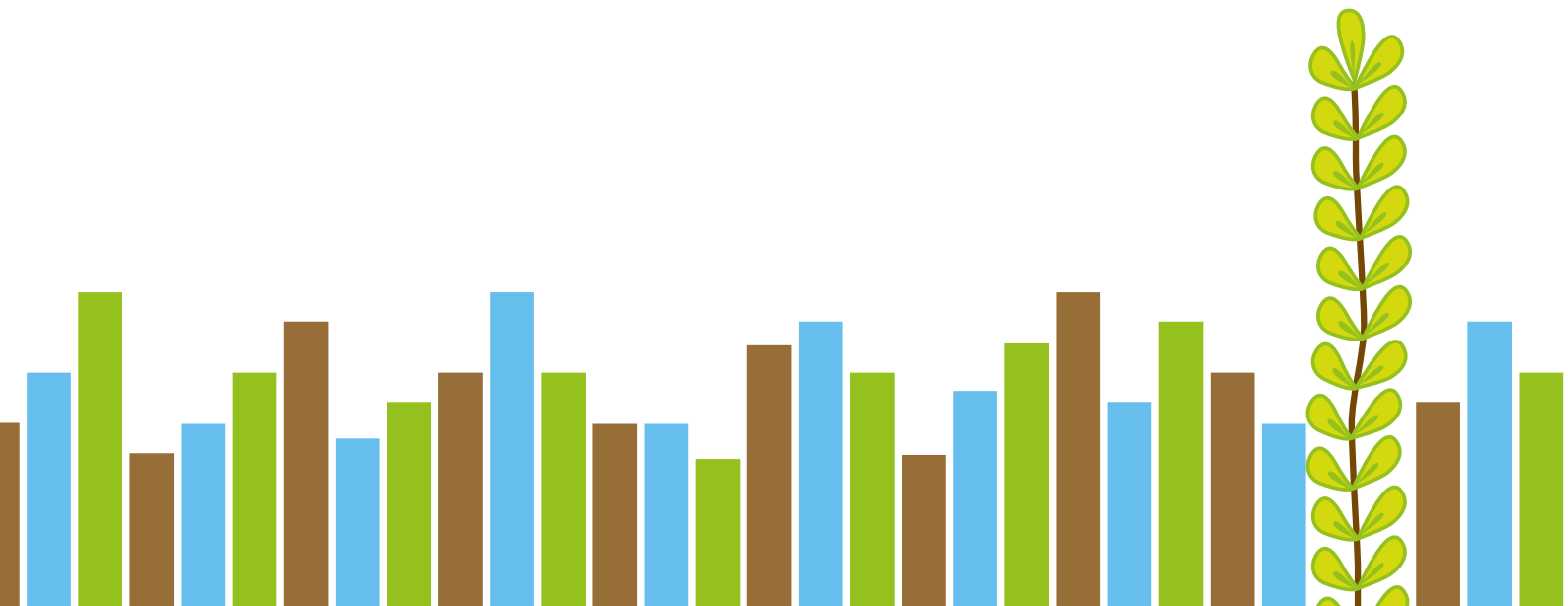


# Interventionslogiken och effekttänkandet i Leader

## Delrapport 1

Mats Holmquist, Högskolan i Halmstad  
Jörgen Johansson Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet





## Varför görs denna utvärdering?

*Denna rapport är en del av utvärderingen av lokalt ledd utveckling med leader-metoden i programperioden 2014–2020. De program som ingår i utvärderingen är landsbygdsprogrammet, regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling samt havs- och fiskeriprogrammet. I denna första rapport analyseras vad som avses med hållbara effekter och hur man utformat interventionslogik på program-, strategi- och ansökningsnivå. Ambitionen är att utreda hur man kan stärka hållbara effekter för landsbygdsutveckling genom att framhålla behovet av att omsätta temporära resultat till permanenta effekter. Detta görs genom att skapa en effektutvärderingsmodell som också avser att stimulera lärande hos politiska beslutsfattare, förvaltande myndighet och leaderområden själva.*

*Utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket ansvarar för att de svenska EU-programmen där Jordbruksverket är förvaltande myndighet blir utvärderade. Det innebär att utvärderingssekretariatet beställer och genomför utvärderingar av landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling. Programmen utvärderas dels var för sig men också tillsammans. Utvärderingarna görs i relation till program mål och de övergripande EU 2020-målen. Utvärderingarna genomförs av oberoende aktörer, som inte är inblandade i programgenomförandet. Ibland är det interna utredare från Jordbruksverket och ibland är det externa genomförare, exempelvis forskare eller konsulter.*

*Vi tar hjälp av forskare för att kvalitetsgranska rapporterna innan de publiceras. I slutet av rapporterna finns ett utlåtande från granskarna. Rapporterna publiceras i en särskild rapportserie och rapportförfattarna är ansvariga för slutsatserna. Slutsatserna utgör inte Jordbruksverkets officiella ståndpunkt.*

*/Utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket*



## Utvärderare

**Mats Holmquist** är arbetslivsforskare vid Högskolan i Halmstad med inriktning på lärande- och utvecklingsprocesser inom och mellan organisationer. 2007–2013 arbetade han med processtödet för lärande och strategisk påverkan inom ESF. Holmquist var med och gjorde syntesutvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013. Sedan 2016 följeforskar han i fem leaderområden för att stödja lärande och innovation.

**Jörgen Johansson** är docent i statsvetenskap vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet och bedriver forskning om förvaltningspolitik med fokus riktat mot regional- och kommunalpolitik. Johansson har varit ansvarig för flera forsknings- och utvärderingsprojekt knutna till organiseringen av både regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik.

# Sammanfattning

Vårt syfte är att undersöka effekttänkandet i Leader och att ta fram en modell för framtida effektutvärdering som kan användas i det egna utvecklingsarbetet. En övergripande iakttagelse nu är att alla goda projektresultat kan ge mer lokala utvecklingseffekter. I denna första delrapport av fyra är utvärderingsfrågan ”På vilket sätt är Leader, som samlad åtgärd, tänkt att ge effekter?” För att svara på frågan har vi läst och analyserat interventionslogiken i fyra nationella program, 14 lokala utvecklingsstrategier och 69 beviljade projektansökningar. Vi har även prövat frågan om interventionslogikens synsätt på långsiktiga effekter är i överensstämmelse med eller är samordnad mellan ESI-fondernas program samt mellan dessa program och de lokala utvecklingsstrategierna. Avslutningsvis har vi värderat styrkan i effekttänkande i program, strategier och projektansökningar.

Våra slutsatser om interventionslogiken är att den inte hänger ihop på ett bra sätt mellan program, strategier och projektplaner. Den är generellt svag på alla nivåer och den är svagast i programmen och strategierna. Intressant är dock att projektansökningarna i flera avseenden representerar starkare effektinriktning jämfört med både de nationella programmen och de lokala utvecklingsstrategierna. Alltför ofta stannar program och strategier i mycket allmänna och vagt uttryckta effektmål och effektvägar.

I rapporten noteras brister i nationella program och i lokala strategier för betydelsen av att hitta synergier med regionens regionala utvecklingsarbete och den nationella klimatpolitiken, betydelsen av att tydliggöra ledningsarbete för LAG-gruppen och betydelsen av att kommunicera principer bakom stödgivning. Medan program och strategier endast undantagsvis behandlar exempelvis frågor om effektorganisering och effektfinansiering är denna typ av överväganden mer framträdande i projektansökningarna.

I vår analys av effekttänket i projektansökningar har vi kunnat konstatera en mycket stor variation mellan hur man i ansökan väger in och skriver fram olika effektvariabler. Generellt sett visar vår analys på att projektansökningarna skulle kunna göras betydligt mer effektorienterade. På central programnivå och lokal strateginivå är förbättringspotentialen mycket stor. Det finns mycket som talar för att ett medvetet effekttänkande, en kunskapsbaserad effektplanering, en effektdrivande strategi som genomsyrar verksamheten och en stark interventionslogik i leaderarbetet, också kommer att bidra till mer långsiktiga effekter.

Vi föreslår därför att Leader utvecklar kunskapen om effekttänkande på alla nivåer och ser över interventionslogiken i hela systemet, från programtexter via strategier till projektarbetet. Verksamheten behöver flytta fram sitt strategiska fokus till att skapa långsiktiga effekter mer än administrativt för att rapportera kortsiktiga resultat. En utvecklingslogik i leadermetodens anda behöver skapas med ett lärande och lokalt stödjande uppföljningssystem.

# Summary

Our purpose is to investigate the effect thinking in Leader and to develop a model for future effect evaluation that can be used in our own development work. An overall observation now is that all good project results can produce more local development effects. In this first interim report of four, the evaluation question is "In what way is Leader, as a combined measure, intended to produce effects?" To answer the question, we have read and analyzed the intervention logic in four national programs, 14 local development strategies and 69 granted project applications. We have also examined the question of whether the intervention logic's approach to long-term effects is in accordance with or is coordinated between the ESI funds' programs and between these programs and the local development strategies. Finally, we have valued the strength of effect thinking in programs, strategies and project applications.

Our conclusions about the intervention logic is that it does not correlate well with programs, strategies and project plans. It is generally weak at all levels and it is weakest in the programs and strategies. Interestingly, however, the project applications in several respects represent stronger impact targeting compared to both the national programs and the local development strategies. Too often programs and strategies stop in very general and vaguely expressed effect goals and effect paths.

In the report, shortcomings are noted in national programs and in local strategies concerning the importance of finding synergies with the regional development strategies and the national climate policy, the importance of clarifying the management for the LAG group and the importance of communicating principles for project grants. While programs and strategies only exceptionally address issues such as power organization and power financing, this type of consideration is more prominent in project applications.

In our analysis of the effect thought in project applications, we have been able to observe a very large variation between how the application weighs in and writes out various effect variables. In general, our analysis shows that the project applications could be made considerably more effect oriented. At central program level and local strategy level, the improvement potential is very large. There is much that points to that a conscious effect thinking, a knowledge-based effect planning, an effect-driving strategy that permeates the business and a strong intervention logic in the Leader work, will contribute to more long-term effects.

We therefore propose that Leader develops the knowledge of effect thinking at all levels and reviews the intervention logic of the entire system, from program texts through strategies to the project work. The business needs to advance its strategic focus to create long-term effects more than administratively in order to report short-term results. A development logic in the spirit of the Leader method needs to be created with a learning and locally supporting follow-up system.





# Innehåll

1	Inledning .....	11
1.1	Leadereffekter – för en långsiktig landsbygdsutveckling.....	11
1.2	Syfte och frågor.....	13
1.3	Lokalt Ledd Utveckling (LLU) .....	14
1.4	Interventionslogiken.....	15
1.5	Rapportens disposition.....	17
2	Landsbygdsprogrammet och policyområdet Lokalt Ledd Utveckling (LLU) .....	18
2.1	Leaders framväxt och leadermetodens innehåll – en forskningsöversikt.....	18
2.2	Landsbygdsprogrammet och LLU som policyområde .....	21
3	Analysmodell.....	25
3.1	Den grundläggande nivån.....	25
3.2	Den operativa nivån .....	28
3.3	Överensstämmelse mellan nivåerna .....	30
3.4	Analysramen summerad.....	31
4	Metod och urval .....	32
5	Idéanalys av långsiktiga effekter .....	34
5.1	Effekttänk i ESI-programmen .....	34
5.2	Effekttänk i lokala utvecklingsstrategier .....	55
5.3	Effekttänk i projektansökningar .....	83
6	Slutsatser .....	90
6.1	Hur är Leader tänkt att leda till effekter?.....	90
6.2	Förbättringsförslag .....	93
7	Diskussion.....	96
	Referenser .....	97
	Bilaga 1 Analysschema .....	99
	Bilaga 2 Budget per fond inklusive övrigt offentligt stöd i alla leaderområden .....	101
	Granskningskommentarer.....	103



# 1 Inledning

## 1.1 Leadereffekter – för en långsiktig landsbygdsutveckling

Detta utvärderingsprojekt behandlar landsbygdsutveckling genom Leader. Vi ska undersöka hur Leader kan stärka ambitionen att skapa hållbara effekter för utveckling av landsbygden. Vi ska göra det genom att analysera vad som egentligen avses med hållbara effekter och ange utgångspunkter för framtida utvärdering och utvecklingsarbete i Leader. En betydelsefull drivkraft i vårt arbete är att utveckla ett medvetet effekttänkande på alla nivåer i Leader. Något mer preciserat är avsikten för hela projektet att besvara följande utvärderingsfrågor:

1. Hur utformas interventionslogiken i respektive program? På vilket sätt är Leader, som samlad åtgärd, tänkt att ge effekter under innevarande programperiod?
2. Vilka måluppfyllande effekter lever kvar efter leaderprojektens avslutande? Vilka var framgångsfaktorerna som ledde till hållbara effekterna i föregående programperiod?
3. Hur kan man mäta dessa effekter? Hur kan en modell för effekttvärdering utformas?
4. Hur kan man arbeta för att öka de hållbara effekterna? Vilka blir konsekvenserna för framtida utvärdering och utvecklingsarbete i leaderprojekt?

I denna delrapport uppmärksammas endast den första av ovanstående frågeställningar. Övriga frågor kommer att undersökas i kommande delrapporter. Vi ska återkomma till syfte och analysuppgifter i denna delrapport, men först är vi i behov av att inledningsvis ge en översiktlig förståelseram för frågan om effekter och utformningen av Leader som specifik metod för att åstadkomma landsbygdsutveckling.

Trots att Leader varit föremål för ett stort antal utvärderingar har vi bara funnit knapphändiga kunskaper om i vilken mån Leader leder till långsiktigt hållbara effekter. Utvärderingar av Leader har gjort omfattande kartläggningar av de projekt som genomförts och dess resultat. I dessa utvärderingar återfinns en stor mängd utsagor och bedömningar som gjorts av olika aktörer som varit verksamma i Leader. En generell bild som lämnas av aktörerna själva är att Leader gör nytta för att skapa utveckling på landsbygderna. Det råder ingen tvekan om att leaderarbetet präglas av ett betydande engagemang och vi kan av tidigare utvärderingar konstatera att det med förhållandevis små resurser genomförts ett ambitiöst upplagt utvecklingsarbete (se SLU, 2009. Waldenström 2010, Gunnarsdottir et al. 2016).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Under de två senaste programperioderna 2007–2013 (Axel 4) och 2014–2020 (LLU) har Leaders andel av hela budgeten för landsbygdsprogrammet uppgått till cirka 5 procent

Det finns idag förhållandevis väl dokumenterat i utvärderingsforskning att stora delar av den EU-finansierade projektpolitiken har svårt att visa i vilken utsträckning program- och projektmål kunnat förverkligas i form av samhällsförändrande effekter. I många fall är den främsta effekten av projektverksamheten att man blivit skickligare på att starta och driva projekt medan det är oklart om projekten faktiskt lett till att lösa grundläggande samhällsproblem. I forskningen talar man om detta fenomen som en projektifiering av politiken där själva projektarbetet och dess medlemmar blivit viktigare än det som projektet avser att förändra (se Brulin & Svensson 2012, Packendorff and Lindgren, 2014, Fred 2018, Hodgson et al. 2019).

Olika typer av sådana projektifieringstendenser har av forskare även kunnat noteras för leaderpolitiken (Kováč & Kučerová 2009 Aagaard Thuesen 2010, Lukic & Obada 2016,). Kováč & Kučerová (2006, 2009) har i sin forskning exempelvis kunnat förknippa Leader med framväxten av en särskild projektklass och att projektifieringen kan stå i vägen för faktisk landsbygdsutveckling. En av slutsatserna i denna forskning är att projektarbetet i Leader måste bygga på en stark medvetenhet om riskerna med projektifiering:

*Reflection upon the institutionalization of project mechanisms should prevent a situation where project proliferation does not support territorial development, and becomes a profitable business for a selected group of people—the project class.*

(Kováč & Kučerová 2009, p. 218)

I utvärderingsforskningen om Leader finns det dessutom en betydande frustration knuten till svårigheterna att överhuvudtaget genomföra effektanalyser (se Steiner et al. 2016, High & Nemes 2007, Prager et al. 2015). Utvärderingarna av leaderpolitiken präglas av en påtaglig styrning uppifrån av det regelverk som lagts fast inom EU, eller som några forskare uttrycker saken:

*However, the programme itself, project evaluation and auditing do not focus on long term development practices, but on short term project outputs, on capacities to reach indicators and to adhere to national and EU rules and regulations*

(Larsson & Waldenström 2012)

Det förefaller vara så att de svenska leaderprogrammen lyckats förhållandevis väl med att uppfylla kortsiktigt uttryckta resultatmål (som kan mätas med kvantitativa indikatorer). Det är dock inte givet att detta då också leder till att projekten bidrar till långsiktigt hållbara effekter. Resultaten riskerar att stanna i kortsiktiga mål som inte leder vidare. En tillbyggd bygdegård som inte leder till någon utvidgad verksamhet, en ny bro som inte ger fler besökare, en mötesplats som inte används till utveckling, en metod som formellt implementeras men aldrig tillämpas i praktiken, en attraktivitet som inte ger större inflyttning eller ett samverkande nätverk som inte ger någon ökad sysselsättning.

Ett grundproblem för Leader, i likhet med andra politikområden, är att det ofta saknas konkreta strategier för hur man tänker sig att den genom projekt initierade verksamheten ska kunna finansieras och organiseras åren *efter* projektets avslutande. Det är mycket fokus mot projekten och projektaktiviteterna som sådana (internt projektfokus) och lite uppmärksamhet mot att styra projekten för att ge långsiktigt hållbara effekter (externt utvecklingsfokus) (jfr även Dax, Strahl, Kirwan & Maye, 2016, Johansson, Holmquist m fl, 2016). En grundläggande utgångspunkt för detta projekt är därmed att Leader lider av ett svagt effekttänk.

Det är värt att redan inledningsvis markera att denna studie inte kommer att kunna lämna några fullständiga eller slutgiltiga svar på vilka mekanismer eller strategiska förutsättningar som betingar långsiktig landsbygdsutveckling. Ambitionen är däremot att utveckla kunskap som kan skapa ett ökat effektfokus i Leader och bidra till mer hållbar landsbygdsutveckling. Vi har här en pragmatisk inställning. Ett praktiskt och teoretiskt grundat utvecklingsarbete med att stärka effektfokus i Leader kan inte ge vetenskapligt säkra sanningar men dock välgrundade bedömningar, viktiga lärdomar och relevanta förbättringsförslag. Detta kan sedan kompletteras med en lärande uppföljningsmetodik som stödjer projekten, kontoren, LAG och Jordbruksverket att styra leaderverksamheten till att ge mer landsbygdseffekter.

## 1.2 Syfte och frågor

Syftet med denna delrapport är att beskriva och analysera på vilka sätt interventionslogiken för Leader avser att skapa långsiktiga effekter för landsbygdens utveckling i Sverige. Undersökningen görs på tre nivåer: de nationella programmen för ESI-fonderna, de lokala utvecklingsstrategierna och de specifika projektansökningarna. Avsikten är att beskriva, analysera och värdera interventionslogiken, hur policyskapare, LAG och projektägare formulerat planer, vägar och mål för hur Leader ska kunna skapa långsiktigt hållbara effekter. Den övergripande frågeställningen vi ska försöka besvara är

*På vilket sätt är Leader, som samlad åtgärd, tänkt att ge effekter under innevarande programperiod?*

Våra delfrågor är

- A. Hur beskrivs interventionslogiken för Leader?
- B. På vilka sätt anges i program, lokala utvecklingsstrategier och i projektansökningar hur den är tänkt att ge långsiktigt hållbara effekter?
- C. I vilken utsträckning överensstämmer den samlade interventionslogiken för långsiktiga effekter mellan ESI-fondernas program samt
- D. Mellan dessa program och de lokala utvecklingsstrategierna?
- E. Hur är projekt tänkta att leda till effekter?
- F. I vilken utsträckning överensstämmer den samlade interventionslogiken i beviljade projektansökningar med de lokala strategierna?

Analysen är fokuserad mot hur interventionen är tänkt att fungera, dvs. den rör sig på ett idéplan. Tanken är att beskriva den bild som interventionslogikerna i programmen, strategierna och ansökningarna ger, av vad det är för typ av verksamhet som bör bedrivas, vad den syftar till, vilka resultat som ska uppnås osv.

Denna delrapport 1 är den första av flera och kommer, i ett senare skede i projektet, att utgöra ett underlag för att skapa en effektutvärderingsmodell som avser att stödja långsiktiga effekter av utvecklingsarbete på landsbygden. Ett viktigt syfte är även att en effektutvärderingsmodell ska stimulera lärande och bygga vidare på erfarenheterna av on-going-evaluation i EU-programmen.

Vad som lyfts fram som långsiktiga effekter av leaderprojekt och vad en kan säga verkligen är långsiktiga effekter, kommer vi att behandla i kommande delrapport 2. I denna delrapport 1 koncentrerar vi oss på interventionslogiken och presenteras också en del konstruktiva förslag till förbättringar i interventionslogiken för att främja ett tydligare och mer samlat effekttänk i hela politikfältet.

### 1.3 Lokalt Ledd Utveckling (LLU)

I landsbygdsprogrammet anges syftet med programmet enligt följande:

*Syftet med lokalt ledd utveckling genom leadermetoden är att befolkningen i ett område tillsammans ska kunna utveckla området utifrån en lokal utvecklingsstrategi. Lokalt ledd utveckling möjliggör landsbygdsutveckling utifrån de lokala behoven genom ett sektorsövergripande arbetssätt. Treparterskap mellan ideella, offentliga och privata intressen säkerställer en bred förankring i olika delar av samhället. Underifrånperspektivet gör att initiativet ligger på lokal nivå, för att stimulera engagemang, innovation och lokalt anpassade lösningar*

(Landsbygdsprogrammet 2014–2020, s. 557)

LLU i Sverige avser att främst finansiera utvecklingsprojekt som är kopplade till lokalt utformade strategier. I landsbygdsprogrammet slås fast att LLU ska bidra till att uppnå alla mål i programmet, exempelvis klimat/miljömål, stöd för jord- och skogsbrukets utveckling osv. Alla beviljade projekt ska dock bidra till målen i den lokala utvecklingsstrategin. De lokala utvecklingsstrategierna, som ligger till grund för genomförandet, kan omfatta stöd från flera ESI-fonder (landsbygdsfonden, socialfonden, regionala utvecklingsfonden och havs- och fiskerifonden). I programmet sägs också att hela Sveriges landsbygd bör täckas med lokala utvecklingsområden (även kallade för leaderområden) som finansieras av landsbygdsprogrammet. I de lokala utvecklingsstrategierna ska det framgå hur de lokala aktionsgrupperna (LAG) ska bildas. I strategierna ska det även tydligt framgå hur LAG tänker arbeta för olika horisontella frågor. Under innevarande programperiod (2014–2020) finns 48 leader-områden och därmed lika många lokala utvecklingsstrategier. Den sammanlagda budgeten, med stöd

från de fyra fonderna, uppgår till cirka 2 miljarder kr vilket innebär i genomsnitt cirka 43 miljoner kronor per leader-område. Landsbygdsfonden dominerar finansieringen i fondsamordningen och står för cirka 80 procent av medlen för LLU.<sup>2</sup>

Det bör än en gång framhållas att leaderarbetet har många styrkor med att skapa engagemang och som samlingspunkt för lokala aktörer att genomföra gemensamma aktiviteter. Faktum är att leaderarbetet utgör en av få samlade åtgärder för att utveckla landsbygdsmiljöerna runt om i Europa. Ansatsen och intresset i detta projekt är att försöka bidra till att ytterligare stärka leadermetoden som verktyg för en långsiktigt hållbar landsbygdsutveckling. Vi menar att det finns möjligheter att åstadkomma detta genom att lyfta fram olika problematiska aspekter i den samlade interventionslogiken för LLU. Det gäller sådant som formuleringar i nationella program, utformningen av lokala utvecklingsstrategier och innehåll i och bedömning av projektansökningar. Leadermetoden har en stor potential, och vår uppfattning är att den kan stärkas väsentligt genom ett tydligare effektfokus i interventionslogiken.

## 1.4 Interventionslogiken

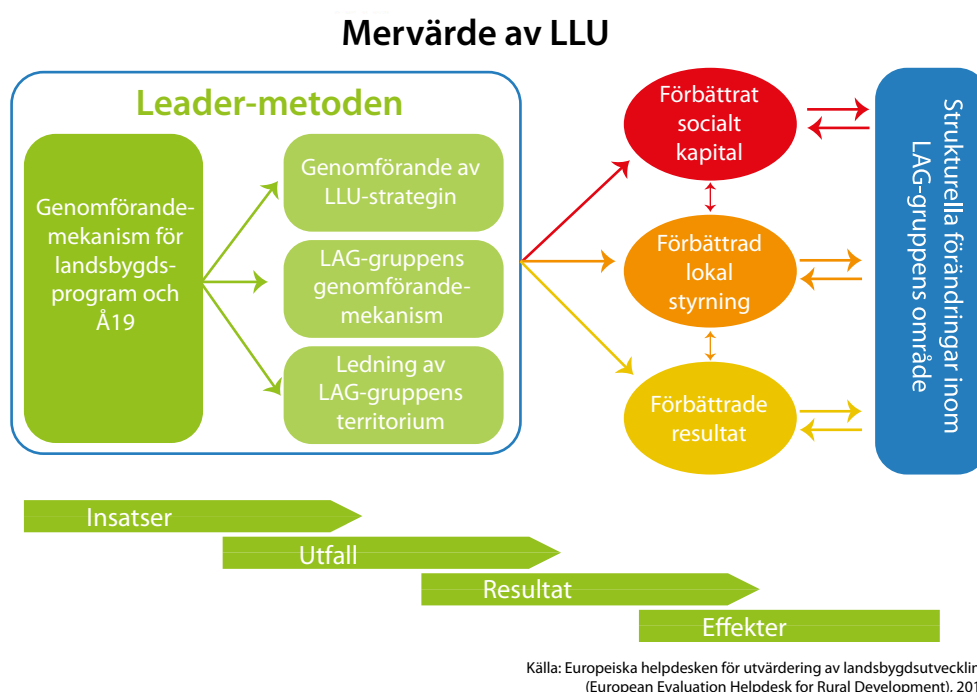
Interventionslogiken skapar en nödvändig inramning för att en utvärdering inte ska sväva i ett tomrum. Utvärderaren behöver rekonstruera vad beslutsfattarna eller policyskaparna haft för tankar om hur LLU genom leadermetoden är tänkt att fungera och vilka praktiska förändringar man vill åstadkomma jämfört med hur det förhöll sig tidigare. Utvärderingsforskaren Evert Vedung talar om vikten av att i utvärderingar tydliggöra eller rekonstruera vilken *interventionsteori* som finns för den beslutade förändringen. Med interventionsteori menar Vedung, förenklat uttryckt, hur den beslutade förändringen är *tänkt* att fungera. Interventionsteorin är ingripandets egen tankemässiga ryggrad, dvs. den återger hur genomförandet av beslutet är tänkt att fungera och ge impulser till resultat (Vedung, 2009). Interventionsteorin, eller interventionslogiken som vi fortsättningsvis kommer att benämna den, är en hjälpredda för att tänka kring och formulera frågor för hur utvärderingen av långsiktiga effekter ska göras. Man kan också säga att interventionslogiken bär upp programmets grundläggande idé att skapa långsiktigt hållbar lokal utveckling.

Effektkedjan är ett sätt att visa på länkarna i interventionslogiken på projektnivå, men det råder en viss begreppsförvirring i effektkedjan. En del kallar resultat för kortsiktiga effekter och andra kallar effekter för långsiktiga resultat. Detta skapar inte bara en osäkerhet kring skillnaden mellan resultat och effekter utan även en oklarhet om resultaten/effekterna är temporära eller permanenta, dvs om de är beroende av bidragsfinansiering eller står på egna hållbara ekonomiska ben.

<sup>2</sup> Av de sammanlagt 2 miljarder kronor som satsas står landsbygdsfonden för största delen, 1654,8 mnkr, socialfonden för 132,4 mnkr, regionalfonden för 135,0 mnkr samt havs- och fiskerifonden för 138,0 mnkr.

EU har tagit fram en programbild över skillnaden mellan resultat och effekter (se fig 1), där effekter avser strukturella förändringar i lokalsamhället. Resultat ses mer som förutsättningar för effekter. Kring resultaten i form av olika mervärden finns en hel del beskrivningar och utvärderingsriktlinjer, men kopplingen till effekter är mer oklar.

Indikatorer för lokala utvecklingseffekter ska vi återkomma till i nästa rapport, men det handlar om ökad sysselsättning, fler besökare, bättre service, inflyttning och liknande som uttrycker, inte bara förutsättningar för, utan faktisk samhällsutveckling och går att mäta. Det viktiga här är att interventionslogiken inte stannar vid goda projektresultat utan att tankekedjan fortsätter till långsiktiga utvecklingseffekter. En interventionslogik behöver alltså omfatta hur de temporära resultaten ska omsättas till permanenta effekter.



**Figur 1.** Samband mellan genomförandemekanismen, LAG-gruppernas verksamhet och mervärdet

För att kunna besvara våra frågeställningar har vi utvecklat en analysmodell som vi kommer att tillämpa på vårt insamlade material. Modellen är de glasögon vi använder när vi läser texter och letar effekttänkande. Analysen rör sig på tre nivåer:

- *En grundläggande nivå* som behandlar förutsättningsskapande faktorer för att kunna uppnå de uppsatta målen; i Leader kan det handla om förverkligandet av leadermetodens olika principer, övergripande resursfrågor, betydelsen av administrativt stöd osv. För att göra framställningen överblickbar och i viss mån förenklad kommer vi att identifiera dessa förutsättningsskapande faktorer med landsbygdsprogrammet som utgångspunkt, men med vissa anknytningspunkter till även havs- och fiskeriprogrammet och programmet för ESF och ERUF. Vi kommer i analysen att



pröva dessa faktorer i samtliga ESI-fonders program, i de lokala utvecklingsstrategierna och i projektansökningar.

- *En operativ nivå* med som behandlar de faktorer som är operativt och direkt avgörande för att målen uppnås. I vårt fall gäller det ett antal variabler (se nedan) som i det samlade materialet (program, strategier, ansökningar) mäter långsiktigt hållbara effekter.
- *En samordnande nivå* som jämför interventionslogiken mellan grundläggande och operativ nivå.

På den grundläggande nivån kommer vi att undersöka interventionslogiken utifrån ett antal olika förutsättningsskapande aspekter som påverkar programmets möjligheter att åstadkomma långsiktiga effekter för landsbygdsutveckling. På den operativa nivån kommer vi att undersöka interventionslogiken utifrån ett antal effektvariabler. Mer om detta i kapitel 2.

## 1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi den övergripande policystrukturen för Lokal Ledd Utveckling. Vi tar upp fondsamordningen i denna programperiod och går igenom de fyra ESI-fondernas program som i denna programperiod är inblandade i Leader.

Kapitel 3 tar upp analysmodellens tre nivåer: Den grundläggande, den operativa och samordningsnivån. Vi utvecklar de förutsättningsskapande faktorer vi kommer att använda i analysen av utvalda centrala programbeskrivningar och lokala utvecklingsstrategier. Vi utvecklar de effektvariabler vi kommer att använda i analysen av utvalda projektansökningar. Sist tar vi upp analysmodellen för överensstämmelsen mellan nivåerna.

I kapitel 4 beskriver vi metoden och urvalet av leaderområden och projekt. Kapitel 5 innehåller analysen av i vilken utsträckning det i de nationella programmen, de 14 strategierna och de 69 projektansökningarna innehåller effekt-tänkande och formuleringar om långsiktiga effekter. Vi avslutar i kapitel 6 med våra slutsatser och förbättringsförslag.

## 2 Landsbygdsprogrammet och policyområdet Lokalt Ledd Utveckling (LLU)

### 2.1 Leaders framväxt och leadermetodens innehåll – en forskningsöversikt

I syfte att placera interventionslogiken i ett sammanhang behöver vi något ytterligare ge en beskrivning av Leaders framväxt och grundprinciper.<sup>3</sup> Leader initierades 1991 som ett s.k. Community Initiative av EU-kommissionen. Initiativet byggde vidare på idéer inom EU om att förena landsbygdsutveckling kopplad till jordbrukspolitiken och andra initiativ att stärka lokal utveckling i områden som drabbats hårt av 1980-talets ekonomiska kris. Det första leaderinitiativet, Leader I, drevs som ett pilotprojekt under åren 1991–1993 då det möjliggjordes för lokalt organiserade partnerskap att lämna in 'local action plans' med syftet att skapa lokal utveckling på landsbygden. Leader I-initiativet utgick från tre grundläggande principer (stöd beviljades endast lokalsamhällen med mellan 5.000 och 100.000 invånare):

- A. Att ta fram och genomföra local action plans för det aktuella området bestående av tydliggjorda strategier och insatser under en tre års period.
- B. Planen skulle vara utformad och genomföras av ett lokalt partnerskap (LAG).
- C. Arbetet skulle vara sektorsövergripande; deltagande från privat, offentlig och ideell sektor.

Leader I kom att omfatta 217 LAG under den inledande perioden. Leader I bedrevs utan att några nationella eller regionala aktörer fanns med som styrande eller kontrollerande mellaninstanser. Utbytet gick direkt mellan Kommissionen och berörda LAG. Vad som också introducerades var en samlande enhet inom EU – en *Coordinating unit*, med syftet att stödja de nystartade LAG, skapa lärandeaktiviteter och att lyfta fram perspektiv och modeller för att lyckas i ambitionerna att skapa landsbygdsutveckling. En framträdande leaderforskare, Robert Lukesch, beskriver denna pionjärtid som:

*a veritable booster for collective learning on a European scale. Experts and activists from different member states passed from sporadic meetings in conference and research project settings to join their views, capabilities and networking ties and to collaborate on a regular basis*

(Lukesch 2018, p. 3)

<sup>3</sup> Det följande avsnittet bygger på tidigare forskning om Leader. Bland de studier som utnyttjats är främst: Ray 2000, Larsson 2002, Moseley 2003, High & Nemes 2007, Larsson & Waldenström 2012, Lukesch 2018)

Mycket snabbt kom Leader I-initiativet att bli betraktat med påtaglig entusiasm på många håll i Europa. I arbetet med en fortsättning, Leader II, utvecklades konceptet och nu hade intresset bland medlemsstaterna vaknat och krävde att få bli involverad i utvecklingsarbetet. Leader II (1994–1999) kom därför att genomföras med hjälp av 102 nationella respektive regionala program i de dåvarande 15 medlemsstaterna. I detta sammanhang etableras de principer som vi idag förknippar med leadermetoden (se Moseley 2003):

1. Area-based approach
2. Bottom-up
3. Local partnerships
4. Multisectoral approach
5. Innovation
6. Networking and Cooperation
7. Decentralised management and financing

Den nämnde Lukesch gör här ett för denna rapport viktigt påpekande. I samband med att programperioden 2007–2013 initieras 'försvinner' den sjunde principen om decentraliserad ledning och finansiering. Genom att låta nätverkande och samverkan i den ursprungliga punktlistan få utgöra två istället för en princip bestod alltså leadermetoden fortfarande av sju principer. Lukesch (2018) skriver:

*Thus they kept being seven all the time, only that the most essential aspect of 'Decentralised management and financing' got out of sight and literally went to the dogs during the first mainstreaming period (2007–2013).*

Leadermetoden kom redan tidigt att betraktas som ett nytt och innovativt arbetssätt för att stärka de europeiska landsbygdernas utvecklingsmöjligheter. Entusiasmen bland involverade aktörer var stor och efter de två inledande omgångarna byggdes modellen ut i en tredje omgång (2000–2006) som kom att benämnas Leader+. Nu fanns det över 1.100 LAG och berörde landsbygder över hela EU-området (med dess då 25 medlemsstater). Nu hade också Leader etablerats som en del i det nationella och regionala beslutssystemet i respektive medlemsland. Leader var nu också (redan under Leader II) en integrerad del i EUs samlade strukturfondspolitik och ansågs även kunna utgöra en viktig del i att utveckla olika typer av gränsregionala samarbetsstrukturer i Europa.

Leaderpolitiken kom också tidigt, bland annat med inspiration från det svenska Folkrorelserådet *Hela Sverige ska leva*, att kopplas till folkrörelsedrivna 'parlament' som en del i att utveckla underifrånperspektivet och metoder för landsbygdsutveckling. Även på europeisk nivå utvecklades olika gemensamma fora som ett stöd för Leader genom transnationellt utbyte och olika former för lärandeprocesser. Leader kan, betraktat i backspegeln, ses som en policymässig framgångssaga som kom att få stor spridning över Europa. Landsbygdsutveckling knöts i stor utsträckning till en särskild metod eller 'approach' och kan i

någon mån liknas vid en folkrörelse som givit landsbygdernas aktörer inspiration, ett specifikt arbetssätt och gemensamma samlingspunkter. Leader har betraktats som en experimentellt laboratorium som präglats av att bygga på icke hierarkisk styrning och som en möjlighet att stärka deltagardemokratiska ideal osv. (se Ray 2000, Larsson 2002, High & Nemes 2007).

Leader kom under de två senaste programperioderna att institutionaliseras ytterligare i EU:s struktur- och sammanhållningspolitik. Under programperioden 2007–2013 utgjorde Leader en av fyra s.k. axlar i landsbygdsprogrammet. Likaså utökades Leaders budget och under innevarande programperiod omfattar hela leaderprogrammet nära 10 miljarder euro och antalet LAG över hela Europa är nu cirka 2 600. Det innebär att programmet har utvecklats kraftigt sedan 1990-talets pionjärår och vi skulle också kunna säga att Leader blivit en institutionaliserad verksamhet i EU-politiken. I nedanstående tabell illustreras Leaders utveckling sedan 1991.

**Tabell 1.** Leaders utveckling i hela EU 1991–2020 (Källa: Lukesch 2018)

Namn	År	Genomförandestruktur	Antal LAG	Budget (miljarder euro)
LEADER I	1991–1993	Kommissionsinitiativ	217	1,2
LEADER II	1994–1999	102 nationella/regionala program	906	5,4
LEADER+	2000–2006	73 nationella/regionala program	1 153	5,1
LEADER Axel 4	2007–2013	Obligatorisk del i medlemsstaternas LBP	2 402	8,9
LEADER/CLLD	2014–2020	Obligatorisk del i medlemsstaternas LBP	Cirka 2 600	9,8

Bärande i Leader är det som benämns leadermetoden och har, som noterats ovan, byggts på sju övergripande principer. I tidigare beskrivningar av leadermetoden har det varit vanligt att teckna följande figur:<sup>4</sup>



**Figur 2.** Bärande delar i leadermetoden

<sup>4</sup> Figuren är hämtad från en broschyr som togs fram av EU-kommissionen 2006: *The Leader approach. A basic guide*; European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development

I EU-kommissionens guide ges utförliga beskrivningar av vad som menas med de sju olika principerna. Det är att märka att denna guide togs fram inför programperioden 2007–2013 och det finns inte, vad vi vet, någon aktualiserad beskrivning av det utförliga slag som gjordes 2006. Vi ska, senare i denna rapport, beskriva hur leadermetoden beskrivs i de programdokument som är aktuella inför arbetet med LLU under perioden 2014–2020. Det vi redan nu kan konstatera är att det överlag är svårt att hitta *aktualiserade* beskrivningar av leadermetodens olika delar. Vi tolkar detta som att de principer som tagits fram fortfarande gäller, men har alltså varken aktualiserats eller utvecklats under de senaste 12 åren.

Vi kan inte heller i det underlagsmaterial som exempelvis läggs ut på Jordbruksverkets eller Landsbygdsnätverkets hemsidor överhuvudtaget hitta någon beskrivning av leadermetoden som sådan. Beskrivningarna som finns är kortfattade och hänvisar läsaren till annat material (främst landsbygdsprogrammet). Vår slutsats är att det finns drag av förgivettaganden som kan illustrera att leadermetoden nu är så pass etablerad eller institutionaliserad att den typen av beskrivningar upplevs som överflödiga. Detta är något vi ska hålla i minnet när vi så småningom kommer att summera resultaten i denna rapport.

## 2.2 Landsbygdsprogrammet och LLU som policyområde

Avsikten med detta delavsnitt är att beskriva den övergripande policystrukturen för landsbygdsprogrammet, dvs. att placera arbetet med Lokalt Ledd Utveckling (LLU) i sitt policymässiga sammanhang. Det bör inledningsvis sägas att landsbygdsprogrammet är ett oerhört komplicerat politiskt program. Programmet behandlar många olika sakområden (konkurrenskraft, miljö- och klimatfrågor, service, social sammanhållning), det rör sig i flernivåpolitiska strukturer (EU, statsmakt, myndigheter, lokala aktörer), det bedrivs inom ramen för ett omfattande regelverk och bedrivs med betydande budgetanslag och under lång tid. Själva programdokumentet – benämnt *Sweden – Rural Development Programme (National)* – är ett dokument som omfattar över 700 sidor text och kan beskrivas som både svåröverskådligt och fragmentariskt. Man måste läsa annan information om programmet (exempelvis på Jordbruksverkets hemsida eller hos Landsbygdsnätverket) för att kunna sätta sig in i programstrukturen och vilka mål och åtgärder som programmet bygger på (se Riksrevisionen 2018). Programmets komplexitet är tveklöst ett hinder för att på ett bredare plan diskutera och därmed också utveckla programinnehållet för framtiden.

Den övergripande styrningen av det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020 (LBP 2014–2020) utgår från mål formulerade inom EU. EU:s styrning av LBP 2014–2020 sker genom dels den s.k. Europa 2020-strategin och dels genom mål i EU:s jordbruks- och landsbygdspolitik. Europa 2020-strategin har som utgångspunkt att Europa ska ha en tillväxt som är *smart* (genom utbildning, forskning, innovationer), *hållbar* (koldioxidsnål och för ett konkurrenskraftigt näringsliv)

samt *inkluderande* (fler jobb och fattigdomsbekämpning). I Europaparlamentets och Rådets förordning om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (nr 1305/2013) summeras dessa övergripande mål till *sex prioriterade områden* som ska präglade medlemsstaternas landsbygdsprogram:

1. Kunskapsöverföring och innovation inom jord- och skogsbruket och på landsbygden
2. Främjande av konkurrenskraften inom jordbruket och av innovativ jordbruksteknik och hållbart skogsbruk
3. Förstärkning av livsmedelskedjan, inklusive bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter, djurs välbefinnande, riskhantering inom jordbruket
4. Återställande, bevarande och förbättring av ekosystem i jord- och skogsbruket
5. Främjande av effektivt resursutnyttjande och övergång till en koldioxid-snål ekonomi inom jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn
6. Främjande av social delaktighet, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling på landsbygden

I förordningen stadgas att landsbygdsprogrammen ska ta hänsyn till de olikartade förhållanden som påverkar landsbygden med olika särdrag eller olika kategorier av potentiella stödmottagare, liksom att programmen ska ta hänsyn till EU:s övergripande mål avseende innovation, miljö och klimatanpassning. Man slår också fast att prioriteringen om kunskapsöverföring och innovation bör tillämpas horisontellt i förhållande till unionens övriga prioriteringar för landsbygdsutveckling. Det är också givet att horisontella mål rörande jämställdhet och icke-diskriminering ska tillämpas för samtliga prioriterade områden. Det svenska landsbygdsprogrammets budget omfattar totalt cirka 36 miljarder kr för hela programperioden.

Programperioden 2014–2020 har inneburit en utveckling av EU:s leaderpolitik till att öppna för fondsamordning (benämnd Community-Led Local Development – CLLD) där leadergrupperna nu kan komplettera finansieringsmöjligheterna med hjälp av tre ytterligare fonder; havs- och fiskerifonden, regionala utvecklingsfonden och socialfonden. På svenska benämns de fyra fonderna som ESI-fonder (de Europeiska Struktur- och Investeringsfonderna). Av den totala budgeten för samtliga ESI-fonder satsas alltså cirka 2 miljarder kronor till LLU vilket utgör cirka tre (3) procent av ESI-fondernas totala budget. Följande fyra fonder ingår i samordningen:<sup>5</sup>

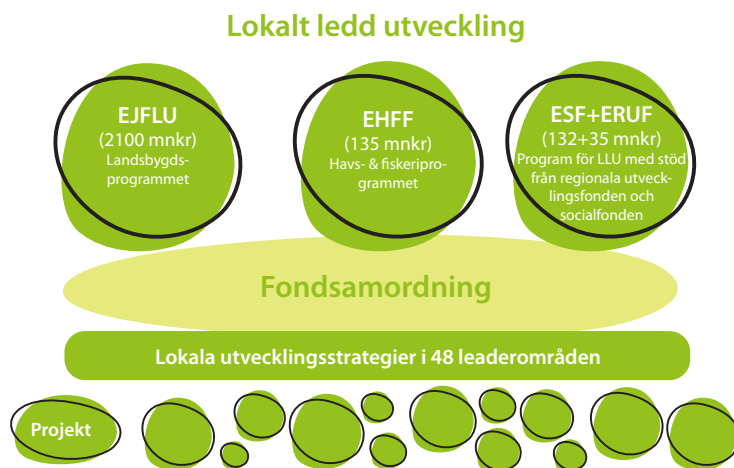
---

5 Jfr rapporten *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*.

- 1. Jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)** är den för LLU finansiellt sett tyngsta av de fyra fonderna. Målgrupper och stödmottagare i landsbygdsprogrammet är t.ex. lantbruk, personer verksamma på landsbygden samt aktörer inom de gröna näringarna. Programmet kopplar till ett flertal politikområden, t.ex. jordbrukspolitik, landsbygdsutveckling, miljöpolitik, näringslivspolitik. Jordbruksfonden omfattar 1 680 miljoner kr till LLU (inkl nationell medfinansiering) vilket innebär att nästan 5 procent av budgeten satsas på LLU.
- 2. Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).** Havs- och fiskeriprogrammet har tre fokusområden: att utveckla fiskerinäringen och vattenbruket, att bidra till utvecklingen av kustnära samhällen samt att verka för en god havsmiljö. Målgrupper och stödmottagare inom programmet är aktörer knutna till havsmiljö och fiskerifrågor. Stöd för LLU inom havs- och fiskerifonden erbjuder en möjlighet att ge finansiella verktyg till lokala aktörer att utveckla och stimulera såväl fiske som andra relaterade verksamheter som kan gynna en hållbar utveckling i lokalt avgränsade områden. Syftet att utveckla den lokala näringen och mindre fiskesamhällen i nära samarbete med lokala företag, offentliga aktörer, organisationer och föreningar. Havs- och fiskeriprogrammet omfattar 138 miljoner kronor till LLU (inkl. nationell medfinansiering) vilket utgör omkring 9 procent av hela fondens budget på ca 1,5 miljarder kr.
- 3. Regionala utvecklingsfonden (ERUF).** Regionalfonden har åtta regionala program och ett nationellt. De regionala programmen är utformade utifrån regionala behov och skiljer sig därför sinsemellan i inriktning. Övergripande fokuseras på att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation för ökad konkurrenskraft bland små och medelstora företag. Programmet har också målet att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi. Ansvaret för att driva den regionala tillväxtpolitiken ligger hos aktörer med regionalt utvecklingsansvar i respektive län, som också ansvarar för att samordna och driva framtagandet av de regionala strukturfundsprogrammen. Programmen för regionalfonden i Sverige omfattar totalt ca 16 miljarder kronor under perioden 2014–2020, inklusive nationell medfinansiering. Regionalfondens budget till LLU omfattar 135 mnkr vilket motsvarar cirka 0,8 procent av fondens budget.
- 4. Europeiska socialfonden (ESF).** ESF arbetar i likhet med regionala utvecklingsfonden i åtta regioner som har specifika handlingsplaner. Socialfundsprogrammet prioriterar tre områden: kompetensförsörjning, öka övergången till arbete och sysselsättningsinitiativet för unga. Programmet är framförallt inriktat mot arbetsmarknadspolitik, men kopplar även till utbildning, kompetensförsörjning och näringslivsutveckling. Programets målgrupper är både sysselsatta personer och arbetslösa, små och medelstora företag, organisationer och myndigheter. Totalt omfattar programmet cirka 12 miljarder kronor varav cirka 132 mnkr eller cirka 1,1 procent av fondens budget läggs på LLU.

Den bakomliggande tanken med flerfondslösningen för LLU är att bidra till synergieffekter. Varje LAG har inför arbetet med LLU under innevarande programperiod fått ansöka hos Jordbruksverket för att kunna utnyttja flerfondsmodellen. Det är endast 8 av de 48 leaderområdena som beviljats möjlighet att utnyttja samtliga fyra fonder. Det är vanligast, i 28 fall, med finansiering med stöd från tre fonder. I den lokala utvecklingsstrategin tydliggörs hur man avser att arbeta med de olika fonderna i sitt utvecklingsområde. Lokalt ledd utveckling kan jobba mot alla prioriteringar i samtliga de olika programmen på regional nivå (i samtliga fonder). Alla beviljade projekt ska bidra till att nå målen i den lokala utvecklingsstrategin.

Enligt den s.k. Partnerskapsöverenskommelsen (PÖ) mellan den svenska regeringen och EU-kommissionen ska LAG-grupperna (inklusive kanslier) mobilisera projekt, stödja projektägare, ta emot ansökningar, bereda och prioritera ansökningar.<sup>6</sup> Formellt beslut om stöd fattas av Jordbruksverket som är förvaltande och attesterande myndighet och ansvarar för utbetalning av stöd. Genom leadermetoden skapar LLU förutsättningar för lokalt ägarskap av ESI-fondernas verksamhet och tanken är att fonderna ska bidra till långsiktigt hållbara och strukturella förändringar. Det bör så slutligen noteras en viktig begränsning i fondsamordningsmodellen. Modellen möjliggör alltså att varje lokal utvecklingsstrategi finansieras av flera fonder, men för varje enskilt projekt kan finansiering endast erhållas från en av fonderna. Det innebär att fondsamordningens förverkligande läggs på LAG-gruppernas strategier att skapa en projektportfölj som ger synergier mellan fonderna.<sup>7</sup> I nedanstående figur ges en grafisk illustration av den samlade policystrukturen för LLU:



**Figur 3. Policystruktur för Lokalt Ledd Utveckling (LLU) 2014–2020**

- 6 Se Regeringens skrivelse 2013/14:218 Partnerskapsöverenskommelsen. PÖ beskriver Sveriges prioriteringar inom ramen för ESI-fonderna (regionalfonden, socialfonden, jordbruksfonden havs- och fiskerifonden) för programperioden 2014–2020. Regeringen skriver att PÖ ska lägga grunden till förbättrad samordning mellan de fyra fonderna för att undvika överlappning dem emellan Syftet är att nå ett mer effektivt programgenomförande och ett sammantaget bättre utfall av fondernas insatser. insatserna. Alla medlemsländer hade inför programperioden krav på sig att ta fram en partnerskapsöverenskommelse.
- 7 Vi använder i detta sammanhang begreppet projektportfölj även om detta begrepp inte är det gängse i Leader. Kanske talar man här hellre om uppsättning av projekt. Vi menar att projektportfölj är ett tydligare begrepp.



## 3 Analysmodell

### 3.1 Den grundläggande nivån

Syftet med detta kapitel är att utmönstra analysvariabler för den grundläggande analysnivån, dvs. att ta fram det vi kallar förutsättningsskapande faktorer för att kunna uppnå de uppsatta målen i LLU. Vi kommer nedan att identifiera fyra typer av förutsättningsskapande faktorer:

1. Grundkomponenterna i leadermetoden
2. Horisontella principer
3. Institutionellt kapacitetsbyggande
4. Utformning av projektportfölj

Vi har identifierat dessa fyra faktorer med hjälp av offentliga dokument, tidigare forskning och utvärderingar av landsbygdspolitiken. För att uppnå EU:s mål om en territoriellt balanserad utveckling av ekonomier och samhällen på landsbygden är leadermetoden en av idéerna bakom att nå detta mål. Vi kunde i kapitel 2 (figur 2) beskriva leadermetodens sju olika bärande beståndsdelar (se European Communities 2006):

Principerna 1–2. *Underifrån- och områdesbaserat lokalt utvecklingsarbete*. De insatser som ska genomföras inom Leader ska utgå från ett bestämt geografiskt område och utifrån lokalt identifierade behov ta fram initiativ som formuleras av de lokala aktörerna själva. Tanken är att man på detta ska utgå från lokalt identifierade utmaningar och utnyttja de gemenskaper och den tillit som finns i det aktuella området. Underifrånperspektivet, som ofta utpekats som den viktigaste delen i leadermetoden, ska präglade innehållet i den lokala utvecklingsstrategin.

Principerna 3–5. En betydelsefull del av de underifrån kommande aktiviteterna baserar sig på *integrerade och sektorsövergripande arbetsätt* där *nätverksbyggande och aktörssamverkan* är bärande inslag. Den viktigaste tanken i detta sammanhang är att leadermetoden inte ska ses som ett sektorsprogram kopplat till jord- och skogsbrukssektorn utan avsikten är att arbeta sektorsövergripande. Detta är tänkt att ske genom nätverksbyggande och olika andra typer av samverkan mellan de lokalt verksamma aktörerna i det aktuella området.

Princip 6. *Lokala partnerskap*; etablerande av Lokala Aktionsgrupper – LAG. En av grundbeståndsdelarna i leadermetoden bygger på idén att utvecklingsarbetet ska drivas av ett lokalt förankrat partnerskap där aktörer från privat, offentlig och ideell sektor ingår. Tanken är att skapa synergier och kompetensbredd i arbetet. I utvecklingen av leadermetoden talas det numera om *trepartnerskap* (privat, offentligt, ideellt) som betydelsefullt för LAG-arbetet.

Princip 7. *Innovation*. leadermetoden avser att arbeta med ett tydliggjort innovationsperspektiv. Leadermetoden förknippas med ett brett synsätt på vad som avses med innovationer, nämligen introduktion av nya produkter, nya processer, en ny organiseringslösning eller en ny marknad för en vara eller tjänst (se vidare nedan om horisontella mål).

Ovanstående punkter kan betraktas som viktiga förutsättningsskapande faktorer för att LLU ska nå långsiktiga effekter. Vi ska därför granska i vilken utsträckning dessa grundkomponenter i leadermetoden behandlas i de nationella programmen, i de lokala utvecklingsstrategierna samt hur man anknyter till dessa principer i enskilda projektansökningar.

Till detta ska LLU, i likhet med andra delar i exempelvis EU:s sammanhållningspolitik, tillgodose att ett antal *horisontella mål* integreras i de lokala utvecklingsstrategierna. De horisontella målen ska genomsyra hela policyområdet och är alltså inte renodlat kopplade till leadermetoden. I PÖ görs en genomgång, fond för fond, på vilka sätt de horisontella principerna bör tillämpas i arbetet i ESI-arbetet. I arbetet med LLU markeras följande delar som utpräglat horisontella mål:

- *Innovation*. En kritik mot tidigare landsbygdsprogram (se Johansson m.fl. 2016, Riksrevisionen 2018) har varit dess svaga koppling till innovationsperspektiv. Förhandsutvärderingen till LBP 2014–2020 konstaterar att innovationskoppling förstärkts väsentligt i det nya programmet. Förhandsutvärderarna konstaterar att det särskilt i programmets inriktning i relation till ESI-fonderna finns en tydlig potential för att stärka programmets betydelse för innovationer och företagsfrämjande insatser. Tanken är att det i de lokala utvecklingsstrategierna ska anges hur innovationer/innovativa projekt ska fångas upp och prioriteras i LAG:s arbete.
- *Jämställdhet*. EU-politiken (och i olika delar av landsbygds- och regional utvecklingspolitik) slås fast att kvinnor och män ska ha lika förutsättningar, rättigheter och möjligheter att bo och verka på landsbygden. En viktig slutsats i tidigare utvärderingar av LBP har varit att färre kvinnor än män har ansökt stöd, men att kvinnor oftare än män sökt stöd för företagande utanför de areella näringarna (se Johansson m.fl. 2016). I PÖ ges en utvecklad jämställdhetspolitisk ambition då man säger att samordningsarbetet med ESI-fonderna ska präglas av Sveriges jämställdhetspolitiska mål och att arbetet ska bedrivas med hjälp av jämställdhetsintegrering som metod (Regeringens skrivelse 2013/14:218, sid 114).
- Ett annat horisontellt mål berör frågor om *icke-diskriminering*. I likhet med vad som noterats ovan om jämställdhet konstateras i förhandsutvärderingen att LBP kunde ha förtydligat hur kopplingen ser ut mellan diskrimineringsaspekter och samtliga av programmets prioriteringar. I PÖ markeras att fondsamordningen bör präglas av ”förbud mot diskriminering på grund av kön, könsidentitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder samt principen om jämställdhet mellan kvinnor och män” (Regeringens skrivelse 2013/14:218, sid 114.)

- *Ett fjärde horisontellt mål gäller hållbarhet – klimat och miljö.* I tidigare utvärderingar av Leader och andra landsbygdsprojekt har man kunnat konstatera att klimat- och miljöfrågorna har fått relativt liten omfattning gällande projektsatsningar (Gunnarsdottir m.fl. 2016).

Ovanstående punkter, som lagts fast för hela EU-politiken, representerar viktiga förutsättningsskapande faktorer för att uppnå långsiktiga effekter. Innovation, jämställdhet, icke-diskriminering och ekologisk hållbarhet betraktas därmed som betydelsefulla även för långsiktigt effektskapande i LLU. Vi kommer här att granska de nationella programmen, lokala utvecklingsstrategier och projektansökningar kring dessa horisontella mål. I vilken utsträckning är dessa mål integrerade och konkretiserade i dokumenten och i vilken utsträckning behandlas frågor om hur de horisontella målen är en verksam del i att skapa långsiktigt hållbara effekter inom LLU?

En tredje typ av förutsättningsskapande faktor avser det vi kallar *institutionellt kapacitetsbyggande på lokal nivå* (se Johansson m.fl. 2016). Även i andra utvärderingar, exempelvis i den s.k. halvtidsutvärderingen av LBP 2007–2013 betonas vikten av att LAG håller sig med en tillräckligt stark administrativ kompetens för att nå ett effektivt genomförande av den lokala utvecklingsstrategin (se Halvtidsutvärdering 2010, se även Gunnarsdotter m.fl. 2016). LLU och leadermetoden bygger på att lokalt verksamma aktörer, i ett underifrånperspektiv, förmår artikulera lokala behov och utveckla åtgärder för att tillgodose dessa behov. Leadermetoden är att beteckna som ett utpräglat processverktyg som kräver väl genomtänkta och strukturerade arbetsmetoder. Det institutionella kapacitetsbyggandet omfattar främst följande resursbehov (se Johansson m.fl. 2016):

- för att hålla samman nätverk och bidra till aktörers mobilisering på lokal nivå
- för att hitta synergier med regionens regionala utvecklingsarbete och inom klimatpolitiken
- för att tydliggöra och praktisera ledningsarbete för LAG-gruppen
- för att skapa kontinuerligt fungerande mötesplatser för lokalt ledd utveckling
- för att kommunicera stödssystem och principer bakom stödgivning
- för att administrera ett kansli och utveckla funktioner som är transparenta för deltagarna

Vi kommer i denna del att analysera på vilka sätt det i de nationella programmen och i de lokala utvecklingsstrategierna lyfts in aspekter som behandlar frågor om det institutionella kapacitetsbyggandet. Det kan gälla frågor om hur man tänker organisera olika nätverk, hur man ser på LAG-gruppens ledarskap, på förmågan att bygga mötesplatser, användning av kommunikationsstrategier osv.

Med en godkänd strategi och en etablerad lednings- och genomförandeorganisation är det dags att starta verksamheten vid respektive LAG. Det finns i regelverket för LLU olika bestämmelser om hur projektverksamheten ska utformas.

En viktig fråga, ur effektsynpunkt, är hur respektive LAG tänker sig att utforma den samlade uppsättningen eller sammansättningen av projekt i respektive LAG-område. Vi benämner detta som överväganden rörande hur LAG-gruppens projektportfölj bör utformas.<sup>8</sup> Vi kommer därför att analysera eventuella formuleringar i nationella program och i de lokala utvecklingsstrategierna om hur man ser på hur projektportföljen ska struktureras, dvs. finns det principer om...

- projektens storlek?
- hur paraplyprojekt, ägda av LAG-gruppen själv, bör utformas?
- hur balansen mellan LAG-ägda projekt och andra projekt bör se ut?
- hur samarbetsprojekt tillmäts betydelse i strategin?
- andelen företagsägda projekt i förhållande till andra projektägare (offentliga och ideella)?

Vi har nu identifierat fyra olika förutsättningsskapande faktorer på den grundläggande nivån i interventionslogiken. Dessa faktorer är grundläggande i den bemärkelsen att de anger förutsättningar och inramning som anger hur LLU bör styras för att nå starkare effekter för långsiktigt hållbar landsbygdsutveckling.

## 3.2 Den operativa nivån

När det gäller den operativa nivån kommer vi att använda fem olika effektvariabler när vi analyserar nationella program, lokala utvecklingsstrategier och projektansökningar. Effektvariablerna är framtagna baserade på tidigare forskning om effekter av EU-projekt som vi menar är giltig även för Leader (bland annat Brulin & Svensson 2011, 2012; Forssell, Fred & Hall 2013; Fred, 2018; Svensson, Aronsson, Randle & Eklund 2007; Svensson, Brulin, Jansson & Sjöberg 2013), vårt arbete med syntesutvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 (Johansson, Holmquist m fl, 2016) samt våra beprövade erfarenheter från bland annat fem års processtödsarbete med lärande och strategisk påverkan inom ESF 2008–2014 och tre års processtödsarbete med lärande och innovation inom fem leaderområden 2015–2018. I det senare arbetet har vi tillämpat och utvecklat den operativa delen av analysmodellen (kallad ”Effektbarometern”) i samspel med LAG-grupperna och leaderkontoren. De har alla varit intresserade av att tillämpa effektbarometern och positiva till att förbättra effekttänkandet för att utveckla mer långsiktigt hållbara effekter av insatserna.

1. **Effektpotential** utgörs av formuleringar som pekar ut önskvärda effekter av Leader i ett långsiktigt perspektiv, potentialen i visionen. Avsikten

8 Vi är medvetna om att det inte finns några krav (exempelvis från Jordbruksverket) på att man i en utvecklingsstrategi bör formulera principer för en projektportfölj. Prövningen här handlar om i vilken utsträckning det finns ett tänkande kring om man i strategierna har gjort överväganden kring hur man bör utforma sammansättningen av olika projekttyper för att gynna måluppfyllelsen i arbetet. Vi menar att en genomtänkt prioritering och samordning av flera projekt ger större effektmöjligheter än lösa, spridda projektskurar utan strategisk koppling. En portföljstrategi ska inte innebära en detaljstyrning utan en smart och flexibel samordning av resurser för att få större effekt. Om en projektportföljstrategi ger inläsningskonsekvenser kan diskuteras men vi menar att ur ett effektperspektiv överväger fördelarna mot att inte ha några principer alls. En projektportföljstrategi bör tillämpas lokalt, dynamiskt, och processanpassas för att inte bli ett centralt, stelt administrationskrav.

är att beskriva i vilken grad vi kan hitta formuleringar som beskriver vilka långsiktiga effekter leaderarbetet är tänkt att ge för den lokala utvecklingen och i vilken omfattning.

2. **Effektmål** utgörs av operativt uttryckta effektmål (inte resultatmål) som ska nås ett antal år efter leader-stödet har upphört. I vårt fall ska vi undersöka i vilken grad det förekommer beskrivningar av effektmål enligt SMART, dvs. vi ska pröva i vilken grad målen är...
  - Specifika
  - Mätbara
  - Accepterade
  - Realistiska
  - Tidsbundna
3. **Effektväg** utgörs av formuleringar om *hur* vägen är beskriven för att kunna åstadkomma långsiktiga effekter. Formuleringarna ska vara utförliga och realistiska i mening av att visa på konkretiseringar. Formuleringar om effektvägen bör bestå av både problembeskrivningar och åtgärdsförslag för att överföra värdefulla projektresultat till hållbara effekter, genom exempelvis lärandeaktiviteter med långsiktiga mottagare.
4. **Effektorganisering** utgörs av formuleringar som prövar frågan om en specifik del i projektorganisationens effektinriktning, nämligen i vilken grad det finns formuleringar som fokuserar mot leverans *externt* till det som ger förändring för landsbygdens utveckling. Denna effektvariabel bedömer i vilken grad projektet har en organisering för effekter, dvs. om...
  - ... det finns en tydlig projektägare som kan ta ansvar för effekttänkandet och det långsiktiga effektarbetet och helst inte också är projektledare då projektledaren har mer än fullt upp med det operativa projektarbetet för att leverera resultat vid projektslut
  - ... det finns tydliga och hållbara mottagare av projektresultaten
  - ... mottagarna är aktiva i projektorganisationen (styrgrupp, utvecklingsgrupp etc)
5. **Effektfinansiering** utgörs av formuleringar som uppmärksammar hur de värdefulla projektresultaten ska kunna finansieras långsiktigt, dvs. efter det att projektet avslutats.

Analysen vidgas också till att undersöka samordningen mellan programdokumenten, strategierna och projektansökningarna under innevarande programperiod. I fokus står samordning operationaliserat som måldubblering, tomrum och oförenlighet. Avsikten är att pröva samordning i befintligt framskrivna formuleringar av effekter. Vi skulle kunna tala om en analys eller kritik av i vilken grad interventionslogiken kännetecknas av att vara internt samordnad.

### 3.3 Överensstämmelse mellan nivåerna

Vägledande för analysen av överensstämmelse hämtas teoretiskt från forskning om samordning i policyprocesser för offentlig politik (se arbeten av bl.a. Scharpf 1994, Peters 1998, Pollit 2003, Wollman 2003). Den kanske mest använda förståelsen av interorganisatorisk samordning har lyft fram skillnaden mellan positiv och negativ samordning (Scharpf 1994). Processer som föder positiv samordning innebär att synergier skapas på så sätt att olika organisationsenheter i ett politikområde stärker varandra för att lösa olika uppgifter. Negativ samordning innebär att regler skapas för att beslut av olika enheter inte stör verksamheten vid en annan enhet eller att två enheter lägger resurser på att utföra identiska arbetsuppgifter. Ett övergripande samordningsvärde inom ett visst policyområde, exempelvis LLU, är i vilken mån olika organisationer eller nivåer i policyprocesserna kan samutnyttja resurser för att åstadkomma synergieffekter och att undvika sinsemellan motverkande beslut eller dubbelarbete. Vi kommer i denna studie att pröva samordningsvärden med hjälp av tre variabler:

*Co-ordination may fail when two organizations perform the same task (redundancy), when no organization performs a necessary task (lacunae), and when policies with the same clients (including the entire society as the clients) have different goals and requirements (incoherence).*

(Peters 1998, p. 303)

Vi ska i analysen av programskrifter, lokala utvecklingsstrategier och projektansökningar pröva samordning i policydokument och projektansökningar utifrån:

- A. Måldubbling (redundancy): Vi ska i den kommande analysen uppmärksamma om det i fondprogrammen och i de lokala utvecklingsstrategierna finns målsättningar som överlappar varandra och som inte är infogade i en gemensam strategisk utgångspunkt.
- B. Tomrum (lacunae): I denna del kommer analysen att riktas mot att pröva i vilken grad det i implementeringskedjan (från nationella fondprogram till faktiska projektansökningar) finns områden som är ofullständigt beskrivna och som går förlorade på vägen ner mot förverkligandet av olika projekt.
- C. Oförenlighet (incoherence): Oförenlighet mellan policymål är den viktigaste och mest svårlösta av samordningsvariablerna. Svårigheten att värdera oförenlighet av policymål är särskilt besvärlig i politikområden som saknar målhierarkier. LBP är ett sådant exempel (se Riksrevisionen 2013). Programmet gör inga prioriteringar mellan exempelvis konkurrenskraft eller biologisk mångfald; det synes lika viktigt att satsa på den tätortsnära landsbygden som glest befolkad landsbygd osv.

### 3.4 Analysramen summerad

Vi kan med detta summera den analysram – för den grundläggande respektive operativa nivån som ska vägleda den fortsatta analysen. Analys schemat finns summerad i sin helhet i bilaga 1. Analysen kommer att göras i tre delar:

1. **Grundläggande nivå.** En beskrivning av interventionslogiken utifrån ett antal olika förutsättningsskapande aspekter som påverkar programmets möjligheter att åstadkomma långsiktiga effekter för landsbygdsutveckling. Dessa är:
  - a. *Grundkomponenterna i leadermetoden*
  - b. *Horisontella principer*
  - c. *Institutionellt kapacitetsbyggande*
  - d. *Projektportfölj.*
2. **Operativ nivå.** En beskrivning och värdering av hur programdokumenten, de lokala utvecklingsstrategierna och projektansökningar beskriver långsiktigt hållbara effekter rörande fem effektvariabler:
  - a. *Effektpotential*
  - b. *Effekt mål*
  - c. *Effektväg*
  - d. *Effektorganisering*
  - e. *Effektfinansiering*
3. **Analys av samordning.** En summerande analys av samordningen rörande överensstämmelsen mellan synsätt på långsiktiga effekter i programdokument, lokala utvecklingsstrategier samt i projektansökningar.

En detaljerad sammanfattning av analys schemat finns att läsa i bilaga 1.

## 4 Metod och urval

Analysen i denna rapport görs främst i form av en kvalitativ textanalys (Esaiason m.fl. 2017, s. 211ff) av program, utvecklingsstrategier och projektansökningar. Den kvalitativa textanalysen kompletteras med en kvantitativ bearbetning av sammanlagt 69 projektansökningar. Den utgår från ett analyschema (se 3.4) som är styrande för hur programtexter, utvecklingsstrategier och projektansökningar beskrivs, tolkas och bedöms. De huvuddokument som kommer att användas i analysen är främst följande:

- Landsbygdsprogrammet 2014–2020
- Förhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2014–2020
- Havs- och fiskeriprogrammet för perioden 2014–2020
- LLU med stöd från regionala utvecklingsfonden och socialfonden 2014–2020
- Ett urval av lokala utvecklingsstrategier och projektansökningar (se nedan)

I den kvantitativa bearbetningen av projektansökningar har ett särskilt kodschema (se avsnitt 5.4) tagits fram som avser att dokumentera ett relativt stort antal aspekter eller karakteristika i projektansökningarna. Kodschemat med dess variabler kommer även i ett senare skede att utnyttjas som grund för slutsatser kring vad som är kännetecknen på projektansökningar med potential att leda till långsiktigt hållbar landsbygdsutveckling.

Då resurserna för att göra denna studie är begränsade har vi tvingats till att göra ett urval vad gäller antalet leaderområden och antalet projektansökningar. När det gäller leaderområden kommer vi att göra analyser av i 14 leaderområden. Urvalet har gjorts utifrån två huvudsakliga utgångspunkter. För det första för att få geografisk spridning har vi valt att plocka ut två leaderområden från varje Nuts 2-region. För det andra och för att få med leaderområden som arbetar med tre eller fyra ESI-fonder. Inom ramen för dessa utgångspunkter har vi därefter tagit ut leaderområden med en relativt stor budget (40–60 miljoner). Dessutom har vi tagit med några av de leaderområden som ingår i ett annat forsknings- och utvecklingsarbete som bedrivs vid Högskolan i Halmstad markerade med \* nedan.



**Tabell 3. Urval av leaderområden**

Nuts2/Län	Leaderområde (antal fonder)	Budget
<b>Östra Mellansverige</b>		
Södermanlands län	Leader Södermanland (3)	48,6 mnkr
Örebro län	Leader Mälardalen (3)	48,3 mnkr
<b>Småland med öarna</b>		
Kronobergs län	Leader Linné (3)*	51,0 mnkr
Gotlands län	Leader Gotland (4)	56,9 mnkr
<b>Sydsverige</b>		
Skåne län	Leader Sydöstra Skåne (4)	49,5 mnkr
	Leader Skånes Ess	50,2 mnkr
<b>Västsverige</b>		
Hallands län	Lokalt Ledd Utveckling Halland (4)*	66,4 mnkr
Västra Götalands län	Leader Bohus/Gränsbygd (4)*	50,0 mnkr
<b>Norra Mellansverige</b>		
Värmlands län	Växtlust Värmland (3)	51,2 mnkr
Dalarnas län	Leader Dalälvarna (3)	51,2 mnkr
<b>Mellersta Norrland</b>		
Västernorrlands län	Leaderområde Mittland Plus (4)	58,0 mnkr
Jämtlands län	Leader Sjö, Skog och Fjäll (3)	57,3 mnkr
<b>Övre Norrland</b>		
Norbottens län	Spira Mare (3)	43,4 mnkr
Västerbottens län	Lappland 2020 (3)	41,5 mnkr

Urvalet av projektansökningar har gjorts så att vi valt de fem projekt under innevarande programperiod i respektive leaderområde ovan med störst budget för att där är förlusten störst om det inte blir effekter och där finns resurser att prioritera till effekter. Samtliga 69 projektansökningar redovisas i avsnitt 5.4.

## 5 Idéanalys av långsiktiga effekter

I detta kapitel kommer vi att presentera analysen av i vilken utsträckning fondprogrammen, de lokala utvecklingsstrategierna och projektansökningarna innehåller tydliggjorda formuleringar om långsiktiga effekter. Inledningsvis analyseras effekttänk på både den grundläggande och operativa nivån i de fyra ESI-fondernas program. I avsnitt 5.2 görs motsvarande analys – både på den grundläggande nivån och på den operativa nivån – vad gäller de 14 lokala utvecklingsstrategierna. I avsnitt 5.3 ges en samlad bild av både förutsättningsskapande faktorer och effektvariabler i 69 projektansökningar. I det därpå följande avsnittet (5.4) analyseras samordningen mellan program, mellan program och lokala utvecklingsstrategier samt samordningen mellan program/lokala strategier och projektansökningar. Analysen vägleds av analysmodellen som motiverats tidigare.

### 5.1 Effekttänk i ESI-programmen

I detta delavsnitt följer en analys av hur de fyra ESI-fonderna, enligt formuleringar i programmen, beskriver på vilka sätt man tänker sig att Leader ska åstadkomma långsiktigt hållbara effekter. Vi ska också pröva i vilken utsträckning interventionslogikens synsätt på långsiktiga effekter är samordnad mellan de fyra fondernas program. Redovisningen inleds med en översiktlig redovisning av den grundläggande nivån, dvs. hur man i programmen gestaltar olika förutsättningsskapande aspekter som anses ha betydelse för möjligheterna att åstadkomma långsiktiga effekter. Därefter görs en motsvarande beskrivning av den operativa nivån och på vilka sätt fondprogrammen uttrycker ambitioner kopplade till våra fem effektvariabler. Avslutningsvis dras slutsatser kring i vilken utsträckning programmen är samordnade i sina formuleringar om effekter.

#### Landsbygdsprogrammet (LBP)

LBP är det mest betydelsefulla för LLU bland programmen som ska analyseras i detta avsnitt. Låt oss börja med hur man i LBP utvecklar programmet runt *grundkomponenterna i leadermetoden*, dvs. underifrånperspektiv, sektorsövergripande arbetssätt samt tillämpning av principen om trepartnerskap. Gällande underifrånperspektivet sägs följande (något som upprepas på ett par ställen i programmet):

*Underifrånperspektivet gör att initiativet ligger på lokal nivå, för att stimulera engagemang, innovation och lokalt anpassade lösningar*

(LBP 2014–2020, s. 557)

Grundtanken är att underifrånperspektivet är ledande både för etablerandet av ett LAG-område och framtagandet av en lokal utvecklingsstrategi. Grundläggande är här att det är i dessa initierande delar som respektive LAG ska förankra det kommande arbetet med stöd hos lokala aktörer. I realiteten måste varje LAG

på ett utförligt sätt (och med ekonomiskt stöd ur programmet) redovisa hur den kommande strategin är förankrad bland lokala aktörer. Tanken är att samla lokala aktörer, med drivkraften förankrad just lokalt, och i programmet sägs att de projekt som initieras kan handla om att förbättra lokal service, bidra till att skapa attraktiva boendemiljöer, stimulera besöksnäringen, satsningar på små företag, kultursatsningar, livsmedelsförädling, miljö- och klimatanpassning och andra områden som är viktiga för landsbygdens utveckling.

Underifrånperspektivet är tänkt att få ytterligare kraft med hjälp av arbetet med flerfondsstrategier där det finns möjlighet att skapa synergieffekter och samordning av insatserna inom LLU. I programmet noteras att fondsamordningen möjliggör en integrerad utveckling som tar tillvara lokala aktörsintressen kopplade till exempelvis utvecklingsfrågor som beaktar fiskerifrågor, relationen mellan stad och land, entreprenörskap och boende.

Vi kan i detta också se att LBP markerar tydliga ambitioner att arbeta såväl sektorsövergripande (även om detta begrepp inte är tydligt definierat i programmet) som i trepartnerskap. Det råder alltså ingen tvekan om att grundkomponenterna i leadermetoden är påtagligt närvarande i LBP. Det finns dock inte några mer utvecklade antaganden eller mekanismer som visar på hur de lokalt förankrade områdena, underifrånperspektivet, nätverkande, det sektorsövergripande innehållet eller metodiken med trepartnerskap är tänkta att åstadkomma effekter för en hållbar landsbygdsutveckling. Det vilar någon sorts utsagd förutsättning som ger de olika grundkomponenterna i leadermetoden en betydelse som är viktig i sig. Det finns dock även på andra håll likartade resonemang om att det lokala ägarskapet för LLU, numera med stöd från de fyra ESI-fonderna, i sig bidrar till långsiktigt hållbara och strukturella förändringar.<sup>9</sup>

När det gäller de *horisontella principerna* kan vi notera att det i LBP framgår att de lokala utvecklingsstrategierna ska innehålla preciseringar av hur LAG-grupperna avser att arbeta med de horisontella frågorna. I LBP preciseras dessa horisontella mål i följande fyra delar; (1) innovation, (2) jämställdhet, (3) icke-diskriminering samt (4) hållbarhet kopplat till miljö- och klimatfrågor. Programmet innehåller utförliga skrivningar om dessa horisontella beskrivningar även om dessa principer i hög grad ansluter till mål uttryckta i andra policy/styrdokument (principer för jämställdhetsintegrering, diskrimineringsgrunder, klimat- och miljömål). Det är naturligtvis utmärkt att programmet har ambitiöst och utförligt formulerade horisontella principer, men det ger intryck av att flera av dessa mål är kopplade till allmänna rättvisepprinciper (vilket är bra) men där specifika aspekter, dvs. hur horisontella mål kan bidra till just landsbygdsutveckling delvis saknas.

Med undantag för innovationer som horisontellt mål kunde vi också tidigare notera att det i förhandsutvärderingen uttryckts en del anmärkningar mot pro-

---

<sup>9</sup> Se exempelvis Partnerskapsöverenskommelsen (PÖ) eller i den särskilda utvärdering som Jordbruksverket, Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket låtit göra för att utvärdera ESI-fondernas genomförandeorganisationer (Jordbruksverket, ESF-rådet, Tillväxtverket: Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige, Mars 2017).

grammets utformning i denna del. Man menar att det i programmet borde ha gjorts förtydliganden av hur kopplingarna ser ut mellan programmets olika prioriteringar och jämställdhets- och diskrimineringsaspekter. Likaså menade förhandsutvärderarna att det inte är alldeles tydligt hur programmet ska integreras med miljö- och klimatmål. Däremot noterar förhandsutvärderarna att innovationsperspektiven fått en betydligt mer konkret plats i programmet jämfört med hur det förhållit sig under tidigare programperioder.

Trots att ambitionerna gällande de horisontella är att beteckna som höga är det dock svårt att utläsa på vilka sätt man tänker sig att dessa perspektiv, har en potential för att utveckla långsiktigt hållbara effekter på svensk landsbygd. Vad är det för tänkta kvaliteter i arbetet med horisontella mål i respektive LAG-grupp som också bidrar till landsbygdsutveckling? I likhet med underifrånperspektivet är formuleringarna i programmet kring de horisontella målen allmänna och föga konkreta när det gäller att visa på dess bidrag till att skapa långsiktiga effekter. Det är naturligt att nationella program inte kan skriva fram alltför konkreta eller detaljerade riktlinjer för den här typen av horisontella mål. Trots detta hade det funnits utrymme att något ytterligare specificera hur de horisontella principerna kan ses som ett sätt att främja landsbygdsutveckling. Principerna är idag i hög grad upphakade på andra policydokument och uttrycker därmed allmänna principer som inte är specifikt kopplade till landsbygdsutveckling.

Om vi beaktar det vi i kapitel två benämnde som *institutionellt kapacitetsbyggande* noterade vi att LLU och leadermetoden bygger på att lokala aktörer förklarar artikulera lokala behov och utveckla åtgärder för att tillgodose dessa behov. Leadermetoden är i sig ett utpräglat processverktyg som kräver väl genomtänkta och strukturerade arbetsmetoder. I LBP finns resurser avsatta för att LAG-grupperna ska kunna genomföra dessa processer som kan användas för sådant som att hålla samman nätverk, att hitta synergier med regionens regionala utvecklingsarbete, att praktisera ledningsarbete, att skapa mötesplatser, att bedriva ett aktivt kommunikationsarbete, att administrera ett kansli osv.

I LBP markeras betydelsen av att LAG-grupperna har en förhållandevis stark administrativ funktion för att bedriva olika kapacitetsstärkande aktiviteter. I programmet noteras bland annat följande:

*Principen om samordnande fond (lead fund) ska tillämpas. Därför är det särskilt vid flerfondsstrategier relevant att kunna utnyttja det totalt möjliga beloppet för administration och mobilisering. Även i områden med särskilt stora utmaningar eller svåra geografiska förutsättningar är en tillräcklig administrativ budget viktig*

(LBP, s 574)

Vi kan i programmet, på lite olika ställen, utläsa betydelsen av att bygga nätverk för att samla lokalt verksamma aktörer i enlighet med underifrånperspektivet. En viktig förutsättning för att skapa ett LAG-område är att kunna visa på en till-

räcklig administrativ kapacitet för att kunna förverkliga den lokala utvecklingsstrategin. Programmet är i denna del ytterst allmänt formulerad. Det ges inte någon tydliggjord innebörd (se ovan om underifrånperspektivet) än allmänna formuleringar. När det gäller kapacitetsbyggande i förhållande till aktörer inom det regionala utvecklingsarbetet och inom klimatpolitiken innehåller programmet några få formuleringar. Följande slås fast:

*Med utgångspunkt i övergripande nationella mål och prioriteringar för det nationella landsbygdsprogrammet ska behovet av ett ökat regionalt och lokalt inflytande beaktas vid planering, beslutsfattande, genomförande och uppföljning av programmet. Landsbygdsprogrammet ska också genomföras på ett sätt som är i samklang med den regionala utvecklingsplaneringen, med arbetet för att uppnå nationella, regionala och lokala miljö kvalitetsmål samt med andra regionala och lokala initiativ, planer och program. Härigenom tillgodoses en förstärkt regional och lokal förankring av landsbygdspolitiken och dess insatser*

(LBP 2014–2020, s. 678)

Formuleringarna är återigen allmänt hållna och utpekar både det regionala utvecklingsarbetet och klimat/miljöpolitiken som betydelsefulla för arbetet inom LLU – men det saknas preciseringar på vilka sätt detta kan ske och inom vilka mer specifika områden det kan vara aktuellt. Det finns alltså inte särskilt väl utvecklade skrivningar kring hur kapacitetsbyggande i denna del skulle kunna bidra till långsiktiga effekter.

Ungefärligen samma slutsats kan dras rörande programmets formuleringar om kommunikation och transparens. I programmet presenteras några grundläggande utgångspunkter för hur programmet ska kommuniceras. Det sägs att ansvaret för att upprätta en kommunikationsstrategi ligger på Jordbruksverket som ska ta fram kommunikationsmål, information om målgrupper, samarbetspartners, kommunikationsverktyg, strategiska prioriteringar samt kommunikation av frågor som rör uppföljning och utvärdering. Programmet lägger fast tre övergripande kommunikationsmål:

1. Personer söker stöd och ersättningar i programmet och bidrar till lantbruks-/ landsbygdsutveckling och miljönytta.
2. Vidareförmedlare och samarbetspartner sprider information om programmet och kunskap om arbetssätt, hinder möjligheter, resultat och effekter.
3. Allmänheten känner till målet med och EU:s roll för programmet.

Prioriterade målgrupper för kommunikationsstrategin anges (1) jordbrukare och skogsbrukare, (2) övriga landsbygdsföretagare samt (3) andra aktörer på landsbygden. Gällande programmets transparens betonas, på ett allmänt plan, betydelsen av att allmänheten ges kännedom och information om programmets utveckling, stödformer och effekter. Det finns också i programmet en betoning av att uppföljningar och pågående utvärderingar ska kommuniceras till viktiga

målgrupper i programmet. I den särskilda kommunikationsplan som tagits fram för LBP fördjupas och preciseras programmets kommunikationsstrategi. I denna plan markeras, återigen på ett allmänt plan, betydelsen av att kommunicera de resultat som programmet leder till. En standardformulering används på flera ställen i planen som innefattar även kommunikation av programmets effekter. Det handlar om att kommunikationen är...

*... viktig för att sprida kunskap om arbetsätt, hinder, möjligheter, resultat och effekter.*

Vi kan alltså notera att LBP avser att arbeta med en utvecklad kommunikation till olika målgrupper och en del i kommunikationsarbetet består i att sprida kunskaper och erfarenheter av effekter programmet gett upphov till. Detta är dock uttryckt i allmänna termer och effektfrågorna ges ingen särställning eller liknande i programmet. Vi ska återkomma något ytterligare till denna fråga nedan då vi uppmärksammar den roll som det s.k. Landsbygdsnätverket har för att sprida kunskaper om programmets utveckling med specifikt fokus riktat mot LLU.

Den förutsättningsskapande faktorn om hur respektive LAG bör utforma sin *projektportfölj* finns i LBP fyra typer av projektformer:

1. Projektstöd kan ges för insatser vars nytta tillfaller en bredare allmänhet.
2. Projektstöd till företag
3. Paraplyprojekt är projekt ägda av LAG
4. Stöd till samarbetsprojekt

I LBP anges att de projekt som bedöms ge bäst måluppfyllelse ska prioriteras, att LAG därtill ska prioritera ansökningar på grundval av fastställda urvalskriterier som i sin tur är grundade i den lokala utvecklingsstrategin. Ovanstående lista med projektformer är styrande för vilka stödnivåer som kan ges. Det finns dock inte i övrigt några fastställda principer hur projektportföljen ska arrangeras utifrån frågor om projektens storlek, andel paraplyprojekt eller om samarbetsprojekt osv. Återigen är detta en fråga som respektive LAG ska ta ställning till.

Avslutningsvis kan det vara värt att i detta sammanhang lyfta in *Landsbygdsnätverkets roll* för att stimulera möjligheterna att stärka programmets effektpotential gällande arbete med LLU. Nätverket har i LBP getts uppgifter att svara för olika former av aktiviteter i samband med programgenomförandet. Nätverket arbetar med olika typer av mötesplatser, tematiskt utvecklingsarbete, uppföljnings- och utvärderingsfrågor och är en viktig aktör i kommunikationen av programmets olika åtgärder och insatser. Nätverket har också en plats i Övervakningskommittén osv. Landsbygdsnätverket kan därmed sägas ha en strategisk och förutsättningskapande roll för att utveckla tänkande om långsiktiga effekter.

ter inom LLU. I landsbygdsprogrammets bestämmelser för programgenomförandet (kapitel 15) preciseras Landsbygdsnätverkets roll på följande sätt:

*Landsbygdsnätverket sprider erfarenheter och resultat av programmet och dess genomförande ur olika perspektiv. Landsbygdsnätverket har en kommunikationsstrategi för nätverkets hela verksamhet som uppdateras löpande under programperioden. Till strategin kopplas en kommunikationsplan. Strategin innefattar bland annat kommunikationsmål, målgrupper samt ambitionsnivå för dessa, verktyg, kommunikationsstrategiska prioriteringar, kommunikationspolicy för medlemmarna, samt frågor som rör uppföljning och utvärdering. I strategin framgår även att nätverket ska övervaka och rapportera om forskningsresultat (s. 685).*

Citatet visar att Landsbygdsnätverket har en viktig roll i flera olika avseenden och har därmed en potentiellt betydelsefull roll för att stimulera LAG-gruppernas arbete med effektfrågor i sitt arbete. Detta sker sannolikt också på olika sätt även om formuleringarna i programmet uttrycks på ett allmänt plan. Vi ska dock hålla denna fråga öppen och undersöka i vilken mån Landsbygdsnätverket också uppfattas som en viktig, effektstödjande, part i arbetet när vi analyserar LAG-gruppernas strategier.

Om vi fokuserar LBP på den operativa nivån och de fem effektvariablerna är det nu prioritering nr 6 i EU:s förordning som bildar utgångspunkt för den *effekt-potential* som står i fokus. I sammanfattning ska LLU leda till att främja social delaktighet, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling på landsbygden med särskild inriktning på följande:

1. Främja diversifiering, skapande samt utveckling av småföretag och arbetstillfällen.
2. Främja lokal utveckling på landsbygden.
3. Öka tillgängligheten till, användningen av och kvaliteten på informations- och kommunikationsteknik på landsbygden.

Utöver ovanstående övergripande målsättningar är avsikten att LLU även ska bidra till att uppnå följande innovationsmål (prioritering 1 i EU:s förordning):

1. Främja innovation, samarbete och utveckling av kunskap på landsbygden
2. Stärka banden mellan jordbruk, livsmedelsproduktion och skogsbruk samt forskning och innovation
3. Främja livslångt lärande och yrkesutbildning inom jord- och skogsbruk

När det gäller *effektpotentialen* kan vi på grundval av dessa mål konstatera att det finns både mer visionärt orienterade mål (främja lokal utveckling, innova-

tion, samarbete), men det finns också målsättningar som skulle kunna sägas bära upp mer tydliggjorda effektmål:

- diversifiering av landsbygdsekonomin
- fler småföretag
- ökat antal sysselsatta
- ökad tillgänglighet och kvalitet kopplat till bredband
- utveckling av innovationer i på landsbygden
- stärkta samarbets- och organisationsstrukturer mellan jord- och skogsbruksföretag, livsmedelsindustri och forskning
- högre utbildningsnivå bland landsbygdens befolkning
- högre kompetensnivåer för olika yrkesgrupper på landsbygden (jordbrukare, fiskare, servicenäring, turistföretagare etc. etc)

I ovanstående punkter härleds några centrala effektmål som arbetet med LLU ska leda till. Vi ska i den fortsatta analysen pröva i vilken utsträckning dessa effektmål präglar även andra delar i interventionslogiken och vi ska senare i denna rapport pröva i vilken utsträckning vi i projektansökningar finns ett fokus som tar fasta på ovanstående uttryckta mål.

Hur förhåller det sig då med förekomsten av SMARTA *effektmål* i programmet? Överlag är ovanstående effektmål svagt specificerade och det är strängt taget bara antalet arbetstillfällen som utgör en indikator i LBP. Det finns, som vi redan beskrivit i kapitel 2, en rad olika indikatorer i LBP (olika kvantitativa mått av antal insatser, antal kursdeltagare och antal kr i kostnad för olika åtgärder osv.). Det är, utifrån LBP:s formuleringar, svårt att utläsa några mer tydliggjorda, accepterade eller tidsbundna preciseringar av effektmålen för LLU.

När det gäller formuleringar om *effektväg*, dvs. hur man beskriver vägen för att kunna åstadkomma långsiktiga effekter (formuleringarna bör vara utförliga och realistiska), kan vi konstatera att det i programmet huvudsakligen förs övergripande och föga konkretiserade resonemang. Vi kan också gällande *effektorganiseringen* (som beskriver projektorganiseringens leverans internt/externt) konstatera att programmet saknar direkta formuleringar kring detta. Det finns i avsnittet om åtgärderna för LLU ett stort antal olika riktlinjer och bestämmelser som är hämtade från det formella regelverket. Dessa är i huvudsak kontrollorienterade beskrivningar som inte ägnar uppmärksamhet åt effektvägar överhuvudtaget. Likaså uppmärksammas inte, mer än just i formella delar, kring varken projektfinansieringen som sådan eller frågor som handlar om hur verksamheterna i projektet ska finansieras i ett längre tidsperspektiv. Det hade här funnits möjligheter att i programmet åtminstone markera betydelsen av att projekt bör leda till tryggad finansiering även efter det att projektperioden avslutats.



## Havs- och fiskeriprogrammet (EHFF)

Inledningsvis ägnar vi uppmärksamhet åt hur man i programmet ser på *grundkomponenterna i leadermetoden*. Det är främst i det särskilda kapitlet om LLU (kapitel 4) som leadermetoden omnämns (med dess olika beståndsdelar). Vi kan också notera att det på flera ställen i programmet, i exempelvis den redovisade SWOTen, i inledande strategiformuleringar etc., finns skrivningar om betydelsen av samverkan mellan olika aktörer; näringen, myndigheter, kommuner, intresseorganisationer och forskare. Skrivningarna är dock inte formulerade utifrån en särskild betydelse för just ett underifrånperspektiv, eller specifikt med hjälp av nätverkssamarbeten, trepartnerskap eller som sektorsövergripande samverkan. I SWOT lyfts lokala aktörer och lokal kännedom fram som en stark sida i utvecklingsarbetet kopplad till programmets Unionsprioritering 4 (UP4) om ökad sysselsättning och ökad territoriell sammanhållning. En särskild möjlighet i formuleringarna i SWOT är samverkan inom fiskeområden som en viktig del i arbetet. Programmet innehåller alltså flera allmänna formuleringar som kan knytas till förutsättningsskapande genom leadermetoden, men det går inte att dra slutsatsen att det i programmet finns en mer utvecklad teori eller sammanhållen strategi som tar tillvara grundkomponenterna i leadermetoden för att skapa långsiktiga effekter.

I vilken utsträckning är då *horisontella principer* om innovation, jämställdhet, icke-diskriminering och ekologisk hållbarhet integrerade och konkretiserade i programmet? I EHFF finns ett särskilt avsnitt som behandlar de horisontella principerna. Det handlar då om att ta fram könsuppdelad statistik, att skapa informationsmaterial om programmets jämställdhetsintegrering. Det framgår också att handläggningen av ärenden inom programmet ska säkerställa att diskriminering på olika grund inte får ske och att informationsinsatser ska lyfta fram olika potentiella stödmottagare. I programmets skrivningar om de horisontella målen konstateras dock också följande:

*Däremot kommer i princip varken jämställdhetsperspektivet eller icke-diskriminering att integreras i havs- och fiskeriprogrammets urvalskriterier på projektnivå (sid 127 i programmet)*

Det är svårt att förstå hur detta motiveras. Det framgår inte av programtexten varför man inte ska integrera jämställdhetsperspektiv eller icke-diskriminering vid framtagande av urvalskriterier för projektstöd. Det framgår dock i avsnittet om de horisontella principerna att programmet ska stödja näringen i riktning mot ett resurseffektivt och miljömässigt hållbart fiske och vattenbruk. I detta sammanhang görs en viss precisering om att skydda beståndsutveckling i haven m.m. I programmet markeras så slutligen också betydelsen av att stödja projekt för att ta fram ”tekniska innovationer” (främst avses här miljömässigt hållbara produktionsmetoder).

Slutsatsen är att de horisontella principerna stannar vid allmänna formuleringar som hänvisar till andra strategier (om jämställdhetsintegrering, diskrimineringslag, klimatmål osv). Den märkliga formuleringen i citatet ovan väcker

frågor. Programmet klargör, sammanfattningsvis, inte någon sorts idé eller teori om hur satsningar på de horisontella målen kan tänkas bidra till effektskapande i ett mer långsiktigt perspektiv.

När det gäller frågor kopplade till olika faktorer för *institutionellt kapacitetsbyggande* kan vi notera ett par förhållanden. För det första berörs, i olika avsnitt, hur frågan om att bygga aktörsnätverk kopplas till det som beskrevs ovan om underifrånperspektivet. Det finns, på olika ställen i programmet noteringar om värdet av samarbete mellan näringen, myndigheter, kommuner, intresseorganisationer och forskare. Det ges dock inte något mer konkret innebörd än att allmänt konstatera betydelsen av att bygga olika typer av samarbetsformer.

För det andra, gällande institutionellt kapacitetsbyggande i förhållande till aktörer inom det regionala utvecklingsarbetet och inom klimatpolitiken, innehåller programmet några få formuleringar. Formuleringarna är allmänt hållna och kan knytas till ett förhållningssätt som uttrycks i termer av att arbetet med Leader kan bidra till att ”växla upp” insatser som görs av kommuner, länsstyrelser och regioner. I programmet omnämns också, med allmänna formuleringar, programmets betydelse för att säkra klimatmål och miljö kvalitetsmål. Det finns dock inga mer utvecklade skrivningar om hur detta kapacitetsbyggande skulle kunna kopplas till LLU.

Liknande slutsats kan, för det tredje, dras gällande betydelsen av ledningsarbete i LAG där det i programmet markeras betydelsen av att säkra målfokus i LLU med tillräckligt stora budgetar för att uppnå en mätbar effekt av Leader. Det krävs dock också en ”stor administrativ kapacitet” – och här pläderar man i programmet för att öka samarbetet mellan fonder och mellan LAG. I detta sammanhang markeras också kompetens inom de temaområden/fonder som väljs (sådant som rör fiskeri och vattenbruk). Likväl kan vi konstatera att formuleringar är allmänt hållna och presenterar inte någon samlad teori kring hur de administrativa ledningsfunktionerna kan bidra till programmets mer långsiktiga effekter.

Ungefärligen samma slutsats kan, för det fjärde, dras rörande programmets formuleringar om kommunikation och transparens. Det finns ett antal allmänna mål för programmets kommunikation och PR (sid 148–149). Målgrupper anges och former för informationen preciseras. Landsbygdsnätverket pekas ut som en viktig aktör för att kommunicera insatserna kopplade till LLU. I planen anges att kommunikationen ska förändras i olika faser av programperioden (införande, genomförande och slutfas). Under senare delen av programperioden ska informationen uppmärksamma programmets effekter. Allt är allmänt formulerat (man hänvisar till att kommunikationsfrågorna inom LLU i huvudsak bör hantearas och preciseras i de lokala utvecklingsstrategierna).

När det gäller frågan om hur *LAG-gruppernas projektportfölj* (projektstorlek, paraplyprojekt, LAG-ägda projekt, samarbetsprojekt) bör utformas innehåller programmet för EHFF enbart allmänt uttryckta principer om tänkbara synergi-

effekter som är förknippade med fondsamordningen med ESI-fonderna. Några mer framskrivna principer för hur detta ska göras lämnas inte.

Om vi fokuserar programmet för EHFF på den operativa nivån och de fem effektvariablerna kan vi om *effektpotentialen* dra följande slutsatser:

På några ställen i programmet, men särskilt i avsnitt 3 kallat Redogörelse för strategin för det operativa programmets bidrag till en smart och hållbar tillväxt för alla noteras mål som kan tolkas i termer av effektpotential: Det är...

- (1) att åtgärderna i programmet förväntas bidra till att uppfylla landsbygdsutvecklingsmål som diversifierar ekonomin och skapar arbetstillfällena
- (2) att programmet förordar satsningar på åtgärder som främjar miljömässig hållbarhet på lång sikt
- (3) att programmet betonar betydelsen av att i så stor utsträckning som möjligt tillföra nytta till samhället och gagna fler än enbart enstaka målgrupper
- (4) att det behövs stöd för diversifiering, innovation och utveckling av produkter och processer som ger sysselsättningsfrämjande effekter och kopplar till en vitaliseringen av mindre fiskeberoende samhällen
- (5) att långsiktigt (genom innovationer, teknisk utveckling, kunskapsöverföring) bidra till en långsiktig förstärkning av vattenbrukets konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter
- (6) att satsa på utveckling av yrkeskunskaper, livslångt lärande och investeringar i humankapital och därmed skapa bättre förutsättningar för förbättrade konkurrens- och utvecklingsförmåga inom vattenbruket
- (7) att bidra till en hållbar utveckling i lokalt avgränsade områden med en betydande sysselsättning inom fiske och vattenbruk.

Formuleringarna är i dessa delar återigen allmänt hållna och det går inte att utläsa hur detta ska göras mer konkret. Detta är då också något som påpekas av förhandsutvärderarna som anser att bristen på indikatorer som kan förmå mäta sådana långsiktiga effekter saknas. Svaret på förhandsutvärdering kommenteras av programskrivarna på följande sätt:

*Beträffande rekommendationen om behov av effektindikatorer krävs inte effektindikatorer enligt regelverket. Kommissionen ska göra effektutvärdering själv, dvs. regelverket förhindrar att en effektutvärdering görs självständigt av respektive land (sid 10 i programmet).*

Detta är naturligtvis den enkla lösningen, dvs. detta behöver vi inte göra. Man kan dock fråga sig om kommissionen därmed också förbjuder respektive land att ta fram effektindikatorer för detta syfte?

Hur förhåller det sig då med förekomsten av SMARTA *effekt*mål i programmet? En del sådant finns att läsa i de formuleringar om specifika mål som anges för det som kallas Unionsprioritering 4 som slår fast att en ökning av sysselsättningen och den territoriella sammanhållningen kan åstadkommas genom att sträva efter följande specifika mål (se sid 56 i programmet):

- Främjande av ekonomisk tillväxt, social delaktighet,
- Skapande av sysselsättning och stöd till anställbarhet och arbetskraftsrörlighet i de kust- och inlandssamhällen som är beroende av fiske och vattenbruk, inbegripet...
- Diversifiering av verksamheten inom fisket och till andra sektorer av den maritima ekonomin.” (sid 56).

Till dessa specifika mål fogas även ett antal resultatindikatorer för skapad och bevarad sysselsättning samt antal nyskapade företag. Om vi fördjupar läsningen något av programmet finns det en sorts problematisering av effekttänkandets konkretion i det avsnitt där strategin för det operativa programmet analyseras och där också en del effektresonemang (kopplade till LLU) återfinns. Det gäller i följande avseenden:

- A. I ett delavsnitt noteras att den s.k. förhandsutvärderingen pekat på svårigheten att bedöma förväntade effekter då den traditionella resultatkedjemodellen inte alltid är tillämplig eftersom sambandet mellan åtgärd och effekt inte är endimensionellt linjär. Vissa effekter förutsätter att flera åtgärder genomförs samordnat för att effekter ska uppstå, dvs. om en av dessa åtgärder inte genomförs uteblir effekten även för övriga åtgärder.
- B. För unionsprioritering 4 (ökning av sysselsättningen och den territoriella sammanhållningen) noteras att stöd för lokalt ledd utveckling (LLU)...

*...erbjuder en möjlighet att ge finansiella verktyg till de lokala aktörerna att utveckla och stimulera såväl fiske och vattenbruk som andra relaterade verksamheter som kan gynna en hållbar utveckling i lokalt avgränsade områden som har en betydande sysselsättning inom fiske eller vattenbruk. I och med att fiske- och vattenbruksområdenas verksamhet tydligt knyter an till målsättningen om en hållbar utvecklig utgör satsningarna inom LLU en viktig del av havs- och fiskeriprogrammet. Åtgärderna kommer även att vinna stöd av synergier med andra ESI-fonder som också möjliggör stöd för lokalt ledd utveckling.” (sid 51).*

Om man läser övriga delar finns det i programmet åtgärder (kopplade till fiske och vattenbruk) som är relativt konkreta – infrastruktursatsningar i hamnar, fiskemöjligheter, innovationer i vattenbruksprojekt) och som i sin tur kan stödja långsiktigt effektskapande på landsbygden. Det är dock, för att sammanfatta, svårt att urskilja åtgärdernas specifika och konkreta bidrag till SMARTA effektmål.

När det gäller formuleringar om *effektväg*, dvs. hur man beskriver vägen för att kunna åstadkomma långsiktiga effekter (formuleringarna bör vara utförliga och realistiska), kan vi konstatera att det i programmet huvudsakligen förs övergripande och föga konkretiserade resonemang om effektorienterade handlingsvägar (se ovan). Vi kan också gällande *effektorganiseringen* (som beskriver projektorganiseringens leverans internt/externt) konstatera att programmet saknar direkta formuleringar kring detta. På olika ställen i programmet görs beskrivningar av projektarbete och dess betydelse och det finns en del randanmärkningar om projektadministration, om projektens integrering med horisontella principer, projektens totala finansiering osv. Men, projektarbetet som sådant ges knappast något utrymme alls i programmet.

Avslutningsvis kan vi rörande formuleringar om hur projektverksamheten eller det enskilda projektet ska kunna erhålla finansiering för verksamheter bortom projekttiden kan vi konstatera att det finns en del resonemang knutna till regelverket som sådant och villkor för exempelvis medfinansiering i relation till olika aktörer. Men, återigen är formuleringarna inte framskrivna på något preciserat eller konkretiserat sätt.

### **Europeiska socialfonden (ESF) och regionala utvecklingsfonden (ERUF)**

Analysen i denna del behandlar det för ESF och ERUF gemensamma dokumentet – *Operativt program; Lokalt ledd utveckling med stöd från regionala utvecklingsfonden och socialfonden 2014–2020*. Man bör i denna del vara medveten om att ESF/ERUF-programmet är skrivet enbart med anknytning till LLU, vilket inte gäller för varken LBP eller EHFF. Det finns då en risk att detta program ger en mer fokuserad behandling av LLU jämfört med de andra programmen som behandlar en rad andra utvecklingsområden (jord- och skogsbruk, fiskerifrågor). Jämförelserna av programmen behandlar dock i huvudsak LLU även för LBP och EHFF (vi analyserar inte dessa program utifrån några andra aspekter). Programmet behandlar redan inledningsvis *grundkomponenterna i leadermetoden* och i programmets strategiformulering (sid 1–11) betonas betydelsen av att tillvarata lokalt engagemang och att initiativ i LLU ska utgå från det lokala perspektivet. I en särskild passus beskrivs perspektivet på följande sätt (beskrivet som en särskild metod):

*Samarbete och fungerande företagsnätverk har stor betydelse, inte minst på landsbygden och med den lokala offentliga sektorn som stöd. Eftersom lokalt ledd utveckling bygger på samverkan mellan bl.a. företag och andra aktörer i samhället bör metoden vara en välkommen möjlighet för näringslivet och det civila samhället att tillsammans hitta lösningar för landsbygden.*

Lite senare på samma sida (s. 4) sägs följande:

*Att ta tillvara på lokala förutsättningar är en möjlighet för mikro- och småföretag att konkurrera på en globaliserad marknad. På en del platser har de lokala förutsättningarna erbjudit en grund för kluster*

*och nätverk. För dessa kan lokalt ledd utveckling och det lokala partnerskapet utgöra en plattform för samarbete och erbjuda stöd*

Programmet ger också en grundläggande beskrivning av LLU som sådant och på flera ställen noteras att strategierna ska vara sektorsövergripande och på några ställen används också begreppet trepartnerskap. Det finns alltså en medvetenhet om betydelsen av underifrånperspektiv som strategisk utgångspunkt och detta är betydligt mer framskrivet i detta program jämfört med EHFF. Vi kan också konstatera att man också kommit något längre i att motivera underifrånperspektivet ur effektsynpunkt än vad som gäller för LBP. Det är även i ESF/ERUF-programmet i stora delar utsagt vad det är för typ av antaganden eller mekanismer som visar på hur underifrånperspektivet är tänkt att åstadkomma effekter för en hållbar landsbygdsutveckling. Likväl innehåller detta program något mer utvecklade motiveringar i denna del. Man talar om betydelsen av kluster och företagsnätverk (i samverkan med offentliga aktörer) som skulle kunna fungera som en sorts plattformar för samarbete osv. Vi kan också konstatera att ESF/ERUF-programmet har gjort en, i jämförelse med LBP och EHFF, betydligt mer omfattande framskrivning av betydelsen av att arbeta sektorsövergripande.

I ett särskilt avsnitt (avsnitt 4) ges en beskrivning av det man kallar "ett integrerat tillvägagångssätt vid territoriell utveckling som markerar betydelsen av ett underifrånperspektiv. Det markeras här också att de lokala utvecklingsstrategierna ska utgå från ett sammanhängande geografiskt område, att det i området finns en liknande social och kulturell situation samt att området har en viss grad av koncentration av ekonomisk aktivitet (runt exempelvis jordbruk, fiske, tillväxtbranscher). Man skriver (sid 63):

*En utvecklingsstrategi tillför analys, struktur, överblick, kunskap och idéer för att väcka intressenters uppmärksamhet, skapa samsyn och uppmuntra till handlingskraft. För det krävs ett stort mått av dialog och delaktighet. Karakteristiskt för en utvecklingsstrategi är att initiativtagarna oftast inte "äger" alla de frågor som strategin tar upp, snarare handlar det om att bygga kapacitet och skapa förutsättningar för den utveckling som man önskar se inom ett område.*

Det är dock inte så att det i programmet utvecklas en sammanhållen teori som tar tillvara grundkomponenterna i leadermetoden för att skapa långsiktiga effekter. Dock visar ovanstående att man kommit betydligt längre med detta jämfört med vad som gäller för både LBP och EHFF.

Hur förhåller det sig då med *horisontella principer* om innovation, jämställdhet, icke-diskriminering och ekologisk hållbarhet? I programmet markeras de horisontella principerna i ett särskilt avsnitt (avsnitt 11). Formuleringarna för de horisontella principerna är betydligt mer utvecklade i detta program jämfört

med både LBP och EHFF. Redan inledningsvis i avsnitt 11 sägs följande som en inramning för hela avsnittet:

*Drivkrafter för hållbar tillväxt är de fyra horisontella kriterierna jämställdhet, tillgänglighet, likabehandling/icke-diskriminering samt bättre miljö. Detta görs genom att de sätter fokus på smarta, inkluderande och hållbara lösningar som kan öka innovationsförmågan, maximera nyttjandet av kompetens, humankapital och entreprenörskap och minska resursanvändningen, miljöbelastning och klimatpåverkan. Inom ramen för genomförandet av programmet ska de horisontella kriterierna betraktas som verktyg på vägen mot en hållbar tillväxt.*

Det sägs därefter att de tre dimensionerna ska utvecklas parallellt och ömsesidigt förstärka varandra. En socialt hållbar utveckling betraktas i programmet som respekten för mänskliga rättigheter (där rätten till arbete och jämställdhet ingår). I detta ges en problematisering som markerar betydelsen av att operationalisera de horisontella principerna till konkreta aktiviteter (s. 101) och mål kopplade till lokala utmaningar i projekten inom LLU. Därefter sägs något viktigt:

*Kunskap om hur de horisontella kriterierna ska integreras i framtagande, mål och genomförande av projekt är central. Kriterierna ska användas som hävstänger för att nå bättre resultat i projekten, dvs. öka möjligheten att lösa de lokala problem som projekten aviserar och bidra till hållbar tillväxt. Samtliga projekt inom ramen för detta program ska så långt som möjligt beakta alla fyra horisontella kriterierna. Förvaltande myndighet ska bistå i detta arbete.*

I några kortfattade formuleringar kommer man in på frågor om grön tillväxt (energi, råvaror, ekosystemresurser), om likabehandling (bl.a. om tillgänglighetsaspekter) och jämställdhet (bl.a. dess betydelse för innovationskraft i regionala processer, kompetensförsörjningsfrågor mm). Viktigt är här att betrakta de horisontella principerna som hävstänger för att bidra till en långsiktigt hållbar tillväxt. Vi kan återigen konstatera att ERUF/ESF-programmet är betydligt mer framskrivet i dessa delar jämfört med LBP och EHFF; det finns här de facto embryon till en teori (hävstång) som förbinder de horisontella aspekterna till långsiktigt hållbara effekter.

Hur ser det då ut med formuleringar som behandlar *institutionellt kapacitetsbyggande*? För delaspekten kring betydelse av nätverk och lokal mobilisering kan vi hänvisa till det som sagts ovan om grundkomponenterna i leadermetoden. I olika delar av programmet betonas betydelsen av att organisera företagsnätverk på lokal nivå som kan bidra till att samla vissa typer av företag med lokal förankring för att utnyttja olika, geografiskt betingade, utvecklingsmöjligheter. Nätverksmodellerna i programmet är alltså starkt orienterade mot näringslivsutveckling genom att skapa företagsnätverk på lokal nivå. Kapacitetsbyggandet (i programmet används vid några tillfällen just begreppet kapacitet) bör enligt

programmet förankras i näringslivsdrivna nätverk. Uttrycksformen här skiljer sig något från LBP och EHFF som inte har riktigt samma fokus på företagsnätverk som gäller i detta program.

Avseende kapacitetsbyggande i relation till den regionala utvecklingspolitiken respektive klimat- och miljöpolitiken görs flera markeringar i programmet för betydelsen av att integrera den regionala utvecklingspolitiken till arbetet med LLU. Det sägs att LLU bör komplettera den regionala utvecklingspolitiken (sid 8). Följaktligen bör arbetet med lokala utvecklingsstrategier innefatta betydande kopplingar till den regionala utvecklingspolitiken. Ytterst få formuleringar finns dock kring hur den typen av kapacitetsbyggande bör utformas mer konkret för att i ett långsiktigt perspektiv stärka områdets utvecklingsbetingelser. En del allmänna formuleringar kan knytas till ett sådant perspektiv, exempelvis då man i ett avsnitt (sid 85) hävdar att arbetet med LLU kan bidra till att ”växla upp” insatser som görs av kommuner, länsstyrelser och regioner.

Frågan om kapacitetsbyggande genom själva *ledningsarbetet i LAG-gruppen* återfinns i inledningen av programmet då man gör en allmän markering (sid 5–6) om betydelsen av att säkra en tillräcklig administrativ kapacitet i varje LAG för ett effektivt genomförande (här nämns sådant som lokal mobilisering, information, ansökningshantering, uppföljning och stöd till pågående projekt). I programmet sägs följande (där man åberopar tidigare utvärderingar av Leader):

*Utvärderingarna visar att många projektägare i Leader är ovana vid projekt- och stödhanteringen men genom den närvaro och kompetens som personalen på utvecklingsområdenas kontor kunnat erbjuda stärktes många projekt. Behovet av ett system som garanterar tillräcklig personal på alla nivåer av programmets genomförande betonas i utvärderingarna.*

I programmet slås därför fast att det är viktigt att frigöra resurser för att främst av allt genomföra ett strategiskt metodarbete och inte ägna för mycket intresse åt att följa perspektiv och regler som lagts fast längre upp i policykedjan. I denna del finns alltså påpekanden som ur effektsynpunkt är intressanta. Programmet pläderar för att låta spelrummet för de lokala initiativen fått ett starkare genomslag jämfört med ur det varit under tidigare programperioder. Dock bör väl sägas att resonemangen är kortfattade och erbjuder inte någon riktigt samlad teori kring dessa frågor.

Kapacitetsaspekten kring betydelsen av *kommunikation och information* om arbetet inom LLU finns inte framskrivet i programmet. Det finns några enstaka formuleringar om detta i avsnittet som behandlar administrativa aspekter i LLU (och på en del andra håll). Men det finns ingen mer utvecklad kommunikationsstrategi eller liknande i programmet. Detsamma gäller för frågor om *transparens* i utvecklingsprocesserna runt respektive LAG. Det finns endast några fåtal kommentarer om detta kopplat till möjligheterna att ansöka om medel och till den administrativa kompetens som behövs vid respektive LAG.



På frågan om hur LAG-gruppernas *projektportfölj* bör utformas kan vi notera att det i programmet slås fast att stöd till projekt och beviljande av projektstöd bör vara förankrat i respektive LAG och lokal utvecklingsstrategi. Projektverksamheten ska dock stödja de horisontella målen och i programmet betonas också olika samordningsaspekter knutna till fondsamordningen. Det slås också fast ett antal kriterier som bör tillgodoses i samband med att projektansökningar behandlas i respektive LAG; det ska finnas en förankring hos näringslivet, projekten ska bidra till en positiv effekt på näringslivets förutsättningar och konkurrenskraft, det ska främja entreprenörskap, innefatta flera deltagande organisationer och allmänt verka stimulerande för att bilda nya företag.

I några enstaka delar förordas mer innehållsliga krav på projekten, exempelvis skriver man att "Lokala arbetsmarknadsprojekt inom ESF kan samverka med landsbygds- och fiskeprojekt kring gröna jobb, förädling, turism eller integrationsprojekt för att skapa en hållbar utveckling som inkluderar alla". I någon del markeras också att projektutformningen ska vara samordnad mellan fonderna så att inte ett LAG-område dubbelfinansierar projektinsatser genom olika fonder (denna del kontrolleras också av Jordbruksverket). Likväl är det värt att understryka att det inte i programmet görs några explicit formulerade principer för hur LAG ska arbeta med sin portföljstrategi.

På den operativa nivån kan vi dra följande slutsatser kring hur man i programmet formulerar sig kring de fem effektvariablerna:

1. *Effektpotential*: I programmet behandlas en långsiktigt hållbar utveckling på flera ställen. Utgångspunkt tas i EU 2020-målen (i likhet med som man gör i LBP och EHFF) och här markeras det långsiktiga målet som fokuserat mot att knyta samman ett visst geografiskt område med en funktionell utveckling (en geografiskt framskriven idé – som faktiskt bitvis är tydligare än vad som är fallet i LBP). Dessutom sägs att man genom sektorsövergripande samverkan kan säkerställa ett innovativt nytänkande som i sin tur kan leda till nya produkter, tjänster och företag som främjar en hållbar lokal utveckling och en ökad sysselsättning i de lokala utvecklingsområdena. Vi kan också läsa att arbetet inom LLU bör...
  - stimulera innovativa och entreprenuriella lokala miljöer (genom förutsättningsskapande åtgärder såsom till exempel lokala mötesplatser, informationsplatser, småskalig infrastruktur)
  - främja utvecklingen av lokalt företagande (där SMF har en viktig roll i utveckling av lokala utvecklingsprocesser)
  - främja kvinnors företagande för att bidra till en jämställd lokal utveckling
  - främja samhällsentreprenörskap som syftar till att bidra till en hållbar lokal utveckling
  - stödja företagarens utveckling genom materiella och immateriella investeringar
  - främja att fler organisationer (och/eller finansiärer) deltar i LLU-arbetet

- stimulerar åtgärder för att ta hänsyn till miljöskydds krav, resurseffektivitet, begränsning av och anpassning till klimatförändringar, motståndskraft mot katastrofer samt riskhantering.

Programmet uppmärksammar dock några lite mer konkreta aspekter kring långsiktiga effekter som mer marginellt förekommer i LBP eller EHFF. Det gäller för det första en betoning av att försöka fokusera insatserna på ett perspektiv som lyfter in relationen mellan stad och land i LLU-arbetet. Detta görs i flera delar av programmet och andemeningen är att försöka koppla LLU till insatser som är förknippade med stadens utvecklings- och hållbarhetsfrågor (segregation, arbetsmarknadsfrågor, sociala aspekter, tillväxtbetingelser osv.). Stad och land hänger ihop och i programmet ges lite då och då bilder av hur LLU skulle kunna vara en sorts länk från det urbana till utvecklingsfrågor på landsbygden. För det andra lyfter man i programmet in kulturpolitik, främst EU:s satsning på Kreativa Europa, som en långsiktigt orienterad inramning som borde få uppmärksamhet även inom LLU.

2. *Effektmål (SMARTA)*. Formuleringar om specifika mål av detta slag finns en del i skrivningarna rörande de horisontella målen (se ovan) och i delar av resonemangen kring hur fondsamordningen kan utnyttjas av LLU i utformningen av projektverksamheten. Det är dock svårt att urskilja åtgärdernas specifika och konkreta bidrag till effektmål.
3. *Effektväg*. Programmet innehåller huvudsakligen övergripande och föga konkretiserade handlingsvägar för att nå en långsiktigt hållbar utveckling inom LLU.
4. *Effektorganisering*. På några ställen i programmet görs faktiskt tydliggjorda beskrivningar som uppmärksammar frågan om relationen rörande aktiviteter fokuserade mot förhållanden inom projektet eller externt till det som ger förändring för landsbygdens utveckling. Det gäller främst följande (citat ur programmet, sid 22), dvs. projektinsatsen inom LLU bör...
  - ta tillvara kunskaper och erfarenheter från tidigare projekt
  - fortsätta och generera mervärden även efter att insatsens finansiering avslutats
  - ha flera deltagande organisationer (och/eller finansiärer)
  - ha organisatorisk kapacitet, erfarenhet hos projektägaren och förankring hos samarbetspartners.

Det finns alltså en viss medvetenhet om detta, vilket skiljer detta program från LBP och EHFF som inte alls berör den typen av frågeställningar.

5. *Effektfinansiering*. Det saknas (se dock strecksats nr 2 i listan ovan under effektorganisering) resonemang eller som uppmärksammar hur projektverksamheten eller det enskilda projektet ska kunna finansieras långsiktigt, dvs. efter det att projektet avslutats.

## Samordningsvärden mellan ESI-fondernas program

De tre program som analyserats i detta avsnitt har flera gemensamma nämnare och samtliga presenterar den övergripande målsättningen kopplad till Europa 2020-strategin som slår fast att Europa ska ha en tillväxt som är *smart* (genom utbildning, forskning, innovationer), *hållbar* (koldioxidsnål och för ett konkurrenskraftigt näringsliv) samt *inkluderande* (fler jobb och fattigdomsbekämpning). Programmen utvecklar därefter, med tyngdpunkt i det egna politikområdet (jordbruk, fiskeri, regional utveckling, social inkludering), något olikartade principiella och övergripande utgångspunkter. Vi har ovan, i samband med analysen av programmens effektpotential, kunnat dokumentera något olikartade principiella perspektiv på vad som kan tänkas innefattas i en långsiktigt hållbar utveckling för svensk landsbygd. Kännetecknande är dock att dessa formuleringar är allmänt uttryckta och det saknas exempelvis idéer eller teorier om hur mer långsiktiga mål inom politikområdet ska mätas. I en del fall kan vi notera (exempelvis i programmet för ESF och ERUF) att förhandsutvärderarna efterlyst indikator för effekter, men att detta inte utgjort något prioriterad fråga för policyskaparna.

Det finns också flera gemensamma nämnare i hur de tre programmen behandlar LLU. Det är givet att det i LBP ges störst utrymme åt LLU eftersom LBP är styrande för det tyngsta finansiella åtagandet för LLU. Vi har tidigare i detta avsnitt kunnat beskriva att samtliga program behandlar, om än med något olikartade prioriteringar och policyfokus, LLU som en metod som ska bygga på lokalt utvecklingsarbete (baserat på lokalt utformade strategier) som formas i ett utpräglat underifrånperspektiv. I samtliga program finns också principer för hur de horisontella frågorna ska integreras i LLU och det finns också (om än i varierande omfattning) resonemang i programskrifterna som lyfter fram olika förutsättningsskapande faktorer för ett stärkt institutionellt kapacitetsbyggande knutet till LAG. Vi har dock inte i programskrifterna, inte ens i LBP, kunnat hitta några vägledande eller konkreta resonemang om hur utformningen av den samlade projektprofilen eller projektportföljen bör se ut för att stärka effektpotentialen i LLU. I samtliga program finns markeringar av möjligheten att skapa synergier genom fondsamordning och i någon mån ges rekommendationer om att försöka satsa på samarbetsprojekt. Men, även i dessa delar, är skrivningar i programmen allmänt hållna.

Vi har dock också kunnat notera ett antal aspekter i analysen av programmen där samordningsmöjligheterna skulle kunna utvecklas. Vi sammanfattar nedan de områden där vi kunnat notera inslag av samordningsbrister (måldubbling, tomrum, oförenlighet) som finns mellan de nationella programmen:

1. Det råder i någon mån en oförenlighet och ett tomrum mellan programmen vad som avses med *sektorsövergripande arbete* kopplat till LLU. I en del fall handlar det om politikområden, ibland om verksamhetssektorer, ibland om företagsbranscher osv. Detta bottenar sannolikt i att de respektive programmen rör sig i olika policyfält (landsbygd/jord- och skogsbruk, fiskeri, arbetsmarknadsfrågor, tillväxtpolitik). I de studerade program-

men formuleras också olikartade ambitioner i denna del. I ESF/ERUF programmet görs en förhållandevis tydlig profilering av sektorsövergripande arbete med koppling till det lokala företagandets entreprenueriella möjligheter i respektive LAG-område. I de andra programmen är betoningen lagd mer allmänt på samhällsaktörernas inriktning inom olika verksamhetsfält och politikområden. Detta kan, åtminstone i liten grad, ses som en typ oförenlighet och definitivt som ett samordningstomrum mellan programmen. Man kan tänka sig att inriktningen inom ERUF-politiken betonar entreprenueriella värden som överordnade andra sektorsövergripande strategier där den offentliga och ideella sektorn exempelvis ges en starkare betydelse för LLU. Mot bakgrund av att sektorsövergripande arbetsätt utgör en av grundpelarna i leadermetoden kan vi i vart fall se ett behov av att framöver tydliggöra och samordna programmen i detta avseende.

2. När det gäller formuleringar om betydelsen av att LAG-grupperna arbetar med *treparterskap* kan vi notera att programmen är väl samordnade på så vis att det är ungefärligen samma budskap som presenteras, nämligen att det finns ett värde att engagera aktörer från de tre sektorerna i LAG-arbetet. Kännetecknande är dock att formuleringarna återigen hamnar i ett samordningstomrum, dvs. de är allmänt uttryckta och ger ingen preciserad eller samlad idé kring på vilka sätt det finns ett värde att arbeta med *treparterskap*.
3. Behandlingen av de horisontella principerna i programskrifterna (jämförelse, hållbarhet, icke-diskriminering och innovationsperspektiv) kännetecknas av att förvisso vara utförligt framskrivna men likväl allmänt formulerade. Man ska i policyutvecklingen inom LLU beakta och integrera horisontella principer i arbetet. Ofta hänvisas i programmen till principer som lagts fast på en mer generell nivå (exempelvis principer om jämförelseintegrering, diskrimineringsgrunder, klimatmål osv.). Så långt kan programmen sägas vara väl samordnade då budskapet är likartat i samtliga program. Ett samordningstomrum uppstår dock i att det i allt väsentligt saknas en utvecklingsteoretisk drivkraft kopplat till lokal utveckling inom ramen för LLU. Ett undantag finns i ESF/ERUF programmet där det åtminstone finns ett embryo till en sådan utvecklingsteoretisk drivkraft när man talar om de horisontella principerna ur ett ”hävstångsperspektiv”, dvs. arbetet med jämförelse, icke-diskriminering och hållbarhet har en potential att skapa en hävstång som ökar utvecklingskraften på landsbygden. Frågorna om horisontella principer bär upp en maktfråga för landsbygdsutvecklingen och genom att integrera nya synsätt och nya aktörer i arbetet skapas öppningar för innovationer och entreprenueriella aktiviteter. LBP eller EHFF-programmen utvecklar inte i samma utsträckning ett sådant hävstångsperspektiv. Vi menar här att programskrifterna skulle kunna utgöra en samlad inspirationskälla för att ta fram utvecklingsmodeller som mer konkret markerar betydelsen av de horisontella principerna som hävstång för att stärka då långsiktiga effekterna.

4. De kapacitetsbyggande variablerna i vår analys visar att de olika programmen gör något olikartade betoningar på vilka delar i kapacitetsbyggandet som ges större utrymme respektive vilka delar som får en underordnad betydelse. Samtliga program ger stort utrymme åt frågan om lokal mobilisering, dvs. förmågan att aktivera och skapa engagemang för LAG-gruppens arbete bland lokala aktörer. Formuleringarna i denna del har något olikartad tyngdpunkt; i en del program betonas det lokala näringslivets roll tydligare, i en del andra fall är formuleringarna mer allmänt hållna och omfattar hela spektrat av lokala aktörer osv. En del program ger stor uppmärksamhet åt kommunikationsfrågor kopplade till LAG-gruppens arbete medan det i andra program nästan helt saknas sådana aspekter. Likaså finns det något olikartade tyngdpunkter i formuleringar rörande sådant som lokala mötesplatser, om betydelsen av ett starkt ledningskansli vid respektive LAG osv.
5. En specifik fråga rörande kapacitetsbyggandet på lokal nivå gäller kopplingar mellan LAG-gruppernas arbete i förhållande till dels den regionala utvecklingspolitiken och dels till de nationella målen klimat- och miljöpolitiken. Relationerna till den regionala utvecklingspolitiken är ytterst svagt framskrivna i både LBP och EHFF medan denna fråga får betydligt mer uppmärksamhet i ESF/ERUF-programmet. I ESF/ERUF-programmet slår man fast att LLU ska komplettera regionernas arbete med den regionala utvecklingspolitiken. Det finns här en kritik från tidigare utvärderingar av landsbygdsprogrammen att dessa i för liten grad anknyt till den regionala utvecklingspolitiken. I vissa avseenden kan vi se en utveckling där landsbygdspolitik och regional utvecklingspolitik kommit att fjärras från varandra (se Johansson m.fl. 2016). Detta bör i framtiden vara föremål för samordnade formuleringar mellan de olika ESI-fondernas program. Kopplingarna till "hållbar utveckling" inom ramen för klimat/miljö-satsningar får dock ett betydande utrymme i samtliga program, vilket gäller både i programmens allmänna strategiförklaringar och i anslutning till programmens behandling av de horisontella frågorna.
6. Ett intressant särdrag i programskrifterna utgörs av att det ESF/ERUF-programmet ges stort utrymme åt att behandla frågan om relationerna mellan stad och land kopplat till LLU. Man menar att en hållbar stadsutveckling bör vara en del även i utvecklingsarbete inom ramen för LLU. Detta perspektiv är inte alls lika framträdande i de två andra programmen. I detta fall är det tydligt att man inom både ESF och ERUF arbetar med en bredare utvecklingspolitisk ansats där frågor om tillväxt, sociala frågor, arbetsmarknad, arbetspendling osv. spelar en större roll än i både LBP och i EHFF. Även i denna del finns det anledning att utveckla programmets innehåll rörande frågor om hur urbaniseringen och stadsutvecklingsfrågor kan länkas till landsbygdernas situation.

7. Ett annat särdrag som återfinns i ESF/ERUF-programmet är att man här lyfter fram kulturpolitiken som utvecklingsfaktor inom LLU. I ESF/ERUF-programmet finns en kort passus om möjligheterna att koppla lokal utveckling till EU:s politik för det Kreativa Europa. Den typen av kulturpolitiska kopplingar är mindre framträdande i de andra programmen och här finns också en möjlighet att skapa en samordnad ram för politikutveckling.

Ovanstående slutsatser visar främst på samordningsmässiga tomrum. Vi kan inte hävda att programmen har mål eller åtgärdsförslag som riskerar att leda till ineffektivt dubbelarbete eller skulle vara oförenliga med varandra (möjligtvis gällande frågan vad som avses med ett sektorsövergripande arbete). Programmen kan därmed, när vi betraktar interventionslogiken i sin helhet, sägas vara väl samordnade. De samordningstomrum som noterats ska dock inte bagatelliseras. Vi har tidigare dragit slutsatsen att de tre programmen har utvecklingspotential i att stärka effekttänket. En möjlighet är därför att täppa till befintliga tomrum i interventionslogiken.

### Resultat av programanalysen

Vi har i detta delavsnitt analyserat innehåll och samordningsvärden i de nationella programmen. Nästa steg består i att ta oss ner en trappa i interventionslogiken och fokusera intresset mot hur man i de lokala utvecklingsstrategierna tänker sig att uppnå långsiktiga effekter i sitt arbete. Från detta avsnitt tar vi med oss ett antal specifika frågeställningar som rör samordningen mellan nationella program och lokala strategier. Vi har med framställningen så långt kunna fånga upp ett antal frågeställningar som vi bör hålla i minnet och även utforska när vi nu ska analysera de lokala utvecklingsstrategierna. Det gäller främst följande:

1. *Om sektorsövergripande arbetssätt.* Hur behandlas begreppet 'sektorsövergripande' i de lokala strategierna? Vi kunde ovan notera att det finns något skilda uppfattningar om vad som avses med sektorsövergripande och det finns en viss typ av oförenlighet i perspektiven.\*
2. *Om storlekens betydelse.* Ett samordningsmässigt tomrum har kunnat konstateras gällande de kapacitetsbyggande frågor som är kopplade till betydelsen av hur stort ett leaderområde bör vara, vad som kan vara en ur effektsynpunkt lämplig nivå på LAG-gruppernas budget och slutligen frågor knutna till det vi kallat projektportfölj. Bilden av interventionslogiken ger inga samlade resonemang om vi bör ha 20, 40 eller 100 LAG-områden i Sverige eller om hur LAG-området ska tänka kring projektens storlek och den innehållsrika balansen mellan olika projekttyper (fondprojekt, paraplyprojekt, samarbetsprojekt, företagsägda projekt osv.).

3. *Om dimensionen mellan stad och land.* I vilken utsträckning behandlas frågan om relationerna mellan stad och land i de lokala strategierna? Det kan handla om i vilken utsträckning man problematiserar styrkan i urbaniseringsprocesserna och om det finns en utvecklingspotential för landsbygden att anknyta aktiviteter till stadsutvecklingspolitik. I denna del kan vi se ett samordningstomrum i att denna fråga endast fått en något mer utförlig behandling i ESF/ERUF-programmet jämfört med både LBP och EHFF.
4. *Om kopplingar till den regionala utvecklingspolitiken.* Även här kunde vi ovan notera ett samordningstomrum. Återigen är det främst i ESF/ERUF-programmet som det gjorts mer utvecklade kopplingar till det regionala utvecklingsarbetet som komplement till det lokala utvecklingsarbetet inom LLU.
5. *Om kulturpolitik och kreativa näringar.* En ytterligare fråga som ges mer uppmärksamhet i ESF/ERUF programmet jämfört med LBP och EHFF är kulturfrågornas betydelse. Bland annat lyfts fram om EUs politik för ett kreativt Europa fram i ESF/ERUF-programmet som inte sker i samma omfattning i de andra programmen. Men, hur förhåller det sig egentligen med denna fråga i de lokala utvecklingsstrategierna?
6. *Om Landsbygdsnätverkets roll.* Landsbygdsnätverket ges en förhållandevis framträdande roll i LBP, men får inte samma uppmärksamhet i varken EHFF eller ESF-ERUF-programmet. Landsbygdsnätverket ska ha en roll i interventionslogiken som en inspirerande och idéutvecklande kraft, inte minst för att stödja en långsiktigt hållbar utveckling i landsbygderna. Vilken roll tillmäts Landsbygdsnätverket egentligen i de lokala utvecklingsstrategierna?

## 5.2 Effekttänk i lokala utvecklingsstrategier

I det följande ska vi nu ta oss ner till de 14 LAG-grupper som ingår i vårt urval och analysera hur man i de lokala utvecklingsstrategierna formulerat...

- principer på den grundläggande nivån – om leadermetoden, horisontella principer, kapacitetsbyggande och projektportfölj samt
- på den operativa nivån – om de fem effektvariablerna (effektpotential, effektmål, effektväg, effektorganisering samt effektfinansiering).

Vi kommer inte att redovisa programmen var för sig utan framställningen är strukturerad på grundval av de olika analyskategorier som finns på respektive analysnivå. Framställningen blir därmed översiktlig till sin karaktär och består av redovisningar som visar på huvuddrag i det studerade materialet. Redogörelsen utnyttjar dock exemplifieringar och olika typer av illustrationer ur materialet för att göra framställningen tillräckligt konkret. Avsnittet inleds med en allmän beskrivning av hela materialet och något om hur programmen är redovisade och uppbyggda. Avslutningsvis ges några samlade slutsatser.

I nedanstående tabell redovisas de utvecklingsstrategier som ingår i analysen (för hur vi gjort detta urval, se tidigare avsnitt).

**Tabell 4.** Lokala utvecklingsstrategier i urvalet

LAG (antal fonder)	Namn på strategi
Leader Dalälvarna (3)	Dalälvarnas utvecklingsområde – En tilltalande landsbygd där samarbete lönar sig. Insikt och nyfikenhet som ger tillväxt på djupet
Leaderområde Mittland Plus (4)	Utvecklingsstrategi 2015–2023. Landsbygdsutveckling i Bräcke, Ånge, Timrå och Sundsvall
Leader Gotland (4)	Gotland tillsammans för hållbar tillväxt, engagemang och livslust: Så mycket bättre!
Leader Sydöstra Skåne (4)	Lokal utvecklingsstrategi 2014–2020
Leader Skånes Ess (3)	Lokal utvecklingsstrategi 2014–2020 Skånes Ess
Växtlust Värmland (3)	Leaderområde Växtlust Värmland – Strategi för programperioden 2014–2020
Leader Bohus/Gränsbygd (4)	Leader Bohuskust och gränsbygd – samverkan för hållbar framtid i hav, skärgård och inland
Leader Södermanland (3)	Med lokalt engagemang i gränsöverskridande samverkan möjliggörs en livskraftig landsbygd i utveckling
Lokalt Ledd Utveckling Halland (4)	Ett rikare Halland genom lokala initiativ. Strategi för lokalt ledd utveckling Halland 2014–20
Leader Sjö, Skog och Fjäll (3)	Utvecklingsstrategi 2014–2020. Lokalt ledd utveckling. Leader Sjö, Skog och Fjäll
Leader Mälardalen (3)	Strategi Leader Mälardalen 2014–2020
Leader Linné (3)	Leader Linné Småland – smart hållbar tillväxt på landsbygden
Lappland 2020 (3)	Lokalt Ledd Utveckling, Strategidokument Lappland 2020. Arjeplog – Arvidsjaur – Dorotea – Lycksele – Sorsele – Storuman – Vilhelmina – Åsele
Spira Mare (3)	Lokal utvecklingsstrategi för SPIRA MARE 2020 Lokalt Ledd Utveckling; Samhällsutveckling på landsbygden genom Leader-metoden i Norrbottens kustland

De lokala utvecklingsstrategierna har skrivits med hjälp av en gemensam mall som Jordbruksverket tagit fram vilket innebär att alla strategier är strukturerade på ungefär samma sätt.<sup>10</sup> Det innebär att strategiernas innehållsförteckningar ser likadana ut och det råder stor enhetlighet gällande programmets uppbyggnad. Däremot kan vi förväntas oss att de innehållsliga delarna varierar starkt mellan olika strategier.

Programmets innehåll ska alltså formuleras lokalt, men dess form bestäms uppifrån av EU-förordning och av Jordbruksverket. I punktlistan nedan visas vilka huvudavsnitt som återkommer i samtliga strategier. I listan har vi lagt in

<sup>10</sup> Jordbruksverkets s.k. strategimall benämns *Handbok till strategiprocessen för Lokalt ledd utveckling genom Leader 2014–2020*, Jordbruksverket 2014)



var i programmet vi hämtar de viktigaste aspekterna för vår analys av strategiernas effekttänkande:

1. Syfte: Strategierna inleds med ett samlande stycke som beskriver strategins syfte. I samtliga fall anges här att huvudsyftet med strategin är att vara vägledande eller styrande för LAG-gruppens arbete med att prioritera och välja ut ansökningar för verksamheten vid respektive LAG. Vi kommer inte att i någon större omfattning att analysera programmets syftesförklaringar även om vi lagt märke till att det faktiskt redan här kan avläsas en viss grad av effekttänk.
2. Beskrivning av strategins framtagande: I denna del beskrivs hur man bedrivit processer och aktiviteter för att ta fram strategin. De olika strategierna uppvisar här något olikartat innehåll för hur pass omfattande denna beskrivning görs (ibland 3–4 sidor och ibland endast någon enstaka sida). Av detta kan man inte dra någon slutsats kring processernas kvalitet, men vi kommer i denna del att analysera hur man gestaltar processerna på grundval av våra analysfrågor kring underifrånperspektivet. Hur beskriv på vilka sätt processerna är förankrade; är de sektorsövergripande och på vilka sätt beskrivs idén om trepartnerskap i förankringsprocesserna?
3. Områdesbeskrivning: I varje strategi finns beskrivningar av historiska traditioner, socioekonomi, näringslivsstruktur, kulturaspekter, turismvärden, samhällsservice, föreningsliv etc. I detta avsnitt görs också analyser av vilka samhällsbehov och utvecklingsmöjligheter som är förknippade med området ifråga (oftast är denna analys grundad i en särskild s.k. SWOT-analys som i vissa strategidokument redovisas i en särskild bilaga). Även dessa delar varierar mellan programmen gällande dess utförlighet. Vi har inte i denna studie haft möjlighet att på djupet analysera dessa formuleringar även om vi försöker, på ett översiktligt plan, pröva i vilken mån det finns konkretiserade kopplingar mellan områdets karaktär/utvecklingsmöjligheter och de insatsområden/åtgärder som läggs fast i strategin.
4. Strategins bidrag till innovationer: Denna del i strategierna betingas av en betoning av innovationsperspektiv som utgår både från EU och nationellt fastlagda riktlinjer. I LBP uttrycks dessa mål i den horisontellt verkande prioritering nr 1 med dess tre fokusområden. I de lokala utvecklingsstrategierna formuleras mål inom detta område i ett särskilt avsnitt. Formuleringarnas utförlighet varierar mellan strategierna och vi kommer i vår analys att ge dessa avsnitt uppmärksamhet i åtminstone två avseenden, nämligen i det vi definierar som förutsättningsskapande genom horisontella mål och i delar av analysen på den operativa nivån gällande främst effektpotential, effektmål och effektväg.
5. Vision – övergripande mål: Visionen är, som det uttrycks i Jordbruksverkets strategimall, ”strategins ledstjärna och berättar drömmar om framtiden.” Visionens viktigaste funktion är att mobilisera intressenter, skapa engagemang och inspiration för de involverade i utvecklingsarbetet. Jord-

bruksverkets mall rekommenderar att man lägger upp visionsarbetet i tre steg. Första steget består i att ange förhoppningar om 5 år. Hur bör området se ut då och vilka är styrkorna och hur ser drömscenariot ut? Det andra steget blir att analysera ett "värsta tänkbara scenario". Vilken utveckling vill man helst inte se? Ett tredje steg består i att beakta det önskvärda i relation till det värst tänkbara och konstruera nyckelord som utgör byggstenar i visionen. Sista momentet är att formulera, som det uttrycks i strategimallen, en känslodrivna och lockande vision. I de studerade strategierna är ofta visionsformuleringen kort och kärnfull. Vi kommer i analysen att beröra visionerna i de studerade strategierna för att ge en inramning framförallt gällande strategiernas effektpotential. På vilka sätt gestaltar man möjligheterna, på det visionära planet, att åstadkomma effekter för en långsiktig utveckling av landsbygden?

6. Övergripande mål, insatsområden och handlingsplan: I denna del ska strategiernas visioner konkretiseras till det som benämns som *övergripande mål* som avser att ge en riktning för det som LAG-gruppen vill uppnå. I Jordbruksverkets mall sägs, vilket är relevant ur effektsynpunkt, att de övergripande målen är det som man vill uppnå, inte vad som ska göras i form av olika aktiviteter. De övergripande målen ska därefter brytas ner i det som kallas *insatsområden*. Dessa beskrivs av Jordbruksverket som de passager i strategin som beskriver den idékraft som hela strategiprocessen bygger på. Insatsområdena ska formuleras som s.k. SMARTA mål och i det här fallet ska varje mål kunna kvantifieras och mätas med hjälp av indikatorer för varje projekt. I denna del finns vissa EU-styrda och obligatoriska indikatorer med möjlighet för LAG-gruppen själv utforma egna specifika indikatorer. Tanken är även här att målen ska viktas för att skapa en modell för poängsättning av projektansökningar. Insatsområdena ska sedan skrivas fram inom ramen för en *handlingsplan* som beskriver hur det kommande LAG-arbetet ska utformas. I handlingsplanen bör det framgå vilka fonder som ingår i arbetet och på vilka sätt man tänker sig att hantera fondsamordningen. I handlingsplanen bör också framgå LAG-gruppens eventuella samarbeten med andra länder respektive andra LAG-områden. Mest väsentligt i handlingsplanen är dock att precisera hur insatsområdena ska utvecklas gällande dess arbetsfokus, idéer och konkreta förslag. Analysen i denna rapport kommer att ägna stort utrymme åt att pröva effekttänk i insatsområden och i den utvecklade handlingsplanen.
7. Finansieringsplan: Kort redovisning av hur utgifter och finansiering ser ut. Vi har tidigare redovisat vilka andelar respektive LAG använder för sina driftskostnader och utgör en del i underlaget för analysen rörande kapacitetsbyggande.

8. Organisation: I avsnittet om organisation behandlas frågor om hur LAG-gruppen organiserar sin verksamhet. Det gäller sådant som kontorets administrativa kapacitet, bemanning, personalens arbetsuppgifter osv. Här återfinns också frågor knutna till partnerskapets arbete, hur ledamöter utses, deras representation, ansvar, roll. mötesformer m.m. I denna del analyseras effektfrågor knutna till hur respektive LAG arbetar med kapacitetsbyggande.
9. Fondsamordning och avstämning med andra utvecklingsaktörer: I denna del handlar skrivningarna om hur LAG tänker sig att samspela med andra aktörer på en övergripande och kompletterande nivå. Det gäller samverkan med andra ESI-fonder (vilka synergier som förväntas uppstå) och det gäller samverkan med andra aktörer som ägnar sig åt strategiskt utvecklingsarbete som kan ha kopplingar till LAG-gruppens strategi, exempelvis regionala utvecklingsplaner, kommunala strategier och andra tematiska utvecklingsplaner. LAG redovisar här hur man tänker sig att dessa andra strategier kan komplettera den egna strategin. Denna fråga utgör en del i vår analys av kapacitetsbyggande.
10. Horisontella principer: Ett avsnitt i strategierna ägnas åt horisontella principer: I denna del behandlas frågor om hållbar utveckling, likabehandling och icke-diskriminering samt jämställdhet mellan kvinnor och män. Detta avsnitt utgör i sin helhet en del av vår analysmodell.
11. Kommunikation: I strategin ska det finnas en särskild kommunikationsplan där LAG:s kommunikationsinsatser är kopplade till de insatsområden som strategin bygger på. I kommunikationsplanen finns preciseringar av kommunikationsmålen, strategiska överväganden, av målgrupper för strategin, kommunikationsformer och hur kommunikationen ska utvärderas. I strategierna ges en utvecklad och detaljerad kommunikationsplan som bilaga. Vi kommer att ge en del analytisk uppmärksamhet åt kommunikationsfrågorna i den kommande analysen då den är kopplad till kapacitetsbyggande.
12. Uppföljning och revidering av strategin: I denna del ska LAG-gruppen presentera utgångspunkter, principer och arbetsätt för att följa upp arbetet och vid behov föreslå att strategin revideras. Detta är inget vi kommer att uppmärksamma i vår analys.

Vi kan med detta konstatera att de lokala utvecklingsstrategierna är starkt strukturerade och stöpta i en likartad form.<sup>11</sup> Det vi ska göra i nästkommande avsnitt

---

11 Vi har inte inom ramen för denna studie haft resurser att närmare undersöka på vilka sätt man skrivit fram strategierna eller om de reviderats i början av den nya programperioden. Vi kommer att beskriva strategierna som om det är LAG som tagit fram dem, men det är inte givet att det är LAG-gruppen som de facto skrivit strategin. Vi vet att det kan vara särskilda utskott (i den tidigare gruppen) som skrivit den, men det kan också vara en konsult som hållit i pennan. LAG-gruppen som verkar under innevarande programperiod utses när man fått klartecken från Jordbruksverket att etablera ett område, vilket innebär att det är aktörer som varit verksamma under förra programperioden som ansvarat för att skriva strategin. I den nya LAG kanske det då finns nya personer som är svagt bekanta med strategitexten. En strategiskt viktig fråga blir då om den nya LAG ägnat sig åt att revidera strategin. Men, som sagt, vi har inte haft tid att göra en sådan analys.

är att granska programmens innehållsliga delar utifrån vårt analyschema. Vi kommer att göra den analysen på ett tematiserat sätt, dvs. vi utgår från analysramens två huvudspår; (1) analysuppgifter på *den grundläggande nivån* (fyra förutsättningsskapande aspekter) och (2) analysuppgifter på *den operativa nivån* (fem effektvariabler).

Man kan redan genom en översiktlig läsning av strategierna hitta många goda ambitioner och en stark vilja att förbättra landsbygdernas villkor och utvecklingsmöjligheter. Materialet representerar på många sätt en rik flora av idéer och metoder för att utveckla Sveriges landsbygder. Huvudtanken i detta avsnitt är dock att visa på hur strategierna kan utformas på ett sätt som ytterligare stärker dess potential att bidra till effekter för landsbygdsutveckling. Framställningen kommer därför att göras så att det inom varje tematisering görs en orientering med två typer av utgångspunkter. Dels kring formuleringar som är vanligt förekommande eller gängse i de olika strategierna. Dels kring formuleringar som bär upp principer och förslag som innehåller ett starkt effekttänk. Framställningen blir därför präglad av att ta fram effektskapande inslag och problematisera formuleringar i strategierna som tenderar att bli alltför vaga och oprecisa för att bidra till starkare effekter i leaderarbetet.

## **Analys på den grundläggande nivån – förutsättningsskapande aspekter**

### ***Grundkomponenterna i leadermetoden***

Grundkomponenterna i leadermetoden finns att läsa i olika delar av de studerade utvecklingsstrategierna. Den första bilden av leadermetodens utformning i respektive strategi återfinns i det avsnitt som vanligtvis kallas strategins framtagning där det beskrivs hur man bedrivit processer och aktiviteter för att ta fram själva strategin. Här beskrivs hur underifrånperspektivet har fått prägla arbetet med strategin, vilka aktörer som medverkat, vilka olika typer av mötesformer som arrangerats och vilka andra typer av aktiviteter som genomförts. Detta följs därefter upp i strategiernas följande avsnitt som beskriver de behov och utvecklingsmöjligheter som finns i det aktuella leaderområdet. I denna del gestaltas det som framkommit i förberedelseprocesserna (exempelvis SWOT-analys) och där olika typer av utvecklingsmöjligheter behandlas. Leadermetoden beskrivs också i strategierna i det avsnitt som behandlar LAG-gruppens organisation.

Samtliga strategier som analyserats kan visa på omfattande aktiviteter för att förankra respektive strategi bland aktörer inom LAG-området. I många fall redovisas detta i form av beskrivningar av konferenser, workshops och andra typer av aktiviteter för att ta fram strategin. Det är tydligt att det finns en aktiv och konkret formulerad vilja att bygga strategin på förutsättningar knutna till det lokala området på grundval av ett aktivt partnerskap, på nätverksbyggande. Det är också tydligt att arbetet bör präglas av sektorsövergripande ansatser av olika slag. Materialet vittnar i sin helhet om att leadermetoden är väl etable-

rad och ses som ett verksamt instrument för att åstadkomma effekter för landsbygdsutveckling. Vi kan av materialet att döma konstatera att strategierna är väl förankrade i det samhällsliv som är tänkt att utvecklas. Det bör dock tilläggas att det finns nyanser som skiljer strategierna åt. Det gäller exempelvis att en del strategier tenderar att ge kommunerna en stark ställning i utvecklingsarbetet, medan andra strategier kanske har en tydligare orientering åt organisationsliv och näringsliv. Det finns också nyansskillnader mellan hur pass utförligt man behandlar frågan om exempelvis sektorsövergripande arbetssätt liksom synsätt gällande arbete i trepartnerskap.

Vi menar dock att det i denna del finns uppenbara möjligheter att något mer tydligt och konkret visa på hur leadermetoden skulle kunna kopplas till ett tydligare effekttänk. Beskrivningar av förankringsaktiviteterna antyder att exempelvis underifrånperspektivet är något som i sig föder positiva aktiviteter för landsbygdsutveckling. Leadermetoden har varit etablerad sedan länge och utgjort det idémässiga fundament som alla strategier formulerats kring. Det finns på (allt för) många ställen i materialet formuleringar som låter så här:

*Vi har identifierat behov att förbättra förutsättningarna för att leva och verka på hela Gotland. Här kan leadermetoden bidra lokalt genom att stimulera till nya samarbeten som genererar nya lösningar*  
(Leader Gutes utvecklingsstrategi, s. 21)

Det framgår inget mer ur texten hur detta ska gå till, hur och mellan vilka ska samarbetet utvecklas osv. Det är naturligt att man inte i en strategi hela tiden och i alla delar kan vara tillräckligt konkret, men det är vanligt förekommande att man lyfter fram leadermetoden på detta sätt som en universalformulering utan specificerat innehåll. Ibland kan man dock hitta formuleringar som ger lite mer konkret innehåll:

*När det gäller mjuka frågor anser vi också att leadermetoden har speciella förtjänster. När den offentliga sektorns samhällsansvar samverkar med privata näringsidkare vars tuffa ekonomiska ramar styr varje anställning ökar förståelsen för olika ansvarsperspektiv. Om den ideella sektorn och det övriga civilsamhället kan agera brygga dem emellan utifrån förståelse för mjuka, sociala värden och vikten av att se hela människan för att den ska fungera och leverera på bästa sätt kan nya möten som annars sällan kommer till stånd bli mycket lyckosamma*

(ur Växtlust Värmlands utvecklingsstrategi s. 18)

I detta fall görs ett antal kopplingar mellan aktörerna i trepartnerskapet och det finns en idé om idéöverföring (en brygga) mellan sociala värden och tuffa ekonomiska ramar. Ett annat exempel hittar vi i strategin för Leader Dalälvarna. I detta fall finns det i strategin ett utförligt resonemang om att det aktuella leaderområdet är till ytan förhållandevis stort med jordbruksbygder i söder och fjällområden i norr. Med ett underifrånperspektiv och tillämpning av både tre-

partnerskap och sektorsövergripande arbetssätt kan denna variation skapa en utvecklingsdynamik som åtminstone i strategins tänkta form kan leda till starka effekter i ett långsiktigt perspektiv.

Ett tredje exempel kan hämtas från Leader Södermanland som i sin strategi, i avsnittet om behov och utvecklingsområden, lyfter fram Martin Anderssons och Caroline Wigren-Kristofersons forskningsstudie av företagande på landsbygden som presenterar viktiga förutsättningar för företagsutveckling på landsbygden. Här lyfter man i strategin fram några sådana faktorer som skulle kunna utgöra grund för projektinsatser, exempelvis nämns storytelling eller aspekter knutna till innovations- och improvisationsförmåga. Vi kan då säga att Leader Sörmland här presenterar en teoretiskt baserad princip som skulle kunna vara effekt-drivande i projektarbetet. Vi kan dock konstatera att detta teoretiska perspektiv åtminstone delvis tappas bort när väl strategins mål och insatsområde läggs fast.

Vår tolkning är att leadermetoden är väl tillgodosett i form av allmänna utgångspunkter. De mer konkreta och tydliggjorda ansatserna är dock sällsynta i materialet. Det kan synas som en något förvånande slutsats. Leadermetoden har nu varit etablerad under lång tid och det finns en rikhaltig jordmån av både teorier och beprövade erfarenheter som skulle kunna fungera som inspirationskälla för att skriva fram tydligare och fler konkreta ansatser (jfr avsnitt 2.1). Vi kan här dra en parallell till frågan demokratiutveckling. En vanlig uppfattning är här att demokratins principer måste ständigt erövras. Kanske är det även så med leadermetoden; den riskerar lätt att bli till en princip som har en självklar giltighet som aldrig egentligen behöver bevisas. Den ger *i sig* goda effekter.

Vi kan också notera, när vi granskar den tidigare nämnda strategimallen som Jordbruksverket tagit fram, att man här förvisso i en särskild figur beskrivit leadermetodens olika beståndsdelar men att man inte utvecklat ansatsen mer än till ett konstaterande att den visat sig vara

*ett kraftfullt verktyg för att bygga social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet genom att ta tillvara på styrkor och utvecklingsmöjligheter i lokalsamhället*

(Handbok till strategiproessen, s 3)

Det finns här ett dilemma som även äger giltighet för demokratipolitik. Det är naturligtvis svårt att uppifrån ge riktlinjer för att arbeta med metoden. Det ska ju växa fram underifrån. Vår slutsats i denna del är alltså att strategierna i högre grad än vad som är fallet skulle kunna utnyttja tidigare forskning och erfarenheter från andra håll för att konkretisera strategierna gällande användning av leadermetoden. Detta arbete behöver organiseras och utvecklas kontinuerligt och bygga på den samling av erfarenheter som dokumenterats på andra håll etc. Detta sker exempelvis idag inom det svenska landsbygdsnätverket, men det finns likväl anledning att se över lärande och spridningsfunktioner för den typen av utvecklingsarbete. Vi kunde i syntesutvärderingen dra slutsatsen att

det finns en betydande utvecklingspotential för att inom ramen för Leader skapa det vi kallar för lärande hållplatser, dvs. att kontinuerligt och i olika processer skapa fora för utbyte mellan inblandade aktörer för att erövra och konkretisera det som utgör leadermetodens kärnvärden (se Johansson m.fl. 2016).

### **Horisontella principer**

De horisontella principerna behandlas på olika ställen i strategierna och har avsikten att genomsyra strategin i sin helhet. De horisontella principerna behandlas dock specifikt i strategiernas målbeskrivningar under rubriken horisontella mål. I denna studie betraktas även innovationsfrågor som horisontella och i varje strategi finns ett särskilt kapitel som ska svara på frågan på vilket sätt strategin är innovativ?

Om vi inleder med att karakterisera den gängse bilden av hur man i strategierna ser på *jämställdhet* utgår formuleringarna från att tillämpa befintliga nationella riktlinjer om jämställdhetspolitik och jämställdhetsintegrering. Det helt dominerande perspektivet är att tillgodose grundläggande jämlikhets-, demokrati- och rättvisekrav. Ett exempel på det gängse sättet att beskriva jämställdhet som horisontellt mål är följande:

*Inom Leader Södermanland ska kvinnor och män ha samma makt och möjligheter att forma samhället och sina egna liv. Kvinnor och män ska ges samma möjligheter att utforma och delta i projekt, aktiviteter och insatser inom ramen för utvecklingsstrategin. På så sätt främjas ett mer rättvist och demokratiskt samhälle. Det horisontella målet Jämställdhet kopplas främst till de nationella jämställdhetspolitiska målen i Sverige*

(Leader Södermanland, Lokal utvecklingsstrategi 2014–2020, sid. 20)

Det är väl gott så långt, men kännetecknande är att det saknas idéer eller beskrivningar av de mervärden ur ett effektperspektiv som kan nå genom att tillämpa jämställdhetsperspektiv i LAG-gruppernas projektverksamhet. Jämställdhetsperspektivet bär med rätta upp ett utpräglat rättviseperspektiv men det finns ju också exempelvis en kompetens- och resursaspekt, dvs. om kvinnor saknas i utvecklingsarbetet förloras viktiga värden även ur effektsynpunkt. Det finns dock en del undantag i materialet där vi kan hitta formuleringar i strategierna som går lite djupare och som också åtminstone ger en antydning om betydelsen av jämställdhet även ur ett effektperspektiv. Ett första exempel utgörs av följande:

*Jämställdhet mellan könen är en grundförutsättning för alla individers möjlighet att växa och utvecklas. Könstillhörighet ska inte utgöra ett hinder för individen att delta i, och växa av utvecklingsinsatser i vårt område. Ett jämställt samhälle är en grundförutsättning för hållbar samhällsutveckling.*

(Leader Skog, Sjö och Fjäll, Lokal utvecklingsstrategi, sid 23)

Den kanske mest utvecklade formuleringen rörande jämställdhet som horisontellt mål hittar vi i Hallands utvecklingsstrategi:

*LLUH:s arbete med jämställdhetsintegrering innebär att lägga ett jämställdhetsperspektiv i allt beslutsfattande på alla nivåer och i alla steg i processen – planering, genomförande och utvärdering. LLUH ser ett behov i att öka kunskapen om jämställdhet, genusteori och normkritik, samt hur ett jämställdhetsintegrerat arbete ska planeras, genomföras och följas upp för att säkerställa att kvinnor och män har lika möjligheter i det lokala utvecklingsarbetet i Halland. (...) LLUH behöver vidare kartlägga och analysera verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv. LLUH:s projekt kan främja jämställdhet genom bland annat att:*

- *Projektet har jämställdhetskompetens internt eller genom externt stöd.*
- *En jämställdhetsanalys ingår i projektets problemanalys.*
- *Aktiviteter i projektet beaktar jämställdhetsperspektiv i enlighet med analysen.*
- *Jämställdhetsperspektivet finns med i utvärderingen av projektet*

*LLUH kommer att använda jämställdhet som ett verktyg för ett positivt utvecklingsarbete i Halland och för att uppnå en hållbar tillväxt. Jämställdhet bidrar vidare till en organisations innovationsförmåga och arbetet blir effektivare när det är både kvinnor och män som sitter med i ledning, planering och genomförande.*

(Strategi för lokalt ledd utveckling Halland 2014–2020, sid 45)

Inte ens i det utförliga resonemanget från Halland har man lyckats med att beskriva jämställdhet som en strategiskt betydelsefull faktor för att nå långsiktigt hållbara effekter. I likhet med frågan om leadermetoden finns det i denna del både forskning och goda exempel på hur jämställdhet och normkritiska perspektiv kan främja landsbygdsutveckling. Det finns exempelvis här ett rikhaltigt material som tagits fram exempelvis inom Landsbygdsnätverket som ägnat detta förhållandevis stor uppmärksamhet under senare år.<sup>12</sup>

Vi kan dra en liknande slutsats när det gäller *målet om icke-diskriminering*. Målbeskrivningar i strategierna är kopplade till diskrimineringsgrunderna och att avsikten är att ta hänsyn till dessa i samband med exempelvis urval av projekt och i hur LAG kommunicerar sin verksamhet osv. Vanligt är att uttrycka detta på ungefär följande sätt:

<sup>12</sup> Flera exempel på detta kan hämtas från verksamheten vid Winnet Winnet Sverige är en ideell förening som bildades i december 1999 (f.d. NRC, Svenska Riksförbundet Nationellt ResursCentrum för kvinnor). Winnet Sveriges uppgift är att genom samordning och stöd till kvinnors regionala och lokala resurscentra och nätverk verka för att kvinnor tar sin del av samhällets resurser i anspråk, att kvinnors kompetens tas tillvara i samhället, att kvinnors och mäns insatser värderas lika – se hemsida: <http://www.winnets.se/web/page.aspx?refid=2>



*En mångfald hos boende i regionen och deltagare i projekt ger också en mångfald i metoder och kunskap vilket ger goda chanser till nytänkande och innovation. Projekten ska ta hänsyn till och bidra till ökad tolerans och mångfald*

(Lokalt Ledd Utveckling, Lappland 2020, sid 15.)

Det är dock tydligt att mål om icke-diskriminering lite oftare än jämställdhetsmålen knyts till idéer kring verksamhet och projektinriktning. De studerade strategierna innehåller ibland utvecklade formuleringar kring hur nyanlända och personer med utländsk bakgrund kan utgöra bärande delar i att utveckla landsbygden:

*Integration är en viktig del för att uppnå tillväxt och ökad sysselsättning inom de gröna näringarna och i vårt områdes övriga näringsliv. Integration och mångfald handlar om att ta vara på den kompetens som finns bland personer med utländsk bakgrund, men också andra personer som av olika anledningar inte är integrerade i vårt samhälle eller arbetsliv. Det handlar om människors möjlighet att delta i samhällets alla delar på lika villkor. Vårt arbete med integration och mångfald innebär att vi aktivt ska uppmuntra projekt som syftar till ökad integration. Målet stöttar också våra kommuners aktiva arbete med integration och mångfald.*

(Lokal utvecklingsstrategi Mälardalen, sid 16).

Ibland är det bara uttryckt som en allmän förhoppning:

*Alla kan bidra, alla kan överraska, för vi vet aldrig vem som kommer med den bästa idén eller den bästa lösningen – ofta är det den eller de som man minst förväntar sig*

(Spira Mare, sid 33).

Om det horisontella målet för *miljö- och klimatarbete* kännetecknas strategierna av att ha högst varierande ambitioner. Även för detta mål utgår många av strategierna från mål hämtade från andra mål som statsmakten eller regionala aktörer lagt fast (klimatanpassningsmål, regionala miljömål osv). nationellt och regionalt. I likhet med det horisontella målet för icke-diskriminering är det dock tydligt att många LAG-grupper, inför denna programperiod, lyft ambitionerna rejält inom miljö- och klimatområdet.<sup>13</sup> Vi kan dock notera att flera av strategierna ändå håller sig med övergripande ambitioner i denna del. En gängse beskrivning ges enligt nedan:

*Utvecklingen ska ske på ett hållbart sätt med långsiktiga lokala lösningar som ger så liten negativ påverkan på miljön som möjligt. En attraktiv och bevarad natur och resurseffektiva verksamheter inom*

<sup>13</sup> I utvärderingar av både Axel 3 och Axel 4 (landsbygdsutveckling och Leader) kunde utvärderarna konstatera att miljö- och klimatfrågor hade en tydligt underordnad betydelse (se Gunnarsdotter m.fl. 2016, Johansson m.fl. 2016). I stor utsträckning var miljö- och klimatarbetet knutet till andra åtgärder (främst inom Axel 2) i programmet.

*alla tre sektorer är en viktig parameter i utformningen av attraktiva boendemiljöer och därför en viktig del att ta hänsyn till i genomförandet av strategin.*

(Lokalt Ledd Utveckling, Lappland 2020, sid 15.)

Mest konkret gällande arbetet med miljö- och klimatfrågor hittas hos Leader Skånes Ess som processat fram en egen miljöplan. Arbetet har bedrivits tillsammans med flera andra lokala och regionala aktörer för att ta fram en miljöplan som resulterat i fem arbetsområden (miljökrafter, friluftsliv & naturturism, grönnare byar, lokal produktion, friskare vatten & marker) som tillsammans relateras i ett kretslopp för miljöarbete inom Skånes Ess. I denna miljöplan anges kopplingar och synergier som kan vara styrande för att utveckla projektverksamheten i leaderområdet. I en särskild bilaga till strategin återfinns konkreta arbetsområden som är ordnade utifrån hur aktörer kan samverka inom respektive arbetsområde. Exemplet borde kunna få lyftas fram som ett konkret sätt att arbeta med landsbygdsutveckling med koppling till målet om ekologisk hållbarhet.

Den samlade bilden är dock att de horisontella målen rörande miljö- och klimatfrågor visserligen finns framskriven på olika sätt i strategierna, men att det finns mer att önska i form av konkretiseringar, både av samarbetsmöjligheter och faktiska aktiviteter.

Avslutningsvis denna del några ord om hur strategierna lyft in *innovationsperspektivet*. Det finns som beskrivits tidigare en rekommendation i Jordbruksverkets mall att skriva fram på vilka sätt strategin är innovativ. I alla strategier finns därför också ett avsnitt som i alla strategier har samma rubrik; *På vilket sätt är strategin innovativ?* Det bör dock betonas att strategierna oftast också lyfter in utpräglade innovationsperspektiv även i andra delar av strategin. Det gängse sättet att beskriva på vilka sätt strategin anses som innovativ är att beskriva olika mötesplatser och nätverk som utgör innovationsdrivande krafter i olika områden. Ett vanligt uttryck är också att tala om att ”bygga broar” mellan olika aktörer för att skapa bredd och ömsesidighet i hur olika resurser kan tas till vara. Det handlar då ofta om utbyte av resurser som kunskap, kompetens, lärande, information, affärsutvecklingsmodeller osv. I många fall lyfter man in fondsamordningen som en innovativ drivkraft i leaderarbetet. Ett ganska typiskt sätt att uttrycka sig på hämtas från Växtkraft Värmlands strategi (s. 15):

*Strategin är innovativ på en grund – läggande nivå genom att den uppmuntrar **brobyggande** och **erfarenhetsutbyte** liksom **kompetensutveckling** och **nytänkande**. En innovativ process behöver inte vara en världsnyhet, den kan t ex ha testats i en annan region eller av andra aktörer. Genom att stimulera aktivt letande efter goda exempel, benchmarking och ”best practice”, är strategin innovativ på en grundläggande nivå. Att införa beprövat framgångsrika metoder inom socialfonden och att aktivt använda projektstöd till mikroföretag genom regionalfonden i området är nya sätt att arbeta med olika verk-*

*tyg, för att nå fler människor och kunna stimulera nya tankar om utveckling.*

Flera (6–7) av strategierna markerar något mer specifikt uttryckta arbetssätt för att främja innovationspotentialen i arbetet. Det kan gälla anknytningar till ungas företagsamhet, projektutveckling med högskolor/universitet, utbyte med leaderområden internationellt, samarbetsprojekt, coaching och rådgivning med specialistkompetens för särskilda branscher, särskilda miljöprojekt osv. Trots detta är formuleringar om innovationsperspektivet ofta vaga och allmänt uttryckta. Vår slutsats är likväl att skrivningarna representerar ansatser som har potential att utvecklas i effektriktning. Genom att avtvinga LAG-grupperna att skriva fram en summering av innovationsinnehållet i strategin har detta i sig bidragit till delvis förnyande ansatser i strategierna.

### ***Institutionellt kapacitetsbyggande***

Det institutionella kapacitetsbyggandet består av flera delkomponenter (ledningsarbete, nätverk & mötesplatser, kommunikation, synergier med regionala aktörer) och behandlas i strategierna på många ställen i texten. De olika strategierna skiljer sig inte i så särskilt stor utsträckning gällande frågan om *ledningsarbete, administration och kansliets roll*. I avsnitten markeras, med något olikartad utförlighet, att leaderarbetet är starkt beroende av att det finns ett välorganiserat kansli med uppgift att arbeta med verksamheten och för att uppnå de mål som är beslutade i strategin. Det krävs därför, som man ofta skriver, tillräcklig kapacitet på verksamhetskontoret i termer av kompetent personal, teknisk utrustning samt ett funktionellt kontor vad gäller både geografisk placering och utrustning. Personalbesättningen vid kontoret beskrivs med dess olika funktioner och särskilt uppmärksamhet ges åt verksamhetsledarens roll (även behov ekonomikompetens, projektadministratör och kommunikatör tas upp). Driftskostnaderna för kanslifunktionerna uppgår vanligtvis till riktnivån om 25 procent av den totala budgeten (några få LAG arbetar med en något lägre andel).

*LAG-gruppens styrelse* och dess betydelse för arbetet ägnas ofta ett stort utrymme i strategierna (ibland väldigt långa beskrivningar av hur LAG-gruppen utses (valberedningars arbete) och hur dess sammansättning är utformad. LAG-gruppen är tänkt att i samspel med verksamhetsledare och annan personal på kansliet spela en nyckelroll för urvalsprocesserna för den tänkta projektverksamheten. I några av strategierna beskrivs detta med hjälp av tydliga processscheman för hur urval och ärendeberedning ska utformas. Skisser och formuleringar *är i huvudsak beskrivande och är ofta relativt detaljerade*. Vi kan konstatera att dessa beskrivningar är formulerade i allmänna ordalag om vi försöker lägga in ett effekttänk. Det finns en medvetenhet uttryckt i strategierna kring denna typ av funktioner och dess förutsättningsskapande betydelse, men ger inte uttryck för några mer specificerade effektaspekter.

Frågan om ledningsarbete och LAG-gruppernas roll är också starkt länkad till den förutsättningsskapande aspekten kring förmågan att skapa *nätverk och*

mötesplatser för LLU under projekttidens gång. Strategierna kännetecknas här av många och utförliga beskrivningar av arbetssätt och aktiviteter som går ut på att skapa nya nätverk och skapa förutsättningar för aktiva mötesplatser. Ordet nätverkande förekommer flitigt i strategidokumenterna. I Leader Södermanlands strategi uttrycks detta på följande sätt:

*Möjligheter i SWOT-analyserna pekar på utvecklandet av nätverk med driv, och där nyttan är central. Nätverkande ger även inspiration samt ökar sammanhållning och teamkänsla. Som svagheter och hot i SWOT-analyserna har man lyft fram låg samverkan mellan aktörer, ingen samarbetsvilja/sammanhållning, konkurrenstänk, uppgivenhet, brist på stolthet och ökad andel utbor. Det finns ett rikt utbud av fysiska och virtuella mötesplatser på landsbygden så som hembygds- och föreningsgårdar och olika typer av anläggningar. Nu gäller det att fylla dem med innehåll, och man ser möjligheter att skapa företagscentra, mötesplats för utbildning- och kompetensutveckling, inspiration, idéutveckling och innovation, nätverkande och affärsutbyten*

(Leader Södermanland, Lokal utvecklingsstrategi 2014–2020, sid. 20)

Vi kan notera att den här typen av relativt vaga beskrivningar kännetecknar alla strategier. Det som saknas är konkreta och utvecklade idéer, inte bara av ett allmänt behov av mötesplatser, utan vad nätverk och nätverkande ska användas till. I likhet med analysen av leadermetoden utgår huvuddelen av strategierna från att nätverkande och skapandet av nya mötesplatser (med teamkänsla, med driv osv.) är något som i sig själv leder till effekter. Ett exempel på en strategi där nätverkande utvecklats i något mer konkret riktning hittas i strategin för Leader Skånes Ess där man utvecklar ett speciellt insatsområde som man kallar ”Korskopplingar” som i sin tur utgör en utlöpare av strategimålet att skapa förhöjda innovationskrafter. Tanken är att i processen och urval av nya projekt utveckla en metod för att aktivt stödja den sökande att hitta samverkansparter (att skapa associationsbanor). I strategin uttrycks det på följande sätt:

*Varje ansökan om projektstöd ska bedömas utifrån om det finns andra intressenter som kan tillföra nya aspekter av idén med nya associationsbanor. I samverkan med sökande ska LAG och verksamhetskontoret vara behjälplig med sådana kontakter. Inför ansökan erbjuds stödsökande också innovationsfrämjande vägledning av ett råd med bred sammansättning*

(Lokalt utvecklingsstrategi Leader Skånes Ess, sid 35)

Här har man tagit frågan om betydelsen av nätverkande ett litet steg i riktning för att stärka effektkraften i projektarbetet. Vi bör väl här också säga, precis som i analysen av leadermetoden, att det inte i alla delar är möjligt att precisera ett tydliggjort effekttänk kring nätverkande. Men, det finns en potential här att i enskilda delar precisera och förtydliga på vilka sätt olika mötesplatser, nätverk och erfarenhetsutbyte är betydelsefulla i sammanhanget.

Den gängse bilden av hur de lokala utvecklingsstrategierna anknyter till andra regionala aktörers arbete med *regional utveckling* visar i de flesta fall på relativt kortfattade beskrivningar. Det finns oftast en del anknytningspunkter till regional utveckling i beskrivningar av hur strategin tagits fram (där de regionala utvecklingsplanerna beaktas, liksom plan för regional service från länsstyrelsen och i det avsnitt som behandlar samverkan mellan fonder och andra aktörer (där aktörer med koppling länets/länens regionala utvecklingsaktörer beskrivs). Det sägs också ofta i strategierna att verksamheten vid LAG (främst projektutval/kriterier) ska ”stämmas av” gentemot regionala planer. Ett exempel kan lyftas fram och det hämtas från Leader Skånes Ess som skriver följande (med en delvis kritisk tvist):

*I de analyser som gjorts inför strategins framtagning märks en oro i vårt område för ökade klyftor och för att glömmas bort. Extra viktigt för Skånes Ess blir att ge breddat perspektiv till den regionala utvecklingsstrategin; att stärka och visa den tillväxt och utveckling som har landsbygden som utgångspunkt i det regionala arbetet*

(Lokalt utvecklingsstrategi Leader Skånes Ess, sid 25).

Den samlade slutsatsen i denna del är att de lokala utvecklingsstrategierna, endast i marginell utsträckning väger in betydelsen av den regionala utvecklingspolitiken för LLU. De formuleringar som finns är pliktskyldigt utformade och saknar konkretion. Detta är en slutsats som kan kopplas även till vår syntesutvärdering av LBP 2007–2013. Landsbygdspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken har sedan det svenska EU-inträdet och introduktionen av en särskild landsbygdspolitik kommit att fjärras från varandra. Den regionala utvecklingspolitiken har sedan länge orienterats mot en tillväxtbaserad näringspolitik medan landsbygdspolitiken orienterats mot jord- och skogsbrukspolitik. Det som en gång kallades regionalpolitik, dvs. en politik för mellanregional utjämning i ett nationellt perspektiv, har förvandlats till inomregional projektpolitik för både det som idag kallas landsbygdspolitik respektive regionalt utvecklingsarbete (se Johansson et al. 2016).

Likartad slutsats kan även dras för kopplingar till regionalt arbete med *miljö- och klimatinsatser*. Vi har redan delvis berört miljö- och klimatfrågorna under avsnittet ovan om horisontella mål i strategierna. Här finns det dock några undantag som gör en mer omfattande anknytning till både regionalt utformade miljömål och klimatanpassningsfrågor (som görs exempelvis i arbetet med kretsloppstänkande hos Skånes Ess, se ovan). Anknytningen till andra aktörers planer gäller särskilt i de strategier som arbetar med explicitgjorda mål och insatsområden inom miljö- och klimatområdet.

Avslutningsvis ska vi pröva frågan om *kommunikationsfrågornas* betydelse som förutsättningsskapande aspekt för att stärka effekttänkandet i strategierna. Först och främst kan vi notera att strategiernas kommunikationsplaner tar en stor del av textutrymmet i respektive strategi och dessutom finns en än mer utförlig kommunikationsplan som bilaga. Beskrivningen av kommunikationspla-

nen är likartad mellan strategierna. De följer i stort sett alla den strategimall som lagts fast av Jordbruksverket. Mallen är att beteckna som detaljerad och följer ett mönster där LAG-grupperna ska skriva fram mål, målgrupper, informationskanaler och en del aspekter knutna till kommunikationens budskap. Vi kan i materialet hitta en del nyansskillnader i vilka mål som sätts upp och vilka målgrupper som ska nås med informationen (målgrupperna kan i vissa av strategierna vara mer preciserade till vissa specifika grupper – exempelvis fiskare, miljögrupper etc).

Vi kan därmed konstatera att formuleringarna rörande kommunikationsplanerna är allmänt uttryckta och svåra att koppla till ett tydliggjort effekttänk. Vi tycker oss här kunna se att strategiernas formuleringar snarare uttrycker en vilja att anpassa sig till principer som är tydliggjorda i strategimallen än att de bygger på lokalt anpassade förutsättningar för kommunikationsarbetet. Det är förvånansvärt få skillnader mellan strategierna med tanke på att leaderområden är verksamma i oerhört varierande miljöer och med olika förutsättningar för intresserade aktörer att lämna in ansökningar om projektstöd.

### ***Projektportfölj***

Analysen av hur man i strategierna beskriver den samlade projektportföljen är i strategierna kopplad till hur man tänker sig att arbeta med prioriteringar och urval av projekt i den kommande verksamheten. Det gäller frågor om kopplad till ESI-fondsamordning, om projektens storlek, förekomst av paraplyprojekt, LAG-ägda projekt, samarbetsprojekt och inslagen av företagsägda projekt.

Den sammantagna iakttagelsen är att frågor hur projektportföljen ska utformas ägnas ett marginellt intresse i de studerade strategierna. För det första bör sägas att begreppet projektportfölj inte används i någon av strategierna. Däremot finns det enstaka skrivningar, på olika ställen i strategitexten, som behandlar projektverksamheten i sin helhet. Den vanligaste aspekten handlar om prioriteringar av projekt med finansiering från de olika fonderna. I dessa delar beskrivs betydelsen av att arbetet kan utveckla synergieffekter med hjälp av fondsamordningen. Man kan visserligen inte samfinansiera respektive projekt med medel från mer än en fond, men vi kan av strategiernas handlingsplaner notera att man gör kopplingar mellan insatsområdenas inriktningar och till vilken fond insatserna kopplas. Det bör sägas att denna typ av strategiskt tänkande med att binda ihop mål och insatser till de olika fonderna inte motiveras särskilt utförligt. Det finns kopplingar mellan övergripande mål, insatsområden och handlingsplanernas kopplingar till ESI-fonderna. Tveklöst skulle denna typ av strategiskt tänkande kunna utvecklas åtskilligt och även förtydligas i motiveringar av vilken typ av projekt man önskar se i arbetet.

Det finns också fåtaliga formuleringar i strategierna som lyfter fram betydelsen av paraplyprojekt och av samarbetsprojekt. Det bör framhållas att det är enstaka formuleringar i de studerade strategierna som lyfter in paraplyprojekt och samarbetsprojekt. I några fall markeras i strategierna att satsa på projekt som utgår

från privat näringsliv och företag som projektägare. Det finns endast på några få ställen i de studerade strategierna där man tagit upp frågan om projektens storlek som strategisk faktor för effektskapande. Strategierna vittnar i denna del, något överraskande, på att idéer om den samlade projektverksamheten och projektens karaktär behandlas endast i liten omfattning och i de fall det förekommer är det i enstaka formuleringar. Det finns naturligtvis sådana idéer närvarande i den konkreta projektverksamheten, men vi kan se väldigt lite av förtydliganden av detta i själva strategitexten.

### **Analys av de lokala strategierna på den operativa nivån – effektvariabler**

Låt oss i denna del börja med att analysera strategiernas innehåll rörande dess *effektpotential, effektmål och effektväg*. Effektpotentialen beskriver vilka långsiktiga effekter leaderarbetet är tänkt att ge och effektmålen är utgörda av mer operativt uttryckta målsättningar i vilken grad de är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsbundna (SMART). Effektpotentialen går att analysera ur strategiernas visioner och ur dess övergripande mål medan effektmålen och effektvägen är kopplade till strategiernas insatsområden och i dess handlingsplaner.

Strategiernas visionsförklaringar anger nyckelformuleringar som är tänkta att utgöra en övergripande inspirationskälla för arbetet inom respektive LAG-grupp. I strategierna utgörs visionsförklaringen endast av en mening som följs av några kortfattade kommentarer. Exempelvis i strategin för Leader Spira Mare sägs visionen vara (sid 16):

*Tillsammans förädlar vi vardagen till nya möjligheter*

Därefter preciseras visionen något då man skriver att den bygger på tre tankar:

**Tillsammans** – *Vi ska söka nya samarbetspartners och människor som tillför nya tankar och hjälper till att bryta de gamla strukturerna.*

**Förädla vardagen** – *Vi tar vara på de resurser, kunskaper och kompetenser som finns lokalt och omvandlar dessa till något som gagnar hela bygden.*

**Nya möjligheter** – *Vi ska bidra till förverkligandet av lönsamma varaktiga företagsetableringar och arbetstillfällen på landsbygden, i samverkan mellan stad och land.*

Ett annat exempel hämtas från Leader Mälardalen som har följande vision:

*Vi ska förbättra livskvaliteten i vårt område genom att ge befolkningen makten att forma sin egen framtid.*

Och följt av en kommentar:

*Genom Leadermetoden utvecklas den lokala demokratin i vårt område och människorna ser möjligheterna att tillsammans ta tag i sin egen situation – empowerment. Därigenom förbättras sysselsättningsnivån och integrationen i området. Områdets resurser i form av naturtillgångar och människors drivkrafter, särskilt ungas och utrikes föddas, tillvaratas och därigenom skapas nya företag, befintliga företag utvecklas och olika former av sociala företag och nätverk utvecklar vårt område.*

Det är väldigt svårt att bedöma effektpotentialen i den här typen av formuleringar. Tanken är att skapa en övergripande inramning och inspiration för de aktörer som deltar i arbetet med LLU. Den kanske mest avgörande delen är i vilken grad visionen upplevs som trovärdig bland berörda deltagare och i vilken utsträckning den är länkad till de övriga delarna i den lokala interventionslogiken, dvs. om visionen kan sägas vara vägledande även för de mål och insatsområden som läggs fast i strategin. Vi har inte inom ramen för denna studie haft möjligheter att undersöka hur strategin uppfattas av de deltagande aktörerna utan den värdering vi gör gällande effektpotentialen är avgränsad till att granska hur visionsformuleringarna är kopplade till de övergripande mål som följer på visionsformuleringen. Vi ska därefter, i prövningen av effektmålen, analysera hur strategiernas insatsområden är tillräckligt konkreta och precisa för att bidra till starkare effekter för landsbygdsutveckling. Låt oss därför fortsätta beskrivningen med hjälp av ett par exempel.

För Leader Spira Mare var visionen *att tillsammans förädla vardagen till nya möjligheter* och vi kunde ovan se hur man något ytterligare preciserade vad man menar med begreppen *tillsammans, förädla vardagen* samt *nya möjligheter*. I nästa steg i strategin fastställs tre övergripande mål:

1. Det finns fler och starkare företag som kan verka och växa på landsbygden.
2. Näringslivet och boende på landsbygden har tillgång till service och infrastruktur samt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter.
3. Företag, föreningar och boende på landsbygden deltar i utvecklingen av det lokala samhället.

Man kan naturligtvis här diskutera på vilka sätt dessa tre målsättningar egentligen befrämjar en verksamhet som drivs tillsammans med många aktörer och på vilka sätt målen bidrar till att förädla vardagen. Dessa länkar skulle möjligtvis kunnat få en tydligare koppling, men visionens allmänna karaktär gör den praktiskt taget tillämpbar på nästan alla typer av landsbygdspolitiska mål. I strategin ges preciserande kommentarer för de tre målen. I detta fall är dessa kommentarer relativt kortfattade (en halv sida). Kommentarer till målen är överlag i huvudsak allmänna till sin karaktär. Det säges exempelvis att strategin ”vill stimulera tillväxten hos befintliga företag och verka för utveckling av nya



företagsidéer och företag” och att det är ”viktigt att strategin har möjlighet att stödja den lokala utvecklingen utifrån respektive områdes utvecklingsnivå och behov”. I ett avseende kan vi dock notera en precisering som är något mer konkret. Det sägs, kopplat till mål 2, att ambitionen är att ”utveckla de kreativa näringarna och socialt företagande där det lokala näringslivet och satsningar på kultur ges betydelse för innovativitet och för ett starkt lokalt engagemang.”

Konkretionen utvecklas betydligt när man identifierar tre insatsområden (som innefattar 6 underkategorier) enligt följande:

Insatsområde 1: Entreprenörskap på landsbygden

- företag och entreprenörskap för lokalt företagande
- företag i tätorter samarbetar med företag/entreprenörer på landsbygden
- företag/föreningar stärker sin kompetens i entreprenörskap

Insatsområde 2: Attraktiv landsbygd

- lokala/regionala aktörer utvecklar nya lösningar för service och infrastruktur på landsbygden
- lokala/regionala aktörer utvecklar det lokala utbudet av kultur och fritidsaktiviteter

Insatsområde 3: Inkluderande samhällsutveckling

- föreningar och ideella org. verkar för ökad delaktighet i lokal utveckling

Det blir dock, när vi läser beskrivningarna under respektive insatsområde återigen förhållandevis allmänna formuleringar, exempelvis:

- att förstärka konkurrenskraften hos företag som verkar på landsbygden
- området har unika natur- och kulturvärden som kan förädlas till nya produkter och tjänster
- behov av kompetensutvecklingsinsatser som dels ökar de lokala företagens konkurrenskraft och dels bidrar till att fler startar företag på landsbygden
- att möta framtidens utmaningar genom att öka utrikesföddas och ungdomars delaktighet i arbetslivet och i lokal utveckling
- stimulera samarbetet mellan lokala och regionala aktörer för att hitta nya kreativa lösningar för området

Samtliga formuleringar innehåller skrivningar som pekar ut potentiellt möjliga effekter, men det är inte alltid tydliggjort vad som avses. Vad menas egentligen med att förstärka konkurrenskraften eller att hitta nya kreativa lösningar osv? Vi kan dock också hitta en del formuleringar som anger en *något* högre grad av konkretion. Exempelvis:

- Särskilt fokus kommer därför att läggas på företagande och produktutveckling inom natur, kultur och kulturarv
- Speciellt viktigt är det att utveckla näringslivssamarbetet mellan tätorts- och landsbygdsföretag. Exempel på aktiviteter som kan stöttas är gemensam produktutveckling, affärssamarbete och nätverksskapande
- Insatserna kan bland annat handla om utredningsarbete kring en infrastruktursatsning eller samverkan kring alternativa lösningar för transport, kommunikationer eller energiförsörjning
- Det lokala föreningslivet kan också bidra till att skapa mötesplatser för utlandsfödda och lokal befolkning

Det är här tänkt att ovanstående mål och insatsområden ska vara styrande för de urvalskriterier som ska användas i samband med att projektansökningar beviljas. I Spira Mares fall redovisas dessa urvalskriterier i en särskild bilaga till strategin. Sammanlagt redovisas, i tabellform, tre generella urvalskriterier och 13 specifika urvalskriterier fördelade på de tre insatsområdena:

Generella urvalskriterier (tillämpas inom alla insatsområden)

- Projektplan är tydlig och väl genomarbetad
- Projektplanen visar på ett långsiktigt och hållbart resultat
- Projektet har flera samarbetspartners

Specifika urvalskriterier (specificeras för olika insatsområden)

- Projektet bidrar till ökad sysselsättning
- Projektet bidrar till nya affärsmöjligheter på landsbygden
- Projektet förstärker kvinnors företagande på landsbygden
- Projektet förstärker ungas, nyanlända invandrarnas och/ eller långtidsarbetslösa personers sysselsättning och entreprenörskap
- Projektinsatsen bidrar till ökad jämställdhet och icke-diskriminering?
- Projektet förstärker kvinnors kompetens inom företagande
- Företag och föreningar på landsbygden förstärker sin kompetens inom entreprenörskap
- Projektet stärker länkar mellan tätort och landsbygd
- Förbättrad tillgång till service och infrastruktur på landsbygden
- Projektet bidrar till ökad tillgänglighet och miljömässig hållbarhet
- Projektet förstärker unga människors (15–24 år) delaktighet i lokalt utvecklingsarbete
- Projektet bidrar till ökad delaktighet i det lokala utvecklingsarbetet
- Projektet har insatser som riktar sig till nyanlända invandrare/asylsökande

Om vi beaktar dessa kriterier ur ett effektperspektiv kan vi notera att ett fåtal av dem uttrycker viktiga effektvariabler; exempelvis ökad sysselsättning, tillgång till infrastruktur och service på landsbygden. Flera av kriterierna är dock vad vi skulle vilja säga cirkulära, dvs. det är omskrivningar av själva målen; exempelvis att projektet ska bidra till affärsmöjligheter eller att stärka kvinnors kompetens. Andra kriterier kan i bästa fall sägas vara förutsättningsskapande, exempelvis unga människors delaktighet eller att företag stärker sin kompetens i entreprenörskap men som inte i sig är några mått på långsiktiga effekter för landsbygdernas utveckling. När det gäller de generella urvalskriterierna, dvs. de tre kriterier allra överst i tabellen, är dessa relativt besvärliga att bedöma; vilka utgångspunkter finns exempelvis för att pröva om projektplanen visar på långsiktiga resultat. Kriterierna ger intryck av att skapa en mätbar inramning av hela interventionslogiken, men är förknippade med flera svårigheter att använda som instrument för att pröva långsiktiga effekter.

I strategins handlingsplan behandlas ett par aspekter knutna till det vi kallar effektväg, dvs. formuleringar om hur vägen är beskriven för att kunna åstadkomma effekter. I denna del görs en redovisning av vilka fonder som kan användas för de olika insatsområdena och dess delmål och här finns också redogörelser för hur man på LAG-kontoret kommer att samverka med andra aktörer vid beredningen av ansökningar. Det finns också i denna del en beskrivning av hur LAG-kontoret kan fungera som stödresurs för projektansökningar etc. Kännetecknande är att beskrivningen i hög grad är redogörande för hur man ska finansiera, samverka och stödja projektverksamheten.

Låt oss titta på ett annat exempel som skiljer sig betydligt från strategin från Spira Mare när det gäller interventionslogiken för vision, mål, insatsområden och kriterier. Det gäller då Leader Dalälvarnas utvecklingsområde som formulerar sin vision på följande sätt (sid 33):

*En tilltalande landsbygd där samarbete lönar sig. Insikt och nyfikenhet som ger tillväxt på djupet.*

Visionsformuleringen följs därefter av en längre motivering av visionen som klargör att visionen är att ha en konkurrenskraftig landsbygd som grundar sig på kunskap och innovation som utnyttjar variationen i landskapet och på betydelsen av nätverksbyggande och samarbete i trepartnerskap. Till detta finns uttryck som att området ska ha hög ekonomisk tillväxt, kulturell mångfald, öppenhet mot nya invånare, ett starkt näringsliv, att naturen och landskapet nyttjas som en resurs på ett hållbart sätt, att värdskap och kvalitet är en drivkraft och att det år 2020 ska finnas livskraftiga byar, centralorter och kommundelar, infrastrukturen och kommunikationerna har utvecklats och möjligheter

till service förbättrats osv. osv. Efter dessa formuleringar läggs följande övergripande mål fast:

1. En konkurrenskraftig landsbygd genom kunskap och innovation
2. Högre ekonomisk tillväxt genom nya kompetenser
3. Starkt och hållbart näringsliv i mångfald
4. Livskraftig landsbygd för alla

Varje mål är försedda med uppföljande kommentarer och preciseringar. Det är dock i dessa delar allmänna formuleringar. Vi kan här möjligtvis hitta en viss konkretion i att lyfta in ensamkommande barn och ungdomar i de lokala gemenskaperna (nya kompetenser). Potential finns också i formuleringar om samarbeten och paketlösningar som med innovation och nytänkande gör att ny sysselsättning främjas (hållbart näringsliv). Men, det är många formuleringar som kan beskrivas som just övergripande och visionära. Den fortsatta interventionslogiken preciseras dock genom att man lägger fast inte mindre är 11 insatsområden:

Insatsområde 1: Kommunikationer och infrastruktur

Insatsområde 2: Aktiviteter och service för lokal utveckling

Insatsområde 3: Arbetsmarknad och näringslivets utveckling

Insatsområde 4: Skog och mark som resurs

Insatsområde 5: Energi, klimat och miljö

Insatsområde 6: Befolkningsutveckling

Insatsområde 7: Engagemang för samarbete och samverkan

Insatsområde 8: Integration

Insatsområde 9: Besöksnäringen

Insatsområde 10: Fiske

Insatsområde 11: Samarbete i trepartnerskapet

Vi kan med detta notera att Leader Dalälvarna är en utpräglad avvikare i vårt material. Det finns ingen annan strategi som har så många insatsområden. Redovisningen av insatsområdena görs sedan i form av långa tabeller där man redogör för vilka insatser, fördelat på insatsområdena, som ska göras för att nå strategins fyra övergripande mål och hur de horisontella målen berörs. Redovisningen blir därmed mycket omfattande med fyra tabeller och 11 insatsområden i varje. I den följande handlingsplanen anges vilka målgrupper som berörs (fördelat på 11 insatsområden), vilka fonder som kan finansiera insatserna samt vilka aktiviteter som är möjliga för att uppnå målen. Cirka 70 sådana aktiviteter finns listade och kan handla om sådant som

- Kompetenstillförsel (förekommer inom flera insatsområden)
- Utveckla samarbete genom erfarenhetsutbyte och nätverkande (inom flera insatsområden)
- Processarbete för inkludering

- Utveckla gröna näringar
- Nya och innovativa odlingsprodukter
- Marknadsföringsinsatser
- Stimulera lokalproduktion för restaurang och affärsnäringen
- Skapa nya innovativa nischer för fisket
- Utbilda ambassadörer som kan utveckla och stimulera hållbart samarbete över tid

Systematiken utvecklas därefter ytterligare genom att man i strategin presenterar motsvarande tabeller i det man kallar en målhierarkisk prioritering (med poängsatta indikatorer för olika insatser) med utgångspunkt taget för respektive ESI-fond. Denna redovisning är omfattande med ett mycket stort antal indikatorer. Hela ansatsen kan därmed sägas vara systematiskt ordnad och det är ingen tvekan om att föreslagna aktiviteter får relativt höga värden (många kriterier och indikatorer är allmänna till sin karaktär) utifrån modellen om SMARTA effektmål. Problemet här är ju ett annat, nämligen bristen på fokus. Antalet insatsområden är så omfattande att strategin nära nog berör allt som gäller landsbygdsutveckling. Det är förvisso så att Leader Dalälvarna är bland de fem områden i Sverige som har störst budget (cirka 63 miljoner kr under hela perioden) men likväl omfattar interventionslogiken så många områden att det är svårt att se hur den är prioriterad. Är alla områden lika viktiga? Hur ska prioriteringar göras mellan insatsområdena? Det är svårt att få en överblick och det blir mycket träd, men ingen skog.

Det bör väl då sägas att Leader Dalälvarnas strategi är en udda fågel bland övriga strategier både vad gäller dess ovanligt konkreta beskrivningar av effektmål men också i att man tagit fram väldigt många insatsområden (de flesta strategier har mellan 3–4 insatsområden). Om vi återgår till Leader Spira Mare kan denna strategi betraktas som ett ganska typiskt eller ”genomsnittligt” fall i floran av utvecklingsstrategier i denna rapport. Det är ungefär så det ser ut. Övriga strategier (bortsett från Dalälvarnas utvecklingsområde) har, i jämförelse med Spira Mare, visserligen helt andra mål och lyfter fram andra insatsområden men har slående likheter när det gäller frågor kring hur interventionslogiken är uppbyggd. Även om undantag finns i respektive strategi så kan vi konstatera att förhållandevis många av målen och insatsområdena kan beskrivas som allmänna och vaga ur effektsynpunkt. Den rikhaltiga floran av urvalskriterier och indikatorer ger också strategierna en generellt sett svag effektpotential, svaga effektmål (SMARTA) och allmänt uttryckta effektvägar.

Avslutningsvis ska vi analysera hur de lokala utvecklingsstrategierna hantlar frågor om *effektorganisering och effektfinansiering*. Detta är i första hand frågor som rör analysen av projektansökningar (se avsnitt 4.4 nedan), men vi kommer att göra en översiktlig prövning om det finns formuleringar i strategierna som uppmärksammar delaspekter för hur projekten organiseras och om det i strategierna behandlas riktlinjer kring hur framtida aktiviteter inom området

är tänkta att bli finansierade. Det handlar, vad gäller organiseringen, om frågor kring i vilken grad man skrivit fram riktlinjer för projektägarnas och projektledarnas roller, resonemang om mottagare av projektresultat, krav på en särskild typ av projektorganisation (styrgrupp, referensgrupper) och liknande. Analysen av effektfinansieringen uppmärksammar i vilken utsträckning det finns formuleringar i strategierna som behandlar frågor om hur de aktiviteter som bedrivs i ett projekt kan erhålla finansiering även efter projekttidens slut.

Den generella slutsatsen är att det saknas preciseringar i strategierna kring både effektorganisering och effektfinansiering. Frågor om hur projekten *bör* organiseras (projektplanering, projektägarens och projektledarens roll, projektorganisation) behandlas i mycket liten utsträckning. Det finns naturligtvis krav på att projekten ska uppfylla vissa formella krav och ofta tillhandahålls information och mallar för hur man som projektsökande ska gå tillväga. Däremot är de mer innehållsliga aspekter på projektarbetet fåtaliga. Det finns formuleringar om att projekten ska följas upp och att denna uppföljning ska ses som ett sätt att säkerställa att genomförandet av projekten har med sig nödvändig kompetens och personella resurser och om projektet skulle byta inriktning under genomförandetiden så ska detta förankras hos LAG-kontoret osv. I strategierna finns också uttryck för att kontoret, på ett stödjande sätt, ska bevaka att effekten överensstämmer med det som finns beskrivet i projektansökan osv.

I några strategier kan vi hitta formuleringar som riktar uppmärksamhet mot att projekten bör utformas med en medvetenhet om vad som ska ske efter projekttidens slut. I några enstaka fall lyfter man fram lärande arbetssätt eller ett lärande fokus i projektet. Ett sådant exempel, som understryker långsiktigheten hämtar vi från Leader Hallands strategi (sid 49):

*Ett aktivt utbyte av information och nyvunna kunskaper mellan projektägare, projektmedarbetare, LAG och andra samverkansorganisationer skapar förutsättningar för en lärande projektorganisation och en överförbarhet till andra projekt eller verksamheter.*

Liknande tankegångar lyfts fram i Leader Mälardalens strategi (sid 30):

*I samband med att projekt beviljas, läggs också en plan för hur projektet ska kommuniceras framåt, både externt för själva projektet och i en lärandeprocess där fler får ta del av arbete och resultat.*

Det samlade intrycket är dock att strategierna inte utvecklar principer för att projektorganiseringen utformas med sikte på att åstadkomma långsiktiga effekter. Det är formella regler, uppföljning och revision som ska se till att regelverket säkras, men därutöver finns det endast i sällsynta fall principer för hur organisering är kopplad till effektskapande.

När det gäller frågor om effektfinansiering, hur man tänker sig att beviljade projekt ska kunna finansiera den igångsatta verksamheten i ett längre perspektiv bortom projekttiden, är det svårt att överhuvudtaget hitta några formuleringar. Det finns mycket i strategierna som beskriver frågor om hur respektive projekt

som sådant ska finansieras (fondfinansiering, delfinansiering från andra aktörer osv.). Intrycket av strategierna är, precis som för effektorganiseringsen, att det råder en betydande fixering vid projektets interna utvecklingsmöjligheter, men det är tydligt att man tappar bort ett externt orienterat perspektiv på hur projektens initierade verksamheter ska erhålla finansiering i ett långsiktigt perspektiv.

## Resultat – analysen av strategierna

I det följande ska vi ge några samlande slutsatser kring analysen av de lokala utvecklingsstrategierna och vi ska även summera på vilka sätt strategierna är samordnade med de nationella programmen. Vi kan inledningsvis konstatera att samtliga studerade strategier är stöpta i en likartad form. Jordbruksverket har, gällande strategiernas struktur, haft ett betydande inflytande. Detta underlättar bedömningen av strategierna (exempelvis att sätta poäng på dem) när Jordbruksverket och dess urvalskommitté ska ge tillstånd för respektive LAG-område att starta sin verksamhet. Risken med detta är att ansökande aktörer ägnar sig åt att anpassa sina strategier efter vad man tror beslutsfattarna vill se vilket åtminstone delvis kan hämma självständigheten att underifrån konstruera en egen strategi.

Det är dock värt att framhålla att strategiernas innehållsliga delar skiljer sig åt och det är tydligt att strategierna, på olika sätt, är kopplade till lokala förutsättningar i respektive leaderområde. Det kan ju också förhålla sig så att det är en fördel att arbeta inom en given struktur då huvuddelen av energin i framtagandeprocessen ägnas åt innehållsliga frågor. I vissa delar tror vi dock det vore effektstärkande om vissa av formkraven hade tonats ner. Strategiernas kommunikationsplaner är inte i alla delar formade av ett underifrånperspektiv (de flesta planer påminner starkt om varandra i både form och innehåll). Det kan också vara en nackdel ur effektsynpunkt att behandla horisontella principer och innovationsfrågor i särskilda delar i strategierna. Det riskerar att bli till en sorts formella checklistor som ska bockas av och där det framgår att strategin präglas av ett jämställdhetsperspektiv – kanske hade det varit effekt drivande om de horisontella principerna hade funnits med i strategins alla olika delar (så sker ofta också – och då blir det en dubbling). Likaså har alla strategier, lite lätt komiskt, ett specifikt kapitel som kallas *På vilket sätt är strategin innovativ?*

Vi ska nedan redovisa de viktigaste resultaten av vår analys av de 14 lokala utvecklingsstrategierna. Låt oss börja med de fyra förutsättningsskapande aspekterna på den grundläggande nivån och därefter de fem effektvariablerna på den operativa nivån.

Grundläggande nivå	Resultat
<b>Leadermetoden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategierna är väl förankrade i det lokala samhällslivet.</li> <li>• Strategierna uttrycker en aktiv och konkret vilja att använda sig av både trepartnerskap och sektorsövergripande ansatser.</li> <li>• Leadermetoden finns uttryckt som en väl etablerad och som ett verk- samt instrument för att åstadkomma effekter för landsbygdsutveckling.</li> <li>• Det är endast i få fall som det i strategierna finns konkreta och för- djupade arbetssätt (teoretiskt motiverade) hur olika delar av leader- metoden kan ge effekter för landsbygderna.</li> <li>• <u>Vår analys</u>: Det finns ett förgivettaganden att leadermetoden i sig självt är effektskapande. Är strategin byggd underifrån, med trepartnerskap och med sektorsövergripande innehåll anses det ofta som tillräckliga villkor för att skapa långsiktiga effekter – vi efterlyser här att metoden konkretiseras med hjälp av befintliga teorier och beprövade arbetssätt.</li> </ul>
<b>Horisontella principer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jämställdhetsperspektivet är oftast kopplat till grundläggande jämlik- hets-, demokrati- och rättvisekrav.</li> <li>• Undantagsvis formuleras idéer och beskrivningar av jämställdhet ur ett effektperspektiv.</li> <li>• Mål om jämställdhet, icke-diskriminering och miljö/klimatfrågor utfor- mas som tillämpning av andra, befintliga, regelverk eller policys.</li> <li>• Mål om icke-diskriminering är ofta mer konkretiserade i strategierna jämfört med jämställdhetsmål.</li> <li>• Miljö- och klimatfrågor får relativt stort utrymme i strategierna – men i likhet med mål för jämställdhet och icke-diskriminering är målen oftast (en del undantag finns) allmänna och vaga.</li> <li>• Innovationsperspektiven beskrivs vanligtvis i termer av att betona betydelsen av mötesplatser och nätverk som innovationsdrivande inom olika områden. Vanligt är att beskriva detta som brobyggande.</li> <li>• Formuleringar om innovationsperspektiven är ofta vaga och allmänt uttryckta. Likväl representerar skrivningarna ansatser som har potential att utvecklas i effektriktning.</li> </ul>
<b>Kapacitets- byggande</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategierna innehåller utförliga beskrivningar av LAG:s administration, ledning, styrelse, LAG:s roll, uppföljning osv.</li> <li>• Beskrivningar av LAG:s roll och kapacitet är uttryckta med allmänna formuleringar ur effektsynpunkt.</li> <li>• Strategierna kännetecknas av många och utförliga beskrivningar av arbetssätt som går ut på att skapa nätverk och mötesplatser – nätverk- ande är ett vanligt förekommande ord; det saknas dock konkreta och utvecklade handlingsvägar hur allt nätverkande ska användas för att skapa effekter</li> <li>• Det saknas i allt väsentligt konkreta anknytningspunkter i strategierna som lyfter in det regionala utvecklingsarbetet eller regional klimat- och miljöpolitik.</li> <li>• Kommunikationsplanerna i strategierna beskrivs utförligt i strategierna och följer Jordbruksverkets mall. Planerna är dock allmänt uttryckta och svåra att koppla till ett tydliggjort effekttänk.</li> </ul>
<b>Projektportfölj</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frågor om projektportföljens utformning ägnas ett marginellt intresse i strategierna.</li> </ul>



Operativ nivå	Resultat
<b>Effektpotential</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strategierna har en väl strukturerad och även tydliggjord interventionslogik som består av en kedja med (1) en vision, (2) övergripande mål, (3) insatsområden och (4) en handlingsplan. Kedjans olika delar är ofta utförligt framskrivna och logiskt ordnade.</li> <li>Materialet visar generellt sett på svaga värden för effektpotential (långsiktigheten för effektskapandet), effektmålen (konkretion som SMART) samt effektväg hur man tänker sig skapa effekter. Formuleringarna är i de flesta fall vaga – undantag finns i olika strategier för olika delar av de tre variablerna.</li> </ul>
<b>Effektmål</b>	
<b>Effektväg</b>	
<b>Effektorganisering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det saknas genomgående preciseringar av både effektorganisering och effektfinansiering i strategierna. I enstaka fall behandlas frågor om projektorganiseringen (projektägares och projektledares roller, styrgrupper etc.).</li> <li>Strategierna har en tydlig orientering vid projektets interna finansieringsfrågor, men saknar ett externt perspektiv för hur projektens initierade verksamheter ska erhålla finansiering i ett långsiktigt perspektiv.</li> </ul>
<b>Effektfinansiering</b>	

Avslutningsvis ska vi behandla *samordningsvärden* mellan de nationella programmen och de lokala utvecklingsstrategierna. För det första kan vi dra den viktiga slutsatsen att de nationella programmen och de lokala utvecklingsstrategierna i stora drag är väl samordnade när vi beaktar interventionslogiken i stort. Det vi däremot kan konstatera är att både program och strategier sammantaget får mycket svaga värden i vår prövning av effekttänkande för såväl de förutsättningskapande aspekterna som för de fem effektvariablerna. För det andra finns det dock ett par aspekter som vi ska lyfta fram som vi hade med oss från analysen av de nationella programmen. Det gäller följande:

1. *Om sektorsövergripande arbetssätt.* Vi kunde i de nationella programmen notera att det möjligtvis fanns en viss grad av oförenlighet och ett tydligt samordningstomrum i hur begreppet 'sektorsövergripande' behandlades. Sektorsövergripande arbetssätt betraktas i de nationella programmen på olika sätt, dvs. det kan handla om...
  - a) sektorsövergripande gällande offentlig, privat och ideell sektor
  - b) sektorsområden som politikområden (energi, miljö, kultur)
  - c) sektorer kopplade till fondsamordningen
  - d) sektorer som olika företagsbranscher

I vilken betydelse används sektorsövergripande i de lokala utvecklingsstrategierna? Materialet visar här än en gång att begreppet används på olikartade sätt både mellan olika strategier och även inom en och samma strategi. Vi menar här att den sektorsövergripande ansatsen syftar till att föra samman och integrera olika perspektiv, erfarenheter, kompetenser och arbetssätt för att lösa grundläggande utmaningar på landsbygderna. Det saknas idéer kring hur den typen av integration kan utvecklas inom exempelvis olika insatsområden som redovisas.

2. *Om storlekens betydelse.* Ett samordningsmässigt tomrum är tydligt i de nationella programmen gällande kapacitetsbyggande kopplat till hur stort ett leaderområde bör vara och vad som kan vara en lämplig nivå på LAG-gruppernas budget och även frågor knutna till det vi kallat projektportfölj. I likhet med de nationella programmen saknas det i strategierna utvecklade riktlinjer för detta. Hur ser man exempel på betydelsen av den egna projektbudgetens storlek? Hur bör en projektportfölj som främjar landsbygdeffekter utformas (projekt; med fonder, samarbets- och paraplyprojekt, LAG-ägda projekt och företagsägda projekt) och finns det anledning att prioritera mellan insatsområden eller att skapa särskilda tematiskt orienterade utlysningar av projekt?
3. *Om dimensionen mellan stad och land.* I denna del kunde vi konstatera att det främst är i ESF/ERUF-programmet som mer utförligt problematiserar styrkan i urbaniseringsprocesserna och om det finns en utvecklingspotential för landsbygden att anknyta aktiviteter till stadsutvecklingspolitik. I vilken utsträckning behandlas frågan om relationerna mellan stad och land i de lokala strategierna? Vi kan konstatera att det i flera av strategierna (5–6 av strategierna) förs återkommande och ibland utförliga resonemang om hur man kan koppla samman stad och land för en hållbar en landsbygdsutveckling. I andra fall saknas formuleringar om detta och i ytterligare några fall görs en del anknytningspunkter men då endast översiktligt. Slutsatsen är här att det finns utrymme att i högre grad än idag uppmärksamma frågan om hur man i ett LAG-område kan utnyttja relationen mellan stad och land.
4. *Om kopplingar till den regionala utvecklingspolitiken.* Även här kunde vi ovan notera ett samordningstomrum. Återigen är det främst i ESF/ERUF-programmet som det gjorts mer utvecklade kopplingar till det regionala utvecklingsarbetet som komplement till det lokala utvecklingsarbetet inom LLU. Denna fråga har vi redan besvarat och vi kunde konstatera att kopplingar till den regionala utvecklingspolitiken spelar en marginell roll i de lokala utvecklingsstrategierna.
5. *Om kulturpolitik och kreativa näringar.* En ytterligare fråga som ges mer uppmärksamhet i ESF/ERUF programmet jämfört med LBP och EHFF är kulturfrågornas betydelse. I de lokala utvecklingsstrategierna lyfter man frekvent fram betydelsen av att arbeta med kulturfrågor och kulturarv som utvecklingsfaktor. I några få av strategierna kopplas det lokala utvecklingsarbetet till EU:s program för Creative Europe. I denna del finns en potentiell möjlighet att utveckla strategierna. Det finns alltså ett starkt intresse för att använda kulturen som del i det strategiska arbetet och sannolikt finns möjligheter att konkretisera dessa ambitioner med inspiration hämtad från andra europeiska länder.
6. *Om Landsbygdsnätverkets roll.* Landsbygdsnätverket ges en förhållandevis framträdande roll i LBP, men får inte samma uppmärksamhet i de två andra nationella programmen (EHFF och ESF). I de lokala utvecklings-

strategierna görs endast i sällsynta fall anknytningar till arbetet inom Landsbygdsnätverket. Detta är ett något överraskande resultat. Landsbygdsnätverket ska ha en roll i interventionslogiken som en inspirerande och idéutvecklande kraft, inte minst för att stödja en långsiktigt hållbar utveckling i landsbygderna. Det är möjligt att LAG-grupperna utnyttjar Landsbygdsnätverket i sin verksamhet men att det inte skrivits fram något om detta i strategierna. Vi menar här att detta är en potential som borde ha gjorts. Nätverket har exempelvis bedrivit ett omfattande utvecklingsarbete (ofta med hjälp av goda exempel) inom områden som rör exempelvis jämställdhetsfrågor, integration, ungdomspolitik, besöksturism, entreprenörskap etc. Vi menar alltså att strategierna skulle kunna stärka konkretionen i effekttänket betydligt med fler kopplingar till Landsbygdsnätverkets arbete.

Vi har nu tagit oss igenom och gett en grundläggande karakteristik av effekttänket i nationella strategier och i de lokala utvecklingsstrategierna. I olika avseenden återfinns i denna framställning så långt iakttagelser som lämnar kritiska slutsatser för effekttänket i både program och strategier. Det är nu dags att ta oss ner på projektnivå och pröva effektanalysen på de 69 projekt som ingår i vårt urval.

### 5.3 Effekttänk i projektansökningar

Vi har undersökt hur effekttänkandet och interventionslogiken för långsiktiga effekter visar sig i beviljade projektansökningar inom Leader. I var och en av de 14 utvalda leaderområdena (se ovan) valdes de fem beviljade projektansökningarna med störst stödsumma ut. Dessa 70 ansökningar plockades fram av Jordbruksverket. En ströks pga för liten budget (49 000 kr, förstudie) och kvar var 69.

Metoden byggde på analysmodellens fem operativa variabler (den så kallade "Effektbarometern", se 3.2). Dessa användes för att analysera alla 69 projektansökningar. Analysen gjordes kvalitativt genom textanalys (Esaiasson m.fl. 2017) av varje ansökan med markering av analysmodellens effektdelar. Varje variabel tolkades/bedömdes i ansökningarna med en siffra för i vilken utsträckning den fanns beskriven i texten. 4 motsvarade i mycket hög utsträckning, 3 i hög utsträckning, 2 i låg utsträckning, 1 i mycket låg utsträckning och 0 inte alls. Detta gjordes för att underlätta bearbetningen, se mönster och göra jämförelser, inte för att uttrycka en exakt sanning.

För att tydliggöra skillnaden mellan resultattänkande och effekttänkande använde vi en effektkedja som innebär en nedbrytning av fig 1 (sid 7) till projektnivån.

- *Utfall* beskriver hur de som deltagit i projektaktiviteterna har påverkats av deltagandet. Utfallet inträffar direkt vid genomförandet av aktiviteten. (output)
- *Resultat* beskriver det som händer när deltagarna omsätter utfallet i handling. Det samlade resultatet inträffar i slutet av projektet (outcome). Lämpliga indikatorer är projektmålen. Projektet kan även ge oväntade resultat.
- *Effekter* beskriver hur lokalsamhället förändras av det samlade resultatet. Kortsiktiga effekter inträffar 0–2 år efter projektet. Långsiktiga effekter kommer 3–5 år efter projektet (impact). Lämpliga indikatorer är effektmålen. Resultatet kan även ge oväntade effekter.

Resultatet av de totalt 345 effektbedömningarna i de 69 projektansökningarna visar att bara en tredjedel får en hög bedömning av effektbeskrivningarna medan dubbelt så många, två tredjedelar, får en låg bedömning. Den i särklass lägsta variabeln är effektfinsiering där endast 19 procent får en hög bedömning. Mycket få projektansökningar beskriver en idé eller plan för hur verksamheten ska finansieras efter projektet. Projekt som slutar med en investering utan säkrad användning för utveckling får en låg bedömning. De variabelerna som får högre bedömning är effektpotentialen (45 procent) och organisering för effekter (42 procent). Dessa ansökningar har i högre utsträckning en tydlig beskrivning och en klar vision av vad projektet ska leda till på lång sikt. De innehåller även mottagare i form av ett lokalt partnerskap med ett starkt samarbete som kan ta emot, implementera och omsätta resultaten till effekter.

**Tabell 5.** Effektbedömning av 5 effektvariabler i 69 projektansökningar, totalt 345 bedömningar

Effektvariabel	Hög	Låg	Medeltal
Medeltal	Antal (procent)		2,5 är gränsen mellan låg och hög
Effektpotential	31 (45%)	38 (55%)	2,3
Effektmål	21 (30%)	48 (70%)	1,8
Effektväg	22 (32%)	47 (68%)	1,8
Organisering för effekter	29 (42%)	40 (58%)	2,1
Effektfinsiering	13 (19%)	56 (81%)	1,0
Summa antal	116	229	

Går vi djupare in i resultaten (se tabell 7) så kan vi se att det finns intressanta skillnader mellan olika leaderområden där några har klart högre resultat än andra. Det kan tala för att effekttänkandet i dessa LAG och leaderkontor är rikare. Men störst är skillnaden mellan olika projektansökningar. Här finns mycket stora effektskillnader även mellan projekt inom samma leaderområde. Det talar snarare för att projektägarna som lämnar in ansökan är de avgörande personerna.

Om vi tar Leader Gute på Gotland som exempel finns här ett projekt om linsodling med högsta bedömning på alla effektvariabler. Samtidigt finns ett annat projekt om flundraförvaltning där alla effektvariabler får låga bedömningar. Nedan följer som exempel en jämförelse mellan deras ansökningar utifrån våra

effektvariabler på den operativa nivån. Även om sammanhangen ibland saknas, visar exemplen på mönster och intressanta skillnader i projektansökningarna, som säger något viktigt om effekttänkande och effektplanering i Leader.

Tabell 6. Exempel på effektbedömning i två Leader Gute projekt

	Linsodling	Flundraförvaltning
<b>Effekt-potential</b>	...kan många lantbrukare lägga in odling av linser i sin växtföljd och på sikt få en lönsam gröda för avsalu. I förlängningen blir projektet även till nytta för restauranger och livsmedelsförädlare som vill göra innovativa rätter och ta fram nya livsmedelsprodukter till marknaden. Kan vi få igång en gotländsk odling kan det bli grunden för en ny lönsam gröda och i förlängningen en förädlingsindustri som bygger på grödan. På längre sikt kommer öns restauranger att kunna erbjuda gotlandsodlade linser i sina rätter. På längre sikt kan en förädling av linserna komma igång på Gotland.	I ett längre perspektiv syftar projektet till att möjliggöra någon typ av certifiering av fisket på flundra runt Gotland genom att beståndsutvecklingen övervakas, dvs kunna marknadsföras som hållbart fiskad "Gotlandsflundra"...bidrar till ett långsiktigt hållbart nyttjande av resursen vilket gynnar brukargrupperna, primärt det småskaliga kustfisket, samt Länsstyrelsens (även Havs och vattenmyndigheten) arbete med resursen fisk med betydelse för licensgivning och bedömning av utvecklingspotential.
<b>Effekt mål</b>	Mätbara mål på längre sikt säg, 3–5 år: Odlingen av linser kommer att ha ökat från mindre än 2 hektar till minst 200 hektar. Gotlandsodlade linser ska ha tagit minst 5 procent av linsmarknaden i Sverige räknat på 2015 års nivå dvs ca 150 ton linser.	Ett beståndsövervakningsprogram implementeras så att beståndsutvecklingen kan följas och att förvaltningen kan bygga på vetenskaplig grund och möjliggöra ett långsiktigt hållbart nyttjande av resursen flundra. Genom ett samarbete mellan brukare, Länsstyrelsen och forskning är förhoppningen att erhållna resultat kan förstås och accepteras av alla parter.
<b>Effektväg</b>	Inköpt sorteringsmaskin sköts av GGC AB och tillhandahålls till odlare. Resultat sprids via hemsidor, sociala medier, möten, tidningar, LRF, naturbruksutbildningar, vandringar, seminarier. Genom försök och demoodlingar på Gotland så kan odlare, livsmedelsutvecklare och växtodlingsrådgivare, skaffa sig och öka sin kunskap och förståelse för produkten vilket säkerställer långsiktighet samt innovativa idéer för både odling/förädling.	En vetenskaplig artikel. Ökad kunskap om faktorer som påverkar rekrytering och därmed beståndsutvecklingen av flundra möjliggör en hållbar förvaltning och bibehållande av den biologiska mångfalden.
<b>Effektorga-nisering</b>	Gotland Grönt Centrum AB är projektägare. Projektet leds av Hushållningssällskapet. Gotlands ekologiska odlare hjälper till. Mickelgårds Lantbruk AB i När samt Nordisk råvara deltar i styrgruppen. Samarbete med LRF, Vuxenskolan och SLU Alnarp.	Samarbete kommer att ske med Kustlaboratoriet, SLU som förutom att ha kompetens inom beståndsövervakning kommer att ansvara för åldersläsningen av fisk i samband med provfiske. DHI (Danskt hydrologiskt institut i Stockholm) kommer att genomföra undersökningen av spridning av larver till uppväxtområden.

### Effektfinansiering

Om man räknar vad en KRAV odlad grön lins har för marknadsvärde idag så skulle det vara ett marknadsvärde på dessa linser på klart över tio miljoner årligen. Inköpt sorteringsmaskin sköts av GGC AB och tillhandahålls till odlare mot en mindre ersättning för att täcka lagringsyta för utrustning, tid för in- och utlämning samt reparationer och underhåll av sorteringsutrustning. Vid det sista seminariet år 3 presenteras för deltagande odlare möjligheten att bilda en ek. förening för att driva och utveckla verksamheten vidare.

Gotlands odlare ska ha fått mer kunskap om vilken avkastning man kan räkna med att börja odla linser och framtagande av en ekonomisk kalkyl.

Förhoppningen är att beståndsövervakningsprogrammet permanentas och ingå i den nationella övervakningen av resursen av fisk, alternativt i Länsstyrelsens regi.

Tabell 7 visar bedömningen av alla 345 effektvariablerna i de 69 projektansökningarna. Viktigt att påpeka är att alla projektansökningar planerar att göra goda saker och leverera bra projektresultat. Det har vi inte bedömt. Vi har läst ansökningarna med effektglasögon och gjort bedömningen på den tolkningen av texten. Det kan även vara så att ett projekt med låga effektpoäng i praktiken ger höga effekter, det vet vi inte. Det finns utvärderingsexempel på projekt som gett oväntade effekter och oplanerade projekt som gett stora effekter. Men vi menar att förutsättningarna för att ett projekt ska ge effekter, ökar med ett medvetet effekttänkande och en kunskapsbaserad effektplanering.

Effektpotentialen varierar stort mellan projekt inom samma leaderområde. En del är visionära och vill förändra världen medan andra är praktiska och nöjer sig med att inrätta en fysisk mötesplats. Det är i sig ett positivt resultat men ingen beskrivning av en långsiktig utvecklingseffekt.

Realistiska och mätbara effektmål finns bara i låg grad. En genomtänkt målbild slutar ofta vid projektets slut. Flera projektbeskrivningar målar upp positiva mervärden på framförallt individnivån. Exempelvis inspiration, kunskap, erfarenheter, trygghet, stolthet, trivsel, engagemang, framtidstro, attraktivitet. Dessa är positiva men inte tillräckliga förutsättningar för lokala utvecklings-effekter. De skulle kunna leda dit, men det är inte givet. De riskerar att stanna vid positiva känslor för de personer som berörs, utan att leda vidare till organisationsförändringar och mätbara samhällseffekter.

Effektvägen är sällan utvecklad och avståndet mellan resultatmålen vid projektets slut och det långsiktiga syftet är många gånger mycket långt. Vanligt är att uttrycka fromma förhoppningar om att man tror, vill, önskar och är övertygad om att resultaten ska leda till långsiktiga effekter. Planer på externt lärande för att få mottagarorganisationer att överta och omsätta värdefulla resultat till effekter, är sällsynta.

Effektorganiseringen är generellt svag, även om det finns goda exempel. De flesta projekt saknar en projektägare med ett tydligt effektansvar. Vanligt är att

projektägaren är samma person som projektledaren som har fullt fokus på att nå projektmålen.

I stort sett alla projektbeskrivningar saknar eller har i mycket låg grad en idé och plan för hur resultaten långsiktigt ska kunna finansieras efter projektet. Någon tänker söka nya projektmedel och på så sätt fortsätta med en bidragsfinansierad temporär verksamhet. Tids- och finansieringshorisonten slutar ofta vid projektets slutdatum. En tanke och plan för vad som ska hända efter projektresultaten är levererade och rapporterade, saknas. Projektifieringen (Fred, 2018) blir ett självändamål och hindrar effekttänkandet.

**Tabell 7.** Analys av effektvariabler i projektansökningar

NUTS 2 område	Poten- tial	Mål	Väg	Organi- sering	Finan- siering	Summa	Stöd (mkr)	Summa Hög	Summa Låg
Län Leaderområde (antal fonder) Projekt									
<b>Östra Mellansverige</b>									
<b>Södermanlands län</b>									
<b>Leader Södermanland (3) (OBS! endast 4 projekt)</b>	9	3	4	7	4	27		4	16
Skebo i hjärtat av Sörmland	1	0	1	1	0	3	0,4	0	5
Service & Liv på landet!	4	1	1	2	1	9	2,4	1	4
Hässelbymuseet steg 2	1	1	1	1	0	4	0,4	0	5
Idécentrum Kafjärden	3	1	1	3	3	11	0,6	3	2
<b>Örebro län</b>									
<b>Leader Mälardalen (3)</b>	15	13	11	13	10	62		15	10
Samverkanspråmen Albert.	4	3	3	4	4	18	2,5	5	0
Ung i Mälardalen	2	2	1	1	0	6	2,1	0	5
Skokloster 4H	4	3	3	4	3	17	1,3	5	0
Matlådeprojektet	3	3	3	3	3	15	1,3	5	0
Mobilisering 2.0 – Klimat, energi och miljö	2	2	1	1	0	6	1,1	0	5
<b>Småland med öarna</b>									
<b>Kronobergs län</b>									
<b>Leader Linné (3)</b>	11	9	11	9	5	45		7	18
Vislanda aktivitetspark	1	1	1	1	1	5	1,7	0	5
Nationalparksdestination Åsnen	4	4	3	4	3	18	3,2	5	0
IM, Start up Hub	2	2	3	2	1	10	1,7	1	4
Unga för Landsbygden	2	1	3	1	0	7	1,7	1	4
Kultur i Tagaborg	2	1	1	1	0	5	1,3	0	5
<b>Gotlands län</b>									
<b>Leader Gute (4)</b>	9	9	9	12	6	45		8	17
Effektiva ägarskiften på Gotland	2	2	1	3	2	10	1,4	1	4
Linsodling på Gotland	4	4	4	4	4	20	0,7	5	0
Hållbar förvaltning av flundra	1	0	0	0	0	1	0,7	0	5
Friskvård på Gotland	1	2	3	2	0	8	0,6	1	4
Lönsam skogsskötsel	1	1	1	3	0	6	0,7	1	4

NUTS 2 område									
Län Leaderområde (antal fonder) Projekt	Poten- tial	Mål	Väg	Organi- sering	Finan- siering	Summa	Stöd (mkr)	Summa Hög	Summa Låg
<b>Skåne län</b>									
<b>Leader Sydöstra Skåne (4)</b>	8	5	10	5	5	36		7	18
Innovationscenter för landsbygden	4	3	4	3	3	17	3,5	5	0
Från SFI till arbete	0	0	1	0	0	1	2,4	0	5
Yalla Sjöbo – inkluderande arbetsplats	2	1	1	1	0	5	2,2	0	5
Marinpedagogisk verksamhet i Ystad	1	1	3	3	2	10	1,6	2	3
Österlens sköna vattendrag	1	0	1	1	0	3	1,5	0	5
<b>Leader Nordöstra Skåne Ess</b>	11	7	8	8	3	37		5	20
Klubb Sonya	1	1	1	1	0	4	0,9	0	5
Mötesplats Balsby	2	0	1	0	1	4	0,	0	5
Tusen röster	2	1	1	3	0	7	0,8	1	4
Reportrar	2	2	3	1	2	10	1,0	1	4
Sliperiet Gylsboda	4	3	2	3	0	12	1,1	3	2
<b>Västsverige</b>									
<b>Hallands län</b>									
<b>LLU Halland (4)</b>	13	8	14	11	7	53		11	14
Ung i Halland – Landsbygdsfond	2	1	3	2	1	9	3	1	4
Crowdfunding Halland	4	1	3	2	1	11	2	2	3
Åkulla Express	3	3	4	3	3	16	1,5	5	0
Åsa Kustpromenad	1	1	1	1	0	4	1,5	0	5
Broa Över-projektet Hylte kommun	3	2	3	3	2	13	1,5	3	2
<b>Västra Götalands län</b>									
<b>Leader Bohus/Gränsbygd (4)</b>	12	11	7	12	2	44		9	16
Himla	3	1	1	2	1	8	1,3	1	4
Destination Skaftö	3	4	1	4	0	12	1,7	3	2
En digital funktionell region	2	1	1	0	0	4	1,5	0	5
Biking Strömstad	1	1	1	3	1	7	1,3	1	4
Företagsarena Lysekil	3	4	3	3	0	13	1,3	4	1
<b>Norra Mellansverige</b>									
<b>Värmlands län</b>									
<b>Växtlust Värmland (3)</b>	11	12	8	9	5	45		7	18
Fiskeresurs i Eda	3	4	1	2	3	13	2,1	3	2
Äppet i Centrum	3	4	3	3	2	15	1,6	4	1
Företagsamma Säffle	2	2	1	2	0	7	1,6	0	5
Sågudden, nav för attraktiva mötesplatser	2	1	2	1	0	6	1	0	5
Kulturpoolen	1	1	1	1	0	4	1	0	5



NUTS 2 område									
Län Leaderområde (antal fonder) Projekt	Poten- tial	Mål	Väg	Organi- sering	Finan- siering	Summa	Stöd (mkr)	Summa Hög	Summa Låg
<b>Dalarnas län</b>									
<b>Leader Dalälvarna (3)</b>	9	12	7	8	4	40		9	16
BUS i biosfären	1	1	1	1	0	4	3,9	0	5
Ung i Nedre Dalälven	1	1	1	1	0	4	2,6	0	5
Gnista för Glöd	3	3	1	3	0	10	2,1	3	2
Adrenalin & Romantik	3	3	3	3	4	16	2	5	0
Förstudie turistprojekt	1	4	1	0	0	6	1,5	1	4
<b>Mellersta Norrland</b>									
<b>Västernorrlands län</b>									
<b>Leaderområde Mittland Plus (4)</b>	11	7	4	9	1	32		4	21
Naturbussen – mobila fritidsgården	1	1	1	1	0	4	2,6	0	5
Upprustning Bräcke Centrum	2	1	1	1	0	5	1,6	0	5
Ett färgstarkt Färja	3	2	1	2	1	9	1,4	1	4
Brattbytorpets aktivitetshus	3	3	1	2	0	9	1,4	2	3
Förvaltning av lax och öring i Moälven	2	0	0	3	0	5	13	1	4
<b>Jämtlands län</b>									
<b>Leader Sjö, Skog och Fjäll (3)</b>	18	13	9	13	4	57		12	13
Grönt Center i Ås	4	2	2	3	0	11	3,8	2	3
Draghunds-VM Sveg 2018	4	2	1	2	0	9	2,1	1	4
Kultur och konst ger näring och liv	3	3	3	4	2	15	1,5	4	1
ÅRE – En cykeldestination i världsklass	4	3	2	3	2	14	1,5	3	2
Paketering och marknadsföring i Storsjö/Ljungdalen	3	3	1	1	0	8	1,4	2	3
<b>Övre Norrland</b>									
<b>Norrbottens län</b>									
<b>Spira Mare (3)</b>	16	8	11	12	6	53		11	14
Solanderleden utvecklar landsbygden	3	1	1	2	0	7	1,6	1	4
Södra älvdalen – Rutt 616	3	2	3	3	3	14	1,5	4	1
Resurscentrat Kreativa byar i samverkan	3	3	2	2	2	12	1,5	2	3
Stad och land – utvecklar lokalt företagande i Råneå	4	1	3	2	0	10	1,4	2	3
Solanderleden från kust till kust	3	1	2	3	1	10	1	2	3
<b>Västerbottens län</b>									
<b>Lappland 2020 (3)</b>	9	9	8	12	6	44		5	20
Lappland Pike	2	2	3	3	1	11	2	2	3
Storumans kommuns Fotoarkiv	1	1	1	2	1	6	1,6	0	5
Etablering Samiskt centrum i Tärnaby	2	1	2	3	3	11	1,3	1	4
Get out, Gargnäs/Råstrands	2	2	1	1	0	6	0,8	0	5
Bärens Hus, ett kulturellt perspektiv	2	3	1	3	1	10	0,6	2	3
<b>Summa (max 276)</b>	<b>162</b>	<b>126</b>	<b>121</b>	<b>143</b>	<b>68</b>				

## 6 Slutsatser

Vi har i denna delrapport analyserat interventionslogiken för Leader på tre nivåer; (1) nationell nivå och tre övergripande program kopplade till de s.k. ESI-fonderna, (2) LAG-nivå i ett urval av lokala utvecklingsstrategier samt (3) på projektnivå i en analys av 69 projektansökningar. I detta avslutande kapitel ska vi summera studiens resultat och dessutom lämna några kortfattat formulerade förslag på förbättringar i syfte att stärka det vi kallat för effekttänk i interventionslogiken. Rapporten har sökt svar på följande huvudfråga: *På vilket sätt är Leader, som samlad åtgärd, tänkt att ge effekter under innevarande programperiod?* Vi har därefter i olika delavsnitt i kapitel 4 analyserat hur man i interventionslogiken formulerat hur den är tänkt att ge långsiktiga effekter...

...i de tre ESI-fondernas program,

...i 14 lokala utvecklingsstrategier samt

...i 69 projektansökningar.

Vi har även prövat frågan om interventionslogikens synsätt på långsiktiga effekter är i överensstämmelse med eller är samordnad mellan ESI-fondernas program samt mellan dessa program och de lokala utvecklingsstrategierna. Avslutningsvis har vi gjort ett försök att värdera styrkan i effekttänk i program, strategier och projektansökningar. Vi ska nedan summera studien i delavsnittet kallat *Hur är Leader tänkt att leda till effekter?* Avslutningsvis följer ett avsnitt med *Förbättringsförslag*. Vi vill påminna om att detta inte är en slutrapport utan den första delrapporten av fyra. Analysmodellen, slutsatserna och förbättringsförslagen ingår i en större kunskapsmassa som utvecklas i takt med kommande undersökningar och delrapporter.

### 6.1 Hur är Leader tänkt att leda till effekter?

Om vi gör en punktvis sammanfattning av våra iakttagelser rörande interventionslogiken för *de nationella programmen* (och dess del som behandlar Leader) har vi kunnat notera följande:

1. I LBP kunde principerna bakom leadermetoden ha betonats tydligare som riktmärke för hur LAG-grupperna ska utveckla sina strategier. Vad finns det för sätt att tänka kring underifrånperspektiv, sektorsövergripande och i trepartnerskap? I EHFF och i ESF/ERUF-programmen är leadermetoden beskriven på ett liknande, allmänt, sätt.
2. Begreppet sektorsövergripande är inte definierat i något av de tre programmen. Vad menas egentligen, mer konkret, med att arbeta sektorsövergripande?

3. Kännetecknande för formuleringarna om de horisontella målen för jämställdhet och icke-diskriminering är i samtliga program vaga och allmänna ur ett effektperspektiv. Vilka utgångspunkter finns för att arbeta med jämställdhet och icke-diskriminering också ska leda till långsiktigt hållbara effekter?
4. LBP kunde ha utvecklat principer för hur pass stort ett Leader-område bör vara. Är det en rimlig avvägning att hålla sig med 48 leaderområden? Är det önskvärt med färre? Med fler? På vilket sätt är LAG-gruppens effektmöjligheter kopplade till dess budgetstorlek?
5. I programmen betonas betydelsen av att bygga olika typer av nätverk för aktörerna i leaderarbetet, att ha en stark administrativ funktion för LAG och att arbeta med tydliga kommunikationsformer. Den typen av förutsättningsskapande aspekter hade på olika sätt kunnat ha konkretiserats för att ytterligare betona arbetets effektinriktning.
6. LBP och EHFF beskriver kopplingar till det regionala utvecklingsarbetet och till regionala miljö- och limatmål som viktiga komplement i leaderarbetet, men är även i denna del vagt framskrivet. ESF-ERUF-programmet har i denna del beskrivit relationerna mellan dessa politikområden mer utförligt. Exempelvis har man i ESF/ERUF-programmet gjort tydligare beskrivningar betydelsen av att koppla samman land och stad i det strategiska tänkandet för leaderarbetet.
7. LBP beskriver olika typer av projekt för LEADER (enskilda projekt, paraplyprojekt, företagsägda, samarbetsprojekt). Det saknas utgångspunkter i alla tre program för vad som kan utgöra en välavvägd projektportfölj för ett lagområde. Vad finns det för principer och erfarenheter kring arbete med olika typer av projekt (typ, sektor, storlek etc.)?
8. Överlag innehåller de tre programmen fåtaliga utgångspunkter och principer för frågor kopplade till hur man bör organisera projekt och skapa förutsättningar för en långsiktigt orienterad finansiering av de aktiviteter som initierats i projektverksamheten.

De viktigaste iakttagelser rörande analysen av *lokala utvecklingsstrategier* kan summeras enligt nedan:

9. De lokala utvecklingsstrategierna synes väl orienterade mot det vi kallar kapacitetsbyggande – samarbetsfora, nätverk, arbetssätt för LAG-gruppens kansli osv. Formuleringarna saknar dock ofta (undantag finns) konkretion i bemärkelsen av att hitta utvecklingsmodeller eller teoretiska anknytningspunkter som kan skapa ytterligare effektkraft i att utnyttja resurser i ett underifrånperspektiv eller att arbeta i nätverksform.
10. Generellt är förbindelse-länkarna med det regionala utvecklingsarbetet svagt utvecklade. Landsbygds politik genom Leader och utvecklings politik i regionen framstår som de två skilda policysystem.

11. Vaga formuleringar i LUS kring jämställdhet och icke-diskriminering. Ambitionerna knyts (vällovligt) till allmänna principer om jämlikhet, rättvisa och demokrati men ofta saknas formuleringar som kan klargöra potentialen för effekter.
12. Mycket svaga strategiska överväganden om hur LAG:s projektportfölj bör utformas. Hur stor del ska vara LAG-drivna, hur stor del ska drivas av projektägare från privat näringsliv? Hur ta vara på potentialen att få in andra ESI-fonders projekt i sammanhanget?
13. Överlag innehåller strategierna endast undantagsvis formuleringar om hur man bör organisera projekt och skapa förutsättningar för en långsiktigt orienterad finansiering av de aktiviteter som initierats i projekten.

Avslutningsvis kan vi sammanfatta våra iakttagelser rörande analysen av *projektansökningar* enligt följande:

14. Effektpotentialen varierar stort mellan projekt inom samma leaderområde.
15. Realistiska och mätbara effektmål finns bara i låg grad. En genomtänkt målbild slutar ofta vid projektets slut. Flera projektbeskrivningar målar upp positiva mervärden på framförallt individnivån.
16. Effektvägen är sällan utvecklad och avståndet mellan resultatmålen vid projektets slut och det långsiktiga syftet är många gånger mycket långt. Planer på hur man ska komma dit är sällsynta.
17. Effektorganiseringen är generellt svag, även om det finns goda exempel. De flesta projekt saknar en projektägare med ett tydligt effektansvar och en mottagarorganisation som ska ta över verksamheten.
18. I stort sett alla projektbeskrivningar saknar eller har i mycket låg grad en idé och plan för hur resultaten långsiktigt ska kunna finansieras efter projektet.
19. Olika effektpoäng väcker frågor om LAG-gruppernas strategi och projektprioriteringar. Vilka projektidéer och insatsansökningar är viktigast att stödja och finansiera för att få ut mesta möjliga lokala utveckling?

För den avslutande analysfrågan om överrensstämmelsen mellan nivåerna kan vi dra följande slutsatser (som en sammanfattning av helhetsbilden av interventionslogikerna för leaderåtgärderna):

20. Interventionslogiken för kortsiktiga/temporära projektresultat är stark både inom och mellan central programnivå och lokal strateginivå.
21. Effekttänkandet och interventionslogiken för långsiktiga effekter är mycket svag i de centrala programtexterna.
22. Effekttänkandet och interventionslogiken är även mycket svag i de lokala strategierna.

23. Effekttänkandet och interventionslogiken är bättre men fortfarande svag i projektansökningarna.
24. Överensstämmelsen mellan program och strategitexter är god fast på ett negativt sätt. Bägge är mycket svaga på effekttänkande och interventionslogik.
25. Överensstämmelsen mellan program/strategitexter och hur projekt är tänkta att leda till effekter är sämre fast på ett positivt sätt. En tredjedel av projektansökningarna har ett starkt effekttänkande.

I vår analys av effekttänket i projektansökningar har vi kunnat konstatera en mycket stor variation mellan hur man i ansökan väger in och skriver fram olika effektvariabler. Generellt sett visar vår analys på att projektansökningarna skulle kunna göras betydligt mer effektorienterade. Intressant är dock att ansökningarna i flera avseenden representerar starkare effektinriktning jämfört med både de nationella programmen och de lokala utvecklingsstrategiernas. Medan program och strategier endast undantagsvis behandlar exempelvis frågor om effektorganisering och effektfinsiering är denna typ av överväganden mer framträdande i projektansökningarna. I jämförelse med program- och strategitexterna visar därmed projektägare på lokal nivå en högre grad av medvetenhet om behov av att utveckla idéer och arbetsmetoder för en effektdrivande projektorganisering och för finansiering av aktiviteter när väl projektet avslutats.

Detta kan tyckas överraskande då strategier i stora organisationer vanligtvis är starkare skrivna högre upp i hierarkiska strukturer. Nu är Leader en verksamhet som vill vara präglad av ett underifrånperspektiv vilket kan förklara varför det blir ett något bättre effekttänkande på projektnivå där det finns samhälls-entreprenörer och lokala organisationer som drivs av att göra långsiktigt hållbar nytta. Men det finns ändå en klar majoritet av projektansökningarna som har ett svagt effekttänkande så förbättringspotentialen är stor även här. På central programnivå och lokal strateginivå är förbättringspotentialen mycket stor. Här finns mycket att göra för att utveckla effekttänkandet och interventionslogiken för långsiktiga effekter. Vi har några förslag.

## 6.2 Förbättringsförslag

Slutsatsen av denna rapport är att det finns ett betydande utrymme för att stärka effekttänket i hela interventionslogiken för Leader. Det är ingen tvekan om att det i de studerade dokumenten, från nationella program ner till enskilda projektansökningar, finns många ambitioner och ett tydligt engagemang för att bidra till utveckling av Sveriges landsbygder. Den här rapporten ska absolut inte ses som en kritik eller ett ifrågasättande av leadermetodens existens. Vår ambition är att lyfta fram behovet av att ytterligare stärka effekttänkandet och effektdrivet i Leader. Leadermetoden har blivit en etablerad del i europeisk landsbygdpolitik och kommer förmodligen att konsolidera sin ställning framöver mot bakgrund av tendenser till fortsatt expansion i storstadsområden och fort-

satta strukturella svårigheter för lands- och glesbygderna runt om i Europa. Det finns dock alltid en fara att arbeta i ett etablerat policyfält och vi har på flera ställen i denna rapport pekat på att det finns inslag i Leaders interventionslogik – exempelvis formuleringar om betydelsen underifrånperspektiv och nätverkande – som tenderar att skrivas fram som policyvärden som är effektskapande i sig själva. Kan vi bara samla lokala aktörer för att skapa nya mötesplatser eller att lyfta in jämställdhetsmål i program och strategier är detta en garant för att nå positiva effekter.

Det finns, som vi visat i denna rapport, goda exempel på hur olika LAG-grupper utvecklat exempelvis nätverkande i en sammanhållen och konkret baserad utvecklingsidé för att nå effekter i specifika sektorer eller i särskilt utpekade geografiska områden. Vår slutsats är dock att den typen av genomarbetade och konkreta idéer skulle kunna utvecklas i hela interventionslogiken. Alltför ofta stannar program och strategier i mycket allmänna och vagt uttryckta effektmål och effektvägar. Avslutningsvis ska vi lämna några preliminärt formulerade förbättringsförslag. Förslagen är baserade på analysen av våra resultat samt med stöd i forskning och beprövade erfarenheter. Att skapa effekter är ingen quick-fix, det finns inget givet recept för hur det ska gå till och det finns många utmaningar längs vägen, men det finns mycket som talar för att ett medvetet effekttänkande, en kunskapsbaserad effektplanering, en effektdrivande strategi som genomsyrar verksamheten och en stark interventionslogik i Leader-arbetet, också kommer att bidra till mer långsiktiga effekter.

Förslagen är sorterade på våra tre analysnivåer som sammantaget syftar till att stärka interventionslogiken i hela verksamheten.

### **På central programnivå**

- a. Det finns anledning att göra landsbygdsprogrammet mer användarvänligt för att kunna inspirera till handling. Detta gäller i all synnerhet avsnitten i programmet som behandlar Leader.
- b. Överväg att ta fram *en* samlande (istället för flera olika) strategitext för samtliga ESI-fonders arbete med Leader.
- c. Överväg eller utred förutsättningarna för att inför nästa programperiod lyfta frågan om hur många leaderområden det bör finnas i Sverige. Ska man ha många och små eller färre som får en större budget att arbeta med? Denna slutsats bör också leda till en förnyad diskussion om hur stor budget, i förhållande till andra delar i LBP, som i framtidens ska avsättas för Leader.
- d. Lagg fast en princip om att LAG-grupperna skriver fram idéer för hur man avser att konstruera ett sammanvägt innehåll för användning av olika projekttyper (paraplyprojekt, företagsprojekt, samverkansprojekt, LAG-ägda); att bygga en projektportfölj för landsbygdseffekter.

- e. Precisera på vilka sätt Leader bör integreras med det regionala utvecklingsarbetet.
- f. Programtexterna bör innehålla utvecklade idéer kring organisering av projekt för ökat ansvar för aktiviteternas långsiktighet liksom behov av att lyfta fram frågan om att kunna finansiera de under projekttiden initierade verksamheterna även efter projekttidens slut.

### **På lokal strateginivå**

- g. Visa på förmåga att ständigt erövra principer, metodik och aktiviteter kopplade till leadermetodens grundfilosofi. Försök att konsekvent placera mål och insatsområden med en tydliggjord koppling till leadermetoden.
- h. Introducera och ta fram kriterier för vad som avses med långsiktigt hållbara effekter för landsbygdsutveckling i det aktuella LAG-området.
- i. Utveckla en samlad idé kring LAG-gruppens projektportfölj (se ovan).
- j. Utveckla konkreta kopplingar, synliggjorda i exempelvis urvalsprinciper för projektansökningar, till det regionala utvecklingsarbetet som bedrivs i berörd region.
- k. Utveckla modeller och arbetssätt som adresserar effektkedjan i leaderarbetet; att skapa effektkraft i hela processen med en tydlig och inspirerande effektpotential som är knuten till beskrivningar av effektmål och effektvägar.
- l. Det bör i strategierna synas på vilka sätt projekten bör organiseras för att stärka ett tydligt effekttänk och hur man tänker sig att finansiera verksamheter bortom projekttidens slut.

### **På projektnivå**

- m. Efterfråga effektvariabler i utlysningstexter, projektansökningsmallar, rapportmallar med mera (Jordbruksverket och leaderområden)
- n. Utbilda leaderkontoren och LAG i effekttänkande och effektdrivande verksamhet (Jordbruksverket)
- o. Organisera tidiga workshops med projektägare i ansökningsfasen som stöd i effekttänkande och effektdrivande projekt (leaderområden)
- p. Utbilda projektägarna i affärsmodeller och finansiering, typ Business Model Canvas (leaderområden)
- q. Använd effektvariablerna (effektbarometern) i den interna poängbedömningen och beslut om projektmedel (LAG), samt i uppföljning och coaching av projekten (leaderområden)

## 7 Diskussion

Hur ska vi nu se på våra slutsatser tillförlitlighet, relevans och generaliserbarhet? Utvärderingsprojektet utnyttjar så här långt främst en idéanalys av programtexter, strategidokument och projektdokumentation. I huvudsak utnyttjas därmed kvalitativt orienterade metoder även om avsikten också är att koda och på ett översiktligt sätt dokumentera data om projekt på ett kvantitativt sätt. Utvärderingsarbetet genomförs också i ett kontinuerligt utbyte med flera berörda aktörer inom Leader (LAG, leaderkontor, projektägare, projektledare, Landsbygdsnätverket, utvärderingssekretariatet, rådgivande forskargruppen).

Projektets metod är svår att koppla till frågor om undersökningens validitet respektive reliabilitet. Utvärderingsarbetet innefattar en metodologisk ansats som skulle kunna betecknas som indikativ, explorativ och försöksorienterad. Ambitionen är inte att ge svar på utvärderingsfrågorna utifrån någon sorts kausalteori, dvs. att kunna visa att de framtagna slutsatserna om olika effekter kan kopplas till ett kontrafaktiskt antagande, som i påståenden om att uppkomna effekter inte hade uppstått om inte leaderaktiviteten initierats osv.

Pålitligheten i våra slutsatser följer delvis av att vi använt oss av de officiella texterna; programskrivningarna, de lokala strategierna och de beviljade projektansökningarna. Pålitligheten handlar även om vår analysmodell. Då vi inte funnit en lämplig befintlig vetenskaplig modell har vi utvecklat en egen som är delvis baserad på tidigare forskning, delvis på egen erfarenhet och kompetens. Vi ser den som så tillförlitlig vi kan åstadkomma inom ramen för detta projekt. Vår förståelse och vårt urval har vi redogjort för. Likaså bakgrunden och underlaget till vår analysmodell.

Giltigheten följer av urvalet. Vi har läst alla programtexter, inget urval där. Vårt urval av leaderområden är i stort sett väl spritt på landets län. Att vi valt ekonomiskt stora områden med flera fonder utesluter små med få fonder, men vi ser ingen anledning att våra slutsatser har påverkats på något avgörande sätt. Istället menar vi att giltigheten ökar just för att Leader går mot flerfundsområden och för att de leaderområden med större ekonomi har mer resurser att nå effekter.

Generaliserbarheten gäller frågan om slutsatserna är överförbara och allmänt tillämpbara på program, strategier och ansökningar i Leader. Vi menar det. Mönstren vi funnit pekar åt liknande håll. Avvikelser finns men den generella slutsatsen är liknande. Leader kan utveckla sitt effekttänkande och arbeta mer effektdrivande.



# Referenser

- Aagard Thuesen, A. Is LEADER Elitist or Inclusive? Composition of Danish LAG Boards in the 2007–2013 Rural Development and Fisheries Programmes. *Sociologia Ruralis*, Vol 50, Number 1, January 2010.
- Brulin, G. & Svensson, L. (2011). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Brulin, G. & Svensson, L. (2012). *Managing sustainable development programmes: a learning approach to change*. Farnham: Gower.
- Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J. and Maye, D. (2016): The Leader program 2007–2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies* 23 (1), 56–68.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Towns, Ann E. & Wängnerud, Lena (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upp-lagan Stockholm: Wolters Kluwer
- European Communities (2006). *The Leader Approach: a basic guide*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Forssell, R., Fred, M. & Hall, P. (2013). Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie av Malmö stads projektverksamheter, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17 (2).
- Fred, M. (2018). *Projectification: The Trojan horse of local government*. Doctoral thesis. Malmö.
- Gunnarsdotter, Y., Hansen, K., Stiernström, A. & Waldenström, C. (2016). *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 – Delrapport III: Utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling*. Jordbruksverket. Utvärderingsrapport 2016:4.
- Halvtidsutvärdering, Axel 4. 2010. *Axel 4 – utvärdering av Leader*. November 2010. Sveriges lantbruksuniversitet. NL-fakulteten och Institutionen för ekonomi.
- High, C. & Nemes, G. (2007). Social learning in LEADER: exogenous, endogenous and hybrid evaluation in rural development. *Sociologia Ruralis*, 47 (2):104–119.
- Hodgson, D, Fred, M, Bailey, S. & Hall, P. (2019). *The Projectification of the Public Sector*. New York, Routledge.
- Johansson, J, Holmqvist, M, Jonasson, M, Mattsson, M, Weisner, S & Ulvenblad PO (2016). *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 – Delrapport IV: Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling. Utvärdering av programmets samlade effekter*. Jordbruksverket. Utvärderingsrapport 2016:5.
- Kováč, I. and Kučerová, E. (2006). The project class in Central Europe: the Czech and Hungarian cases. *Sociologia ruralis*, 46 (1): 3–21.
- Kováč, I. and Kučerová, E. (2009). The social context of project proliferation – the rise of a project class. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11 (3): 203–221.
- Larsson, L., & Waldenström, C. 2012. Leader as a means for strengthening rural development capacity: from output production to the embedding of outcomes. In: Sjöblom, S., Andersson, K., Marsden, T. & Skerratt, S. (Eds) *Sustainability and Short-term Policies: Improving Governance in Spatial Policy Interventions*. Farnham: Ashgate
- Lukesch, R. (2018). Keynote paper by Robert Lukesch at Leader Reloaded: The ELARD conference on the heartbeat of the LEADER Community.

- Lukic, A. & Obad, O. (2016). New Actors in Rural Development – The LEADER Approach and Projectification in Rural Croatia. In *Sociologija i prostor*, 54, 204 (1): 71–90
- Moseley, Malcolm J. (2003). *Rural development: principles and practice*. London: SAGE
- Packendorff, J. and Lindgren, M. (2014). Projectification and its Consequences: Narrow and Broad Conceptualisations. *South African Journal of Economic & Management Sciences*, 17 (1): 7–21.
- Peters, B. G. (2015) *Pursuing Horizontal Management*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up-government: a survey. *Political Studies Review*, 1: 34–49.
- Prager, K., Nienaber, B., Neumann, B. & Phillips, A. (2015). How should rural policy be evaluated if it aims to foster community involvement in environmental management? *Journal of Rural Studies*. Vol. 37, p. 120–131.
- Ray, C. The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. In *Sociologia Ruralis*. Vol 40. No 2. April 2000.
- Regeringens skrivelse 2013/14:218: Partnerskapsöverenskommelsen (2018)
- Steiner, A., Woolvin, M. and Skerratt, S. (2016) Measuring community resilience: developing and applying a ‘hybrid evaluation’ approach. *Community Development Journal*, 53:1, pp.99–118.
- Svensson, L., Aronsson, G., Randle, H. & Eklund, J. (2007). *Hållbart arbetsliv. Projekt som gästspel eller strategi i hållbar utveckling*. Malmö: Gleerups.
- Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S. & Sjöberg, K. (2013). *Att fånga effekter av program och projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Waldenström, C. 2010 Axel 4 – utvärdering av Leader. Axelrapport i Halvtidsutvärdering av Sveriges Landsbygdsprogram. Institutionen för ekonomi, SLU.
- Vedung, Evert (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

# Bilaga 1 Analysschema

1. **På den grundläggande nivån** är avsikten att pröva följande förutsättnings-  
skapande aspekter i ESI-fondernas program, i lokala utvecklingsstrategier  
samt i projektansökningar:
  - A. I vilken utsträckning behandlas *grundkomponenterna i leadermetoden* –  
underifrånperspektiv, sektorsövergripande arbetssätt samt tillämpning av  
principen om treparternskap i de nationella programmen, i de lokala ut-  
vecklingsstrategierna samt hur man anknyter till dessa grundprinciper i  
enskilda projektansökningar.
  - B. I vilken utsträckning är *horisontella principer* om innovation, jämställd-  
het, icke-diskriminering och ekologisk hållbarhet integrerade och kon-  
kretiserade i formuleringar i i nationella program, i lokala utvecklings-  
strategier och i projektansökningar? I vilken utsträckning behandlas de  
horisontella målen som en verksam del i att skapa långsiktigt hållbara  
effekter inom LLU?
  - C. På vilka sätt behandlas aspekter om *institutionellt kapacitetsbyggande* i de  
nationella programmen och i de lokala utvecklingsstrategierna? Det gäller  
frågor om främst följande, dvs. formuleringar om ...:
    - betydelsen av att hålla samman nätverk och bidra till aktörers mobili-  
sering på lokal nivå
    - betydelsen av att hitta synergier med regionens regionala utvecklings-  
arbete och klimatpolitiken
    - betydelsen av att tydliggöra och praktisera ledningsarbete för LAG-  
gruppen
    - betydelsen av att skapa kontinuerligt fungerande mötesplatser för  
lokalt ledd utveckling
    - betydelsen av att kommunicera stödsystem och principer bakom stöd-  
givning samt
    - betydelsen av att utveckla funktioner som är transparenta för delta-  
gande aktörer
  - D. På vilka sätt behandlas, i de nationella programmen och i de lokala ut-  
vecklingsstrategierna, frågor om hur LAG-gruppernas *projektportfölj* bör  
utformas. Det kan gälla principer om...
    - projektens storlek
    - hur paraplyprojekt ( ägda av LAG-gruppen själv) bör utformas?
    - hur balansen mellan LAG-ägda projekt och andra projekt bör se ut?
    - hur man betraktar samarbetsprojekts betydelse i portföljen?

2. **På den operativa nivån** kommer vi att analysera ESI-fondernas program, lokala utvecklingsstrategier och projektansökningar med hjälp av fem olika effektvariabler, vilka tillsammans utgör en effektbarometer:
- A. Effektpotential** utgörs av formuleringar som pekar ut önskvärda effekter av LLU i ett långsiktigt perspektiv, potentialen i visionen. Avsikten är att beskriva i vilken grad vi kan hitta formuleringar som beskriver vilka långsiktiga effekter leaderarbetet är tänkt att ge för den lokala utvecklingen och i vilken omfattning.
- B. Effektmål** utgörs av operativt uttryckta effektmål (inte resultatmål) som ska nås ett antal år efter Leader-stödet har upphört. I vårt fall ska vi undersöka i vilken grad det förekommer beskrivningar av effektmål enligt SMART, dvs. vi ska pröva i vilken grad målen kan beskrivas som...
- Specifika
  - Mätbara
  - Accepterade
  - Realistiska
  - Tidsbundna
- C. Effektväg** utgörs av formuleringar om *hur* vägen är beskriven för att kunna åstadkomma långsiktiga effekter. Formuleringarna ska vara utförliga och realistiska i mening av att visa på konkretiseringar. Formuleringar om effektvägen bör bestå av både problembeskrivningar och åtgärdsförslag för att överföra värdefulla projektresultat till hållbara effekter, genom exempelvis lärandeaktiviteter med långsiktiga mottagare.
- D. Effektorganisering** utgörs av formuleringar som prövar frågan om en specifik del i projektorganisationens effektinriktning, nämligen i vilken grad det finns formuleringar som fokuserar mot leverans *externt* till det som ger förändring för landsbygdens utveckling. Denna effektvariabel bedömer i vilken grad projektet har en organisering för effekter, dvs. om...
- ... det finns en tydlig projektägare som kan ta ansvara för effekttänkandet och det långsiktiga effektarbetet och helst inte också är projektledare då projektledaren har mer än fullt upp med det operativa projektarbetet för att leverera resultat vid projektslut
  - ... det finns tydliga och hållbara mottagare av projektresultaten
  - ... mottagarna är aktiva i projektorganisationen (styrgrupp, referensgrupp, utvecklingsgrupp etc).
- E. Effektfinansiering** utgörs av formuleringar som uppmärksammar hur de värdefulla projektresultaten ska kunna finansieras långsiktigt, dvs. efter det att projektet avslutats.

## Bilaga 2 Budget per fond inklusive övrigt offentligt stöd i alla leaderområden

Nr		Landsbyggs- fonden	Regional- fonden	Social- fonden	Havs/fiskeri- fonden	SUMMA kronor
1	Tornedalen 2020	29 134 540	1 369 030	3 496 430	0	34 000 000
2	Fiskeomr Tornedalen/ Haparanda skärgård	0	0	0	17 298 650	17 298 650
3	Leader Polaris 2020	35 697 648	1 676 606	2 625 746	0	40 000 000
4	Spira Mare 2020	35 614 336	4 141 820	3 622 990	0	43 379 147
5	Lappland 2020	37 706 730	1 718 270	2 075 000	0	41 500 000
6	Leaderområde Vindelälven	0	0	0	14 000 000	14 000 000
7	Skellefteå Älvdal	32 035 038	1 964 962	0	0	34 000 000
9	Leaderområdet 3sam	28 951 597	1 648 403	3 400 000	0	34 000 000
10	Leader Höga Kusten	40 335 844	3 618 806	0	0	43 954 650
11	Leader Sjö, skog och fjäll	50 103 644	3 375 143	3 787 719	0	57 266 506
12	Leaderområde Mittland Plus	42 481 554	3 369 302	4 740 590	7 408 554	58 000 000
13	Utveckling Hälsingebygden	36 911 979	0	1 381 750	0	38 293 729
14	Dalälvarnas Utvecklingsområde	53 914 904	4 398 716	4 453 587	0	62 767 207
15	Leader Gästrikebygden	31 661 558	2 810 328	3 996 767	7 531 347	46 000 000
16	Växtlust Värmland	43 419 636	3 474 775	4 299 994	0	51 194 405
17	Leader Närheten	29 337 496	3 647 538	3 818 279	0	36 803 312
20	Leader Nedre Dalälven	42 308 633	3 695 474	3 772 923	0	49 777 030
21	Upplandsbygd	38 894 379	3 378 608	2 635 376	0	44 908 363
22	Leader Stockholmsbygd	34 000 000	0	2 000 000	10 000 000	46 000 000
23	Framtidsbygder Dalsland Årjäng Munkedal	29 700 472	2 231 379	3 609 598	0	35 541 449
24	Fiskeområden Väneren	0	0	0	13 737 633	13 737 633
25	Leader Mellansjöländet	31 000 000	3 000 000	3 000 000	0	37 000 000
26	Leader Mälardalen	40 699 483	4 004 662	3 611 741	0	48 315 886
27	Leader Södermanland	41 199 475	3 682 387	3 688 773	0	48 570 634
28	Leader Sörmlandskusten	35 629 439	0	0	0	35 629 439
29	Leader Bohuskust och gränsbygd	34 980 143	2 628 623	2 790 118	9 496 047	49 894 931
30	Leader södra Bohuslän	43 323 265	4 994 854	3 464 577	0	51 782 697
31	Längs Göta Älv	30 285 393	5 090 861	5 173 835	0	40 550 089
32	Göteborgs Insjörike	37 648 082	4 253 676	3 012 898	0	44 914 656
33	Leader Nordvästra Skaraborg	49 619 342	4 509 911	4 371 150	0	58 500 402
34	Leader Östra Skaraborg	30 634 542	3 648 199	3 982 721	0	38 265 462
35	Leader Vättern	0	0	0	14 000 000	14 000 000
37	Folkungaland	35 577 168	0	0	0	35 577 168
38	Kustlandet	35 992 790	3 843 439	0	0	39 836 229
39	Leader Sjuhärad	37 258 722	0	1 516 107	0	38 774 829
40	Leader Västra Småland	32 600 000	2 000 000	2 000 000	0	36 600 000
41	Astrid Lindgrens Hembygd	31 292 073	2 662 621	0	0	33 954 694
42	Lokalt ledd utveckling Halland	47 539 318	7 161 699	3 956 224	7 776 935	66 434 177
43	Leader Linné Småland	43 072 537	4 224 314	3 655 205	0	50 952 056
44	Sydost Leader	50 229 235	5 103 525	4 304 848	9 455 116	69 092 723

Nr		Landsbyggs- fonden	Regional- fonden	Social- fonden	Havs/fiskeri- fonden	SUMMA
46	Lokalt ledd utveckling Gotland	38 685 446	3 036 631	4 334 410	10 846 778	56 903 265
47	Leader Nordvästra Skåne med Öresund	47 476 039	7 344 762	4 828 296	8 268 110	67 917 206
48	Leader LAG PH	30 967 159	2 587 436	4 445 405		38 000 000
49	Nordöstra Skånes Ess	41 122 099	4 038 075	5 012 727	0	50 172 901
50	LLU MittSkåne	28 472 099	2 170 259	3 034 212	0	33 676 570
51	Lundaland	34 000 000	3 000 000	3 000 000	0	40 000 000
52	Söderslätt	38 000 000	2 500 000	2 500 000	0	43 000 000
53	Leader Sydöstra Skåne	35 319 169	3 000 000	3 000 000	8 180 831	49 500 000
<b>Summa</b>		<b>1 654 833 006</b>	<b>135 005 094</b>	<b>132 399 996</b>	<b>138 000 001</b>	<b>2 060 238 095</b>

# Granskningskommentarer

Rapporten syftar till att analysera vad som avses med hållbara effekter inom Leader och ange utgångspunkter för framtida utvärdering och utvecklingsarbete i Leader. Rapporten inleds med en genomgång av hur interventionslogiken för Leader presenteras i de program som finansierar Leader. Därefter utvecklar författarna en analysmodell för att vägleda en analys av effektiviteten inom Leader och hur den kan utvecklas. Ambitionen att följa programmets logik och diskutera hur dess olika led bättre kan bidra till långsiktiga effekter, är tydlig och följs konsekvent upp genom rapporten. Analysmodellen som författarna utvecklar och tillämpar i en analys av ett urval av de lokala strategierna och av projekt, avser att bland annat belysa ”effekttänk” och långsiktighet. Modellen är intressant och delvis väl motiverad. En farhåga är att om modellen tillämpas utan att hänsyn tas till olika projekts ambitioner, sammanhang, arbetssätt och hur de är inbäddade i nätverk som inte nödvändigtvis är formaliserade, så kan arbetssättet bidra till att underifrånperspektivet i Leader försvagas och även få kontraproduktiva effekter på Leader kapacitetsbyggande effekter i området. Detta gäller t ex även författarnas resonemang om projektportföljer och projekts storlek. Det är en god idé att reflektera över avvägningen mellan olika slag av projekt, men det är även något som LAG behöver kunna variera under programperioden, som ett verktyg för att nå strategins mål. Att små projekt i förlängningen kan leda till större, eller i sig kan få goda effekter är också något som ej bör underskattas om man vill värna om underifrånperspektivet.

I och med att analysmodellen delvis skapats utifrån erfarenheter från projektverksamheter inom ramen för andra program, som saknar leadermetodens särskilda av karaktär kan modellen mycket väl komma att utvecklas under det fortsatta arbetet med den. Rapportens validitet ligger därmed i hur den kommer att tillämpas i den fortsatta analysen i de följande rapporterna. Ett sätt att ta tillvara författarnas perspektiv, förutom det fortsatta arbetet, är att involvera LAG och de som är verksamma vid leaderkontor i diskussioner om analysmodellen och om författarnas analys av interventionslogiken. LAG:s kompetens och engagemang är avgörande för ett lyckat genomförande av Leader. Den presenterade idéanalysen har mycket att ge i en sådan gemensam reflektion.

Dr. Cecilia Waldenström, SLU

## På denna sida..

kan du läsa kommentarer från de personer som har kvalitetsgranskat rapporten.

Kommentarerna är en hjälp för dig som läsare att bedöma om slutsatserna i rapporten är rimliga.

# Publicerade utvärderingsrapporter

UTV19:10 *Utvärdering av investeringsstöd för energi och klimat*

Landsbygdsprogrammets stöd för en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi

UTV19:9 *Kvalitativa effekter av investeringsstöd samt stöd som syftar till ökad diversifiering av landsbygdens ekonomi*

UTV19:8 *Utvärdering av djurvälståndssättningar*

UTV19:7 *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband*

Slutrapport

UTV19:6 *Lagom höga stöd?*

En litteraturstudie om stödeffekter och en kartläggning av stödnivåer i landsbygdsprogrammet 2014–2020

UTV19:5 *Tillämpningen av urvalskriterier i landsbygdsprogrammet 2014-2020*

UTV19:4 *Programmen och pengarna –*

Resultat av stöd till turism inom landsbygdsprogrammet samt inom lokalt ledd utveckling 2018

UTV19:3 *Innovationer i jordbruket och på Sveriges landsbygder*

En sammanställning av Jordbruksverkets innovationsundersökning 2017

UTV19:2 *Investeringsstöd till vattenbruk och beredning och saluföring*

Leder stöden till mer investeringar?

UTV19:1 *Programmen och pengarna*

Resultat från landsbygdsprogrammet om energieffektivisering, förnybar energi och minskade utsläpp av växthusgaser och ammoniak 2018

UTV18:4 *Hur kan vi utvärdera investeringsstödens effekter på jordbrukets och fiskets påverkan på näringsbalansen i vatten?*

UTV18:3 *Programmen och pengarna*

Resultat från landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet 2018

UTV 18:2 *Hållbar utveckling av fiskeområden – hur gick det?*

UTV18:1 *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband*

UTV17:6 *Löpande lärande utvärdering av Landsbygdsnätverket*

UTV17:5 *What measures should be taken to improve conditions for Swedish Farmland Birds, as reflected in the Farmland Bird Index?*

UTV17:4 *Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning*

UTV17:3 *Socioekonomiska effekter av fartygsskrotningar inom svenskt fiske*

*Ex-post evaluation of the European Fisheries Fund (2007–2013)*

Slututvärdering av fiskeriprogrammet 2007–2013

Publicerad av EU-kommissionen

UTV17:2 *Utvärdering av ESI-fondernas genomförande-organisationer i Sverige*

UTV17:1 *Kunskapsöversikt: Om förutsättningarna för utvärdering av resultat och effekter av bredbandsstöd i Sverige*

UTV16:6 *Bra vällersättning och kompensationsstöd*

Hur kan olika utformningar påverka jordbruket, miljön och samhällsekonomin?



UTV16:5 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*  
Delrapport IV: Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling  
Utvärdering av programmets samlade effekter

UTV16:4 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*  
Delrapport III: Utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling  
Axel 3: Förbättra livskvalitet på landsbygden  
Axel 4: Leader – Genomföra lokala utvecklingsstrategier

UTV16:3 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*  
Delrapport II: Utvärdering av åtgärder för bättre miljö

UTV16:2 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*  
Delrapport I: Utvärdering av åtgärder för ökad konkurrenskraft

UTV16:1 *Biologisk mångfald i våtmarker som har anlagts med stöd från landsbygdsprogrammet*

UTV15:2 *Kompetens för utveckling?*  
Utvärdering av kompetensutveckling i landsbygdsprogrammet 2007–2013

UTV15:1 *Vad behöver förenklas?*  
Utvärdering av landsbygdsprogrammet samt havs- och fiskeriprogrammet







Europeiska jordbruksfonden för  
landsbygdsutveckling: Europa  
investerar i landsbygdsområden



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska struktur- och  
investeringsfonderna



Jordbruksverket  
551 82 Jönköping  
Tfn 036-15 50 00 (vx)  
E-post: [jordbruksverket@jordbruksverket.se](mailto:jordbruksverket@jordbruksverket.se)  
[www.jordbruksverket.se/utvärdering](http://www.jordbruksverket.se/utvärdering)

UTV19:11

