



INSTITUTIONEN FÖR
STAD OCH LAND

Uppdrag

landsbygd

Policyverkstad – Biologisk mångfald i odlingslandskapen

En rapport från Uppdrag landsbygd

Ida Gustafsson, Magnus Ljung & Anna Jamieson | Institutionen för stad och land

Urban and Rural reports 2025:1

Urban and Rural reports 2025:1

Inom serien publiceras rapporter från följande avdelningar vid institutionen: agrarhistoria, miljökommunikation, landskapsarkitektur, landsbygdsutveckling samt SLU Centrum för naturvägledning. Syftet med rapportserien *Urban and Rural reports* är att på ett populärvetenskapligt sätt presentera forskning, utbildning och annan pågående verksamhet av intresse vid institutionen för stad och land SLU.

Ansvarig utgivare: Stina Powell

Redaktör: Andrew Butler, docent och universitetslektor i landskapsarkitektur

Layout: Anni Hoffrén, kommunikatör

Omslagsbild: Jenny Svernnås-Gillner

eISBN: 978-91-85735-68-6

Författarnas ORCID ID:

Ida Gustafsson, projektkoordinator, Institutionen för stad och land SLU 0009-0003-7391-4786

Magnus Ljung, statskonsulent, SLU RådNu, Institutionen för människa och samhälle 0000-0003-4832-0962

© 2025 Författare och redaktör (CC BY-NC-ND)

Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för stad och land

Postadress: P.O. Box 7012, 750 07 Uppsala

Besöksadress: Ulls väg 27 • **Leveransadress:** Ulls gränd 1

Telefon: +4618671000

Webbaddress: www.slu.se/sol

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet SLU arbetar sedan 2019 med regeringsuppdraget »Uppdrag landsbygd«, som syftar till att stärka forskningen om Sveriges landsbygder och främja samverkan mellan de aktörer som bedriver forskning och arbetar inom landsbygds- och regional utveckling i Sverige.

En del i uppdraget handlar om att bistå landsbygds- och infrastrukturdepartementet med policyrelevant information. I arbetet mot detta har vi inom Uppdrag landsbygd utvecklat så kallade policyverkstäder – workshopserier där forskare möts för att diskutera utpekade teman som är centrala för Sveriges landsbygder och som departementet önskar få inspel kring i arbetet med att ta fram beslutsunderlag till politiken.

Syftet med processerna är att identifiera behov av ny policy för att adressera utmaningar och möjligheter för utveckling av svenska landsbygder inom respektive tema.

Den här policyverkstaden är ett samarbete mellan Uppdrag landsbygd och centrubildningen SustAinimal. Den här rapporten är en bearbetad sammanfattning av resultatet från policyverkstaden med temat biologisk mångfald i odlingslandskapen och skildrar de argument som presenterades av forskarna och praktiker som deltog i workshopen.

Nyckelord: biologisk mångfald, odlingslandskap, stimulera, bevara, policy.

Förord

SLU arbetar sedan 2019 med regeringsuppdraget »Uppdrag landsbygd«, som syftar till att stärka forskningen om Sveriges landsbygder och främja samverkan mellan de aktörer som bedriver forskning och arbetar inom landsbygds- och regional utveckling i Sverige. Regeringen har gett SLU och institutionen för stad och land i uppdrag att arbeta för att stärka forskningen kring Sveriges landsbygder genom förbättrad och ökad samordning och samverkan mellan de aktörer som bedriver forskning inom landsbygds- och regional utveckling i Sverige. Uppdraget är en del av den sammanhållna landsbygdspolitiken och syftar till att stärka upptagning och tillämpning av kunskaper om landsbygdsutveckling, och stödja spridning av den kunskap om landsbygder som forskningen utvecklar. För att uppnå dessa mål genomför vi olika insatser och aktiviteter, samordnar nätverk, och arbetar med forskningskommunikation.

Inom ramen för Uppdrag landsbygd har vi också fått en ytterligare förfrågan som handlar om att bistå landsbygds- och infrastrukturdepartementet med »policyrelevant information«. I arbetet med detta har vi inom Uppdrag landsbygd utvecklat så kallade policyverkstäder – workshopserier där forskare möts för att diskutera utpekade teman som är centrala för Sveriges landsbygder och som departementet önskar få inspel kring i arbetet med att ta fram beslutsunderlag till politiken. Syftet med processerna är att identifiera behov av ny policy för att adressera utmaningar och möjligheter för utveckling av svenska

landsbygder inom respektive tema. Den här policyverkstaden har genomförts i samarbete med centrubildningen *SustAinimal*.

Processens steg skiljer sig därför något åt från Uppdrag landsbygds tre föregående Policyverkstäder på temana 1) framtidens energisystem, 2) kompetensförsörjning samt 3) livsmedelsberedskap. Policyverkstäderna genomförs i en process över cirka 12 veckor.

Processen för den här Policyverkstaden ser ut enligt följande:

- **Steg 1:** Valet av tema för processen har sin utgångspunkt i att animalieproduktion och biologisk mångfald är ett utpekat tema inom *SustAinimal*. Under våren bevakade processteamet inom *SustAinimal* (där två av författarna ingår) tre seminarier och workshops där djurens roll och biologisk mångfald diskuterats. Processteamet kunde då se att det finns ett behov av att stärka policyrelaterad kunskapen inom det här området.
- **Steg 2:** Uppdrag landsbygd föreslog tema och berättade om det planerade samarbetet med centrubildningen *SustAinimal* för våra kontaktpersoner vid Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Som i sin tur berättade att det vore givande med ett inspel till pågående arbetsprocesser.
- **Steg 3:** Urval av deltagare att delta i workshopen består av tre steg. I det första steget diskuterade processteamet inom *SustAinimal* möjliga forskare med kunskap inom temat att bjuda

in till workshopen. Processteamet bjöd in forskare inom SustAinimal till ett möte, med syftet att identifiera forskare att bjuda in till workshopen. Två av författarna till rapporten bjöd in Centrum för biologisk mångfald vid Sveriges lantbruksuniversitet (CBM) till ett möte för att berätta om processen och avgränsningen. Syftet var att få ytterligare inspel på forskare att bjuda in till workshopen.

- **Steg 4:** Processteamet utsåg två temaledare, en inom akademien och den andra inom näringen. Temaledarna hjälpte till att identifiera praktiker att bjuda in till workshopen, agerar samtalsledare under workshopen, hjälper oss inom Uppdrag landsbygd att skriva fram en rapport med utgångspunkt i forskarworkshopen, samt presenterar resultatet för departementet vid slutrapporteringen för respektive tema.
- **Steg 5:** Temaledare samt processledare från SLU ses för att konkretisera temat, enas om eventuella avgränsningar, och formulera de frågeställningar som sedan guidar workshopen.
- **Steg 6:** Forskare, praktiker och representanter från departementet bjuds in till en digital workshop. Praktikerna kan vara personer som jobbar på berörda myndigheter, personer från branschorganisationer, eller personer från civilsamhällsorganisationer. De är personer som arbetar med temat från ett mer praktiskt håll, och har erfarenheter av betydelse för politikens genomförande. Representanter från departementet bjuds in som »aktiva lyssnare«. Forskarnas och praktikernas diskussioner är dock i centrum under workshopen.
- **Steg 7:** En digital workshop om 90 minuter hålls med inbjudna deltagare. Deltagarna delas in i mindre grupper bestående av cirka sex forskare, tre praktiker, en temaledare, en representant från departementet, samt en representant från Uppdrag landsbygd som dokumenterar och spelar in samtalet. Syftet med workshopen är att identifiera utmaningar och möjligheter för Sveriges landsbygder kopplat till respektive tema. Målet är att identifiera hur nuvarande regelverk måste ändras för att möta dessa utmaningar och möjligheter, och komma så nära konkreta policyförslag som möjligt. I slutet av workshopen ombeds alla deltagande forskare skicka in artiklar, rapporter eller andra medskick som belyser deras argument, och som de tycker borde inkluderas i rapporten som sen ska skrivas fram.
- **Steg 8:** Temaledarna tar del av inspelningar och minnesanteckningar från workshopen, och tematiserar deltagarnas diskussion och reflektionerna i ca sex tematiska områden.
- **Steg 9:** Temaledareledarna skriver tillsammans med Uppdrag landsbygd fram en rapport med utgångspunkt i de diskussioner som fördes under workshopen, och de artiklar, rapporter och andra medskick som erhållits av forskarna som deltog.
- **Steg 10:** Rapporten skickas ut till alla som deltog under workshopen, som får möjlighet att föreslå eventuella korrigeringar.
- **Steg 11:** Rapporten presenteras för departementet av Uppdrag landsbygd och temaledarna.

Den här rapporten är resultatet av policy-verkstaden med temat »Biologisk mångfald i odlingslandskapen« och skildrar de argument som presenterades av forskarna och praktiker som deltog i workshopen. Litteratur som används i rapporten har erhållits av forskarna på workshopen. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet är den primära målgruppen för rapporten, eftersom processen utvecklats med utgångspunkt i en förfrågan från departementet. Men vi tror att även forskare och praktiker från näringen, både de som deltar på de digitala policy-verkstäderna och andra, kan ha nytta av rapporternas innehåll.

Målet med processen är att komma så nära konkreta policyförslag som möjligt, utifrån den kunskap deltagarna besitter och deras förståelse av biologisk mångfald i odlingslandskapen. Temat vi strävat efter att rama in är dock brett, med utmaningar, lösningsförslag, och forskningsområden som på olika sätt berör dessa frågor. Vi vill därför påpeka att den här rapporten inte på något vis är heltäckande, utan reflekterar en process där forskarna och praktiker har identifierat några centrala utmaningar inom detta tema för att peka på hur policy behöver korrigeras för att närma sig lösningar.

Författare

Ida Gustafsson, Projektkoordinator, avdelningen för
landsbygdsutveckling, Institutionen för stad och land, SLU

Magnus Ljung, Statskonsulent, SLU RådNu, avdelningen för
företagsledning, Institutionen för människa och samhälle, SLU

Anna Jamieson, Verksamhetsledare, Naturbeteskött i Sverige

Innehåll

Inledning	9
1. Skapa goda förutsättningar för brukande och företagande i skogs- och mellanbygd....	10
2. Stimulera lantbrukarnas motivation att genomföra åtgärder för biologisk mångfald genom lokala anpassningar av och ökad tillit till ersättningssystemet.....	13
3. Förenkla regelverken samt utveckla resultat- och värdebaserade ersättningssystem ..	17
4. Implementera policys som verkar på landskapsnivå genom att stimulera till ökad samverkan mellan lantbruksföretagare	20
5. Etablera nya policys som stärker kommunikation, kunskapsuppbyggnad, uppföljning och utvärdering för ökad biologisk mångfald	23
6. Förändra synen på tillsyn för ökat förtroende mellan myndigheter och företag.....	25
Personer som deltog i workshopen.....	27
Referenser	28

Inledning

Att bevara och stimulera den biologiska mångfalden är inte bara en fråga om ekologisk hållbarhet, utan också en strategisk investering i landsbygdsutveckling.

Biologisk mångfald är en grundpelare för ekosystemens funktion och en resurs som lantbruket är direkt beroende av. Genom att bevara och stimulera den biologiska mångfalden på landsbygder skapas förutsättningar för hållbara och livskraftiga lantbruksföretag. Det i sin tur möjliggör att nya affärsverksamheter kan växa fram på landsbygder. Livskraftiga och konkurrenskraftiga företag är en förutsättning för levande landsbygder där människor kan bo, arbeta och leva. Utan lantbruksföretag riskerar landsbygder att förlora både ekonomisk styrka och social sammanhållning.

När lantbruksföretag kan bedriva konkurrenskraftiga verksamheter bidrar

de inte bara till att upprätthålla landskapets ekologiska och kulturella värden, utan också till lokalekonomin, samhällsstrukturen och sociala liv. Utan företagen riskerar landsbygder att avfolkas och bli ekonomiskt sårbara. En stark lantbrukarsektor skapar köpkraft som gynnar den lokala handeln och säkrar tillgången till kommersiell service och verksamheter som butiker och restauranger. Samtidigt upprätthåller familjerna efterfrågan på offentlig service som kollektivtrafik, skolor, vård och omsorg. Genom lantbruksföretagens behov av tjänster för företagsstöd, som maskinunderhåll, rådgivning och logistik, skapar lantbruksföretagen också efterfrågan på andra serviceverksamheter och arbetstillfällen som annars skulle saknas på landsbygder.

1. Skapa goda förutsättningar för brukande och företagande i skogs- och mellanbygd

Att försöka påverka framtidens markanvändning och den biologiska mångfalden i odlingslandskapet är en komplex utmaning. För att klara det krävs att vi inte begränsar »biologisk mångfald» till en fråga om biologi. Ur ett samhällsperspektiv måste vi stimulera till övergripande strategiska och ideologiska diskussioner, samt till politiska beslut som påverkar både den lokala, regionala och nationella nivån. För att hantera komplexiteten är det nödvändigt att utveckla begrepp och andra verktyg som tydliggör motsättningar och målkonflikter. Dessutom måste vi utveckla strukturer och verktyg för medborgardialog, där vi ser användningen av mark och vatten som en möjlighet för demokratiutveckling med hållbarhetsförtecken. Att skapa goda förutsättningar för en stärkt biologisk mångfald i odlingslandskapet kräver alltså åtgärder och processer inom många områden.

Även om vi begränsar perspektivet till lantbrukssektorn, menar Henle et al. (2008) att det finns ett antal megatrender och konfliktytor som måste beaktas och hanteras för att stimulera den biologisk mångfald i odlingslandskapet på sikt. Dessa megatrender är intensifieringen inom lantbruket, övergivandet av marginella marker med höga naturvärden, samt den förändrade

omfattningen av jordbruksverksamheten (dvs nedläggning). Om inte sådana konfliktytor adresseras och hanteras kommer det vara svårt att nå målen för ett rikt odlingslandskap. Konsekvenserna av de övergripande processerna är särskilt påtagliga i skogs- och mellanbygd, men insatserna för att bevara och stimulera biologisk mångfald ska inte begränsas till enbart dessa områden, utan behöver ske nationellt.

En mångfald i brukande och ägande ger även en biologisk mångfald. Olika brukningsstrategier gynnar olika arter, därför behöver vi fortsätta hävda olika typer av gräsmarker och på varierande sätt (Solen et al. 2019). Fortsatt hävd av naturbetesmarker är en av de viktigaste insatserna för bevarandet av biologisk mångfald i Sverige. Men den hotas av bristen på betesdjur som ser ut att öka i takt med ett minskat antal födda kalvar totalt i landet (Jamieson & Hessle 2021). För att säkerställa en fortsatt hävd av naturbetesmarker och marker som ligger långt bort från gårdscentrum eller som är svårbrukade, är det viktigt att nyansera dagens stöd- och ersättningssystemen. Via den strategiska planen i Sverige (en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik) kan ersättningarna för biologiskt värdefulla marker och landskap tillta. Det skulle

förbättra de ekonomiska förutsättningarna för fortsatt brukande och företagande samtidigt som den biologiska mångfalden värnas. Det är viktigt att poängtera att små skiften och betesmarker kräver mer resurser att sköta, samtidigt som de genererar fler ekosystemtjänster än stora och mer homogena landskap (Andersson et al. 2022).

De biologiskt sett mest värdefulla markerna bör ges ökad ekonomisk ersättning, något som Glimskär et al. (2023) menar förutsätter en ökad kunskap om och nyansering av hur olika marker definieras. Ytterligare forskning inom lantbruksteknik, särskilt sådan som även bidrar till brukande i småskaliga produktionssystem, kan bidra till hållbart brukande och ökad lönsamhet. Utvecklingen har hittills varit fokuserad på kapitalstarka, dvs storskaliga produktionssystem, vilket medför att småskaliga produktionssystem riskerar att hamna på efterkälken med avseende på ny teknik. Den typen av forskning är i dagsläget begränsad och behöver satsas på (Clough, Kirchweyer & Kantelhardt 2020). Under workshopen framhöll deltagarna behovet av bättre ersättningsstrukturer och långsiktig planering för att säkra betesdriftens kontinuitet och effektivitet. Det skapar tydlighet kring förväntningar för företagaren, bättre förutsättningar för djurhållning, ökar investeringsviljan och därmed förbättrar ekonomin. Samtidigt diskuterade workshopdeltagarna att småskalig djurhållning, inklusive fåbodbruk, behöver bättre anpassade ersättningsnivåer. Precis som Jamieson & Hessle (2021) visar i sin kunskapssammanställning, lyftes det på workshopen att införandet av miljöersättningar har varit ett viktigt verktyg för att temporärt bromsa minskningen av betesmarker, men lantbrukare upplever fortfarande svårigheter

att uppnå lönsamhet.

Ytterligare en utmaning är den infrastruktur som omger primärproduktionen. Ett exempel som lyftes under workshopen är tillgången till slakterier inom rimliga avstånd från där djurhållningen förekommer. Småskalig slakt är ofta förenad med höga kostnader, bland annat på grund av kostnader för veterinärbesiktning både före och efter slakt. Digital teknik, som distansbesiktning, kan erbjuda en lösning. Ett annat alternativ som beskrivs i Jamieson & Hessle (2021) för att hantera långa avstånd till slakterier är mobil slakt, vilket skulle kunna vara en hållbar lösning för djurhållare som befinner sig långt från slakterianläggningar. Försöken med mobil slakt i Sverige har hittills inte blivit lönsamma. Under workshopen underströk deltagarna att utvecklingen av sådana alternativ, inklusive den nyligen tillåtna möjligheten till slakt på gården, som nödvändiga för att bibehålla en betesbaserad köttproduktion och säkerställa god djuromsorg framför allt i skogs- och mellanbygd.

I Jamieson & Hessle (2021) beskrivs vikten av att skapa större förståelse för lantbrukets transportbehov och att integrera det i framtida infrastrukturplanering. Felplicerade farthinder och bristande samordning vid infrastrukturprojekt kan försvåra betesdrift och skapa olägenheter för lantbrukare. Det finns även ett behov av att prioritera bevarandet av tätortsnära odlingsmarker, som i högre utsträckning riskerar att exploateras för bebyggelse, trots att de erbjuder viktiga rekreativa värden och kan dra nytta av ett större antal besökare. Dessa marker bör få ett särskilt skydd och högre ersättning för att säkerställa deras överlevnad (Jamieson & Hessle 2021).

Policyförslagen

- **Anpassa ersättningssystemet till olika produktionsförutsättningar:**

Utveckla den svenska strategiska planen inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik så att ersättningarna anpassas till olika produktionsförutsättningar, exempelvis småbrutna landskap där produktionsförutsättningarna ofta är mer resurskrävande. Sådana områden ger fler ekosystemtjänster, men kräver mer resurser att sköta. I samband med detta bör även nivåerna på riktade ersättningar höjas.

- **Satsa på forskning och utveckling av lantbruksteknik för olika produktionssystem:**

Uppmuntra till forskning inom lantbruksteknik som är anpassad för olika produktionssystem, inklusive småskaliga åkerskiftet och odlingsmarker. Detta kan bidra till ökad lönsamhet inom alla former av markanvändning.

- **Främja mobila slakterier och slakt på gården:**

Underlätta för djurhållare genom att möjliggöra mobil slakt och gårdsslakt, exempelvis med hjälp av digital teknik som distansbesiktning. Det minskar kostnaderna, stödjer den betesbaserade köttproduktionen och säkerställer hög djurvälstånd.

- **Prioritera tätortsnära odlingsmarker:**

Ge särskilt skydd och högre ersättning till tätortsnära odlingsmarker för att säkerställa deras överlevnad och bevara viktiga rekreativa värden, trots risker för exploatering. Markerna skapar förutsättning för ett brett lärande kring odlingsmarker och biologisk mångfald.

2. Stimulera lantbrukarnas motivation att genomföra åtgärder för biologisk mångfald genom lokala anpassningar av och ökad tillit till ersättningssystemet

Det är genom lantbrukarnas beslut och handlingar som den biologiska mångfalden i odlingslandskapet kan bevaras och stimuleras ytterligare. Men för att det ska ske krävs både motivation och rimliga förutsättningar. Utformningen av ersättningssystemet är en viktig och främjande faktor i det avseendet. Lantbrukarnas erfarenheter är djupt förankrade i lokala förhållanden, vilket ofta står i stark kontrast till hur myndighetsbeslut utformas. Myndighetsbeslut utformas vanligen utifrån generella förutsättningar och behov. Bristen på den lokala förankringen i myndighetsbeslut skapar frustration hos lantbrukarna och kan leda till en känsla av att vara kontrollerade eller övervakade. Regler som inte upplevs som stöttande kan hämma lantbrukarnas arbetsglädje och initiativkraft. I Jamieson & Hessle (2021) lyfts det fram att lantbrukarna dessutom upplever en brist på erkännande från myndigheterna och att deras självständighet hotas. Det kan i sin tur påverka deras psykiska välmående negativt. Lantbrukare i workshopen bekräftade synsättet genom att beskriva

en känsla av att vara kontrollerad, snarare än att myndigheterna arbetade utifrån ett tillitsperspektiv.

Lantbrukare har en stark koppling till marken. Gårdens natur- och kulturvärden skapar kontinuitet, identitet och utgör en del av den resursbas som hela verksamheten bygger på. Att sköta marken väl är en central del av verksamheten och många ser det som sitt ansvar att förvalta ett arv från tidigare generationer, dvs mer än att vara livsmedelsproducenter (Jamieson & Hessle 2021). Upplevelsen av att ta ansvar för att upprätthålla ekosystemtjänster i landskapet ger en djup stolthet och motivation att fortsätta hålla markerna öppna och välsköta, vilket bekräftades av de lantbrukare som deltog i workshopen. Den starka platsidentiteten gör också att lantbrukare vill stanna kvar på sina marker, trots eventuella svårigheter (Jamieson & Hessle 2021). De fortsätter bedriva en verksamhet även om lönsamheten är låg, orken tryter eller om de upplever både ensamhet och utsatthet. Ersättningssystemet

kan bidra till att hantera en del av dessa utmaningar, men en förutsättning är att lantbrukare har tillit till dem. Tilliten kan stärkas av ett ersättningssystem som anpassas till unika och lokala förutsättningar (Jordbruksverket 2020b). Under workshopen lyfte även forskare fram att de nära band lantbrukare känner till platsen är en viktig aspekt att bygga vidare på vid policyutformning.

Det handlar om att utforma ett ersättningssystem med en adaptiv och flexibel förvaltningsmodell. Genom att ge lantbrukarna större frihet i hur de kan bidra till att målen nås ökas deras motivation. Det medför att olika gårdar kan specialisera sig på riktade åtgärder för olika markt typer, som naturbetesmarker, våtmarker eller rekreati onsområden, och utgå från gårdens unika förutsättningar. Almstedt Janson, Ebenhard & de Jong (2011) menar att valfriheten och ekonomiska ersättningar som är bättre anpassade till de lokala förutsättningarna, är avgörande för att målen för biologisk mångfald och landskapsvård nås på ett mer effektivt sätt. Samtidigt måste samhället säkerställa att miljömålen uppnås genom att ständigt utveckla de ekonomiska incitamenten om åtgärder inte utförs i tillräcklig omfattning i förhållande till målluppfyllelse (Almstedt Janson, Ebenhard & de Jong 2011). För att lantbrukare ska motiveras att frivilligt delta i åtgärder som stimulerar den biologiska mångfalden, måste ersättningssystemen anpassas efter de specifika produktionsförhållandena. Det inkluderar att regler och tillsyn bör göras mer anpassningsbara för lokala förhållanden, för att minska rädslan för sanktioner, vilket har identifierats som ett hinder för deltagande i åtgärder (Brown et al. 2020).

Den biologiska mångfalden är hotad i hela odlingslandskapet och politiska styrmedel behövs för att bevara landskapen och stimulera de biologiska kvaliteter den upp bär (Larsson, Olén & Brady 2020). Under workshopen lyftes vikten av att lantbrukare får rimlig ersättning för sitt arbete med att uppnå miljömålen. Ett diversifierat landskap kräver en mångfald av stöttande policyverktyg. Deltagarna betonade att betesdrift är en kostsam skötselmetod och som idag inte alltid är ekonomiskt försvarbar. Den dagliga tillsynen inom betesdrift är tidskrävande, särskilt när djuren betar på svåröverskådliga marker och är spridda över flera produktionsplatser. Det leder till ökad administration när djuren ska flyttas mellan olika platser. I Jamieson & Hessle (2021) beskrivs de administrativa momenten som journalföring, märkning och rapportering, tillsammans med den tillsyn som genomförs av myndigheterna vara mest tidskrävande (Jamieson & Hessle 2021).

Ytterligare en utmaning som nämns av lantbrukarna i workshopen är förändringar i klimatet, vilka bidrar till oberäkneliga och ibland ogynnsamma väderförhållanden och torka. Det påverkar i sin tur tillväxten under säsongen, speciellt i början och slutet av växtsäsongen. Enligt Larsson, Olén & Brady (2020) kan osäkerheten i betestillväxt riskera att leda till en minskad vilja att beta naturbetesmarker med särskilda värden, eftersom betesdjuren kan gå på få magert bete, som påverkar deras välbefinnande. I studien av Manevska-Tasevska et al. (2023) nämner lantbrukare att de ibland bryter mot utfodringsreglerna för att säkerställa djurens välbefinnande. Regelverket kring krav på röjning av buskar och sly upplevs som arbetskrävande och ett hinder för att söka miljöersättningar på marker med särskilda värden (Manevska-Tasevska et al.

2023). Flera deltagare under workshopen underströk att ett mer anpassningsbart regelverk skulle ge lantbrukarna bättre förutsättningar att anpassa sin skötsel efter både miljö-, gårds- och djurväl-färdsbehov.

I Manevska-Tasevska et al. (2023) beskrivs betesplanering som ett sätt att optimera både djurväl-färd och produktion vid betesdrift. Betesplaneringen påverkas ibland negativt och kan försvåras av regler kring miljöersättningar på betesmark. Miljöersättningsreglerna syftar till att bevara biologisk mångfald men kan få motsatt effekt när reglerna inte beaktar helheten, i det här fallet även lantbrukarnas produktionsmål och krav på djurväl-färd (Manevska-Tasevska et al. 2023). Lantbrukare under workshopen poängterade det och efterfrågar mer flexibilitet kring betesperiodens längd, då lokala mark- och väderförhållanden varierar kraftigt. Genom förändrade regelverk kan både djurens välfärd, lantbrukarens ekonomi och den biologiska mångfalden optimeras i betesbaserad produktion.

Även flexibel hantering av betestryck diskuterades under workshopen. Kunskap om lämpligt betestryck är nödvändigt för att bevara och stimulera den biologiska mångfalden i gräsmarker. Enligt Wahlund & Hiron (2023) måste växtligheten vara varierad för att skapa gynnsamma förhållanden för olika arter. Både ett alltför intensivt liksom ett otillräckligt bete kan skada livsmiljöerna för värdefulla arter. En adaptiv betesregim, anpassad till lokala förutsättningar är positivt för den biologiska mångfalden (Wahlund & Hiron 2023). Ett relaterat, men svårbedömt problem som lyftes under workshopen, gäller hanteringen av tillskottsutfodring på naturbetesmarker. Nuvarande regler syftar till att skydda biologisk mångfald från näringsberikning via tillfört foder och djurens gödsel.

Reglerna skapar utmaningar för djurens produktivitet, särskilt under perioder av dålig grästills-växt eller torka. Det blir tydligt om djurhållare främst har tillgång till den typen av marker för att förse djuren med foder. För att bättre stödja lantbrukarnas insatser vid torka eller översvämning, då tillskottsutfodring behövs, anses en flexibel policyutformning vara avgörande (Brown et al. 2020).

Ett fortsatt brukande kan underlättas om ny teknik snabbare kan komma till praktisk användning. Flera innovativa lösningar för att underlätta betesdrift diskuterades under workshopen, bland annat användningen av virtuella stängsel eftersom kostnaderna för stängsel och stängseling är höga. Virtuella stängsel, som använder GPS-teknik för att kontrollera betesdjurens rörelse, är en tänkbar lösning. Den tekniken beskrivs i Wahlund & Hiron (2023) och leder till minskade kostnader och arbetsinsatser för lantbrukare genom att ersätta fysiska stängsel och underlättar tillsyn av djuren på avlägsna marker. Tekniken möjliggör också precisionsstyrning av betestryck och snabba justeringar, dvs mer flexibla och adaptiva betesstrategier. Vissa utmaningar återstår, såsom underhåll av halsband och säkerställandet av att djuren förstår de virtuella gränserna. Tekniken tillåter dessutom skydd av känsliga arter och områden utan behov av fysiska stängsel, vilket underlättar uppfyllandet av miljömål som Ett rikt odlingslandskap (Wahlund & Hiron 2023). Deltagare under workshopen betonade vikten av att möjliggöra användningen av virtuella stängsel.

Policyförslagen

- **Lokalanpassade regler för betesskötsel:**

Det föreslås att betesreglerna bör vara mer lokalanpassade för att ta hänsyn till lokala markförhållanden. Det skulle optimera både djurens välmående och den biologiska mångfalden i betesmarkerna.

- **Rimliga ersättningar för miljöåtgärder:**

Lantbrukare bör få rimlig ersättning för de merkostnader som arbetet med att bidra till att miljömålen nås. Samtidigt bör brukaren ges större frihet att välja vilka åtgärder hen vill genomföra. Staten bör dock säkerställa att samhällsgemensamma målen uppnås genom att tillhandahålla ekonomiska incitament.

- **Införa högre miljöersättningar och marknadsstimulerande åtgärder:**

Införa attraktiva miljöersättningar för att främja fortsatt användning av naturbetesmarker samt marknadsåtgärder, exempelvis certifieringsstöd och incitament för offentliga kök, för att stimulera ökad produktionen av naturbeteskött.

- **Öka flexibiliteten i utfodringsreglerna:**

Det föreslås att reglerna för tillskottsutfodring på marker med allmänna värden omprövas för att underlätta för lantbrukare under framför allt perioder av torka eller dålig tillväxt. Ökad flexibilitet skulle stödja både djurens välmående och produktivitet. Dock behöver den kompletteras med rådgivning för att säkerställa att tillskottsutfodringen sker på lämpligt sätt med avseende på biologisk mångfald.

- **Underlätta användningen av virtuella stängsel:**

För att underlätta precisionsstyrning av betetryck och skydd av känsliga områden föreslås det att virtuella stängsel, som använder GPS-teknik, introduceras. Det kan bidra till att bevara den biologiska mångfalden och samtidigt öka lönsamheten för lantbrukarna.

3. Förenkla regelverken samt utveckla resultat- och värdebaserade ersättningssystem

De kollektiva nyttigheter som lantbruket upprätthåller och skapar (exempelvis ekosystemtjänster i form av biologisk mångfald, kolinlagring, varierande markbördighet, vattenreglering) hotas ständigt av bristen på ekonomiska incitament. Eftersom nyttigheterna är både icke-utestängbara och icke-rivaliserande, finns det ingen naturlig marknadsfunktion som garanterar deras produktion. Det leder till att lantbrukare saknar incitament att optimera sin produktion av kollektiva nyttigheter. För att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv produktion av nyttigheterna behövs politiska styrmedel som kan stödja och ersätta lantbrukare för deras bidrag till biologisk mångfald och andra ekosystemtjänster. Det måste ske utan att regelverken som omger ekonomiska incitament blir allt för komplexa. Almstedt Janson, Ebenhard & de Jong (2011) beskriver att genom tydliga mått, exempelvis användning av indikatorer och välutformade ersättningssystem kan man undvika över- eller underinvesteringar och därmed uppnå ett optimalt brukande av jordbrukslandskapet.

Miljöersättningar har spelat en avgörande roll för bevarandet av naturbetesmarker och andra biologiskt värdefulla biotoper. Utan ersättningarna skulle många marker ha försvunnit och med dem den biologiska

mångfalden. Djurhållning på naturbetesmarker har visat sig vara en nyckelfaktor för att bevara hävdformer och arter, och Sverige har framgångsrikt använt sig av EU:s miljöersättningsprogram för att stimulera betesdrift. Dock kvarstår behov av att vidareutveckla ersättningarna, inte enbart för att fortsätta stödja naturbetesmarker utan även andra småbiotoper inom jordbrukslandskapet (Almstedt Janson, Ebenhard & de Jong 2011). För att bevara jordbrukets viktiga ekosystemtjänster menar Cederberg et al (2018) att det behövs en diskussion kring hur ersättningar till lantbruket fördelas mellan ytterligheterna som intensivt odlad åkermark med stora skiften och naturbetesmarker som ofta utgörs av små skiften med höga skötselkostnader per hektar. Leveransen av olika ekosystemtjänster skiljer sig radikalt åt mellan dessa två ytterligheter av markanvändning. Brister i tillgängligt kunskaps- och dataunderlag för gräsmarker behöver åtgärdas för att säkerställa att beräkningar av ersättningar fördelas rätt mellan olika markanvändning och gynnar gräsmarkernas ekosystemtjänster (se även Glimskär et al. 2023).

Naturbetesmarker har inte bara ekologiska och produktionsmässiga värden, utan kan skapa mervärden för de produkter

som kommer från markerna. Exempelvis kan naturbeteskött marknadsföras som både främjande för biologisk mångfald och klimatvänligt, då betesmarker som har brukats under lång tid fungerar som kolkällor genom den mull som bundits i jorden. Dessutom bidrar naturbetesmarker till landskapets resiliens och är en del av ett viktigt kulturarv (Jamieson & Hessle 2021). Deltagarna i workshopen underströk att jordbruket spelar en viktig roll i att forma attraktiva landskap och bevara den biologiska mångfalden. För att stimulera biologisk mångfald och landskapets kollektiva nyttigheter är det nödvändigt att fortsätta utveckla politiska styrmedel och ekonomiska incitament som ersätter lantbrukets bidrag till ekosystemtjänsterna. Under workshopen framhölls vikten av att öka kunskapen om ekosystemtjänster och att utveckla ett miljöersättningssystem som tydligare speglar dessa tjänsters långsiktiga värden för samhället.

I Jamieson & Hessle (2021) beskrivs en utmaning som lantbrukare ställs inför; att miljöersättningarna ofta fördelas på ett sätt som inte gynnar djurhållningen. Ersättningar går ofta till markägaren istället för till den som faktiskt äger betesdjuren, vilket minskar resultateffektiviteten i systemet. Markägare tenderar att fokusera på marker med högre ersättningsnivåer, vilket innebär att betesmarker med allmänna värden riskerar att bli obetade, trots deras betydelse för ekosystemtjänster och biologisk konnektivitet. Problemet förstärks av strukturella problem, såsom bristande tillgång på mark. I takt med att lantbruksföretag växer betas naturbetesmarker allt oftare av djur som inte tillhör markägaren, vilket innebär en avsaknad på långsiktig rådighet över marken för djurägaren. Markägaren saknar

ofta förståelse för djurens krav och de regelverk som styr miljöersättningarna, trots att de är mottagare av ersättningarna (Jamieson & Hessle 2021). Deltagare under workshopen lyfte fram vikten av att koppla miljöersättningar till betandet i sig. De påpekade också att odlingsmarker även har andra specifika kollektiva nyttigheter, såsom rekreationella värden och därmed koppling till folkhälsan. Samtliga ekosystem- och samhällstjänster som marker genererar är något som lantbrukarna menar måste vara en del av ett framtida ersättningssystem.

För att underlätta lantbrukarnas arbete och främja miljö- och klimatmålen föreslås att EU:s gemensamma jordbrukspolitik för- enklas. Ett arbete som Sverige har halkat efter i, och behovet av att utvärdera regler som påverkar lantbrukarna kvarstår. Lantbrukare undviker att söka miljöersättningar för samtliga betesmarker på grund av risken för avdrag på utbetalningen om beteskravet ej uppfylls, vilket i sin tur hotar den biologiska mångfalden (Manevska-Tasevska et al. 2023). Sverige behöver bli bättre på att skapa incitament som motiverar lantbrukare att engagera sig i miljöförbättrande åtgärder och landskapsvård, för att säkerställa att miljömålen uppfylls samt bevarandet av viktigt kollektiva nyttigheter som biologisk mångfald kvarstår (Brown et al. 2020; Tyllianakis & Martin-Ortega 2021). För att främja lantbrukares engagemang och säkerställa långsiktig skötsel av odlingsmarker skulle ett resultat- och värdebaserat ersättningssystem, där betalningen kopplas till uppnådda miljöresultat kunna vara en lösning (Almstedt Janson, Ebenhard & de Jong 2011; Jordbruksverket 2020a). Ett sådant system skulle belöna lantbrukare och markägare för åtgärder som medför att nationella miljömål uppnås.

Herzon et al. (2018) visar att det finns minst elva fördelar med ett resultat- och värdebaserat tillvägagångssättet, som inte nås i samma omfattning inom ramen för dagens ersättningssystem med liknande mål. Det handlar bland annat om miljöeffektivitet, graden av delaktighet och utveckling av lokalt anpassade åtgärder. Med rätt utformning skulle ett resultat- och värdebaserat ersättningssystem kunna ge lantbrukarna större frihet att välja hur de vill uppnå de önskade resultaten (Larsson, Olén & Brady 2020). Ett resultat- och värdebaserat system för miljöersättning som saknar tydliga skötselkrav kan dock få oönskade effekter, såsom upphörd beteshävd och snabbare igenväxning av betesmarker. För att undvika sådana risker krävs dels en fördjupad kommunikation mellan myndigheter, rådgivare och lantbrukare, dels tydlighet med avseende på vad målet är för skötseln och för att uppnå det avsedda syftet (Jamieson & Hesse 2021).

Policyförslagen

- **Förenkla regelverk och ersättningssystem:** De regler som påverkar lantbrukarna behöver förenklas och vara förutsägbara. Exempelvis regelverk inom områden som breda kantzoner, långliggande vallar samt agroforestry. Detta för att minska den administrativa bördan och motivera lantbrukare att i större utsträckning söka om olika miljöersättningar, vilket i sin tur främjar den biologiska mångfalden i odlingslandskapet i stort.

- **Koppla miljöersättningar till den som tillhandahåller betesdriften:** Miljöersättningarna föreslås kopplas direkt till betesdriften och inte till markägandet. Det skulle öka incitamenten för den som äger djuren, öka effektiviteten i ersättningssystemet, säkerställa en långsiktig skötsel av odlingsmarker samt stärka lönsamheten för betesköttsproduktionen.
- **Införa resultat- och värdebaserade miljöersättningssystem:** Ett nytt miljöersättningssystem, där betalning kopplas till uppnådda resultat föreslås för att åstadkomma tydligare målstyrning samt ge lantbrukare större frihet i hur de kan uppnå miljömålen. En sådan frihet under ansvar ökar motivationen till att vidta åtgärder för biologisk mångfald.
- **Vidareutveckla metoder för mätning och bedömning av insatser:** Myndigheter och lantbrukare bör samarbeta för att vidareutveckla fler tillförlitliga metoder för bedömning av biologisk mångfald. Exempel kan vara e-DNA med mera.

4. Implementera policyer som verkar på landskapsnivå genom att stimulera till ökad samverkan mellan lantbruksföretagare

Om lantbrukare samverkar kring att skapa gröna infrastrukturer i landskapet stärker det den biologiska mångfalden jämfört med om insatser görs individuellt. Det behövs incitament för sådan samverkan, då den sällan uppstår av sig själv. Det krävs också samverkan med andra aktörer som påverkar landskapets utveckling, som myndigheter och företag utanför lantbruksbranschen. Både förvaltning och politik behöver utvecklas utifrån landskapets förutsättningar, vilket i sin tur kräver en förbättrad sektorsintegrering av samhällsplanering som lantbruk, skogsbruk, vatten, klimat, infrastruktur och landsbygdsutveckling, etc. Det finns ett stort intresse för den biologiska mångfalden hos allmänheten, och också sannolikt en betalningsvilja för åtgärder som bevarar och stärker landskapsbilden, inklusive naturbetesmarker. Van Zanten et al. (2014) visar exempelvis att heterogena, historiska och småbrutna landskap med betande djur får de högsta preferenserna när allmänheten tillfrågas.

Under workshopen nämndes av flera att ett landskapsperspektiv är avgörande för att främja biologisk mångfald. Sirami et al. (2019) belyser vikten av heterogenitet

eftersom biodiversitet ofta är knuten till landskapets heterogenitet (Sirami et al. 2019). Fragmentering (bristande konnektivitet) och homogenisering av biotoper i landskapet utgör ett direkt hot mot arters överlevnad, eftersom små och isolerade populationer löper högre risk att utrotas. Heterogenitet måste finnas i de flesta landskap, annars riskerar den leda till en negativ fragmentisering. Om fragmentiseringen ökar, desto svårare blir det för populationer att återkoloniserar. En grön infrastruktur och ett landskapsperspektiv innebär därför att se bortom enskilda marker och istället fokusera på hur en mångfald av biotoper kan kopplas samman för att säkerställa den biologiska mångfalden. Arter som fjärilar är exempel på organismer som kräver tillgång till flera olika typer av biotoper för att överleva, vilket i sin tur kräver en strategisk landskapsplanering (Tunón et al. 2013).

Tunón et al. (2013) menar att samverkan mellan djurhållare och markägare utan djur i större sammanhängande områden minskar fragmenteringen av marker, vilket i sin tur minskar risken för artförluster. I Jamieson & Hessle (2021) går att läsa att lantbrukare

kan vara tveksamma till sådant samarbete på grund av sin önskan om självbestämmande. Längtan efter företagsmässig frihet och praktiska utmaningar som långa avstånd mellan gårdar blir påtagligt vid; flytt av djur och samtidigt uppfylla kravet på daglig tillsyn och risken för smittspridning mellan djurbesättningar ökar (Jamieson & Hessle 2021). Nya metoder för att stimulera till samverkan (exempelvis naturbruksdialog) har under senare år utvecklats och har visat sig fungera i praktiken (Naturvårdsverket, 2023). Arbetssättet handlar om att hantera praktiska utmaningar vid en förändrad markanvändning.

Stenseke (2009) och Stenseke et al. (2016) visar hur metoder och arbetssätt för att skapa delaktighet, enhetlig samt långsiktig planering av markanvändningen kan inspirera vid utveckling av nya policys. Det går att lära mycket från modellområden för hållbar utveckling, dvs biosfärsområden såsom Ölands världsarv och Östra Vätterbranterna. Exempelen visar på betydelsen och effekten av en god dialog mellan lantbrukare och myndigheter (se även Roger Olssons »En underbar fredag«). Där utvecklas gemensamma och långsiktiga mål, samt att undvikandet av en handlingsförlamad polarisering. Samverkan mellan lantbrukare och andra intressenter kan således vara ett sätt att decentralisera beslutsfattandet och främja lokal anpassning till unika förhållanden. En del forskare föreslår en centraliserad flexibilitet. Vilket handlar om att skapa incitament som agglomerationsbonusar, där en högre ersättning erhålls om åtgärderna sker i samverkan och över fastighetsgränser. Med avsikten att uppmuntra små och angränsande markägare att samarbeta för att skydda miljön på en större skala (Brown et al. 2020; Tyllianakis & Martin-Ortega 2021).

Det är viktigt att landskapsperspektivet inte bara betraktas utifrån ett ekologiskt perspektiv, utan också ur ett samhälls-ekonomiskt och kulturellt perspektiv. Clough, Kirchweiger & Kantelhardt (2020) menar att på landskapsskala blir det tydligt att frivilliga åtaganden, även om de bygger på att lantbrukaren erhåller miljöersättningar, kan vara problematiska eftersom hen kan välja att sluta sköta sina betesmarker eller upphöra med andra mångfaldsåtgärder. Detta skulle förstås försvåra spridningen och bevarandet av växt- och djurarter. Därför är kollektiva åtgärder, mellan närliggande lantbrukare, en mer hållbar lösning för att säkerställa att naturvård fortsätter att ske i en större sammanhängande skala. Istället för att förlita sig på individuella ersättningar till enskilda lantbrukare, kan ett mer hållbart tillvägagångssätt vara att främja samarbetsdrivna metoder och samhällsledda initiativ. Ett sådant system skulle kunna gynna både miljön och lantbruket genom att skapa diversifierade odlingslandskap som långsiktigt är hållbara (Clough, Kirchweiger & Kantelhardt 2020). Deltagare under workshopen diskuterade införandet av såväl nya system för samverkan samt värde- och resultatbaserade ersättningar i positiva termer, eftersom dessa gör att lantbruket blir mer flexibelt, resilient och anpassat till allt mer varierande lokala förhållanden. Det handlar om att se till att landskapets struktur på samma gång bibehålls men också utvecklas på ett sätt som gynnar den biologiska mångfalden, samtidigt som lantbrukarnas ekonomiska förutsättningar stärks.

Policyförslagen

- **Främja landskapsperspektivet genom att stimulera till samverkansåtgärder:**

Skapa incitament för miljöåtgärder som sker i samverkan, exempelvis mellan närliggande lantbrukare. Detta kan ske genom att införa agglomerationsbonusar, som skulle göra det mer attraktivt för lantbrukare att samarbeta.

- **Finansiera en ny typ av resurspersoner som stödjer lokal samverkan:**

Samverkan sker inte alltid av sig själv utan kräver stöttning. De tidigare nämnda ekonomiska incitamenten behöver därför kompletteras med specifika rådgivningstjänster hos relevanta myndigheter och rådgivningsorganisationer.

- **Införa resultat- och värdebaserade ersättningssystem med landskapsperspektiv:**

Utveckla ersättningsmodeller som stödjer djurägare och markägare att tillsammans nå miljömål på landskapsnivå. Detta skulle ge aktörerna större flexibilitet att anpassa sina metoder till lokala förhållanden och öka effektiviteten i att nå målen för biologisk mångfald.

- **Införa centraliserad flexibilitet i beslutsfattande:**

Skapa ett ramverk för centraliserad flexibilitet, där lokal anpassning uppmuntras. Detta skulle möjliggöra bättre samverkan mellan lantbrukare och andra intressenter och stärka lokalt anpassade lösningar för att nå miljö- och biodiversitetsmål.

5. Etablera nya policys som stärker kommunikation, kunskapsuppbyggnad, uppföljning och utvärdering för ökad biologisk mångfald

Rätt skött är odlingslandskapet en källa till biologisk mångfald. Arbetet med att stimulera till åtgärder i odlingslandskapet som bevarar den biologiska mångfalden behöver intensifieras. För att klara det behöver fler hjälpa till, och en ökad kunskap om lantbrukets roll i bevarandet av biologisk mångfald är en viktig del i detta arbete. För att öka motivationen, stärka handlingskraften och skapa långsiktigt hållbara lösningar krävs även ett ökat kunskapsutbyte mellan lantbrukare, rådgivare, samhällsvetare och beslutsfattare (Brown et al. 2020). Deltagarna under workshopen belyste att en förbättrad kommunikation, samverkan och ökad tillit, där både myndigheternas och lantbrukarnas erfarenheter tas tillvara, är avgörande för att säkerställa en hållbar skötsel av odlingsmarker. Ett exempel på detta beskrivs i Jamieson & Hessle (2021) i form av gemensamma möten där handläggare och lantbrukare tillsammans beslutar om skötselåtgärder på fastigheten.

Ett återkommande tema bland lantbrukarna var betydelsen av en god kontakt och dialog med myndigheterna. En förtroendefull relation kan minska risken för missförstånd och konflikter, samt öka motivationen. Även om lantbrukare förstår vikten av regler och tillsyn, uttryckte många en oro för att göra fel, särskilt när reglerna inte täcker alla specifika förhållanden inom betesdriften. I Jamieson & Hessle (2021) skapar det en maktobalans mellan lantbrukare och myndigheter, där myndigheternas tolkningsföreträdare ofta leder till frustration. Ytterligare ett problem som uppstår är inkonsekventa bedömningar från länsstyrelsens kontrollanter, och lantbrukare upplever en osäkerhet när olika kontrollanter gör olika tolkningar av reglerna. Därtill att säsongsanställda kontrollanter upplevs ibland som alltför nitiska i sina bedömningar. En önskan om kontinuitet där samma kontrollant följer samma lantbrukare under en längre period har uttryckts för att minska osäkerheten och förbättra dialogen och samarbetet

(Jamieson & Hessle 2021). Deltagare under workshopen betonade att kontinuerlig dialog och bättre förståelse mellan lantbrukare och myndigheter är avgörande för en framgångsrik betesdrift. Ett problem som förvärrar situationen belyses i studien av Manevska-Tasevska et al. (2023) att lantbrukare ofta utsätts för dubbel- eller trippelkontroller för samma frågor av olika myndigheter, vilket upplevs som ineffektivt och frustrerande (Manevska-Tasevska et al. 2023). En koordinering av tillsynsverksamheten efterfrågas (Jamieson & Hessle 2021).

För att effektivisera myndigheternas arbete och främja biologisk mångfald, föreslås en översyn av deras instruktioner och regleringsbrev. Genom att berörda myndigheter få ett formellt ansvar att arbeta med specifika insatser för att uppnå miljömålen. Ett förslag från SLU Centrum för biologisk mångfald (CBM) är att varje berörd myndighet avsätter en halv- till en heltidstjänst, beroende på uppgifternas omfattning, för att arbeta med intern förankring och att utveckla handlingsplaner. Det skulle inkludera samarbete mellan myndigheter, lokalsamhällen och andra intressenter. CBM framhåller även behovet av en långsiktig samordnande stödfunktion för att förbättra samarbetet mellan olika aktörer, inklusive regeringskansliet, universitet, urfolk, lokalsamhällen och den privata sektorn. Den funktionen skulle stödja forskning, utbildning och informationsspridning med målet att lokalsamhällen blir mer delaktiga i beslut kring biologisk mångfald. För att realisera krävs särskilda insatser och medel från regeringen (Tunón et al. 2013).

Policyförslagen

• **Förbättra dialogen och samverkan mellan myndigheter och lantbrukare:**

Ett gemensamt arbetssätt där myndigheter och lantbrukare samråder om skötselåtgärder skulle stärka förtroendet och förbättra skötseln av biologisk mångfald i odlingslandskapet och skapa förutsättningar för fler insatser. Det kan inkludera regelbundna möten mellan handläggare, rådgivare och lantbrukare där de både granskar och ger ekonomiska råd.

• **Öka rådgivnings- och kunskapsstödet:**

Förstärk rådgivning och annat kunskapsstöd inom relevanta områden, med särskilt fokus på att hantera genomförandet och långsiktig förvaltning av åtgärder för att stimulera och bevara biologisk mångfald.

• **Tydliggöra myndigheters ansvar för biologisk mångfald:**

En översyn av myndigheters instruktioner samt riktade insatser föreslås för att stimulera den biologiska mångfalden. Varje berörd myndighet tillförs och avsätter resurser för att bevara och stimulera den biologiska mångfalden i samarbeten med lokalsamhällen och forskningsinstitutioner.

6. Förändra synen på tillsyn för ökat förtroende mellan myndigheter och företag

Genom att utveckla tillsynen kan den, tillsammans med rådgivning, bidra till att stödja lantbrukets verksamheter. Myndigheternas roll är både att ge råd som leder till ökad hållbarhet (ekologiskt, socialt och ekonomiskt), samt att företagen uppfyller åtaganden hen åtagit sig på ett kostnadseffektivt sätt. Ett sådant förhållningssätt efterfrågades från lantbrukare under workshopen. Framgångsrik myndighetsutövning beskrivs i Jamieson & Hessle (2021) genom ett ömsesidigt förtroende och ett kunskapsutbyte mellan inblandade parter. Om tillsynsverksamhet ses i sitt sammanhang, dvs även som ett stödjande komplement till rådgivning, kan tillsynen bidra till att öka lantbrukarens möjlighet att förstå markens biologiska värden och hur de lämpligast kan bevaras.

För att stärka förtroendet mellan lantbrukare och myndigheter och samtidigt säkerställa att tillsynsverksamheten bidrar till måluppfyllelsen, bör kontrollanter både kunna hantera så kallade utredande och vägledande samtal. I samband med tillsynen sker en utredning av verksamheten, men som stöd till lantbrukaren kan det med fördel kompletteras med vägledande samtal kring exempelvis hur olika brister kan hanteras. Då blir tillsynsprocessen även en möjlighet till lärande, vilket även

efterfrågades under workshopen. Ytterligare efterfrågade deltagande lantbrukare ökad transparens i bedömningsprocessen. Sammantaget skulle sådana förändringar, enligt Manevska-Tasevska et al. (2023), minska risken för framtida sanktioner och öka lantbrukarnas förtroende till myndigheterna. Ökad transparens skulle även enligt Brown et al. (2020) bidra till minskad misstro mot politiska ändamål och skapa bättre incitament för att uppnå miljömässiga förbättringar.

En återkommande utmaning som lyftes under workshopen var att lantbrukare upplever att kontrollanters bedömningar är subjektiva och att de skiljer sig beroende på vem som utför tillsynen. I studien av Manevska-Tasevska et al. (2023) beskrevs att förtroendet för kontrollanternas kompetens påverkas negativt av verktyg som används för att mäta betesmarksgränser, exempelvis flygfoton, som kan ge felaktiga bilder beroende på årsvariationer eller skuggor från träd. Alternativa lösningar som fokuserar på att öka förtroendet mellan myndigheter och lantbrukare, har föreslagits för att minska maktobalansen och på sikt öka kostnadseffektiviteten. Genom att parterna lyssnar och lär av varandra kan gemensamma skötselplaner utformas och även tillsynen samordnas. Det skulle kunna

frigöra resurser från tillsynsverksamhet till rådgivning och andra stöd, vilket i sin tur kan förbättra samarbetet och stärka förtroendet (Manevska-Tasevska et al. 2023).

Policyförslagen

- **Utveckla tillsynsverksamheten så den både är utredande och vägledande:** Ge kontrollanter möjlighet att, utöver granskning av efterlevnad av åtaganden, även kunna vägleda lantbrukarna inom ramen för tillsynsprocessen (jämförelse med livsmedelstillsyn). En sådan förändring skulle främja lärande, minska risken för sanktioner och stärka förtroendet för myndigheterna.
- **Koordinera kontroller mellan myndigheter:** För att öka effektiviteten i tillsynen och minska frustrationen hos lantbrukarna bör olika myndigheter som utför kontroller samordna sina tillsynsbesök, så att lantbrukare inte utsätts för dubbel- eller trippelkontroller i samma ärende, exempelvis vid kontroll av märkning av djur som är på bete.

- **Öka transparensen i bedömningsprocessen:** Att tydliggöra hur tillsynen och bedömningarna genomförs skulle minska misstro och skapa incitament för lantbrukare att engagera sig i miljöförbättrande åtgärder. Det skulle också bidra till ökat förtroende för myndigheternas intentioner.
- **Etablera kontinuitet i tillsynsverksamheten:** En effektiv tillsyn bygger på förtroende mellan kontrollant och verksamhetsutövare. Kontrollanten bör så långt det vara möjligt följa en lantbrukare över tid för att på detta sätt minimera osäkerheten kring bedömningar och förbättra kommunikationen. Detta skulle öka förtroendet och även minska risken för inkonsekventa bedömningar.

Personer som deltog i workshopen

Anders Glimskär, Institutionen för ekologi, SLU

Anna Carlsson, lantbrukare

Christel Cederberg, Institutionen för rymd-, geo- och miljövetenskap, Chalmers tekniska högskola

Emelie Ekholm, Lantmännen

Gordana Manevska-Tasevska, Institutionen för ekonomi, SLU

Jens Fjellkner, lantbrukare

Håkan Tunón, Institutionen för stad och land, SLU

Knut Per Hasund, Jordbruksverket/ Agrifood Economics Centre

Marie Stenseke, Institutionen för ekonomi och samhälle, Göteborgs universitet

Nilla Nilsson Linde, Institutionen för växtproduktionsekologi, SLU

Olof Friberg, lantbrukare

Rune Karlsson, lantbrukare

Tuija Hilding-Rydevik, Institutionen för stad och land, SLU

Yann Clough, Centrum för miljö- och klimatvetenskap, Lunds universitet

Åsa Wisén, Klimat- och näringslivsdepartementet, Regeringskansliet

Magnus Ljung, SLU RådNu, SLU. Temaledare för workshopen.

Anna Jamieson, Verksamhetsledare, Naturbeteskött i Sverige. Temaledare för workshopen.

Clara Gustafsson, Institutionen för stad och land, SLU. Arrangör

Ida Gustafsson, Institutionen för stad och land, SLU. Arrangör

Referenser

- Almstedt Janson, M., Ebenhard, T. & de Jong, J. (red.) (2011). Naturvårdskedjan – för en effektiv naturvård. *CBM:s skriftserie 48*. Uppsala: SLU Centrum för biologisk mångfald.
- Andersson, G.K.S. et al. (2022). Landscape-scale diversity of plants, bumblebees and butterflies in mixed farm-forest landscapes of Northern Europe: Clear-cuts do not compensate for the negative effects of plantation forest cover. *Biological Conservation*, 274: 109728.
- Brown, C. et al. (2020). Simplistic understandings of farmers' motivations could undermine the environmental potential of the common agricultural policy. *Land Use Policy*, 101: 105136.
- Clough, Y., Kirchweger, S. & Kantelhardt, J. (2020). Field sizes and future of farmland biodiversity in European landscapes. *Conservation Letters*, 13(6): e12752
- Glimskär, A. et al. (2023). Sustainable Grazing by Cattle and Sheep for Semi-Natural Grasslands in Sweden. *Agronomy*, 13(10) 2469.
- Henle, K. et al. (2008). Identifying and managing the conflicts between agriculture and biodiversity conservation in Europe – A review. *Agriculture, Ecosystems and Environment*. 124(1-2), pp. 60-71.
- Herzon, I. et al. (2018). Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity. *Land Use Policy*, 71 pp. 347-354.
- Jamieson, A. & Hessle, A. (2021). Hinder och möjligheter för ökad naturbetesdrift ur ett lantbrukarperspektiv: en kunskapsöversikt. *SustAinimal Reports*, 2021:1. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet.
- Jordbruksverket (2020a). Resultat- och värdebaserade ersättningar till kulturmiljöer och skogsbyn. Erfarenheter från pilotprojekt 2017-2019. *Jordbruksverket 2020:02*.
- Jordbruksverket (2020b). Digitaliserad teknik för att främja betesdrift. *Jordbruksverket 2020:10*.
- Larsson, C., Olén, N. & Brady, M. (2020). Naturbetesmarkens framtid – en fråga om lönsamhet. *AgriFood Economics Centre. 2020:1*. Lund: Media-tryck.
- Manevska-Tasevska, G. et al. (2023). Skötsel av naturbetesmarker – hur upplever lantbrukare de krav som ställs? *AgriFood Economics Centre. 2023:4*. Lund.
- Naturvårdsverket (2023). Förslag till regeringen. Underlag till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023. *Naturvårdsverket 7091*.
- Sirami, C. et al. (2019). Increasing crop heterogeneity enhances multitrophic diversity across agricultural regions. *PNAS*. 116 (33): 16442-16447.
- Solen, L.C. et al. (2019). Assessment of spatial variability of multiple ecosystem services in grasslands of different identities. *Journal of Environmental Management*, 251: 109372.

- Stenseke, M. (2009). Local participation in cultural landscape maintenance: Lessons from Sweden. *Land Use Policy*, 26, pp. 214–223.
- Stenseke, M. et al. (2016). How to bring historical forms into the future? An exploration of Swedish semi-natural grasslands. In: Head, L., Saltzman, K., Setten, G. & Stenseke, M. (Eds) *Nature, Temporality and Environmental Management: Scandinavian and Australian perspectives on peoples and landscapes*.
- Tunón, H. et al. (2013). Hur bör Sverige genomföra artiklarna 8j och 10c i syfte att uppnå Aichi-mål 18 i FN:s Konvention om biologisk mångfald? – Ett uppdrag från Naturvårdsverket 2013. *CBM:s Skriftserie*, 83. Uppsala: SLU Centrum för biologisk mångfald.
- Tyllianakis, E. & Martin-Ortega, J. (2021). Agri-environmental schemes for biodiversity and environmental protection: How we are not yet “hitting the right keys”. *Land Use Policy*, 109: 105620.
- Van Zanten, B.T. et al. (2014). Preferences for European agrarian landscapes: A meta-analysis of case studies. *Landscape and Urban Planning*, 132, pp. 89–101.
- Wahlund, L. & Hiron, M. 2023. Virtuella stängsel: ett flexibelt verktyg för skötsel av naturbetesmarker. *SustAinimal Reports*. 2023:02.

TIDIGARE PUBLIKATIONER I SERIEN

Urban and Rural reports (2015–)

- | | | | |
|--------|---|--------|---|
| 2024:5 | <i>A review of research on farmers' perspectives and attitudes towards carbon farming as a climate change mitigation strategy</i>
Figueredo, A.
eISBN: 978-91-85735-67-9 | 2019:3 | <i>Turbulens i välfärden? Om flyktmottagandet i Dalarna 2016. Arbetsrapport från ett forskningsprojekt</i>
Stiernström, A., Hansen, K., Waldenström, C. & Westholm, E.
eISBN: 978-91-85735-57-0 |
| 2024:4 | <i>Hur kan Vingåkers kommun arbeta mot 10 000 invånare till 2032? En litteratur- och intervjustudie av kommunala strategier för att öka inflyttning och minska utflyttning</i>
Berg, T. & Gustafsson, C.
eISBN: 978-91-85735-66-2 | 2019:2 | <i>Mjolkproducenters uppfattning om nya avelsverktyg – En del av projektet Ökad lönsamhet med nya avelsverktyg i mjölkkoöbäddningarna</i>
Wallin, E. & Nordström Källström, H.
eISBN: 978-91-85735-56-3 |
| 2024:3 | <i>Policyverkstad – Beredskap En rapport från Uppdrag Landsbygd</i>
Eriksson, R., Berg, T. & Linse, L.
eISBN: 978-91-85735-65-5 | 2019:1 | <i>Indikatorer för socialt hållbar utveckling på landsbygden</i>
Caselunghe, E., Nordström Källström, H. & Gunnarsdotter, Y.
eISBN: 978-91-85735-55-6 |
| 2024:2 | <i>Policyverkstad – Kompetensförsörjning En rapport från Uppdrag Landsbygd</i>
Eriksson, R., Berg, T. & Linse, L.
eISBN: 978-91-85735-64-8 | 2018:1 | <i>Det småskaliga kustfiskets förändrade förutsättningar och mervärden</i>
Sandström, E. (red.)
ISBN: 978-91-85735-54-9, eISBN: 978-91-85735-53-2 |
| 2024:1 | <i>Policyverkstad – Landsbygdernas roll i framtidens energisystem En rapport från Uppdrag Landsbygd</i>
Elmqvist, Å., Berg, T. & Linse, L.
eISBN: 978-91-85735-63-1 | 2017:2 | <i>Om illegal jakt i Fennoscandia – Rapport från ett symposium</i>
Nordström Källström, H., von Essen, E., Hansen, H.P., Peterson, M.N. & Peterson, R. T.
eISBN: 978-91-85735-44-0 |
| 2022:2 | <i>Social innovation och samhällsentreprenörskap – verktyg för omställning? En studie av fem projekt inom Leader Höga Kusten</i>
Norrby, T. & Sahlström, E.
eISBN: 978-91-85735-61-7 | 2017:1 | <i>On Illegal Killings of Wildlife in Fennoscandia—Symposium Report</i>
von Essen, E., Nordström Källström, H., Hansen, H.P., Peterson, M.N. & Peterson, R. T.
eISBN: 978-91-85735-43-3 |
| 2022:1 | <i>Perspektiv på klimatanpassning – Vad görs, vad görs inte och varför? Insikter från en workshop med myndighetsnätverket för klimatanpassning</i>
Löf, A., Söderlund Kanarp, C. & Westberg, L.
eISBN: 978-91-85735-60-0 | 2016:1 | <i>Att lära ut akademiskt skrivande – en handledning med exempel på övningar</i>
Eriksson, C.
eISBN: 978-91-85735-38-9 |
| 2021:1 | <i>A review of recent social science literature on Swedish farming. A research agenda for understanding current and future challenges</i>
Kuns, B.
eISBN: 978-91-85735-59-4 | 2015:1 | <i>Toward a critical and interdisciplinary understanding of illegal hunting—a synthesis of research workshop findings</i>
von Essen, E., Hansen, H. P., Nordström Källström, H., Peterson, N. & Peterson, T. R.
ISBN: 978-91-85735-36-5, eISBN: 978-91-85735-37-2 |
| 2019:4 | <i>Landscape and Wind Energy. A literature study</i>
Butler, A. & Wärnbäck, A.
eISBN: 978-91-85735-58-7 | | |

Reports - Department of Urban and Rural Development (2007-2014) ISSN: 1654-0565

- | | | | |
|--------|--|--------|--|
| 3/2014 | <i>Besökarnas tankar. Meningsskapande i naturum förstått genom listning av besökarnas tankar. En metodstudie</i>
Sandberg, E.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-34-1, eISBN: 978-91-85735-35-8 | 3/2012 | <i>Forskningsperspektiv på naturvägledning</i>
Caselunghe, E.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-26-6 |
| 2/2014 | <i>Nationella, regionala och kommunala aktörer om implementering av den europeiska landskapskonventionen i Sverige. Planering och förvaltning av landskap</i>
Dovlén, S. & Olsson, E.
ISSN: 1654-0565, eISBN: 978-91-85735-33-4 | 2/2012 | <i>Parken på Grönsö. Om bevarande och utveckling av en historisk park</i>
Eklund, K. J. (red.)
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-25-9 |
| 1/2014 | <i>Agroecology in practice. Walking the talk</i>
Eksvärd, K., Lönnngren, G., Cuadra, M., Francis, C., Johansson, B., Namanji, S., Rydberg, T., Ssekyewa, C., Gissén, C. & Salomonsson, L.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-31-0, eISBN: 978-91-85735-32-7 | 1/2012 | <i>Does paying pay off? Paying for ecosystem services and exploring alternative possibilities</i>
Bartholdson, Ö., Beckman, M., Engström, L., Jacobson, K., Marquardt, K. & Salomonsson, L.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-24-2 |
| 2/2013 | <i>Dialogprocessen om allemansrätten Underlag för utveckling av dialogmetodik och dialogkompetens</i>
Bergeå, H., Hallgren, L., Westberg, L. & Ångman, E.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-30-3 | 3/2011 | <i>Här går man. Gångtrafikanter erfarenheter av gåendemiljön i tre städer</i>
Berglund, U., Eriksson, M. & Ullberg, M.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-23-5 |
| 1/2013 | <i>Landskapsanalys för transportinfrastruktur - en kunskaps- och metodredovisning för utveckling av väg- och järnvägsprojekt i enlighet med den europeiska landskapskonventionen</i>
Berglund, U., Nord, J., Eriksson, M., Antonson, H., Butler, A., Haaland, C., Hammarlund, K., Hedfors, P., Thiirmann Thomsen, R. & Åkerskog, A.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-29-7 | 2/2011 | <i>Land Acquisition for Urban Expansion: Process and Impacts on Livelihoods of Peri Urban Households, Dar es Salaam, Tanzania</i>
Msangi, D.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-22-8 |
| 5/2012 | <i>Besökarnas röster. Utvärdering av naturvägledning, Besökarstudier, Reviewing</i>
Arnell, A. (red.)
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-28-0 | 1/2011 | <i>Om landskap och landskapsanalys för väg och järnväg - ett kunskapsunderlag med fokus på begrepp och exempel</i>
Berglund, U., Eriksson, M., Nord, J., Butler, A., Antonson, H., Hammarlund, K., Hedfors, P. & Åkerskog, A.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-21-1 |
| 4/2012 | <i>Fäbodbrukare om fäbodbrukets framtid. Beskrivningar av driftens villkor och synpunkter på landsbygdsprogrammet från Sveriges fäbodbrukare</i>
Eriksson, C. & Wangenfors, T.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-27-3 | 2/2010 | <i>Vårt uppdrag är utveckling - hållbar utveckling och regional tillväxt</i>
Asplund, E., Hilding-Rydevik, T., Håkansson, M. & Skantze, A.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-20-4 |
| | | 1/2010 | <i>Barnkartor i GIS- ett verktyg för barns inflytande</i>
Berglund, U. & Nordin, K.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-19-8 |

- 7/2009 *Hur ska man hantera det här med hälsa? En kunskapsöversikt om hälsans roll i konsekvensbeskrivning och transportplanering*
Kågström, M.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-04-4
- 6/2009 *It's not a question of doing or not doing it - it's a question of how to do it. Study on Community Land Rights in Niassa Province, Mozambique (English version)*
Åkesson, G., Calengo, A. & Tanner, C.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-04-4
- 5/2009 *Naturvägledning i Sverige - en översikt*
Arnell, A., Jansson, S., Sandberg, E. & Sonnvik, P.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-16-7
- 4/2009 *Liquid Biofuels - Opportunities and Challenges in Developing Countries*
Engström, L.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-15-0
- 3/2009 *Urban naturmark i landskapet en syntes genom landskapsarkitektur. Festskrift till Clas Florgård*
Hedfors, P. (red.)
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-14-3
- 2/2009 *Miljökommunikation för miljöinspektörer*
Andersson, Y., Setterwall A. & Westberg, L.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-13-6
- 1/2009 *Barnkartor i GIS och trafiksäkerhet. Ett forskningsprojekt i samarbete med Örbyhus skola*
Berglund, U., Nordin, K. & Eriksson, M.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-12-9
- 7/2008 *Behovsbedömning av detaljplaner*
Sandström, U. G. & Hedlund, A.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-11-2
- 6/2008 *Peripheral Communities, Crisis, Continuity and Long-term Survival*
Emanuelsson, M., Johansson, E. & Ekman, A-K.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-04-4
- 5/2008 *Grönsö park och trädgårdar*
Norrman, S. & Lagerström, T.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-06-8
- 4/2008 *Miljökonsekvensbeskrivning. Aktörernas roller och betydelse*
Hedlund, A. & Johansson, V.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-10-5
- 3/2008 *Dynamic Change in Rice Production Systems in the Mekong Delta. A students field report from An Gian*
Palmer, S., Nilsson, A. & Roigart, A.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-09-9
- 2/2008 *Översyn av landskapsarkitekturprogrammet SLU, Uppsala*
Florgård, C.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-08-2
- 1/2008 *MKB-tillämpningen i Sverige. Antalet MKB för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006*
Lindblom, U. & Rodéhn, J.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-07-5
- 5/2007 *Miljöbedömning och andra konsekvensanalyser i vattenplanering*
Lerman, P. & Hedlund, A.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-04-4
- 4/2007 *Svensk översättning. Biologisk mångfald i miljökonsekvensbeskrivningar och strategiska miljöbedömningar. Bakgrundsdokument till konventionen om biologisk mångfald, beslut VIII/28: Frivilliga riktlinjer om konsekvensbedömning innefattande biologisk mångfald*
Sandström, U. G.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-03-7
- 3/2007 *Cumulative Effects in Swedish Impact Assessment Practice*
Wärnbäck, A.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-02-0
- 2/2007 *Miljövärdering av utemiljöer. Metodbeskrivning för EcoEffect Ute*
Myhr, U.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-01-3

1/2007 *Natursyn. Tre svar på vad natur är*
Helmfrid, H.
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-
00-6



SCIENCE AND
EDUCATION **FOR**
SUSTAINABLE
LIFE