därmed även att göra med utvärderingsfrågan om i vad mån åtgärd 411-413 bidragit till bättre styre på landsbygden. ÖIR (2003) betonade vikten av väl fungerande partnerskap i utvärderingen av Leader II på EU-nivå och pekade på sambanden med en rad aspekter som gynnades när LAG fungerade väl. Medel bör därför även fortsättningsvis kunna sökas av LAG, exempelvis från åtgärd 331, för särskilda möten i avsikt att arbeta med den egna lokala strategin och att förstärka LAG:s och valberedningarnas förtroendet med Leadermetoden.

På längre sikt

Etableringen av Leader i hela landet innebär att nya strukturer för landsbygdsutveckling förts in i och tillskrivits medel och status inom den svenska regionala och landsbygdsutvecklingspolitiken. Vi har pekat på att denna process inte haft de bästa förutsättningar att komma igång och att områdenas resurser för att bildas, och senare också att verka, skiljer sig åt och på sätt som inte överensstämmer med områdenas utvecklingsförutsättningar. Att avveckla Leader vid programperiodens slut menar vi vore ett stort misstag som skulle försvåra för senare initiativ att mobilisera lokala aktörer i utvecklingspolitiken. Vi förordar därför starkt att Leader bibehålls, men att man öppnar för en ombildning av områdena liksom att fördelningen av resurser till områdena justeras så att det stämmer bättre överens med de utmaningar som olika landsbygder har att hantera utvecklingsmässigt.

Leaderområdenas geografiska storlek och avgränsning bör bygga på avväganden om vad som är en funktionell kritisk massa vad gäller utbyten och relationer i syfte att stärka lokalt engagemang och möjligheten att stärka utvecklingskapaciteten genom lokal organisering. Områdena bör bildas utifrån utvecklingsrelaterade kriterier och först därefter få centralt fördelade basresurser i relation till områdets befolkningsantal, befolkningstäthet, arbetsmarknad och avstånd. Detta innebär att länens roll i fördelningen av resurser nedprioriteras till förmån för att Leader ska kunna ges någorlunda likvärdiga förutsättningar över landet och att dessa förutsättningar ska kunna anpassas till de svårigheter i utvecklingshänseende som olika svenska landsbygder står inför. I kapitlet om

åtgärd 431 kommer vi även att förorda att varje område erhåller en fast ersättning för att driva Leaderkontoret, något som också innebär att områdets karaktär snarare än strategier för att få tillräckliga medel för att driva verksamheten, stärks som kriterium för att bilda områden.

I och med att vi föreslår en möjlighet till ombildning av nuvarande områden, föreslår vi också att medel för detta erbjuds inför kommande programperiod. Då bör regelverk och anvisningar för bildandet av områden anpassas så att informationsverksamheten och dessa kan verka i samklang för att en ändamålsenlig struktur på områden uppnås.

På länge sikt föreslår vi i samband med utvärderingen av åtgärd 411,412 och 413 att olika modeller för utbyte mellan LAG och regionalt relevanta utvecklingsorgan utformas, se avsnitt 3.5.

2.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

De nu uppställda indikatorerna svarar dåligt mot såväl bildandeprocessen mål som åtgärdens utvärderingsfrågor. Vi har inte haft möjligheter att följa utfallet för olika arbetsformer som fått stöd genom denna åtgärd. Indikatorer för hur medlen använts bör därför införas, som t ex lokala möten och hur partssammansättning och lokal förankring garanterats i arbetsgrupper.

Med tanke på att Leader som metod och verksamhet ska fungera som en integrerad del av lokalt utvecklingsarbete är det även viktigt att kvalitativa målrelaterade indikatorer införs och att en utvärdering av ett kommande program får möjlighet att i högre grad arbeta kvalitativt fallstudieinriktat än som varit möjligt i denna utvärdering.

Referenser

EAFRD, 2007. Guide for the application of the leader axis of the rural development programmes 2007-2013 funded by the EAFRD ver 24.01.2007.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009. Second European Quality of Life Survey: Overview *Office for Official Publications of the European Communities 2009 – VIII*, Luxembourg,
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eurlife/index.php>.

Frykman, J. Hammarlin, M., Hansen, K., Rothstein, B., Olofsdotter Stensöta, H., Schierenbeck, I. 2009. Sense of Community: Trust, Hope and Worries in the Well-fare State. *Etnologia Europaea*, 2009.

Glesbygdsverket, 2001a. Slutlig utvärdering av Leader II mål 5b.

Glesbygdsverket, 2001b. Slutlig utvärdering Leader II mål 6.

Glesbygdsverket, 2004. Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige.

Glesbygdsverket, 2005. Uppdatering av halvtidsutvärderingen av Leader+ i Sverige.

Jordbruksdepartementet, 2009. Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

Jordbruksdepartementet, 2010. Jo 2010/1195. Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strategin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013.

Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Massam, B. H., 2002. Quality of life: public planning and private living Progress in Planning Volume 58, Issue 3, 1 October 2002, Pages 141-227.

The European Evaluation Network for Rural Development, 2010. Capturing Impacts Of Leader And Measures Related To Quality Of Life In Rural Areas Draft WP 4 updated version of June 18, 2010.

v d Ploeg, J.D. 2004. Presentation at seminar at the Leader + observatorium.Se:
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/events/25102004_en.htm
Accessed August 1st 2010.

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR), 2003. Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II Final Report Volume 1: Main Report.

3

Åtgärd 411, 412, 412 – Genomföra lokala utvecklingsstrategier

Rättslig grund: Artikel 64 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005

3.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Syftet med åtgärden är att genomföra lokala utvecklingsstrategier som bidrar till att målen för en eller flera av de tre övriga axlarna i landsbygdsprogrammet kan uppnås med insatser under respektive axel eller axelövergripande.⁵ Åtgärden avser därmed genomförandet av Leaderprojekt i axel 1 (411), i axel 2 (412) och i axel 3 (413).

Motiveringen för Leaderprojekt i axel 1 bygger på programmets antagande att ett "konkurrenskraftigt jord- och skogsbruk är i de flesta landsbygdsområden en grundförutsättning för en fortsatt levande landsbygd". Leaderprojekt bör därför arbeta med målsättningen för axel 1 som är att stimulera konkurrenskraft hos företag inom jord- och skogsbruk, rennäring samt inom livsmedelsproduktion och förädling. Insatserna bör då omfatta flera företagare inom området och kan vara inriktade på att hitta möjligheter att förstärka konkurrenskraften genom samverkan och/eller öka tillväxt och skapa fler arbetstillfällen. Leader kan möjliggöra sektorsövergripande, breda projekt där både jord- och skogsbruksföretag, rennäringföretag samt andra företagare på landsbygden får möjlighet att samverka om gemensamma behov och förutsättningar för utveckling av området och dess lantbruksföretag.

Målet för axel 2 är att bevara och utveckla ett attraktivt landskap och en levande landsbygd och att stimulera omställningen till en resurseffektiv och hållbar produktion. I programmet föreslås att man kan utgå från ett landskapsperspektiv, som omfattar både natur- och kulturmiljöer, i projekt som syftar till ökad livskvalitet eller till möjligheterna för landsbygdsturism.

⁵ Referat och citat från Landsbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009.

Programmet konstaterar dock att huvudområdet för Leadermetoden bör ligga inom axel 3 och att målen för axel 3 bör prioriteras i de lokala strategierna. Dessa mål är: ökad diversifiering av landsbygdens näringsliv för att främja sysselsättning och högre livskvalitet för dem som bor på landsbygden samt bidra till ett hållbart nyttjande av landsbygdens samlade resurser. I och med att lokala utvecklingsstrategier kan stärka de regionala eller lokala banden, öka synergieffekterna mellan åtgärder som riktar sig till landsbygdsekonomin och landsbygdsbefolkningen, anser man att förutsättningarna för att uppnå målen för arbetstillfällen och tillväxt kan särskilt främjas genom insatser inom axel 3.

LAG-grupper kan besluta om projektstöd som innehåller kostnader för produktiva investeringar. Stöd direkt till enskilda företag kan dock inte ingå i åtgärden. LAG-grupper har dock möjlighet att integrera åtgärder 311, 312, 313, 321 och 323 i sina strategier och genom projektstöd stötta innovationer, sysselsättning och generellt bättre villkor för lokala företag. Privatpersoner kan beviljas stöd för projekt om dessa har ett vidare syfte än att endast främja personens eget företag

Gemenskapens medfinansiering uppgår till 40 procent av de stödberättigande offentliga utgifterna. Stöd för Leaderprojekt får lämnas med totalt offentligt stöd om högst 20-100 procent av stödberättigande kostnader. Den privata medfinansieringen kan utgöras av ideellt arbete, andra naturabidrag eller kontanter.

Prioriteringar av projekt ska dels ske med ledning av de generella urvalskriterierna för insatserna, dels utifrån den aktuella lokala strategin. Insatser som har betydelse för ungdomar, kvinnor och svenskar med utländsk bakgrund skall prioriteras, liksom insatser som medverkar till stärkt konkurrenskraft för landsbygdens näringsliv och en ökad tillväxt och sysselsättning. Interventionslogiken utgår från att Leader som metod kan bidra till att uppfylla landsbygdsprogrammets målsättningar. Interventionslogiken för Leader redogjordes för i föregående kapitel (se avsnitt 1.2 ovan). Den interventionslogik som visas i figur 3.1 nedan och bygger på de givna indikatorerna anknyter därmed till modell 1 i den figur som presenterades där (Fig. 1.1).

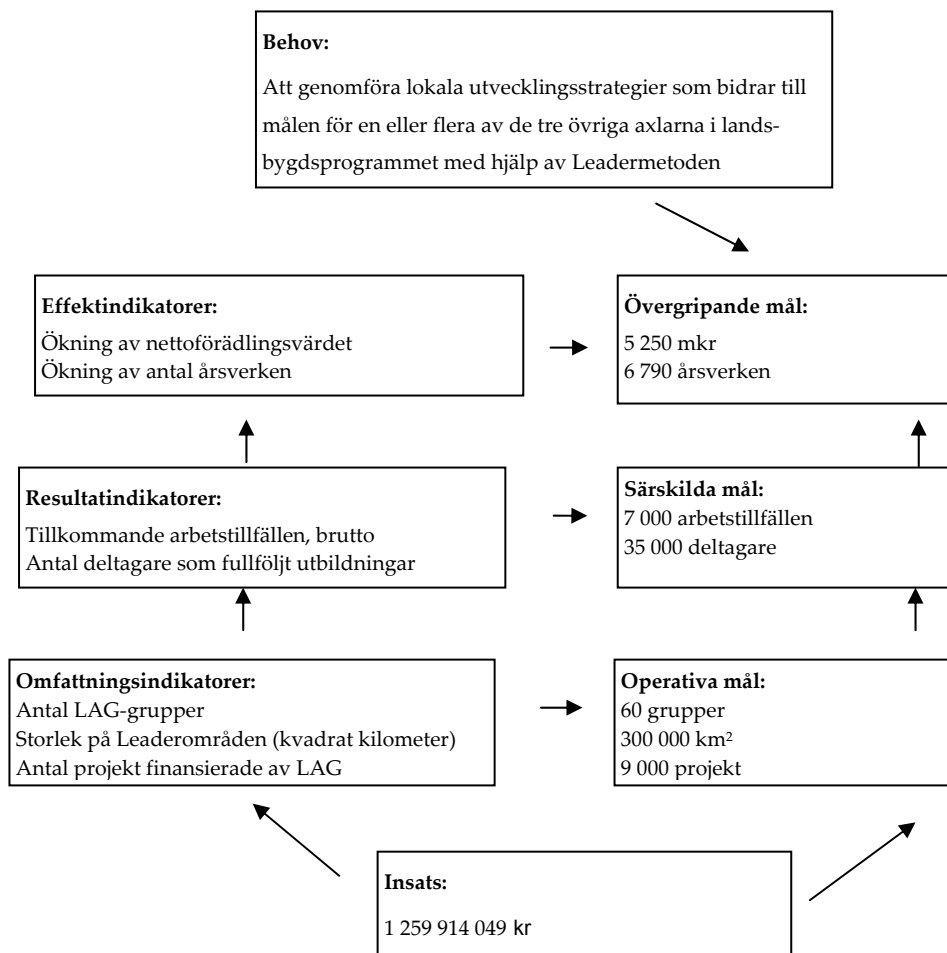


Fig. 3.1: Interventionslogik för åtgärd 411, 412 och 413

Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Mål och utfall för perioden 2007-2009 sammanfattas i tabell 3.1 nedan. Under perioden har 63 LAG-grupper etablerats. Dessa omfattar 408 145 km². Leader har därmed etablerats i så gott som alla Sveriges landsbygdsområden och målvärdena har gott och väl uppfyllts.

Tabell 3.1: Mål och utfall för EU gemensamma indikatorer för åtgärd 411, 412 och 413, för perioden 2007-2013

Indikator	Mål 2007-2013*	Utfall 2009**	Utfall Ackumulerat**	Utfall Ackumulerat % ***
Omfattningsindikatorer				
Antal LAG-grupper	60 grupper	20	63	105 %
Storlek på Leaderområden	300 000 km ²	186 045	408 145	136 %
Antal projekt finansierade av LAG	9 000 projekt	721	809	9 %
Resultatindikatorer				
Bruttoökning av arbetstillfällen till följd av stöd	7 000 arbetstillfällen	25	25	0,4 %
Antal deltagare som fullföljt utbildningar	35 000 deltagare	170	170	0,5 %

Källa: *Målvärden Landsbygdsprogrammet version 5, ** Utfallet Jordbruksverkets Årsbok 2009, ***Utfall i procent av mål, egen beräkning

När det gäller den svaga måluppfyllelsen för antalet beviljade projekt och därmed förknippade effekter, är skälet i huvudsak att det tagit lång tid att starta upp verksamheterna. Antalet projekt som avslutats t.o.m. 2009 är 62 stycken varav huvuddelen blivit klara under senare delen av 2009. Över hälften av projekten handlade om olika slag av förstudier och kartläggningar. Det rör sig därför om ett mycket begränsat antal projekt som hittills kunnat bidra till indikatorerna arbetstillfällen och deltagare som fullföljt utbildningar.

Liksom för andra åtgärder i programmet har indikatorerna för axel 4 förändras och nya indikatorer har också tillförts (Jordbruksdepartementet 2010). Nya omfattningsindikatorer är dels *Total befolkning i Leaderområdet* där målvärdet satts till 3,9 miljoner invånare, något som uppfyllts

till 98 procent. Dels har man infört omfattningsindikatorn *Antal stödmottagare* med målvärdet 3 500 stödmottagare. Vidare har målvärdet för indikatorn *Antal projekt finansierade av LAG* halverats till 4 500. Bägge dessa indikatorer har enligt Jordbruksverkets beräkningar med de nya värdena en måluppfyllelse för perioden 2007-2009 på 18 procent. *Antal deltagare som fullföljt utbildningar* har sänkts till 15 000 vilket ger en måluppfyllelse på 1 procent. Nya effektindikatorer är *Ökning av nettoförädlingsvärdet* 3 000 mkr och *Ökning av antal årsverken* 5 400.

I tabell 3:2 nedan visas budgetläget för 411, 412 och 413 från mitten av februari 2010. Där framgår att förbrukningen, som väntat, är störst i 413.

Tabell 3.2: Budgetläget för åtgärderna 411, 412 och 413, den 15 februari 2010

Åtgärd	Totala offentliga utgifter SEK	Beviljade offentliga medel, SEK	Procentuell förbrukning av medel	Antal ärenden
411	99 976 806	7 177 058	7	30
412	466 283 574	24 238 610	5	88
413	1 233 616 833	224 867 456	18	728
Summa	1 799 877 213	257 283 123	14	846

Källa: Jordbruksverket

3.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågorna för åtgärden är:

1. Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?
2. Hur har Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling?
3. Hur har Leaderdimensionen bidragit till att införa sektorsövergripande metoder och främja samarbete för att genomföra landsbygdsutvecklingsprogrammen?
4. Hur har Leaderdimensionen bidragit till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3?

Fråga 1. *Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?* kan tolkas på olika sätt men här har vi valt att förstå "bättre styre" i betydelsen "governance", vilket är den term som används i engelska

versioner av frågan. Detta innebär att i den mån åtgärden lett till att lokala partnerskap lyckats etablera sig och ta visst ansvar för den lokala utvecklingen, så har åtgärden också bidragit till ett bättre styre. Av de två leden är det i nuläget bara den första – etablerandet av partnerskap – som det egentligen är möjligt att uttala sig om. För den horisontella aspekten av governance spelar det stor roll om LAG lyckas uppträda självständigt och med legitimitet. Ett LAG som uppfattas som del av den kommunala förvaltningen, eller som ses som näringslivets förlängda arm kommer inte att kunna bidra till ett bättre styre. Först om LAG på ett självständigt sätt lyckas öppna nya vägar mellan det offentliga, näringslivet och föreningslivet kan man säga att man nått ett steg på vägen mot "good governance". För att detta ska vara möjligt krävs att LAG har en tydlig, operationaliserbar och kommunicerbar lokal strategi och, i dess förlängning, en fungerande och lokalt förankrad projektverksamhet. Detta har lett oss till att fokusera på hur LAG fungerar som partnerskap, på LAG:s självständighet och förmåga att utifrån egna målsättningar bedriva lokalt förankrad verksamhet.

Frågan om LAG:s självständighet innebär i sin tur att frågor som berör den vertikala aspekten av governance, dvs. hur LAG fungerar i förhållande till länsstyrelser och Jordbruksverk, blir viktiga. För att utvärdera detta har vi framför allt fokuserat på vilken betydelse det administrativa systemet haft för LAG:s möjligheter att starta och genomföra verksamheter.

Fråga 2: Hur har Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling? I denna utvärdering förstås och avgränsas "inneboende potential för utveckling" utifrån en social dimension som anknyter till resonemangen om endogen utveckling som presenterats i avsnitt 1.2 där interventionslogiken för Leader behandlades. Det är också den term som används i den engelska versionen av utvärderingsfrågan. Utvecklingspotentialen kopplas då samman med de mänskliga resurser som finns i lokalsamhället och en central fråga blir om det finns utrymmen för ett brett inflöde av idéer och aktörskap från grupper som normalt inte är representerade i inflytelserika konstellationer. Här blir det framför allt intressant att bedöma i vad mån lokala aktörer och re-

surser mobiliserats, i vad mån underifrånperspektivet tas till vara och hur olika LAG arbetat med lokala nätverk och lokal samverkan för att skapa lokala synergieffekter och lokalt utvecklade innovationer. I vilken mån det har utvecklats metoder och rutiner för att hantera lärandet inom verksamheten hör också till denna fråga.

De två sista frågorna har varit enklare att tolka. *Fråga 3. Hur har Leaderdimensionen bidragit till att införa sektorsövergripande metoder och främja samarbete för att genomföra landsbygdsutvecklingsprogrammen?* besvaras genom att undersöka i vilken mån projektgrupperna är sektorövergripande och hur Leader förmått stödja nya samverkanskonstellationer inom projekten. Frågan överlappar med den om inneboende potential eftersom just förmågan att bidra till lokala nätverk och lokal samverkan är en väsentlig aspekt av detta.

Fråga 4: Hur har Leaderdimensionen bidragit till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3? besvaras genom att undersöka i vilken mån det finns Leaderprojekt i axel 1, 2 eller 3 och projektens inriktning samt genom intervjuer med LAG-ordförande och verksamhetsledare om utvecklingen av projekt i de olika axlarna.

3.3 Resultat – svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1: Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?

Horisontella aspekter av bättre styre

De horisontella aspekterna av frågan om Leaderdimensionens bidrag till ett bättre styre på landsbygden rör i vilken mån lokala partnerskap etablerats, deras självständighet och legitimitet, samt i vilken mån det finns tydliga lokala planer som genererar projekt. Frågan om etableringen av de lokala partnerskapen, d.v.s. av LAG-grupperna behandlas delvis i kapitel 2 om åtgärd 341, delvis här. LAG:s legitimitet handlar dels om hur det lokala partnerskapet är sammansatt och dess självständighet i förhållande till andra intressenter eller aktörer, och dels hur LAG uppfattas i de lokalsamhällen och den region där gruppen verkar.

LAG:s legitimitet hänger samman med dess representativitet. Vad gäller detta kan först konstateras att partnerskapen bara i undantagsfall bygger på den representativa demokratins principer. LAG är organiserat som en ideell förening och som framgår av tabell 3.3 är det vanligt att representanterna för de privata och ideella sektorerna väljs utifrån förslag från en intern valberedning, medan kommunerna ofta utser sina ledamöter.⁶ Valberedningarnas kunskap om Leader är därför som tidigare nämnts viktig.

Tabell 3.3: Hur utses LAG:s medlemmar huvudsakligen?

	Utses av representerad organisation	Utses av valberedningen och väljs inom den ideella föreningen som driver LAG	Väljs i lokala val bland befolkningen i området	Antal svar
Offentlig sektor	13	12	0	25
Privat sektor	3	21	1	25
Ideell sektor	3	21	1	25

Källa: Egen enkätundersökning.

En förutsättning för att Leaderområdet skulle bildas var en jämn fördelning mellan sektorerna och mellan könen. Enligt enkätsvaren är detta också fallet. LAG-medlemmarnas fördelning på sektorerna är, enligt enkätsvaren, följande: 38 procent från offentlig sektor, 32 procent från privat och 30 procent från ideell sektor vilket stämmer väl med de nationella anvisningarna. Könsfördelningen är jämn totalt och om man jämför sektorerna, dvs. det är inte så att det ena könet är vanligare inom en särskild sektor. Emellertid var enbart 8 av de 25 svarande LAG-ordföranden kvinnor, vilket tyder på viss ojämlikhet i det avseendet. Enligt enkäten kommer genomsnitt enbart 2,9 procent av samtliga LAG-medlemmar från ett annat ursprungsland än Sverige, medan hela 23 procent av medlemmarna har anknytning till de areella näringarna. De areella näringarna är därmed väl representerade i LAG.

⁶ Enkäter med få svarande presenteras genomgående med fördelningen av antalet faktiska svar och inte procentuellt. Procentuella fördelningar blir missvisande för så små tal.

Den låga representationen av personer med annat ursprungsland än Sverige är snarast ett problem i förhållande till programmets nationella prioriteringar än till den verklighet som LAG har att hantera och de mer omedelbara målen för axel 4. Med tanke på den tämligen omfattande matris av kompetenser och krav som LAG förväntas omfatta (Jordbruksverket 2006) är det inte förvånande det blir få med annat ursprungsland än Sverige i LAG. Frågan är också vad det är för kompetens och erfarenhet personer med utländsk bakgrund förväntas bidra med. Ett exempel som illustrerar detta kommer från Astrid Lindgrens Hembygd. I detta områdes relativt stora LAG (41 personer) finns två personer med annat ursprungsland, varav en sitter i den beslutande styrelsen (11 personer). Bägge representerar privat sektor. Den ene flyttade för några år sedan till Sverige från Tyskland och driver ett turistföretag och den andre kom som barn från Finland och arbetar med miljöteknik. En av dem menade att ingen av dem bidrar till att stärka LAG i frågor om integration. Deras bidrag till LAG låg på andra områden. Man kan trots det peka på att närvaron av personer i LAG med annat ursprungsland antyder en öppenhet hos LAG. Tidigare utvärderingar pekar på att de nationellt prioriterade utvecklingsområdena får varierande och ofta bristande uppmärksamhet. De generella prioriteringarna behöver sannolikt kvalificeras och utvecklas för att de ska upplevas som meningsfulla för lokala aktörer och få genomslag i programmet. Vi återkommer till detta i slutet av kapitlet.

De LAG-ordförande som besvarat enkäten tycks överlag anse att LAG-medlemmarna är engagerade i verksamheten, att de ser till helheten snarare än till den egna sektorns utveckling, att kommunerna respekterar LAG:s beslut och att samverkan med kommunerna fungerar tillfredställande. Som framgår av tabell 3.4 uppfattar man också att partnerskapet har en adekvat och väl fungerande sammansättning.

Tabell 3.4: LAG-ordförandes syn på partnerskapets sammansättning.

I vilken mån håller du med om att	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Antal svar
Sammansättningen av LAG gör det lättare att arbeta med lokal landsbygdsutveckling	0	4	21	25
Sammansättningen av LAG bidrar till nytänkande	1	3	21	25

Källa: Egen enkätundersökning.

Som tidigare nämnts, ger enkäten en ljusare än bild av ett väl fungerande partnerskap än den som mött oss i intervjuer och samtal med LAG-ordföranden, LAG-medlemmar och verksamhetsledare. Samtalen tyder på en stor variation. Å ena sidan berättar man om engagerade grupper som präglas av helhetssyn och frånvaron av bevakning av egna intressen såväl geografiskt som sektorsvis, liksom att kompetensen i gruppen väl stämmer överens med prioriteringarna i den egna strategin. Å andra sidan berättar man om LAG-medlemmar som vare sig är insatta i vad Leader innebär eller i den lokala strategin, och vars engagemang i Leader brister, vilket vi beskrivit i föregående kapitel. Flera av de vi talat med har även betonat vikten av att valberedningarna görs mer förtrogna med Leader och att detta brustit på sina håll.

Vad gäller de olika sektorernas representation intar kommunerna en särställning. Av enkäten till LAG:s ordföranden framgick att kommunerna överlag har spelat en viktig roll som initiativtagare till bildandet av Leaderområdena (se tabell 2.10). Genom att de står för merparten av den offentliga medfinansieringen har de möjligheter att utöva ett inflytande som går utöver själva representationen i LAG. I vilken mån kommuner verkligen utnyttjar sådana möjligheter är oklart men genom intervjuerna har vi mött berättelser om att det förekommer. När det gäller LAG:s självständighet kan detta givetvis upplevas som problematiskt och ses som en risk att LAG kan bli för mycket indragna i de kommunala förvaltningarna.

Samtidigt spelar kommunerna stor roll för Leader på andra sätt. Dels är de den representativt demokratiskt valda institution som medverkar i Leader, dels kan kommunerna, genom sin ekonomi och administration, och genom sin institutionella stabilitet bidra till hållbarhet och inbäddning av projekt. Att kommuner står som projektägare för projekt som de inte själva utvecklat utan snarare härbärgerar, är som redan nämnts inte ovanligt. Dels är kommunerna själva oftast engagerade i utvecklingsfrågor och har ansvar för många frågor om lokal service vilket gör att det finns stora möjligheter till synergieffekter. I kommuner som har egna landsbygdsutvecklare tycks samarbetet med Leader kunna växlas upp till fördel för både dem och LAG. Att Leader medverkat till ökad samverkan kommuner emellan vad gäller landsbygdsutveckling, och även till att de utvecklar trepartnerskap på andra områden, togs upp som en effekt av Leader i intervjuer. I andra områden kan kommunens bristande intresse för Leader bli en hämsko för Leader. Hur kommunerna förhåller sig till Leader spelar stor roll för LAG:s verksamhet.

Även i Leaderområden där kommunerna medverkar i LAG med ett engagemang för den gemensamma uppgiften utan att vilja främja den egna sektorn, kan Leader trots det uppfattas som dominerad av den offentliga sektorn. Detta har så vitt vi kan förstå att göra med att regelverket och det politiskt-administrativa sammanhang som Leader är en del av delvis präglar verksamheten. Personer med erfarenhet från kommunal förvaltning har större förtroendet med dessa sammanhang och även med hur kommuner kan engageras i arbetet. Den privata sektorns representation i LAG och i projekt har ofta setts som problematisk. I och med att Leader infogats i landsbygdsprogrammet har LRF i vissa områden ökat sitt engagemang i Leader. I intervjuer har synpunkten förts fram att näringslivet engagemang i Leader antagligen skulle öka om man kunde arbeta mer direkt med företagsstöd.

Andra viktiga aspekter av LAG:s legitimitet och dess roll för ett 'förbättrat styre' är att den lokala strategin är begriplig för en tilltänkt målgrupp och att handläggningsrutinerna är genomskinliga. Vi har redan berättat att vissa LAG-grupper arbetat om strategin. I många grupper pågår även ett aktivt arbete med kvalitetssäkring genom att på olika sätt skapa tyd-

liga rutiner för beslutsfattande och ärendehantering. En del av det, som nämnts i detta sammanhang, är de utbildningar Jordbruksverket ger för verksamhetsledare och LAG-ordföranden. I grunden finns här uppfattningen att partnerskapets legitimitet bygger på att man "gör ett bra jobb", vilket bl.a. kan innebära att de projekt som beviljas har god lokal förankring och att kommunerna ser värdet av Leader. Navet i strävandena att göra ett bra jobb finns i Leaderkontoret. I enkäterna frågade vi hur verksamhetsledarna upplevde arbetet i LAG och hur väl strategierna fungerade som styrdokument för, och informationsmaterial om, verksamheten (tabell 3.5 nedan).

Tabell 3.5: Verksamhetsledarnas syn på strategin och rutiner för beslutsfattande

I vilken mån håller du med om att	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Medelvärde
LAG har utvecklat bra rutiner för att fatta beslut om projekt		7	22	3,6
Strategin fungerar bra som utgångspunkt för att informera om Leader	2	13	20	3,5
Strategin fungerar bra som styrdokument i mitt arbete med projekten	3	16	16	3,2
De lokala indikatorerna fungerar i huvudsak väl som målsättning för verksamheten	8	14	13	3,1

Källa: Egen enkätundersökning. n = 35 Underliggande skala 1-5 där 1) Instämmer inte alls och 5) Instämmer helt och hållet. Medelvärdena är beräknade på hela skalan från 1-5

Överlag tycks verksamhetsledarna uppleva att LAG utvecklat goda rutiner för att fatta beslut. Man uppfattar också att strategin i stort sett fungerar bra som utgångspunkt för att informera om Leader. Vad gäller de lokala indikatorerna tycks det dock finnas en viss skepsis. De LAG-ordförande som svarat på enkäten har en något positivare syn på både strategierna och indikatorerna än verksamhetsledarna (tabell 3.6).

Tabell 3.6: LAG-ordförandes syn på den lokala strategin

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Instämmer inte		instämmer	Medelvärde
Strategin fungerar bra som styrdokument för beslut om projekt	0	6	19	4
Strategin fungerar bra för att informera om Leader	2	5	18	3,8
De lokala indikatorerna fungerar i hudsak väl som målsättningar för verksamheten	1	7	17	3,8

Källa: Egen enkät n=25 Underliggande skala 1-5 där 1) Instämmer inte alls och 5) Instämmer helt och hållet. Medelvärdena är beräknade på hela skalan från 1-5

En avvägning som flera reflekterade över under intervjuerna var mellan bredd och fokus i strategierna. En bred strategi möjliggör bred mobilisering, och den omfattande målstruktur som landsbygdsprogrammet erbjuder inbjuder också till en bred strategi. Samtidigt kan en mer fokuserad strategi vara ett bättre verktyg för driva utveckling. Avvägningen mellan bredd och fokus kom också upp i studien om hur Leader kan bidra till att stärka den långsiktiga utvecklingspotentialen. Flera områden hade börjat relativt brett men successivt smalnade av genom att skärpa vissa kriterier i bedömningarna vad gällde såväl metod (trepartnerskap i projekten) som inriktning (förväntade sysselsättningseffekter eller annan långsiktighet). Detta sågs dels som en utveckling av LAG, dels som ett sätt att inledningsvis mobilisera och dels som ett sätt att hantera projektbudgeten. Vissa områden hade mot slutet av perioden åter öppnat för mer allmänna projekt i och med att man hade gott om medel (Waldenström & Larsson 2010). LAG:s utveckling av strategier och arbetssätt är en central aspekt av Leader och anknyter till vikten av LAG:s egen uppföljning och utvärdering av verksamheten, samt erfarenhetsutbyte med andra LAG, t ex inom ramen för åtgärd 421.

När det gäller frågan om LAG:s legitimitet, i betydelsen LAG:s förankring i det lokala samhället, är den svår att diskutera utifrån föreliggande material. Här skulle behövas mer omfattande studier också bland perso-

ner som inte direkt haft med Leader att göra. En fingervisning om att Leader inte är allmänt känt inom sina områden är att flera av dem som fått mindre projekt beviljade av LAG nämnde att de inte känt till Leader innan – och flera hade fortfarande efter flertalet kontakter ganska vaga uppfattningar om Leader, även i områden där Leader funnits under tidigare programperioder.

Ett annat sätt att diskutera Leaders legitimitet utgår från vilken typ av projekt som fått stöd. Värt att notera är då att enligt projektägarnas skattning av projektens inriktning tycks Leader spela en större – och viktigare – roll generellt när det gäller centrala indikatorer för en bygds livskvalitet än projekten i axel 3 (se tabell 2:17). Om denna skattning alls motsvaras av hur projekten uppfattas av människor som inte är direkt involverade i projekten torde Leaders legitimitet som motor för lokal utveckling kunna bli stark.

Sammanfattningsvis kan man konstatera vad gäller den horisontella aspekten av bättre styre, att Leaderdimensionen har goda förutsättningar att bidra till ett bättre styre. Visserligen är LAG-grupperna fortfarande mycket tidiga i en sådan process, som måste beräknas ta ganska lång tid. LAG-gruppernas sammansättning vad gäller sektorsmedverkan och könsfördelning följer anvisningarna. Flera LAG-grupper har aktivt arbetat med strategierna, för att modifiera dem, göra dem mer kommunicerbara eller helt enkelt själva bli bättre förtrogna med dem. Detta kan ses som ett tecken på ett pågående kvalitetsarbete i LAG som kan stärka dess legitimitet. Av enkätsvar och intervjuer att döma, tycks arbetet inom LAG vara på god väg även om det finns behov att ytterligare insatser för att stärka förtroendet med Leader som metod, vilket påpekades i kapitel 2.

Vertikala aspekter av bättre styre: det administrativa systemet

Åtgärdens bidrag till ett bättre styre på landsbygden är inte enbart beroende av hur det lokala partnerskapet fungerar, utan också av relationerna till andra viktiga aktörer inom Leader, d.v.s. länsstyrelserna och Jordbruksverket. Detta är den s.k. vertikala aspekten av "governance" som tar fasta på den hierarkiska dimensionen från EU ända ner till projekten,

via departement, jordbruksverk, länsstyrelser och LAG. Frågor som hur politiken formas och hanteras på olika nivåer, deras relativa makt och relationer mellan dem och inte minst LAG:s grad av självständighet i relation till högre nivåer är aktuella. Det som framför allt stått i fokus i utvärderingen, i och med att det är det som de vi talat med främst haft synpunkter på, har varit det administrativa systemet – handläggningen av Leaderprojekten, det regelverk som styr handläggningen, Jordbruksverkets datorbaserade handläggningssystem, samt de anvisningar som Jordbruksverket tagit fram för programmets genomförande.

Handläggningssystemet är upplagt i flera steg. När LAG beviljat ett projekt skickas ansökan till länsstyrelsen som ska fatta det slutgiltiga beslutet efter att ha kontrollerat att ansökan stämmer med regelverken. Vid de länsstyrelser vi besökte fattas besluten av tjänstemännen i samverkan med deras chefer vid veckovisa möten. Länsstyrelsen tar därefter kontakt med projektägaren och meddelar dem om beslutet godkänts och ger dem information om hur medlen ska rekvireras. Projektägarna rekvirerar nämligen medel direkt från länsstyrelsen. Av intervjuerna har det framgått att i mån av kapacitet är det många Leaderkontor som stödjer projektägarna med rekvireringen och gör en första kontroll av rekvisitionerna innan de sänds till länsstyrelsen. När länsstyrelsens tjänstemän godkänt rekvisitionerna meddelar de Jordbruksverket som gör själva utbetalningarna. Utbetalningar görs en gång i månaden, förutom i juli och december. Jordbruksverket gör stickprovskontroller av rekvisitioner och uppfattas som en tredje kontrollnivå, men framför allt är det Jordbruksverkets och EU:s revision som utgör de ytterligare kontrollnivåerna i systemet. Dessa kan bli aktuella långt efter det att ett projekt avslutats.

De handläggare som vi talade med på länsstyrelserna berättade att det tagit tid att utveckla rutinerna för handläggningen av Leader. Det fanns för lite resurser för handläggningen i början av perioden men detta har stärkts successivt. Denna bild bekräftas av enkäten. Merparten av de som svarade på enkäten kände sig dåligt förberedda när de började handlägga Leader. Överlag ansåg de dock att det idag finns bra handläggningsrutiner och det finns tydliga instruktioner att följa. Jordbruksverkets utbildningar och arbete med att specificera och utveckla anvis-

ningar och rutiner hade varit ett viktigt stöd. Nu kan "bra handläggningsrutiner" förstås på olika sätt, det är nämligen inte alltid är så enkelt för handläggarna att applicera kriterierna på de projekt man har att handlägga. Det man framför allt uppfattat som problem i hanteringen är de kompletteringar av ansökningar och rekvisitioner som krävs. Merparten av tjänstemännen svarar i enkäten att felaktiga rekvisitioner är ett problem i mer än hälften av alla ansökningar. En av de vi intervjuade menade att i princip alla rekvisitioner och ansökningar föranledde kompletteringar. I intervjuer tog man också upp strävan efter att bedöma rekvisitioner utifrån målen i projektansökan snarare än en mer regelstyrd bedömning.

Fallstudierna pekar på en variation mellan länsstyrelser. Genomgående uppfattade vi ett intresse och engagemang för Leader vid de länsstyrelser vi besökte. Vid en av länsstyrelserna uttryckte handläggarna en viss oro att Leader inte skulle bli så bra som det kunde bli. Huvudskälet till det var resursbrist ute på Leaderkontoren. Verksamhetsledarna fick enligt handläggarna, väldigt knappt med tid att arbeta med metoden. Vid en annan länsstyrelse ansåg man att man nu fått till ett fungerande flöde i projekthanteringen. Där hade man varit tidigt ute med en arbetsgrupp för att planera inför Leader och i denna hade man tagit del av synpunkter från de verksamhetsledare från Leader+ som fanns i området. Vid en annan länsstyrelse hade man inte drivit något liknande förberedelsearbete men ansåg också att man nu utvecklat fungerande rutiner och fått upp kapaciteten. Idag tog inte själva handläggningen så lång tid, men det var fortfarande en lång kö av ärenden att hantera. Vid denna länsstyrelse hade man fått påpekanden vid revisionen av det förra programmet vilket man menade lett till en stark uppmärksamhet på att göra rätt och en känsla av man hade "ögonen på sig" från Jordbruksverkets revisorer. "Att göra rätt" dök upp som en angelägen fråga hos fler handläggare, och att fylla i 'händelseloggen' d.v.s. att noggrant skriva in alla steg i en handläggning i datorprogrammet blev ett sätt att hålla ryggen fri. Även i andra intervjuer hänvisade man till revisionen och betonade vikten att göra rätt. Att det är 'skattebetalarnas pengar' och att det är viktigt för programmets legitimitet att man kan följa alla utbetalningar togs också upp.

Det samlade intrycket är att underbemanning och osäkerheten runt rutiner, i kombination med en oro för att fatta beslut som skulle kunna ifrågasättas vid en revision, varit huvudorsaker till de långa handläggningstider som framför allt inledningsvis präglade hanteringen av projekten. Behovet av att be om kompletteringar av ansökningar och rekvisitioner, och fasta utbetalningsdatum på Jordbruksverket gör att handläggningstiderna, även i relativt okomplicerade fall riskerar att bli tämligen långa. Att så många som två tredjedelar av tjänstemännen som svarat på enkäten hävdar att arbetet med Leader har hög prioritet på länsstyrelsen är också intressant i relation till att handläggningen inte tycks ha tilldelats tillräckligt med resurser för att undvika de långa handläggningrutinerna. Enligt enkäten fungerar dock handläggningen av Leader överlag bättre än handläggningen av projektstöden inom axel 3.

De handläggare vi talat med på länsstyrelserna uppgav att de hade relativt täta kontakter med Leaderkontoren och att man hade möten med Leaderkontorens personal för att hantera frågor om handläggningen. Man arrangerade också gemensamma träffar kring aktuella frågor för de Leaderområden man hade att administrera. I stort sett uppfattade man kontakterna med Leaderkontoren som goda och man var i färd med att gemensamt bygga upp samverkan runt verksamheten. Vid den ena länsstyrelsen vi besökte hade dock meningsskiljaktigheter om tolkningen av den lokala strategin och dess konsekvenser för projektens bredd lett till att detta Leaderområde bytt administrerande länsstyrelse.

Intervjuer och enkäter med *LAG-ordföranden och verksamhetsledare* bekräftar bilden av att relationerna mellan dem tjänstemän vid myndigheterna i stort sett fungerar bra. Enkätfrågan till verksamhetsledarna om i vad mån de kände stöd för sitt arbete från länsstyrelse respektive Jordbruksverket gav t ex följande svar (tabell 3.7):

Tabell 3.7: Verksamhetsledarnas syn på stödet i arbetet från länsstyrelse och Jordbruksverk

I vilken mån håller du med om att	Instämmer inte	Neutral	Instämmer
Jag känner att jag har stöd från länsstyrelsens tjänstemän i arbetet med projekten	1	8	26
Jag känner att jag har stöd från Jordbruksverkets tjänstemän i arbetet med projekten	8	9	17

Källa: Egen enkätundersökning. n = 35

Av intervjuerna framgår också att man oftast upplever att man blir vänligt och korrekt bemött, men det finns samtidigt en mycket omfattande kritik mot den administration som omger Leader. I samtal och intervjuer framkommer oftast att man uppfattar att handläggarna "gör så gott de kan". Men vi har också fått ta del av berättelser där man återger krav på specificeringar i ansökningar, på underlag för rimlighetsbedömningar av budgetar och på kompletteringar av rekvisitioner som de blivit förvånade av, upprörda över eller helt enkelt trötta på. Att en projektgrupp blivit ombedd att tydligt specificera de roller var och en hade i projektgruppen eller att man ombads komplettera en rekvisition med skrivet intyg om avtal om ideellt arbete med dem som utför det, pekar dock på en brist på förståelse för det ideella arbetets karaktär. Det antyder också en rollfördelning där LAG:s bedömning av konstellationen i ett projekt inte anses tillräcklig.

På direkta frågor till LAG:s ordföranden om det administrativa systemet fick vi följande utfall (tabell 3.8):

Tabell 3.8: LAG-ordförandes syn på det administrativa systemet

I vilken mån håller du med om att	Instämmer inte	Neutral	Instämmer
Det administrativa systemet präglas av klarhet och är lätt att följa	21	3	1
Det administrativa systemet är väl anpassat till Leader som metod för utveckling	20	3	2

Källa: Egen enkätundersökning. n=25

Motsvarande fråga till verksamhetsledarna visas i tabell 3.9 som även tar upp verksamhetsledarnas syn på det datorsystem de har att använda för rapportering och registrering av ärenden.

Tabell 3.9: Verksamhetsledares syn på det administrativa systemet

I vilken mån håller du med om att	Instämmer inte	Neutral	Instämmer
Det administrativa regelsystemet präglas av klarhet och är lätt att följa	28	6	0
Det administrativa regelsystemet är väl anpassat till Leader som metod för landsbygdsutveckling	32	3	0
Jordbruksverkets datorsystem för rapportering är väl anpassat till verksamheten på Leaderkontoret	33	2	0

Källa: Egen enkätundersökning. n = 35

Här framgår tydligt att det finns ett stort missnöje med det administrativa regelsystemet. Det är vare sig lätt att följa eller anpassat till Leader. I och med att regelverket inte var färdigt när programmet startade har det utvecklats allteftersom, vilket medgett en flexibilitet och anpassning men också förstärkt osäkerheten om vad som gäller. Vad gäller datorsystemet har ett flertal grupper skaffat egna parallella datorsystem för att kunna göra egna ekonomiska uppföljningar, skapa länkar till den egna hemsidan och göra utskrifter. Det har dessutom varit stora problem för vissa att överhuvudtaget koppla in sig i systemet. Det innebär, förutom kostnaden att skaffa ett parallellt system, att de kontinuerligt matar in delvis samma uppgifter i två olika system.

När just regler och inrapporteringar måste ges ett så stort utrymme i Leaderkontorens praktiska verksamhet, är det naturligtvis förödande att regelverk, administrativa system och verktyg upplevs som så dåligt anpassade till verksamheten av de som ska utföra dem. Leader är mycken liten del av Jordbruksverkets verksamhet. Det innebär att administrationen av Leader, så vitt vi förstått, inledningsvis förmodades kunna hantearas med samma verktyg som annan ärendehantering inom verket och

länsstyrelserna. Det fanns inga skäl att skapa särskilda förutsättningar för LAG:s och Leaderkontorens medverkan i systemet och för deras behov. Detta har inneburit att tid och resurser ägnats åt administrativa rutiner snarare än åt utvecklingsarbete och stöd för projektverksamheten. Successiva anpassningar görs dock av datorsystemet i syfte att bättre anpassa det till Leader.

I intervjuer med de som hade erfarenheter från tidigare Leaderprogram påtalade man att det var svårare att driva mer innovativa projekt nu. Innovativitet är visserligen inte betonat i det nuvarande programmet men lyfts ändå fram som väsentligt. Man menade att de specificeringar som nu krävs ger mindre utrymme för den flexibilitet som nyskapande projekt kan behöva. Denna synpunkt återkom i verksamhetsledares och LAG-ordförandes kommentarer i den öppna fråga som enkäterna till innehöll. De flesta kommentarerna handlade dock om regelverket runt Leader och det administrativa systemet. Flera tar dessutom upp en känsla av misstro något som vi återkommer till i slutet av detta avsnitt. Ett axplock är:

Beslutet att lägga in Leader under landsbygdsprogrammet var ett stort misstag! Krånglar till det för alla parter. I Leaderidén ingick att Leader skulle vara enkelt, tillåtande, experimentellt och nytänkande. Det dog! För lite pengar till personal och Länsstyrelsernas kontrollnit har dessutom försvårat ett kreativt arbete (Ordf.).

Min LAG-grupp var med och bildade Leaderområdet bl.a. för att man trodde att Leaderstöd skulle vara enklare att söka för landsbygdens aktörer. Så är dock inte alls fallet, och det finns en frustration över regelverket och granskningen genom Länsstyrelsen som verkar utgå ifrån att man gör fel och vill fuska, vilket man då behöver motbevisa (VL).

Nuvarande modell ger sken av att en decentralisering av utvecklingsmakt har gjorts men den är skenbar eftersom SJV:s regelverk och hot om sanktioner gör att ingen vågar ha egna idéer (Ordf.).

Enklare administration, bättre LB-system, större möjligheter att flytta pengar mellan axlarna. Förenkla projekt över större områden (VL).

Leader bör vara ett eget program som administreras av en myndighet. Tolkningsrutiner och rutiner på olika länsstyrelser förvillar. Regelverket bör på ett bättre sätt anpassas efter målgruppen, ovana, ofta föreningar, projektägare (VL).

Även bland projektägarna är kritiken av det administrativa systemet påtaglig. I den enkät som gick ut till projektägarna frågade vi om hur de uppfattat ekonomihanteringen av projektstödet. Som framgår av tabell 3.10 uppfattar man att informationen om vad som krävs varit tillfredsställande, men det har trots det varit svårt att lämna in korrekta uppgifter för att rekvirera medel.

Tabell 3.10: Projektägares syn på hanteringen av projektstödet

I vilken utsträckning håller du med om följande påståenden	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Vi har fått god information om vad som krävs för ekonomihantering	3,5 (1,155) (4)
Det är lätt att lämna de uppgifter som krävs till myndigheterna för att rekvirera medel	2,6 (1,135) (3)
Stödutbetalningen kom vid lämplig tidpunkt	2,7 (1,307) (3)

Källa: Egen enkätundersökning. n= 405 Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Vi frågade också hur man såg på tiderna för beslut. I tabell 3.11 nedan har vi räknat bort de LAG-ägda projekten, vilket gör att antalet svar är 357.

Tabell 3.11. Projektägares syn på handläggningstiderna

I vilken utsträckning håller du med om följande påståenden	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektbeslutet från LAG kom vid lämplig tidpunkt i förhållande till projektets tidsplan	3,4 (1,294) (4)
Projektbeslutet från länsstyrelsen kom vid lämplig tidpunkt i förhållande till projektets tidsplan	2,9 (1,364) (3)

Källa: Egen enkätundersökning, n= 357 Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

I och med att landsbygdsprogrammet särskilt betonar att ett av de övergripande målen med Leader är *enkelhet i det administrativa genomförandet*, så frågade vi i enkäten dem som hade erfarenhet av Leader+ hur de uppfattade den administrativa hanteringen av det nuvarande programmet jämfört med Leader+. De 98 svarande som hade erfarenhet från tidigare Leaderprogram uppfattar överlag det pågående programmet som mer krävande.

Tabell 3.12: Projektägares syn på administrationen i jämförelse med Leader+

Hur uppfattar du administrationen av Leader idag?	Mer krävande	Neutral	Enklare	Medelvärde
Jämfört med Leader + har administrationen av Leader blivit	60	28	12	2,1

Källa: Egen enkätundersökning n= 98

Även detta resultat pekar på att programmets målsättning om enkelhet i det administrativa genomförandet är långt ifrån uppfyllt.

Av intervjuerna med projektägare att döma var det inte minst de med bakgrund i den privata sektorn som uppfattade regelverk och handläggningsrutiner som överdrivet tidsödande, detaljinriktade och rigida. En del av de ideella projektägarna föreföll mer luttrade. De som ingick i paraplyprojekt som drevs av LAG var de som hade minst att anmärka på de administrativa rutinerna.

Ungefär 30 procent, dvs. knappt 120 personer, av de som svarat på enkäten, besvarade den öppna fråga som gav utrymme för egna kommentarer. Merparten av dessa handlade också om administrativ tungroddhet och även här förekommer känslan av misstro och brist på tillit upp. Ett urval presenteras här:

Förutsättningarna har ändrats under resans gång. Mycket byråkrati istället för nytänkande, rädsla för att göra fel. Önskemål om kompletterande info flera gånger. Administrationen lockar inte till nya ansökningar.

Har man fått projektstöd så är man bakbunden att göra exakt som länsstyrelsen tycker, sunt förnuft råder inte och detta tar arbetsglädjen ifrån oss. Jag är inte alls säker på att deras regelverk leder till någon landsbygdsutveckling.

För mycket tid har gått till att peta i detaljer med rapporter, redovisningsrutinerna är så omfattande och andas sådan misstänksamhet att det bara leder till att de nödvändigaste kontakterna tas.

Alltför betungande administration som slukar den största delen av projektstödet som istället borde ha använts till utveckling. Projektägare/ledning måste ges ett större förtroende. Det är mycket svårt att bedriva verksamhet utan förtroendekapital. Att jobba för utveckling när misstänksamheten om ekonomiskt fusk hänger som ett hot över hela projektet är en svår uppgift som tar mycket positiv energi från projektet.

Leader är alldeles för krångligt och dyrt, byalagets företagare har lånat ut 80 000 kr för att betala projektledares lön. Att revisionen skall gå igenom 3 olika administrationer är tidsödande och fördröjer utbetalning. Varför måste alla handlingar kontrolleras tre gånger?

Leaderkontoret gör ett fantastiskt jobb men byråkratin för att få ut beviljade medel är något i hästoäg! Projektstöd inom LIFE-programmet som vi också har erfarenhet av är en barnlek jämfört med Leader. Vi har fått lägga 3-4 ggr mer tid än normalt på ren administration. Detta är synd då Leader-programmen är exakt vad landsbygden behöver! Men den tunga byråkratin gör oss tveksamma att komma tillbaka!

Men flera berättade också om gott bemötande från Leaderkontoren och om projektens resultat:

Projektet har bemötts mycket positivt från Leader samt medfört ett ökat engagemang för vår ort hos de kommunalt förtroendevalda.

Ett suveränt sätt att skapa utveckling mellan företagen inom området. Även det lilla företaget får draghjälp att utvecklas lokalt. Vi var 12 företag innan, nu är vi 29, efter ett år med Leader.

Vårt projekt är ett ungdomsprojekt. Projektstödet har möjliggjort att vi har kunnat satsa på av ungdomarna önskade aktiviteter som vi inte kunnat göra utan stödet. Det man är rädd för är att en del aktiviteter inte godkänns om de inte riktigt faller inom projektbeskrivningen.

Gemenskapen inom bygden har absolut förbättrats genom projektet genom att vi nu framhåller helheten. Vi håller reda på varandras aktiviteter och anpassar oss bättre.

Få av projektägarna upplever att deras relation till myndigheterna förbättrats genom Leaderverksamheten. En förhoppning är ju att medborgarnas kontakter med myndigheter ska stärka förtroendet och det sociala kapitalet i samhället, och därmed också den vertikala integrationen av ett politikområde. Av tabell 3.13 att döma har så inte varit fallet hittills i Leader. För att kunna få en uppfattning om i vad mån de som varit med om hela projekthanteringen, från ansökan till slutredovisning, upplever att detta förbättrat relationen till myndigheterna visar tabell 3.13 svaren enbart för de projektägare som uppgivit att deras projekt är avslutade. Att detta är ungefär dubbelt så många som de 62 som anges av Jordbruksverket beror antagligen på att projektägarna ansett projektet avslutat när verksamheten avslutats, men att de registreras som avslutade i Jordbruksverkets register först när slutrapporten är inlämnad och slututbetalning kunnat ske.

Tabell 3.13: Förändringar i projektägarnas relation till myndigheter (enbart de med avslutade projekt)

I vilken utsträckning håller du med om följande påståenden	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Arbetet med projektet har förbättrat min relation till länsstyrelsen	2,5 (1,138) (3)
Arbetet med projektet har förbättrat min relation till Jordbruksverket	2,3 (1,003) (3)
Arbetet med projektet har gjort att jag nu har lättare att kontakta myndigheter överhuvudtaget	2,6 (1,187) (3)

Källa: Egen enkätundersökning, n= 126 Underliggande skala: 1-5, där 1 =Instämmer inte alls och 5 = Instämmer i hög grad

Utifrån tabellen kan Leader knappast sägas ha bidragit till att förbättra den vertikala integrationen. Värdena i tabellen pekar på att mycket finns att vinna på en förenkling av det administrativa systemet. I den mån hela det administrativa systemet kommer att flyta bättre i fortsättningen är det också möjligt att de låga värdena i tabell 3.13 kan förbättras. Mycket tyder på att de genomsnittliga handläggningstiderna blir allt kortare. Frågan är dock i vilken mån systemet kommer att kunna hantera den snabba ökningen av Leaderprojekt. Värt att nämna är att intervjuerna med projektägare pekade på att det var de administrativa rutinerna och regelverket, snarare än personalen som man uppfattade som besvärliga. Även här gav man uttryck för en förståelse för deras arbetssituation.

Vad gäller den vertikala aspekten av bättre styre kan man inte tyvärr inte hävda att Leaderdimensionen idag bidrar till ett bättre styre. Uppmaningar om förenkling av de administrativa systemen har återkommit i samtliga utvärderingar av Leader. Sammanfattningsvis menar vi att detta pekar på en serie dilemman som uppstår när Leadermetoden hanteras inom ramen för centralt administrerade och relativt detaljerade regelsystem.

Tre centrala dilemman

Ett dilemma som Leader – i likhet med landsbygdsprogrammet generellt – har att hantera är att både ha god kontroll över användningen av medel och se till att systemen för detta inte går ut över möjligheten att mobilisera olika aktörers engagemang eller över lusten för icke-etablerade organisationer att söka medel. Det skulle begränsa möjligheten att stärka den lokala potentialen för utveckling som åtgärdens nästa delfråga gäller. Som kommer att framgå av avsnittet om den delfrågan är projektägarna i allmänhet välutbildade och framstår som relativt resursstarka personer. Deras syn på det administrativa systemets uppläggning är betydelsefull för programmets framgång. I den mån man på allvar vill nå ut till lokala aktörer och vill att politiken ska verka genom att personer med bakgrund i privat sektor och i civilsamhälleliga grupper engageras i utvecklingsprojekt så är detta ett viktigt område för förändring. I den mån regelverket uppfattas som avskräckande riskerar man att potentiellt strategiska aktörer inte medverkar med sina resurser i det lokala utvecklingsarbetet.

Ytterligare ett dilemma som uppstår när Leadermetoden regleras inom ramen för ett detaljerat centralt regelverk är avvägningen mellan planeringslogik och utvecklingslogik, och mellan regelstyrning och målstyrning. Utvecklingsprojekt kräver ett viss mått av målstyrning, inte minst om de ska drivas genom att lokala aktörer som tidigare ej samverkat tillsammans utformar projekt. En större grad av målstyrning är väsentlig om man vill bidra till nyskapande och innovativ utveckling. Förutsättningarna för att ta till vara det lärande och de mervärden som kan uppstå under projektens gång kan då stärkas.

De berättelser vi mött som handlar om en detaljerad granskning av såväl ansökningar som redovisningar, återger en känsla av att man själv som aktör är misstrodd i systemet. Detta pekar på ett tredje, och på sätt och vis allvarigare, dilemma. Å ena sidan betonas vikten av insyn och möjligheten att följa medlen med stor precision som avgörande för Leaders legitimitet. Å andra sidan är risken att det misstroende som de medverkande upplever istället skadar förtroendet för systemet självt, och vad värre är, att det även på sikt öppnar för att själva grundvalen för förtro-

endefulla samarbeten försvinner. Det problem som svårigheterna i det administrativa systemet återspeglar handlar om den sociala tilliten i samhället och hur den hanteras. Detta är ett generellt problem som rör tilliten mellan myndigheter och medborgare, och det sociala kapitalet i samhället.

Programmets kontrollfunktioner utgör därmed i sig ett socialt dilemma. Landsbygdsprogrammet måste innehålla kontrollinstanser som kan fungera i länder som inte präglas av ömsesidigt förtroende på samma sätt som i t.ex. Skandinavien. Landsbygdsprogrammet har på EU-nivå att förhålla sig till de skilda kulturer som finns i Europa och som återspeglas i tilliten mellan myndigheter och medborgare i skilda länder. Medan, enligt World Value Study, ungefär 65 procent av befolkningen i länder som Nederländerna, Danmark och Sverige anser att "man kan lita på människor i allmänhet"⁷ är motsvarande siffror i länder som Storbritannien, Tyskland, Italien och Spanien kring 35 procent och ännu lägre i länder som Grekland, Rumänien och Bulgarien (Delhey & Newton 2005). Ett skäl till ett ökat forskningsintresse för frågan om social tillit är att man kunnat visa att det finns korrelation mellan förekomsten av socialt förtroende i ett samhälle och en rad andra, eftersträvansvärda, företeelser såsom väl fungerande demokrati/demokratiska institutioner (Beugelsdijk, de Groot & van Schaik 2004; Putnam, Leonardi & Nanetti 1993; Zak & Knack 2001) mindre korruption och subjektiv upplevelse av livskvalitet (Bjørnskov 2003; Helliwell 2006; Rothstein and Uslaner 2005; Uslaner 2004; Fukuyama 1995).

Social tillit är beroende av att alla aktörer upprätthåller den. Har den en gång brutits är den svår att återupprätta, även om alla aktörer skulle vilja det (Hardin 1968). Tillit betraktas därför som ett socialt kapital, som gör det möjligt för grupper eller samhällen att åstadkomma sådant som man annars inte skulle kunna (Coleman 1990; Ostrom 1999). Det är just ett sådant socialt kapital som Leader förväntas medverka till att stärka i det lokala samhället. Frågan om det administrativa systemets sätt att fungera och dess konsekvenser är därför högst relevant att ta på stort allvar inför kommande programperioder.

⁷ Se www.worldvaluessurvey.org

Fråga 2: Hur har Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling?

I denna utvärdering förstås "inneboende potential för utveckling" utifrån de resonemang om *endogen utveckling* som presenterades i avsnitt 1.2 om interventionslogiken för Leader. Utvecklingspotentialen kopplas då samman med de mänskliga resurser som finns i lokalsamhällen och en central fråga blir om det finns utrymmen för ett brett inflöde av idéer och aktörskap från grupper som normalt inte är representerade i inflytelserika konstellationer. Detta innebär att frågan delvis överlappar med nästa fråga, om sektorövergripande metoder och samverkan. För att besvara frågan om hur Leader bidragit till landsbygdens inneboende potential för utveckling är även frågor om hur underifrånperspektivet tas till vara i verksamheten och i vad mån projekten är lokal förankrade, centrala. Vi inleder dock avsnittet med grundläggande information om de som besvarat enkäten, eftersom det avspeglar vilka det är som är engagerade i projekten.

Bland de 406 personer som besvarat enkäten till projektägare, antagligen i huvudsak projektledare, är könsfördelningen relativt jämn. Den procentuella fördelningen är 45 procent kvinnor och 55 procent män. Av tabell 3.14 framgår att det, liksom för projektägarna inom åtgärderna 321, 322 och 323, finns en övervikt av personer i den högre medelåldern bland projektägarna.

Tabell 3.14: Ålder

Alder, år	Under 30	31 – 50	51 – 65	Över 65	Totalt
Procent	4	27	48	20	99

Källa: Egen enkätundersökning n= 406

Utbildningsnivån som framgår av tabell 3.15 är också tämligen hög.

Tabell 3.15: Utbildning

Utbildning	Grundskola eller likn.	Gymnasium	Eftergymnasial yrkesutbildning	Universitetsutbildning	Totalt
Procent	9	18	20	54	101

Källa: Egen enkätundersökning n= 406

Utbildningsnivån kan jämföras med genomsnittet för hela riket som är 23 procent universitetsutbildade i åldrarna mellan 25 och 64 år. Skillnaderna är dock stora mellan storstadsregionerna och resten av landet. Storstadskommunerna ligger på 30 procent eller fler högutbildade, under det att mer landsbygdsbetonade kommuner som Katrineholm och Ydre har 14 procent, Vimmerby 12 procent och Vilhelmina 11 procent högutbildade (SCB 2010). Som utbildningssystemet byggs ut kan man dessutom förvänta sig en lägre andel med högre utbildning i grupper äldre än 65 år. Man kan därmed konstatera att projektverksamheten i axel 4, liksom den i axel 3, drivs av personer som kan antas vara väl etablerade i samhället, snarare än grupper som skulle kunna behöva stöd för att bli mer etablerade. Detta kan också tolkas, som även föreslogs vad gäller axel 3, utifrån observationen att framgångsrika och aktiva grupper som driver lokala utvecklingsprojekt på landsbygden ofta har resursstarka medlemmar (Waldenström 2008).

Underifrånperspektivet handlar om att idéer och projekt initieras av lokala aktörer som är knutna till en by eller bygd och till de lokala sammanhangen. I bästa fall skapas projekt utifrån den lokala kunskapen om områdets utvecklingsmöjligheter, samtidigt som detta passar in i den lokala strategin och kan få ett mervärde genom Leadermetodens arbets sätt. Som framgår av tabell 3.16 uppkommer idéer till projekt i hög grad i lokala sammanhang på landsbygden. Tabellen visar att 56 procent av projekten bygger på idéer som vuxit fram antingen i lokala ideella föreningar, lokala utvecklingsgrupper eller likande, eller hos en grupp enskilda personer som bor på landsbygden. Regionala aktörer är ovanliga. Lokala företag och lokala LRF-avdelningar är också ovanliga. Även om både LRF-medlemmar och företagare kan ingå i de lokala föreningar och grupper där idéer uppkommit, så tyder detta på att LRF-avdelningar och lokala företag som organisationer inte är sammanhang där man uppfattar Leader som en möjlighet. Det kan också avspegla att LAG lägger stor vikt vid underifrånperspektivet vid projektbesluten.

Tabell 3.16: Projektidéns lokala förankring

I vilket sammanhang uppstod idén till projektet?	Procent
Lokal ideell förening, lokal utvecklingsgrupp eller likande	38
En grupp enskilda personer som bor på landsbygden	18
LAG	9
Inom ramen för ett tidigare projekt finansierat av Leader eller LBU	8
Ideell förening på kommunal eller regional nivå	7
Kommun	4
Lokalt företag	3
Lokalavdelning inom LRF	2
Hushållningssällskap	1
Annat	9
Summa	99

Källa: Egen enkätundersökning n= 460, vissa gav flera svar.

Ett annat sätt att undersöka underifrånperspektivet är att analysera vilka som är projektägare. Av tabell 3.17 framgår att enligt enkätsvaren äger lokala aktörer sammanlagt 61 procent av projekten och att ideella föreningar dominerar som projektägare, särskilt om räknar in LAG som ideell förening.

Tabell 3.17 Fördelning av projektägare i Leader

	Procent
Lokal ideell förening, lokal utvecklingsgrupp	45
Lokal ekonomisk förening	13
LAG	11
Ideell förening på kommunal eller regional nivå	9
Kommun	7
Lokalt företag	3
Privatperson/enskild firma	2
LRF	1
Utbildningsorganisation	1
Annan	7
Summa	99

Källa: Egen enkätundersökning, n= 406

Kommuner och kommunala sammanslutningar äger ca 7 procent av projekten enligt enkäten. Från fallstudierna vet vi att kommunerna ofta fungerar som projektägare och garanter för en verksamhet som initieras och genomförs av lokala föreningar, vilket i praktiken innebär att underifrånperspektivet så att säga härbärgeras och inlemmas i den kommu-

nala verksamheten. I och med att tabellen avspeglar den inledande perioden av Leader, många områden hade knappast kommit igång med verksamheten vid slutet av 2009, så bör de tolkas med viss försiktighet. Den visar dock att de flesta grupper som sökt och beviljats anslag är lokala till sin karaktär, och de ekonomiska föreningar och företag som söker medel från Leader är sannolikt också att betrakta som lokala aktörer, dvs med sin huvudsakliga verksamhet i respektive Leaderområde.

I intervjuer med ordförande, verksamhetsledare och andra som är aktiva i genomförandet av Leader framgår det också tydligt att underifrånperspektivet och den lokala förankringen betonas starkt. I enkäten frågade vi verksamhetsledarna om "hur viktigt är det med lokal förankring och underifrånperspektiv". Svaren gav det högsta genomsnittet av alla. När Länsstyrelsernas handläggare tillfrågades om vikten av olika faktorer vid handläggningen av projekt anger samtliga svarande att stark lokal förankring är avgörande, liksom att projekten ansluter till Leaderområdets strategi och i övrigt följer programmets reglementen. Oavsett om projekten i huvudsak handlar om exempelvis natur, kultur eller sammanhållning ska de alltså bedömas efter graden av lokal förankring.

I princip torde underifrånperspektivet inte vara särskilt svårt att upprätthålla i Leader. LAG kan t ex välja att arbeta med LAG-ägda paraplyprojekt för att vända sig till aktörer i byar och bygder eller särskilda grupper, som man anser vara långt ifrån att inleda ett utvecklingsarbete. Leaderprojekten i axel 3 är de bredaste innehålls- och aktörsmässigt, vilket gör att många typer av projekt kan uppstå där. Ett sätt att försöka beskriva omfattningen av underifrånperspektivet är alltså att se hur LAG arbetar med egna projekt för att nå ut. Tabell 3.18: visar inriktningen för de 111 LAG-ägda projekt i axel 3 som beviljats i mitten av juni 2010.

Tabell 3.18: LAG-ägda projekt i 413

Projektens inriktning	Procent
Unga	25
Projektutveckling, idékläckning, info om Leader	23
Entreprenörskap o företagsutveckling	14
Byautveckling	11
Förstudier	9
Turism	7
Kultur/turism	4
Fiskefrågor/fiske turism	3
Integration	1
Ekologisk mat	1
Övrigt	3
Summa	101

Källa: Egen sammanställning från Jordbruksverkets databas.

Tabellen visar att 25 procent, dvs. den största gruppen av projekt är de som riktas mot unga, och att byautveckling, förstudier och projektutveckling tillsammans omfattar ca 43 procent. Dessa är samtliga områden som kan ses som potentiellt stödjande för att ett underifrånperspektiv ska kunna utvecklas.

Ett hot mot underifrånperspektivet är bristen på egna likvida medel och den förhållandevis långa handläggningstiden av utbetalningar. LAG-ägda projekt kan ses som ett sätt att förenkla för projektägarna i och med att det är LAG som står för merparten av den ekonomiska administrationen. Ett annat sätt att hantera problem med likviditet och administration är att en mer etablerad organisation härbärgerar projektet. Detta är inte ovanligt och har fördelar genom att verksamheten bäddas in i stabila organisatoriska strukturer, men kan också ha nackdelar vad gäller underifrånperspektivets genomslag.

Ett annat hot mot underifrånperspektivet är att projekten inkluderar aktörer som inte är knutna till det lokala sammanhanget eller bygden och att dessa kommer att dominera verksamheten (Larsson 2000, 2002). Detta anknyter till frågan om lokal förankring. I praktiken kan distinktionen mellan underifrånperspektiv och lokal förankring vara svår eller irrelevant att upprätthålla. Konsekvensen av bägge är ofta att lokala aktörer i

byar och bygder ska finnas med i projekten, och det är där nyttan av projekten ska landa. För halvtidsutvärderingens syften finns det ändå poänger med att upprätthålla distinktionen. Underifrånperspektivet handlar om kunskap, kreativitet och aktivitet, medan den lokala förankringen i större utsträckning handlar om nätverk, samverkan och möjligheter att skapa synergier och lokal organisering. Den lokala förankringen innebär att projektens verksamhet och resultat bäddas in i lokala nätverk, organisationer och samverkan. På så vis stärks den lokala utvecklingspotentialen. Då gäller att fler än en eldsjäl eller projektägare är engagerade och investerar tid och resurser i verksamheten. Förankringen kan sägas ha minst tre dimensioner (Waldenström & Larsson, kommande 2010):

- Att de som är *intressenter* och berörs av projekten ska vara underrättade och deras syn på och roll i utvecklingsarbetet klargjorts.
- Att det finns en rimlig acceptans för projektet eller verksamheten i *bygden*.
- Att det finns (t ex kommunen) eller utvecklas (t ex ekonomisk förening, företag) en mer bestående *organisatorisk struktur* som kan driva verksamheten vidare.

I studien av hur LAG-grupper och Leaderkontor arbetat med att säkra långsiktiga effekter av projekten i Leader+ poängterade de intervjuade att den lokala förankringen var avgörande. Vissa områden hade infört rutiner där man kontaktade de som angavs som medaktörer i projektansökningar för att säkra deras medverkan (Waldenström & Larsson, kommande 2010). Den lokala förankringen anknyter därmed dels till nästa fråga om samverkan och sektorövergripande partnerskap i projekten, dels till åtgärd 431 om verksamhetsledarnas och kontorens arbete.

Sammanfattningsvis kan frågan besvaras med att materialet pekar på att landbygdens inneboende utvecklingspotential stärks i så motto att underifrånperspektivet betonas på alla nivåer vilket skapar förutsättningar för att detta. Det är också i lokala sammanhang som initiativ till projekt främst uppstår och lokala organisationer och aktörer dominerar också

som projektägare. Samtidigt är det tydligt att man når relativt resursstarka aktörer, i alla fall vad gäller utbildning. Andra aspekter på detta behandlas i nästa fråga som tar upp samverkan och sektorövergripande metoder.

Fråga 3. Hur har Leaderdimensionen bidragit till att införa sektorövergripande metoder och främja samarbete för att genomföra landsbygdsutvecklingsprogrammen?

Det huvudsakliga sätt på vilket Leader hittills bidragit till att införa sektorsövergripande metoder för att genomföra landsbygdsprogrammet är genom etableringen av LAG-grupper och de sektorövergripande partnerskap som LAG representerar. Etableringen av LAG har behandlats dels i kapitel 2 om åtgärd 341 och dels i föregående avsnitt om frågan om hur Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden. Vi har i dessa sammanhang påpekat att LAG-grupper etablerats i hela landet, att sektorerna är väl representerade i dem, att man har kommit igång med verksamheten, men att etableringen fortfarande bedöms vara i ett inledande skede på många håll där förtroendet med Leadermetoden och den lokala strategin behöver stärkas.

Vi tar därför främst fasta på i vad mån projektverksamheten bidragit till sektorövergripande metoder och samarbete. I enkäten till projektägare inom Leader frågade vi om när den grupp som står bakom ansökan bildades. Av tabell 3.19 framgår att en knapp tredjedel av projektgrupperna bildats i samband med ansökan och att knappt 60 procent av samtliga har funnits i mindre än 5 år. Detta tyder på att relativt nya konstellationer av aktörer och personer samverkar i projekten.

Tabell 3.19: När bildades gruppen som står bakom ansökan (enbart projekt som ej ägs av LAG)

När bildades den grupp- pering som står bakom ansökan?	I samband med ansökan	Den har funnits i mindre än fem år	Den har funnits i fem år eller längre	
Procent	30	29	41	100

Källa: Egen enkätundersökning n=361, LAG-ägda projekt ej medräknade

Bidrar Leader till sektorsövergripande projektgrupper? Erfarenheterna från Leader+ tyder på att det kan vara svårt att kräva trepartnerskap i projekten, samtidigt som detta kan leda till mycket goda resultat. Genom sådana partnerskap kan den lokala förankringen breddas och innovativa arbetsätt utvecklas. I Leader+ var det framför allt ett område som lade mycket stor vikt vid trepartnerskap i projekten, i andra områden gjorde man det i varierande grad. Att åstadkomma trepartnerskap i projekt där de sökande inte tänkt sig detta inledningsvis kräver särskilda insatser från verksamhetsledaren som behöver ha förtroget med, och ett gott kontaktnät i, det lokala samhället, för att kunna förmedla relevanta kontakter. Det är även en balansakt att föra in nya samarbetspartners i ett projekt utan att de som ursprungligen utvecklat idén förlorar engagemanget. Detta anknyter därmed även till frågan om underifrånperspektiv som behandlades i svaret på föregående fråga. I tabell 3.20 nedan visas svaren på frågan om vilka sektorer projektgruppens medlemmar kommer ifrån.

Tabell 3.20: Projektgruppens sammansättning (enbart projekt som ej ägs av LAG)

Gruppen har medlemmar från	Procent
Ideell sektor	36
Ideell, offentlig och privat	33
Ideell och privat sektor	15
Privat sektor	7
Ideell och offentlig sektor	6
Privat och offentlig sektor	2
Offentlig sektor	1
Summa	100

Källa: Egen enkätundersökning. n= 376

Av tabellen framgår att en dryg tredjedel av projektgrupperna består av medlemmar från enbart ideell sektor. Ytterligare en tredjedel av grupperna har medlemmar från såväl ideell, som privat och offentlig sektor. Kombinationen ideell och privat sektor finns i 15 procent av grupperna vilket är lite drygt dubbelt så vanligt som kombinationen ideell och offentlig sektor. Sammanlagt består 55 procent av projekten av deltagare från mer än en sektor.

Tabell 3.21 visar hur projektägarna ser på värdet av samverkan i projekten. Utfallet antyder att samverkan i projektgruppen upplevs som värdefull för att planera och genomföra projekten. Samverkan i projekten bidrar till, snarare än hindrar, nytänkande i projektverksamheten.

Tabell 3.21: Projektägares syn på värdet av samverkan i projekten

I vilken mån håller du med om följande påstående	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Summa	Medelvärde
Samverkan inom projektgruppen bidrar till nytänkande, %	7	22	71	100	3,9
Projektgruppens sammansättning gör det lättare att driva projektet, %	7	21	72	100	3,9

Källa: Egen enkätundersökning. Enbart projekt som ej ägs av LAG n=358 Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Projektägarnas svar på frågor om i vad mån kontoren förmedlat kontakter med andra projekt eller med andra relevanta aktörer, pekar på att de inte upplever att de fått särskilt mycket stöd för detta genom kontoren (tabell 3.22).

Tabell 3.22: Projektägares syn på Leaderkontorets förmedling av kontakter och projektets anpassning till Leadermetoden

I vilken mån håller du med om följande påstående, %	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Summa	Medelvärde
Leaderkontoret har förmedlat värdefulla kontakter med andra projekt	42	32	27	101	2,7
Leaderkontoret har förmedlat värdefulla kontakter med andra relevanta aktörer	45	34	21	99	2,5
Projektidén förändrades för att anpassas till Leadermetoden (samverkan, nätverk, nyskapande, trepartnerskap)	52	25	24	101	2,5

Källa: Egen enkätundersökning. Enbart projekt som ej ägs av LAG n=358 Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Trots att projektägarna alltså bedömer att samverkan i projekten bidrar till ett förbättrat genomförande, knyts inte detta i någon högre grad till Leadermetoden eller till aktiviteter från Leaderkontor och LAG. Olika tolkningar är möjliga. Projektägarna hade måhända redan etablerat samverkan i sina projekt innan kontakt togs med Leader. En annan tolkning kan vara att LAG och Leaderkontoren har misslyckats med att få projektägarna att se behovet av samverkan, och behöver förbättra den informationen. Projektägarna kan tänkas ha så pass starkt fokus på det egna projektet att utbytet med Leaderkontorens personal passerar i stort sett obemärkt. Leader framstår också möjligen som en finansiär bland alla andra, utan att den lokala samverkan eller Leadermetoden upplevs som särskiljande.

Att stödet från Leaderkontoren för ökad samverkan i projekten inte är så stort enligt projektägarna, kan också förklaras av följande reflektion från Jordbruksverkets personal:

När man har tajta resurser får man skala och då får man ta bort det som inte är obligatoriskt, d v s administration och handläggning. Tyvärr måste man då knapra själva metoden i kanten. Det finns inga formella krav att arbeta enligt metoden.

Just den situationen vill såväl LAG och personal på Leaderkontoren som länsstyrelserna undvika. De uttrycker alla vid våra besök oro över att Leader riskerar att bli endast en förmedlare av projektfinansiering.

En annan möjlig förklaring är att Leaderkontoren är relativt nystartade. Kunskapen om andra aktörer är sannolikt inte så stor ännu att den kan användas systematiskt för att skapa samverkan och nätverk inom och mellan Leaderområden.

Den bild som projektägarna ger uttryck för i enkäten stämmer inte överens med den bild som de verksamhetsledare som svarat på webbenkäten ger. Av tabell 3.23 framgår att två tredjedelar av de verksamhetsledare som svarat på webbenkäten kräver eller strävar efter partnerskap i projekten och hälften av dem att de stödjer projektägare med kontakter för att de ska kunna utveckla sina nätverk.

Tabell 3.23: Verksamhetsledarnas syn på vad som är viktigt i projekten och på arbetet med projekten

I vilken mån håller du med om följande påstående, antal	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Antal svar
Vi ser helst att det är trepartnerskap i projekten	2	10	21	33
Den lokala förankringen och underifrånperspektivet är viktiga i projekten	0	2	33	35
Vi stödjer de sökande med kontakter och möten för att de ska kunna utveckla projektidéerna	1	3	31	35
Vi stödjer de sökande med kontakter och möten för att de ska kunna utveckla sina nätverk	4	13	18	35

Källa: Egen enkätundersökning

Måhända ges en delförklaring till skillnaderna mellan verksamhetsledarnas svar och projektägarnas av denna kommentar från en av tjänstemännen vid Jordbruksverket:

Det fanns inte utrymme att arbeta utåtriktat coachande i starten. Men vi har sett att när rutinerna satt sig och kunskaperna ökar, så har mobiliseringsdelen ökat hos verksamhetsledarna.

Om det stämmer är det inte så märkligt att projekt som var tidigt ute ansett sig få begränsat stöd från Leaderkontoren. En annan förklaring kan vara att andelen förundersökningar varit hög i början av programmet och att dessa sällan är av samverkanskaraktär, även om de kan vara ett första steg mot mer samverkansbaserade Leaderprojekt. Denna aspekt av Leaderkontorens arbete bör hursomhelst få större uppmärksamhet såväl i programmet som i uppföljande undersökningar.

Frågan kan därmed besvaras med att Leader bidrar till nya samverkanskonstellationer, och att samverkan betonas i projekten och uppfattas som en tillgång i dem. Leaderkontorens arbete med att förmedla kontakter har dock hittills inte uppfattats som något starkt bidrag till detta av projektägarna. Vad gäller sektorövergripande metoder består drygt hälften av projekten av medlemmar från mer än en sektor, vilket bör ses mot bakgrund mot det inledande stadium programmet befinner sig i. Kontorens arbete med att stödja samverkan och nätverkande, och sektorsamverkan i projekten bör dock följas upp.

Fråga 4: Hur har Leaderdimensionen bidragit till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3?

Under perioden 2007-2009 beviljades totalt 687 projekt inom åtgärden. I februari 2010 hade detta ökat till 846. Av tabell 3.24 nedan framgår att merparten, 85 procent av dessa projekt hänfördes till axel 3, under det att 10 procent till axel 2 och endast 4 procent till axel 1. Att de flesta projekt inom Leader skulle hänföras till axel 3 har varit väntat, men utvecklingen inom axel 1 och 2 ligger under det förväntade. Förbrukningen av den totala tillgängliga finansieringen pekar också på svårigheter att skapa projekt inom axel 1 och 2. Det finns emellertid stora skillnader mellan

områdena vad gäller såväl antalet projekt som förbrukningen av beviljade medel inom de olika axlarna.

Tabell 3.24: Budgetläge och antal beviljade projekt i 411, 412 och 413 under perioden 2007-februari 2010

Åtgärd	Finansiering SEK	Beviljade medel i procent av totala offentliga medel	Antal projekt	Andel av pro- jekten
411	69 983 764	10	30	4
412	326 398 502	7	88	10
413	863 531 783	26	728	86
Totalt	1 259 914 049	20	846	100

Källa: Jordbruksverket

Dominansen för axel 3 kan möjligen förklaras av att det framför allt i uppbyggnadsskedet funnits anledning att fokusera på axel 3 och de breda möjligheter till mobilisering som finns inom ramen för denna axel. Många LAG-grupper anser dock att det är svårt att arbeta med de övriga axlarna, framför allt axel 1. Detta har dels lett till att Jordbruksverket utarbetat riktlinjer för att förtydliga vilka sorters projekt som kan vara aktuella i dessa axlar. Dels har det lett till att man för närvarande (oktober 2010) arbetar för att öka flexibiliteten för LAG genom att låta dem besluta om egna fördelningar mellan axlarna, och föra upp den av programmet givna fördelningen till programnivå. Det faktum att man på Jordbruksverket förväntar sig att detta ska gå bekräftar att det är stor variation mellan Leaderområdena i hur fördelningen av projekt mellan axlarna ser ut.

Axel 1, som alltså är den axel där Leader haft minst genomslag är tydligt inriktad på konkurrenskraft och företagande i jord- och skogsbruk. Det ställer höga krav på projekt inom Leader för att de ska kunna hänföras till axel 1 i och med att Leaderstöden inte får ges till enskilda företag. Om Leader ska kunna bidra behöver projekten i axel 1 handla om samverkan mellan flera företag. En fördel med det är att just samverkansaspekten inte betonas särskilt i de renodlade axel 1-stöden, vilket borde ge Leader en fördel. En nackdel är omvänt att de som vanligen söker stöd från axel 1 måhända sällan ser några tydliga vinster med att söka samverkan via Leader. Leader är som tidigare att beskrivits ett territori-

ellt baserat program, d v s att ett områdes utvecklingsförutsättningar är de avgörande – oavsett sektor. Axel 1 är mer av ett traditionellt sektorsstöd som inte omedelbart uppmuntrar till vare sig ett mer territoriellt eller ett sektorövergripande arbetssätt. Delvis kan det svaga utnyttjandet av axel 1 hänga samman med områdets förutsättningar och karaktär. Den centrala roll som programmet tillskriver jord- och skogsbruk vad gäller landsbygders utveckling, är relativ.

Fördelningen av olika slag av projektägare skiljer sig åt mellan axlarna. När det gäller projekten i axel 1 är ekonomiska föreningar den största gruppen projektägare, och tillsammans med bolag, framförallt Lantbrukarnas Ekonomi-AB, skapar de en egen karaktär på åtgärden jämfört med axlarna 2 och 3. Tabell 3.25 nedan som visar denna fördelning ska dock läsas med beaktande av det mycket låga antalet projekt vilket gör att den procentuella fördelningen bör ses som illustrativ i relation till fördelningen i de andra axlarna. Att ange procentuell fördelning för så små tal är inte att rekommendera.

Tabell 3.25: Fördelning av projektägare i Leader axel 1 åren 2007-2009

Slag av projektägare i 411	Antal	Procent
Ekonomisk förening	9	33
Ideell förening	5	19
Bolag	5	19
Kommunaktörer	3	11
LAG	3	11
Privatperson	2	6
Summa	27	99

Källa: Egen bearbetning av uppgifter från Jordbruksverkets databas

Av de 27 projekten rör knappt hälften frågor som ligger mycket nära skogs- och jordbruket som t ex biogas, lokal mat, livsmedelsproduktion, nya grödor eller skogsrådgivning. Ytterligare tre är LAG-ägda paraplyprojekt av tämligen bred karaktär, resten handlar om nya servicelösningar (4 stycken), företagsstöd i allmänhet (3 stycken), hästsport (3 stycken) och slutligen ett projekt som är en förstudie om pilgrimsleder. Det här innebär, som kommer att framgå nedan, att åtminstone i början

av programmet har det varit ganska stora överlappningar mellan de olika slag av projekt som finansierats inom de olika axlarna.

Leaderprojekt i axel 2 handlar om landskap, miljövård, natur- och kulturmiljöer och hur de kan bevaras och utvecklas. Leaderprojekt i axel 3 handlar om livskvalitet och åtgärder för att diversifiera landsbygdsekonomin. Även om det är en total övervikt av antalet projekt och mängden förbrukade resurser för axel 3, så är fördelningen av projektägare i stort sett lika. De största olikheterna är att axel 2 vid utgången av 2009 innehöll färre LAG-ägda projekt, men fler bolagsägda. Fördelningen av olika slag av projektägare för axel 2 projekten framgår av tabell 3.26 nedan. Även för denna tabell gäller att det låga antalet projekt innebär att den bör tolkas försiktigt.

Tabell 3.26: Fördelning av projektägare i Leader axel 2 åren 2007-2009

Slag av projektägare i 412	Antal	Procent
Ideell förening	40	59
Kommunaktörer	7	10
Ekonomisk förening	6	9
Bolag	6	9
LAG	5	7
Privatperson	2	3
Universitet	1	1
Hushållningssällskap	1	1
Summa	68	99

Källa: Egen bearbetning av uppgifter från Jordbruksverkets databas

Av de 68 projekten handlar nästan en tredjedel (19 stycken) om tillgänglighet till naturområden och om friluftsliv, ofta just vandringsleder. 16 stycken handlar om produktion av biogas, etanol, vindkraft eller annan miljöteknik och frågor om klimatanpassning. Ungefär lika många handlar om olika aspekter på natur- och kulturmiljö, men ytterligare 16 stycken handlar om frågor om landsbygdsutveckling, idrott och företagsutveckling, som utifrån de korta beskrivningar vi tagit del av, inte på något tydligt sätt anknyter till frågor om landskaps-, kulturmiljö- eller miljö- och hållbarhetsfrågor.

Projekt i 412 är i jämförelse med de prioriteringar som görs i axel 2, inte lika inriktade på miljöstödjade åtgärder. Turism, friluftsliv och företagande skapar dock en inriktning som stämmer med anvisningarna för åtgärden. Endast en handfull av projekten har, så vitt vi kan bedöma av de kortfattade projektbeskrivningar vi haft tillgång till, emellertid en tydlig inriktning mot att utveckla lokala sammanhang för frågor om biodiversitet, miljöarbete el dyl. Lokala förvaltningsformer av naturresurser är ett område där Leader skulle kunna vara ett strategiskt redskap för att utveckla samverkan mellan lokala aktörer. Förutom tre projekt som berör fiskevårdsområden, och som alltså bygger på en struktur av lokal förvaltning som sedan länge är etablerad i Sverige, så finns inga sådana projekt inom 412 så vitt vi kan bedöma.

Tabell 3.27 nedan visar fördelningen av projektägare i Leaderprojekten inom 413. Här är andelen ekonomiska föreningar och bolag lägre än i axel 411, men det totala antalet av dem är mångdubbelt större, i och med att antalet projekt är så mycket större. Inom axel 3 har man hittills kunnat mobilisera en större andel av landsbygdernas aktörer.

Tabell 3.27: Fördelning av projektägare i Leader axel 3 åren 2007-2009

Slag av projektägare	Axel 3 Antal	Axel 3 Pro- cent
Ideell förening	336	57
LAG	77	13
Kommunaktörer	71	12
Ekonomisk förening	59	10
Bolag	27	4,5
Privatperson	15	2,5
Folkhögskola	3	0,5
Hushållningssällskap	3	0,5
Länsstyrelse	1	0,1
	592	100,1

Källa: Egen bearbetning av uppgifter från Jordbruksverkets databas

Projekten omfattar en mängd olika områden, men det är värt att notera att projekt som syftar till företagsutveckling är vanliga liksom turismprojekt, bl a frågor om naturturism, vandringsleder och fisketurism, som så vitt vi kan förstå mycket väl hade kunnat finansieras inom axel 2. Här

återfinns också projekt om odling, produktionsfrågor och lokal mat. Det som är relativt ovanligt är däremot projekt om bioenergi eller klimatfrågor. Dessa tycks mer systematiskt ha sökts inom axel 1 och 2. Två projekt som ligger i olika Leaderområden, men rör samma dalgång, och har liknande projektbeskrivningar, finansieras i olika axlar.

Fallstudierna bekräftar bilden av att det är svårt att skapa projekt i de två första axlarna. Merparten av områdena ser svårigheter i att kunna förbruka medlen allokerade till axlarna. De vi intervjuade uppfattade systemet som oflexibelt och budgetstyrt, snarare än att det utgick från lokala förutsättningar och möjliga synergier. Man efterlyste därför flexibla fördelningsmodeller och klargöranden i hur man kan ta sig an fördelningen. Det finns en osäkerhet om på vilka grunder projekt förs till de olika axlarna. Är vandringsleder främst en form av markanvändning (axel 2), samverkan mellan markägare (axel 1) eller allmän företagsutveckling där man knyter samman olika aktörer inom turism längs leden (axel 3)? Det tycks också ha utvecklats olika praxis för detta inom olika länsstyrelser, d.v.s. i vad mån man tar fasta på syftet och argumentationen för projekten, vilka som främst kommer att kunna dra nytta av projektet eller vilka som får del av projektmedlen. I intervjuerna har resonemang förts som pekar på att rädslan att placera projekten fel kan göra att man hellre väljer axel 3, där projekt av många slag kan placeras utan att det leder till ett ifrågasättande från länsstyrelsen.

Det som är uppenbart är att det är få projekt inom 411 och 412 och därmed måste svaret på utvärderingsfrågan bli att Leader inte bidragit till prioriteringarna för de övriga axlarna. Emellertid är det mycket möjligt att fördelningen av projekten i axlarna inte avspeglar detta utan snarare tolkningen av vad som går att söka och hur det ska formuleras.

3.4 Slutsatser angående stödets effekter

Stödets effekter när det gäller att bidra till ett bättre styre på landsbygden är delvis svårbedömt, delvis motstridigt. Å ena sidan kan vi se att Leader som metod och verksamhet har goda förutsättningar att genom trepartssamverkan förbättra förutsättningar för lokalt inflytande och styrning. Visserligen är merparten av Leaderområdena fortfarande

mycket tidigt i en sådan process, som måste beräknas ta ganska lång tid, men inslagen av samarbete och samverkan är många och, att döma av vårt material, har konflikterna varit relativt få. Som vi även påpekade i kapitel 2 om åtgärd 341, är det för tidigt att utvärdera LAG-gruppernas inre arbete. De flesta är fortfarande under en uppbyggnadsfas och de har, som också framgick i kapitel 2, mycket olika förutsättningar för det inre arbetet, något vi återkommer till i kapitel 5 om åtgärd 431.

LAG-gruppernas sammansättning vad gäller sektorsmedverkan och könsfördelning följer anvisningarna. Representationen av medlemmar med anknytning till de areella näringarna är tämligen hög, medan personer med annat ursprungsland än Sverige är tämligen svagt representerade. Flera LAG-grupper har aktivt arbetat med strategierna, för att modifiera dem, göra dem mer kommunicerbara eller helt enkelt själva bli bättre förtrogna med dem. Detta kan ses som ett tecken på ett pågående kvalitetsarbete i LAG som kan stärka dess legitimitet. Av enkätsvar och intervjuer att döma, tycks arbetet inom LAG vara på väg att överskugga den eventuella misstänksamhet och de eventuella motsättningar som kan finnas mellan olika typer av organisationer. Underifrånperspektivet betonas på alla nivåer vilket skapar förutsättningar för att Leader ska kunna bidra till att utveckla landsbygdernas inneboende potential för utveckling. Begränsade möjligheter att arbeta med kapacitetsuppbyggnad och synergier i vissa områden, på grund av liten driftsbudget, och att arbeta direkt med företagsutveckling, på grund av regelverken, hämmar dock detta. Projekten bidrar till ökad samverkan och nya konstellationer av aktörer, men enligt projektägarna är detta i allmänhet inte kopplat till kontorens arbete med att stärka samverkan och nätverkande i området. Vi återkommer till detta i kapitel 5. Detta är emellertid områden som kan stärkas. Förutom att konstatera att det finns mycket få projekt i 411 och 412, och att Leader i allmänhet inte givit några större bidrag till målen i axel 1, är dessa bidrag också svåra att bedöma utifrån det underlag vi har. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att etableringen av Leader tycks ha bidragit till att skapa förutsättningar för ett bättre styre – i betydelsen good governance – på den svenska landsbygden och att Leader även erbjuder möjligheter att stärka landsbygdens inneboende utvecklingspotential.

Å andra sidan tycks stödet – och framför allt det regelverk och den administration som är förknippat med det – även ha haft effekter som närmast kan räknas som kontraproduktiva. Bland såväl LAG-ordföranden, verksamhetsledare som projektägare finns inte bara en frustration över en inledningsvis tungrodd och långsam hantering, detaljerade redovisningskrav och verktyg som inte är anpassade till verksamheten, utan också en känsla av att myndigheterna misstror dem. Därmed bidrar genomförandet av regelverket till att urholka den sociala tilliten i landsbygdsområden och i stället främja oro och försiktighet.

3.5 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Inom pågående programperiod föreslås förenklingar av det administrativa systemet samt att man inleder en process som i högre grad betonar målstyrning snarare än regelstyrning och där tilliten till LAG och LAG:s självständighet stärks. Det innebär t ex att bedömningar av budgetars rimlighet i princip bör ligga på LAG snarare än på länsstyrelserna. Vidare bör det system med omfattande verifikationskrav vid rekvisering av medel som idag krävs, förenklas. Denna rekommendation är tyvärr en upprepning av det som tidigare utvärderingar betonat, men har ytterligare aktualiserats efter det att Leader förts in i Landsbygdsprogrammet. Leader hamnade därmed i ett regelsystem och ett administrativt system med verktyg som inte är anpassade till Leader som arbetsätt. Fortsatt anpassning av Jordbruksverkets datorsystem till Leaderkontorens verksamhet och behov betonas också.

Flödet i den administrativa hanteringen har blivit mycket bättre, men beredskap inför den ökning av projekt som är att vänta de kommande åren rekommenderas. Detta gäller inte minst hanteringen av projektens slutrekvisitioner.

LAG, verksamhetsledare och Landsbygdsnätverket bör lägga större fokus på hur man kan utveckla sektoröverskridande partnerskap i projekten och hur man kan stödja nätverkande och samverkan inom Leaderområdet. Detta är dock relaterat till driftsbudgeten för de olika områdena, något som kommer att behandlas i nästa kapitel om åtgärd 431.

Vad gäller de nationellt prioriterade utvecklingsområdena 1) *Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål*, 2) *Livsmedelsproduktion med mervärden*, 3) *Ny varu- och tjänsteproduktion*, 4) *Kunskaper, innovation och entreprenörskap*, och 5) *Integration av nya grupper och jämställdhet*, är det sistnämnda området ett område som det finns anledning att ägna större uppmärksamhet. Detta är ett område där tidigare utvärderingar pekat på skillnaderna mellan Leaderområden och där det även finns skillnader i arbetet visavi skilda grupper (minoriteter, nya grupper, unga, kvinnor osv.). Idag betecknas detta som nationella prioriteringar men det framstår inte som angelägna områden i landsbygdsprogrammets anvisningar och regelverk och följs inte heller upp i landsbygdsprogrammet. Detta kan ses om uttryck för en bristande tilltro till att programmet egentligen kan bidra till dessa områden. Å ena sidan kan man hävda att i den mån projekten ska bygga på lokala initiativ innebär det om det inte finns intresse för frågor om jämställdhet och/eller integration kommer projekten inte att fokusera på detta. Bristen på insatser för dessa områden avspeglar då de behov och de möjligheter aktörer uppfattar. Å andra sidan kan man hävda att detta är strategiska områden för landsbygdens, såväl som för samhällets, utveckling. För att de ska upplevas som meningsfulla av lokala aktörer och få genomslag i programmet bör prioriteringarna kvalificeras, arbetssätt utvecklas, erfarenhetsutbyte stödjas och uppföljnings sätt utvecklas. Det forskningsbaserade utvecklingsarbete vad gäller jämställdhet som idag drivs i en av det Svenska Landsbygdsnätverkets temagrupper bör stärkas och uppmärksammas. Även temagruppen om integration bör utvecklas på ett liknande sätt.

Slutligen, vill vi även upprepa uppmaningen från uppdateringen av halvtidsvärderingen av Leader+ om riktade utvärderingar eller forskningsinsatser inom vissa områden

På längre sikt

På längre sikt finns det en rad principiella frågor att ta ställning till. I centrum för detta står Leaders plats i det administrativa systemet och det regelverk som omger Leader.

Å ena sidan kan man tänka sig en utveckling där Leader knyts närmre till länsstyrelserna i syfte att förenkla och strömlinjeforma projekthanteringen. Å andra sidan kan man tänka sig att LAG stärks samtidigt som man inför en hög grad av målstyrning av projektverksamheten. Vi vill starkt förorda det senare. Vår rekommendation utgår från att bedömningen av

a) vilka sammanhang som bäst kan mobilisera aktörer från näringsliv, civilsamhälle och kommuner i de lokala utvecklingsfrågorna

b) hur länkar mellan LAG och regionala utvecklingsaktörer kan byggas som förstärker såväl det lokala som det regionala utvecklingsarbetet.

Först därefter bör de administrativa formerna utformas.

Länsstyrelserna verkar på regional nivå i ett politiskt administrativt sammanhang där landsbygdsutveckling inte alltid är en framträdande uppgift. Detta tydliggörs exempelvis av hur få projekt som beviljats inom axel 3 bland majoriteten av länsstyrelserna. Ett välfungerande LAG kan däremot mobilisera nätverk och resurser för den lokala utvecklingen som tjänstemän på länsstyrelsen inte har tillgång till. Om LAG ska kunna bidra till "ett bättre styre på landsbygden" och till "att stärka landsbygdens inneboende utvecklingspotential" behöver dock LAG:s uppgifter att verka för detta bekräftas genom en tydlig delegering av ansvar och förtroende. Om administrationen av verksamheten helt överförs till länsstyrelserna riskerar man istället att LAG:s självständighet och legitimitet i det lokala utvecklingsarbetet urholkas. LAG behöver ha beslutsrätt över medel och kunna följa upp och utveckla det egna arbetet. För detta är ett visst administrativt ansvar nödvändigt.

Ytterligare en viktig aspekt att ta in i övervägandet är att i flera län spelar länsstyrelserna en ganska liten roll vad gäller de regionala utvecklingsfrågorna. Det regionala utvecklingsansvaret i dagens Sverige ligger på flera olika institutioner – länsstyrelser, landsting, regionförbund, samverkansorgan. I den mån man vill stärka en regionalisering av Leader genom att det administrativa ansvaret förläggs till den regionala ni-

vån skulle det i så fall innebära att man skulle behöva utnyttja olika former för regionalisering i olika delar av landet, något som i än högre grad än idag riskerar att leda till variationer över landet i hur regelverk och kontroll hanteras. Ur rättssäkerhetssynpunkt bör kontrollen snarast koncentreras till den nationella nivån, alltså till Jordbruksverket.

Det administrativa systemet bör utformas utifrån överväganden som dels utgår från det legitima behovet av ekonomisk uppföljning och kontroll, dels bidrar till att stärka förtroendefulla relationer mellan aktörer i hela den vertikala kedjan. Bara genom att hela kedjan från Kommission och Jordbruksverk till länsstyrelserna präglas av ett uttalat förtroende för de lokala partnerskapens förmåga att själva hantera stödet och att främja lokal utveckling, kan man förvänta sig att det byggs ett vertikalt förtroende nedifrån och upp. De dilemman vi beskrivit ovan kan antagligen bäst hanteras genom ett ökat inslag av målstyrning i alla delar av landsbygdsprogrammet som berör projektverksamhet och andra kapacitetshöjande insatser. Revisionen bör i högre grad ta fasta på frågor om ändamålsenlighet och effektivitet. Detta kombineras med stickprov av utgifter som ersätter den mycket detaljerade uppföljningen av utgifter som sker idag. En ökad målstyrning skulle underlätta relationerna inom det administrativa systemet. Det är emellertid viktigt att inte ersätta nuvarande regelstyrning med ett omfattande och detaljerat system av mål. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt om förslag på nya indikatorer.

För att anpassa det administrativa systemet till LAG:s centrala uppgifter föreslår vi därför följande:

1. Det administrativa systemet bör i högre grad präglas av målstyrning i enlighet med resonemanget ovan.
2. LAG får ökat ansvar för projektadministration med Jordbruksverket som enda administrerande myndighet.
3. Olika modeller för utbyte mellan LAG och relevanta regionala utvecklingsorgan utformas. Representanter för länsstyrelsen kan till exempel adjungeras till LAG och därmed aktivt delta

som resurser i partnerskapets utveckling av verksamheten. LAG bör ses som en ordinarie deltagare i de regionala utvecklingssamtalen.

Dessa åtgärder skulle i hög grad säkra och stärka Leaderdimensionens bidrag till ett bättre styre på landsbygden.

För att stärka LAG:s möjligheter att bidra till landsbygdernas inneboende potential för utveckling bör innovativitet och nyskapande åter ges en större betoning i Leader. Det förutsätter dock att förutsättningar för att driva nyskapande projekt stärks, något som en ökad målstyrning skulle bidra till. LAG bör även få möjligheter att arbeta mer direkt med företagsstöd. Här brukar den svenska kommunallagen lyftas fram som ett hinder. Detta problem hänger samman med att Leader bygger på ett "governance-synsätt", där makt delegeras till trepartnerskapet. Kommunallagen däremot hänger samman med den form för styre som brukar kallas "government", och där man sett behov för att begränsa kommunernas stöd till företag. Denna typ av konflikter behöver lösas upp för att ge Leader möjligheter att fungera effektivt som en motor i lokalt utvecklingsarbete. Det bör också öppnas möjligheter för LAG att samarbeta även med aktörer knutna till tätorter större än 20 000 invånare. Dagens forskning pekar tämligen tydligt på att stad och land har kompletterande funktioner och att utbyten och flöden av kompletterande resurser är centrala för landsbygder såväl som tätorter. Sådana projekts förankring i ett landsbygdsbaserat underifrånperspektiv bör dock försäkras.

Vi föreslår även att projektens allokering till programmets andra axlar ersätts med indikatorer för målområden som anknyter till dessa. Vilka målområden som blir aktuella bör nogt övervägas. Det faktum att det är så få projekt i Leader inom axel 1 beror sannolikt på axelns sektoriella karaktär. Detta målområde bör omprövas. Det innebär inte att frågor om areell produktion nödvändigtvis bör falla bort, men att inriktningen på specifika branscher tonas ned till förmån för det som prioriteras i den lokala strategin och därmed förutsättningarna i det skilda Leaderområde-

na. Vi föreslår också att man återinför indikatorer som tar fasta på Leader som metod, se nästa avsnitt.

3.6 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Förslaget i föregående avsnitt om att programmet som helhet bör bli mer målstyrt och att budgeten i axel 4 inte bör allokeras i relation till landsbygdprogrammets övriga axlar, innebär att nya indikatorer behöver utvecklas.

Om programmet ska präglas av en ökad målstyrning samtidigt som det lokala inflytandet över utvecklingsinsatserna stärks blir det både orimligt och ologiskt att enbart ha indikatorer på EU- och nationell nivå. På sikt bör man därför operera med två typer av indikatorer. Det bör även fortsättningsvis finnas nationella indikatorer som avser programmets prioriterade övergripande mål. Förutom dessa bör framtida utvärderingar arbeta med indikatorer som är kopplade till LAG-gruppernas egna utvecklingsstrategier för att på så vis fånga i vilken mån insatserna lyckats nå de mål som prioriteras i de lokala strategierna. Detta innebär visserligen svårigheter t ex vad gäller att göra raka jämförelser mellan olika Leaderområden, men sådana skillnader bör accepteras. För att underlätta jämförbarhet kan emellertid lokala indikatorer grupperas utifrån angelägna områden, exempelvis företagande, naturmiljö, integration, osv. En fördel med detta är att indikatorer som på ett bättre sätt kan värdera metodens genomslag och effekter, liksom också fånga den lokala utveckling som inte kommer till uttryck i exempelvis fler arbetstillfällen, kommer att bli bättre tillgodosedda i framtida utvärderingar. Metodriktade indikatorer bör inkluderas. Detta innebär att man behöver skapa ett system för att fånga upp lokala indikatorer på central nivå.

Landsbygdsprogrammets prioriterade och övergripande mål mäts genom ett begränsat antal programindikatorer. Kvantifierbara indikatorer, som de används som idag (antal LAG-grupper, storlek på områden, befolkning, antal projekt, antal stödmottagare, ökning av antalet arbetstillfällen, samt antal deltagare som fullföljt utbildningar) är dock för trubbiga för att kunna värdera effekterna av Leader fullt ut. Indikatorernas uppbyggnad tenderar att omvandla Leader till en projektadministrerande organisation snarare än betona Leader som en metod för att främja

lokal utveckling. Två saker bör vara vägledande vid framtida utvärderingar. För det första att lokal utveckling ofta sker inom redan befintliga ekonomiska, sociala och kulturella sammanhang och att det därför är svårt att isolera effekterna av en bestämd typ av stödåtgärder. För det andra att för att värdera betydelsen av t.ex. trepartssamverkan, räcker det inte att konstatera att de formellt etablerats, man måste också undersöka hur det faktiskt fungerar. Dessa två påpekanden pekar mot att kommande utvärderingar av Leader i högre grad än nu behöver arbeta kvalitativt, dvs. med intervjuer och observationer av olika slag.

Liksom utvärderingen av Leader II på EU-nivå föreslog vill vi även rekommendera att effektindikatorer *Ökning av nettoförädlingsvärdet* och *Ökning av antal årsverken* följs upp några år efter projektens avslutande. Det skulle leda till ökad kunskap om projektverksamhetens bidrag till utvecklingen, eventuella dynamiska effekter av projekt och till framtida träffsäkrare indikatorer.

Referenser

- Beugelsdijk, S., de Groot H. L. F, & van Schaik, A. B. T. M. 2004. "Trust and economic growth: a robustness analysis." *Oxford Economic Papers* 56:118-134.
- Bjørnskov, C. 2003. "The Happy Few: Cross-Country Evidence on Social Capital and Life Satisfaction." *Kyklos* 56:3-16.
- Coleman, J. S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Delhey, J. & Newton, K. 2005. Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review* 21 (4): 311-327.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press
- Hardin, G. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 612:1243-1268.
- Helliwell, J. F. 2006. "Well-being, social capital and public policy: What's new?" *Economic Journal* 116: C34-C45.
- Jordbruksdepartementet, 2009. Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009
- Jordbruksdepartementet, 2010. Jo 2010/1195. Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strategin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013.
- Jordbruksverket, 2006, Guide för att bilda Leaderområden Version 1
- Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.
- Larsson, L. 2000. *Landsbygdens möte med EU. Geografi och demokrati i den svenska leaderprocessen*, DFR-rapport 2000: 4, Dalarnas Forskningsråd, Falun.

Larsson, L. 2002. *När EU kom till byn: LEADER II ett sätt att styra landsbygdens utveckling*, Geografiska regionstudier 50, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala.

Ostrom, E. 1999. "Coping with Tragedies of the Commons." *Annual Review of Political Science* 2:493-535.

Putnam, R. D., Leonardi, R. & Nanetti R. Y. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Rothstein, B. & Uslaner E. M. 2005. "All for All. Equality, Corruption and Social Trust." *World Politics* 58:41-73

SCB, 2010. *Pressmeddelande från SCB*. 2010-04-20 09:30 Nr 2010:102 . Se: http://www.scb.se/Pages/PressRelease_291846.aspx Accessed August 1st 2010

Uslaner, E. M. 2004. "Trust and Corruption." Pp. 310-326 in *Corruption and the New Institutional Economics*, edited by Johan Graf Lambsdorf. London: Routledge.

Waldenström, C. 2008. Byarörelsen – på väg mot en ny professionalitet? (*The village movement – on its way to a new profesionalisation?*) In: Formas (2008) *Ska hela Sverige leva?* Formas: Stockholm p 393-405

4

Åtgärd 421 – Genomföra samarbetsprojekt

Rättslig grund: Artikel 63 b i rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

4.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik⁸

Åtgärdens mål är att samtliga LAG-grupper ska delta i samarbetsprojekt. Samarbete kan dels ske nationellt mellan LAG-grupper inom landet, även kallat interregionalt samarbete. Dels kan det ske som transnationellt samarbete dvs. samarbete med LAG-grupper eller leaderliknande grupper i ett eller flera EU-länder eller andra länder. Motivet är att samarbete ger erfarenheter som kan leda till nya och effektivare metoder och idéer för utvecklingen inom det egna området.

Stöd till interregionala eller transnationella samverkansprojekt lämnas i form av projektstöd inom ramen för genomförandet av lokala strategier. Medfinansiering av åtgärden uppgår till 40 procent av de stödberättigade utgifterna. Total offentlig finansiering får lämnas med 20 till 100 procent av stödberättigade kostnader.

Den lokala strategiska planen och projektplanens kvalitet ska vara urvalskriterier för urval av insatserna. Insatser som har betydelse för kvinnor och svenskar med utländsk bakgrund ska enligt programmet prioriteras och samarbete med partnerskap i andra nordiska länder ska ges hög prioritet. I riktlinjerna från Jordbruksverket (2009) förtydligas att stöd kan lämnas dels för projekt som avser förberedande och kontaktskapande insatser som t ex för LAG:s kostnader för resor i syfte att skapa samarbetsprojekt. Dels kan det lämnas till konkreta projekt som grupperna genomför gemensamt.

⁸ Referat och citat från Landbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009.

Beslut fattas i varje LAG-grupp och behandlas på respektive länsstyrelse och varje beslut får ett eget journalnummer i samarbetsåtgärden. Projektet hänförs till den axel som väger tyngst i projektet. En LAG-grupp ska vara koordinator för samarbetet. För nationella samarbetsprojekt kan gemensamma kostnader granskas av det län som koordinerande LAG tillhör. Projektet kan genomföras av annan part t.ex. ett företag eller förening i området som redovisar till LAG. Nationella Landsbygdsnätverket kan bekosta vissa förberedande eller kontaktskapande insatser.

Interventionslogiken bygger på att samverkan mellan LAG-grupper och liknande partnerskap kan bidra till lärande och erfarenhetsutbyte som förväntas ge mervärde för det egna området utveckling. Detta är i enlighet med den starka betoningen på lärande, nätverkande och spridning av erfarenheter som är del av Leader som metod och som vi beskrivit mer utförligt i avsnitt 1.2. I en vägledning för genomförandet av åtgärden från Generaldirektoratet för Jordbruk och Landsbygdsutveckling (2006) betonas att kommissionen har höga förväntningar på mervärdet av samarbete mellan landsbygdsområden. Det man lyfter fram som motiv för detta är att samarbete, utanför etablerade gränser, ger tillgång till information och nya idéer, bidrar till lärande från andra regioner och länder, stimulerar och stödjer nytänkande och kan ge kunskaper och verktyg som förbättrar resultaten i det egna arbetet.

Samarbete bör därför ses som en integrerad del av de lokala utvecklingsstrategierna, snarare än som ett tillägg till dem. Genom att lokala perspektiven breddas på grund av samarbete, kan de lokala strategierna förbättras. Samarbetsprojekten ska leda till ett faktiskt mervärde för området, även om själva projektet kan genomföras i ett annat område. De kan, enligt Generaldirektoratets vägledning, vara såväl "mjuka insatser" som "produktiva insatser". De kan hjälpa LAG-grupper att få fart på sina lokala aktiviteter, hjälpa dem att lösa vissa problem eller ge mervärde till lokala resurser. Samarbetsprojekt kan också vara ett sätt att nå den kritiska nivå som krävs för att ett visst projekt ska gå att genomföra.

Ömsesidigt lärande är det viktigaste resultat som förväntas av samarbetet enligt Generaldirektoratets vägledning. Även om man konstaterar att

interregionalt och transnationellt samarbete inte alltid är lätt, hävdar man att det ofta är det effektivaste sättet att nå resultat inom nytänkande och kapacitetsuppbyggnad. Lärdomarna från samarbetet ska spridas bland LAG-grupper och därmed även nå LAG-grupper som har liten eller ingen erfarenhet av samarbete. Genom att integrera en transnationell och interterritoriell dimension i lokala initiativ kan samarbete dessutom bidra till att skapa en europeisk identitet, förutom de lokala, regionala och nationella identiteterna. Interventionslogiken för åtgärdens mål och indikatorer framgår av Fig 4.1 nedan. Dessa kvantifierar insatserna är som synes svagt kopplade till den interventionslogik och de motiv som stödet bygger på.

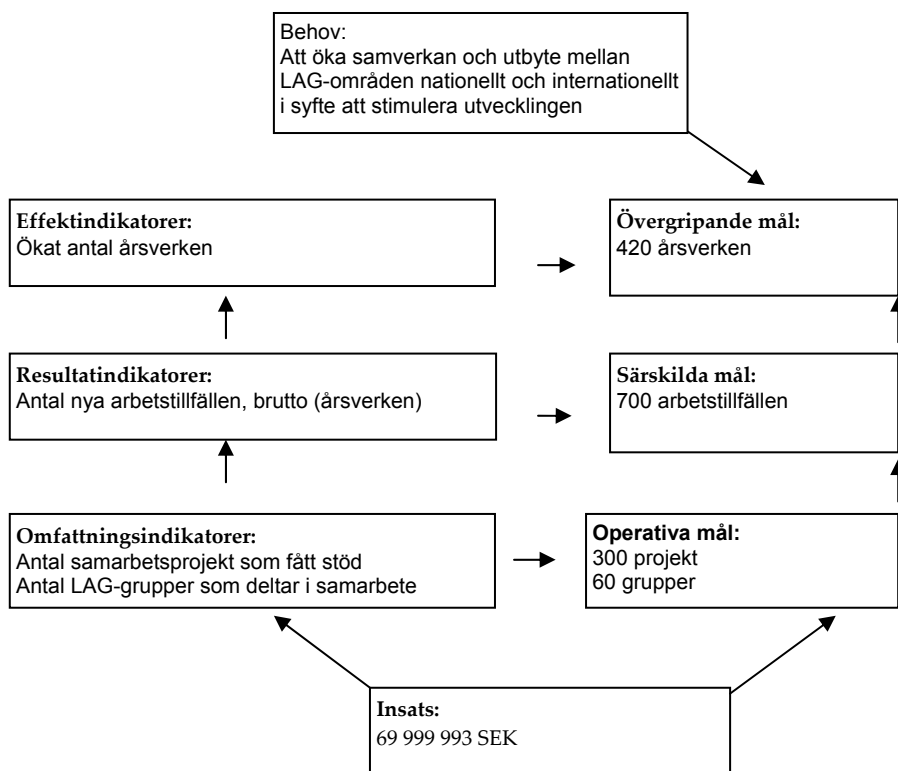


Fig. 4.1 Interventionslogik för mål och indikatorer för åtgärd 421

Budgeten för åtgärden var inledningsvis 4,21 procent av axelns budget, vilket skulle avspeglas i LAG-gruppernas egna budgetfördelningar över åtgärderna i axel 4. Detta höjdes senare till maximalt 10 procent av den egna budgeten. För närvarande pågår, liksom för åtgärden 411, 412 och 413, en modifiering där LAG-områdena ombeds uppge en önskad fördelning. Avsikten är att föra upp fördelningen av budgeten till programnivå. Denna omfördelning har att göra med att åtgärden hittills utnyttjats i ringa grad.

Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Åtgärdens utfall i relation till programmets mål och indikatorer framgår av tabell 4.1. Inga samarbetsprojekt har avslutats vilket gör att utfallet vad gäller nya arbetstillfällen inte har mätts. Åtgärdens låga utfall förklaras i Jordbruksverkets årsbok dels med att flera LAG-grupper blev beslutsmässiga först under senare delen av 2009, dels med att det bedöms ta längre tid att förbereda ett samarbetsprojekt och att LAG-grupperna upplevt det som mer komplicerat att hantera samarbetsprojekt än andra projekt (Jordbruksverket 2010). Man noterar dock en ökning av samarbetsprojekt under 2009 vilket tolkas som att LAG-grupperna börjar finna former för att utnyttja åtgärden. Jordbruksverket har också under 2009 förtydligat informationen om åtgärden, vilket man hoppas ska leda till ytterligare ökning.

Tabell 4.1: Mål och utfall för EU-gemensamma indikatorer för perioden 2007-2009

Indikator	Mål* 2007-2013	Utfall** 2009	Utfall** ackumulerat	Utfall** ackumulerat %	
Omfattningsindikatorer	Antal stödda projekt	300 projekt	24	26	9 %
	Antal LAG-grupper som deltar i samarbete	60 grupper	15	17	28 %
Resultatindikatorer	Bruttoökning av arbetstillfällena till följd av stöd	700 arbetstillfällen	0	0	-

Källa: *Målvärden Landsbygdsprogrammet version 5, ** Utfallet Jordbruksverkets Årsbok 2009

Även för denna åtgärd har målvärdena modifierats under våren 2010. Resultatindikatorn *Bruttoökning av arbetstillfällena* har sänkts från 700 arbetstillfällen till 150 och effektindikatorn *Ökning av antal årsverken* har sänkts från 420 till 90 årsverken.

4.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågorna för åtgärden är:

1. Hur har stödet bidragit till att främja samarbete och uppmuntra till utbyten av framgångsrika metoder?
2. Hur har samarbetsprojekten och/eller utbytena av framgångsrika metoder med utgångspunkt från Leaderdimensionen bidragit till att målen för en eller flera av de tre övriga axlarna nås i högre grad?

Frågorna kräver ingen särskild tolkning. Det ringa antalet beviljade projekt, och det faktum att inga projekt avslutats, innebär dock att man inte i dagsläget kan förvänta sig några nämnvärda bidrag till vare sig samar-

bete och utbyte av metoder, eller till målen för övriga axlar. Nedan gör vi dock en analys av de beviljade projekten och presenterar hur verksamhetsledare och handläggare ser på frågan om varför åtgärden inte utnyttjats i högre grad. Detta kan bidra till förståelsen av hur åtgärden uppfattats och utnyttjats hittills och på vilka sätt den framstår som en möjlighet för Leaderområdena.

4.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Tidigare utvärderingar av Leader redogjordes för i avsnitt 1.4. Vad gäller samverkansprojekt tog slututvärderingen för Leader II särskilt upp att den transnationella samverkan i Leader II inte fungerat som avsett, framför allt inte de områden som var nya. Åtgärden hade varit för ambitiös och man menade att det hade varit enklare och mer användbart för grupperna att utveckla kontakter med andra grupper i närområdet. Det skedde under Leader II men då utan finansiering via åtgärden i fråga (Österreichisches Institut für Raumplanung 2003).

4.4 Underlag och metod

Frågorna belyses dels genom att analysera de projekt som beviljats utifrån de korta beskrivningar av projektens inriktning som vi tagit del av. De listor vi fick från Jordbruksverket omfattade 17 projekt som beviljats under perioden 2007-2009. I antalet beviljade projekt inräknas dock projektbesluten för alla LAG-grupper som samverkar i samma projekt. Om tre olika LAG-grupper samverkar registreras detta alltså som tre olika projekt. Det innebär att det faktiska antalet projekt som man samarbetar kring är lägre än det antal projekt som t ex återfinns i tabell 4.1. För att få någorlunda volym på underlaget har vi tagit med de 14 projekt som beviljats under första halvåret 2010 i den kategorisering av projekten som presenteras nedan.

Dels belyser vi åtgärden genom de enkäter vi sänt till verksamhetsledare och de intervjuer vi gjort i samband med fallstudierna. En utförlig presentation av metoderna gjordes i avsnitt 1.5. Frågorna behandlas tillsammans.

4.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1. Hur har stödet bidragit till att främja samarbete och uppmuntra till utbyten av framgångsrika metoder?

Fråga 2. Hur har samarbetsprojekten och/eller utbytena av framgångsrika metoder med utgångspunkt från Leaderdimensionen bidragit till att målen för en eller flera av de tre övriga axlarna nås i högre grad?

Hittills kan man framför allt urskilja fem olika slag av projekt som beviljats inom åtgärden. De är:

- 1) Förberedande projekt, d.v.s. LAG-grupper har projekt som syftar till att utveckla samarbetsprojekt med andra grupper såväl inom landet som transnationellt.
- 2) Transnationella projekt. Inga transnationella projekt beviljades under 2007-2009 såvitt vi kan se i de listor vi har haft tillgång till. Två har beviljats under våren 2010.
- 3) Samarbeten mellan Leaderområden vad gäller kapacitetsbyggande och Leaders uppgift som mobiliserande. Detta gäller t ex samarbeten om utbildningar i projektledning och om att främja ungas engagemang landsbygdsutveckling.
- 4) Samarbeten som bygger på utveckling i vissa geografiskt avgränsade områden som sträcker sig över flera Leaderområden som t ex Pilgrimsleder i Skaraborg, Slow Valley i Ätradalen och ett projekt om näringsverksamhet i och runt Vättern osv.
- 5) Samarbeten som bygger på att man vill driva ett tematiskt projekt över ett större område. Ett exempel är projekten om Grön Omsorg, som syftar till att först undersöka förutsättningarna för, och sedan utbilda entreprenörer i att driva företag inom Grön Omsorg.

I fallstudierna ingick intervjuer med projektledarna i Grön Omsorg och Pilgrimsleder i Skaraborg. Bägge projekten har initierats och genomförs

av en annan part än LAG. Grön Omsorg initierades och genomfördes av LRF i Jönköping. Pilgrimsleder i Skaraborg initierades och drivs av olika aktörer engagerade i pilgrimsleder och turismutveckling, bl a turistbyråer i de berörda kommunerna och Svenska kyrkan, framför allt Skara stift. Grön Omsorg omfattade två projekt; dels en marknadsundersökning med två samverkande Leaderområden, dels ett utbildningsprojekt, med fyra samverkande områden. Det innebär att det i statistiken framstår som 6 samarbetsprojekt. Det fanns planer vid intervjutillfället på att skala upp projektet ytterligare och söka medel för ett nationellt projekt direkt från Jordbruksverket. Effekterna av detta slags projekt kan inte fångas upp förrän efter några år, då man kan se om några av de som deltagit i utbildningarna utvecklat rimligt lönsamma företag. Det andra projektet, Pilgrimsleder i Skaraborg, där två Leaderområden samverkade, innebar dels att redan befintliga aktörer inom turismsektorn kunde dra nytta av marknadsföringen av lederna, dels att lokala grupper organiserades för underhåll av lederna. Projektet omfattade kontakter med andra pilgrimsledsinitiativ såväl inom som utom landet och modeller för att säkra samverkan och finansiering för underhållet av lederna framöver. Projektet borde dels kunna få mätbara effekter på kort sikt genom en ökning av antalet besökare, men på längre sikt även genom den organisation och samverkan det bidrar till i det lokala samhället. Projektledaren härledde till exempel både idén om att utveckla pilgrimslederna, och möjligheten att samverka över kommungränserna om det, till ett tidigare projekt om "Arn-turismen" som fört samman aktörer inom turismsektorn i Västergötland.

Grön Omsorg och Pilgrimsleder i Skaraborg registreras som 8 separata projekt och står därmed tillsammans för 25 procent av de hittills beviljade projekten. Bägge kan anses ha potential för att ge 'en specifik nytta för det egna Leaderområdet', för att bidra till samverkan, och för att bidra till måluppfyllelsen i programmets andra axlar. Hur de bidrar till LAG:s lärande och utvecklingen av lokala strategier, är mer oklart. Det beror på de uppföljningar och utvärderingar de aktuella LAG-grupperna gör av den egna verksamheten. Om de bidrar till spridning av metoder är inte heller givet. Enligt uppgift från Jordbruksverket betonar man att de nationella samarbetena ska ge en specifik nytta för det egna Leaderom-

rådet under det att de transnationella projekten kan vara mer av metod-utveckling och kompetensutveckling för LAG.

I intervjuer har vi fått skilda svar på frågan om varför det finns så få samarbetsprojekt i dagsläget. De handläggare vi talat med har oftast sagt att det i första hand beror på att grupperna inte kommit igång. De förväntar sig att åtgärden kommer att bli väl utnyttjad med tiden. Några menar att framförallt transnationella projekt kommer att bli populära när områdena väl kommit igång. Handläggare tar dock också upp att samverkansprojekten är mer administrativt betungande än andra projekt, och att grupperna förslagsvis kan lära sig den administrativa gången genom samverkan med grupper som hanterar den eller genom att börja med ett litet projekt.

I enkäten till verksamhetsledarna är det delvis andra aspekter som står i fokus (se tabell 4.2). Svaren avspeglar Leaderkontorens arbetssituation. Framför allt svarar verksamhetsledarna att det tar tid att utveckla samverkansprojekt, eftersom det är många inblandade parter. Att beslutsgången blir lång eftersom flera LAG-grupper ska fatta beslut är ett relativt vanligt svar. Någon påpekar att för områden med liten budget blir det svårt att hinna utveckla kontakter för att skapa projekt. Flera tar upp att regelverken varit oklara och att administrationen av samarbetsprojekt är krånglig, eller att man i alla fall tror att det är det. Man tar också upp att det är så lite medel i åtgärden, och en ifrågasätter om det därför är väl använd tid att ägna sig åt dem med tanke på att utvecklingen av dem kräver mer än andra projekt.

Tabell 4.2: Verksamhetsledares syn på antalet samverkansprojekt

	Ja	Antal svar
Det beror främst på att programmet inte varit igång så länge än	8	34
Det tar tid att utveckla gemensamma projektplaner eftersom så många aktörer ska samordnas	25	34
Beslutsprocessen tar lång tid eftersom flera LAG grupper ska fatta beslut om projektet	18	34
Beslutsprocessen tar lång tid eftersom flera länsstyrelser ska fatta beslut om projektet	13	34

Källa: Egen enkätundersökning

Av de 31 projekt som vi kunnat analysera har åtminstone 8, d.v.s. de inom Grön Omsorg och Pilgrimsleder i Skaraborg, som inte krävt insatser från Leaderkontoren för att samordna de deltagande aktörerna. Ytterligare 8 projekt handlar om LAG:s samverkan i arbetet med unga, projektledarutbildning eller mer allmänt om landsbygdsutveckling. Dessa kan ses som ett sätt att utbyta och utveckla metoder och att områdena stödjer varandra i det egna arbetet. Fyra projekt är förberedande, dvs. avser LAG:s kostnader för att utveckla samverkansprojekt. Två är transnationella projekt varav det ena handlar om unga och det andra om turism. De återstående 8 projekten handlar främst om turism, destinationsutveckling eller företagsutveckling inom avgränsade geografiska områden där vi inte vet hur engagerat Leaderkontoret varit i etableringen av projekten.

I de 31 projekten samverkar sammanlagt 21 olika Leaderområden vilket innebär att några områden är med i flera olika projekt. Tabell 4.3 nedan visar fördelningen. Av de 21 Leaderområdena är 8 (av 12 möjliga) tidigare Leader+ områden. Det är därmed tydligt att tidigare Leader+ områden är vanliga bland de som har samarbetsprojekt, och att vissa områden hittat former för att utveckla dem och har flera projekt.

Tabell 4.3: Antal Leaderområden per samverkansprojekt t.o.m. maj 2010.

Antal samarbetsprojekt	Antal områden
1	12
2	8
3	1

Källa: Egen sammanställning från Jordbruksverkets databas

I enkäten till verksamhetsledare frågade vi om man samverkade med andra Leaderområden utan att detta var formaliserat inom åtgärd 421. Under fallstudierna hade vi nämligen fått höra om samverkan mellan projekt i skilda Leaderområden som inte utförs inom ramen för samsarbetsåtgärden, för att det var enklare. Vi hörde också talas om samverkan mellan projekt där det ena finansierats i axel 4 och det andra i axel 3. Av de 34 som svarade på frågan om sådan samverkan mellan Leaderområden svarade 11, dvs. 30 procent av dem, att de hade sådant samarbete.

Merparten samarbetade med ett annat område, men en verksamhetsledare samarbetade med fem andra områden. Nationell samverkan kan alltså vara större än det som framgår av åtgärdens utfall

Det ringa antalet beviljade projekt, och det faktum att inga projekt avslutats, innebär att det inte går att avgöra om insatserna givit några generella bidrag till vare sig samarbete och utbyte av metoder, eller till målen för övriga axlar. Lokalt kan enskilda projekt ha haft effekter både för detta och för lärande och metodutbyte, som vi inte kunnat fånga upp inom ramen för denna utvärdering.

4.6 Slutsatser angående stödets effekter

Det är även svårt att uttala sig om stödets effekter. I relation till indikatorerna är effekterna uppenbarligen mycket låga.

Stödets effekter kan även tolkas som hur stödet uppfattats, dvs. vad det har haft för inverkan på de sammanhang där man vill att det ska verka. Av de projekt som beviljats hittills kan vi se att åtgärden ses som en möjlighet för Leaderområden att samverka vad gäller specifika frågor, som t ex unga. Den erbjuder också möjligheter till gemensamma projekt som stäcker sig över en geografisk yta och gör att man kan arbeta med utveckling i vissa avgränsade områden t ex destinationer, leder osv. Projekt som initierats och genomförs av en annan part än LAG förekommer uppenbarligen. Detta kan tolkas som att det å ena sidan kan utvecklas projekt som i princip är som vanliga Leaderprojekt, men med den skillnaden att de sträcker sig över större områden. Å andra sidan kan det tolkas som att det utvecklas projekt där metodutveckling och LAG:s gemensamma frågor vad gäller de kapacitetsbyggande aspekterna av arbetet står mer i centrum. Naturligtvis finns det projekt som kombinerar bägge aspekterna. I den mån man vill att projekten inom åtgärden ska bidra till lärande och utbyte av erfarenheter bör detta dock efterståvas tydligt i bägge formerna av projekt.

Troliga orsaker till att stödet inte använts mer är, förutom att många områden är tämligen nya, att det upplevs som administrativt krångligt och att det är tidskrävande att utveckla projekt. Det kräver vana, och tid. Detta innebär rimligtvis att kontor med liten bemanning får det svårare

att utveckla samarbetsprojekt. Områden med liten budget kommer antagligen att ha svårt att ta på sig rollen som koordinators av projekt. För dem blir antagligen även projekt som initieras och genomförs av annan part projekt mer hanterbara. I bägge fallen blir man beroende av andras initiativ snarare än LAG:s arbete med den egna strategin.

4.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Ett bättre utnyttjande av åtgärden inom pågående programperiod hänger på i vilken mån den uppfattas som en möjlighet för att underlätta och utveckla arbetet med den egna strategin. Därför uppmanar vi Landsbygdsnätverket till fortsatta insatser för att ge exempel på möjliga slag av projekt och att skapa mötesplatser för utveckling av gemensamma projekt. Man bör särskilt uppmärksamma på vad sätt åtgärden kan underlätta arbete med strategin och skapa stimulerande sammanhang för verksamheten, i synnerhet för grupper med begränsad budget.

Av de projekt som beviljats hittills är det inte ovanligt med projekt där möjligheten att arbeta över en större geografisk yta är den strategiska poängen. Att dessa utvecklas och drivs av en annan part än LAG förekommer uppenbarligen. Som en del av att förverkliga strategin är denna användning av åtgärden rimlig, men åtgärdens bidrag till LAG:s lärande och till spridning av metoder bör uppmärksammas och uppmuntras. Detta är en central del av åtgärden och även inom Sverige bör projekt som syftar till gemensamt lärande och utbyte av erfarenheter mellan LAG-grupper och verksamhetsledare uppmuntras.

I rekommendationerna för åtgärd 431 föreslås en översyn av områdenas anslag och att de med en mycket begränsad driftsbudget får förstärkning. Detta skulle antagligen öka möjligheterna att utveckla samarbetsprojekt som en integrerad del av den egna strategin.

På längre sikt

Rekommendationer på längre sikt hänger samman med de rekommendationer vi föreslagit inom ramen för andra åtgärder. Vi föreslår t ex i åtgärd 431 att LAG ges ett grundläggande anslag för driften av kontoren, något som skulle kunna bidra till att arbetet med att utveckla samver-

kansprojekt förstärks. Förslagen om regelförenkling och ökad målstyrning bör även omfatta denna åtgärd.

Ytterligare en rekommendation är att man utreder vad som är en lämplig och motiverad budgetgräns för åtgärden. I den mån man på allvar vill uppmuntra till samverkan bör åtgärdens möjliga andel av budgeten höjas. Ett alternativ till detta är att samverkansprojekt helt enkelt integreras med åtgärd 411, 412 och 413. I den mån våra rekommendationer om ökad målstyrning och ökat administrativt ansvar på LAG-nivå (se avsnitt 3.5) förverkligas, skulle samverkan mellan områden inom landet hanteras genom avtal mellan områdena. Detta skulle bland annat innebära all samverkan mellan områden, som idag inte nödvändigtvis sker inom ramen för åtgärden, skulle hanteras på liknande sätt.

4.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Indikatorerna för åtgärden avspeglar enbart antalet samarbetsprojekt och antalet samarbetande LAG-grupper. I den mån projektens resultat fångas upp av lokala indikatorer relaterade till den egna strategin, och i den mån som våra rekommendationer i avsnitt 3.6 iaktas finns ingen anledning att införa fler indikatorer. Möjligtvis kan antalet samarbetsprojekt delas upp i transnationella och interregionala projekt.

Referenser

Europeiska Kommissionen, 2006. Generaldirektoratet för Jordbruk och Landsbygdsutveckling. *Vägledning för genomförandet av åtgärden för samarbete under Leaderaxeln i programmen för landsbygdsutveckling 2007-2013* (rd12/10/2006 rev3).

Jordbruksdepartementet. 2009. Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

Jordbruksdepartementet. 2010. Jo 2010/1195. Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strategin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013.

Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket. 2009. *Riktlinjer för samarbetsåtgärden inom Leader 2009-11-12.*

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) 2003. Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II Final Report Volume 1: Main Report.

5

Åtgärd 431 – Driftskostnad för LAG samt informations- och animationsinsatser

Rättslig grund: Artikel 63 c i rådets förordning (EG) nr 1698/2005

5.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Åtgärden syftar till att finansiera driften av Leaderkontorens och LAG-gruppernas arbete. Den omfattar insatser för att administrera genomförandet av de lokala utvecklingsstrategierna och samverkansprojekten och för informations-, kompetensutvecklings- och animeringsinsatser som stödjer och underlättar genomförandet LAG-gruppens verksamhet.

Målen för åtgärden är en hög måluppfyllelse för den lokala utvecklingsstrategin och för samarbetsprojekten, dvs. för åtgärderna 411, 412 och 413, samt 421. I Landsbygdsprogrammet⁹ konstateras att det behövs en verksamhetsledare för att arbetet i LAG-grupperna skall fungera. Verksamhetsledaren ska medverka till att LAG-gruppens arbete kommer igång och att LAG engageras på ett bra sätt i arbetet med den lokala utvecklingsstrategin och samverkansprojekt.

Budgeten för åtgärden var inledningsvis satt till högst 15 procent av axelns budget, och därmed även av LAG-gruppernas budgetar. Detta har senare höjts till 20 procent. Gemenskapens medfinansiering av åtgärden uppgår till 40 procent. Ersättningar kan lämnas till ledamöter i LAG-gruppen från den icke offentliga sektorn för kostnader och arvoden i samband med möten

I avsnitt 1.2 redogjordes för interventionslogiken för Leadermetoden. Det som skiljer Leader från annan projektfinansiering är just LAG-gruppens och Leaderkontorens insatser för att tillförsäkra sektorsöver-

⁹ Referat och citat från Landsbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

gripande samverkan, lokal förankring, underifrånperspektiv, aktivt nätverkande och spridning av metoder och erfarenheter. Det är genom väl fungerande LAG-grupper och genom Leaderpersonalens arbete som Leader kan bidra till såväl bättre styre på landsbygden som landsbygdens inneboende utvecklingspotential och till samverkan och sektorsövergripande metoder, dvs. det som utvärderingsfrågorna i föregående kapitel efterfrågat. Åtgärd 431 finansierar därmed centrala aspekter av Leadermetoden. Indikatorerna för åtgärden framgår av fig. 5.1 nedan.

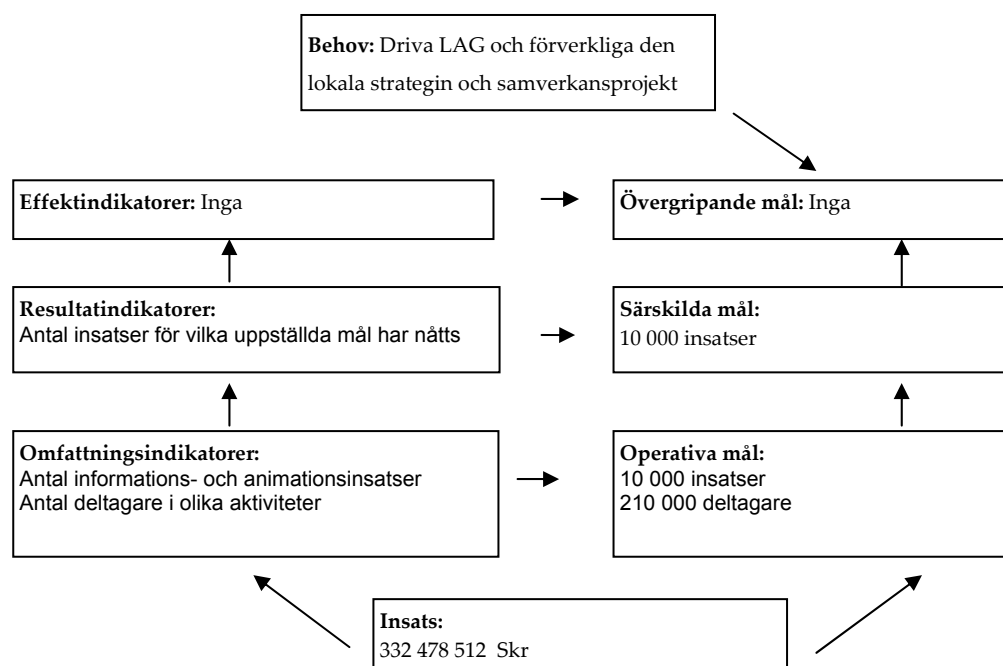


Fig. 5.1 Interventionslogik för mål och indikatorer för åtgärd 431.

Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Åtgärdens utfall i relation till programmets mål och indikatorer framgår av tabell 5.1. Fördelningen över grupperna av informations- och anima-

tionsinsatserna har varit ojämn, vilket i första hand återspeglar att de olika LAG-grupperna kommit igång vid olika tillfällen. De grupper som startats tidigt har en högre aktivitetsgrad än de som startats senare. Samtliga LAG har dock rapporterat aktiviteter under 2009. I årsboken för 2009 påpekar Jordbruksverket att antalet aktiviteter har ökat markant under 2009 vilket medfört att värdena för ackumulerat utfall ökat till över 40 procent (Jordbruksverket 2010). Det ökade utnyttjandet av åtgärden kan dessutom ses som ett tecken på att Leaderkontor och LAG-grupper kommit igång med verksamheten.

Tabell 5.1: Mål och utfall för EU gemensamma indikatorer för perioden 2007-2013

Indikator		Mål 2007-2013	Utfall 2009	Utfall Ackumulerat	Utfall Ackumulerat %
Omfattningsindikatorer	Antal informations- och animationsinsatser	10 000 insatser	3 200	4 060	41 %
	Antal deltagare i olika aktiviteter	210 000 deltagare	86 900	97 200	46 %
Resultatindikatorer	Antal insatser för vilka uppställda mål har nåtts	10 000 insatser	3 200	4 050	41 %

Källa: Jordbruksverkets Årsbok 2009

5.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågorna för åtgärden är:

1. Hur har stödet ökat de lokala aktionsgruppernas och andra berörda parter möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna?
2. Hur har stödet bidragit till att öka möjligheterna att genomföra Leader?

Den första frågan kommer att behandlas som en fråga om hur verksamhetsledare och ordföranden upplever kontorens möjligheter att bedriva den vardagliga verksamheten. För närvarande är det svårt att belysa frågan på något annat sätt. Vi har inte tillgång till data som kan belysa arbetet med att genomföra de lokala strategierna. Förslaget att inkludera

lokala indikatorer i uppföljningar och utvärderingar i avsnitt 3.6 skulle underlätta en sådan analys.

Den andra frågan tolkas som en fråga om implementeringen av själva Leadermetoden.

5.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I avsnitt 1.4 ovan redogjorde vi för tidigare utvärderingar av Leader. I dessa betonas bland annat vikten av att personalen på Leaderkontoren arbetar med mobilisering, projektutveckling och att skapa nätverk. Vikten av väl fungerande partnerskap återkommer också i utvärderingarna. Denna åtgärd skapar förutsättningarna för detta.

5.4 Underlag och metod

Indikatorerna för åtgärd 431 ger ingen vägledning för att besvara utvärderingsfrågorna. Frågorna rör effekter medan indikatorerna är inriktade på antalet aktiviteter och deltagare. Underlaget bygger främst på enkäterna till projektägare, verksamhetsledare och LAG-ordföranden samt på intervjuer från fallstudier och med andra inom Leader. För metod och underlag redogjordes i avsnitt 1.5.

Här vill vi påminna om att postenkäten till projektägare sändes till alla som hade fått projekt beviljade inom åtgärden under perioden 2007-2009. Den sändes till 702 projektägare och fick 406 svar och därmed en svarsfrekvens på knappt 60 procent.

Webbenkäter sändes till samtliga LAG-gruppers ordförande och verksamhetsledare. Problem när enkäten lades upp på nätet bidrog antagligen till att svarsfrekvensen blev relativt låg. Av 63 utsända enkäter fick vi svar från 25 LAG-ordföranden d.v.s. 40 procents svarsfrekvens, och från 38 verksamhetsledare vilket innebär 60 procents svarsfrekvens. Under fallstudierna intervjuade vi LAG:s ordförande och verksamhetsledaren i de tre Leaderområdena samt handläggare vid de tre länsstyrelserna och 15 projektägare som fått medel från Leader.

Att besvara utvärderingsfrågorna

Fråga 1 besvaras främst genom intervjuer med och enkäterna till verksamhetsledare och LAG-ordföranden. Fråga 2 besvaras även genom enkäten till projektägare. Intervjuer under fallstudierna och med andra har bidragit till analysen av bägge frågorna.

5.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Åtgärden har alltså syftat till att möjliggöra driften av Leaderområdena och förverkligandet av Leadermetoden. Åtgärden har därför haft stor betydelse för förutsättningarna för genomförandet av axel 4. Det innebär att vi redan tidigare hänvisat fram till detta kapitel och det innebär också att visst material som behandlats tidigare återkommer.

Fråga 1. Hur har stödet ökat de lokala aktionsgruppernas och andra berörda parter möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna?

Det uppenbara kontrafaktiska svaret på frågan är givetvis att utan stöd skulle det vara omöjligt att överhuvudtaget driva Leaderkontoren. Detta är en grundförutsättning som tillhör det för-givet-tagna och som inte utvecklats i samtal och intervjuer. Tvärtom är det som präglar svaren på denna fråga en upplevelse av brist. Detta ska dels sättas i relation till att många LAG-grupper och verksamhetsledare är relativt nya och i färd med att utveckla rutinerna för verksamheten. Det ska emellertid framför allt sättas i relation till den stora variationen i förutsättningar för arbetet och för bemanning på Leaderkontoren som vi tog upp i kapitel 2.

I tabell 5.2 visar vi spridningen i den totala offentliga budgeten per invånare i området för de olika Leaderområdena. Att detta varierar är dels en följd av att gleshet räknats in som en variabel i fördelningen, men också att regionala fördelningar spelat in och t ex det särskilda ö-bidrag som gör att Gotland har så hög budget per invånare. Gotland har som tidigare redovisats 1 668 kr per invånare.

Tabell 5.2: Total offentlig budget per invånare i Leaderområdena.

Total offentlig budget / Antal invånare i området, kr	Antal områden
300-399	7
400-499	9
500-599	28
600-699	3
700-799	1
800-899	6
900-999	3
1000-1 099	1
1200-1299	2
1300-1399	2
1600-1700	1

Källa: Egen sammanställning av data från Jordbruksverket

I kapitel 2 påpekade vi också att fördelnings- och finansieringssättet fått en del olyckliga effekter och jämförde värdena för Södertälje landsbygd med Timråbygden. Dessa två områden är tämligen lika vad gäller yta och befolkning men ligger i områden med mycket olika utvecklingsförutsättningar. Södertälje Landsbygd har en budget på 984 kr per invånare att jämföra med Timråbygdens 375 kr per invånare. Södertälje landsbygd är det till ytan minsta området (626 km²) och har dessutom ungefär lika mycket per person som Leader Tornedalen som är betydligt större (24 016 km²). Det finns fler liknade exempel. Leader Blekinge, med en yta på 2 814 km² har 870 kr per invånare, vilket är något mer än de 856 kr per invånare som Leader Polaris har att arbeta med över en yta på 44 977 km². I och med att driftsbudgeten för att finansiera LAG och kontoret är satt som andel av den upparbetade projektbudgeten innebär detta alltså att områdena har mycket skilda förutsättningar för LAG-gruppens inre arbete såväl som för det utåtriktade arbetet.

LAG:s möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna hänger samman med dess sammansättning, legitimitet, samarbetet inom LAG och LAG-medlemmarnas engagemang. I både kapitel 2 och 3 har vi belyst LAG-gruppernas utveckling och påpekat den spridning som tycks finnas mellan dem vad gäller t ex LAG-medlemmarnas engagemang och

kunskap om Leader. Vi har påtalat problemet att många i LAG inte varit med och skrivit strategierna vilket kan ha bidragit till att man inte känner sig äga dem. Detta bidrog till att vi föreslagit ett fortsatt stöd till LAG:s inre arbete.

I kapitel 3 och 4 har vi tagit upp vikten av att verksamhetsledare och annan Leaderpersonal har tid att arbeta med förankring, stöd till nätverkande och samverkan. Detta är centralt, inte minst när det gäller att utveckla projekt som är mer administrativt krävande, som exempelvis samarbetsprojekten eller de som är svårare att få till stånd, som de som riktas mot axel 1 och 2. Rimligtvis gäller detta även insatser riktade mot målgrupper som är svårare att nå. I tidigare kapitel har vi även presenterat underlag som visar att projektverksamheten kommit igång i stort sett i alla områden, även om det varierar, något som antagligen främst kan tillskrivas att grupperna bildats vid olika tidpunkt (se tabell 2.11). I det här avsnittet tar vi fortsättningsvis fasta på verksamhetsledarnas arbete och kontorens bemanning för att svara på frågan om hur stödet har ökat möjligheterna att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna.

I enkäten till verksamhetsledarna frågade vi hur omfattande deras tjänst var och om bemanningen på kontoren. Av de som svarat på enkäten arbetade tvåtredjedelar heltid, men 2 stycken arbetar så lite som mindre än halvtid.

Tabell 5.3 Hur omfattande är din tjänst som verksamhetsledare?

Tjänstens omfattning	Antal svar
Heltid	24
75 %	6
50 %	6
Mindre än 50 %	2
Antal svar	38

Källa: Egen enkätundersökning

Vi frågade även om bemanningen på kontoren. Det kan ju finnas såväl ekonomiansvariga som anställda projektledare utöver verksamhetsleda-

ren. Tabell 5.4 visar att för knappt tvåtredjedelar av dem som svarat finns det mer än en person på kontoret.

Tabell 5:4 Hur många personer arbetar på Leaderkontoret?

Antal personer	Antal svar
1	13
2	14
3	6
5	1
Antal svar	34

Källa: Egen enkätundersökning

Detta motsvaras dock inte av lika många tjänster, vilket framgår av tabell 5.5. För merparten av de som svarat på frågan är det sammanlagt en tjänst eller mindre på kontoret. Att 13 personer svarat att det är mindre än en tjänst på kontoret innebär att detta gäller för minst 20 procent av samtliga 63 kontor.

Tabell 5:5 Antalet tjänster på Leaderkontoren

Antal tjänster	Antal svar
<1	13
1	14
2	6
3	1
Antal svar	31

Källa: Egen enkätundersökning

I intervjuerna har vi fått ta del av berättelser om aktiva ordföranden som går in för att stötta upp när verksamhetsledartjänsten inte räcker till. Vi har också fått höra om verksamhetsledare vars löner subventioneras på olika sätt och att verksamhetsledarens tjänst utökas genom projektledning för LAG:s egna projekt. Samverkan mellan kontor vad gäller administration såväl som projektverksamhet förekommer också.

Vi frågade både LAG-ordföranden och verksamhetsledare hur de ser på dimensioneringen av kontoren. Verksamhetsledares och LAG-

ordförandes svar i tabell 5.6 är inte direkt jämförbara i och med att de inte nödvändigtvis kommer från samma område. Det är ändå uppenbart att de som står mitt i den vardagliga verksamheten – alltså verksamhetsledarna – starkare känner av bristande resurser än vad ordförandena gör.

Tabell. 5:6 Synen på kontorets bemanning

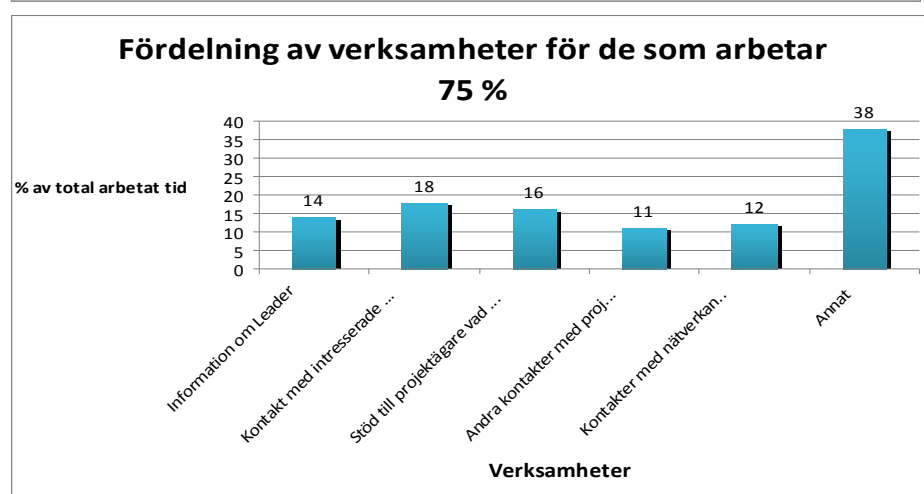
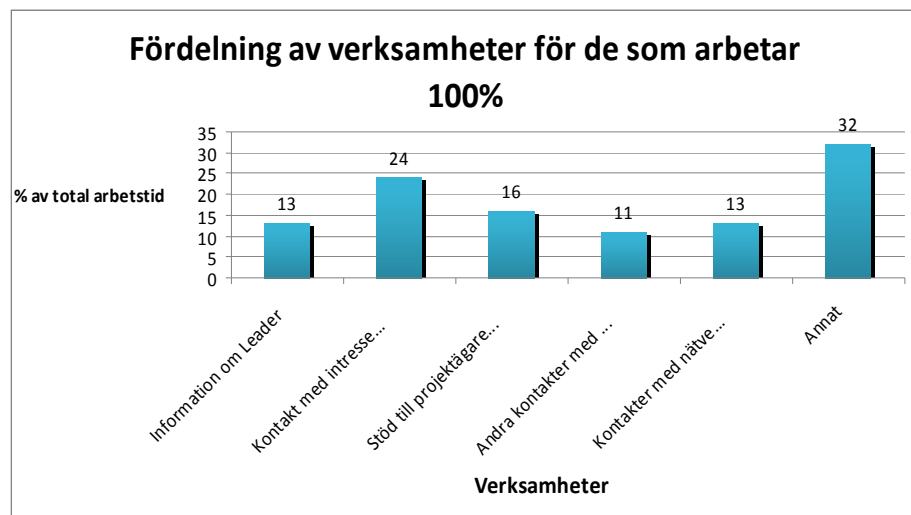
Anser du att kontorets bemanning är:	Verksamhetsledare Antal svar= 37		LAG-ordföranden Antal svar=23	
	Antal	Procent	Antal	Procent
För liten	30	81	12	53
Lagom	7	19	11	48
För stor	0	0	0	0

Källa: Egen enkätundersökning

För att få en uppfattning om vad verksamhetsledarens tjänst innebär för det vardagliga arbetet frågade vi dem hur deras arbetstid fördelade sig på olika verksamheter. I figur 5.2 visas fördelningen av arbetstiden för de verksamhetsledare som arbetar heltid respektive 75 procent. Frågan fasta svarsalternativ är:

1. Information om Leader
2. Kontakt med intresserade för att utveckla projekt
3. Stöd till projektägare vad gäller administration
4. Andra kontakter med projektägare och projektledare under pågående projekt
5. Kontakter och nätverkande med andra aktörer som kan främja Leaderverksamheten
6. Annat

I ett öppet fält kunde de som ville fylla i vad "Annat" innebar och ge andra kommentarer. Här är den allt överskuggande förklaringen till "Annat" administration. Skillnaden mellan de som arbetar 75 procent och de som arbetar 100 procent ligger främst i att tendenserna blir något



Figur 5:2. Fördelningen av arbetstiden för verksamhetsledare som arbetar heltid respektive 75 procent Källa: Egen enkätundersökning

tydligare hos dem som arbetar 75 procent. För de som arbetar 75 procent finns mindre tid till informationsverksamhet och kontakter som kan stödja projektverksamheten och en större andel av tiden går till administration.

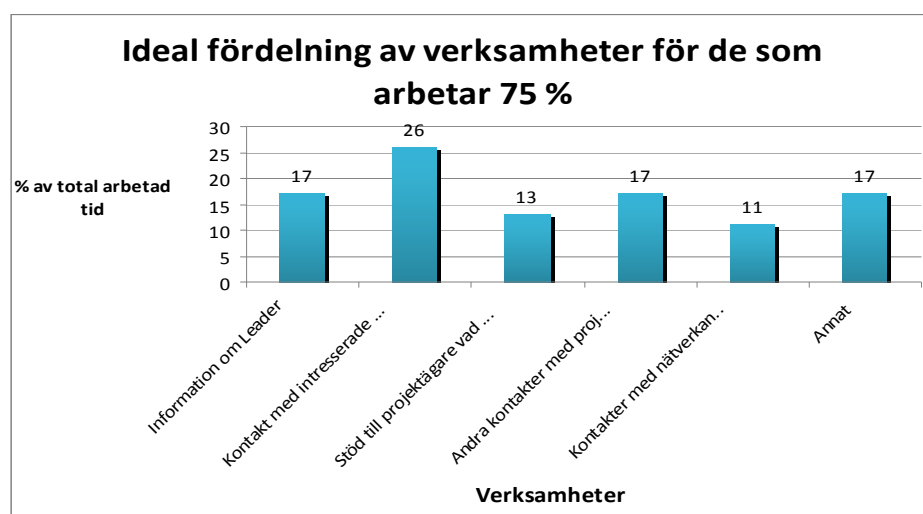
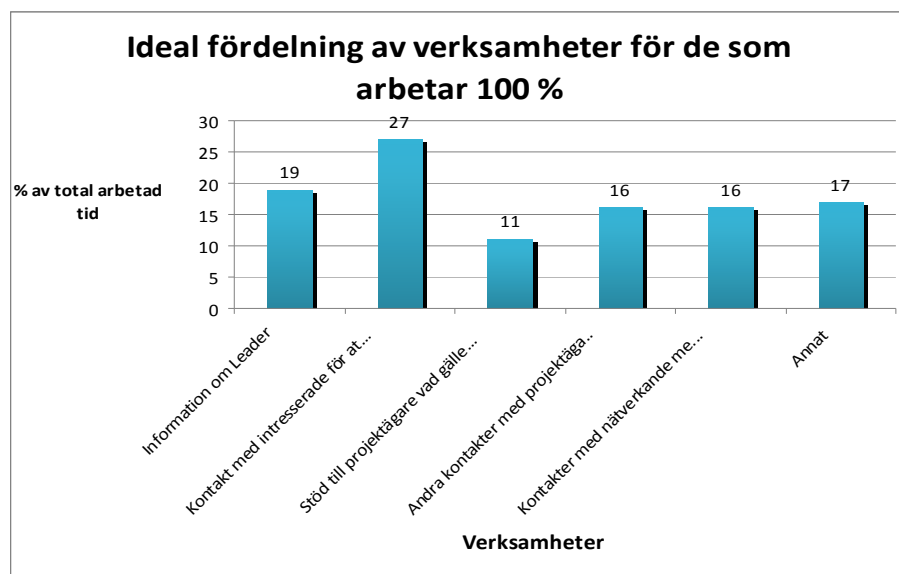
Tre exempel ger en bild av verksamhetsledares arbetssituationer:

Att annat tar så stor del beror på att det ingår så mycket i Leaderarbetet som inte ryms i föreslagna rubriker. Det handlar t.ex. om den tid det tar att handlägga projekten och inte minst vad det gäller kompletteringar av inkomna ansökningar. Det tar väldigt mycket tid att registrera i LB-systemet även om man blir snabbare och snabbare. Information till LAG tar också mycket tid. /.../ Just nu tar samverkansätgården mycket tid, så det varierar.

"Kontakt med intresserade för att utveckla projekt" innebär framförallt ge stöd till projektägare för att ansökan ska bli "rätt" i processen och ge dem feedback på vad de behöver förstå och veta för att få igenom en ansökan. Detta gäller både regelverk och den lokala strategin. Dessa två saker är tillsammans en oerhörd belastning för ovetande. "Annat" innebär rutinutveckling för Leaderkontoret. För att allt ska förlöpa smidigt tar jag återkommande vår verksamhet under granskning och inför rutiner på hur vi ska arbeta för att vara mer effektiva. Dessutom ingår personalansvaret i min tjänst där jag även ger stöd till ungdomscoachen i vårt eget projekt och jag har återkommande möten och feedbacksamtal med dem alla. Eftersom jobbet är stressigt för alla på kontoret är det viktigt att jag vet var mina medarbetare befinner sig, psykiskt och fysiskt.

Idag kommer jag knappast ut i fält för jag drunknar i papper och frågor om papper eller sitter med LB-systemet./.../ Besöken hos projekten och erfarenhetsträffar mellan projektägare hinns med i allt för lite grad. Verkligen synd!

Vi frågade även verksamhetsledarna vad som skulle vara en ideal fördelning. Svaren framgår av Figur 5.3.



Figur 5:3. Ideal fördelning av arbetstid för verksamhetsledare som arbetar heltid respektive 75 procent. Källa: Egen enkätundersökning

Verksamhetsledarna vill överlag öka arbetet med information om Leader, kontakterna med intresserade, andra kontakter med projektägare än administrativa, och kontakter och nätverkande med andra aktörer. Båda grupperna vill se en minskning av den tidsandel som går åt till att ha administrativa kontakter med projektägare, och framför allt en tydlig minskning av den tid som går åt till "annat", dvs. till stor del också administration och rapportering

Av sammanställningen framgår således att verksamhetsledarna generellt anser att de lägger ner för mycket tid på administrationen medan de utåtriktade informationsinsatserna inte hinns med i den utsträckning de skulle önska. Detta gäller i högre grad de som inte arbetar heltid. Några exempel på kommentarer till frågan om ideal arbetsfördelning pekar delvis på skillnaderna i förutsättningarna och ger förslag på vad man borde göra för att underlätta arbetet på kontoret såväl som i programmet:

Då vi har en processamordnare som sköter mycket av projektadministrationen är det ok med fördelning, dock skulle det behöva vara en 100 % tjänst mot motsvarande 60 idag

Kan ej svara på frågan eftersom jag anser att vi är underbemannade för uppgiften. För att kunna fördela tiden behöver vi som jag ser det minst 3 resurser för att driva verksamheten effektivt och med kvalité.

20% administration/handläggning, dvs ytterligare en person anställd som kan sköta stora delar av detta alternativt lättare krav på handläggning/administration alternativt annan ansvarig (t ex Länsstyrelsen)

Ta bort ett beslutsled (Länsstyrelse eller Jordbruksverk) det skulle underlätta all hantering. Idag gör både Leader, Länsstyrelsen och Jordbruksverket samma saker. Låt projekten göra sin redovisning via nätet och ha resurser som kontrollerar (ungefär som skattemyndigheten). Vi på Leader har bra koll på de projekt som inte gör det de ska och därmed koll på att pengarna inte försvinner i projekt utan att projektet arbetar med att nå målen.

Merparten, men inte alla, av de verksamhetsledare som svarat på enkäten är dock nöjda med sin arbetssituation, och merparten, men återigen inte alla, upplever att de har stöd i sitt arbete från LAG-ordförande och LAG.

Tabell 5:7. Verksamhetsledares syn på sin arbetssituation

I vilken mån håller du med om följande påstående	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Antal svar
Jag känner att jag har stöd från LAG:s ordförande i mitt arbete	2	4	29	35
Jag känner att jag har stöd från LAG i mitt arbete	5	7	23	35
Jag har deltagit i nätverksträffar som varit värdefulla för mitt arbete som verksamhetsledare	4	6	25	35
Jag är nöjd med min arbetssituation	6	10	20	36

Källa: Egen enkätundersökning

Vad gäller stödets möjligheter att upprätthålla den vardagliga verksamheten på ett sätt som upplevs som tillfredsställande, kan man sammanfattningsvis säga att stödet allmänt betraktas som för lågt. En allmän och dominerande uppfattning bland de LAG-ordföranden som besvarat enkäten var att ett kontor borde ha minst 1,5 tjänster. Vid minst 20 procent av samtliga 63 kontor finns det dock mindre än en tjänst på kontoret. Av sammanställningen framgår också att verksamhetsledarna generellt anser att de lägger ner för mycket tid på administrationen medan de utåtriktade informationsinsatserna inte hinns med i den utsträckning de skulle önska. Utvärderingsfrågans svar är därför att stödets bidrag till att de lokala aktionsgruppernas möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna varierar i alltför hög grad mellan grupperna.

Fråga 2. Hur har stödet bidragit till att öka möjligheterna att genomföra Leader

Denna fråga besvarar vi genom att fasta på i vad mån Leadermetoden präglar arbetet i axel 4. Centrala aspekter av Leadermetoden, som den beskrevs i avsnitt 1.2 är dels det lokala partnerskapets, dvs. LAG-

gruppens, självständighet och beslutsrätt och ett decentraliserat beslutsfattande och finansiering av insatser. Dels ska Leader präglas av underifrånsperspektiv, lokal förankring, nätverkande och samverkan, sektorsövergripande metoder samt lärande och spridning av resultat. I de Leaderprogram som utvecklade metoden betonades också nya arbetssätt och innovativa, experimentella arbetssätt. Dessa aspekter av Leder har i hög grad belysts i tidigare kapitel. Utvärderingsfrågorna om Leaders bidrag till bättre styre, till landsbygders inneboende utvecklingspotential, till samverkan och sektorövergripande metoder och till samarbetsprojekt handlar alla om Leader som metod.

Vi har framför allt i kapitel 2 och 3 påtalat att det finns en variation mellan LAG-ledamöterna vad gäller både engagemanget och kunskapen om Leader, samt även vad gäller LAG:s relationer till kommunerna. Vi har därför föreslagit ett fortsatt stöd till LAG:s inre arbete. Kapitel 3 tog även upp den vertikala aspekten av bättre styre. Detta föranledde förslag om att programmet blir mer målstyrt, att regelverk förenklas och att regional samverkan säkras, inte genom administrativa kontakter, utan genom delaktighet i utvecklingssamtal. Avsikten med förslagen var just att stärka Leaders bidrag till bättre styre på landsbygden.

En stark betoning på att projektverksamheten ska präglas av underifrånsperspektiv togs också upp i kapitel 3. Där visades också att projekten bidrar till både ökad samverkan och till nya samverkanskonstellationer. Projektägarna sätter dock inte detta i samband med Leader som metod och i allmänhet heller inte med verksamhetsledarnas insatser. I kapitel 3 påpekade vi också att mer uppmärksamhet bör ges åt trepartnerskap i projekten.

Kapitel 4 visade att verksamhetsledare sätter det hittills låga genomslaget för samverkansprojekt i samband med att de tar tid att utveckla. I svaret på föregående fråga har vi visat att LAG-grupperna har mycket skilda förutsättningar för arbetet. I de områden där kontorens bemaning är låg tar de administrativa uppgifterna en större del av arbetstiden och det arbete som ska garantera lokal förankring, nätverkande, kontakter med projektägare samt informationsverksamhet blir lidande.

5.6 Slutsatser angående stödets effekter

Det uppenbara svaret på frågan är att stödet gör det möjligt att överhuvudtaget driva Leaderkontoren. Skillnaderna mellan de olika kontorens finansiering är emellertid stor, vilket får konsekvenser för möjligheterna att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna och att genomföra Leader. Kombinationen av att driftsbudgeten är en procentuell andel av den totala budgeten, och det sätt på vilket fördelningstalen för denna budget räknats har bidragit till detta. Detta bidrar i sin tur till stora variationer i hur Leadermetoden kan tillämpas och lokala strategier genomförs.

5.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

En arbetsgrupp bör tillsättas som förbereder en modell för fördelning av resurser inför nästa programperiod som tar hänsyn till variationen mellan svenska landsbygders utvecklingsförutsättningar. I en sådan modell kan förslagsvis områdets befolkningsantal, befolkningstäthet, arbetsmarknad och avstånd ingå. Gruppen bör göra en genomgång av kontorens budget idag och redan i denna period bör områden med låg driftsbudget i relation till områdets karaktär kompenseras.

På längre sikt

På sikt bör, som vi föreslog i avsnitt 2.7, Leaderområdena bildas utifrån utvecklingsrelaterade kriterier och först därefter få centralt fördelade basresurser i relation till den modell vi föreslår ovan. Detta innebär att länens roll i fördelningen av resurser nedprioriteras till förmån för att Leader ska kunna ges någorlunda likvärdiga förutsättningar över landet och att dessa förutsättningar ska kunna anpassas till de svårigheter i utvecklingshänseende som olika svenska landsbygder står inför.

Vi föreslår också att varje område erhåller en fast grundersättning för att driva verksamheten. Denna bör motsvara 1 tjänst. Även detta kommer att bidra till att områdets karaktär, snarare än strategier för att få tillräckliga medel för att driva verksamheten, stärks

5.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

De indikatorer som finns idag ger ingen vägledning för att kunna besvara frågorna om i vad mån stödet ökat de lokala aktionsgruppernas möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna eller hur det bidragit till att öka möjligheterna att genomföra Leader. Förslaget att inkludera lokala indikatorer i uppföljningar och utvärderingar som gavs i avsnitt 3.6 innebär att detta blir möjligt och upprepas därför även här.

Referenser

Jordbruksdepartementet, 2009. Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.