

Så här ligger landet

– tankar om landsbygdsprogram
och landsbygdsutveckling



Inledning

Landsbygdspolitiken behöver alltid diskuteras och debatteras. Här har vi samlat skribenter som varit med och utvärderat landsbygdsprogrammet och kompletterat med texter av andra författare. Resultatet är denna bok med korta, spännande och framåtsyftande texter. Här finns frågor och svar, diskussioner om mål och förutsättningar, diskussioner om delar i landsbygdsprogrammet och diskussioner om landsbygdsutveckling i allmänhet.

Utvärderingar är viktiga för att landsbygdspolitiken ska kunna utvecklas. Men utvärderingar räcker inte. Förändring kräver också beslut. Beslut bör grundas i såväl utvärderingar som i en debatt som involverat både beslutsfattare och andra intresserade. Vi hoppas och tror att dessa texter väcker nya tankar, visar på andra perspektiv, ger dig nya idéer och ställer relevanta frågor. Vi vill att de bidrar till diskussioner som är spännande och som i sin tur bidrar till bra beslut. Därför har vi publicerat denna bok. Och det är, tror vi, därför som du läser.

Texterna kan läsas fristående från varandra. Basen är de kapitel som utvärderare av landsbygdsprogrammet 2007–2013 har skrivit. Utifrån sina välunderbyggda kunskaper från utvärderingen har de kunna skriva friare om idéer för framtiden. De andra skribenternas medverkan understryker att detta är en debatt som måste fortgå och att den mår bra av fler perspektiv. De har fått reflektera över ämnen som de själva har valt, och de har gjort det baserat på sina kunskaper från forskning och annan erfarenhet. Slutsatser och rekommendationer är helt och hållet författarnas.

Utvärderingssekretariatet vill rikta ett stort tack till alla som har medverkat. Och till alla som i framtiden läser, begrundar och debatterar!

/Utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket

Innehåll

Avsnitt I

Lärande – från historien, löpande och för framtiden	7
Kasta inte pengarna i sjön – en lärande utvärdering kan bidra till hållbara effekter	9
Låt projektstöden främja lärande och innovation	17
Småländsk klurighet = bredband för fler?	23
Bredband till hela Sverige – på vems ansvar och på vems bekostnad?.....	27
Mångfald för pengarna – konsten att bygga ett lyckat landsbygdsprogram	34
Få betalt för att göra rätt eller betala för att inte göra fel – en fråga om synen på principer, ansvar och kostnader.....	43
För få, för breda och för dyra: Åtgärder för att minska kväveläckage	49
Kan ett spårbyte med fokus på resultat ge bättre effekt?	58

Avsnitt II

När summan är större än delarna	65
Biogas från gödsel och vall – ett vinnande koncept med rätt stöd.....	67
Landsbygdsutveckling kan bidra till att uppnå klimatmålen.....	72
Vägen framåt: Mer pengar till kompetensutveckling.....	77

Avsnitt III

Mer olikheter för bättre måluppfyllelse	83
Rätt åtgärd på rätt ställe – ett effektivare sätt att rädda mångfalden	85
Stöd fördelas till livskraftiga företag ofta i tätorter	92
Vad kan vi, här i de mindre orterna, göra för att unga ska bo kvar?.....	101
Samverkan för bättre integration stärker landsbygdsutvecklingen	107

Avsnitt IV

Smart, hållbar och inkluderande tillväxt	117
Regionalt och lokalt engagemang för en hållbar landsbygdsutveckling.....	119
Hur ska landsbygden styras? Leader och den lokala demokratin.....	126
Det ideella arbetet tar stryk av krångliga administrativa regler	132
Innovation på landsbygden och i dess företag – för hela samhällets bästa.....	140
Samiska naturnäringar är framtiden – inte gruvor och storskalighet.....	149
Den lever ju! En rörlig landsbygd som utgångspunkt för en ny politik	156
Plan B – att hantera befolkningsminskning i kommuner.....	162

Avsnitt V

Sammanfattande reflektioner från rådgivande forskare	169
Framtidens landsbygdsprogram och de stora utmaningarna	171
Lästips	179

Avsnitt I:

Lärande – från historien, löpande och för framtiden

En nyckel till bättre politik och mer landsbygdsutveckling är att vi alla tar lärdom. I detta avsnitt tar flera av författarna avstamp i tidigare program för att visa på vad vi kan lära från historien för att förbättra framtiden. I några av bidragen diskuteras hur lärandet kan göras till en löpande del av verksamheten för att spridande och nyttiggörande av lärdomarna ska bli en naturlig del. Dessutom pekar flera av författarna på möjligheterna i att stanna upp, ifrågasätta, och tänka i nya banor – och genom det ge förutsättningar för ett lärande för framtiden.



Kasta inte pengarna i sjön – en lärande utvärdering kan bidra till hållbara effekter

Tänk dig att du har en idé om att ta tillvara en kulturskatt på landsbygden. På den geografiska platsen finns historiska avtryck i landskapet. En del är synliga i naturen, andra är dolda av tidens gång och civilisationens framfart. För länge sedan rådde här en febril aktivitet som sysselsatte många människor och gav levebröd, boende och samhällsutveckling. Det fanns en naturlig koppling mellan jord, skog och vatten som dåtidens folk använde för att skapa lokal samhällsinnovation. Verksamheten är sedan länge nedlagd på grund av teknikutveckling och global handel. Området är drabbat av ökad utflyttning och minskad servicegrad.

En strålande idé

Du har släkt som levt och verkat här. I arvegodset finns kläder, saker och foton från den tiden kvar. Du har en idé om att anlägga en stig i kulturlandskapet som förbinder de historiska platserna och sätta upp informationstavlur som beskriver denna epok på svenska, tyska och engelska. Vid några av platserna tänker du dig att vissa helger organisera kulturarrangemang med musik och teater som visar upp livet på landsbygden vid den tiden. Du vill själv fungera som historisk guide och ta skolklasser runt stigen samtidigt som du berättar anekdoter från dina släktingars nedtecknade liv. Turistgrupper från Sverige och Europa kan besöka bygden vilket skulle gynna näringslivet och ge effekter på sysselsättning.

Till denna idé söker du och några pensionärer från hembygdsföreningen pengar från landsbygdsprogrammet genom Leader. Ni får projektet beviljat, du anställer en naturvårdare som projektledare och kör igång med aktiviteterna. Det är som i alla projekt en snirklig process där oväntade hinder gör att arbetet tar längre tid än planerat. En svårighet är en lantbrukare som inte ville ha folk gående på sina ägor, så ni får lägga stigen runt hans mark. Ett annat problem är skolan som inte är så intresserad av att bussa elever ut i naturen när det mesta av informationen går att få fram via nätet.

Lyckade projektresultat men ingen landsbygdsutveckling

Efter mycket arbete är allt äntligen klart. Stigen, informationstavlorna, parkeringsplatsen och utedasset är på plats. Innan projekttiden tog slut lyckades du själv guida en skolklass vars lärare i SO-ämnet var en gammal barndomskompis som du övertalade att göra en bussresa med sin klass till platsen. Kulturpotten i projektbudgeten var nästan orörd så till projektets avslutningskonferens slog du på stort och tog dit en stor musikteatergrupp som gjorde ett historiskt lustspel om livet på landet. De komponerade och framförde egen musik inspirerad av jord, skog och vatten. Det blev en magisk kväll med hundratalet entusiastiska personer, mest släkt och vänner till er i projektgruppen och hembygdsföreningen. Det blev visserligen en kostsam avslutning men det fanns mycket pengar kvar i projektet, så det passade bra att göra av med dem. Stort uppslag blev det också i lokaltidningen.

Projektet levererade resultat som nådde upp till de flesta av de kortsiktiga projektmålen och rapporten till Jordbruksverket blev godkänd. Ekonomin var välskött och redovisningen till EU blev också godkänd. Projektet kom även med i en EU-broschyr om lyckade EU-projekt på landsbygden. På en bild står du stolt framför en av informationstavlorna med stigen ringlande i bakgrunden. Projektet listades i Jordbruksverkets sammanställning över vad landsbygdsprogrammet hade åstadkommit under programperioden.

Fem år senare fanns visserligen stigen kvar men den var igenväxt och informationstavlorna hade börjat rosta. Inga fler guidningar hade genomförts och inga kulturevenemang hade organiserats. Det fanns inga pengar till det. Utedasset var låst då ingen ansvarade för att sköta det efter projektet. Projektledaren hade gått vidare till andra projektledarjobb med EU-stöd. Jordbruksverket var fullt fokuserade på och upptagna med den nya programperioden. Markägaren var nöjd med att inga turister gick runt hans tomt och SO-läraren fortsatte med sin undervisning med stöd av surfplattor inne i det varma och torra klassrummet med wifi-uppkoppling. Eldsjälarna i hembygdsföreningen hade återgått till sin privata släktforskning och några hade blivit dementa. Den kulturhistoriska skatten sjönk allt djupare ner i glömskans sjö.

Kortsiktiga projektmål styrde

Svagheter var att en reflekterande läroprocess om de långsiktiga effekterna efter projektet saknades. Projektägaren, projektledaren och projektgruppen ägnade nästan all tid och tanke åt aktiviteter som gav kortsiktiga resultat. De stannade inte upp för att fundera över hur det gick och vart de var på väg. De pratade mer om de gjorde saker rätt än om de gjorde rätt saker. När svårigheter och problem uppstod var fokus att snabbt hitta lösningar så att tidsplanen höll och arbetet kunde gå vidare enligt projektplanen. Möjligheten att lära av problemen för att förbättra projektet togs inte tillvara.

Bristen var även att den lokala förankringen i bygden bara var inriktad på projektaktiviteterna. Kontakterna och samarbetet rörde det praktiska arbetet. Projektet levde i en egen bubbla. I den var det kul att vara med drivande eldsjälar och gott om pengar. Men ett strategiskt arbete för att bygga relationer med personer och organisationer som kunde bära resultatet vidare efter projekttiden, saknades. Ett lokalt kapacitetsbyggande, en förmåga att absorbera värdefulla resultat och omsätta dem till bestående effekter, saknades.

Det fanns visserligen utvecklingsmål i projektansökan men de var väldigt allmänna och svåra att följa upp. Inte heller Leaders, Jordbruksverkets eller EU:s rapportstruktur efterfrågade effektdata. De nöjde sig med att få in data om projektaktiviteterna, resultaten och ekonomin. På samma sätt hade den befintliga utvärderingen målindikatorer som mätte de fysiska resultaten vid projektslut. Exempelvis antal informationsskyltar, antal toaletter, antal parkeringsplatser, antal deltagare på slutkonferensen och så vidare. I utvärderingsrapporten och projektets slutrapportering såg allt bra ut, mycket bra.

Långsiktiga landsbygds mål borde styra

En lärande utvärderare borde kopplats till projektet redan från start med uppgift att fokusera på syftet, landsbygdsutvecklingsmålen och de långsiktiga effekterna. Utvärderaren kunde regelbundet ha samlat information om hur förankringen såg ut. Inte bara den praktiska förankringen som behövdes för att genomföra projektaktiviteterna utan även den strategiska förankringen som behövdes för att säkra att resultaten levde vidare efter projektet. Utvärderaren kunde då ställt viktiga frågor som: Finns det någon person som efterfrågar resultaten, någon organisation eller förening som är intresserad av att driva verksamheten vidare? Är de delaktiga i styrningen av projektet? Hur tänker de lösa finansieringen efter projektslut utan EU-stöd?

Dessa frågor borde så klart besvarats innan projektet ens beviljades pengar men även om svaren fanns på papper måste de arbetas med från projektstart. Om projektägarens svar på frågorna var ottydliga kunde utvärderaren hjälpt till med att organisera en workshop för att identifiera vilka personer och organisationer som var berörda och borde ta emot resultaten. Skolans rektor eller en SO-ämneslärare borde kanske varit med, LRF-ordföranden eller den berörde lantbrukaren likaså. Kommunens turistchef eller en bed and breakfast-entreprenör i trakten hade varit lämplig. Även kulturchefen eller museichefen hade passat in. Dessa kunde ha ingått i byggandet av lokal kapacitet för att utveckla bygden, en lokal utvecklingsgrupp.

En kontinuerlig reflekterande lärprocess behövs

Utvärderarens insamlade bild av förankringen, delaktigheten, efterfrågan, den långsiktiga finansieringen med mera, kunde ha använts för analysseminarier med styrgruppen (eller utvecklingsgruppen). Då kunde gruppen gemensamt ha reflekterat över vad som hänt i projektprocessen och vilka förändringar som behövde göras. I detta kollektiva lärande kunde en utvärderare haft rollen av en kritisk vän med ett externt perspektiv som ställde utmanande frågor. Frågor inte bara om man gör saker rätt utan även om man gör rätt saker utifrån syftet. Allt för att lära och utveckla kunskap som kunde använts till att styra och utveckla projektarbetet mot lokalt kapacitetsbyggande och hållbar landsbygdsutveckling.

Utvärderaren kunde även ha följt upp användningen av stigen och undersökt vilka målgrupper som gick där, varför de gjorde det, hur de upplevde stigen och vad de önskade förändra eller komplettera för att få andra besökare och själva komma tillbaka. En viktig information hade även varit att fråga de målgrupper som inte använde stigen eller inte var intresserade av den och om hur de tänkte. Även denna bild kunde varit med på analysseminarier för att reflektera över vilka svårigheter, problem och hinder projektet mötte. Lärdomarna hade sedan kunnat användas av projektägaren och projektgruppen för att förbättra och utveckla projektet.

En lärande utvärdering kan bli en ledstång i projektarbetet

När projektformen används för att utveckla landsbygden kan en lärande utvärdering bidra till mer nytta för pengarna. En förutsättning är att det övergripande långsiktiga målet landsbygdsutveckling genomsyrar alla steg, alla länkar i utvecklingskedjan, från programutformning, via utlysningar, ansökningar, beredningar, beslut, planer, aktiviteter, utfall och resultat till uppföljning, utvärdering, spridning, påverkan och implementering.

Förutsättningar

Utvecklingsinriktade syften och mål

Välförankrade idéer

Aktiv projektägare

Strategisk styrgrupp

Utvecklingsintresserade mottagare

Organisk projektplan

Kompetent projektledare

Tillämpat i exemplet

Hållbar guideverksamhet och underhåll. Marknadsföringsplan med kundgrupper. Självfinansieringsplan.

Aktivt stöd från kommunen, skolan, turistbyrån, kulturförvaltningen, läns museet, regionen och LRF.

Kulturchefen i kommunen.

Turistchefen, skolchefen, museichefen, LRF-ordförande.

Styrgruppen samt några berörda företagare.

Lägg till reflekterande hållplatser samt mål och aktiviteter som rör lärande, implementering och finansiering.

Samhällsentreprenör med brett kontaktnät i bygden.

Den lärande utvärderingen kan fungera som en ledstång genom alla steg. Den kan användas för styrning och kvalitetsutveckling på programnivå såväl som på projektnivå. Det krävs att lärprocessen är utvecklingsinriktad för att förstå vad som händer, analysera hinder och möjligheter samt utforska nya kunskaper om hur processen kan förändras för att nå utvecklingsmålen. Lärande utvärdering är ett arbetssätt som involverar alla berörda aktörer både inom och utanför projektet. Utvärderingspersoner har en nyckelroll i att organisera och leda lärprocessen tillsammans med främst projektägaren.

En lärande utvärdering innebär att

- utveckla vetenskapligt hållbar kunskap, bidra till förbättringar i program och projekt, bidra till individuell kunskapsutveckling och bidra till den offentliga debatten
- utvärderingsaktiviteter genomförs under pågående aktiviteter och ska utgöra en källa till förändringar under processens gång
- utvärderingen utformas och genomförs i interaktion med berörda i verksamheten
- utvärderingen genomförs som en kontinuerligt pågående process där aktiviteter för resultatåterföring, analys och reflektion präglar arbetet.

En lärande strategi i programmet kan ge mer effekter

De grundvärden som förknippas med utvecklingsinriktat lärande, som alternativtänkande, experimenterande och risktagande, behöver utvecklas i landsbygdsprogrammet enligt syntesutvärderingen av förra programperioden. Det finns stora behov av att skapa utrymme för lärande hållplatser med reflektion kring diversifieringsgraden i landsbygdsekonomin, innovativa ansatser, spänningsfältet mellan miljöambitioner och konkurrenskraft, de horisontella målen samt de administrativa strukturerna. Landsbygdsprogrammet behöver utveckla en lärande strategi som kompletterar den dominerande produktionslogiken med en utvecklingslogik i stödprocesserna.

Då kan nya idéer och goda projektresultat leda till mer hållbara effekter på landsbygden. Då hade hembygdsföreningen säkrat en fortsatt finansiering med offentliga och privata riskpengar från kommunen och några företag för att under ett par år kunna köra verksamheten och ta betalt för tjänsterna från ett flertal skolor och tusentals turister från Sverige och utlandet. Då hade utvecklingsgruppen efter projektet bildat ett aktiebolag som säsonganställt ett par unga samhällsreprenörer vilka hade etablerat en sysselsättningskapande och tillväxtfrämjande verksamhet i bygden.

Epilog

En fråga man kan ställa sig är om detta möjligen är ett exempel på ett projekt som inte borde ha kommit till stånd? Det hade i så fall krävt att strukturerna tydligare hade satt fokus på långsiktig nytta och hållbara effekter, samt att ansvariga personer hade haft kunskap och kompetens att inse ohållbarheten. Men om ett effektfokus genomsyrat det administrativa systemet så skulle säkerligen de som kom med idén gjort en mer effektinriktad ansökan. Problemet med kortsiktiga resultatansökningar ligger huvudsakligen i bristfällig efterfrågan och uppföljning från programsystemet. För att inte kasta mer pengar i sjön behöver strukturerna utvecklas till en mer lärande organisation. Det gäller alla delar, från utlysning till rapportering, från uppföljning och utvärdering till implementering. Med landsbygdsprogrammets stora resurser och många intressenter finns potential att gå från ett administrationssystem till ett innovationssystem för landsbygdsutveckling.

Låt projektstöden främja lärande och innovation

Om projektstöden bättre ska bidra till lärande och innovation behöver landsbygdsprogrammet förändras. För det krävs mer av flexibilitet och målstyrning i projekthanteringen och att det på allvar skapas utrymme för reflektion och lärande på alla nivåer. Forskning om lärande i arbetslivet och om organisatoriskt lärande kan visa vägen för en sådan förändring. Organisatorisk lärande innebär att sätten att arbeta och förstå verksamheten förändrats i en organisation, och att förändringen avspeglas i normer, rutiner, hjälpmedel. Det gör att det inte är personberoende, utan är förankrat i själva organisationen, oavsett om personal byts ut eller grupper förändras. Det är en sådan förändring som krävs för att göra landsbygdsprogrammet till ett mer lärande program.

Mål, resurser och utvärdering är tre styrande faktorer för projekt: vem sätter målen, vem styr resurserna för att uppnå målen, och vem sätter upp ramarna för utvärderingen? Hur fördelas inflytande över dessa tre faktorer och vad tar man upp i utvärderingarna? I dag är det inte lärandet och utvecklingen som står i centrum för utvärderingarna av projekten i landsbygdsprogrammet. Utvärderingar sker i hög grad uppifrån, utifrån indikatorer som sätts upp före programmet eller projektet sjösätts, och utifrån utvärderingsfrågor givna på högre nivå i systemet.

I dag präglas det administrativa system som hanterar projekten i landsbygdsprogrammet snarare av regelstyrning än av målstyrning. Det inne-

bär att reglerna snarare än målen står i centrum och det myndigheterna främst kontrollerar är att detaljerade regler följs till punkt och pricka. Om projektägarna har nått projektens mål och hur de arbetat för att nå målen följs sällan upp. Förslag om att ändra regler, eller om att tillämpa dem på andra sätt, för att bättre stödja lärande och innovation, avvisas ihärdigt av myndigheterna med hänvisning till rädslan för missbruk av skattebetalarnas pengar. Att det som pågår i stället är ineffektivt och skapar både rädsla och misstro (vilket tas upp i andra kapitel i denna bok) tar man inte i beaktande. För projektägare och projektledare blir det de regler som satts upp för att hantera administrationen som hamnar i fokus och som lärandet kommer att handla om, snarare än det som projekten handlar om att utveckla. Programmets fokus ligger tyvärr i högre grad på att göra av med EU-bidragen och att följa regler, än att nå programmets övergripande mål och lärandet på vägen dit.

Potentialen för lärande, såväl på projektnivå som på andra nivåer i programmet, tas alltså inte till vara. Det finns till exempel inget i programmet som syftar till att samla erfarenheter om projektpolitiken i sig som redskap för landsbygdsutveckling. Är det överhuvudtaget en effektiv politik? De utvärderingar som görs är alltför snävt avgränsade för att leda till sådant lärande och sådan kunskap. Programmet ger inte heller stöd för att främja vad man som projektägare, LAG-grupp eller länsstyrelse kan göra för att stärka utfallet i projekten i förhållande till vare sig projektens eller programmets övergripande mål. Det samma gäller tyvärr lärandet i och mellan projekt och hur man lär av de erfarenheter och resultat som projekten leder till.

Utvecklingsinriktat lärande kräver flexibilitet, egen kontroll och samverkan

Vad säger då forskningen och vad skulle behövas, om lärande, innovation och utveckling verkligen stod i centrum för det vardagliga arbetet i partnerskap och projekt? Forskning om lärande i arbetslivet utgår från att vi lär oss hela tiden, men vad vi lär vi oss beror på en mängd olika förhållanden. Det

vardagliga lärandet handlar det i hög grad om vad vi riktar vår uppmärksamhet på och hur vi urskiljer det som är nytt och ovanligt i det vardagliga flödet av händelser. Vad i vårt handlande får vi se effekterna av och hur får vi veta det? Lärandet påverkas också av vad vi uppfattar att vi har kontroll över och ansvar för. Vi tenderar att lära oss mer om det vi tror att kan påverka och om det som vi känner ansvar för.

I forskning om lärande i arbetslivet skiljer man dessutom mellan utvecklingsinriktat och anpassningsinriktat lärande. Om man till exempel har liten kontroll över hur en arbetsuppgift utformats, hur den ska utföras och hur den utvärderas, gynnas ett anpassningsinriktat lärande som är inriktat på att lära sig utföra givna uppgifter. Om man däremot vill skapa förutsättningar för innovativa och kreativa arbetsinsatser behövs en öppenhet för förändring och för experimenterande, och för att kunna ta tillvara erfarenheter gjorda under arbetets gång. Det innebär dels att man behöver ha konkreta och kontinuerliga möjligheter till reflektion över mål, resultat och erfarenheter i själva arbetet, och dels behöver man kunna ompröva mål och rutiner. Målen får till exempel inte vara för detaljerade och givna om man vill gynna kreativitet. Målen bör gälla det man i slutändan vill åstadkomma på en tämligen övergripande nivå. Det man lär sig under processens gång kanske leder till att man förstår att de mål man formulerade i inledningen inte håller. Då måste man få anpassa dem. Kanske kommer man på bättre sätt att nå dem. Då måste man lätt kunna ändra budget och arbetssätt.

Det finns ett tydligt samband mellan innovation och samverkan. Det har delvis att göra med att vara innovativ i hög grad handlar om att frigöra vårt tänkande från det invanda, och då kan möten mellan personer med olika bakgrunder, men med gemensamma intressen, just bidra till oväntade och nya lösningar. Sambandet mellan innovation och samverkan beror också på att många av de frågor vi vill hitta innovativa lösningar på berör olika verksamheter. Vill man till exempel hitta innovativa sätt att stärka banden mellan jordbruk, forskning och företag för att utveckla nya produkter, tjänster eller marknader, måste man självklart hitta former för att sammanföra personer från dessa områden, men man måste även göra det på sätt som stödjer det gemensamma lärandet. Kvaliteten på processen kan vara

avgörande för framgång, och att någon håller i processen utan att ha intressen i ett särskilt utfall, kan vara avgörande. För att stötta samverkan och partsammansatta grupper, som ska utveckla nya sätt att hantera de stora frågor som programmet har att hantera, bör man därför se till att det finns stöd för processen genom kunniga processledare som kan hålla i själva samverkansprocessen.

Både lärande och innovation är dessutom sociala fenomen. Även om en påhittig person kommit på en innovativ och framgångsrik lösning på något, så kommer den inte att tillämpas om den inte får gehör och förankring bland fler aktörer. Vi lär av andra, vi lär med andra och våra handlingar sker alltid i sammanhang som andra på något sätt är del av. När det gäller arbetsplatser eller politiska program som landsbygdsprogrammet är det uppenbart att lärandet man önskar stödja är socialt, det vill säga kunskapen bildas genom att man lärt av och med varandra. Dessutom vill man ju att det ska spridas till andra också. Landsbygdsprogrammet handlar ju i hög grad om att skapa nya sätt att förstå och hantera stora frågorna om jordbruk, miljö, klimat och landsbygders utveckling. Det gäller därmed verksamheter där människors kunskap och handlande aldrig kan vara helt frikopplade från andra om det ska bidra till en förändrad praktik.

Att stödja lärande i projekten

En viktig insats för att stödja lärandet i programmet är att skapa ett ramverk som leder deltagares uppmärksamhet och reflektion till det man vill att de ska lära sig något om. Som programmet är upplagt i dag gynnar man tyvärr ett anpassningsinriktat lärande. Fokus ligger främst på att man använt det projektbidrag man fått enligt den ursprungliga projektplanen och att man redovisat dem på ett korrekt sätt. Att till exempel vara tvungen att redovisa antal kakor varje person fått vid ett fika och behöva specificera om kakan var mjuk eller hård, att behöva bevisa vilket bankkonto som en projektledares parkeringsbiljett egentligen drogs på, är exempel på hur dagens detaljerade redovisningsregler gör att arbetstid, samtal och lärande inriktas på reglerna snarare än innehållet i projekten.

Kan man i stället styra projektägares och tjänstemäns uppmärksamhet mer från regler och mer mot projektens innehåll och mål och mot landsbygdsprogrammets övergripande målsättningar? För det skulle det behövas regler som ger mer av förtroende till projektägare, som ger mer utrymme för reflektion och tillåter mer av flexibilitet. Visst behöver vi regler och legitim redovisning. Här räcker dock svensk revisionsred långt.

Att stödja lärande om och mellan projekt i dag är att sprida kunskap om, och belöna, lyckade projekt. Landsbygdsnätverket har exempelvis gett priser till bästa projekt inom en rad olika kategorier och ger ut publikationer som kan inspirera. Det finns däremot väldigt lite som bidrar till kunskap om varför vissa projekt lyckats, och ännu mindre om varför vissa misslyckats. Det är inte heller så lätt att ta efter andras projekt. Det är tyvärr något som ofta misslyckas. Det finns mängder av erfarenheter av att kopiering rakt av sällan lyckas från hur bistånd och stöd till låginkomstländer hanterats. Man behöver alltid anpassa till förutsättningarna och människorna på plats. Att inspireras och utbyta erfarenheter med andra med likande projekt eller frågor är värdefullt, så att sprida exempel och skapa relationer kan absolut bidra till lärandet, men det räcker inte. Det måste till en process som är förankrad hos lokala aktörer och anpassad till lokala förutsättningar om man ska få effekter som håller i sig efter projekttidens slut. För detta krävs det lärande både för enskilda personer och gemensamt, för samverkan, organisatoriskt eller till exempel i en bygd.

För några år sedan arbetade jag med ett uppdrag för LAG-gruppen i leaderområdet Astrid Lindgrens Hembygd som just handlade om att stärka lärandet i LAG och i projekten. Vid ett seminarium, där resultaten av intervjuer med LAG-medlemmar, projektägare och andra intressenter, diskuterade vi hur man kan ta tillvara projektresultat så att de bidrar till lärande. Det ledde till en diskussion om vad som är resultaten av ett projekt. Den konkreta verksamheten i projektet är det man ofta först kommer att tänka på. Vad finns kvar efter projekttidens slut? Det som kan kommuniceras och bli tillgängligt att lära av för andra, är en annan sorts resultat. Den kompetens och den kunskap de som medverkat i projekten tar med sig är också ett resultat. Det kan gälla självförtroende och engagemang, likaväl som för-

måga att leda verksamheter och projekt. Ytterligare en sorts projektresultat är de nätverk och förutsättningar för att skapa samverkan som projekten kan leda till för de som deltagit i dem. Dessutom såg man att projekten genererade kompetens och kunskap i den egna föreningen Astrid Lindgrens Hembygd och i LAG, som kunde bidra till utveckling av verksamheten.

Även om det här exemplet kom från Leader, kan mycket av det som diskuterades tillämpas på landsbygdsprogrammets projektverksamhet i allmänhet. En dröm är att LAG-grupper, länsstyrelser och Jordbruksverket börjar arbeta mera med uppföljningar av verksamheten i projekten, med att stötta reflektionen om lärandet i dem och bidra till nätverkande runt dem. Man skulle mycket väl kunna utveckla arbetssätt och modeller för att stödja

- lärandet i själva projekten för projektdeltagare och de som berörts av det
- lärande om hur både LAG och projektägare bättre kan ta tillvara det som utvecklats i projekten efter projekttidens slut
- lärande om hur man bättre kan ge andra tillfälle att ta del av projektets arbete och resultat för att få idéer och inspireras
- arbetssätt för att de myndigheter som handhar projekten (till exempel LAG, länsstyrelser, Jordbruksverket) utvecklas som lärande organisationer
- lärandet mellan denna myndighet och andra som är relevanta för att programmets insatser ska främjas (till exempel kommunerna, landsting, regionförbund och andra myndigheter).

Sådana insatser skulle stärka utveckling och lärande på alla nivåer, inte bara inom projekten utan även i hela programmet: i de lokala projekten, LAG, länsstyrelser och Jordbruksverk och i bästa fall även med kollegor i andra EU-länder. Det skulle också i hög grad kunna bidra till landsbygdsprogrammets övergripande mål uppfylls bättre. Det finns stora möjligheter att förstärka lärandet i projektverksamheten!

Småländsk klurighet = bredband för fler?

Det blir allt mer tydligt att bredband är bland det viktigaste för en levande landsbygd. Både för boende och företag. Allt fler tjänster inom handel och service kan göras genom internet. Samtidigt försvinner butiker, banker, postservice, m.m. från landsbygden. De pengar som delades ut från landsbygdsprogrammet i perioden 2007–2013 var därför betydelsefulla men räckte inte för att alla skulle få bredband. Det fanns fler ansökningar än vad det fanns pengar till i landsbygdsprogrammet. Det är troligt att den situationen kvarstår framöver, även med mer pengar till bredband så är risken stor för att de inte räcker för att bevilja alla ansökningar.

Men, alldeles oavsett exakt hur mycket pengar som avsätts för bredbands-satsningar så bör de användas så att de bidrar till så mycket bredband som möjligt. Kanske kan vi få pengarna att räcka längre om vi blir småländskt kluriga?

Klurigheten halverade kostnaderna

Det är några år sedan jag var i Hössjö första gången för att träffa Börje Dahl och Ulf Dahl om byns bredbandsprojekt – då var frågan om föreningens upplägg kunde förenas med landsbygdsprogrammets regler. Det kom nya pengar 2010, men också nya villkor. Hössjös ansökan kom in sista juni 2009 och omfattades av andra regler. Det fanns därför en oro i Hössjö för att det inte skulle bli något stöd. Det var en solig majdag och vi hade en bra dialog, men utan löften.

Efter kompletteringar blev det ändå bifall, den 16 augusti 2010 beviljades 186 807 kronor till föreningen. Sedan visade det sig att ideellt arbete och småländsk klurighet fortfarande har sitt värde, och de faktiska kostnaderna sjönk så att det slutliga stödet blev 95 727 kronor.

Frågan är om Hössjöborna är nöjda med bredbandet.

– Jo då, alla är nöjda och tekniken fungerar väl, säger Börje och Ulf Dahl. Om det finns något som är mindre bra skulle det i så fall vara regelkrånglet och att utbetalningen dröjde. Men intresset i byn har varit mycket stort och projektet har väckt liv i bygemenskapen. Det finns flera roliga berättelser om det praktiska arbetet och de kluriga lösningarna som höll kostnaderna låga. Det finns mycket sten i Småland och Hössjö har fått sin del. För att staka ut den inte rakaste men bergfriaste vägen över markerna utrustade man en fyrhjulning med ett litet elverk. Sedan provborrade man med ett en meter långt borrh.

Börje minns:

– För de långa sträckorna på åkrar och betesvallar plöjdes fiberslangen ned med hjälp av en 21 tons bandgrävmaskin. Vi började klockan 07.00 och körde till klockan 23.00. På två och en halv dag var vi färdiga. Återfyllning gjordes sedan med hjälp av egna traktorer.

Börje beskriver också en annan udda lösning:

– Till den mest avlägsna fastigheten plöjde vi ned slangen mitt i byvägen.

Möjlighet att samordna med nya elkablar väckte intresset

Från början var intresset för bredband svagt men enligt Börje ändrade detta sig i maj 2008:

– Vi får besked att Eon skall gräva ned elkabel till byns transformatorer. Frågan väcks då om vi inte bör ta chansen att samförlägga fiberslangar med elkablarna. Vi bedömer att ungefär 15 fastighetsägare är intresserade. Kalkylen hamnar på 29 541 kronor per fastighet och en kommitté undersökte möjligheterna med stöd från Länsstyrelsen.

Sedan blev det bråttom, säger Börje:

– I november 2008 skulle Eon gräva. Kommittén beslutar på eget bevåg, utan att förening bildats, att samförlägga slang från Smedjan till Uragårds-transformatorn. Slang hämtas i all hast från angränsande byar och samförläggs. För detta erhöll man ett kanalisationsstöd på 43 330 kronor från Länsstyrelsen. Den 10 december 2008 hölls sedan ett konstituerande möte och intressenterna uppmanades skriva på en avsiktsförklaring att vara med om kostnaden höll sig under 25 000 kronor för anslutning eller 3 000 kronor för förberedd fiber. I juni 2009 hade 22 fastighetsägare tecknat avtal och fyra skrivit under om förberedd anslutning. Mycket ideellt arbete har lagts ned, men Börje och Ulf är noga med att poängtera att absolut rättvisa inte är viktigast. Har någon lagt ner mer arbete än grannen bjuder man på det. Man har inte heller tagit ut högre avgifter av de som anslutit sig senare.

Klurigheterna får inte plats när bolag driver utbyggnaden – då blir det dyrare

En förundran Ulf har är varför inga andra föreningar har hört av sig och tagit del av Hössjös kluriga lösningar Och det kan man verkligen hålla med om. Alla föreningar borde ta del av andra projekts erfarenheter.

Det nya landsbygdsprogrammet, för perioden 2014–2020, har utvecklats i en annan riktning. I stället för små föreningar som genomför små projekt så har det blivit allt fler kommunala och privata bolag som genomför stora projekt. Det gör de utan den kreativitet och klurighet som vi hittade i Hössjö och det syns ofta på priset. Även om projekten blir större och borde bli effektivare så visar ändå Hössjös projekt på att det inte alltid behöver bli så. På Länsstyrelsen i Kronobergs län ser vi därför att de pengar vi har fått nu inte räcker till lika många som det hade gjort för några år sedan något som våra kollegor runt om i landet ofta instämmer i. De små föreningarna skapade också en ny samanhållning i bygderna som en extra bonus. Däremot så har ju riskerna som fanns med stora ekonomiska åtaganden föreningar minskat sedan de stora bolagen tar över.

Bekvämt med bolag – men det bidrar inte till stärkt gemenskap

Många tycker det blir bekvämt och enkelt när kommunala och privata bolag planerar och bygger deras bredband, även om det blir något dyrare. Men många människor i de små föreningarna som byggde bredband själva säger att det stärkte gemenskapen i bygden. Det hade också en stor positiv inverkan på många andra områden och gemensamma intressen i byarna.

Ulf och Börje menar därför att mindre byråkrati, mer egenansvar, engagemang och goda exempel skulle ge betydligt fler människor bredband för samma pengar som finns i landsbygdsprogrammet i dag. Detta med att landsbygdsprogrammet är krångligt och att det är svårt att söka och att få pengarna utbetalade till slut är en upplevelse som de delar med många. Det är många som hör av sig och är kritiska mot detta. Både Länsstyrelsen och Jordbruksverket har arbetat med att förenkla för företag men här återstår en del innan vi är i mål.

Bredband till hela Sverige – på vems ansvar och på vems bekostnad?

Bredbandsutbyggnaden i Sverige är inget nytt fenomen. Redan under 1990-talet började arbetet med att bygga ut IT-infrastrukturen. Digitaliseringen, inklusive tillgång till bredband, växer globalt. Det skapar inte bara möjligheter att titta på Netflix, läsa nyheter eller hålla kontakt med vänner, utan även möjligheter för god offentlig service och företagande i hela landet. Efterfrågan på digitala tjänster ökar, och det kommer troligtvis inte att minska i intresse, vilket ökar behovet av stabilt och snabbt bredband. Frågan är på vems ansvar och på vems bekostnad?

Bredbandsfrågan har blivit en ny folkrörelse

Bredbandsutbyggnaden sker på olika nivåer i samhället, från EU via det nationella planet ner till regional och lokal nivå. Valet att överlåta utbyggnaden av fiberinfrastruktur till civilsamhället och näringslivet beskrivs som den ”svenska modellen”. Detta har resulterat i att en mängd olika aktörer driver bredbandsprojekt, allt från kommunala bolag till små lokala föreningar.

En del i den svenska modellen är byanätsmodellen, vilket innebär att landsbygdsbor själva initierar och driver bredbandsprojekt i sin bygd. Byanäten består oftast av en ekonomisk förening men det finns även ideella föreningar och lokala aktiebolag. Genom landsbygdsprogrammet kan byanäten få pengar med kravet att projektet sker utanför tätorterna på landsbygden.

Bredbandsfrågan har kommit att bli lite av en folkrörelse på den svenska landsbygden. Under 1930-talet pågick en liknande rörelse då elektriciteten drogs ut till byarna. Allt började med att elektriska distributionsföreningar, liknande bynäten, startades på lokal nivå. Redan tidigt i utvecklingen fick staten intresse för kraftöverföring och nyttan med den, vilket påskyndade överföringen av el i hela landet. Elbelysningen suddade ut gränserna mellan natt och dag, men även gränsen mellan stad och land. Under det senaste decenniet har tusentals av lokala initiativ till bredbandsutbyggnad formats. Denna vilja som uttrycker engagemang, framtidstro och en positiv syn på den egna bygden, kan ses som skapandet av hopp i motsats till den återkommande debatten om nedläggning som präglar många delar av Sveriges landsbygd.

Möjligheterna och riskerna är viktigt att lyfta i ett större perspektiv där det lokala engagemanget inte ska pumpas ut av energi i utbyte mot ett välutbyggt bredbandsnät. Jag hoppas på en framtid där denna folkrörelse uppmuntras och ges förutsättningar för att skapa nya projekt och innovationer men där staten har det övergripande ansvaret att organisera bredbandsutbyggnaden.

Ta fram spaden och gräv – risker och möjligheter med den svenska modellen

Föreningarna som söker stöd förväntas ha kunskaper om bredbandsteknik, markavtal med mera, samtidigt som de ska mobilisera sin bygd, vara väl förtrogna med stödprogrammets regler samt ha kompetens för att genomföra projektet.

En tjänsteman på en länsstyrelse säger så här om hens upplevelse av de lokala föreningarnas kunskaper:

Det är inte bara att ta fram spaden och gräva fiber, det krävs en bred kunskap vilket fattas i många bygder

På lokal nivå byggs relationer upp mellan individer i de föreningar som tar sig an ett bredbandsprojekt. Dessa samarbeten kan skapa en stark gemen-

skap och forskning har visat att sammanhållning lokalt kan öka tack vare det gemensamma arbete som sker i föreningar. Samtidigt finns det risker och negativa erfarenheter av att arbeta med bredbandsutbyggnad på föreningsnivå. Effekterna av byanätsmodellen är att civilsamhället har fått ta ett mycket stort ansvar med risken att man sliter ut de ideella krafterna som man vill bygga på för bredbandsutbyggnaden. Intressekonflikter inom föreningarna finns det många exempel på där vissa processer kring utbyggnaden påverkas negativt av personliga intressen och åsikter. En annan risk är att några få personer får ta ansvar och inte orkar engagera sig i annat lokalt ideellt arbete. Ekonomiska risker, ojämn arbetsfördelning och kommunens agerande har ibland legat till grund för lokal osämja. Dessa risker och möjligheter som kretsar kring bredbandsutbyggnaden ser jag viktiga för politiker att lyfta och ta hänsyn till i framtidens utbyggnad av bredband.

Labyrinten av byråkrati måste förenklas

Det finns många åsikter om byråkratin när det gäller utbyggnaden av bredband, positiva som negativa. Från början till slut finns det krav och riktlinjer från myndigheterna som bredbandsprojekten står inför, regler som behöver förenklas och bli tydligare. Mycket av den kritik som har riktats mot stöden för bredband handlar om handläggning samt krångliga regler och byråkratiska tillkortakommanden i mötet mellan föreningen och myndigheterna.

I många fall har man som förening lagt ner flera tusentals timmar av ideellt arbete vilket ofta leder till en orolig väntan på att få stöd eller inte. Upplevelsen av vad som tar mest tid i bredbandsprojekten skiljer sig från förening till förening. Utvärderingen av landsbygdsprogrammet visar att mycket tid går till det administrativa arbetet i projekten. Många har erfarenheter av en krånglig och energikrävande ansökan och av problem med handläggning och genomförande i hela kedjan från fiberföreningar till organisationer med större regionalt ansvar.

Så här förklarar en projektledare för en ekonomisk förening sin upplevelse kring bredbandsutbyggnaden:

Stöden är en förutsättning för att bygga fibernät, på landsbygden. [Men] de oklara regler som gäller från region, kommun, staten gör det svårt få en klar uppfattning om vad som gäller. Det arbete som läggs ner ideellt är helt horribelt, resultatet kan bli att föreningar tröttnar och ”ger bort” ansvaret kring bredbandsutbyggnaden till stora aktörer.

Samtidigt visar citatet att stöden till bredband är välkomnat och många projekt hade inte kunnat genomföras utan stödpengar. Bredbandsprojekten visar på ett dilemma i landsbygdsprogrammet, nämligen att både hålla god kontroll över användningen av pengar och samtidigt se till att systemen för detta inte går ut över föreningars lust och förmåga att driva projekten. Därutöver får många föreningar förhålla sig till ytterligare samhällsinstitutioner och myndigheter, i vad som lite spetsigt kan kallas en offentlig labyrint. Post- och Telestyrelsen, Bredbandsforum, Byanätsforum, länsstyrelser, regionkontor, leadergrupper och kommuner, för den enskilda föreningen är mötet mellan dem och dessa institutioner inte bara mötet mellan stödgivare och stödmottagare – det är mötet mellan staten och medborgarna.

I utvärderingen av landsbygdsprogrammet hittar vi exempel på goda relationer både mellan medborgare på lokal nivå genom bredbandsprojekten, och mellan medborgare och stat. För att denna tillit ska fortsatt vara hög är myndigheternas agerande gentemot medborgarna viktigt. Många upplever dock att myndigheternas byråkrati bygger på en misstro mot lokala aktörer:

Istället för att vi gör en samhällstjänst så upplever föreningen sig som om man är en bov och bandit. Myndigheten borde vara mer stödjande och det verkar som om att pappersexercisen är viktigare än själva genomförandet.

Citatet exemplifierar en misstro mellan aktörerna på grund av de administrativa reglerna, vilket kan leda till att tilliten urholkas och att drivkraften till att arbeta ideellt dämpas. Det finns stor risk att tilliten mellan stat och

medborgare börjar svikta när man som medborgare inte känner sig sedd eller blir dåligt behandlad. Därför är det viktigt att vi i framtiden ser regel-förenklingar kopplade till bredbandsstöden.

Den digitala klyftan – mer behövs göras!

Redan år 2009 beslutade regeringen om målet att majoriteten av Sveriges befolkning ska ha tillgång till höghastighetsöverföring år 2020. Det blir tydligt att de som inte inkluderas i denna majoritet är de som inte är kommersiellt attraktiva, alltså områden dit marknaden inte ser någon vinst att bygga ut. En stor del av dessa områden är gles- och landsbygd. Även om det finns stöd för de områden som inte är kommersiellt attraktiva på marknaden finns det fortfarande de föreningar som inte får pengar. Vem har egentligen störst intresse av att det inte blir klyftor mellan dem som har och inte har bredband?

Att lova bredband till alla är höga ambitioner, vilket jag uppmuntrar. Dock är det viktigt att man vårdar samhällskontraktet och håller det man lovar. Risken är att de höga ambitionerna inte nås vilket skapar irritation hos aktörer och personer som förväntade sig mer från staten.

För att den digitala klyftan ska minskas eller undvikas behöver småorter och byar tillgång till ett välutbyggt nät av fiber. Vid ett samtal med en tjänsteman vid en länsstyrelse förklarar hen sitt synsätt kopplat till målet om att majoriteten av Sveriges befolkning ska ha bredband år 2020:

Initiativet kring att bygga ut bredband i vårt län ser olika ut från kommun till kommun. Rätt många kommuner har anammat inställningen om att marknaden ska sköta utbyggnaden vilket gör att många områden blir utan bredband/.../ Det måste finnas ett driv för att hela länet ska nå målet om 90 % till 2020, inte bara inom tätorterna

Som citatet visar så är den geografiska fördelningen ojämn mellan kommuner såväl som mellan tätort och landsbygd. Det finns ingen övergripande förklaring kring varför det har blivit så här, men det har sannolikt med

kommuners och länsstyrelsernas rutiner och prioriteringar att göra. För-litar sig en kommun på marknaden och släpper ifrån sig ansvaret i utbygg-nad av bredband blir det inget bredband till stora delar av landsbygden då stöden till projekt inte räcker. Detta är problematiskt utifrån bland annat ett samhällsansvar. Staten har en viktig roll för att bevara tilliten mellan myndigheter och medborgare.

Som det ser ut i dag så kommer den digitala klyftan mellan stad och land fortsätta att öka om man inte bredbandet når hela landet. Det finns områ-den utanför tätorter som kommer att få tillgång till bredband med hjälp av marknadskrafterna, men det krävs mer stöd för att hela Sverige ska få tillgång till bredband. Enligt Jordbruksverkets beräkningar kommer cirka 600 000 personer fortfarande inte ha tillgång till bredband år 2020. Samt-liga dessa personer bor utanför tätorter.

Standardmodell för bredband – vikten av att få in de lokala och regionala förutsättningarna

Om den svenska modellen, där byanätsmodellen är en kärna för utbyggnad på landsbygden, ska ligga till grund för kommande år av utbyggnad krävs en fortsatt hög tillit mellan aktörerna. Dock ifrågasätter jag den svenska modellen. Ska verkligen en infrastruktur av samma vikt som vägar och elektricitet ligga på marknadsintresse och civilsamhällets axlar? Det finns de kommuner som har tagit tag i samhällsansvaret och skapat förutsätt-ningar för att alla ska ha tillgång till bredband. Två exempel är Haparanda och Kiruna där kommunen har styrmodeller för att alla i kommunen ska få tillgång till bredband. De individuella utgifterna för att få tillgång till bred-band blir då drastiskt mycket billigare. Det spelar ingen roll om du bor i tät-orten eller på landsbygden, du ska kunna vara berättigad att kommunicera med omvärlden och använda dig av de tjänster där internet spelar en viktig roll i dag och i morgon, på lika villkor. Detta visar på att samhällsansvaret gäller hela befolkningen. Valet av att lägga över ansvaret på kommunen behöver dock inte vara det bästa sättet att gå till väga. Värt att komma ihåg är de lokala och regionala behoven och utmaningarna som spelar roll i va-

let av styrmodell för bredbandsutbyggnaden. Det finns ingen övergripande modell som passar överallt. För att de politiska målen om bredband till alla ska nås krävs det en verktygslåda av olika modeller för en utbyggnad där inte bara civilsamhället och marknaden ska ställa upp finansiellt. I framtiden ser jag ett statligt ansvar som dessutom håller vad den lovar.

*Juliana Dänhardt, filosofie doktor i zooekologi,
Centrum för miljö- och klimatforskning, Lunds universitet*

*Henrik G. Smith, professor i zooekologi,
Centrum för miljö- och klimatforskning, Lunds universitet*

Mångfald för pengarna – konsten att bygga ett lyckat landsbygdsprogram

Hur många av oss skulle vilja konsultera en läkare som förordar åderlåtning mot lunginflammation eller smöjning (att dra ett barn genom ett kluvet träd) mot D-vitaminbrist? De flesta av oss väljer sannolikt hellre en läkare som använder vetenskapligt testade metoder där resultaten tydligt visar att behandlingen fungerar. Och ändå var både åderlåtning och smöjning allmänt accepterade och flitigt använda mot olika typer av sjukdomar tills för bara drygt hundra år sedan. Vändpunkten kom när man på ett mer systematiskt sätt började undersöka hur det gick för patienter som behandlades med respektive metod. Det var denna tradition av att vetenskapligt utvärdera effekten av olika behandlingsmetoder som så småningom ledde till det som kallas evidensbaserad medicin, alltså dagens sätt att använda bästa tillgängliga vetenskapliga forskningsresultat som grund, när man beslutar om behandling för enskilda patienter.

Nu handlar landsbygdsprogrammet inte om att rädda enskilda liv, men grundprinciperna bör vara exakt samma: De cirka fem miljarder som satsas varje år i landsbygdsprogrammet måste ge bästa möjliga resultat. För att de ska kunna göra det, krävs både att man vet vad programmet ska åstadkomma och att man använder åtgärder som forskning har visat har avsedd effekt. Genom att utvärdera om åtgärderna har avsedd effekt kan man utveckla och förbättra programmet så att det ger bästa möjliga resultat för landsbygden.

Den största delen av landsbygdsprogrammets pengar satsas på åtgärder som syftar till att gynna miljö och klimat. Satsningen är välgrundad, men med tanke på dess storlek är det ur samhällets synvinkel viktigt att se till att programmet fungerar effektivt. Vi vill helt enkelt kunna krama ur så många positiva effekter på klimat och miljö som möjligt för de pengar vi satsar – landsbygdsprogrammet ska vara kostnadseffektivt. I det här kapitlet diskuterar vi vad vi anser vara viktiga byggstenar för att skapa ett kostnadseffektivt landsbygdsprogram som möter både dagens och framtida utmaningar på miljö- och klimatområdet.

Att välja en adekvat behandling kräver kunskap och tydliga syften

En viktig grundförutsättning för att en behandling ska kunna fungera är att man vet vad man vill att behandlingen skall åstadkomma. Inom medicin kan detta verka trivialt – man vill naturligtvis att patienten ska bli frisk. Men målet är inte alltid så entydigt – vill man alltid förlänga patientens liv oavsett vilka konsekvenser detta har för livskvaliteten? Inom landsbygdsprogrammet finns många implicita och explicita miljömål, vilket är naturligt eftersom miljö är en mångdimensionell företeelse. Men om man inte tydligt vet vilket mål man strävar efter, eller hur delvis motstridiga mål ska balanseras, är det svårt att föreslå en effektiv behandling.

Ett tydligt exempel på detta är målet att bevara den biologiska mångfalden. Intentionen är god och målet är viktigt, men det är inte självklart vad biologisk mångfald är. Om man vill uppnå en hög artrikedom på lokal nivå, till exempel på en gård, väljer man troligen åtgärder som ökar variationen i landskapet genom att bevara eller skapa olika typer av livsmiljöer. Men biologisk mångfald kan också betyda att man specifikt vill värna om sällsynta arter så att de har kvar livskraftiga bestånd regionalt eller nationellt. I så fall är det viktigast att se till att just dessa arters krav på livsmiljö uppfylls. Det kan exempelvis vara att sköta en naturbetesmark på ett visst sätt för att bevara både backtimjan och vissa arter av myror som båda är värddar för den sällsynta fjärilen svartfläckig blåvinge, eller att anlägga en våtmark i

ett område där de hotade klockgrodorna förekommer. Såväl val av åtgärder, som deras utformning, kan alltså skilja sig rejält beroende på vad man egentligen menar med biologisk mångfald – det vill säga vad syftet är.

Politiska program som landsbygdsprogrammet bygger naturligtvis inte enbart på vetenskaplig kunskap. Vad man vill åstadkomma med programmet beror på värderingar. Själva utformningen påverkas av politiska processer. Men genom att göra syftet tydligt och konkret och sedan bygga åtgärderna på vetenskaplig evidens, ökar man möjligheten att både diskutera vad man vill åstadkomma och ser till att de åtgärder som sätts in ger valuta för pengarna.

För att sätta in rätt behandling, måste man också förstå vad det är som ska behandlas. Låt oss gå tillbaka till vår medicinska jämförelse. En patient som är trött och har huvudvärk kan behandlas med medicin som lindrar dessa symptom. Men om man också vet att den grundläggande orsaken till problemen är högt blodtryck, kan man åtgärda detta med en vetenskapligt beprövad behandling mot högt blodtryck. Samma princip gäller vid utformningen av landsbygdsprogrammet: För att kunna utveckla ett effektivt landsbygdsprogram, måste man veta vad man vill åstadkomma med behandlingen. Man behöver sedan veta, vilka behandlingsformer eller åtgärder man har att välja mellan. Effekten av behandlingen – åtgärderna – bör ha utvärderats vetenskapligt. Effekten av åtgärden kan sedan jämföras med kostnader, och den mest effektiva behandlingen väljas.

Naturligtvis finns det alltid brister i vår kunskap om varför biologisk mångfald minskar, oavsett om vi menar mångfalden på en typisk gård eller hur det går för specifika sällsynta arter. Alla beslut om hur vi ska gynna mångfalden fattas därför under osäkerhet. Detta hindrar dock inte att vi ska använda den bästa tillgängliga kunskapen när vi fattar beslut, både när vi väljer ut vad vi ska behandla och när vi väljer hur vi behandlar detta. Men osäkerheten måste samtidigt tillåtas vara en drivkraft att förstärka kunskapen där de största luckorna finns. En sådan kontinuerlig uppdatering av kunskapen, bör vara en självklar del av ett framsynt landsbygdsprogram. Genom att vetenskapligt pröva effekten av alternativa behandlingar, kan man se till att resurserna används på ett effektivt sätt för att förbättra patientens hälsa – det vill säga se till att vi får det rika odlingslandskap vi eftersträvar.

Individanpassa behandlingen: Tillåt regional anpassning och geografiskt riktning av åtgärder

En snäv bild av evidensbaserad medicin kan förleda en till att tro att det finns en enda bästa behandling för varje åkomma. Men vad som är den bästa behandlingen kan variera från patient till patient – men även detta kan vetenskapen hjälpa till med. Om vi går tillbaka till vår läkare så är frågan vilken blodtryckssänkande medicin eller annan typ av behandling som passar bäst för den aktuella patienten. Svaret på den frågan beror förmodligen på varför patientens blodtryck är för högt, men också på vilka eventuella andra åkommor patienten lider av. Läkaren vet att medicinerna kan ha olika effekt på olika personer. Vissa patienter hjälps bäst av den ena sortens medicin, andra av en annan sort.

Även när det gäller miljöåtgärderna i landsbygdsprogrammet finns faktorer som påverkar hur effektiv en behandling, en åtgärd, är. En sådan faktor är det omgivande landskapet. Forskning har visat att vissa åtgärder, exempelvis ekologisk odling, generellt ökar den lokala biologiska mångfalden bland kärlväxter, insekter och fåglar i slättbygder, men inte i lika hög grad i skogs- och mellanbygder. Andra åtgärder, till exempel extensiv vallodling, kan öka variationen i slättbygder dominerade av växtodling, men snarast ha motsatt effekt i bygder som är dominerade av djurhållning där andelen vall i landskapet redan är hög.

Trots att det är klarlagt att många åtgärder som genomförs för att gynna den biologiska mångfalden gör större nytta i slättbygder, betalades den största andelen av miljöersättningar under perioden 2007–2013 ut till Sveriges skogs- och mellanbygder. Men det är inte hela bilden: Vissa ersättningar är viktiga för att bevara jordbruket i norr, där en nedläggning av jordbruk troligen skulle innebära negativa konsekvenser för många arter. Att i högre grad göra som läkaren, nämligen ”individanpassa” åtgärderna genom att rikta de till relevanta geografiska områden och tillåta att de anpassas till de regionala och lokala förutsättningarna i landskapet, skulle väsentligt kunna förbättra många åtgärders effektivitet.

Vitsen med att utvärdera landsbygdsprogrammet: Hur vet vi om behandlingen fungerar?

Hur vet vi då om patienten verkligen blir bättre av behandlingen? Den utprovade medicinen passar kanske inte vår patient, ger biverkningar eller har slutat fungera för att patogenen är resistent. Inom medicinen följs detta upp genom regelbundna kontroller, där patienten undersöks av läkaren som tar olika prover. Detta är viktigt. Om det visar sig att behandlingen inte leder till de förväntade resultaten kan man behöva sätta in en annan medicin eller, i värsta fall, inse att man ställt fel diagnos.

Medan denna regelbundna uppföljning ingår som en självklar del i behandlingen av många sjukdomar, är den uppföljning som finns inbakad i landsbygdsprogrammet relativt begränsad. Visserligen genomförs kontroller i fält för att se om lantbrukarna har gjort det de får ersättning för, och man följer upp om pengarna betalas ut som planerat. Man kontrollerar alltså om patienten hämtar ut och tar sin medicin. Detta säger dock ingenting om vilken effekt åtgärden i fråga faktiskt har på miljön, det vill säga om medicinen fungerar. Utan regelbunden uppföljning är det i princip omöjligt att veta om de åtgärder som har genomförts, och sättet de har genomförts på, har haft en effekt. Det finns nämligen inga data som kan visa den effekten. I patientens fall skulle vi ha mätt dennes blodtryck. När det gäller landsbygdsprogrammet kan det handla om att inventera antal och artrikedom av de organismer vi vill gynna, mäta näringsläckaget till vattendrag eller minskningen av utsläpp från lantbruket.

För att vara säker på att det är just den insatta behandlingen som har lett till de förändringar vi ser, räcker det dock inte med en generell uppföljning genom olika mätningar i landskapet. Patientens tillstånd kan ju förändras av andra orsaker än medicinen, eller så kan en annan behandling vara effektivare eller ge mindre biverkningar. Vi behöver därför både säkerställa att eventuella förändringar beror på åtgärden och utvärdera alternativa utformningar av åtgärden. Detta kan endast göras genom att kontinuerligt samla in data på ett sådant sätt att man kan skilja ur vad förändringarna beror på och genom att tillåta alternativa utformningar eller skötsel-

metoder. Denna regelbundna uppföljning bör byggas in som en självklar del i landsbygdsprogrammet.

Om ambitionen inom sjukvården enbart hade varit att öka den genomsnittliga effekten, hade samma typ av jämförande studier säkert lett till ökad kostnadseffektivitet. Men här inställer sig naturligtvis svåra etiska problem – den enskilda patientens hälsa kan inte riskeras. På samma sätt ställs den evidensbaserade naturvården inför en utmaning när man vill utveckla metoder för att gynna arter som hotas av utrotning. Landsbygdsprogrammet innebär att befintliga åtgärder ”testas” i stor skala. Dessa åtgärders effekter på sällsynta arter är dock ofta mindre väl kända. För att rädda en hotad art kan det vara viktigt med en väl avvägd utprovning och noggrann uppföljning av alternativt utformade åtgärder. Det kan vara just den nuvarande utformningen av åtgärderna som är problemet!

Om lämpliga indikatorer och kvantifierbara mål:

Ta tempen på landsbygdsprogrammet – men hur vet man om febern är borta?

För att kunna utvärdera behandlingen eller åtgärden på ett meningsfullt sätt, krävs att man har möjlighet till att följa upp dess effekt. Detta görs med hjälp av indikatorer, det vill säga värden som på ett lämpligt sätt återger det tillstånd man vill förbättra. Dessa ska i sin tur gå att jämföra med uppsatta mål. Indikatorerna är viktiga för att säkerställa att man följer upp rätt saker för att se om den önskade effekten uppnås. Målen behövs för att veta om och när man har nått det önskade resultatet.

För vår läkare är syftet att sänka patientens blodtryck, och målet är att minska det till normala värden. Den mest lämpliga indikatorn i det här fallet är uppenbart, patientens blodtryck. Det är bara genom att regelbundet mäta blodtrycket som läkaren kan få en uppfattning om behandlingen fungerar. När det gäller att följa upp åtgärders effekter på miljön borde det vara lika självklart att man regelbundet mäter hur det går för de organismer man vill gynna, eller för utsläppen man vill minska. Insamling av denna typ av data ingår dock hittills inte i uppföljningen av landsbygdsprogrammet.

I stället används ofta andra typer av indikatorer, exempelvis hur stor åkern är som angränsar till det landskapselement man får ersättning för. Men hur mycket skulle det säga om effekten av den blodtryckssänkande behandlingen, om man mätte mängden blod i patienten?

Hur vet läkaren när målet är nått, det vill säga när patientens blodtryck är normalt? I dag finns det riktvärden som läkaren kan jämföra patientens blodtryck med. Dessa riktvärden är utvecklade under lång tid genom att mäta blodtrycket av många människor av olika ålder och med olika hälsotillstånd. På miljö- och klimatområdet har man inte kommit lika långt, vilket ofta gör det svårt att sätta lämpliga mål. Att då i stället sätta målen utifrån vad man tror är möjlig att uppnå, och dessutom justera dessa mål med motiveringen att det inte har betalats ut pengar i förväntat takt, löser inte problemet! I stället bör man trots bristande kunskap och stora osäkerheter sätta mål som på bästa möjliga sätt återspeglar behovet av det som åtgärden är avsedd att gynna: Hur många arter eller individer av en viss art eller lantras behöver vi ha? Hur mycket behöver vi minska näringsläckaget för att rädda Östersjön? Och hur mycket av åtgärden behövs för att uppnå dessa mål?

Att möjliggöra en bra utvärdering är att möjliggöra ett kostnadseffektivt landsbygdsprogram

Att regelbundet inventera arter eller mäta miljöns tillstånd är ett första steg för att stärka dataunderlaget för utveckling och utvärdering av landsbygdsprogrammet. Men för att på ett bra sätt kunna utvärdera vilken nytta de olika åtgärderna ger, krävs också att man kan jämföra data insamlade på platser där en viss åtgärd har genomförts med liknande data från ställen där åtgärden inte finns. För hur kan man annars veta om den förändring vi ser verkligen beror på åtgärden? Detta är särskilt viktigt eftersom vi – till skillnad från vår läkare – inte har några kända normalvärden att jämföra våra resultat med.

Det krävs också kunskap om hur alternativa sätt att utforma vissa åtgärder skulle fungera, om man vid behov ska kunna ändra behandlingsmetod och anpassa den individuellt. Trots att konkret kunskap om alternativa metoder i dagsläget ofta saknas, menar vi att villkoren i programmet borde tillåtas vara flexibla, så att de ska kunna anpassas till specifika förutsättningar i vissa regioner eller på enskilda gårdar. Det skulle samtidigt också ge möjlighet att utvärdera och vidareutveckla dessa alternativ.

Hur mycket nytta man får för de pengar man satsar inom landsbygdsprogrammet påverkas dock av mer än åtgärdernas effektivitet. Det måste finnas en vilja bland politikerna att lyfta och försöka hantera relevanta problem, ibland trots att kunskapen inom ett område saknas eller är väldigt osäker. Det måste också finnas en vilja bland lantbrukarna att genomföra de åtgärder som föreslås. Både lantbrukarnas och politikernas beslut påverkas dessutom av andra faktorer – såväl ekonomiska som sociala. Att förstå och ta hänsyn till dessa faktorer skulle göra landsbygdsprogrammet ännu bättre och mer effektivt.

När vi vet hur landsbygdsprogrammet påverkar lantbrukarens beslut och vilken effekt åtgärderna har, kan vi med hjälp av modeller jämföra olika möjligheter att utforma programmet. Sådan kunskap skulle exempelvis tillåta oss att förutse konsekvenserna av att vissa miljöersättningar tas bort eller utformas på andra sätt för såväl lantbrukarnas beslut som för miljön. Dessa resultat kan sedan jämföras med hur situationen för mångfalden ser ut med nuvarande programutformning. Detta är ett effektivt sätt att utvärdera landsbygdsprogrammet, men kräver god kunskap om både programmetts effekter på lantbrukares beslut och effekten av lantbrukares beslut på den biologiska mångfalden.

Landsbygdsprogrammets yppersta syfte är naturligtvis inte att utvärderas, men utvärderingen är och bör ses som en viktig led i att utveckla och förbättra programmet! Det är bara genom regelbunden uppföljning och meningsfull utvärdering som vi kan lära oss mer om åtgärdernas effekter och faktorer som påverkar dessa.

Några av de viktigaste stegen på vägen dit är att

- tydliggöra landsbygdsprogrammets syften och mål, så att man vet vad behandlingen ska åstadkomma
- bygga in fortlöpande uppföljning och utvärdering som en integrerad del av programmet, i stället för att skicka hem patienten med medicinen och hoppas på det bästa
- utveckla instrument för att följa upp effekten av åtgärderna, i stället för att bara kontrollera om patienten tar sin medicin
- verka för att även effekten av alternativa utformningar av programmet och åtgärderna utvärderas – hur kan vi annars veta om det finns en mycket bättre medicin?
- utveckla metoder för att utvärdera programmet mot flera mål samtidigt, för att undvika att en medicin motverkar en annan.

Låt oss lära av läkarna och basera behandlingsmetoden för landsbygden och dess miljö på kunskap och fakta, framtagen genom vetenskaplig utvärdering. Låt evidensbaserad naturvård bli lika självklar som evidensbaserad medicin. Låt oss se till att genom bättre utvärderingar skapa större möjligheter att utveckla ett program som ger störst nytta för pengarna!

Få betalt för att göra rätt eller betala för att inte göra fel – en fråga om synen på principer, ansvar och kostnader

De flesta av dagens miljöersättningar syftar till att minska negativ påverkan på miljön av matproduktion. Så många som åtta ersättningsformer syftar till att få renare vatten och bakom alla detaljerade stöd villkor döljer sig olika principer.

Varför ska vi betala pengar för att du inte ska skita ner miljön? Varför ska lantbrukare behandlas annorlunda än andra företagare? Senast jag fick den frågan var i en panel på en konferens och där formulerades den så här: Vad är det för skillnad på en industriell ytbehandlare (företag som behandlar metallers och andra materials yta) och en bonde? Frågan handlar alltså om när principen om att förorenaren ska betala, den så kallade Polluter Pays Principle, ska användas och när den inte ska användas.

Ett svar är att ekonomisk ersättning för miljöåtgärder utöver lagstiftning finns i Sverige för att andra länder i Europa också har det. Det vanligaste alternativet är att inte ha några sådana ersättningar utan låta lantbrukaren betala själv för miljöåtgärderna genom att tvinga fram dem med lagstiftning. Men på en gemensam marknad kan inte ett enskilt land avvika mycket i exempelvis miljöskyddskostnader utan att försämra konkurrenskraften för sin egen matproduktion. En annan förklaring är att det är svårt att lagstifta om en del åtgärder. Det är stora praktiska svårigheter med att

tilltvinga sig privat mark för att anlägga små våtmarker eller gräva tvåstegsdiken för ett rena bort fosfor. Men det finns djupare orsaker till att miljöersättningar finns.

Nettopåverkan på ekosystemtjänster skiljer mellan branscher

Likheter mellan företagaren som driver en ytbehandlingsverksamhet och en företagare som producerar livsmedel är att båda ger arbetstillfällen, bidrar till välfärden och båda påverkar ekosystemtjänster negativt i form av läckage av olika ämnen till omgivningen. Men den stora skillnaden är att lantbrukare också producerar ekosystemtjänster. Utöver att mat i sig är en sådan tjänst skapas andra ekosystemtjänster som öppet landskap och kolinlagring. En aspekt är sambandet mellan val av styrmedel för miljöåtgärder och produktionen av ekosystemtjänster. Det finns en motsättning mellan å ena sidan nya lagkrav och å andra sidan motivationen att fortsätta vara lantbrukare. Vid djupintervjuer med lantbrukare om skälen till att vara just lantbrukare framkommer regelbördan som en viktig sak med citat som ”inte en regel till då lägger jag av”. Och när en lantbrukare upphör med verksamheten försvinner en del av den negativa miljöpåverkan men också en del av produktionen av ekosystemtjänster. Ett exempel på hur tillkomsten av nya miljöregler bedöms påverka olika miljönyttor var när regeringen för några år sedan aktivt motarbetade att Sydsvenska höglandet skulle utpekas som ett känsligt område i EU:s nitratdirektiv som kommissionen ville. Den svenska argumentationen var att nya lagkrav som syftar till renare vatten men som medför nya kostnader skulle påskynda nedläggningen av gårdar med betande djur i det skogsrika området. Värdet av ekosystemtjänsten biologisk mångfald ansågs större än värdet av nya föreskrifter för miljöskydd.

Stor skillnad i betalningsvilja för olika miljöåtgärder

Om principen om att förorenaren betalar tillämpas så att alla miljöersättningar i stället vore föreskrifter och lantbrukarna i sin tur fick konsumenterna att betala för miljöåtgärderna genom ett högre pris på maten i stället

för att som i dag betala för miljöersättningarna via skatten skulle situationen vara annorlunda. I en utredning från år 2016 av lönsamheten i 942 000 svenska företag konstateras att "lantbruket har en unikt låg lönsamhet jämfört med andra sektorer" och möjligheterna att flytta över kostnader till nästa led är små trots god lönsamhet i nästa led i livsmedelskedjan. Senaste årens lärdomar är dock att för vissa åtgärder går det att få konsumenten att betala. "Extra djurskydd" kan vara lättare att beskriva som ett mervärde och få betalt för jämfört med "extra miljöskydd". Här finns samtidigt brister i lantbrukets förmåga att berätta om de framgångar som åstadkommit och därmed möjligheten att försöka få betalt för dem. Som att fem fågel- och fyra grodarter nyligen kunnat tas bort från svenska rödlistan över hotade arter tack vare de cirka 3 000 våtmarker som lantbrukare anlagt i huvudsak med landsbygdsprogrammet. Att ha räddat hotade arter är en fin sak och går att skriva på ett mjölkpaket. Men det är svårare att berätta att "den här mjölken kommer från en gård där bonden slutat att sprida kornas flytgödsel på hösten till höstsäd på de åkrar på gården som har lägre lerhalt än 15 procent i matjorden". Så lyder en av Jordbruksverkets senaste föreskrifter. Även om budskapet går att förenkla så är slutsatsen att det är lättare att få sympati för skapade miljönyttor än för minskad miljöskada. Det handlar också om konsumentens förståelse och förväntningar. Det är svårt att kommunicera och ta betalt för en åtgärd om konsumenten i fråga förutsatt att "så trodde jag alla redan gjorde".

Lantbrukare och konsument delar på rollen som förorenare

Principen om att förorenaren betalar lanserades av OECD på 1950-talet och har under decennierna sedan dess visat sig vara svår att tillämpa på andra än industriella punktkällor som dåtidens miljödebatt handlade om.

En viktig aspekt handlar om synen på vem som är förorenare i principen om att förorenaren betalar. När det gäller lantbruk och livsmedelsproduktion: är det är hon eller han som sitter i traktorhytten och är det *bara* det? I verkligheten finns förstås en rollfördelning mellan producent och konsument med ett delat ansvar. Det delade ansvaret hör ihop med begreppet åtgärd-

barhet. Lantbruk är en biologisk produktion och styrs av väder och vind till skillnad från förhållandena i en fabrik som är en punktkälla för utsläpp. Jordbruksverket har vid tillkomsten av de 16 nationella miljö kvalitetsmålen och för den senaste internationella räddningsplanen för Östersjön – Baltic Sea Action Plan beräknat hur mycket som kväve- och fosfortillförseln till havet kan minska om mer eller mindre alla till buds tillgängliga åtgärder görs i lantbruket. En beräkningsförutsättning har varit att matproduktionen inte ska minska. Alla utredningar visar att betydligt mer än hälften av näringsläckaget består. Det betyder att det mesta av övergödningen från matproduktion beror av *att* odling sker – inte *hur* den sker. Om 90 procent av ett utsläpp är möjligt att åtgärda eller om 30 procent är det, påverkar rollfördelningen och betalningsansvaret för miljöåtgärder. Ju större andel av ett utsläpp som är möjligt att åtgärda utan att produktionen minskar desto större logik att använda principen att förorenaren betalar.

Annan syn på miljöpåverkan från stora gårdar

Staten har betalt ut i storleksordningen 8 miljarder kronor sedan 1880 för att torrlägga våtmarker och sänka sjöar. Det gjordes för att föda en växande befolkning. Senaste decennierna har insikten ökat om att våtmarker fungerar som naturliga reningsverk för kväve och fosfor. Och därför återskapas nu våtmarker. Det gör att det i dag finns en samsyn kring att staten ska betala för att återskapa våtmarker. I det allmänna medvetandet har staten ett ansvar för tidigare förd politik och därför finns inget stort ifrågasättande av en sådan åtgärd.

Synen på förorenaren är också gråzon där det går att ha olika uppfattningar av räckvidden i det egna ansvaret. Vad är skäligt att kräva enligt miljöbalken? En del tycker att det är skäligt att ha generella krav på skydds zoner i stället för ersättning i landsbygdsprogrammet. Vad som är skäligt prövas i dag helt olika för svenska lantbrukare. Gårdar som är så stora att de behöver tillstånd av länsstyrelsen för sin drift får regelmässigt en del miljöersättningsåtgärder som lokala lagkrav och är därmed inte berättigade att söka miljöersättning för dem. Ska det råda ett annat synsätt på principen

om att förorenaren betalar på stora gårdar jämfört med medelstora och små gårdar? Är det större utsläpp från en gård med 500 kor på 500 hektar än 10 gårdar med 50 kor vardera som också brukar 500 hektar tillsammans? I båda fallen är det en ko per hektar och gödselmängden alltså samma per hektar. Nej, det är inte större utsläpp per hektar för den stora gården än för de tio små per hektar. I denna fråga verkar det råda en diffus känsla av att det som är stort per definition måste vara sämre för miljön. Och det är också relevant för diskussionen om synen på principen om att förorenaren betalar.

Beständigheten i ersättning respektive lagstiftning som styrmedel

Är det så att de flesta av dagens ersättningsformer för miljöskydd på sikt kommer att bli föreskrifter? Lever bra ersättningsformer i tre till fem landsbygdsprogram för att sedan bli föreskrifter för att det inte finns politisk acceptans att upphöra med den goda åtgärden? Det skulle exempelvis inte accepteras att upphöra med dagens odling av fånggrödor på cirka 100 000 hektar och därmed öka belastningen på vattenmiljön med cirka 1 000 ton kväve som är deras huvudsakliga nytta. Och samtidigt kommer det in nya ersättningsformer och det uppstår ett slags flöde genom landsbygdsprogrammet. Och flödet behöver ständigt pågå eftersom målet är att uppnå ett uthålligt samhälle med en uthållig matproduktion.

Om det är så att den sammanlagda budgeten för miljöskyddsåtgärder i landsbygdsprogrammet inte ska öka men volymen av miljöskyddsåtgärder i lantbruket ska öka, eftersom miljömål ska nås, då måste nya miljöåtgärder göras utanför landsbygdsprogrammet med exempelvis lagstiftning som styrmedel eller så måste gamla åtgärder inom programmet lämna plats för nya. Och gamla åtgärder som i så fall puttas ut ur landsbygdsprogrammet skulle i så fall behöva tvingas till fortsatt genomförande. Annars riskeras att de inte kommer att utföras. Därför blir det viktigt att varje ny miljöåtgärd som ska göras, oavsett första styrmedel, inte bara har en läckageminskande nytta utan även andra nyttor för gården som jordsanerande, mullhalts-höjande eller erosionsdämpande.

Ställ högre krav på en åtgärds effekt om den ska genomföras med tvång

Samhället är otåligt, inte minst på miljöområdet där retoriken är att nu får det vara slutsnacket och slutforskat, ärmar ska kavlas upp och åtgärder göras. Då är det risk att resultat rycks från forskarnas händer innan de är mogna att användas i vardagen. Det var det som hände med de så kallade gröna marks-reglerna på 1990-talet. Regler infördes om att 50 respektive 60 procent av en gårds mark ska vara vinterbevuxen. Spannmålsgårdars sätt att klara det nya kravet var genom den höstsådda arealen, främst höstvetete. Ett par år senare visade forskare på SLU att i storleksordningen samma mängd kväve som den späda höstveteteplantan tar upp under hösten frigörs när lantbrukaren rör runt i jorden för att göra en bra såbädd. Så det blir i praktiken ingen minskning av kväveutlakningen från höstvetete. Men då var den nya lagen redan genomförd. Lantbrukarnas förtroende för lagstiftaren minskar genom sådana händelser. Kanske är bevisbördan ett snäpp lägre för miljöåtgärder som ska betalas av skattebetalarna genom landsbygdsprogrammet än om de ska betalas av lantbrukaren i form av lagkrav. Ett argument för det är i så fall att kostnaden för en viss åtgärd i det första fallet delas av ett stort antal människor och av ett fåtal i det senare fallet. Det är exempelvis stor skillnad på om 100 miljoner kronor i årlig kostnad för fånggrödor späds ut på några miljoner skattebetalare eller på några tusen lantbrukare som lagkrav. Ingens pengar ska kastas i sjön men konsekvenserna för de enskilda människorna som betalar blir mindre om det med tiden visar sig att en åtgärd var fel.

Dennis Collentine, filosofie doktor i naturresurser och miljöekonomi, gästforskare vid Institutionen för mark och miljö, SLU

För få, för breda och för dyra: Åtgärder för att minska kväveläckage

Trots mer än 30 års arbete med åtgärder för att minska växtnäringsförluster är fortfarande förluster av kväve och fosfor från jordbruksproduktion ett omfattande problem. Miljömålet Ingen övergödning känns långt bort. Det som görs i dag räcker inte till för att uppnå målen i EU:s vattendirektiv eller den internationella överenskommelsen om minskning av dessa ämnen till Östersjön som Sverige har åtagit sig att göra under Baltic Sea Action Plan. Mycket pengar satsas redan i dag, dock behövs ännu mer åtgärder och då kommer det att kosta mer. Inom landsbygdsprogrammet finns flera åtgärder som syftar till att minska växtnäringsförluster från jordbruksmark. Miljöersättningen för att minska kväveläckage står för huvudparten av pengar som satsas. Åtgärden ger stöd till lantbrukare för att så fånggrödor och jordbearbeta på våren därför att det har visat sig vara två effektiva metoder för att minska övergödning av våra vatten men mer skulle behöva göras. Frågan är hur.

Komplex problem kräver nytänkanden

Det är tydligt att mer behöver göras för att uppnå målen inom vattendirektivet och Baltic Sea Action Plan och för att göra det måste det finnas en strategi. Vilken roll ska åtgärderna som finansieras av landsbygdsprogrammet ha? Ska mer pengar satsas på de befintliga åtgärderna för att öka deltagande? Är finansiering via landsbygdsprogrammet det bästa sättet att nå målen? Vad händer om inte pengarna räcker? Finns det andra ekono-

miska instrument som är mer effektiva? Ska det vara mer detaljstyrning av jordbruksproduktion? Ny lagstiftning?

Och svaren? Ja, egentligen finns det tre alternativ; öka budget, förbättra styrning eller ändra ansvar. Det är inte alls klart vilket alternativ som är bäst, det är en politisk eller ekonomisk fråga. Det finns fördelar och nackdelar med alla tre. Därför innehåller kapitlet inte en slutsats, utan fokuserar snarare på ett resonemang om alla tre alternativ.

Alternativ 1: Mer av samma sak

Det skulle kunna vara ett alternativ att öka den totala budgeten men det kräver att mycket pengar satsas. Det är dock inte troligt att så många fler lantbrukare är intresserade av att delta. Om all mark hade varit med skulle kväveförlusterna minska väsentligt men då skulle även kostnaderna öka väsentligt! Dock gäller att behovet av stöd aldrig tar slut.

Alternativ 2: Ge stöd där det har högsta effekt

Ett alternativ att öka deltagande i program utan att det kostar mer vore att förbättra effektiviteten av stödet. Åtgärderna som syftar till att minska kväveförluster från åkermark är mer eller mindre effektiva beräknade som kostnad för att minska ett kilo kväve. Ibland är åtgärderna väldigt effektiva på grund av lokala förutsättningar och ger en hög avkastning per satsad krona och ibland är värdet väldigt lågt. Om det vore så att stöd kunde styras bättre skulle effekten höjas för samma kostnad. Även om det vore möjligt att förbättra styrning, skulle det ändå inte räcka till för att uppnå vattenkvalitetsmålen.

Alternativ 3: Ändra vem har ansvar för kväveläckage

Ett tredje alternativ vore att diskutera vem som ska ansvara för övergödningen, samhället eller lantbrukarna. Eftersom det är frivilligt att vidta åtgärder som minskar förluster och man dessutom får stöd när åtgärderna utförs, uppfattas det som att lantbrukare har rätt till stödet och att det är samhället som har ansvar för näringsläckaget. Det kan dock också tänkas att god jordbrukssed skulle innebära att när vissa grödor odlas och det

finns lämpliga åtgärder som minskar kväveförluster skulle lantbrukare vara tvungna att utföra dessa för att motverka kväveförlusterna. Detta utan att få betalt.

Fånggrödor och jordbearbetning på våren minskar kväveförluster

Innan man börjar diskutera hur problemen med landsbygdsprogrammets åtgärder ska lösas är det viktigt att förstå hur dessa minskar kväveförlusterna.

Alla växter behöver kväve för att växa. Kvävet som behövs kan växterna ta upp från marken, det kan tillföras i lösliga former eller kan av vissa växter tas upp direkt från luften. Dock tar inte växterna upp allt kväve som finns tillgängligt utan en del läcker ut i marken. Kvävet förs med vatten som rinner över och igenom marken. På våra breddgrader kommer detta vatten huvudsakligen från regn och smältande snö. Kvävet förs till havet på två olika sätt. I det första fallet till kringliggande diken och därefter följer det med vattnet fram till havet. I det andra fallet läcker en del genom marken till dräneringsrör som i sin tur töms ut i diken eller direkt i vattendrag och följer med till havet. En del kväve kan även fortsätta med vattnet igenom jorden, förbi dräneringsrör, och hamna i grundvattnet. Som noteras ovan behöver alla växter kväve, det gäller även alger som växer i stillastående varma vatten.

Övergödning uppkommer när det finns tillräckligt med näring (huvudsakligen kväve och fosfor) i vatten för alger att växa i. Som andra växter växer alger snabbare när det är varmt och då uppkommer under varma somrar vad brukar kallas för algblomning i inlandssjöar och i havet. Algblomning kan leda till skador på vattenkvalitet men också till skador på växter, insekter och fiskar som lever i vatten. För att minska övergödning av sjöar och hav krävs att det finns mindre näring tillgängligt. Då jordbruket uppskattningsvis står för drygt 60 procent av mänskligt bidrag av kväve till vattnet, är det viktigt att bland annat minska förlusterna från åkermark, vilket fånggrödor och jordbearbetning på våren gör.

Eftersom växterna tar upp tillgängligt kväve från marken är förlusterna av kväve till vatten betydligt mindre när marken är bevuxen. Problem med förluster är större när marken är bar efter skörden, eller upplöjd innan sådd, eller innan växterna har börjat gro. Därför är det att föredra att något växer på marken efter skörden. Då tar växterna upp kvävet och på så sätt minskar kväveförlusterna till vattendrag och grundvatten. Det är syftet med fånggrödor. De ”fångar upp” kväve när inga andra växter gör det. När risken för förluster har minskat (när det blir kallare) kan fånggrödor plöjas ner och ger då kväve för nästa gröda. Allra bäst är om det plöjs ner på våren.

I marken finns stora förråd av kväve. Men bara en bråkdel av det är i en form som kan tas upp och utnyttjas av växter. Det stora förrådet av kväve bryts ner kontinuerligt, särskilt när temperaturen är tillräcklig varm och när det finns tillgång till syre. När åkermark plöjs ökar tillgången på lösligt kväve (det som växterna kan använda). När man lämnar marken obesädd, som på hösten efter skörd, finns det dock inga växter som tar upp det tillgängliga kvävet och då kan det hamna i vattnet i stället. Det är därför en fördel att plöja marken på våren, innan sådd, eftersom de växande grödorna tar upp lösligt kväve från marken och minskar förlusterna. Mer kväve kommer växterna tillgodo och mindre till övergödning av våra vatten.

Både fånggrödor och jordbearbetning på våren, ses som viktiga insatser för att minska kväve från åkermark. Lantbrukare som använder dessa insatser på sin mark har därför fått stöd genom landsbygdsprogrammet för att kompensera deras inkomstförluster. Det kostar att så fånggrödor. Det kostar att köpa in utsäde, att så, att plöja ner fånggrödan men kanske mest för att fånggrödan ibland konkurrerar med andra grödor om näring och därför kan påverka skörden av lantbrukarnas ”riktiga” grödor, det vill säga huvudgrödorna. Hur effektiva fånggrödor är för att minska kväveförluster beror mycket på var de sås, och då särskilt jordart och klimat (nederbörd). Att vårplöja innebär också kostnader för lantbrukarna, marken kan vara våt och mer svårbearbetad, vilket skjuter upp tiden för sådd. Tidpunkten för sådd påverkar hur stor skörd lantbrukaren kan få och kan innebära ganska stora inkomstförluster.

Det blir mycket dyrt med mer av samma stöd

Både fånggrödor och jordbearbetning på våren minskar förluster av kväve men det finns begränsningar av hur mycket det kan ge. Om insatserna skulle vara mer nyttjade, och därigenom ge en högre total minskning, krävs det att både mark och huvudgrödan som sås är lämpliga. En mer omfattande insats för att minska kväveförluster innebär också att det krävs mer pengar för att finansiera åtgärderna. Till sist uppstår ett långsiktigt finansieringsproblem då behovet av åtgärderna kommer att kvarstå så länge det finns odling på marken. Det vill säga, finns det jordbruk kommer det att finnas näringsförluster, och så länge vi vill motverka övergödning och dessa effekter på våra vattendrag, kommer det finnas ett behov av att minska kväveförlusten.

Miljöersättningen för minskat kväveläckage, det vill säga för jordbearbetning och jordbearbetning på våren, har inte utnyttjats fullt ut. Det betyder att mer mark skulle kunna omfattas. Skälet till att inte fler har sökt kan vara att lantbrukaren inte anser att stödet motsvarar merkostnaden för att utföra åtgärderna.

Mätt som kostnad per kilo minskat kväve, är fånggrödor och jordbearbetning på våren effektiva åtgärder (endast våtmarker under vissa förutsättningar är mer kostnadseffektivt). Om samma förutsättningar att minska förluster gäller för alla lantbrukare, skulle en fördubbling av satsningen ge en fördubblad minskning. Om all potentiell mark ingick i åtgärden skulle det leda till en total minskning i storleksordningen mer än 6 000 ton, i jämförelse med 1 500 ton i dag! Utgår man från att det är för lite mark som omfattas är således problemet att den totala budgeten är för liten. För att lösa problemet med att uppnå miljömålen ska man satsa mer pengar. Men hur mycket mer krävs?

De lantbrukare som sökt och fick stöd ansåg att stödet var tillräckligt för att kompensera de förväntade inkomstförlusterna, medan de som inte sökte stöd ansåg att de inte blev tillräckligt kompenserade. För att öka deltagandet så att all potentiell mark inkluderas, skulle förmodligen kompensationen, det vill säga stödet, behöva vara högre än dagens nivå. Det finns dock en risk med att höja kompensationen för vissa på grund av högre

förväntade inkomstförluster, eftersom andra som redan får stöd kan tycka att de borde få samma högre kompensation. Det skulle inte bara krävas mer pengar totalt, behovet av stödpengar finns kvar så länge jordbruk bedrivs.

Åtgärder som fånggrödor och jordbearbetning på våren är avsedda att minska kväveförluster i samband med jordbruksproduktion. Så länge jordbruk inte förändras från hur det bedrivs i dag, kommer ungefär samma kväveförluster att ske. De viktiga faktorerna som påverkar förlusterna är jordart och bördighet, markens lutning, grödan som sås, gödsling, jordbearbetningstekniker och vädret. Vissa fysiska faktorer kan inte direkt påverkas. Jordart och markens lutning är svåra att ändra, andra faktorer som bördighet kan påverkas. Vädret är det svårt att göra något åt och klimateffekterna innebär med stor sannolikhet att kväveförlusterna kommer att öka (varmare vintrar och mer regn). Det som kan påverkas och ger minskningar är av odlingsteknik karaktär. Frågan är dock hur stor är möjligheten och hur stora minskningar kan nås?

Dagens intensiva jordbruksproduktion kräver tillgång till stora mängder kväve. Utan kvävetillförsel kommer avkastningen från huvudgrödan att minska. Det finns idéer om att växtförädling kan få fram arter som tar upp mer kväve, men det är oklart om kväveförlusterna kommer minska. Det finns också idéer om att gödsling bättre kan följa växternas behov (så kallad precisionsodling och spridning av gödsel vid flera tidpunkter beroende på när växterna gror). Trots att dessa ändringar innebär förbättringar är det sannolikt att förlusterna kommer att vara högre än önskvärt – och att behovet att minska dem kvarstår. Därmed är det sannolikt att samhällets intresse för fånggrödor och jordbearbetning på våren kommer att bestå i överskådlig tid. Vilket i sin tur innebär att behov för finansiering kommer att kvarstå. Frågan är hur det ska finansieras och vad det egentligen får kosta?

Finansiering av ett behov som aldrig ta slut

Det är ganska enkelt för ekonomer att räkna ut hur mycket en insats är värd i dag (nuvärdet) om samma summa betalas ut över en oändlig tidshorisont.

Nuvärdet ger en summa över hur mycket pengar som behöver investeras för en viss årlig åtgärd som beräknas att fortsätta under överskådlig tid. Det kan också ses som hur mycket staten skulle behöva betala till en lantbrukare i dag för att denne till exempel alltid skulle vara tvungen att så fånggrödor när den ingår i växtföljd (all vårsådd spannmål). Det finns enbart två faktorer som man måste känna till; hur stora de årliga utbetalningarna är och räntenivån. Det blir snabbt väldigt mycket pengar eftersom man måste fortsätta att betala år ut och år in.

Skulle det kunna vara nog om stödet var mer effektivt?

Beskrivningen ovan målar upp en något dyster bild. För att öka deltagande behöver mer pengar satsas och då räcker det ändå inte till för att uppnå nationella mål och avtal. Vad kan då göras?

En sak som kan göras är att se över effektiviteten i det nuvarande stödet. I dag betalas stora summor till alla lantbrukare som har rätt att söka. Det finns ett visst inslag av styrning genom att stödet enbart riktas till lantbrukare som finns i vissa geografiska områden, de södra och mellersta delarna av landet, där stödet räknas vara något mer effektivt. Inom dessa områden får dock alla lantbrukare samma kompensation, oavsett hur mycket åtgärden beräknas ge eller hur stora deras faktiska inkomstförluster är. Det är osäkert om det är de marker som ingår i dag som ger den största minskningen eller om deltagande innebär en inkomstförstärkning för marker som egentligen bara marginellt minskar kväveförluster.

Kompensationen för inkomstförlusterna är densamma oavsett vilken jordbruksmark eller vilka huvudgrödor det handlar om. Arbetskraftskostnader och kapitalkostnader är ganska lika oavsett var i Sverige marken finns. Det finns dock stora skillnader mellan produktionsförutsättningar, och klimat och jordart kan ha en stor inverkan på vilken avkastning lantbrukaren får och därigenom på dennes inkomst. Enkelt uttryckt, om avkastning per hektar är hög, innebär en procentuell minskning av skörd (på grund av att fånggrödan konkurrerar om näringen), en större inkomstförlust och därigenom skulle lantbrukaren behöva en högre ersättning. Det är klart att ju mer

riktat ett kompensationsystem är, desto mer effektivt är det. Men eftersom det kostar mer att administrera det är det inte säkert att det räcker till att ytterligare minska kväveförluster särskilt mycket. Dessutom finns samma problem som nämns i det första alternativet, behovet tar aldrig slut. Det kan vara dags att fundera på vem som egentligen ska ta ansvar för åtgärden.

Ska samhället eller lantbrukare ansvara för kväveförluster?

I dag är målet för samhället som det är uttryckt i landsbygdsprogrammet, i stödåtgärden minskat kväveläckage, väldigt lågt satt. Bara en tredjedel av marken där det finns en potential för att fånggrödor kan sås eller vårplöjas räknas vara med enligt program mål och därtill hörande åtgärdsbudget. Att öka målet skulle leda till högre minskning av kväveförluster och vara ett steg närmare de två nationella åtagandena i Baltic Sea Action Plan och vattendirektivet. Som det beskrivs ovan är det dock en stor utmaning att finansiera detta genom att ge stöd. Ett alternativ är att finansiera det genom en omfördelning i jordbrukssektorn. Detta kunde göras med en omfördelning av en skatt på kväve, riktade tillstånd för odling av olika grödor beroende på hur mycket kväve förväntas läcka ut eller genom handel med utsläppsrätter. Alla tre möjligheterna har diskuterats och undersöks i olika studier. Ett system med självfinansierade åtgärder skulle dock kräva resurser att utveckla och administrera. Fördelen med en finansiell omfördelning inom jordbrukssektorn är att åtgärder skulle vara självfinansierande och inte beroende av externa pengar, vilket också skulle ske om riktlinjer för odling ändrades.

I dag finns det riktlinjer som kallas för god jordbrukssed. Alla lantbrukare förväntas att följa dessa och de etablerar en grund för vad lantbrukare får och inte får göra när det gäller miljöpåverkan. I dag är det frivilligt för lantbrukare att så fånggrödor eller jordbearbeta på våren, men om detta var något som lantbrukare var tvungna att genomföra, skulle resultatet vara snarlikt om dessa hade varit självfinansierade av jordbrukssektorn. Kostnaderna för att anpassa sig skulle bäras av de som bidrar till övergödning, det vill säga lantbrukarna själva. Det skulle också kosta enskilda lantbrukare både tid och resurser.

Ett systemskifte där lantbrukare måste så fånggrödor eller jordbearbeta på våren har betydligt lägre administrativa kostnader än ett självfinansierat system. Det skulle inte finnas finansiella överföringar eller omfördelningar att ta hänsyn till. Kostnaderna för systemskiften skulle förmodligen innebära att enstaka lantbrukare drabbas av vissa inkomstförluster men det är möjligt att kompensera för det under en övergångsperiod.

Slutligen, fånggrödor och jordbearbetning på våren är viktiga åtgärder för att minska övergödning av våra vatten men mer skulle behöva göras för att nå målen. Detta skulle kunna göras genom att tillföra mer pengar, genom bättre resursanvändning eller nya sätt att styra och reglera. Oavsett vilka av ovan föreslagna förändringar som görs, skulle det vara fördelaktigt för miljön att göra mer än i dag för att minska växtnäringsläckaget.

Kan ett spårbyte med fokus på resultat ge bättre effekt?

Landsbygdsprogrammet – vilken fantastisk resurs!

Landsbygdsprogrammet, vilken fantastisk resurs det är! Tänk att det finns i runda slängar 5–6 miljarder kronor per år för utveckling av företagande, miljö, bygder, bredband, energi, samarbete, innovationer med mera. Pengar som är bundna i ett program på sju år. Det finns så fina förutsättningar att skapa stabila system och villkor för hur pengarna ska fördelas och användas för att skapa nytta på företagsnivå och för samhället i stort. Organisationer och företagare är taggade att starta projekt och utveckling och myndigheterna står för kunskap och kompetens för att säkerställa ett bra genomförande. Tillsammans kan företag, organisationer och myndigheter skapa synergier och ”1+1=3” med nätverk för att sprida goda exempel, kunskap, idéer och resultat. Kan det här vara en målbild för hur vi vill att landsbygdsprogrammet ska fungera? Och kan det finnas andra vägar för att nå de goda resultaten?

Kan vi få resultaten, det vill säga målen, att hamna ännu mer i fokus? Skulle ett sådant skifte kunna vända trenden som råder med ökande byråkrati och mer snårskog – både bildligt och bokstavligt? Jag har inga ambitioner att med den här texten ge definitiva svar på det, min ambition är snarare att väcka tankar för diskussion.

Fokus på resultat bör genomsyra politiken i stort

I olika sammanhang diskuteras åtgärdsbaserade kontra resultatbaserade ersättningar. Dagens miljöersättningar är åtgärdsbaserade, med villkor om datum när olika åtgärder ska eller får utföras, krav på specifika utsädesblandningar, antal meter och i vissa fall förbud mot vissa åtgärder. Omfattande regler gäller också för investeringsstöd och projektstöd, men där är kraven på den ekonomiska redovisningen i fokus. Floran av villkor för miljöersättningarna har minskat genom åren, men det är fortfarande en hel del som återstår och kraven kan ibland upplevas som luddiga eller godtyckliga. Det är många som hävdar att ett nytt angreppssätt där resultatet i stället för åtgärderna står i fokus skulle ge betydliga förenklingsvinster och bättre effekter.

LRF har hittills uttryckt ”försiktig tveksam optimism” till en resultatbaserad modell och vi deltar aktivt i diskussioner om dess för- och nackdelar. Jag tror personligen inte att varken åtgärdsbaserade eller resultatbaserade system kan utformas så att allas intressen tillgodoses till 100 procent, och med alla så menar jag lantbrukare, intresseorganisationer, myndigheter och beslutsfattare. Jag tror heller inte att resultatbaserade system kan fungera för alla typer av mål eller att ”luddigheten” eller detaljregleringen helt skulle försvinna. Men jag tror helt klart på att nytänkande behövs.

Min uppfattning är att fokus på resultat inte bara ska genomsyra de åtgärder som finns i landsbygdsprogrammet utan det måste genomsyra politiken i stort. På senare tid kan vi se tendenser till att EU-kommissionen försöker tänka i dessa banor, inte minst genom att EU-budgeten i dag 2017 har rubriken Fokus på resultat. I dagsläget är hela CAP-apparaten, det vill säga ersättningarna som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken, uppbyggd med regler som ska kontrolleras och revideras. Inte bara lantbrukarna och andra mottagare av stöd utsätts för kontroller av myndigheterna. Även myndigheterna kontrolleras. Interna revisorer, EU-kommissionen och Europeiska revisionsrätten med flera gör regelbundet revisioner och kontroller av myndigheterna. Det här skapar en ängslighet. När idéer om nya stöd och ersättningar kommer upp blir ofta inte den första frågan ”vilken

effekt kommer detta ge?” utan ”hur ska detta kunna kontrolleras?”. Skulle man kunna få till ett nytt angreppssätt och öka fokus på resultat i stället för detaljer så hävdar vissa att kontrollapparaten i stort skulle kunna minska, och kanske har de rätt.

Min uppfattning är att reglerna i dag sätter käppar i hjulet för många idéer. Kraven på redovisning av ekonomi, upphandling, arealmätningar, datum och förberedelser kan få den mest luttrade att tänka till innan man söker ett stöd och idéer läggs kanske i byrålådan innan de blir verklighet. Redan 2011 gav Jordbruksverket ut rapporten Vi har nått vägs ände, där de pekade på komplexiteten för jordbrukarstöden och kom med förslag på förändringar. Sedan dess har det dock inte blivit enklare. Kraven har snarare ökat, både på de som söker stöd och på myndigheterna.

Detaljerna i politiken hämmar möjligheten att nå målen

I viss mån har vi kommit en bra bit på vägen för att genomföra landsbygdsprogram på ett bra sätt i Sverige. Det finns goda resultat på flera områden och erfarenheterna om hur man ska, och inte ska, göra har ökat. Myndigheter och organisationer, till exempel LRF, har en mycket god vilja att skapa enkla villkor. Trots det blir det tyvärr en snårskog av detaljer i reglerna. Det är lätt som företagare att missförstå och göra fel och därför tröttna på allt vad landsbygdsprogram och EU:s gemensamma jordbrukspolitik heter. Jag skulle gärna se att den här trenden med ökad byråkrati och komplexitet vänds.

Låt oss stanna upp lite vid detaljerna. Landsbygdsprogrammen har oavsett programperiod varit uppställda i olika system med målstrukturer om till exempel miljö och konkurrenskraft. På ett övergripande plan ställer LRF upp på dessa mål, vi har liknande mål i våra strategier och min uppgift som medarbetare hos LRF är att verka för att LRFs medlemmar har förutsättningar att nå dessa mål. Men när målen i landsbygdsprogrammet filtreras ned till konkreta åtgärder och detaljerade uppföljningsmål tar snårskogen vid. I viss mån försvinner legitimiteten med programmet med detaljstyrningen mot specifika villkor och åtgärder. På något sätt tappas fokus på vägen och företagens inneboende kraft att bidra till landsbygdspro-

grammens mål hämmas med detaljstyrningen. Ibland upplever jag nästan att politiken har valt detaljstyrningen framför målen och den omfattande revisionsapparaten har skapat en rädsla hos myndigheterna att göra fel som nästan överskuggar viljan att nå målen.

Det finns tendenser redan i dagsläget att vissa lantbrukare är tveksamma till att söka vissa miljöersättningar eftersom de upplever att systemet är alltför godtyckligt och instabilt. Detta var en utmaning redan under landsbygdsprogrammet 2007–2013, speciellt ersättningen för naturbetesmarker. Så som systemet är uppbyggt i dag bygger ersättningsnivån på schablonmässiga kalkyler av de extrakostnader och intäktsbortfall som villkoren för respektive miljöersättning för med sig. Avtalet för den enskilde blir inte så bra eftersom det inte finns någon incitamentsdel inbakad i nivån, det vill säga jordbruksföretaget får ingen ersättning utöver sina kostnader eller intäktsbortfall. Krasst företagsekonomiskt finns det inte så mycket att vinna på miljöersättningarna, egentligen bara risker. Miljömässigt finns dock flera vinster genom det miljöarbete som lantbrukaren lägger ner. Det blir framför allt vinster för samhället genom ökad och bibehållen biologisk mångfald, mindre läckage av växtnäringsämnen till sjöar och vattendrag och därmed ett stort bidrag till att uppfylla de mål för miljön som samhället ställt upp. I förlängningen kanske åtgärderna även kan ge företagsekonomisk vinst. Exempelvis kan ersättningen för att sköta och bevara naturbetesmarker skapa de ekonomiska förutsättningarna att producera kött från djur som betat naturbetesmarker vilket i sin tur kan ge ett högre pris om efterfrågan på detta kött är högre. Det högre priset kan i dagsläget dock inte ensamt kompensera för de merkostnader och intäktsbortfall som det innebär att låta djuren beta naturbetesmarker i stället för en mer näringstät betesvall på åkermark.

Utrymme för kreativitet men utmaningar för rättssäkerheten med resultatbaserade system

Om vi tar miljöersättningarna som exempel, vilka för- och nackdelar eller utmaningar ser vi för mer resultatbaserade angreppssätt? Det är inte helt

lätt att svara på detta innan vi ser konkreta exempel. De exempel som finns från andra länder kan inte helt översättas till svenska förhållanden och om erfarenheterna är positiva eller negativa beror till viss del på vem man pratar med.

En av fördelarna skulle vara att lantbrukarna själva får mer frihet under ansvar. De kan själva i högre utsträckning sköta sina marker utifrån vad som är bäst för företagets drift och planering och markernas särdrag. Med rätt kunskap kan insatser sättas in där de ger bäst effekt. Det kan skapa incitament för kreativitet och kanske ytterligare engagemang i miljöarbetet på gårdsnivå. Jag tror att ett angreppssätt med frihet under ansvar skulle skapa ökad acceptans hos lantbruksföretagen för miljöersättningarna. Jag tror också att resultatbaserade ersättningar skulle kunna ge ökade positiva effekter för miljöarbetet i stort på gårdsnivå. Vid en studieresa till Tyskland om resultatbaserade system mötte jag några lantbrukare som vittnade om att de till viss grad hade ökat sin egen kunskap, förståelse och intresse för miljöarbetet i stort på gården.

Det krävs dock mycket jobb för att utforma ett rättssäkert system. Och just rättssäkerheten för den enskilde är en fråga som LRF sätter högt på dagordningen. Vad händer exempelvis om, trots att lantbrukaren gjort sitt yttersta, resultaten uteblir och reglerna är utformade så att ett visst resultat är ett absolut krav? Saker som årsvariation av vädret måste kunna hanteras. Vissa hävdar att det är självklart att ersättningen då bör utebli, men min uppfattning är att lantbrukarna inte skulle ställa upp på ett sådant system.

Många framhåller att kontrollerna kan bli betydligt enklare vid resultatbaserade system och att kontrollmoment kan tas bort. Jag är inte lika övertygad om att så är fallet. Min uppfattning är att det kommer att krävas ändringar på EU-nivå för att förenklade kontroller ska bli verklighet på ett sätt som verkligen gör skillnad på gårdsnivå, inte minst i synsätt som jag resonerade om tidigare.

En ytterligare utmaning är hur ersättningen ska beräknas. Som jag nämnt tidigare i texten bygger dagens ersättningsnivå på en schablonmässig beräkning av intäktsbortfall och merkostnader. Om resultatbaserade ersättningar ska införas kommer det att krävas ett omfattande utrednings- och förankringsarbete om principerna för beräkningarna för att de ska accepteras.

Övergången till ett nytt system med ett nytt synsätt måste göras med varsamhet, och det är viktigt att lantbrukarna är med på tåget och accepterar detta. Ett nytt system skulle kräva betydande informations- och utbildningsinsatser för företagen, något som kostar i både tid och pengar. En fördel med dagens åtgärdsbaserade system är att det är väl inarbetat. Lantbrukarna känner till det och följer man de villkor som är knutna till ersättningarna så får man ersättningen.

Styra mot resultat på en högre nivå

Frågan är dock om det egentligen är de enskilda ersättningarna, för betesmarker, skyddszoner, fånggrödor eller vall, som är det huvudsakliga problemet i dag. Komplexiteten ligger kanske egentligen på ett annat plan. Jag tror att arealmätningarna, kravet på redovisning av arealer, kopplingen till tvärvillkoren – kort sagt helheten med politiken egentligen är det stora problemet på företagsnivå. Min misstanke är att man skulle kunna få till ett system med mer frihet under ansvar även med det nuvarande systemet. Dessa frågeställningar skulle dock kräva ett eget kapitel i denna bok.

Jordbrukspolitiken är i ständig förändring och med ständiga reformer. Programmen löper över sjuåriga perioder som följer samma period som EU:s långtidsbudget och samtidigt som ett program avslutas så pågår arbetet med nästa. Diskussionerna för hur politiken ska se ut från 2021 och framåt pågår när denna text skrivs. Just nu är det ett öppet fönster för att jobba för att få det ännu bättre framöver.

Avsnitt II:

När summan är större än delarna

Det ges stöd till många typer av åtgärder i landsbygdsprogrammet. Ibland kan två åtgärder, om de designas rätt, leda till att effekterna förstärker varandra: ett plus ett blir större än två! I andra fall kan en enskild åtgärd leda till flera olika effekter och bidra till att uppfylla flera mål. I detta avsnitt pekar författarna just på denna typ av förhållanden, exempelvis hur en politik som ger människor grundförutsättningar också kan bidra till att uppfylla andra mål.



Biogas från gödsel och vall – ett vinnande koncept med rätt stöd

Biogas från gödsel och vall är en stor och näst intill outnyttjad resurs för att minska jordbrukssektorns utsläpp av växthusgaser. För att kunna utnyttja denna resurs krävs det dock långsiktigt stabila ekonomiska förutsättningar. Dagens stödsystem för gödselbaserad biogas måste därför förändras så att stödet finns tillgängligt under en längre tid och med en garanterad lägsta ersättningsnivå. Framförallt måste förutsättningarna vara tydliga. Dessutom bör det införas kompletterande stöd till råvaror som ökar inbindningen av markkol så som vall.

I Sverige svarar jordbrukssektorn för 15 procent av de totala utsläppen av växthusgaser. En del av utsläppen kommer från förbränning av fossila bränslen men huvuddelen kommer från biologiska processer. Framförallt rör det sig om metan från nötkreaturs matsmältning och lustgas som bildas av det kväve som tillförs åkermark. Det innebär att även om jordbruket slutar använda fossila bränslen helt och hållet kommer utsläppen av växthusgaser inte minska i någon större omfattning. Därför krävs även andra lösningar.

Att producera biogas från gödsel och vall ger förnybar energi som kan ersätta fossila bränslen men även viktiga indirekta effekter. När gödsel används som råvara minskar också utsläppen från dagens gödsellagring och när vall används som råvara ökar inbindningen av kol i marken. Dessa indirekta effekter är därför viktiga för att minska jordbrukssektorns utsläpp av växthusgaser. Att satsa på dessa råvaror samtidigt ger också stora mervärden som ökar möjligheten till kostnadseffektiva biogassystem med stor klimatnytta.

Produktion och användning av biogas

Biogas består av metan och koldioxid och bildas när mikroorganismer bryter ner organiskt material utan tillgång till syre. I Sverige finns det flera hundra biogasanläggningar i olika storlekar, allt från den lilla gårdsanläggningen till den stora industrianläggningen.

Biogasen används framförallt som drivmedel för att ersätta bensin och diesel vilket också ger störst klimatnytta. Av praktiska och ekonomiska skäl kräver det dock större anläggningar för att nå en kostnadseffektiv produktion och distribution av gas till slutkunderna. Mindre anläggningar som inte har dessa förutsättningar producerar ofta elektricitet och värme.

Biogas från gödsel – mindre utsläpp av växthusgaser och förnybar energi

I Sverige produceras flera miljoner ton gödsel varje år. Eftersom gödsel innehåller kol och näringsämnen av olika slag används det som gödningsmedel på våra åkrar. Innan gödseln sprids måste den dock lagras ute på gårdarna. Denna lagring av gödsel ger upphov till stora utsläpp av växthusgaser.

Huvuddelen av gödseln hanteras som flytgödsel och lagras i betongbrunnar. Under vätskeytan i dessa brunnar uppstår en syrefri miljö och eftersom gödseln också innehåller organiskt material och mikroorganismer fungerar varje gödselbrunn som en enkel biogasanläggning. Problemet är att den metan som bildas inte samlas in och används utan släpps ut i atmosfären.

Lagring av fastgödsel ger också upphov till växthusgaser men här är det snarare lustgas som är problemet. Denna produceras av mikroorganismer som gynnas av en miljö där tillgången på syre varierar så som i ett fastgödsellager.

Om gödseln i stället används som råvara i en biogasanläggning skulle utsläppen från lagren näst intill försvinna samtidigt som biogasen samlas upp och kan användas för olika energiändamål.

Denna mycket goda miljönytta premieras också av det produktionsstöd för gödselbaserad biogas som finns i dag. Tyvärr är summan som varje biogas-

producent kan få inte bestämd. Det kan bli så mycket som 40 öre/kWh, vilket skulle göra många biogasanläggningar lönsamma, men det kan också bli betydligt mindre beroende på hur många som söker stödet. Dessutom är den beslutade stödperioden kort jämfört med de avskrivningstider som normalt krävs för biogasanläggningar. Min bedömning är att dessa osäkerheter gör att stödet i första hand gynnar befintliga anläggningar. För att det ska byggas nya anläggningar för gödselbaserad biogasproduktion i någon större skala krävs en längre stödperiod och en förutsägbar och tillräckligt hög stödnivå.

Även om det finns stora mängder gödsel så är den utspridd på många gårdar över stora områden. Vissa gårdar är tillräckligt stora för att kunna bygga egna biogasanläggningar. På en del platser kan gårdarna också ligga så tätt att de kan bygga en gemensam anläggning. Oavsett förutsättningar är det dock ett generellt problem att nå en kostnadseffektiv produktion av biogas på endast gödsel. Detta gäller i synnerhet om ambitionen är att göra fordonsbränsle där klimatnyttan är som allra störst. Anledningen är att gödsel ger relativt lite biogas per ton och att volymerna på enskilda gårdar sällan är tillräckligt stora för att det ska gå att göra fordonsbränsle på ett kostnadseffektivt sätt.

En lösning på detta är att komplettera gödseln med olika typer av avfall och restprodukter som kan öka biogasproduktionen betydligt. Det finns dock begränsade mängder av sådant avfall och konkurrensen är hård mellan olika biogasanläggningar.

En alternativ lösning är att komplettera gödseln med andra råvaror från lantbruket som odlingsrester eller odlade grödor som vall.

Biogas från vall – ökad kolinbindning och förnybar energi

Dagens spannmålsdominerade produktion av grödor leder till att jordbruksmarken på många platser utarmas på kol vilket på sikt ger sämre markkvalitet och lägre skördar. Att vissa år odla vall i stället för spannmål kan kraftigt öka markens innehåll av kol. Det innebär att kol som annars skulle ha avgått till atmosfären binds in i marken vilket minskar utsläppen

av växthusgaser. Samtidigt ökar den långsiktiga bördigheten vilket på sikt kan leda till högre skördar. Genom att röta vallen i en biogasanläggning och återföra rötresten till åkermark minskar också risken för att det kväve som fångats upp av vallen lakas ut under vintermånaderna.

Jämfört med gödsel, som är en restprodukt, begränsas tillgången på vall i teorin endast av hur mycket åkermark som finns tillgänglig. Därmed är det i de flesta fall fullt möjligt att försörja en biogasanläggning i den storlek som krävs för att kunna producera fordonsbränsle på ett effektivt sätt. I praktiken bestäms den tillgängliga mängden vall självklart av biogasanläggningens betalningsförmåga jämfört med vad lantbrukaren kan tjäna på att odla andra grödor. I dag kan biogasanläggningar som enbart baseras på vall i de flesta fall inte betala tillräckligt för att motivera lantbrukare att leverera vall i någon större omfattning. Om vallen används som komplement till andra råvaror förbättras dock förutsättningarna.

Möjligheterna att använda vall som råvara för biogas skulle också drastiskt förbättras om det infördes ett stödsystem, på samma sätt som för gödselbaserad biogas, som premierar den indirekta nyttan av att odla vall.

Biogas från gödsel och vall – en riktigt bra kombination!

Biogas från gödsel och vall kan kraftigt minska jordbrukssektorns utsläpp av växthusgaser. Dels genom att ersätta fossila bränslen men också genom ökad kolinbindning och minskade utsläpp från gödsellagring.

Långsiktigt stabila stöd för att använda dessa råvaror gör det också möjligt att bygga effektiva biogassystem där fördelarna hos respektive råvara maximeras och nackdelarna minimeras.

Genom att använda både gödsel och vall ökar råvarubasen vilket gör det möjligt att bygga större biogassystem på betydligt fler platser. Att kombinera gödsel och vall gör också att det bortfall av gödsel som sker under betesperioden kan kompenseras med vall. Därmed hålls produktionen av biogas mer konstant över året vilket ökar den ekonomiska effektiviteten.

Om andelen gödsel och vall tillåts variera mellan olika anläggningar är det också möjligt att bygga anläggningar på platser med liten tillgång på gödsel. Därmed skulle merparten av den svenska gödselproduktionen kunna användas för biogas också i praktiken. Vall för biogas kan också vara en attraktiv lösning i områden där animalieproduktionen minskar. En minskad tillgång på gödsel kan därmed kompenseras med en ökad andel vall som tidigare användes som foder. Under dessa förutsättningar kan det också vara möjligt att fortsätta använda befintlig maskinpark och kanske även ensilagesilos vilket ger fortsatta inkomster för de lantbrukare som väljer att sluta med djur. I vissa områden kan en ökad efterfrågan på vall också leda till en intensifierad vallproduktion som kan ge lantbrukarna större intäkter. En flexiblare råvarubas gör också att biogasproducenten blir mindre beroende av att animalieproduktionen i närområdet inte förändras.

Att skapa förutsättningar för att producera biogas från gödsel och vall medför därför inte bara en ökad produktion av förnybar energi och minskade utsläpp av växthusgaser. Det innebär också en möjlig intäkt för lantbruket och en ökad trygghet för de som väljer att satsa på biogas. Biogasanläggningen kan också bli en trygghet i animalieproduktionen eftersom investeringar som lantbrukaren gör för att producera foder till djuren även kan användas för att leverera vall till en biogasanläggning.

Med dagens energipriser krävs det dock att det sätts ett ekonomiskt värde på den mycket goda miljönyttan av att producera biogas från gödsel och vall. Eftersom investeringar i biogasanläggningar är långsiktiga kräver det också stöd som är långsiktigt stabila.

Stödet för gödselbaserad biogas har potential att bli ett sådant stöd om stödperioden förlängs och stödbeloppet definieras tydligare. För biogas från vall behöver det införas ett stöd så att miljönyttan av att producera biogas från vall premieras på samma sätt som för gödsel.

Landsbygdsutveckling kan bidra till att uppnå klimatmålen

I Sverige har vi högt ställda klimatmål. Förutom att vi ska minska våra klimatutsläpp från alla sektorer ska vi också ha en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030. Förslag om bränslebyte och ett så kallat Bonus-malus-system läggs fram (där bilar med höga utsläpp straffas med mer skatt, samtidigt som pengarna går till de bilägare som köper bilar med låga utsläpp). Men var ska de förnybara bränslena komma ifrån och hur ska de framställas?

Kan jord och skogsbruk bidra till att vi når klimatmålen? En förutsättning är att vi ser potentialen och möjligheterna som landsbygdens näringar kan erbjuda och att stödsystem utformas som kan främja ett klokt och hållbart utnyttjande av inhemska råvaror. Om vi lyckas med detta kan både en positiv landsbygdsutveckling och klimat- och miljömål bli vinnare.

Jordbruket som en del av både problem och lösning

Jordbruket utpekas ofta som ett problem när det gäller utsläpp av klimatgaser eftersom det till exempel är svårt att undvika att idisslarna i kött- och mjölkproduktionen bidrar till metanutsläpp och att gödslade odlingsmarker släpper ut lustgas. Det enklaste sättet att komma till rätta med jordbrukets klimatpåverkan vore såklart att lägga ner det och importera den mat vi behöver. De flesta av oss tror nog inte att detta är en bra lösning särskilt

som det bara skulle flytta klimatutsläppen någon annanstans. Dessutom vill vi gärna bevara det öppna landskapet och jordbrukets bidrag till den biologiska mångfalden. Så hur kan vi i stället få jord- och skogsbruk att bidra till utsläppsminskningar och till råvaror för bränsleproduktion som kan ersätta de fossila bränslena? Ett sätt kan vara att bruka jorden smartare så att koldioxid binds in i marken snarare än släpps ut. Förlusten av markkol från åkermark är ett stort problem både ur klimatsynpunkt och för att markkvaliteten försämras. Att hålla marken beväxt med mellangrödor som kan skördas och användas till biogasproduktion kan också bidra till minskade utsläpp medan en övergång till mer perenna grödor i stället för de traditionella ettåriga jordbruksgrödorna förespråkas av somliga. Kanske bör dränerade torvmarker återställas till att vara våtmarker som de en gång var. När de brukas släpper dessa jordar nämligen ut stora mängder koldioxid och lustgas som bidrar starkt till klimatförändringen. Andra sätt är att odla mer energigrödor på outnyttjad mark och att ta till vara på avfall och restprodukter från jord- och skogsbruk för att producera biodrivmedel till den fossiloberoende fordonsflottan. Exempel på sådana restprodukter är gödsel, halm och skörderester i jordbruket samt barr, grenar och toppar i skogen.

Vi måste öka takten i produktionen av det förnybara

Enligt energimyndighetens förbrukades det i Sverige 2015 cirka 92,5 TWh drivmedel där cirka 85 procent hade fossilt ursprung och resterande 15 procent var förnybart. De förnybara bränslena är främst etanol, biogas och biodiesel (FAME och HVO). FAME består i huvudsak av rapsolja och HVO är syntetiska kolväten som liknar vanlig diesel men består av vegetabiliska och animaliska oljor. Det förnybara bränslet säljs i huvudsak som inblandning i befintlig diesel och bensin förutom biogas som kan säljas som ren biogas eller blandad med naturgas i fordonsgas (70 procent biogas). Ökningen av det förnybara har varit cirka 2 TWh/år under de senaste åren och fortsätter det i samma takt kommer vi att passera år 2050 innan det finns tillräckligt med förnybart bränsle. Det är därför nödvändigt att vi ökar produktionen och investeringstakten på det här området.

Vidare ser man att bland det förnybara bränslet kommer endast en mycket liten del från inhemska råvaror! Vi har med andra ord minskat importbehovet av fossil olja men samtidigt kraftigt ökat importen av förnybara bränslen! Det är HVO som har bidragit mest till ökningen av det förnybara medan etanol har minskat i volym. HVO producerades från början mestadels av råttallolja men på senare år har det blivit mer och mer palmolja och slaktavfall som utgör råvarorna för HVO. Även FAME produceras i dag till stor del av importerad rapsolja. Varför kan vi då inte i ett land som Sverige med hjälp av jord- och skogsbrukare utnyttja egna råvaror för att producera förnybara bränslen?

Det finns goda möjligheter

Det finns i dag goda möjligheter för landsbygden att bidra till lösningar på klimatsituationen. Jord- och skogsbruk erbjuder inhemska råvaror som kan förädlas till olika slags bränslen för både lätta och tunga fordon. I jordbruket är det endast en liten del av den gödsel som produceras på gårdarna som utnyttjas till biogasproduktion och många fler gårdar skulle kunna bygga anläggningar och uppgradera gasen till fordonskvalitet för att sedan säljas som fordonsgas på egna eller gemensamma tankställen. Önskvärt vore att traktorer och jordbruksmaskiner också kunde köras på den egna biogasen. Dessa gårdar har oftast också mängder av annat spillmaterial och restprodukter som kan utnyttjas som råvaror i rötningen. Eftersom gödsel som rötats dessutom blir ett bättre gödselmedel och avger mindre metan vid lagring och spridning är det bara en fördel om mycket mer gödsel rötas. Halm och mellangrödor kan med rätt förbehandling utgöra en stor potential för biogasproduktion liksom hästgödsel som i dag till stor del är en outnyttjad resurs. Det finns också marker som lämpar sig väl för odling av energigrödor. En del dränerad torvmark som i dag släpper ut mycket växthusgaser skulle om de återställdes till våtmarker kunna bidra till betydande minskning av utsläppen samtidigt som vass eller andra fuktälskande växter skulle kunna skördas och utnyttjas för energiframställning. I skogen finns mycket så kallad grot (grenar, toppar och barr) som inte utnyttjas för annan produktion och som skulle kunna förädlas till tallolja eller andra

biobränslen. Sveriges skogar tillväxer i dag snabbare än vad de avverkas vilket borde betyda att det finns potential för att använda skogsråvara till olika typer av förgasningsteknik och bränsleproduktion. Det finns också i dag svenska biodieselproducenter som har påbörjat storskaliga tester för att blanda in alkoholer från skogsråvara för att öka andelen inhemska råvaror i biodieseln.

Anledningen till att de inhemska råvarorna inte används i dag handlar troligen till stor del om bristande lönsamhet i att starta upp produktion och förädling men också om att det saknas de långsiktiga spelregler som gör att man vågar satsa. Att det biobränsle som används i Sverige i dag till stor del kommer från andra länder kan också tyckas onödigt. Till och med den svenska biogasproduktionen kan komma att slås ut av billigare importerad biogas. Visst lever vi under marknadskrafternas lagar där billigaste råvaran vinner, men det skulle kanske se annorlunda ut om man värdesätter fler arbetstillfällen på landet och andra mervärden som skatteintäkter och landsbygdsutveckling. Borde vi inte liksom vi klarat energiomställningen när det gäller el och värme också kunna klara klimatmålen och omställningen i transportsektorn? Om man dessutom väger in frågan om självförsörjande och minskat beroende av utländsk olja och gas som en viktig faktor kommer vi att se stora vinster med en ökad produktion av inhemska biobränslen.

Landsbygdsprogrammet kan bidra

Landsbygdsprogrammet kan bidra till att klimatmål uppfylls genom att investeringar och innovationer på landsbygden kommer till stånd som ökar produktionen av förnybara bränslen. Därmed minskar utsläppen av växthusgaser samtidigt som landsbygden utvecklas, jobb skapas och en framtidstro för företagare på landsbygden blir möjlig. Det finns exempel i andra länder på hur orter och regioner som gjort energisatsningar och ökat sin produktion av förnybara bränslen har tagit viktiga steg för att bli fossilfria och samtidigt fått många nya arbetstillfällen, en ökad självförsörjandegrad och en positiv utveckling på landsbygden. Andra områden där landsbygdsprogrammet kan bidra är i omläggning av jordbruksmark till

ett brukande som lagrar in kol i marken i stället för att bidra till utsläpp av växthusgaser. Det pågår forskning kring hur man med teknik och växtförädling ska kunna stimulera denna kolsänka och nästa steg kan vara ett utarbeta betalningssystem för lantbrukare som levererar andra ekosystemtjänster än de traditionella. Här behövs bland annat modeller för hur man värderar klimatnytta och markkolsnytta.

Klimatsatsningar och investeringar i anläggningar för biobränsleproduktion är givetvis kostsamma satsningar som kräver kapital och risktagande men om samhällen engagerar sig, skapar marknad och rätt förutsättningar kommer bollen att kunna sättas i rullning. Den trend som varit med lantbrukare som haft svårt att räkna hem satsningar i gödselhantering, biogasanläggningar och uppgradering av biogasen kan brytas. Genom att stärka samordningen av landsbygdsprogrammet med klimatpolitik och landsbygdspolitik kan åtgärder i programmet bättre matchas mot klimatmålen. Sedan kan stöd, rådgivning och långsiktiga spelregler bana väg för många fler satsningar som både bidrar till ett bättre klimat och ger en skjuts i landsbygdsutvecklingen.

Vägen framåt: Mer pengar till kompetensutveckling

I det här kapitlet diskuteras vikten av kompetensutveckling inom jordbrukssektorn och det stöd till kompetensutveckling som finns inom landsbygdsprogrammet. Vikten av kompetensutveckling och stöd till detta kan inte överskattas eftersom det bland annat bidrar till mer konkurrenskraftiga företag, särskilt kombinerat med investeringsstöd. I det här kapitlet diskuteras stödet, dess effekter men även den problematik som finns förknippat med stödet såsom till vilka det ska fördelas.

Stöd till kompetensutveckling, som kurser och rådgivning, är en viktig pusselbit för att landsbygden ska utvecklas. Att öka kunskapen och kompetensen hos individer som jobbar på landsbygden bidrar till positiva effekter. Företagen ökar sin konkurrenskraft genom till exempel ökad produktivitet eller ökad lönsamhet. En annan viktig aspekt är att de företagare som har kombinerat kompetensutveckling med investeringsstöd visar sig få mer konkurrenskraftiga företag. Detta visar att kompetensutveckling inte bara är en engångsinvestering utan sträcker sig över en lång tid. Eftersom den kan användas i flera situationer är effekten av dessa insatser inte bara en engångseffekt utan kan användas flera gånger. Effekten av kompetensutvecklingen kan därmed öka med tiden och ge andra effekter för företaget. Personer som har fått stödet kan även föra sin kunskap vidare och på så sätt påverka de som inte hade möjlighet att själva vara med på en utbildning eller få rådgivning. Den kort- och långsiktiga effekten är givetvis beroende

på typ av utbildning eller rådgivning som ges. Att utöka stödet ter sig naturligt eftersom pengarna ger en bra avkastning.

Utbildning, rådgivning och kurser är viktiga faktorer inom jordbrukssektorn

Att kunskap och lärande påverkar företag positivt är inget nytt. Flera studier styrker att högre utbildning, ökad erfarenhet, ökad kunskap genom rådgivning, branschspecifik kunskap och andra färdigheter påverkar företag positivt. Inom jordbrukssektorn har denna fråga inte fått samma utrymme vilket är oroande och kan även påverka tillväxten och framtidsutsikterna för hela näringen. Det sker fortlöpande en teknisk utveckling inom jordbrukssektorn vilket innebär att produktionsmetoder snabbt byts ut. Detta innebär att det krävs en högre kunskapsnivå eftersom man är beroende av teknik och kapital i större utsträckning. Därför krävs att de som jobbar inom näringen måste ha en hög kunskapsnivå och att de måste kunna ta till sig ny kunskap och följa utvecklingen på andra företag.

Det är inte vilka företagare som helst som mottar stöd: de har mer livskraftiga företag

Av de företagare som har fått stöd i syfte att höja produktiviteten inom företaget har en stor andel av dem även fått stöd för rådgivning eller kurser. Det kan bero på att företagarna blir medvetna om att det finns andra stöd de kan söka eller att de blir skickligare på att söka stöd. Företag som har fått stöd för kompetensutveckling har i genomsnitt högre produktivitet, högre andel högutbildade i företaget (anställda med minst tre års högskoleutbildning) och har fler antal anställda jämfört med företag som inte fått eller sökt stödet. Detta innebär att det är mer livskraftiga företag som beviljas stöd om att höja sin kompetens. Detta mönster kan bero på att det främst är företagare som har nått en viss utveckling som inser betydelsen av att utöka och främja sin kompetensutveckling. Om så är fallet, kan det uppstå klyftor mellan olika företag där de redan starka företagen fortsätter att utvecklas medan företag med sämre förutsättningar hamnar längre och längre efter.

En fråga som uppkommer är vilka företag som ska få stöd. Ska man rikta satsningar till företag med sämre förutsättningar för att dessa företag ska komma ifatt andra företag i näringen? Vad är bäst, att höja redan bra företag eller undvika att sämre företag sjunker ännu mer? Om man stödjer redan starka företag så är sannolikheten såklart större att stödet ger effekt i termer av till exempel högre lönsamhet och bättre produktivitet och man får en högre måluppfyllelse. Problemet är att dessa företag kanske ändå hade nått en högre konkurrenskraft även utan stödet och att effekten av stödet då är marginellt. Om man stödjer svagare företag så kan stödet vara en avgörande faktor för att företaget ska kunna fortsätta finnas kvar på marknaden. Problemet blir då i stället att man låser upp resurser i dessa företag. Dessa resurser skulle i stället kunna användas i andra företag.

Det finns även skillnader i var någonstans företag som har fått stödet verkar. Företagen tenderar att vara belägna i mer glesbefolkade kommuner jämfört med andra företag inom samma näringar. Att man som företagare på landsbygden inte får tillgång till stöd eller får begränsad tillgång för kompetenshöjande satsningar för att man råkar vara på fel plats är oroväckande. Företagens geografiska plats ska inte påverka deras framtida utveckling. Om hur stöd generellt delas ut geografiskt kan läsas i avsnitt III, i kapitlet Stöd fördelas till livskraftiga företag ofta i tätorter.

Alla stöd utvärderas fortlöpande och det är viktigt när man utvärderar denna typ av stöd att man ser det utifrån ett brett perspektiv. Kompetensutveckling påverkar ett företags konkurrenskraft på kort sikt men även på lång sikt. Stödet påverkar även andra aspekter som djurhållning, djurvälstånd, miljöeffekter, långsiktig överlevnad, samt välbefinnande för företagarna.

Stöd till kompetensutveckling ger positiva effekter för företagare

I en undersökning om hur stödet påverkar företag så framkommer det att cirka en tredjedel av företagarna upplevt att stödet har ökat deras lönsamhet. Något fler upplever att stödets har påverkat införandet av nya produkter och nya produktionsmetoder, det vill säga de har påverkat deras innovations-

förmåga. Förvånade nog är kurser med mål som syftar till affärsutveckling och företagsutveckling de som upplevs ge mindre effekt på företagens lönsamhet. Företagare som deltagit i kurser eller rådgivning och är lokaliserade i större kommuner upplever en ökad konkurrenskraft. Tillgänglighet till en större marknad är med andra ord viktigt eftersom ökad kompetens ger en högre potentiell avkastning och fler utvecklingsmöjligheter i dessa typer av miljöer.

Rådgivning snarare än kurser ger större effekt på företagens konkurrenskraft vilket inte är så konstigt eftersom rådgivning kan anpassas till företagets förutsättningar och mål. Detta visar på att man ska prioritera kompetensutveckling som kan utformas efter företagarens specifika möjligheter och utmaningar. Ett mer osäkert, men fortfarande intressant, resultat är att utbildningar genomförda av utbildningsarrangörer uppvisar sämre positiv effekt. Få företagare som genomgått en utbildning arrangerad av en professionell arrangör upplever en positiv påverkan.

Företag som har kombinerat kompetensutveckling med olika investeringsstöd visar en högre produktivitet. Detta innebär att de företag som har fått investeringsstöd och även fått stöd för kompetensutveckling visar på högre produktivitet jämfört med företag som inte har fått några stöd alls och de företag som endast har fått investeringsstöd. Resultaten visar på de viktiga effekter kompetenshöjande insatser har där effekten inte bara återspeglas i direkt koppling till stödet (som ökad lönsamhet) utan även till mer långsiktiga fördelar där kompetensutvecklingen stärker den positiva effekten av andra satsningar. Givet detta bör man även ta med i beräkningen att företagare som genomgått kompetensutveckling ska ha företräde till andra stöd. Detta är en åtgärd som lätt kan tas med i beräkning när företagare söker stöd och blir även en viktig signal till hur viktig kompetensutveckling är.

Diskussionen i detta kapitel visar tydligt på de positiva effekter som uppkommer i samband med kompetensutveckling. Det bör därför bli ett prioriterat område i utformningen av kommande landsbygdsprogram och inte minst gällande stödets omfattning. Stödet bör i framtiden utgöra en stor del av den totala budgeten i landsbygdsprogrammet. Varje stöd som betalas

ut till företagen bör även vara omfattande. Detta innebär att effekterna av stödet kan bli stora om den som söker stödet har möjlighet att få ta del av omfattande kurser eller rådgivning. Om man tillåter att den som söker själv får avgöra vilka kurser och rådgivare som bäst kan tillgodose deras specifika behov av kunskap och kompetens kan man ytterligare öka effekten av stödet och få mer långsiktiga effekter. Kompetensutveckling bör därmed vara ett prioriterat område när det gäller hur mycket pengar som satsas. Det är också viktigt att utveckla inom vilka områden kompetensutveckling behövs mest. Mer pengar bör gå till detta.

Avsnitt III:

Mer olikheter för bättre måluppfyllelse

Var, i landet och i landskapet, bör åtgärder vidtas? Till vilka platser bör ersättningar betalas? Och till vem? Platser och personer spelar roll! I detta avsnitt diskuteras till exempel att en viss åtgärd ger större effekter på vissa ställen. Men, som lyfts fram i andra kapitel, det är dessutom så att det finns skillnader som bör beaktas när målen sätts? Behöver alla platser eller personer lika mycket stöd? Vad är politikens ansvar, att stödja där effekterna blir störst eller där de behövs som mest? För det behöver väl inte med nödvändighet vara samma sak? Detta avsnitt ställer också frågor om olikheter mellan läsarnas sätt att se på dessa frågor – och om de olikheterna kan leda till en konstruktiv debatt så bidrar även det till bättre måluppfyllelse.



*Juliana Dänhardt, filosofie doktor i zoologi,
Centrum för miljö- och klimatforskning, Lunds universitet*

*Henrik G. Smith, professor i zoologi,
Centrum för miljö- och klimatforskning, Lunds universitet*

Rätt åtgärd på rätt ställe – ett effektivare sätt att rädda mångfalden

Det genomförs många fantastiska insatser för att gynna miljön i jordbrukslandskapet, insatser som ofta bygger på engagemang hos markägare, men också på incitament som skapas av landsbygdsprogrammet till exempel i form av miljöersättningar. Men får vi ut maximal nytta av de pengar som satsas inom landsbygdsprogrammet? För att så ska vara fallet, måste det finnas tydligt formulerade mål, så att de bästa åtgärderna kan väljas och placeras där de gör störst nytta.

En betydande del av ersättningarna inom landsbygdsprogrammet utbetalas för åtgärder vars syfte är att gynna den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet. Och åtgärder behövs! Många djur- och växtarter som är knutna till odlingslandskapet – allt från åkerogräs och mer eller mindre nyttiga småkryp till fåglar och däggdjur – har minskat dramatiskt i takt med att jordbruket bedrivs allt intensivare. Genom att stödja olika åtgärder som antas vara bra för den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet, bidrar landsbygdsprogrammet till att bevara och förstärka denna. Åtgärderna genomförs sedan av lantbrukare, som väljer åtgärd och dess placering utifrån egna preferenser och gårdens förutsättningar. Men för att landsbygdsprogrammet ska vara effektivt, räcker det inte med att prioritera den typ av åtgärder som ger störst effekt på den biologiska mångfalden – man måste också se till att dessa åtgärder genomförs där de gör störst nytta.

Hotade arter eller ekosystemtjänster?

– Målet styr geografiskt fokus

Ett av målen som nämns för flera miljöersättningar i landsbygdsprogrammet är att bevara och stärka biologisk mångfald. Men vad menas egentligen med det? Även om det är otydligt formulerat, har landsbygdsprogrammets fokus varit att bidra till att upprätthålla livskraftiga populationer av arter som är hotade av jordbrukets intensifiering. Sverige har självklart ansvar för att bevara livskraftiga populationer av alla de arter som finns i jordbrukslandskapet, inte minst eftersom Sverige undertecknat konventionen om biologisk mångfald. Men även relativt vanliga arter har sin betydelse, till exempel för att upprätthålla ekosystemtjänster som pollinering av grödor och biologisk kontroll av skadegörare. Denna dimension av den biologiska mångfalden har fått ökad uppmärksamhet under de senaste åren och lett till att Sverige tagit upp konceptet om ekosystemtjänster i till exempel arbetet med miljömålen.

Bevarande av hotade arter och upprätthållande av ekosystemtjänster är dock två olika mål, som ofta kräver olika typer av åtgärder på olika ställen i landskapet. Många gånger görs ett underförstått antagande att en åtgärd som gynnar bevarande av hotade arter samtidigt gynnar mångfaldsbaserade ekosystemtjänster. Men så enkelt är det tyvärr inte alltid. Trots att studier visat på samband mellan ekosystemtjänster och biologisk mångfald, vet vi fortfarande väldigt lite om hur sambanden ser ut i verkliga landskap. Inte minst är det så att många av de naturliga processer som ligger till grund för viktiga ekosystemtjänster utförs av relativt vanliga arter som inte är i fokus när det gäller att bevara och förstärka mångfalden. Detta hade naturligtvis varit oproblematiskt om samma åtgärder gynnat sällsynta arter och organismer som bidrar till ekosystemtjänster, men så är det inte alltid!

Vilken aspekt av mångfalden man fokuserar på kan inte minst påverka vad som är den bästa geografiska placeringen av en åtgärd. Ett exempel är den biologiska mångfalden av vilda bin, som humlor och solitärbin. Många av Sveriges bin är rödlistade och i behov av att deras livsmiljöer bevaras och återskapas. Sådana livsmiljöer, till exempel artrika naturbetesmarker, är

till stor del försvunna i de mest produktiva jordbrukslandskapen. Däremot finns de kvar i landskap med småskaligt jordbruk och mycket betesdjur, där de utgör viktiga livsmiljöer för vissa hotade arter. Men vilda bin är också viktiga för pollinering av grödor. I det här fallet handlar det dock ofta om relativt vanliga arter, som kan gynnas av enkla åtgärder som att anlägga blomrensor genom att så in blommande växter på en del av åkern. Vilken betydelse dessa åtgärder har för sällsynta arter är däremot oklar. Åtgärder för att gynna ekosystemtjänsten pollinering av grödor bör rimligen genomföras i områden där man odlar grödor som helt eller delvis är beroende av insektpollinering. Exempel på sådana grödor är raps, klöverfrön samt olika frukter och bär. I Sverige odlas den allra största andelen av dessa grödor i slättbygden.

Det är rimligt att landsbygdsprogrammet bidrar både till att bevara sällsynta arter och gynna arter av betydelse för ekosystemtjänster. Detta gör också programmet i dag. Poängen är att programmet skulle kunna förbättras avsevärt genom att tydliggöra målen, så att man kan välja och utforma åtgärder som på ett effektivt sätt gynnar antingen biologisk mångfald eller ekosystemtjänster och se till att dessa åtgärder hamnar där de gör mest nytta. Man kan nämligen inte alltid få både och!

Ett landskapsperspektiv kan hjälpa!

Det finns flera anledningar att tro att ett ökat landskapsperspektiv kan stärka effekten av landsbygdsprogrammets åtgärder för biologisk mångfald. Det finns dock många definitioner av vad ett landskapsperspektiv innebär. Vi fokuserar här på tre aspekter, nämligen att rätt åtgärder genomförs på rätt ställe, att de genomförs i lagom omfattning och i en mix med andra åtgärder.

Rikta åtgärder geografiskt – mer pengar för mångfald till slättbygderna!

Ett sätt att få ut mer nytta för de satsade pengarna i landsbygdsprogrammet är att se till att åtgärderna genomförs på platser eller i regioner där de gör

mest nytta. Även om detta är dåligt undersökt, finns mycket som antyder att effekten av de flesta åtgärderna påverkas av var i landskapet de placeras.

Exempelvis har ekologisk odling visat sig ha större effekt på den lokala biologiska mångfalden i slättbygd, jämfört med mellanbygd. Skogs- och mellanbygden, där småskaliga jordbruk blandas med skogsbruk, tillhandahåller nämligen naturligt en mosaik av olika miljöer och småbiotoper som fungerar som boplatser och födokällor för en mångfald av organismer. I slättbygdens förenklade landskap finns däremot en akut brist på ostörda livsmiljöer för vilda djur och växter. Som ett resultat har många arter minskat kraftigt i antal i intensivt odlade landskap. För att vända den trenden kan man genomföra olika typer av åtgärder, som antingen minskar intensiteten av odlingen (till exempel ekologisk produktion) eller ökar tillgången på ostörda livsmiljöer (till exempel anläggning av våtmarker eller blomremсор). Dessa åtgärder förväntas då ha störst effekt på den lokala mångfalden i slättbygden, där också mycket av växtproduktionen som potentiellt gynnas av ekosystemtjänster som pollinering och naturlig biologisk kontroll, sker.

Trots behovet av att öka mångfalden i de mest intensivt odlade landskapen och den relativt högre effektiviteten av åtgärder i dessa landskap, betalas bara en relativt liten del av miljöersättningarna ut till de produktionsområden där jordbruket är mest intensivt. Detta beror på att landsbygdsprogrammet inte fullt ut kompenserar lantbrukare för de högre kostnader det innebär att genomföra åtgärder i dessa landskap.

Det finns all anledning att tro att effekten av de flesta åtgärder inom landsbygdsprogrammet varierar geografiskt, men det vet vi fortfarande väldigt lite om. Med mer kunskap baserad på forskning, kombinerat med en utformning av landsbygdsprogrammet som tydligare riktar åtgärder dit de gör nytta, skulle programmets samlade effekt på biologisk mångfald bli större.

Mer pengar till koordinerade åtgärder – spridda eller samlade!

Den traditionella uppfattningen när man syftar till att bevara arter är, att det är viktigt att bevara ofragmenterade områden, det vill säga ett nätverk av sammanhängande ytor med lämpliga livsmiljöer som möjliggör att art-

erna kan röra sig mellan områdena. Detta är särskilt viktigt för sällsynta arter som ofta är knutna till speciella livsmiljöer och påverkas negativt av fragmentering. I sådana fall bör man fokusera på åtgärder i områden där de aktuella arterna och deras livsmiljöer ännu inte blivit för sällsynta, till exempel genom att säkerställa eller till och med öka tillgången på naturbetesmarker och slåtterängar med höga biologiska värden. På samma sätt kan andra åtgärder som till exempel ekologisk odling ha större effekt på biologisk mångfald om jordbruket bedrivs ekologiskt i en större del av landskapet. Man kan alltså uppnå ett mer effektivt landsbygdsprogram genom att koordinera placeringen av åtgärder som syftar till att bevara sällsynta arter inom landskapet. Det har till exempel föreslagits att lantbrukare ska kunna få en bonus om de tillsammans med grannar genomför åtgärder som leder till mer sammanhängande insatser.

För andra organismer kan det dock vara viktigt att genomföra åtgärder utspjitt i landskapet. Många arter som är viktiga för ekosystemtjänster behöver ostörda miljöer under en del av sin livscykel. För att gynna dessa arter, kan det vara viktigt att sådana miljöer finns spritt över landskapet så att arterna kan sprida sig ut i fälten. Det kan handla om övervintringsplatser för naturliga fiender, som sedan sprider sig till omkringliggande fält, där de bidrar till att bekämpa skadegörare. I det här fallet är det i stället viktigt att stimulera att åtgärder genomförs spritt över landskapet. Att använda ett landskapsperspektiv, det vill säga att koordinera genomförandet av åtgärder i ett större område än den enskilda gården, skulle dock behövas även här. Detta eftersom förekomsten av mobila organismer som gynnar ekosystemtjänster på en gård även kommer att bero på hur mycket ostörda habitat som finns på grannens gård.

Genomför rätt mix av åtgärder – skapa mångformiga landskap!

Många arter kräver olika typer av resurser under sin livstid. De kan använda olika miljöer under häckning och på vintern, de behöver olika resurser som larver och vuxna eller olika platser att bo och söka föda på. Eftersom alla organismer på ett eller annat sätt är begränsade i hur långt de kan röra sig i landskapet, måste dessa olika resurser finnas i landskapet om organis-

merna ska klara sig. Som ett exempel begränsas rörligheten för många arter av behovet att förflytta sig från och till boet för att mata sina ungar, oavsett om det är en stork, en gråsparv eller ett vildbi. Alla måste de hämta mat till boet för att försörja ungarna – skillnaden är i hur stort landskap de gör det.

För att ge arter tillgång till allt detta, behöver åtgärder komplettera redan befintliga resurser eller genomföras som en mix av olika åtgärder som skapar olika resurser. Generellt kan det uttryckas som att man bör stimulera uppkomsten av heterogena eller mångformiga landskap. I slättlandskapen behövs det kanske fler blommor som blommar sent på säsongen för att det ska finnas tillräckligt med nektar och pollen för bin under hela säsongen. Då är en lämplig åtgärd att anlägga blomremсор med hjälp av fröblandningar som ger nektar och pollen när rapsen slutat blomma. I landskap med mycket kött- och mjölkproduktion, där odlingen domineras av vallar och naturliga gräsmarker, behövs det kanske ökad tillgång på spannmål och andra frön för fåglar, för att öka deras överlevnad utanför häckningssäsongen.

Kunskapen är bristfällig – men vi vet tillräckligt för att förbättra styrningen

Den beskrivning vi gett ovan, ger lätt intrycket att det krävs en mycket omfattande kunskap för att genomföra rätt åtgärder som gynnar biologisk mångfald. Och självklart ökar kunskap möjligheten att skraddarsy utformningen av både hela program och enstaka åtgärder. För att möjliggöra detta behöver vi veta mer om effekten av flertalet åtgärder och om hur olika faktorer, exempelvis det kringliggande landskapet, påverkar hur väl åtgärden fungerar. Det skulle också behövas ökad kunskap om sambanden mellan biologisk mångfald och ekosystemtjänster, och de bakomliggande processerna som styr dessa samband.

Samtidigt behöver beslut kunna tas även utan att vi har all denna önskvärda kunskap. I det här kapitlet har vi fokuserat på hur ett landskapsperspektiv i kombination med tydligt formulerade mål kan användas för att öka effekten av landsbygdsprogrammet och andra miljöåtgärder i jordbrukslandskapet. Är målet att gynna sällsynta arter, bör man se till att åtgärderna riktas till

geografiskt lämpliga områden och livsmiljöer. Vill man i stället främja arter som bidrar till ekosystemtjänster, kan det vara viktigare att skapa variation i områden där det odlas grödor som gynnas av detta. Oavsett vilket, är det en stor fördel om åtgärderna koordineras på landskapsnivå.

Genom att använda dessa grundläggande principer, samtidigt som man ser till att bygga in en effektiv vetenskaplig utvärdering i programmet för att möjliggöra kontinuerlig justering av åtgärderna, kan man komma långt i arbetet att bygga ett landsbygdsprogram som ger valuta för pengarna!

Stöd fördelas till livskraftiga företag ofta i tätorter

Det här kapitlet fokuserar på fördelningen av företagsstöd inom landsbygdsprogrammet och diskuterar några perspektiv som berör programmets betydelse för att skapa tillväxt och förbättrad konkurrenskraft bland olika typer av företag och i områden med olika geografiska förutsättningar. Syftet är att aktualisera frågor som berör motiven för landsbygdspolitiken och knyta an till den debatt som handlar om programmets roll för att skapa tillväxt i de glesa och perifera landsbygdsområdena och bland småföretagen. Kapitlet diskuterar några resultat som pekar på att investeringsstödet, vilket är det största företagsstödet, kan förbättra sin måluppfyllelse om det riktas till små företag. När det gäller hur företagsstöden har fördelats geografiskt saknas det ofta medvetna fördelningsprinciper om i vilka områden åtgärder ska sättas in och varför.

De företagsstöd som ingår i landsbygdsprogrammet har som övergripande mål att förbättra konkurrenskraften för Sveriges jordbruksföretag och stärka landsbygdsföretagens utvecklings- och etableringsmöjligheter. Företagsstöden är selektiva företagsstöd, vilket innebär att det finns en urvalsprocess som prioriterar de investeringar som bedöms bidra till långsiktigt lönsamma och konkurrenskraftiga företag och till att uppfylla de nationella och regionala mål och prioriteringar som finns. Något som dessa stöd har gemensamt är att det finns en selektion som innebär att stödföretagen tenderar att vara större i termer av antal anställda och kapital samt har en högre

produktivitet jämfört med de företag som inte sökt eller beviljats stöd. Bland de företag som fått de största investeringsstöden, under programperioden 2007–2013, återfinns exempelvis storskaliga jordbruksföretag och mjölkföretag med hög omsättning. Detta kan givetvis bero på flera faktorer och vi kan endast spekulera i vilka som är drivande. Det är exempelvis ett resultat av administrativa faktorer och fördelningsprinciper, såsom urvalskriterier, men det kan även bero på att större företag drivs av andra incitament än att söka stöd eller att de har bättre tillgång till de resurser som krävs för själva processen att söka stöd.

Inom nationalekonomisk teori diskuteras ett flertal negativa effekter kopplade till selektiva företagsstöd. Ett exempel är de negativa effekter som uppstår i det fall företagen anpassar sitt investeringsbeteende och prioriterar investeringar som kan beviljas stöd framför mer produktiva investeringar. Att det finns möjlighet att söka investeringsstöd kan leda till ett så kallat räntesökande beteende som innebär att företagen väljer att omfördela produktiva resurser till själva processen att söka stöd, vilket ger upphov till en effektivitetsförlust. Ett annat exempel är den snedvridning i konkurrensförhållanden som kan uppstå om stödet ger de stödmottagande företagen en konkurrensfördel som leder till att de icke-stödmottagande företagen får det svårare att växa eller tvingas lägga ned sin verksamhet. Det är mycket svårt att empiriskt belägga storleken på sådana undanträngningseffekter bland annat då det saknas kännedom om motiven till att företagen söker stöd. Att de som söker stöd tenderar att befinna sig i en ekonomiskt starkare situation, jämfört med de som inte söker eller beviljas stöd, tyder dock på att riskerna för undanträngningseffekter och snedvridningar kan vara betydande.

Fördelning till små och stora företag

Under programperioden 2007–2013 fördelades investeringsstöd till 7 329 företag till ett belopp som uppgick till cirka 2,8 miljarder kronor. Det övergripande syftet med stödet är att förbättra konkurrenskraften för Sveriges jordbruks-, livsmedels- och skogsföretag och påskynda deras anpassning till nya marknadsförutsättningar. Investeringsstödet är därmed det största

företagsstödet sett till både utbetalt belopp och antal utbetalda stöd och det finns ett stort behov av utvärderingar som kan visa på dess effekter. Tidigare utvärderingar av landsbygdsprogrammet och andra studier har riktat kritik mot investeringsstödet och pekat på ett antal brister kopplat till dess utformning och avsaknad av effekter på de uppsatta målen (SLU 2010). Trots detta finns det krafter som är beredda att strida för att stödet ska finnas kvar i sin nuvarande utformning.

Slututvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 analyserar om investeringsstödet har en positiv effekt på företagets konkurrenskraft skiljer sig åt beroende på företagets storlek. Analyserna i utvärderingen visar att investeringsstödet har en positiv effekt på småföretagens produktivitet (1 anställd) det vill säga att de stödmottagande småföretagen har en högre produktivitetsnivå än kontrollgruppen (jämförbara företag som inte mottagit stöd). En signifikant effekt av stödet återfinns däremot inte för medelstora och stora företag. Medelstora företag definieras som företag med 2–5 anställda och stora företag med fler än 10 anställda. Avsaknaden av positiva effekter för medelstora och stora företag är bekymmersamt av flera skäl. Inte minst med tanke på de kostnader som är förknippade med selektiva företagsstöd såsom kostnader för administration, urval och utbetalning av stöd. Det är även oroande med tanke på att stödet kan ge upphov till räntesökande beteende hos företagen och leda till en snedvridning av konkurrensen. Resultaten tyder på att stödets fördelning, där mer än hälften gått till de medelstora och stora företagen, kan ha gett upphov till en betydande effektivitetsförlust och att det finns en risk att majoriteten av de selektiva stöden finansierat investeringar som skulle ha gjorts i alla fall. Resultaten är i linje med den effektutvärdering som genomfördes av Daunfeldt m.fl. (2016), som visar att effekten av innovationsstöd riktat till små och medelstora företag (VINN NU och Forska & Väx) är begränsad till de mindre företagen (mindre än sex anställda). En rimlig slutsats är att investeringsstödet sannolikt kan förbättra sin måluppfyllelse om det tas fram nationella fördelningsprinciper varigenom stödet kan riktas till småföretagen.

Stödens geografiska fördelning

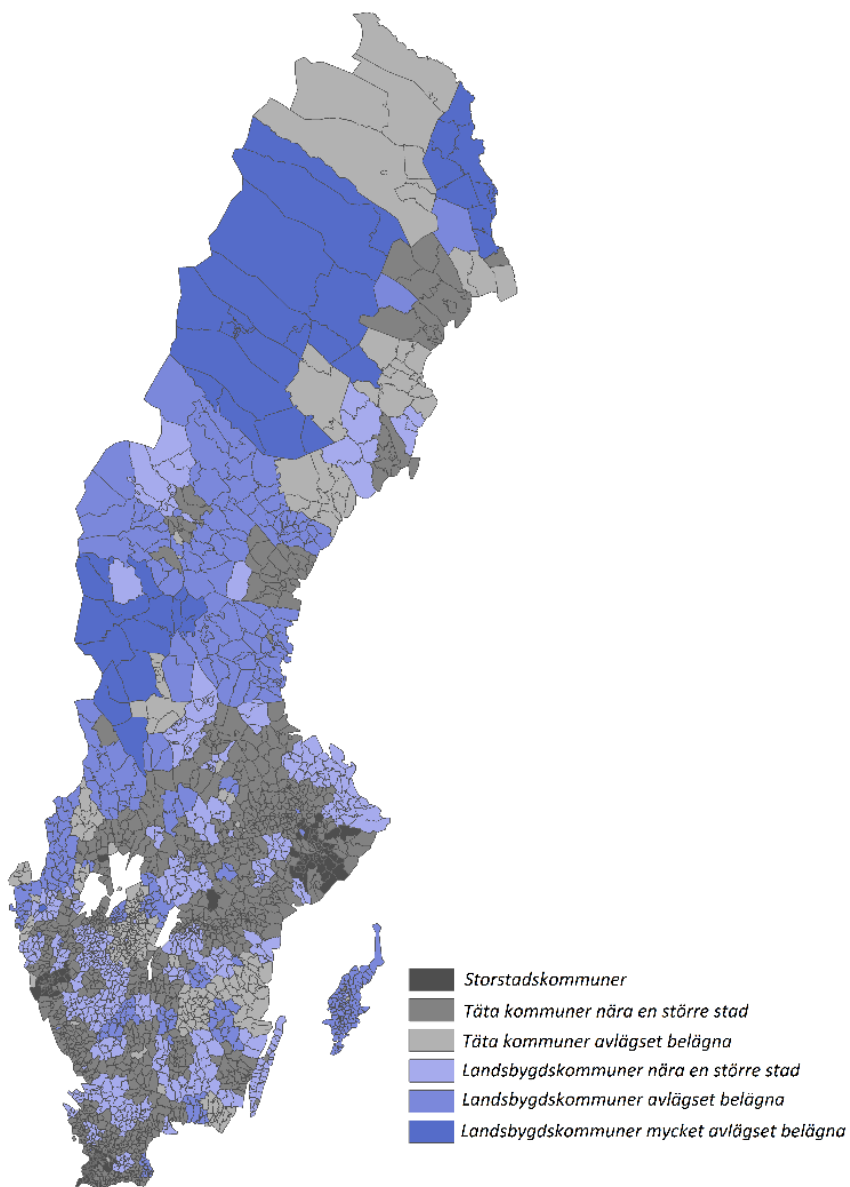
Ett annat intressant perspektiv berör stödets geografiska fördelning. I det här kapitlet begränsas diskussionen till de företagsutvecklingsstöd som ingått i programmets så kallade tredje axel eftersom det är bland dessa stöd som en skevhet i stödets geografiska fördelning främst kan observeras. Ett gemensamt motiv till dessa selektiva företagsstöd är att det finns ett identifierat behov av marknadsanpassning bland Sveriges landsbygdsföretag och den övergripande målsättningen är att stöden ska bidra till en ökad diversifiering av landsbygdens näringsliv i syfte att främja sysselsättning, högre livskvalitet för de som bor på landsbygden samt ett hållbart nyttjande av landsbygdens resurser. Dessa företagsstöd riktar sig till företag som bedriver verksamhet på landsbygden och har alltså en bredare målgrupp jämfört med exempelvis investeringsstödet som riktar sig enbart till företag med koppling till jordbruks-, skogsbruks- och livsmedelsföretag.

Något som framkommer vid en analys av stödets fördelning är att, trots att stödets målgrupp består av mikroföretag på landsbygden, har en betydande del fördelats till stödmottagare lokaliserade i stads- och storstadskommuner, i vissa fall så mycket som 60 procent av stöden. Stödföretagen är även generellt sett större än de icke-stödmottagande företagen. I vissa fall har de stödmottagande företagen i genomsnitt 298 anställda och de icke-stödmottagande endast 10 anställda. Kopplat till diskussionen ovan finns en risk att en sådan geografisk fördelning leder till att snedvrida konkurrensförhållandena då större företag i tätortsnära områden generellt sett redan har bättre tillgänglighet till kapital och bättre förutsättningar att utöka sin verksamhet och utvecklas då de kan dra nytta av sin storlek och närheten till tätorter och dess marknadspotential.

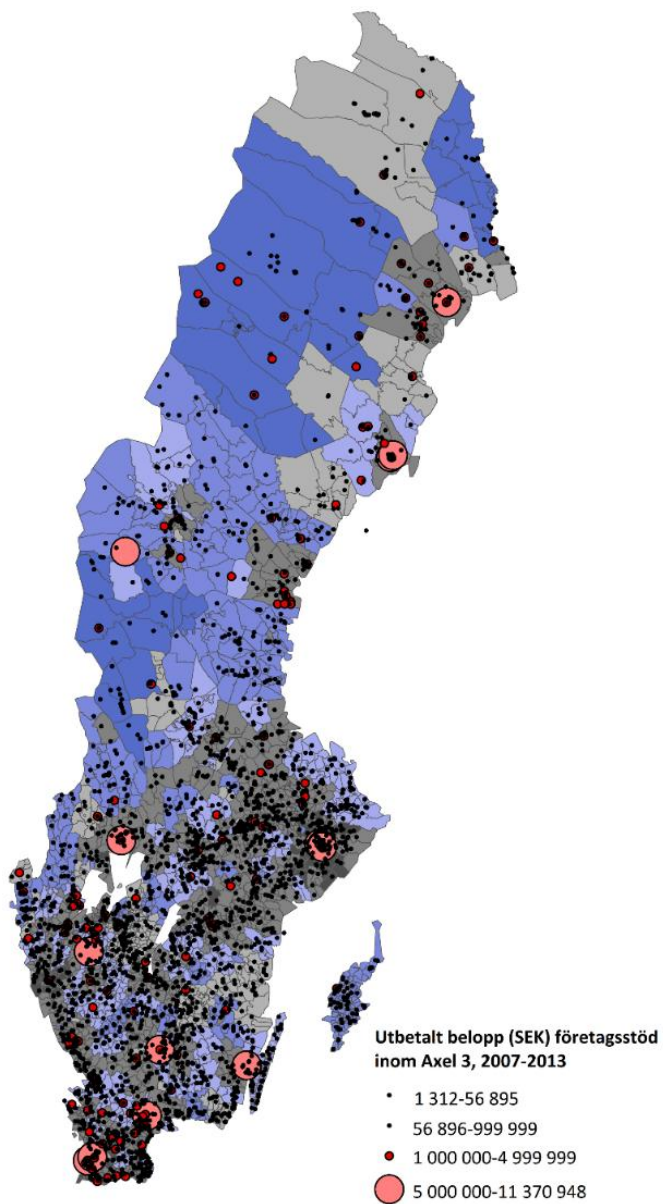
Stödets geografiska fördelning illustreras i Figur 1 och 2 (baserat på den landsbygdsdefinition som tagits fram av Tillväxtverket) och som skiljer mellan sex olika kommuntyper; från storstadskommuner, som indikeras av den mörkaste grå färgen, till mycket avlägset belägna landsbygdskommuner som indikeras av den mörkaste blå färgen (Figur 1). Figur 2 visar stödets geografiska fördelning där varje cirkel visar stödmottagarens lokalisering

och där storleken på cirkeln visar totalt utbetalt belopp. De största cirkelarna visar lokaliseringen av stödmottagare som mottagit mer än 5 miljoner kronor i företagsutvecklingsstöd. Figuren visar att de företagsutvecklingsstöd som betalats ut under programperioden 2007–2013 tenderar att tillfalla stödmottagare i storstadskommuner, täta kommuner och i tätortsnära landsbygdsområden. Det är dock viktigt att poängtera att fördelningen blir något mer utjämnad när hänsyn tas till det totala antalet företag och till andel stödmottagare i de respektive kommuntyperna.

Att fördela stöd till företag i stadsområden eller tätortsnära landsbygdsområden skulle kunna vara motiverbart om det är så att nyttan av stöden tillfaller landsbygden. Flera utvärderingar av landsbygdsprogrammet har undersökt om företagsutvecklingsstöden bidrar till indirekta effekter som kan spåras i landsbygdens ekonomi men man har inte funnit resultat som tyder på att stöden bidrar till positiva spridningseffekter (med avseende på exempelvis befolkning, sysselsättning och diversifiering av landsbygdens ekonomi) som sträcker sig utöver de individuella stödmottagarna. Detta är inte förvånande då stöden, utslaget per kommun och år, utgör små belopp som knappast kan ha haft några mätbara effekter för en vidare grupp av intressenter. Det kan dock inte uteslutas att åtgärderna kan ha haft betydelse för landsbygdens ekonomi på enskilda platser och vi vill understryka att det finns ett behov av ytterligare studier.



Figur 1. Geografisk fördelning av företagsutvecklingsstöd



Figur 2. Landsbygdsdefinition (Tillväxtverket)

Stad- och landperspektiv

Slututvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 undersöker om stödets effekt skiljer sig beroende på företagens lokalisering (det vill säga om de är lokaliserade i ett urbant område (storstadsområde eller stadsområde) kontra ett ruralt (landsbygdskommuner och glesa landsbygdskommuner). Analyserna visar att positiva sysselsättningseffekter kan kopplas till företagsutvecklingsstöden, vilket är i linje med målen. Vid en uppdelning av stödföretag lokaliserade i urbana kontra rurala områden visar det sig dock att den positiva sysselsättningseffekten endast återfinns hos de stödföretag som är lokaliserade i de urbana områdena.

Att vissa söker stöd kan ha en rad olika förklaringar vilket försvårar en tolkning av resultatet. Stöd kanske söks för att företaget är i behov av att bredda sin verksamhet för att överleva eller för att upprätthålla en rimlig ekonomisk ställning. De som inte söker stöd kanske har ett företag som går tillräckligt bra utan att bredda verksamheten. Vi saknar kännedom om hur vanliga dessa motiv är, men om förklaringarna är vanliga skulle de innebära att de som söker befinner sig i en ekonomiskt svagare situation än de som inte söker. Om så är fallet kan stödet inte förväntas resultera i att stödföretagen skulle utvecklas bättre, men stödet skulle möjligen kunna bidra till att utjämna de svagheter stödföretagen har gentemot de företag som inte sökt stöd. Vårt resultat, att det bland företag i landsbygdskommuner inte tycks finnas några signifikanta skillnader i sysselsättnings- och produktivetsutveckling, skulle då kunna tolkas som att stödet fyller sitt syfte. För företag i stadskommuner skulle våra resultat kunna tolkas som att stödet överkompenserar de som erhåller det genom att ge dem konkurrensfördelar gentemot övriga företag, och att stödet inte bör riktas till företag lokaliserade i dessa kommuntyper. Vi vill dock understryka att det finns en selektion in till dessa företagsstöd som innebär att stödföretagen tenderar att vara större i termer av antal anställda, ha en större kapitalstock, högre produktivitet och närhet till tätorter jämfört med de företag som inte sökt eller beviljats stöd.

Framåtblick

Ovanstående diskussion lyfter några av de problem som är behäftade med den här typen av selektiva företagsstöd och pekar på behovet av att ifrågasätta och diskutera hur och om den fördelning som observerats kan förändras för att uppnå en förbättrad måluppfyllelse. Ovan presenteras några argument för att företagsstödens fördelning kan vara tveksam då den kan leda till att stöden ger konkurrensfördelar till redan starka företag och till utslagning av företag med sämre förutsättningar. Kapitlet presenterar några resultat som pekar på att investeringsstödet, vilket är det största företagsstödet, kan förbättra sin måluppfyllelse om det riktas till små företag. En slutsats angående stödens geografiska fördelning är att det ofta saknas medvetna fördelningsprinciper om i vilka geografiska områden åtgärder ska sättas in – om det är företag i landsbygdsområden och glesa landsbygdsområden som bör prioriteras och i så fall varför? Att flera av åtgärderna som syftar till företagsutveckling verkar ge bäst sysselsättnings-effekter i kommuner nära tätorter och för relativt starka företag skulle tala för att måluppfyllelsen kan förbättras om stöden riktas till dessa företag.

Riktigt så enkelt är det dock inte och landsbygdspolitiken handlar till stor del om att hantera frågor som hör ihop med sociala och ekonomiska problem i glest befolkade område. Ett motiv till att prioritera företag i rurala områden kan vara att fördela resurser för att jämna ut villkoren för levnads-betingelser i exempelvis storstad och glesbygd.

Motiven till stödets fördelning, både mellan stora och små företag och geografiskt, behöver tydliggöras i landsbygdsprogrammet och det bör finnas nationella urvalskriterier som varigenom stödet kan riktas till målgrupperna på ett effektivt sätt. Landsbygdsprogrammet utgör ett av de i särklass viktigaste instrumenten för att uppnå tillväxt och utveckling i Sveriges landsbygdsområden och politiker och beslutsfattare måste tydliggöra vad man vill åstadkomma med åtgärderna. Är syftet är att satsa på företag i glesa och perifera landsbygdsområden som sannolikt är i störst behov av stöd eller på företag som starka och kan dra nytta av storleks- och lokaliseringsfördelar?

Vad kan vi, här i de mindre orterna, göra för att unga ska bo kvar?

Ja, hur får man unga, och äldre, att vilja bo kvar, flytta tillbaka eller flytta till de mindre orterna – och bidra konstruktivt till utvecklingen där? Hur motverkar vi de normer och värderingar som säger att unga är onormala om de stannar och att det är de intressanta och ambitiösa som flyttar?

Jag har under många år föreläst runt om i Sverige om ungas erfarenheter av att växa upp på mindre orter och hur de tänker kring sin framtid, och framför allt hur de tänker kring att flytta eller stanna. Och nästan varje gång vill engagerade människor att jag ska berätta för dem vad de ska göra åt den brist på delaktighet som leder till att unga i alltför låg grad bidrar till att utveckla hemorten – endera för att de flyttar eller för att de inte blir sedda som utvecklingskraft trots att de bor kvar.

I ett nu pågående bokprojekt arbetar jag tillsammans med erfarna och kunniga praktiker från olika delar av landet på att besvara den frågan. Där kommer vi också att utveckla resonemangen bakom de råd jag mycket kortfattat kommer att sammanfatta här – riktade till alla som vill underlätta för unga att bo kvar.

För att åstadkomma förändring krävs både konkret arbete på lokal nivå och politiskt påverkansarbete för att förändra normer och värderingar.

- Gör upp med dina egna värderingar och normer och bemöt de unga och deras val med respekt
- Sök upp de unga – möt dem där de är och känner sig bekväma
- Bjud in de unga till, och gör plats för dem i, dina nätverk
- Skapa nya nätverk – där unga och äldre kan mötas
- Erbjud möjligheter för de unga att påverka – att göra skillnad
- Värdesätt det de unga gör – och visa det
- Avsätt resurser – till exempel pengar, personer – för att möjliggöra ungas delaktighet
- Ta strid för de ungas lika rättigheter och möjligheter
- Kräv erkännande och rättvisa villkor även för boende på mindre orter

Det råder brist på unga i de mindre kommunerna

Sedan lång tid krymper många av Sveriges kommuner – även om många mindre kommuner just nu sätter stort hopp till den inflyttning av människor på flykt från andra länder som skett under senare år. Hur detta kommer att påverka dessa kommuner återstår att se, men de resonemang om delaktighet som förs här gäller även för de nyanlända, ofta i yngre åldrar, som nu finns på de mindre orterna och är i stort behov av nya gemenskaper och framtidsplaner.

Att de mindre kommunerna krymper beror framför allt på de låga födelse-talen – som i sin tur beror på att unga människor i fertil ålder i hög grad flyttar till de större städerna. Urbaniseringen blir på så sätt inbyggd i be-folkningsstrukturen då en allt större andel barn föds i storstäderna. An-delen äldre människor blir alltså allt större i de små kommunerna och allt

färre människor ska stötta en större och åldrande del av befolkningen. Att detta leder till problem är lätt att se – det blir svårare att rekrytera företag till orten, skatterna behöver höjas, och kommunerna får bland annat svårigheter att erbjuda attraktiva utbildningsmöjligheter – vilket i sin tur kan påverka beslutet att flytta eller stanna. Utöver tillgång till service och välfärd spelar även attityder och normer kring att stanna eller flytta en viktig roll för vilka framtidsval som uppfattas som tänkbara för unga människor på landsbygden.

Vuxnas inställning bidrar till stolthet eller skam

Min forskning visar att många vuxna förmedlar, oftast omedvetet, en lite skamsen syn på orten där de bor, vidare till de unga. Det blir särskilt tydligt i frågan om unga vuxnas flyttande från eller stannande på hemorten. Vuxna stöttar välvilligt flyttandet genom att säga att det är normalt och naturligt att unga flyttar (underförstått till en storstad), och att det är bra och nyttigt. Ibland ges även uttryck för att det är de som vill något som flyttar, alltså underförstått att flyttandet är ett ”aktivt val” medan stannandet är just att passivt ”bli kvar”. Man säger också stolt att man ju inte vill hindra någon från att flytta – eftersom det fria och individuella valet är det viktigaste – och man ”vet” ju att unga vill bo i storstaden. Detta sägs inte enbart från storstadshåll utan är en ”sanning” som även de som själva valt att bo i mindre orter presenterar. Och oftast funderar man inte alls på vad det är man säger mellan raderna till den som faktiskt skulle vilja stanna – onormalt, onaturligt, obra, onyttigt – och oambitiöst. Och så länge som detta inte ifrågasätts och granskas, utan betraktas som en sanning, finns bara ett sätt att bevisa sig som något annat – nämligen att flytta. Eller att stanna, och förstå att man har valt fel och att man har undermåliga ambitioner för sitt liv.

Det finns unga som vill stanna på hemorten, och är beredda att försöka göra det – men många vuxna omkring dem negligerar dem eller ser dem som problem. Man räknar inte med dessa unga som en kraft i det lokala utvecklingsarbetet. På så sätt utestängs de kvarboende unga från att

bidra till att utveckla lokalsamhället, kanske i en riktning som skulle kunna locka andra unga. Dessutom stärks de i sin uppfattning att deras erfarenheter och kompetens inte är något som värderas. Vi ser alltså bristande delaktighet och därmed en upplevelse av att inte kunna vara med och skapa förbättring. Den syn på landsbygden som föreskriver att befolkningen där får skylla sig själva, och har ansvar för att det ser ut som det gör, skapar skam – i stället för stolthet. Denna skam gäller nu inte bara unga, utan kanske i ännu högre grad oss äldre som i mångt och mycket lärt oss att se och tolka våra egna liv utifrån den norm som säger att vi som ”blivit kvar” i ett liv utanför storstäderna inte är lika lyckade och dugliga som de som ”valt” att flytta.

Unga känner sig inte delaktiga

Att boendeort har betydelse för hur unga upplever sin tillvaro och vilka attityder och värderingar de har visar en undersökning gjord år 2010 av dåvarande Ungdomsstyrelsen. Unga människor utanför de större städerna är i högre grad skeptiska till det demokratiska systemet och känner sig mindre delaktiga i samhället än övriga.

Var man bor i landet visar sig ha betydelse. Unga som är bosatta utanför storstadsregionerna anser i större utsträckning att det är ett dåligt förslag att ha ett demokratisk politiskt system och att det är ett bra förslag att ha ett system med en stark ledare som inte behöver bry sig om riksdag och politiska val. Tendensen är starkare i mindre städer och kommuner. Unga bosatta utanför storstadsregionerna känner sig också mindre delaktiga i det svenska samhället.

Ungdomsstyrelsen, Fokus 10, s 423.

Varför detta inte då fick mera uppmärksamhet kan jag bara spekulera om. Att nationella media inte intresserade sig kan kanske förstås utifrån deras generellt låga intresse för vad som sker ”ute i landet”. Mer svårförklarligt är kanske att inte heller de mindre kommunerna uppmärksammade under-

sökningens resultat och begärde pengar för att kunna ta itu med frågan. Kanske ville man inte bidra till att ytterligare förstärka den mediala bilden av att landsbygden är omodern. Kanske visste man inte vad man skulle göra. Efter det svenska valet 2014, där Sverigedemokraterna ökade sin andel röster betydligt, och i ännu högre grad efter det amerikanska valet 2016, där Trump överraskande (utifrån medias förhandsspekulationer) vann, har uppmärksamhet riktats mot de geografiska aspekterna av valresultaten. Och nu riskerar tolkningarna att enbart göras utifrån storstadsmedias normativa blick på landsbygden som bakåtsträvande och omodern – i stället för att skapa en debatt om vilka villkor som skapar utrymme för en skeptisk inställning till vårt nuvarande demokratiska system.

Den viktigaste meningen i citatet från ungdomsstyrelsen är den sista, enligt min uppfattning. Om du inte känner dig delaktig i det samhälle som beskrivs som demokratiskt kanske det inte ligger så långt bort att hoppas att det finns något annat som skulle vara bättre? Den bristande delaktigheten, och därmed upplevelsen av att varken vara behövd eller önskad, är något som även blivit tydlig i min forskning. Av de unga som vill bo kvar i sin hemort, företrädesvis unga med arbetarklassbakgrund, är det enbart cirka 30 procent som uppfattar att de lokala makthavarna vill att de ska bo kvar. Motsvarande siffra är 70 procent bland de presumtiva flyttarna, som känner sig önskade på hemorten men samtidigt uppmanade och trygga i att ”pröva sina vingar”. Den starka urbana norm som säger att unga människor som vill bli uppfattade som moderna och ungdomliga förväntas flytta till storstaden är i hög grad generell och styr ungas och vuxnas uppfattningar om vad som är ” normalt ” och ” naturligt ” att göra, och färgar därmed också synen på de som stannar. Resultatet blir att de unga försvinner från den lokala utvecklingsarenan, endera för att de flyttar – eller för att varken de själva eller de äldre uppfattar stannarna som några som skulle ha något att bidra med.

Konkret arbete och politisk påverkan krävs för förändring

På flera håll har man inom Leader arbetat aktivt med unga och tagit fram konkreta metoder för arbetet. Samtidigt har man fått en växande insikt om att man parallellt måste arbeta med de synsätt och normer som jag har beskrivit ovan. Många viktiga lärdomar finns att hämta ur detta arbete. Det är vällovligt och behövt att det skapas aktiviteter för barn och unga på landsbygden. Om det dessutom sker på ett sätt som gör dem delaktiga och får dem att växa som individer och samhällsmedborgare så lägger det en god grund för deras självförståelse, identitet och vilja till engagemang. Den stolthet som vi vill att de unga ska känna byggs genom delaktighet i att kunna påverka utvecklingen på hemorten. Det är viktigt att avsätta resurser för att åstadkomma detta. Men vi äldre som möter de unga måste också göra upp med vad vi själva förmedlar, som privatpersoner men även som representanter för organisationer, institutioner och andra funktioner. För de unga är det vi som är det omgivande samhället – som visar hur samhället ser på dem, deras val och önsknings. Och om vi tycker att vi själva är på det klara med att vi ser positivt på ungas stannande på orten så behöver vi ta itu med att även visa andra hur de värderingar som finns i den urbana normen tar sig uttryck.

Den urbana normen finns dold både i de lokala, regionala och nationella besluten och strukturerna. Ett av de praktiska uttrycken är den orättvisa fördelningen av välfärdsresurser – som underförstått förmedlar till oss att de som bor på landsbygden inte är lika viktiga och inte lika mycket värda. För att inte införliva en självbild av att vara en mindre värd oambitiös lantis så krävs det att man får syn på den ojämlikhet som är inbyggd i samhällsordningen. Det är mer konstruktivt att vara arg över orättvisor än att skämmas, och ännu mer konstruktivt att försöka förändra det man inte är nöjd med. Och om man dessutom inbjuds att delta, och därmed ges möjlighet att arbeta för att utveckla sin bygd och sin förståelse för samhället tillsammans med andra, ökar chansen att man vill bo kvar och konstruktivt bidra till att utveckla både bygden och samhället i stort.

Samverkan för bättre integration stärker landsbygdsutvecklingen

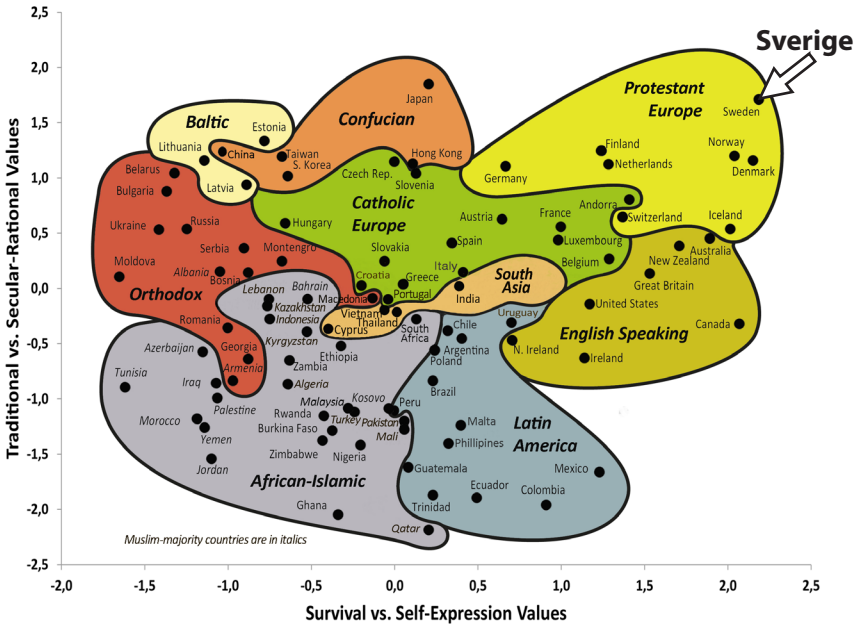
Jonas Brunck var den svenske bondpojken som under tidigt 1600-tal lämnade Småland för att via Holland till sist slå rot i Nya Amsterdam i Nordamerika. Jonas köpte en bit mark av ursprungsbefolkningen som han bland annat arrenderade ut. Nu heter staden som Jonas Brunck anlände till New York – Bruncks namn lever kvar i namnet på stadsdelen Bronx som ligger på mark som Jonas Brunck en gång i tiden ägde.

Historien visar oss om och om igen att vi aldrig säkert kan veta vad det är som sätter avtryck i historieböckerna. I dag kommer många personer till Sverige med kunskaper, erfarenheter och intressen. Många bär på drömmar om ett bättre liv här i Sverige – eller i sitt hemland en vacker dag.

Utrikesfödda bör få större möjligheter att bidra med kunskaper, erfarenheter och intressen som kan stärka landsbygdsutvecklingen i Sverige. Några av dem kommer kanske att sätta lika stora avtryck i den svenska historien som den svenske bondpojken Jonas Brunck.

I samhällsdebatten ses integration ofta som ett problem som måste lösas. På många håll i landet ser vi stora utmaningar vad gäller utanförskap och segregering. Ur ett landsbygdsperspektiv är integration inte i första hand som ett problem som ska lösas – i stället integration som ett medel för att lösa några av de utmaningar som den svenska landsbygden står inför.

World Values Survey mäter värderingar i olika länder utifrån bland annat perspektiven traditionella kontra sekulära värderingar och graden av individualism. På en världskarta utifrån värderingar utmärker sig Sverige markant:



Källa: www.worldvaluessurvey.org

Det är viktigt att vara medveten om att dessa skillnader finns, särskilt om man ska arbeta med integration. Skillnaderna kan ställa till problem men i denna artikel väljer jag att fokusera på möjligheter som skillnader skapar.

Skillnaderna mellan Sverige och andra delar av världen är stora men det finns också skillnader mellan olika delar av Sverige. Allt oftare talar vi om platsens betydelse för utvecklingen. Det kan vara ett skäl till att utvecklingen ser olika ut i olika delar av Sverige och att det också finns skillnader i utvecklingen mellan stad och landsbygd. Kanske är den individualism och sekularisering som i hög utsträckning skiljer Sverige från andra delar av världen inte fullt så tydlig på landsbygden? Fungerar i så fall integration bättre på landsbygden än i staden? Är det därför som flyktningbarn i Falköping som fick möjlighet att gå i skola på landsbygden lärde sig svenska fortare än de barn som fick gå i skola inne i stan?

Mer samverkan – bättre integration

Integration är ingen lätt sak men genom samverkan mellan civilsamhället, näringslivet och det offentliga kan integrationen bli en möjlighet i stället för ett problem – det gäller inte minst den svenska landsbygden.

Trots att många nyanlända placeras i ett boende på landsbygden flyttar en stor del av dem relativt snabbt till en större stad. Ett viktigt skäl till att många väljer att flytta till större städer så snart de får möjlighet är hoppet om att få jobb snabbare. Ytterligare ett skäl kan vara behovet av närhet till landsmän, släkt, vänner eller kulturellt utbud med koppling till den egna kulturen.

För att bryta mönstret att nyanlända väljer att flytta från landsbygden till våra städer behövs samverkan nationellt, regionalt och på lokal nivå. På nationell nivå handlar det i hög utsträckning om att fånga upp erfarenheter från lokal nivå som kan bidra till nya arbetssätt och metoder hos myndigheter och nationella aktörer. Kanske kan den nationella nivån också bidra till förändring av lagar och regler i den mån det behövs.

På lokal och regional nivå behövs konkret samverkan som kan stödja arbetet för att få fler utrikesfödda att stanna, eller flytta till, landsbygden. Samverkan behövs mellan myndigheter, näringsliv och föreningsliv. Samverkan behöver också vara tvärssektoriell, det vill säga på tvärs över olika verksamhetsområden i samhället. Hur ofta träffas personer som jobbar med bostads-

frågor, näringslivsfrågor eller arbetsmarknadsfrågor, inom en kommun, för att diskutera hur de tillsammans kan bidra till att fler kan stanna i en av kommunens mindre orter? Hindren till den typen av samverkan kan vara många. Resurs- och tidsbrist är säkert något som skulle nämnas om man frågar ett antal kommuner. Regler och uppdrag kan vara andra hinder. Men har man frågat sig vilken förlust det är för kommunen om en familj flyttar från orten? En familj kan bidra till elevunderlaget i byskolan, med en förälder som kanske har en läkarutbildning och inom en tid kan ersätta dyra inhyrda läkare på vårdcentralen. En annan förälder kanske är entreprenör, maskinförare, veterinär eller djursjukvårdare som behövs i bygden? Alla skulle kunna dra nytta av att familjen stannar men om ingen ser till helheten är risken stor att ingen heller ser att värdet av samverkan är tillräckligt stort. Alla är dock förlorare om familjen flyttar från orten. Inte minst familjen, vars barn kanske hunnit få kompisar i skolan och vuxna som inte har särskilt goda utsikter att hitta jobb enklare någon annanstans.

De senaste åren har många stannat kvar i mindre kommuner. I Dalsland, ett landskap som präglats av utflyttning sedan 70-talet, ökade befolkningen med 800 personer 2016. Detta mycket tack vare de senaste årens flyktinginvandring. Dessvärre är det troligt att många stannat kvar mest på grund av att det är så gott som omöjligt att få bostad i större städer i dag.

”Jag kan flytta vart som helst om jag får jobb där”, är en kommentar som många asylsökande och nyanlända yttrat genom åren. Jobbet är helt avgörande för bostadsort. Det gäller nog i högre utsträckning för utrikesfödda än födda i Sverige, vågar jag påstå. Utrikesfödda har inte samma band till vissa orter som många födda i Sverige har.

800 nya invånare i Dalsland skapar grund för nya arbetstillfällen i både näringsliv och offentlig sektor. Privat service, skola och sjukvård får större underlag vilket också gynnar de redan bofasta medborgarna. Byskolor och affärer kan finnas och utvecklas. Bland de nyanlända finns också kompetens som behövs i Dalsland. Det finns entreprenörer som kan utveckla nya spännande företag som i sin tur skapar nya arbetstillfällen.

Civilsamhället och föreningslivet spelar en avgörande roll då de ofta har kontakter, nätverk och god kännedom om det lokala samhällets möjligheter och behov. Svenska fotbollförbundet, Hela Sverige ska leva, Svenska kyrkan och Röda korset är bara några av alla organisationer och föreningar som gör enorma insatser lokalt runt om i Sverige. Svenska fotbollsförbundet är intressant eftersom det finns drivkrafter på lokal, regional och nationell nivå som motiverar integrationsarbetet. Genom att arbeta med integration har många klubbar fått nytändning och energi vilket gynnat hela lokalsamhället. Resultatet av lyckat integrationsarbete inom fotbollen avspeglas i det svenska fotbollslandslaget – är det rent av Sveriges bästa exempel på väl fungerande integration?

Landsbygden kan ta för sig bättre

Landsbygden måste också bli bättre på att ta för sig. Vi gnäller ofta över att landsbygden missgynnas i olika sammanhang. Men hur bra är vi på att ta för oss? Arbetsförmedlingen har olika anställningsstöd, till exempel instegsjobb och nystartsjobb. Många företag i städerna använder dessa stöd, bland annat för att anställa utrikesfödda. Om inte landsbygden blir bättre på att använda dessa olika typer av jobbstöd blir detta ytterligare en faktor som bidrar till urbanisering och växande klyftor mellan staden och landsbygden. I dag bidrar utrikesfödda i hög utsträckning till utveckling i våra städer som arbetskraft eller genom företagande inom olika branscher. Landsbygden behöver bli bättre på att attrahera denna arbetskraft och dessa entreprenörer.

Landsbygden har till exempel jordbruksmark som kommer att bli allt mer värdefull i framtiden när jorden befolkning ökar och jordbruksmark i andra delar av världen hotas. Det finns också på många håll lediga lokaler för olika verksamheter, relativt billigt boende och väl fungerande nätverk.

För att matcha landsbygdens intressen och behov med utrikesföddas intressen och behov behövs, som vi tidigare konstaterat, samverkan mellan många olika parter. Tillsammans kan vi skapa bättre förutsättningar för landsbygden, dess näringsliv och för utrikesfödda.

Se med andra ögon

Genom att dels blicka ut i världen, dels låta oss inspireras av några konkreta exempel på hur utrikesfödda redan i dag är med och utvecklar landsbygden kan vi inspireras att samverka gränsöverskridande för att fler ska få möjlighet att bidra till landsbygdsutveckling.

Efter gymnasiet reste jag runt i Mellanöstern. Under denna resa hann jag träffa entreprenörer från olika länder som drev olika typer av verksamheter. Det var till exempel personer från Kanada, Australien, Sydafrika och Sverige som drev allt ifrån jeepsafari i Sinaiöknen till uthyrning av snorkel och cyklop vid Röda havet. Det var entreprenörer som kom från andra länder som i den nya miljön och kulturen såg något annorlunda som kunde utvecklas till affärsidéer, jobb och inkomster.

Lokalbefolkning är, även i Sverige, på många sätt hemmablind för de möjligheter som finns. Hur kan utrikesfödda entreprenörer som bor i Sverige få chansen att se nya möjligheterna på den svenska landsbygden? Vi använder bland annat landsbygdsprogrammet för att låta oss inspireras av goda exempel från andra länder. Hur kan vi nu bli bättre på att använda landsbygdsprogrammet för att inspireras och skapa landsbygdsutveckling med hjälp av utrikesfödda entreprenörer som bor i Sverige?

Integration betyder att vi förenar skilda delar i en helhet. Ska vi arbeta med integration duger det alltså inte med att en eller ett par av delarna som ska integreras är målgrupp för insatsen. Genom att ta till vara olikheter, som bland annat bilden i inledningen beskriver, kan integration bli så mycket mer än att vi bara blir fler.

Finansiärer av kurser, utbildningar och projekt bör uppmuntra aktiviteter med blandade grupper, svenska deltagare och utrikesfödda med olika bakgrund. Integration i form av blandade grupper i en utbildning är en vinst för alla parter, vilket tydligt framkom i en utbildning som genomfördes av Hushållningssällskapet Väst. Svenskar som deltog i utbildningen tyckte det var bra med utrikesfödda i utbildningen eftersom deltagarna fick lära sig mer om varandras kulturer. De framhöll också att de utrikesfödda vågade

ställa frågor som de själva inte vågade ställa. Utrikesfödda å sin sida sa att det var bra med svenskar på utbildningen för de kunde formulera frågor som de själva inte kunde ställa på grund av att de inte kunde tillräckligt bra svenska. Blandade grupper tenderar att minska användningen av hemspråk i samtalen, vilket givetvis var positivt för gruppens språkutveckling.

Landsbygdens näringsliv behöver utrikesfödda entreprenörer

Det finns statistik och hårda fakta som talar för att landsbygden kan få en rejäl skjuts om fler utrikesfödda etablerade sig på landsbygden. Trots många hinder, till exempel vad gäller språk, kultur och regler, är andelen företagare lika hög i befolkningen som är utrikesfödda som i befolkningen födda i Sverige. Landsbygden bör i lika hög grad som staden behöva få del av denna företagsamhet. Annars är risken att utrikesföddas företagande blir ytterligare en faktor som bidrar till urbanisering i Sverige.

Statistik visar att utrikesfödda företagare i högre utsträckning än inrikes födda är benägna att anställa personal. Fler företag som är benägna att anställa vore positivt för landsbygden. Fler företag som anställer personal skulle till exempel kunna få unga, som i dag väljer att flytta från landsbygden, att stanna?

Utrikesfödda har helt andra nätverk och kontakter än det näringsliv som i dag dominerar på den svenska landsbygden. Kan utrikesfödda bidra med nätverk som skapar nya affärsmöjligheter för den svenska landsbygden? Det kan vara till nya växande konsumentgrupper i Sverige men också öppna upp för nya exportmarknader. Nya exportmarknader bör vara intressant för den svenska landsbygden och dess producenter. Forskningen visar att det finns en hög korrelation mellan antalet utrikesfödda och storleken på den svenska exporten. Ju fler personer med bakgrund i ett visst land, desto högre export till det landet. Det är egentligen inget märkvärdigt med det – men hur bra är i dag den svenska landsbygden och dess producenter på att utnyttja detta faktum? Fler invånare med utländsk bakgrund verksamma på den svenska landsbygden skulle avsevärt kunna förbättra situationen.

Sverige bör också av andra skäl förbereda sig på ökad livsmedellexport. Klimatförändringar tyder på att både havsnivåhöjningar och ökenspridning kan förstöra delar av världens jordbruksmark. Samtidigt ökar världens befolkning vilket kommer att öka efterfrågan på livsmedel. Ökat välstånd kan också leda till ökad efterfrågan av livsmedel av hög kvalitet. Det är alltså mycket som talar för att vi måste förbereda oss på att öka den svenska livsmedelsproduktionen. Frågan är vem som producerar och vad vi producerar?

Utrikesfödda bidrar till landsbygdsutveckling

Det finns många god exempel på hur utrikesfödda i dag bidrar till landsbygdsutveckling. Lanthandlareparet från Israel och Palestina är ett exempel, de har räddat åtskilliga butiker på landsbygden och i mindre orter. 2015 hade de haft cirka 15 butiker och ägde 12–13 stycken själva i till exempel Timmernabben, Kungsäter, Fågelfors, Mariannelund och Silverdalen. Deras entreprenörskap i kombination med ett brinnande intresse och övertygelse om att alla samhällen i Sverige behöver en butik har varit ett framgångsrecept. Paret drömmer om att, utifrån sina erfarenheter med att driva små butiker på landet, starta ett eget grossistföretag. Jag tror det vore bra för den svenska landsbygden om den drömmen blir sann!

Om Arbetsförmedlingen, bransch- och näringslivsorganisationer och det lokala samhället samverkar, kan flera personer som bär på drömmar få möjlighet att förverkliga dessa genom att bedriva företagande på landsbygden.

Ett annat exempel är agronomen från Irak som gjorde praktik hos en lantbrukare utanför Vänersborg. Det utbyte som skedde mellan praktikant och praktikvärd är talande för hur integration på landsbygden kan bidra till landsbygdsutveckling. Lantbrukaren påpekade hur fantastiskt det var att få expertkunskap från Irak in i företaget, kunskap som han aldrig hade kunnat få på annat sätt. Lantbrukaren lärde sig nya metoder och arbetssätt av praktikanten, som bland annat påpekade vilket resursslöseri det är med outnyttjad mark.

Agronomen från Irak fick genom praktiken lära sig svenska genom sitt yrke. Efter praktiken fick han också jobb på sin praktikplats. ”Jag har inte möjlighet att åka ut i världen, så då får världen komma till mig”, sa lantbrukaren när han tog emot praktikanten. När han hade anställt praktikanten i företaget fick han ändå själv möjlighet att åka på en välförtjänt utlandssemester!

Exemplen ovan är tydliga exempel på hur utrikesfödda med andra ögon bidrar till landsbygdsutveckling på olika sätt. Ingen av dem lägger kanske grunden till en världskänd stadsdel men alla bidrar de till utveckling i de sammanhang de befinner sig och betyder mycket för många på den svenska landsbygden. Jag hoppas att dessa exempel, och många andra, kan inspirera till att integration blir en naturlig del av landsbygdsprogrammet och landsbygdsutvecklingen i Sverige de kommande åren.

Avsnitt IV:

Smart, hållbar och inkluderande tillväxt

Ledorden för landsbygdsprogrammet och andra EU-fondsprogram är att de ska bidra till smart, hållbar och inkluderande tillväxt. Hur kan landsbygdsprogrammet designas för att bidra till detta på ett ännu bättre sätt? Eller, för att koppla tillbaka till uppmaningen i tidigare avsnitt, om att tänka olika: allt kanske vare sig kan eller bör göras via landsbygdsprogrammet. I detta avsnitt finns texter som diskuterar landsbygdsutveckling både med stöd av programpengar och utan sådana. Texterna diskuterar vad som krävs för att styra mot, eller bidra till, landsbygdsutveckling. Men här finns också författare som ställer frågan om vad som händer om ett mål om tillväxt, när det gäller befolkning, inte kan uppfyllas. Bör man hålla fast vid ouppnåeliga mål, i stället för att planera för att uppnå mer realistiska mål?



Regionalt och lokalt engagemang för en hållbar landsbygdsutveckling

En ny landsbygds politik bör formars underifrån

Huvudbudskapet i detta kapitel kan formuleras i en mening: Möjligheterna att bo och leva på landsbygden är beroende av att landsbygds politiken utformas underifrån och på grundval av både lokalt och regionalt engagemang. Det innebär att EU, regeringen, Jordbruksverket och länsstyrelserna bör stå tillbaka och i högre grad än hittills acceptera en högre grad av självständighet för lokalt och regionalt verksamma organisationer att utforma landsbygds politikens innehåll. Jag kommer dock också att argumentera för att stärka länkarna mellan landsbygds politik och regional utvecklings politik. Det är avgörande för möjligheterna att låta hela Sverige leva att utgå från landskapet och den geografiska fördelningen av resurser i ett regionalt sammanhang. För landsbygds politikten bör den politiska blicken delvis lämna det som rör sig uppåt i det politiska systemet och i stället söka sig mot lokala och regionala förutsättningar för utveckling.

Den svenska landsbygds politikten har inte lyckats att uppnå det övergripande målet om en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Möjligheterna att bo och leva på landsbygden har under de senaste årtiondena minskat samtidigt som vi kunnat se en starkt expansiv utveckling av Sveriges storstadsområden. Klyftan mellan stad och land har inte minskat, utan ökat. Jag menar att detta till en del kan förklaras av att

landsbygdspolitiken utformas som ett *uppifrån* konstruerat stuprör och inte som en politik baserad på lokalt eller regionalt engagemang *underifrån*. I både EU:s och den svenska regeringens mål för landsbygdspolitiken betonas exempelvis mycket starkt att landsbygdsutveckling ska förverkligas genom ett starkt lokalt engagemang för att mobilisera landsbygdernas egen utvecklingskraft. I målen betonas även att landsbygden ska utvecklas genom att ha kopplingar till andra politiska uppgifter såsom regional utvecklingspolitik. Flera utvärderingar av landsbygdspolitiken i Sverige visar att det i allt för hög grad saknas ett underifrånperspektiv och kopplingar till den regionala utvecklingspolitiken. Hur kan det egentligen komma sig?

Jag ska då genast framhålla att den fortlöpande avfolkningen av landsbygderna inte är ett nytt fenomen och att det naturligtvis inte går att bryta den trenden enbart genom att förändra landsbygdspolitikens organisering. Utvecklingen beror på strukturella samhällsförändringar och bör sättas in i ett historiskt perspektiv. Regionala obalanser har debatterats i svensk politik sedan åtminstone 1950-talet och inte minst sedan man mot slutet av 1960-talet etablerade regionalpolitik som ett eget politikområde. Med efterkrigsperiodens snabba industriutveckling i Sverige, påskyndad av en rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik, uppstod regionala obalanser i Sverige. Regionalpolitiken utvecklades delvis mot bakgrund av folkliga protester runt om i landet och redan tidigt uttrycktes den politiska ambitionen att *Hela Sverige ska leva!*

Landsbygdspolitik som geografisk omfördelning

Den centrala idén med regional- och landsbygdspolitik är att åstadkomma omfördelning av resurser i geografien. Resurser behöver stärkas i vissa geografiska områden och tanken med landsbygdspolitiken är att stödja de glest bebyggda områdena i Sverige. När landsbygdspolitiken, genom EU-medlemskapet, kom att tilldelas betydligt mer budgetpengar skulle man kunna anta att denna geografiskt omfördelande ambition skulle stärkas. Det har dock inte blivit fallet. Den kanske viktigaste slutsatsen av slututvärderingen

av landsbygdsprogrammet 2007–2013 är att programmets genomförande kännetecknas av bristande geografiska prioriteringar. Det finns egentligen inga utvecklade tankar kring hur man ska göra geografiska prioriteringar för att skapa en hållbar landsbygdsutveckling.

Den svagt utvecklade medvetenheten och förmågan att formulera en geografiskt verksam landsbygdspolitik hänger i sin tur samman med brister i förmågan att förändra landsbygdspolitiken i ett underifrånperspektiv där lokala och regionala förutsättningar utgör en bärande del. Utvecklingen av aktiviteter i landsbygdspolitiken bör med andra ord växa fram underifrån. Företags- och projektstöd i landsbygdsprogrammet bör dessutom samordnas och utvecklas i nära samverkan med den regionala utvecklingspolitiken, med kommunernas näringslivspolitik och med andra utvecklingsaktörer som är aktiva på lokal och regional samhällsnivå. I stället utformas och genomförs landsbygdsprogrammet uppifrån och där väggen i relation till den regionala utvecklingspolitiken är tjock. De myndigheter och organisationer som har ansvar för att genomföra programmet har haft svårt att bygga horisontella nätverk tillsammans med andra lokalt och regionalt verksamma aktörer och i stället har man haft blicken riktad uppåt i policysystemet, det vill säga mot Jordbruksverket, regeringen och EU. Den politiska styrningen av programmet och dess genomförande kännetecknas alltså av både ett uppifrånperspektiv och av påtaglig isolering i förhållande till andra utvecklingsfrågor. Det är för många centralt utformade checklistor och för lite av utvecklingsorienterade nätverk regionalt och lokalt.

Låt oss fördjupa analysen av både det lokala och regionala engagemangets betydelse för landsbygdspolitiken. Vi har redan noterat att det i målen för landsbygdspolitiken betonas betydelsen av ett starkt lokalt förankrat engagemang för att stärka måluppfyllelsen i programmet. Det sägs att det lokala engagemanget är beroende av ideella krafter och på en stark social tillit. I målen sägs också att genomförandet av landsbygdspolitik bör bygga på ett starkt regionalt engagemang och inflytande över planering och genomförande. Tanken är att anpassa politikens genomförande efter de variationer som finns i olika delar av Sverige.

Teoretiskt vilar denna policyidé på att programmets måluppfyllelse stärks av att på ett systematiskt sätt tillvarata regionalt eller lokalt baserade resurser. Poängen är att skapa autonomi för regionala eller lokala aktörer att självständigt utforma viktiga delar policyn. På grund av kontinuerligt pågående samarbete mellan berörda myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda personer kan landsbygdspolitikens innehåll utformas efter respektive områdes specifika historiska traditioner, problembilder, normer, social tillit och kompetensförhållanden. Avgörande är att man på ett medvetet sätt arbetar med insatser för kompetensutveckling, nätverks-samarbeten och ledarskap. Tanken är att höja måluppfyllelsen i landsbygdspolitiken och även att bredda betydelsen av programmets åtgärder i ett vidare perspektiv. Det krävs då en regionalt eller lokalt förankrad process som inventerar problem, karakteriserar behov och tar fram en strategi för hur man i just denna region ska arbeta med landsbygdsutveckling. Det behövs därför ett systematiskt arbete på regional eller lokal nivå med att skapa sådana samarbetsformer och mötesplatser.

Satsa på regional förankring

När det gäller *det regionalt förankrade engagemanget* kan konstateras att styrningen uppifrån är stark, geografiska skillnader mellan länen är svåra att återföra till regionalt utvecklade målsättningar och den regionala nivån har haft ett starkt fokus kring frågor om beslutsfattandet som sådant, det vill säga om exempelvis handläggning och kontroll. Med en starkare regional förankring, byggd underifrån på samarbete och engagemang från olika regionalt verksamma organisationer, hade det blivit tydligare vilken utvecklingsidé som bör prägla en viss given region. Vi får därmed bättre möjligheter än tidigare att forma politiska insatser för landsbygdsutveckling som är kopplade till historiska förhållanden, näringsliv- och arbetskraftsstruktur, kulturidentiteter, kompetensnivåer, naturförutsättningar osv. Programmen har dessutom förankrats i breda och kontinuerligt organiserade processer där kommuner, näringsliv, intresseorganisationer och folkrörelser är involverade, vilket bäddar för ett starkt intresse att också faktiskt satsa på förändringar.

En viktig slutsats i slututvärderingen av landsbygdsprogrammet är att de länsvisa planer som tagits fram av länsstyrelserna i allt för hög grad saknar den typen av regionalt baserade förankringsprocesser. I slututvärderingen av landsbygdsprogrammet (2007–2013) noterades ett antal stödformer i programmet som var särskilt viktiga att utforma och genomföra med hjälp av regionalt engagemang:

- *Investeringsstöd* till enskilda jord- och skogsbruksföretag kan ha en starkare profil efter regionala förutsättningar; exempelvis för satsningar på förnybar energi, i prioriteringar för klimatanpassning, i anpassning efter regionalt uttryckta identiteter såsom exempelvis regional matkultur eller småskalig bearbetning specifika produkter osv.
- *Stöd till kurser och rådgivning* har tveklöst en stor möjlighet för att anpassas till specifika regionala kompetens- och kunskapsbehov.
- En del stödformer inom *miljövänligt jordbruk* bör utvecklas väsentligt utifrån ett regionalt engagemang; exempelvis stödformer som syftar till att bevara och förstärka natur-, kultur- och rekreationsvärden.
- *Stöd för att jord- och skogsbruksföretag ska utveckla även annan verksamhet än just jord- och skogsbruksverksamhet* är tydligt beroende av styrkan i ett regionalt engagemang, exempelvis i att ta tillvara traditionella näringslivskulturer, nätverk för entreprenörskap, riskkapital, kompetensutveckling, turism osv.

Slutsatsen rörande regionalt engagemang innebär förvisso inte att det hittills inte funnits sådana värden i arbetet med svensk landsbygdsolitik på regional nivå. Om vi skulle göra djupanalyser i varje läns aktiviteter med programmet hade vi funnit flera typer av sådana samarbetsprocesser. Slutsatsen är snarare att allt detta skulle kunna utvecklas väsentligt.

Ta vara på det lokala engagemanget

Förmågan att ta tillvara *ett lokalt engagemang* har många likheter med de värden som behandlats ovan för den regionala nivån. Den lokala miljöns institutionella struktur och organisation är av starkt strategiskt värde då den kan bidra till att minska sårbarheten i samhällsmiljöer som är utsatta på olika sätt. Den långvariga försvagningen av svensk landsbygd har inneburit att många av landsbygdspolitikens åtgärder ska genomföras i områden som ofta har sämre ekonomiska, sociala och kulturella förutsättningar jämfört med många av de stadsnära områdena. Karakteristiskt för landsbygdens utveckling är att det ofta är mycket små förändringar som kan antingen stjäla en positiv trend eller vända en negativ trend till något positivt. Ett företag går i konkurs, en butik stängs, en kulturförening startas eller ett lyckat integrationsprojekt i fotbollsföreningen kan vara utlösande faktorer för framgångar eller misslyckanden i lokalt utvecklingsarbete på landsbygden. Detta ska inte förstås som att det krävs mindre av pengar i landsbygdspolitiken, men att landsbygdsstöd måste utformas med en medvetenhet om att det är sårbara miljöer och att en positiv trend, som byggts upp under lång tid, mycket snabbt kan raseras av för mycket byråkratisk kontroll uppifrån.

Det är även här möjligt att förbättra svensk landsbygdspolitik. För det första har det länge funnits oklarheter för stödformer i landsbygdsprogrammet som är kopplade till lokala utvecklingsinsatser (service, byutveckling, natur- och kulturarv, Leader). Systemet har kännetecknats av tämligen små spridda insatser, fragmentariska stödsystem, oklara gränsdragningar, olika principer för att ge stöd. Detta riskerar att göra det lokala utvecklingsarbetet präglad av tillfälligheter och kortsiktighet. Det öppnar också för ett annat problem, som ibland noterats i landsbygdsforskning, att lokalt utvecklingsarbete tenderar att domineras av redan resursstarka personer i nätverken. Oklara strukturer och ansvarsförhållanden bidrar till ojämlika villkor mellan deltagande aktörer i samarbetet. Dessutom visar flera utvärderingar att det administrativa systemet inte alltid främjar kreativiteten hos utvecklingsaktörer att söka stöd för nya projekt.

Vi kan alltså dra slutsatsen att det finns flera frågor knutna till det lokala engagemangets betydelse för landsbygdspolitiken som skulle kunna förbättras. Utan tvekan finns det möjligheter att i framtiden bättre än hittills ta tillvara och även utveckla det lokala engagemanget i olika delar av landsbygdspolitiken. Inte minst finns flera positiva erfarenheter att lyfta fram i arbetet med Leader. Det finns dock anledning att se över principer, organisering och administration inom hela det område som utgörs av lokalt förankrade utvecklingsprocesser. Lokalt utvecklingsarbete bör i högre grad än hittills bygga på självständigt formulerade mål på den lokala nivån; att ha en stark låsning vid centralt och nationellt formulerade mål motverkar en positiv utveckling. Styrkan i det lokala engagemanget vilar starkt i graden av självständighet för de lokala aktörerna, vilket i sin tur förutsätter att graden av tillit och ömsesidigt förtroende mellan myndigheter och utvecklingsaktörer kan stärkas i framtiden.

Sammanfattningsvis; möjligheterna att bo och leva på landsbygden skulle förbättras påtagligt om landsbygdspolitiken i högre grad än tidigare utformas med ett starkt lokalt och regionalt engagemang. Viktigt är också att landsbygdspolitiken bör utgå från landskapet och geografisk fördelning av resurser i ett regionalt sammanhang.

Hur ska landsbygden styras?

Leader och den lokala demokratin

Med landsbygdsprogrammet har många av förutsättningarna för hur man fattar politiska beslut ändrats. För några få decennier sedan drevs så gott som alla utvecklingsinsatser på landsbygden av det offentliga. Det offentliga roll har nu ändrats inte minst genom den metod som kallas Leader och som använts i landsbygdsprogrammet. I det följande tar jag upp hur dessa nya och ständigt föränderliga förutsättningar antingen kan representera och ingjuta framtidshopp eller skapa känslor av fastlåsning och uppgivenhet på den svenska landsbygden. Det som står på spel är i grunden vilket inflytande människor som bor på landsbygden ska ha över sin egen framtid. Här ska jag lyfta fram några av de möjligheter, men även hinder, som Leader skapar i förhållande till lokal utveckling och till den känsla av socialt förtroende som är grunden för en fungerande demokrati.

Så här fungerar Leader

Leader är en metod, som i huvudsak är inriktad på lokal utveckling. De som kommer i kontakt med Leader gör det oftast därför att Leader kan finansiera angelägna lokala projekt. Men leadermetoden ska i princip användas för att nå alla landsbygdsprogrammets övergripande mål. Sådana mål kan omfatta att förbättra jord- och skogsbrukets konkurrenskraft; förbättra miljön och landskapet; förbättra livskvaliteten; bredda företagandet och främja utvecklingen av landsbygdens ekonomi. Det finns tydliga förvänt-

ningar om att leadermetoden i första hand ska användas för att uppnå de mål som rör livskvalitet och breddning av företagandet. Förutom dessa mål ska landsbygdsprogrammet aktivt arbeta för att uppnå EU:s generella mål kring sysselsättning, innovationer, utbildning, fattigdomsbekämpning och miljöförbättringar.

En bärande idé är att metoden ska bygga på samverkan mellan företrädare för samhällets tre sektorer: det offentliga, näringslivet och civilsamhället. Verksamheten är organiserad genom så kallade leaderområden, i skrivande stund 48. Nu ska lokalt ledd utveckling genom leadermetoden samverka genom fyra fonder: landsbygdsfonden, havs- och fiskefonden, socialfonden och den regionala utvecklingsfonden. Arbetet organiseras och leds genom lokala partnerskap, så kallade LAG. I LAG ingår företrädare för de tre sektorerna och det är denna styrelse som utifrån sin utvecklingsstrategi bestämmer vilka projekt som prioriteras och tilldelas pengar. Jordbruksverket fastställer LAG:s beslut.

Leader skapar nya förutsättningar för projekt

Landsbygdsprogrammet har en tydligt uttalad ambition att leadermetoden ska stärka demokratin på landsbygden genom att öka inflytandet från de som lever och agerar där. Under de senaste årtiondena har det skett en omsvängning i hur landsbygdens utveckling bör organiseras: från ett tydligt statligt ansvar och ingripande till ett större ansvar på lokala aktörer med finansiellt stöd från myndigheterna. Leader kan ses som just ett sådant stöd.

Förändringen kan också beskrivas som att offentlig förvaltning alltmer kommit att fokusera på styrning med hjälp av politiska mål, som kopplas till olika typer av stöd. Förändringen är resultatet av en bred ideologisk kritik mot den tidigare regelorienterade politiska styrningen, som betraktats som stel, byråkratisk och utan tillräckligt med utrymme för människors egna initiativ. Utifrån sådana resonemang utvecklades tankar om att politikens uppgift borde vara att utforma mål medan vägen fram till måluppfyllelse borde kunna utformas av aktörerna själva. Ett sätt att förstå landsbygdsprogrammets formulering om att ”förbättra styret på landsbygden” är då

att se Leader som en metod som ska stärka landsbygdsbors förmågor när det gäller att uppnå breda mål. I praktiken innebär detta att bygder där det finns en stark förmåga till självorganisering har ett försprång jämfört med andra när det gäller att få finansiering av projekt.

LAG arbetar i enlighet med en strategi som uttrycker Leaders mål på den lokala nivån. Strategin är formulerad av LAG men förutom att visa upp vad det lokala partnerskapet tycker är viktigt, är strategin också det dokument som avgör om ett leaderområde får tillstånd, det vill säga pengar, att starta. Strategin kan betraktas som en ansökan eftersom den i hög grad anknyter till landsbygdsprogrammet och omsätta dess övergripande mål till lokala förhållanden. Detta kan ses som ett av fundamenten i den styrning som kännetecknar landsbygdsprogrammets och Leaders verksamheter: att kunna visa hur formuleringar i programmet kan göras relevanta i det lokala sammanhanget.

LAG är en förening och det är föreningsstämman som utser styrelsen, som är den grupp som ansvarar för den dagliga verksamheten. Det avgörande i en diskussion kring hur väl Leader fungerar som ett redskap för fördjupad demokrati är egentligen inte om strategin faktiskt lyckas fånga upp de mest centrala verkliga lokala problemfälten. I stället handlar det om att vi har att göra med en process där synen på vad som behöver göras lokalt bestäms av landsbygdsprogrammets fokuseringar. I själva verket vet vi inte vilka problem som upplevs som de mest angelägna i alla hundratals bygder runt om i landet. Vad vi däremot vet är att upplevda problem – eller möjligheter till utveckling – bara räknas i det här sammanhanget i den mån de kan passas in i den lokala strategin. Detta blir därmed en process som upprepas på projektnivå. Om en lokal grupp önskar stöd från LAG måste det gruppen vill göra formuleras på ett sätt som reflekterar mål i strategin. Det är givetvis inte något principiellt fel i att det finns riktlinjer för projektstöd som måste följas men det finns ändå två saker som kan uppmärksammas. Den första är det uppenbara att en rad lokala utvecklingsmöjligheter på det här sättet inte lyckas finna finansiering inom ramen för Leader. Den andra är att ansökningsprocesserna, såväl på LAG- som på projektnivå, blir mer av

ett språkspel än en inventering av utvecklingsbehov. Det primära blir att lyckas formulera problem så att de passar in i det som lagts fast i policydokumenten. Här finns en uppenbar risk att formuleringar som görs för att säkra finansiering får som effekt att projektets inriktning förändras.

I flera utvärderingar har emellertid just detta inte beskrivits som problematiskt. Gissningsvis kan detta bero på att målen, så som de är formulerade i de lokala strategierna, är så pass brett formulerade att väldigt mycket kan rymmas i dem, så länge man lyckas skriva ansökan på rätt sätt. I såväl enkäter som i intervjuer med företrädare för LAG på olika håll i landet framstår strategierna som uttryck för hur de uppfattar lokalsamhällets problem och möjligheter. De som genomfört projekt har inte upplevt några större problem med att foga in sina projektidéer i strategiernas målformuleringar.

Redovisningssystemet skapar misstro

Så gott som alla som genomfört projekt är både glada över att de genom Leader fått möjligheter att genomföra angelägna projekt och mycket nöjda med det stöd de fått från leaderkontoren, den administrativa resurs som LAG har till sitt förfogande. De flesta leaderkontor har enbart en anställd, en verksamhetsledare, som ibland inte ens arbetar heltid. Det är ofta verksamhetsledaren som är den som hjälper projektgrupper att anpassa sina idéer till LAG:s strategi. Det är med verksamhetsledarens hjälp lokala önsningar och viljor kan översättas in i den mall som passar LAG:s strategi, liksom det är verksamhetsledaren som ofta gör en första bedömning om ett projekt överhuvud taget kan passas in bland LAG:s mål.

Det är också verksamhetsledaren som hjälper projekt över i den avslutande fasen, det vill säga då de resultat som projekten uppnått granskas. Men här ändrar styrningsmodellen karaktär helt och hållet och övergår från målstyrning till strikt kontroll enligt ett givet regelverk. Medan ansökningsfasen är präglad av uppmuntran och stöd uppfattar många av de som genomfört projekt redovisningen av projekten som präglad av kontroll och misstänksamhet.

Flera utvärderingar visar på en stark och genomgående kritik mot redovisningssystemet. Kritiken har sin utgångspunkt i att det enda som granskarna tycks vara intresserade av är budgetfrågor och inte projekten faktiskt lett till och skapat i bygderna. De flesta kritikerna tycks vara överens om att för framtiden behöver redovisningssystemet anpassas till projektägarnas verklighet. Det som stiger fram är en stark känsla av att bli misstänkliggjord.

Inte sällan möttes vi, när vi kom för att intervjua kring genomförda leaderprojekt av uttryck som aldrig mer!

En mycket omständlig och tungrodd administration. Enorm mängd pappersarbete vid ansökan om utbetalning. Ofta fördröjningar som försvårar för en ideell förening. Redan ansökan om stödet är så besvärlig att det utgör en första sällning.

Lång handläggningstid gällande rekvisitioner för utbetalning. Väldigt tufft för utvecklingsgrupper som måste klara av likviditeten under projektet vilket inte befrämjar tillkomsten av nya utvecklingsprojekt på landsbygden.

Bidrar Leader till demokrati på landsbygden?

Svaret på den frågan blir ett slags både ja och nej. De pengar som lokala utvecklingsgrupper fått tillgång till genom Leader har utan tvekan gjort det möjligt att genomföra angelägna projekt. Ofta har projekten också inneburit att deltagarna fått mer tro på framtiden genom att få bekräftat att staten och EU också tror det är värt att satsa på utveckling i deras bygder.

Men å andra sidan har redovisningarna och granskningarna fått projektägare att känna sig misstänkliggjorda. Något som nämndes i intervjuerna med många som drivit projekt var att de detaljerade kraven på redovisning andades en misstro som gick stick i stäv med det ideella arbete som de själva, och andra i det lokala sammanhanget, lade ner på de frågor som projektet handlade om. Man efterfrågade mer av tillit från myndigheternas sida och antydde att misstron påverkade lusten till engagemang, eller i alla fall till att man drog sig för fortsatt utnyttjande av projektmedel. Samtidigt finns också

en stor förståelse för kraven på både tydlighet i ansökningar och i redovisningar eftersom det rör sig om skattebetalarnas pengar. Kritiken handlade snarare om att man tycker att detaljeringsgraden nu är för hög.

Förutom att man upplevde administrationen som krävande, påpekade många att det var en för stark regelstyrning av verksamheten och efterlyste mer av målstyrning och uppföljning av resultaten. Alltså att man skulle använda mer av den målstyrningsmodell som gäller för ansökningar om projekt också för uppföljningen av dem.

Leader kopplar möjligheterna att få projektmedel till att den som ansöker anpassar sig till landsbygdsprogrammet och den lokala strategin. Detta kan givetvis kritiseras för att vara en dold styrning av människor och deras verksamheter, men för de som genomfört projekt är det stora problemet knutet till uppföljning och granskning.

Om man i framtiden verkligen vill att Leader ska bidra både till lokal utveckling och till den känsla av socialt förtroende som är grunden för fungerande demokrati måste myndigheterna genomföra målstyrningsmodellen inte bara i ansökningsfasen, utan också i redovisningen av projekten. Snarare än en detaljerad revision av småsummor i budgeten bör projekt bedömas efter vilken nytta de gjort i det lokala sammanhanget.

Det ideella arbetet tar stryk av krångliga administrativa regler

Genom landsbygdsprogrammet kan ideella grupper få medfinansiering till projekt som ska stärka livskvaliteten på landsbygden, utveckla den egna bygden och mobilisera lokala krafter för att genomföra programmets många mål. För att få sådan medfinansiering ska man visa att man bidrar med eget ideellt arbete, så att det verkligen finns ett ideellt engagemang. Tyvärr är kraven på ansökningarna och på redovisningen av hur pengarna används, och den långa tid det vanligen tar för att få pengarna, inte alls anpassade till hur lokala ideella föreningar fungerar. För att programmet bättre ska kunna främja och dra nytta av lokalt engagemang för den egna bygden, behöver de administrativa rutinerna förändras!

Den föreningstäta landsbygden som resurs i landsbygdspolitiken

Det finns många motiv för att uppmuntra ideellt arbete genom landsbygdsprogrammet. Dels handlar det om att mobilisera "den lokala kraften" och ta vara på det engagemang för den egna bygden som finns bland privatpersoner och föreningar på landsbygden. I landsbygdsprogrammets målsättningar ingår att programmet ska främja lokala ideella initiativ för att hitta lösningar på problem som vare sig marknad eller myndigheter förmår lösa. Långa avstånd och glest befolkade kommuner med svag ekonomi gör att politiker hoppas att föreningar ska sköta mer av det som tidigare var

offentliga angelägenheter. Det kan gälla utbyggnad av infrastruktur, som bredbandsutbyggnaden, det kan gälla att ta hand grönområden, driva servicepunkter och bidra till ett rikare friluftsliv- eller kulturliv. Genom lokala aktörers kunskap, engagemang och nätverk, hoppas man att hitta de lösningar som fungerar i just den bygd som projekten drivs inom.

Vi vet att det finns många föreningar på landsbygden. I tätbebyggda områden ordnar privata företag eller det offentliga en hel del av det som görs av föreningar på landsbygden. Så förutom den flora av föreningar som även finns i städer, finns det andra slag av föreningar på landsbygderna. Det gäller till exempel vägföreningar och vattenföreningar och föreningar vars verksamhet direkt kopplar till frågor om våra biologiska naturresurser, som jaktlag, fiskevårdsföreningar och betesföreningar. Organisationen Hela Sverige Ska Leva listar dessutom ungefär 5 000 föreningar som arbetar för lokal utveckling i Sverige genom att ta vara på den egna bygdens gemensamma intressen och värden. Det kan vara i byalag, utvecklingsgrupper eller hembygdsföreningar.

Denna landsbygdens föreningstäthet ses som en resurs i landsbygdsprogrammet och som en möjlighet att engagera landsbygdsbefolkningen i utvecklingen av den egna bygden. Tanken är att programmet både ska dra nytta av och stärka lokalt engagemang för landsbygdens utveckling. Den del av programmet som kallas för Leader bygger dessutom på en metod som särskilt syftar till att ta vara på lokala krafter, underifrånsperspektiv och samverkan över sektorsgränser för att främja landsbygdsprogrammets målsättningar

Ideellt arbete skänker mening, livskvalitet, hälsa och ännu mer engagemang

Ungefär halva den svenska befolkningen arbetar ideellt i genomsnitt 15 timmar per månad. Forskning visar genomgående att ideellt arbete i hög grad bidrar till att främja den enskildes upplevelse av livskvalitet, meningsfullhet och lycka, och leder dessutom till en bättre hälsa. Det finns alltså starka skäl att driva en politik som stödjer ideellt arbete.

Att bara vara medlem i en ideell förening eller att enbart skänka pengar, ger inte samma effekter som det ideella arbetet ger. Forskning visar dock att det är redan relativt resursstarka personer som engagerar sig i ideellt arbete, och att själva frivilligarbetet dessutom förstärker de positiva effekter som det ideella arbetet förknippas med. De som arbetar ideellt får en större arena att verka på och engagerar sig oftare än andra både politiskt och på andra sätt. De kommer att delta mer i samhällets utveckling än de som inte arbetar ideellt. Det blir en positiv spiral: det ideella engagemanget stärker redan tämligen resursstarka personer och deras inflytande, livskvalitet och hälsa.

Att göra det enklare för fler att medverka i ideellt arbete är därför en god idé. Tyvärr finns det oroande tecken på att det lokala ideella engagemanget riskerar att ersättas av redan väletablerade organisationers anställda som driver projekten som får pengar från landsbygdsprogrammet. En orsak till det är just att administrationen är så krävande. Det innebär tyvärr att både underifrånperspektiven, som programmet vill värna om, och den mobilisering av lokala aktörers intresse för den egna bygden som man vill dra nytta av, kan bli lidande.

Administrationen tar död på glädjen i det ideella arbetet

En viktig uppgift är att skapa ett administrativt system som både är legitimt och rättssäkert och som stödjer, och inte som det uppfattas i dag, stjälper, det ideella arbetet. I de utvärderingar som gjorts av tidigare programperioder kan man se vad det är som upplevs som betungande av projektägare. Den massiva kritik av det administrativa systemet vi tagit del av genom enkäter och intervjuer med projektledare pekar på grundläggande problem när det ideella arbetet ska anpassas till regler som inte alls är uppbyggda för att stödja ideellt arbete.

Precis som nämnts ovan, har vi kunnat se att de som svarat på enkäterna och de vi intervjuat, är tämligen resursstarka: de är välutbildade och ofta äldre, med erfarenheter från både privat och offentlig sektor. Ändå uttrycker flera att reglerna är ett hinder. Några allmänna kommentarer vi fått är till exempel:

Det är ett alldeles för komplext system för att en lokal ideell förening ska kunna söka pengar. Utan min egen erfarenhet från universitet samt företagande hade projektet aldrig gått i mål.

Administrationen och redovisningen tar en stor del av projektets arbete, vilket kostar både tid och pengar, och går ut över den verksamhet som projektet syftat till:

Om man inte ansökt om projektstöd hos länsstyrelsen tidigare, så kan man inte veta hur mycket tid till ansökan och slutredovisning som behövs. Det har tagit en stor del av resurserna från projektet, både ekonomiskt och arbetstid

I en intervju berättade till exempel en projektägare att samtalen på projektmötena nu mest handlade om administrationen och inte om det som projektets verksamhet. Man jagar sina medarbetares kvitton, berättade han. En del påpekade att byråkratin och reglerna tar död på glädjen i arbetet och att man förlorar flexibiliteten i arbetet. Tillsammans med liknande kommentarer pekar det på att *förutsättningarna för lärande, anpassning till förändrade omständigheter och nyskapande hämmas:*

Den omständiga och omfattande byråkratin kring stödet tar död på glädjen i arbetet med utvecklingsprojektet som har stöd från EU/Jordbruksverket

Flera tar upp svårigheter för föreningarna att klara ekonomin eftersom utbetalningarna från länsstyrelse och Jordbruksverk kommer så sent. Även om det finns möjligheter till att få förskott:

Föreningen kommer inte att ge sig in på något nytt projekt. Väldigt svårt för små föreningar, det är bara gjort för stora, med mycket pengar och duktigt folk. Vi var tvungna att låna från en annan förening för att få det att gå ihop. Tack.

Den detaljnivå som redovisningar och kontroller varit på tycks delvis ha varit näst intill absurd. Kraven på redovisning och den detaljnivå man granskats på *upplevs av en del som ett uttryck för misstro från myndigheternas sida:*

Sluta betrakta alla sökanden som banditer som bara ska sko sig på allmänna medel. Jag kommer aldrig att rekommendera någon att söka hjälp den här vägen, tvärtom.

Ett annat slag av synpunkter handlade om bristen på intresse för det man faktiskt gör i projekten och en *önskan om mer av målstyrning och uppföljning av resultatet:*

I stort visades totalt ointresse för vad som hände i projektets verksamhet.

Samtidigt var det ju många som var tacksamma för de pengar de fått och som framförde tack för hjälpen till olika personer inom Leader och på länsstyrelser. En del kommentarer vad gällde Leader tog upp vilken bra metod det kunde vara:

Leader är viktigt och bra men fast i en klassisk byråkratisk förvaltning av medel: misstänksamhet, tröghet, okunskap om förutsättningarna "på fältet" och annan myndighetsstruktur. SYND!! Rätt använd och administrerad = SUVERÄN + möjlighet till att göra RIKTIG SKILLNAD.

En intervju med en projektledare belyste frågan om målstyrning på ett sätt som visar skillnaden mellan det ideella arbetet och redovisningssystemets logik. Han ansåg att för att entusiasmera och mobilisera de som verkar ideellt borde man låta föreningen få behålla pengar som blir över om man lyckades göra det man fått stöd för på ett billigare sätt, förutsatt att överskottet användes i verksamheten för liknande syften som det man sökt för i projektet. Detta är ett vanligt sätt att arbeta ideellt: man ställer upp för att få till lösningar på ett enkelt och billigt sätt, inte för att skapa egen vinst, utan för att bidra till den gemensamma verksamhet man vill stödja. Det är ju det som motiverar ens engagemang. Förslaget är dock omöjligt att genomföra med dagens regler.

Kommentarerna säger något om hur man ser på utvecklingsarbete i det sammanhang som stödet ska verka inom, jämfört med hur man ser på det inom det kontrollsystem som reglerar stöden. Det finns uppenbarligen en brist på anpassning av det administrativa systemet till det ideella arbetet i små lokala föreningar. Om administrationen av bidrag tar glädjen ur det ideella arbetet och gör det för betungande, både ekonomiskt och tidsmässigt – då faller motivationen att arbeta ideellt. Eftersom man just vill dra nytta av dessa föreningar och av den ideella kraften är det naturligtvis olyckligt.

Värna om det lokala ideella engagemanget

Alla kontrollsystem fungerar styrande, men de kan också fungera stödjande. Regler för en politik som på allvar vill bygga på lokala ideella insatser borde i högre grad utgå från en förståelse för det ideella arbetets karaktär. Ideellt arbete bygger på att man ger av sin tid, utan att det syftar till att främja ens egna privata och professionella intressen. I stället syftar det till att åstadkomma något för en större gemenskap. Målstyrning och flexibilitet, och en anda av generositet präglar det ideella. Nyckelord i ett kontrollsystem för en politik för ideellt arbete är målstyrning, flexibilitet, administrativt stöd och tillit. Hur det skulle kunna förverkligas i landsbygdsprogrammet är en uppgift för Jordbruksverket att ta på allvar.

När vi fört fram den kritik som riktats mot kontrollsystemet till tjänstemän på länsstyrelser eller vid Jordbruksverket har vi mött förståelse för att det är svårhanterligt för projektägarna. Samtidigt argumenterar man för de utförliga underlag som krävs i redovisningen genom att hänvisa till att det är skattebetalarnas pengar och att de är viktigt för programmets legitimitet att ha en mycket god kontroll över hur pengarna används. Vi har dock inte mött någon som arbetat med projekt som motsätter sig kontroll. Det man vänt sig mot är hur det utformats.

Hur skulle då målstyrning, flexibilitet, administrativt stöd och tillit kunna förverkligas i landsbygdsprogrammet? Målstyrning skulle till exempel innebära ett större fokus på det man vill uppnå i ett projekt, och att projektägare kan forma processen mot det målet allteftersom projektet fort-

skriker, även om det innebär vissa förändringar i hur man brukar de stöd-pengar man fått. Det skulle borga för flexibilitet. Som det är nu krävs en detaljerad budget i ansökan och alla avvikelser kräver omförhandlingar. Redovisningen av pengarna ska självklart vara tydlig, men varför inte följa samma rutiner som till exempel forskningsråden eller kommuner, det vill säga andra offentliga instanser som fördelar bidrag. Svensk redovisnings-sed räcker långt. Varför kräver de EU-finansierade stöden så mycket mer än andra offentliga bidragsgivare? Att redovisa detaljer som om flaskor verkligen pantats, om kakor varit hårda eller mjuka och man bjudit på mer än en kaka per person vid en träff, blir absurt, när de som driver projektet ger av sin tid, sitt engagemang och sitt kunnande, och kanske måste ta privata lån, för att få projektet i hamn i väntan på myndigheternas utbetalningar.

I programmet har man begränsat den del av budgeten som får gå till administration vid leaderkontor och på länsstyrelser. Det gör att det finns mindre tid för stöd till projektägare och att handläggningstiderna för beslut förlängs, samtidigt som projekten lägger tid och köpta tjänster på ekonomihantering. Kostnad för administration hålls nere på programnivå, men tar en större del av projekten och skapar frustration. Vill man skapa ett tillgängligt system, vore det bättre att göra tvärtom och till exempel ge leaderkontoren en större möjligheter ge projekten administrativt stöd. Ge tjänstemännen på länsstyrelserna bättre vägledning i att kunna våga använda sitt omdöme när det gäller frågor som till exempel det som gäller panten ovan. En förenkling av kraven på redovisning skulle dock göra att en hel del av det som i dag uppfattas som en överdriven kontroll, skulle falla bort. Det skulle i så fall kunna öka upplevelsen av tillit. Att projekt-ägare känner sig misstrodda är ett större problem än man i förstone kan tro. Risken är att tilliten till myndigheter minskar, genom att medborgare känner sig misstrodda, snarare än att den legitimitet som kontrollen syftar till ökar. I Sverige är vi vana vid att medborgarna litar på myndigheterna, men det finns tyvärr tecken på att denna tillit minskar. Detta har kopplats till att myndigheterna alltmer förmedlar en brist på tillit visavi medborgarna. Att just det som finansieras av EU förmedlar en misstro mot medborgarna är inte alls bra.

Mycket skulle alltså vara vunnet med ett program vars administrativa rutiner bättre anpassas till det lokala ideella arbetets karaktär. Det skulle kunna bidra till att öka delaktigheten i programmet och behålla glädjen i de ideella insatserna och ta tillvara alla de fördelar för både samhälle och individer ideellt engagemang kan leda till. Att skapa förutsättningar medverkar i programmet och att fler kan ta del av ideellt arbete är fördel inte bara för landsbygden!

*Per-Ola Ulvenblad, filosofie licentiat i företagsekonomi och juris kandidat,
Grön Innovation, Centrum för innovations-, entreprenörskaps- och
lärandeforskning (CIEL), Högskolan i Halmstad*

Innovation på landsbygden och i dess företag – för hela samhällets bästa

Det här kapitlet handlar om hur förutsättningarna för innovation på landsbygden och i dess företag kan förstärkas. Med innovation menas att nya eller förbättrade produkter, tjänster eller processer utvecklas och når marknaden eller etableras i samhället.

Den svenska landsbygden betraktas ofta som ett problemområde som behöver stöd. En förklaring till detta är att samhällets samlade investeringar under lång tid till stor del har gjorts i de stora städerna. Jag hävdar dock i detta kapitel att landsbygden utgör en resurs som samhället gör klokt att investera i. Landsbygden, dess företag och människor kan bidra till lösningarna på vår tids stora samhällsutmaningar. Det handlar om klimat- och miljöfrågor, livsmedelsförsörjning, integration och bostadsbrist med mera. Det innebär också att potentialen för innovation på landsbygden i grund och botten är god. För att dessa möjligheter ska kunna realiseras krävs dock att det finns ett fungerande samhälle som också fungerar på företagsnivå och individnivå.

För att fler än enstaka innovationer ska utvecklas räcker det därför inte att stötta enskilda projekt eller företag. Det krävs satsningar på olika nivåer för att innovation ska kunna utvecklas på landsbygden och i dess företag.

Nivåerna hänger ihop och är beroende av varandra:

- samhällsnivå
- företags- eller företagarnivå
- individnivå

För att innovationer ska utvecklas krävs att människor träffas och utbyter tankar. För att människor ska finnas på en plats krävs det att det finns arbetstillfällen. För att det ska finnas arbeten krävs det att det finns lönsamma företag och för att det ska finnas företag krävs det att det finns arbetskraft. För att människorna ska vilja och kunna bo på platsen krävs det att det finns bostäder. Det måste också finnas en fungerande samhällsstruktur med välfungerande kommunikationer från vägar till fiberkabel. Det krävs också en tillräcklig samhällsservice med sjukvård och skolor.

Insatser på samhällsnivå – fråga en fastighetsmäklare!

Det avgörande för innovationsutveckling är att det finns människor som träffas – i verkligheten och inte bara virtuellt. Det krävs att aktörerna skapar förutsättningar för människor och familjer att vilja och kunna bo på landsbygden. När människor flyttar in till ett område och befolkningen ökar, sker det en ökad samverkan och det kan utvecklas innovationer i samspelet mellan individer och i förhållande till bygden eller platsen. Det är mycket angeläget att förstärka samhällets infrastruktur i landsbygdens miljöer – vad krävs för att människor ska vilja bo? Vad krävs för att människor ska kunna arbeta?

- Fråga en fastighetsmäklare
- Stäng inte skolor – bygg nya skolor
- Tillgång till sjukvård
- Upprätthåll andra viktiga funktioner; affärer och kultur
- Fungerande kommunikationer
- Fiberkabel är nödvändigt men inte tillräckligt

Ett enkelt sätt att få svar på vad som krävs för detta är att fråga en fastighetsmäklare; det måste finnas skolor, sjukvård, kommunikationer, bostäder och en i övrigt fungerande infrastruktur. Fiberkabel är en grundläggande förutsättning och den pågående utbyggnaden ger landsbygdens människor och företag bättre förutsättningar att verka.

För familjer med yngre barn är den enskilt viktigaste frågan att det finns grundskolor, eftersom det är en mycket viktig faktor för val av bostadsort. Mindre skolor på landsbygden framstår som attraktiva för många barnfamiljer. Det är därför mycket väsentligt att kommunerna, som är beslutinstans när det gäller lokalisering av huvuddelen av grundskolor, har en helhetssyn och behåller eller startar skolor på landsbygden.

Insatser på företagsnivå – förstärk företagarnas förmåga att kunna göra!

Landsbygdens naturliga fokus på primärproduktion har inneburit att många av landsbygdsföretagarna har en stark identitet som primärproducent. Fokus i företagsutvecklingen blir då att effektivisera, att producera mer med mindre insatser av varor och arbetstid. Ett producerande företag som befinner sig i början av en produkts värdekedja får emellertid ofta en mycket begränsad andel av det värde som utvecklas i varans, ofta livsmedlets, värdekedja. Om landsbygdens företagare i stället fokuserar mer på att utveckla affärsmodeller som skapar värde kan företagen avancera i värdekedjan och öka lönsamheten.

- Utbilda företagarna till att betrakta sig som företagare och inte endast (primär-) producenter
- Utbilda företagarna genom coaching (vad företagarna bör kunna göra) och inte endast genom rådgivning (vad företagarna bör veta)
- Stötta samarbete mellan företag (plats, bransch, värdekedja)
- Utnyttja klimat- och miljöperspektivet som möjligheter till innovation

Under lång tid har utbildning på såväl grundnivå som akademisk nivå inriktats på vad producenter på landsbygden bör ha kunskap om för att höja sin produktivitet och effektivitet. På motsvarande sätt har en stor del av rådgivningen inriktats på vad landsbygdsföretagaren bör ha kunskaper om; växtföljder, näringstillförsel m.m. Denna utbildning och rådgivning är bra och värdefull.

Framtiden kräver dock att dagens utbildning och rådgivning kompletteras med utbildning med fokus i ledarskap, företagande, affärsutveckling och innovation. Här handlar det inte om vad företagaren ska veta, utan vad företagaren ska kunna göra, det vill säga företagarens förmågor. Då krävs det att den traditionella rådgivningen – där rådgivaren talar om för företagaren vad som är bäst – kompletteras med coaching där coachen (den tidigare rådgivaren) fokuserar att utveckla företagarens förmåga att göra, leda och skapa – bland annat innovationsprocesser. Det är också viktigt att stimulera företagarnas förmåga och vilja att samarbeta i nätverk med andra företag. Det kan handla om företag inom samma geografiska område, inom samma bransch eller inom samma värdekedja, men också om företag med helt andra erfarenheter. Samarbeten ökar företagarens tillgång till kunskaper om värdekedjan och marknaden, vilket skapar förbättrade möjligheter för nytänkande och innovation. Ifall detta sker kommer landsbygdsföretagare att kunna positionera sitt företagande högre upp i värdekedjan. Då ökar möjligheterna att en större del av värdet i värdekedjan hamnar hos landsbygdsföretagen och att lönsamheten därmed ökar.

Insatser på individnivå – utbildning och mångfald ger förutsättningar för innovation!

- Återupprätta grundutbildningen (ungdom och vuxna) för yrken inom landsbygdsföretag
- Stötta matchningen mellan individer och företag
- Utnyttja potentialen i mångfald, integration och jämställdhet till att utveckla innovationer

Många av landsbygdens företag upplever en brist på personal. Även om de lyckas rekrytera personal så saknar individerna ofta tillräcklig utbildning. Det innebär att företagen själva får internutbilda personalen, antingen genom kurser eller genom att personalen lär sig efterhand och av sina misslag. När väl individerna har nått en tillräcklig kunskapsnivå är risken, ur företagarens perspektiv, stor att den anställde lämnar företaget för en annan tjänst eller för att starta ett eget företag. Många landsbygdsföretagare framhåller att de inte skulle klara sig utan den utländska arbetskraften. Det är därför mycket angeläget att bygga ut utbildningarna till landsbygdens framtida arbetskraft. Det innebär att det behövs utbildning såväl på gymnasienivå som högre nivåer. Det är också angeläget att staten ger utbildningar sådana förutsättningar att de blir attraktiva. Det kan till exempel handla om möjligheterna till fortsatta studier på högre nivåer efter genomförd utbildning.

Samtidigt som företagen upplever en brist på kompetent personal finns det grupper av människor av vilka en hög andel står utanför arbetsmarknaden. Det kan handla om ungdomar, invandrare och nyanlända. En nyligen genomförd undersökning visar vidare att såväl män som kvinnor underskattar storleken på kvinnornas insatser inom landsbygdens företagande. Det är därför angeläget att arbeta med frågor gällande integration, mångfald och jämställdhet. När högre grad av integration, mångfald och jämställdhet uppnås ökar möjligheterna att komma tillrätta med bristen på arbetskraft. De olika erfarenheter och perspektiv som då kommer in i landsbygdens företag kan också förväntas leda till en ökad grad av innovation och nya affärsmodeller inom företagen.

Samordna insatserna mellan olika aktörer ur ett helhetsperspektiv!

De olika insatserna oavsett nivå behöver samordnas. De olika aktörerna bör kunna dra fördel av varandras olika uppdrag, målsättningar och aktiviteter. Denna samordning måste ske mellan offentliga och privata aktörer, såväl på olika nivåer som med olika huvuduppgifter. Samverkan mellan aktörer med olika huvuduppgifter kan handla till exempel om regioner och

länsstyrelser eller Jordbruksverket, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Samverkan bör också omfatta universitet, högskolor, rådgivnings- och intresseorganisationer som verkar inom landsbygdens företagande. Det är också viktigt att de olika aktörerna har ett helhetsperspektiv. Det tydligaste exemplet är kommunernas hantering av grundskolor. Om en kommun stänger en mindre skola får det mycket negativa konsekvenser för landsbygdsamhället och därmed för förutsättningarna för innovation.

Byt perspektiv: Landsbygden är en möjlighet som förtjänar investeringar!

Det är betydelsefullt för en hållbar landsbygdsutveckling att betona vikten av innovationer i landsbygdsekonomin mer än vad samhället har gjort hittills. Det är dock viktigt inte bara för utvecklingen av landsbygden utan också för att svara upp mot många av de utmaningar som samhället står inför. Samtidigt som samhällsutvecklingen har gynnat de stora städerna har landsbygden och dess företag möjligheter och resurser att bidra till lösningarna på många av vår tids stora samhällsutmaningar. Dessa samhällsutmaningar gäller en rad stora och övergripande frågor som

- klimat och miljö
- integration, mångfald, jämställdhet
- arbetskraft och arbetstillfällen
- tillgången till bostäder
- samhällets grad av självförsörjning.

Landsbygden, med ansvarstagande företagare, stora arealer och livsmedelsproduktion kan bidra med lösningar på dessa utmaningar. Företagarna är medvetna om att deras företag är knutna till en bygd, en plats. De är medvetna – ibland på ett intuitivt sätt – om att familjen, gården, platsen och företaget kommer att finnas kvar långt i in i framtiden – även efter att de själva är borta. De har därför all anledning att ta hand om relationer, grannar,

företag, mark och djur. Landsbyggsföretagarna är medvetna om sitt ansvar inför kommande generationer och har stora möjligheter att bidra med lösningar när det gäller miljö och klimat, som är en av vår tids stora frågor. De är förvaltare i ordets bästa mening.

Med fokus på mervärden högre upp i värdekedjan och inte enbart på effektivitet i starten av värdekedjan blir det naturligt att betona landsbyggsföretagens betydelse för ett hållbart samhälle. I stället för att fokusera produktionens negativa klimat- och miljöpåverkan kan fokus inriktas på att skapa mervärden utifrån ett klimat- och miljöperspektiv. Marknadens växande förståelse för dessa mervärden ökar möjligheterna för landsbyggsföretagen att få bättre betalt för sina produkter eller tjänster. Landsbyggsföretagandet kan då i större omfattning än tidigare inriktas på hur hållbara innovationer ur såväl ekonomiskt, miljömässigt som socialt perspektiv kan utvecklas. Klimat- och miljöperspektivet blir då en möjlighet och inte en begränsning för landsbyggsföretagandet.

Utmaningarna avser också integration, mångfald och jämställdhet. Även om andelen kvinnor i de gröna näringarna är relativt hög, över 40 procent, syns inte kvinnorna och deras insatser i så stor utsträckning. Landsbyggsföretag brottas med brist på arbetskraft och har inte lyckats engagera ungdomar i tillräcklig grad. Samtidigt behöver ungdomar, invandrare, nyanlända och andra komma i arbete och integreras i samhället. Här finns stora möjligheter att matcha tillgång och efterfrågan på arbetskraft och kompetens. De heterogena grupperna bör också kunna bidra till innovation genom att olika erfarenheter, kompetens och perspektiv blandas.

Det har skett en uppdelning av samhället i dels stora befolkningscentra där mycket investeringar görs, dels en landsbygd där få satsningar sker. Det har inneburit bostadsbrist i attraktiva tätorter och tomma bostäder på landsbygden. Här finns mycket att vinna på att landsbygden blir mer attraktiv som boendemiljö.

En annan konsekvens är ökade spänningar i samhället, både nationellt och internationellt. Frågor om säkerhetspolitik och självförsörjningsgrad av livsmedel och energi har blivit aktuella igen. Även här spelar landsbygden en central roll för att dessa frågor ska kunna hanteras på ett framgångsrikt sätt.

Sammantaget innebär detta att landsbygden, dess invånare och företag inte ensidigt bör betraktas som ett problemområde som behöver stöd utan också som en resurs som samhället gör klokt att investera i. Det innebär också att möjligheterna till innovationer i grund och botten är god.

Behövs det då ett landsbygdsprogram? – om samhällsbehoven nu är så stora? Ja, absolut! Samhällets fokus under lång tid varit på de stora städerna. Där har de stora investeringarna och satsningarna gjorts. För att ge landsbygden rimliga förutsättningar behövs ett landsbygdsprogram. Det ska dock inte ensidigt betraktas som ett stöd till en verksamhet eller plats som annars har svårt att klara sig – utan också som en investering inför framtiden som svarar upp mot många av de stora samhällsutmaningarna.

Utformningen av framtida insatser för innovation på landsbygden

Framtida satsningar, såväl inom som utanför landsbygdsprogram, bör enligt min mening utgå från den bild jag har målat upp i denna artikel. Det innebär att insatser bör göras på samtliga nivåer; samhälle, företag och individ. Insatserna bör vidare samordnas mellan olika offentliga och privata aktörer. Dessa aktörer bör agera utifrån ett helhetsperspektiv. Det innebär att konsekvenserna för landsbygden bör bedömas och beaktas vid beslutsfattande, till exempel när det gäller lokalisering av skolor och sjukvård.

Insatserna bör utgå från och förstärka bilden av landsbygdens företagare som just företagare och inte enbart producenter. Insatserna bör inriktas på nya, gärna hållbara, affärsmodeller som omfattar flera länkar i värdekedjan än primärproduktionen. Det innebär att utbildning och rådgivning till företagarna bör inriktas på ledarskap, affärsutveckling och innovation. Spridningen av kunskap bör ske genom coaching, genom vilken företagarens förmåga att kunna göra byggs upp.

Insatser bör göras för att öka integration, mångfald och jämställdhet inom landsbygdens företagande. Det bör bland annat ske genom utökade satsningar på utbildningar på olika nivåer för att svara upp mot behoven i landsbygdsföretagen. Insatser bör också göras för att utveckla företagens samarbeten i nätverk. Genom att utnyttja olikheter, mångfald och jämställdhet ökar möjligheter till att hitta nya perspektiv och skapa innovationer.

Samiska naturnärings är framtiden – inte gruvor och storskalighet

I Sápmi – Sameland, i de nordliga delarna av Norden samt Kolahalvön i Ryssland, finns stora utvecklingsbara natur- och kulturresurser som redan i dag ger långsiktigt hållbara arbetstillfällen och välmående till många människor. Ett bra exempel är de samiska mat- och turismföretagarna som upplever att naturproducerad mat och ren miljö blir allt populärare. Detta ligger helt i linje med den profil som de samiska företagen redan har, att leva och utveckla de resurser som naturen ger.

Här måste regionalpolitiken bli mycket mer lyhörd för de långsiktiga utvecklingsmöjligheter som finns, i stället för att hålla fast vid en ålderdomlig övertro på industritänkande och storskalighet.

Det har funnits en tydlig tendens att prioritera satsningar som kortsiktigt kan räknas hem med många arbetstillfällen. Då har både miljön och näringar som renskötsel, matförädling och naturturism nedvärderats. För att kunna utveckla tillgångarna i naturen är det nödvändigt att ta tillvara på både kulturella värden och den kunskap samerna och lokalbefolkningen har om långsiktig utveckling av naturområden. Här finns mycket att lära av den samiska traditionella förvaltningen av landet, naturen och näringsutvecklingen som gjort att naturmiljön och naturnäringsarna fortfarande ger utkomst och välmående till människorna i Sápmi.

Unik matkultur ger möjligheter

Hälsosam och naturproducerad mat, naturturism och hållbar miljö har haft en positiv utveckling de senaste femton åren. Samisk och lokalproducerad mat befinner sig i dag mitt i den trenden eftersom kopplingen till den rena och oförstörda naturen är självklar där både djur och natur knyts samman av ett unikt skötselsystem som samerna har utvecklat under mycket lång tid. Denna djupa traditionella kunskap om natur, kultur och matproduktion har börjat tas tillvara alltmer av de samiska förädlings- och turismföretagen och kan presenteras till marknaden genom storytelling. Det är unika berättelser från verkligheten där till exempel en bit renkött kan presenteras utifrån var renen har betat, vem som är djurägaren till hur köttet tas om hand ända fram till kunden. Detta förutsätter att naturen kan fortsätta att ge av sina resurser som kött från ren, älg och fågel, fisk, bär samt örter till mat och medicin, material till byggande och hantverk samt ren miljö för rekreation. Dessa resurser förädlas i dag i allt större utsträckning vilket ger positiva effekter på annan näringsutveckling såsom butiker, restauranger, transporter m.m.

Ren natur lockar allt fler

Naturens förmåga att återkommande producera både mat, skogsråvara samt en hälsosam miljö är egentligen helt fantastiskt. Att bruka utan att förbruka leder till så många andra möjligheter att skapa både jobb och ekonomi. Naturturism är ett sådant exempel som är under stark frammarsch i så kallade orörda områden, som samernas kulturlandskap ofta kallas. Den är helt och hållet beroende av att det finns både lokalproducerad mat och en levande kultur som tillsammans med miljön skapar det unika. Människors behov av rekreation visar sig allt tydligare i de samiska områdena allt eftersom världens naturområden krymper.

Kvalitetssigill för natur- och kulturvärden

En medveten satsning har under lång tid gjorts av de samiska mat- och turismföretagarna med branschorganisationerna Slow Food Sápmi och

Visit Sápmi för att utveckla företagandet utifrån naturproduktion och kulturell kunskap. Allt detta har resulterat i en kraftig utveckling av det samiska företagandet. På femton år har det varje år etablerats nya småskaliga företag som lokalt förädlar de råvaror som naturen bjuder på. Med detta har också servicenäringarna utvecklats med samiska restauranger, butiker och annat utbud för turister.

Samtidigt har det funnits behov av att skydda och utveckla traditionella produkter samt skapa marknad för dem. Slow Food International har skapat ett system för att ta fram och skapa utveckling kring traditionella matprodukter genom kvalitetsmärkning av så kallade ARK- och Presidia-produkter samt genom premiering av restauranger, matproducenter och kockar. I dag används detta system över stora delar av världen framförallt för att främja den småskaliga matproduktionen och för att skapa ekonomiska utvecklingsmöjligheter. Slow Food Sápmi arbetar på detta sätt för att utveckla det samiska matföretagandet. Till detta tillkommer även kvalitetssigillet Renlycka för naturproducerad och samiskförädlad renkött samt Sápmi Experience för den samiska turismen. Även EU:s system för ursprungsmärkning är ett viktigt stöd vid utveckling av samisk mat.

Ren miljö värderas allt högre

På senare år har sambandet mellan människans påverkan på naturen och olika förhållanden vad gäller väder, klimat, djur och natur varit i fokus i det internationella miljöarbetet. Detta har gett en insikt om vilken nytta människor, djur och växter har av en oförstörd miljö. Ursprungsfolkens traditionella kunskaper om förvaltning av landområden och naturmiljöer börjar erkännas alltmer, bland annat i samband med tillämpningen av konventionen om biologiskt mångfald. En viktig förändring är att traditionell kunskap börjar kombineras med konventionell forskning för att få fram mer kunskap som har en bredare ansats än om endast konventionell forskning använts, en ytterligare dimension i tvärvetenskapen. Konventionell forskning är oftast smalare i sin ansats och behandlar endast ett fåtal parametrar under kortare tid medan traditionell kunskap bygger på

långvarig kunskap om helheter. Exempel kan hämtas från människans långvariga bruk av naturen som påverkar ett visst område utan att det är synligt i en första anblick. Samerna har med sin traditionella kunskap förvaltat området i tusentals år fram till modern tid, utan att rubba det naturliga kretsloppet. Utan en historisk- och traditionell kunskap om områdets användning kan till exempel fel slutsatser dras om varför viss flora och fauna kan finnas just där.

Ekosystem skapar utveckling

Samernas natursyn och traditionella kunskap har också uppmärksammats alltmer bland annat i samband med arbetet att identifiera naturens ekosystemtjänster vilka kan kopplas till förvaltningen av dagens och framtidens naturmiljö. Ekosystemtjänster är naturvärden som kan beskrivas som vad naturen producerar och människorna kan tillgodogöra sig både direkt och indirekt. Hit hör bär, vilt, fisk, dricksvatten, trä, bete för djur m.m. Detta utgör basen i det samiska näringslivet och matkulturen.

Till de kulturella ekosystemtjänsterna hör rekreation, andliga värden, social samhörighet m.m. som är viktiga bland annat för människornas trivsel. I den samiska kulturen är människorna en del av landskapet där den traditionella kunskapen är levande genom de spår som både är synliga och osynliga. De synliga genom byggnader, boplatser, stigar och leder efter människor och djur, betesområden för renar m.m. De osynliga spåren har med historia, traditioner och kunskap att göra, till exempel om hur man använder olika områden, var det finns bra fiskevatten, jaktområden, bärmarker eller betesområden samt under vilka tider och förhållanden de fungerar bäst. För att kunna behålla och utveckla en livskraftig livsmiljö är förutsättningen en sammanhållen syn på grundläggande värden med kulturförståelse, traditioner, naturkunskap, den sociala gemenskapen samt möjligheten att själv förvalta resurserna. Samernas traditionella kunskap om naturen måste tas tillvara på ett betydligt bättre sätt än det görs i regionalpolitiken i dag där sysselsättning och ekonomi står på agendan.

De styrande i Sverige – en kvarleva av industritänkandet

De styrande i Sverige tycks delvis leva kvar i det gamla industritänkandet där man inte tror att hållbara näringar kan leda till utveckling som kan ge utkomst till fler människor. Det har många gånger visat sig att särskilt gruvprojekt gett oöverstigliga miljökonsekvenser vilket hämmar de långsiktiga hållbara näringar som skulle ha kunnat utvecklas i stället. Ett skrämmande exempel är nickelgruvan i Talvivaara i nordöstra Finland där en av de värsta miljöolyckorna i Finlands historia inträffade 2012. Läckande förorenat vatten har orsakat skogsdöd, fiskdöd och odrickbart vatten i ett stort område i sjösystemet, vilket kommer att påverka både människor, djur och natur under mycket lång tid. Än i dag pågår rättsprocesser kring miljökatastrofen. Ett annat exempel är gruvprojektet i Kaunisvaara i Tornedalen som gick i konkurs när världsmarknadspriserna på mineraler gick ner. Innan det hann gruvbolaget gräva upp och dränera stora våtmarksområden som nu ligger kvar som monument över en felsatsning. En felsatsning eftersom kalkylerna byggde på stigande mineralpriser och nedvärderade miljökonsekvenser. Även här har möjligheten till kortsiktiga arbetstillfällen fått råda, utan att riktiga krav ställs på bolagen med bland annat oberoende miljökonsekvensbeskrivningar och utan garantier med i förväg avsatta pengar för att kunna återställa marken efter exploateringen.

Modern regionalpolitik behövs

Fram till i dag har regionalpolitiken i Sverige och nordens övrigt till stor del gått ut på stora satsningar på att storskaligt exploatera naturtillgångar där naturen för evigt tar skada. De förnyelsebara tillgångarna såsom natur, miljö och kultur har inte alls fått samma uppmärksamhet. De storskaliga gruvprojekten är goda exempel på kortsiktiga satsningar som i bästa fall ger god avkastning till utländska kapitalplaceringar och arbetstillfällen ett antal år. Men dessa satsningar ger ofta stora miljökonsekvenser under betydligt längre tid än själva verksamheten. De resurser som finns ovan jord är långt mer utvecklingsbara än det har visat sig fram till i dag både socialt, miljömässigt och kulturellt.

En större tro på alternativa näringar kan också leda till bättre beslut ur ett långsiktigt välmående för både människorna och naturen. Men det finns ofta en tröghet inbyggd i systemet med politiker och beslutsfattare där ny kunskap och nya insikter tenderar att inte komma fram. Anledningen kan ur politikersynpunkt vara så simpel som att valperioderna är fyra år och politiken anpassas därefter för att ha chansen att bli återvald igen. Det finns också en misstro att hållbara satsningar kan ge lika mycket ekonomiskt utbyte som en industriexploatering. Det kan i och för sig vara svårare att kunna visa de positiva ekonomiska effekterna under kort tid på samma sätt som till exempel en gruva där politikerna kan stapla hundratals jobb ovan på varandra för att vinna nästa val.

Hållbara resurser ger jobb

Jag tror att tiderna snart är förbi då människorna går på förenklade budskap i en värld där information är lättillgänglig och där det är uppenbart att miljöhotet blir alltmer närvarande även i våra tillsynes rena områden. Vi ska ta tillvara på våra rena och hållbara resurser medan dom fortfarande finns och där efterfrågan tveklöst kommer att öka allt mer.

Jag anser att det är fullt möjligt att utveckla ekonomin och skapa arbetstillfällen i Sápmi och Norrlands inland med natur-, miljö- och kulturvänliga satsningar där naturens resurser tas tillvara på ett skonsamt sätt. Efterfrågan ökar på såväl hälsosam mat, ren naturmiljö som kultur. Kunskapen finns redan i väldigt hög grad om både de naturliga sambanden, om hur naturens resurser kan nyttjas på ett hållbart sätt och hur både traditionell kunskap och konventionell forskning kan kombineras. Kopplingen mellan de tjänster ekosystemet kan bidra och marknaden har blivit allt viktigare. Detta är positivt, både för utvecklingen av den biologiska mångfalden och för ekonomin i det hållbara samhället.

Jag vill uppmana politikerna att bli modiga nog att bli mer långsiktiga i sitt tänkande, att inte endast tänka på nästa valperiod, att i underlaget för sina beslut på ett konkret sätt ta in kunskap om globala trender såsom klimatförändringarna, att ta in kunskap om trender som visar att människor alltmer värderar ren miljö, hälsosam mat och orörd natur samt att också att ta in kunskap om samisk traditionell-, kulturell- och ekologiskt kunskap som utvecklats under mycket lång tid just i den miljö vi pratar om.

Den lever ju! En rörlig landsbygd som utgångspunkt för en ny politik

Jordbruksnäringen är en bransch som sysselsätter allt färre men som samtidigt engagerar allt fler. Intresset för vad vi äter och under vilka förhållanden det produceras är stort. Marknadsföringen av det lokalproducerade fokuserar ofta på var produkten föds eller växer medan producenten många gånger är beroende av nationella och internationella nätverk för att säkra kompetensen i verksamheten. En schablonbild av lantbrukaren innebär att han eller hon föds in i sin roll och stannar där under hela sin livstid. Rollen innebär att förvalta en gård och en verksamhet och att vara bunden till det lokala – det är inte alltid som öppenhet för förändring, rörlighet och internationella nätverk ryms i bilden. Bilden håller dock på att förändras och medvetenheten om lantbrukares internationalisering, nätverk och branschens förändring ökar. När kunskapen ökar väcks också nya frågor. Vilka vill arbeta i den svenska jordbruksnäringen och varför? Vilka är utmaningarna för lantbruksföretagarna? Hur skapas ett hållbart företag, ett företag som på ett fruktbart sätt hanterar en bransch under förändring? Vilken betydelse har det lokala, företagets och individernas förankring i en social och fysisk miljö?

Med lantbruket som utgångspunkt

En rörelse förknippas man vanligtvis med en fysisk förflyttning mellan två lokaliseringar. I detta avsnitt används rörelse i en vidare betydelse. Förutom

fysisk förflyttning förstås rörelse som en process som innebär att man utvecklar idéer och förändrar något. Rörligheten kan diskuteras i termer av: lärande och kompetensutveckling, internationell migration och rekrytering samt relationen mellan det lokala och globala. Idéer sprids lokalt och internationellt och betoningen på lokal produktion samspelar med en internationell och rörlig arbetskraft. Båda dessa förhållanden påverkar entreprenörskapet. Med en utgångspunkt i lantbrukares verksamheter kan vi få en förståelse för landsbygden som en rörlig miljö – en miljö där idéer och människor förflyttar sig – men där specifika platser fortfarande är betydelsefulla.

Lärandet inom lantbruket sker på många olika sätt

Möjligheterna för olika bygder att möta och hantera förändringar handlar till stor del om lärande. För lantbrukare sker lärande genom studieresor, praktik i olika länder men också genom att ta emot praktikanter från olika delar av världen. På såväl lokal, regional som internationell nivå sker ett ständigt utbyte av kunskap genom workshoppar, seminarier och studiebesök. Rörligheten återkommer genom resor till olika lokala eller internationella evenemang, men också genom att kunskapen förmedlas och idéer om till exempel nya produkter eller tillverkningstekniker får fäste på nya platser. Lärande kan å ena sidan leda till anpassning till ett rådande läge som exempelvis att lära sig att hantera EU-ansökningar. Å andra sidan kan det leda till att europeiska lantbrukare går samman och utmanar de strukturer som medlemskapet i EU innebär genom att arbeta i lobbygrupper för gemensamma politiska mål. Lantbrukares lärande sker genom nätverk med andra i samma bransch, med rådgivare men också med konsumenter som köper maten direkt på gården liksom med kunder i form av restauranger eller butiker. Lantbrukaren får ökad kunskap om vad konsumenter vill ha – om produkter och produktionssätt som konsumenten kommit i kontakt med. Lärandet är ömsesidigt på så sätt att den kund som handlar på gården lär sig om matens bakgrund och förutsättningar för produktionen.

Landsbygdspolitiken kan påverka möjligheterna till lärande genom att skapa förutsättningar att delta för den enskilde lantbrukaren. Det kan handla om möjligheter till ersättare och att tillhandahålla mötesplatser.

Arbetsmigrationens betydelse för lantbruket och landsbygden

Lantbruket som arbetsmarknad har fått en alltmer global karaktär, vilket påverkar lantbrukaren, lantbruken, lokalsamhället samt givetvis migranterna själva. Den utrikesfödda arbetskraften är personer som kommit för att arbeta en begränsad tid men som blivit kvar, fått familj alternativt att familjen har följt efter. Det kan också vara säsongsanställda som arbetar under en kortare period. De huvudsakliga sociala kontakterna sker på gården, åtminstone till en början. Det ställer krav på lantbrukaren som har att göra med andra delar av vardagen än själva arbetet. Det kan handla om att ordna boende, hjälpa till vid sjukdom och att finnas till om det är problem i familjen.

Migranternas arbete är i många fall avgörande för att produktionen ska kunna fortsätta, de bidrar därmed både ekonomiskt och socialt till landsbygden som arbets- och boendemiljö. En sida av detta är att arbetsmarknaden segmenteras, det vill säga att olika grupper är mer eller mindre hänvisade till olika typer av arbeten. Det kan yttra sig som att en grupp svenskfödda undviker vissa arbetsuppgifter och att dessa platser fylls av migrantarbetare. Samtidigt innebär möjligheten till arbetet inkomster för migranten, som till exempel kan användas till utveckling av den egna gården i det land man lämnat men återvänder till regelbundet. Det är också vanligt att arbetsuppgifterna består av byggnads- och underhållsarbeten både på den gård man är anställd och på andra gårdar eller platser där man får arbetsuppgifter. Det kan leda till etablerande av nätverk som kan bli betydelsefullt om man sedan väljer att starta ett eget företag. När jordbruksnäringen drar till sig arbetskraft från andra länder följer det ofta med en partner som ibland arbetar inom andra sektorer. De bidrar därmed till att upprätthålla en servicesektor och ökar möjligheten till ett bestående utbud av välfärdstjänster.

Att det finns kommunikationer och bostäder är förstås viktigt. Kollektivtrafiken är inte utbyggd på ett sådant sätt att det fungerar att pendla, bil är en nödvändighet men också bostäder inom ett rimligt avstånd. Alla gårdar har inte tillgång till bostäder för anställda och lokala initiativ till inventering av bostäder skulle kunna hjälpa såväl arbetsgivare som arbetssökande. Verksamheter har olika stora behov, en arbetssökande kanske strävar efter en heltidstjänst medan en verksamhet inte klarar mer än en halvtid. Möjligheterna att samarbeta kring anställningar behöver undersökas och formaliseras.

Landsbygdspolitiken måste beakta att företagande uppkommer och bedrivs på en mängd olika vis och utveckla åtgärder som kan främja tillgången till bostäder, arbetskraft och kommunikationer.

Lantbruket är både lokalt och globalt

En vikande lönsamhet leder dels till färre och större företag, men också till att allt färre individer ser möjlighet till en framtid inom sektorn. En förklaring till vikande lönsamhet är rumsliga beroendeförhållanden. Det politiska budskapet är att svensk livsmedelsproduktion ska upplevas som trygg, miljömässig (säkra djur- och produktionsförhållanden), och med hög kvalitet. Den ska skapa arbetstillfällen och bidra till tillväxt. Det är eftersträvansvärt, men den enskilde lantbrukaren ska också förhålla sig till en global marknad och import. Det skapas därmed en spänning mellan att producera enligt rådande ideal gällande småskalighet och närhet och att kunna producera konkurrenskraftigt för en större andel av befolkningen. En annan spänning gäller att befinna sig på en global marknad men producera i enlighet med nationella och europeiska regleringar. Det finns en risk att politiken glappar genom att å ena sidan visa bilder av ministrar som besöker småskaliga producenter samtidigt som lönsamheten uppnås genom stordrift. Om Sverige ska kunna öka graden av självförsörjning behövs en strategi där olika produktionsätt ges utrymme, och särskilt möjligheter att leva upp till satta miljömål. En sådan strategi skulle också kunna gå längre än att marknadsföra livsmedel som trygga och säkra. Ett fokus på säkerhet

och trygghet vad gäller arbetsförhållanden är också en konkurrensfaktor. Utbildnings- och informationsinsatser riktade till såväl arbetsgivare som arbetstagare skulle kunna förstärka också denna aspekt av svensk matproduktion.

Landsbygdspolitiken måste se platser och landsbygdsföretag som tillhörande både ett lokalt och ett globalt sammanhang. Produktionen, konsumtionen liksom tillgången till kompetens påverkas av omvärlden.

Arbeta för en integrerad landsbygd

De samtida processer som påverkar Europas landsbygd kan sammanfattas som rörlighet, sårbarhet och hållbarhet. Rörligheten, eller mobiliteten, går i flera riktningar – från land till stad men också från stad till land och mellan regioner och länder. Sårbarheten har att göra med vem som har makten över den egna utvecklingen och möjligheterna; beroendet av multinationella företag eller stater påverkar en plats eller regions sårbarhet. En central fråga handlar om hur aktörer verksamma såväl i stad som på landsbygden – politiker, planerare, landsbygdsbor – kan tackla de utmaningar som följer en ökande rörlighet och samtidigt minska sårbarheten och öka hållbarheten. Att få tag på rätt arbetskraft är en utmaning för lantbrukare. Vilka arbetstillfällen som är attraktiva för vem kommer därmed att vara under ständig förändring medan behovet av specifik kompetens består.

En vanlig syn på globaliseringen är att den sammanlänkar urbana områden, stora städer och urbana miljöer. Landsbygder brukar däremot inte förstås som aktiva i sådana system, utan som drabbade och kvarlämnade. En politik för en landsbygd i rörelse bör beakta landsbygder som integrerade, det vill säga sammanlänkade, men samtidigt som specifika platser. Länkarna mellan platserna kan utgöras av varor samt människors politiska och sociala nätverk. Hur denna integration blir till beror till stor del på befintliga förutsättningar och eftersom olika områden har olika förutsättningar (geografiskt, ekonomiskt, demografiskt osv) behövs åtgärder för att underlätta en sådan integrering. Ett exempel på en samtida policy som syftar till att utjämna sådana skillnader är det statliga stödet till utbyggnaden av bredband och en utökad kunskap om hur en sådan policy

påverkar landsbygder har möjlighet att främja utvecklingen inom andra områden.

En politik för en landsbygd i rörelse bör utgå från att olika lokala förutsättningar kan vara en fördel när det gäller lärande och konkurrens men att det kan vara en nackdel när det handlar om befolkningsunderlag och kommunikationer.

En landsbygdspolitik som beaktar rörelse och förankring

Engagemanget kring hur vår mat produceras är stort och rymmer många olika uppfattningar. En del tycker det är viktigt att konsumera lokala produkter för att bidra till ett öppet landskap, en levande landsbygd och bevarande av svensk produktion. Det handlar också om sökande efter kunskap om hur maten produceras, om hur smak och utseende påverkas. Ytterligare en aspekt gäller tillgången till produkter som är tillverkade under goda produktions- och arbetsförhållanden utan att de därmed behöver vara exklusiva. Landsbygdspolitiken är central för vår matproduktion, politiken inbegriper platserna och människorna och etablerar förutsättningar för produktionen.

Landsbygdspolitiken kan bli bättre genom att synliggöra landsbygden som rörelse. På och mellan gårdar och platser rör sig människor, produkter, idéer och tankar. Detta utbyte är betydelsefullt för att skapa hållbara lantbruksföretag eftersom det bidrar till såväl produktionen som produktutveckling. Dessutom påverkas lokalsamhället genom att nya invånare tillkommer. Det lokala är rörligt i karaktär och innehåll, men här finns även kontinuitet och förankring. Det kan handla om branschriktningar, platsbunden kunskap såsom lammhållning eller utveckling av specifika mejeriprodukter liksom människors anknytning och engagemang i en gård eller en plats. En politik för en landsbygd i rörelse beaktar såväl det lokala som det rörliga, främjar mobilitet och förankring.

Plan B – att hantera befolkningsminskning i kommuner

I den här texten argumenterar jag för att kommuner som krymper bör hantera sin befolkningsminskning på ett aktivt, öppet och långsiktigt sätt. De bör, menar jag, utveckla en lokal eller kommunal anpassningspolitik. I stället för att göra generella besparingar, vilket är fallet i många kommuner, så bör man formulera en idé och en strategi för hur man tänkt anpassa kommunens organisation och verksamhet till nya och annorlunda förutsättningar. Det handlar inte om att ge upp tanken på tillväxt eller om passivt acceptera att kommunen inte utvecklas åt det håll man vill. Det handlar i stället om att ta ansvar, om att göra det bästa av situationen, och om att tänka igenom hur man bäst erbjuder service till kommunens medborgare, trots att de blir färre och äldre. Det handlar om att hitta nya sätt att organisera samhällsservicen på! För människor på landsbygden är detta en helt central fråga, eftersom det ofta är just på landsbygden som befolkningsminskningen är allra mest kännbar.

För att svenska kommuner ska klara av att utveckla en lokal anpassningspolitik krävs flera saker. Det krävs kunskap och insikt om varför vissa platser krymper, samtidigt som andra växer. Det krävs en förmåga att sätta ord på vad befolkningsminskningen har för betydelse i den egna kommunen. Det krävs politiskt mod, och en vilja att föra en öppen dialog med medborgarna. Om dessa förmågor inte finns är det risk att befolkningsminskningen i stället möts med hjälp av generella besparingar. Generella besparingar innebär att politi-

ken låter bli att göra prioriteringar, och att det i stället blir förvaltningen och verksamheten som får prioritera hur de minskande resurserna ska hanteras.

Varför växer de och inte vi?

En stor del av Sveriges kommuner är mindre i dag än på 1970-talet, trots att landets befolkning som helhet vuxit med drygt 1,5 miljoner invånare under samma tid, och trots att åtskilligt görs – inom till exempel landsbygdsprogrammet, men också i andra former – för att stärka landsbygdens förutsättningar att utvecklas, och för att stimulera hela landets konkurrenskraft och tillväxtpotential.

Den ojämna befolkningsutvecklingen beror på många olika saker och det är svårt för beslutsfattare i krympande kommuner att vända trenden. Samhällsekonomin och arbetsmarknaden har förändrats mycket. Globaliseringen, digitaliseringen och serviceekonomins framväxt gör att arbetstillfällena inte längre finns på samma platser och inom samma branscher som tidigare. Orsakerna är också politiska. Det finns politiska beslut på statlig och överstatlig nivå som direkt och indirekt driver en koncentration av verksamheter till ett fåtal ställen. Det saknas politiska beslut som hade kunnat göra skillnad, och som kunnat ha stor betydelse för landsbygd och glesbygd om de drivits igenom. Exempel som nämnts i debatten är infrastruktursatsningar av olika slag, sänkt arbetsgivaravgift i glesbygd, avskrivning av studielån för de som arbetar och är folkbokförda där samt möjlighet att låna pengar till husbygge i områden där marknadsvärdet är lågt. Innan vi lämnar diskussionen om varför vissa platser växer samtidigt som andra krymper bör vi notera att det inte alltid är utflyttning som förklarar befolkningsminskningen. Snarare är det ett fåtal som lämnar lands- och glesbygdskommunerna varje år. Däremot är de som flyttar ofta unga. När dessa unga inte flyttar tillbaka till hemorten när de bildar familj så minskar barnafödandet. Medelåldern i de krympande kommunerna blir därför allt högre. Befolkningsminskningen beror alltså i flera fall på att det föds färre än det dör i dessa kommuner.

Vi befinner vi oss alltså i en situation där långvarig befolkningsminskning är en realitet i många kommuner, och mycket talar för att den ojämna

befolkningsutvecklingen kommer att fortsätta. Även om delar av landsbygden växer, så kommer det även i framtiden att finnas områden som måste hantera att befolkningen blir allt mindre.

Många krymper – ingen har en plan för att hantera det

Plan A är i de allra flesta kommuner att växa. I de allra flesta kommuner vill man att ungdomarna ska bo kvar. Man vill locka nya inflyttare, företagare och potentiella arbetsgivare, som kan bidra till platsens utveckling och till ett förstärkt skatteunderlag. Men, om det inte blir på det viset – vilket uppenbarligen är fallet i flera kommuner i Sverige – så finns det goda skäl att utveckla Plan B. Plan B är vad jag kallar en lokal eller kommunal anpassningspolitik, och den ska beskriva hur kommunen tänkt anpassa sin verksamhet till de omständigheter som råder.

En sådan politik har en mängd svåra frågor att ta ställning till. Hur ska man organisera äldreomsorgen när de äldre utgör en allt större del av kommunens medborgare? Hur ska skolan organiseras när eleverna blir allt färre? Ska förvaltningen organiseras på samma sätt år efter år, även om befolkningsunderlaget minskar? Hur ska man göra med alla anläggningstillgångar – fastigheter, VA-system, och vägar – när det är allt färre som använder och betalar för dem? Tillsammans med forskarkollegor har jag undersökt ett 40-tal kommuner med långvarigt minskande befolkning. Inte i någon av dessa har vi hittat en tydlig politik eller strategi för hur dessa svåra frågor ska hanteras.

Befolkningsminskning hanteras kortsiktigt och otydligt

När vi undersökt hur kommuner hanterar långvarig befolkningsminskning så ser vi att de fattar en mängd beslut. Våra studier visar att kommuner samarbetar med varandra på olika sätt – kring servicefunktioner såsom fakturering, lönehantering, telefoni och bredband – i syfte att minska kostnader och i syfte att öka kvaliteten i den lilla kommunens verksamhet. I vissa kommuner samarbetar man kring nämnder och förvaltningar. Vi ser också att man i många kommuner delar på viktiga expertfunktioner såsom jurist,

miljöinspektör och liknande. Många av de kommuner vi studerat har tagit beslut som upplevts som svåra; byskolor har lagts ner och äldreomsorgen har koncentrerats till större enheter. I vissa fall har rivning av kommunägda byggnader, och en ambitionsminskning vad gäller gatuunderhållet lyfts fram som nödvändiga åtgärder. Många beskriver också att de samarbetar med civilsamhället på kultur- och fritidsområdet. På många platser menar man att skidbackar, simhallar, bandyplaner och fotbollsplaner sedan länge varit nedlagda om inte byalag och föreningar tagit hand om dessa.

Vi ser alltså tecken på att det bedrivs vad man skulle kunna kalla en de facto anpassningspolitik i svenska kommuner som krymper. Men, detta är inte ett politikområde som beskrivs på ett sammanhållet sätt i strategidokument som kommuniceras till medborgarna. Här ser vi en stor skillnad i jämförelse med politikområdet tillväxtpolitik. Tillväxtpolitiken har ofta processats i samråd över partigränser, och inte sällan i dialog med förenings- och näringsliv. Lokala beslutsfattare förefaller också ha lätt för att på ett överskådligt sätt beskriva och redogöra för vilka insatser som görs för att skapa tillväxt. Däremot tycks de ha svårt att redogöra för vad de gjort och gör för att anpassa servicen och verksamhet till en förändrad demografi. I flera av våra intervjuer har vi till och med fått intryck av att framförallt förtroendevalda politiker helst undviker att tala om dessa insatser. Ur ett medborgar- och demokratiperspektiv är detta naturligtvis problematiskt.

Eftersom svenska kommuner sällan har uttalade strategier för sitt anpassningsarbete kan det vara svårt för medborgare att ta ställning till olika anpassningspolitiska alternativ. Precis som mer specifika vallöften fungerar politiska program som avsiktsförklaringar som väljarna kan ta ställning till när de går till valurnorna. De kan också vara viktiga när väljarna ska utvärdera vad beslutsfattarna faktiskt gjort under mandatperioden. Har de fattat de beslut de skrev om i sina program, eller har de gjort helt andra saker? När program och uttalade strategier för anpassningspolitiken inte finns, är det svårt för medborgarna att avgöra om de sympatiserar med de idéer som kandidater och representanter torgför i samband med allmänna val, till exempel. Medborgarnas möjlighet till insyn, och möjligheter att

utkräva ansvar av politiken minskas om politiken inte berättar om vilka beslut de fattar på ett systematiskt sätt. Därför kan en tydligt redovisad anpassningspolitik bidra till att fördjupa den lokala demokratin i kommuner som krymper.

Det behövs ledarskap, demokratisk dialog och politisk viljeriktning

Sammantaget kan man säga att befolkningsutvecklingen på landsbygden beror på många olika saker. Politiska beslut på statlig och överstatlig nivå har stor betydelse för hur landsbygden utvecklas. Förändringar på arbetsmarknaden, globalisering och digitalisering skapar nya förutsättningar och de är många gånger svåra för en enskild kommunledning att rå på. Just därför bör kommuner som krymper utveckla en anpassningspolitisk agenda, som tydliggör hur man tänkt ta sig an det kommunala uppdraget när förutsättningarna förändras.

Att utveckla en lokal anpassningspolitik är svårt. Det strider mot tillväxtnormen och ger inte särskilt många politiska poänger på kort sikt. Det är flera saker som krävs för att anpassningspolitiken inte bara ska bli en politik av generella besparingar, som lämnas åt förvaltnings- och verksamhetschefer att hantera.

För det första krävs insikt om varför vissa kommuner och platser minskar sin befolkning, samtidigt som andra växer. Här handlar det om att förstå hur platsers strukturella förutsättningar förändrats över tid. Om var arbetstillfällena finns, om hur åldersstrukturen på en plats påverkar befolkningsutvecklingen, om hur krav och förväntningar på arbetsmarknaden påverkar människors bosättningsmönster. Om den insikten är utbredd, är det förmodligen lättare att få gehör för idén om en anpassningspolitisk agenda.

För det andra krävs lokala och kommunala företrädare – politiker, tjänstepersoner, företagare, föreningsföreträdare – som kan sätta ord på vad befolkningsminskningen betyder för just den egna platsen och den egna kommunen. Det krävs att dessa företrädare förstår att förändrade ekonomiska

och demografiska förutsättningar skapar en mängd intressekonflikter och svåra prioriteringsdiskussioner. Alla behöver inte komma till samma slutsats – demokrati innebär att olika intressen och viljor ställs mot varandra i förhandling. Snarare är det förmågan att se och beskriva vilka olika värden och intressen som ställs emot varandra som är viktig. Liksom förmågan att ta öppen ställning för vissa värden och inte för andra.

För det tredje krävs ett politiskt samtal och så småningom en politisk viljeinriktning. Hur ser olika aktörer på platsens och kommunens utveckling på några års sikt? Är det möjligt att formulera en långsiktig vision som inte bygger på att befolkningen växer? Är det möjligt att skapa en bild av ett samhälle som är kreativt, inkluderande och livskraftigt, även om den bofasta befolkningen gradvis minskar? Eller måste målet för varje plats på jorden vara att bli fler?

För det fjärde krävs en öppen dialog med de medborgare som är berörda av förändringsprocessen, och de politiska beslut som förhandlas fram. Kanske är det så att medborgarnas förväntningar på det offentliga förändras i en situation när befolkningen gradvis minskar? Det kan också vara så att civilsamhället bär på en mängd resurser som faktiskt gör det möjligt att tillhandahålla service på landsbygden, trots att befolkningsunderlaget sviktar. Detta är frågor som man bara kan få svar på om man inleder en öppen dialog med de medborgare, organisationer och företag som är berörda.

Det är inte lätt att utveckla en Plan B, alltså en plan för hur man ska hantera en långvarig befolkningsminskning. Inte desto mindre finns det stora fördelar i att utveckla sådana planer. Alla platser kan inte växa alltid, och på de platser där tillväxten uteblir kan tjänstepersoner och politiker lära sig mycket av varandra genom att diskutera utmaningarna på ett öppet sätt, och genom att utbyta erfarenheter om hur utmaningarna faktiskt kan hanteras.

Avsnitt V:

Sammanfattande reflektioner från rådgivande forskare

Alla kapitel i denna bok är skrivna oberoende av varandra. Varje författare har alltså skrivit sitt kapitel utan kunskap om innehållet i de andra kapitlen. Det finns ett undantag från denna regel, och det kommer här i det sista kapitlet.

Utvärderingssekretariatet har knutit en rådgivande forskargrupp till sig. De fem forskarna i gruppen har bland annat som uppgift att granska de utvärderingar som görs, från planeringsfasen fram till de slutliga rapporterna.

Två av utvärderingssekretariatets rådgivande forskare avslutar här denna bok med ett kapitel skrivet efter att de har fått läsa övriga kapitel. Författarna har inte haft uppdraget att sammanfatta alla kapitel, eller ens att relatera till alla kapitel. De har helt enkelt fått skriva en egen text utifrån sina egna kunskaper och erfarenheter, inklusive läsningen av övriga kapitel.



Jan Bengtsson, professor i ekologisk miljövärd, Institutionen för ekologi, SLU

*Christel Cederberg, biträdande professor i miljövetenskap,
Avdelningen för fysisk resursteori, Chalmers tekniska högskola*

Framtidens landsbygdsprogram och de stora utmaningarna

Landsbygden har jordbruksmark som kommer att bli mer värdefull i framtiden och som kan bidra till lösningen på klimat- och matförsörjningsutmaningarna. Landsbygden kan bidra till integrationen av utlandsfödda svenskar. Där finns billigt boende, lediga lokaler och fungerande nätverk. Men att det finns jobb är helt avgörande, för det är det som gör att man väljer bostadsort.

Alla framtidsscenarier visar att svensk livsmedelsproduktion behöver öka, men vem ska producera, vad och hur ska det produceras? Om inte annat anser vi att Sverige behöver dra sitt strå till stacken och bidra med en livsmedelsproduktion som åtminstone är i balans med vår konsumtion. För detta behövs landsbygden. De stora utmaningarna – klimatet, hållbarhetsmålen, miljön, och maten – kommer att kräva att landsbygdspolitiken och därmed kommande landsbygdsprogram tar tag i dessa frågor på såväl lokal, nationell som global nivå.

De stora utmaningarna innebär att det finns spänningsfält mellan olika miljömål, olika slag av markanvändning, klimatåtgärder, landsbygdsutveckling och konkurrens på en internationell marknad. Sveriges lantbruk kommer att behövas i framtiden och då menar vi att det behövs landsbygdsprogram som tar tag i dessa utmaningar och bibehåller valmöjligheterna för samhället. Vi vet ju faktiskt inte hur framtiden omkring oss kommer att bli. Programmen bör bidra till att lösa framtidens globala miljö- och matförsörjningsproblem på ett mer rättvist sätt än i dag, och samtidigt till

att en ökad andel av befolkningen ser det som en framtidsmöjlighet att bo och arbeta landsbygden. Bidragen i denna bok ger många förslag till förbättringar och lärdomar från tidigare program. Men vi tror att det också behövs en diskussion om framtidens landsbygdsprogram utifrån några av dessa stora samhällsutmaningar och hur de kopplar till det lokala arbete som alltid kommer att vara det som ett landsbygdsprogram till syvende och sist ska stödja.

Vad vill politiken med landsbygdsprogrammen?

Landsbygdsprogrammen är verktyg för att nå målen för landsbygdspolitiken på europeisk och nationell nivå. De innehåller stöd och ersättningar för att utveckla landsbygden och har som övergripande mål en hållbar utveckling enligt de tre klassiska pelarna ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Stimulans till företagande och sysselsättning, ökad tillväxt och konkurrenskraft i jord- och skogsbruk är några ledord, men också att förbättra miljön och landskapet, och att förbättra livskvaliteten genom att främja utvecklingen av ekonomin på landsbygden. Det nu pågående programmet 2014–20 ska ”ännu tydligare ... bidra till att nå det övergripande målet *Smart och hållbar tillväxt för alla*”. Bidragen i denna bok är därför välkomna och kan förhoppningsvis påverka hur nästa landsbygdsprogram kommer att utformas,

På EU-nivå har arbetet med nästa CAP (den gemensamma jordbrukspolitiken) påbörjats. I Sverige lade den parlamentariska landsbygdskommittén fram sitt betänkande i januari 2017. De skriver bland annat att ”*landsbygdsprogrammet ska ... stärka sambanden och utbytet mellan stad och land.*” I betänkandet diskuteras exempelvis kommersiell service, välfärdstjänster, kultur och statens närvaro på landsbygden, men förvånande lite om miljö och klimat, bortsett från några formuleringar om fossilfri biobaserad ekonomi.

Internationellt sker förändringar som kan förmodas påverka nästa landsbygdsprogram: *sociala spänningar* mellan stad och landsbygd ökar, ojämlikheten ökar i samhället, vi ser teknikförändringar, EU-skepsis och populistiska strömningar i många länder. *Klimatförändringarna* kommer

att påverka jordbruks- och skogsproduktionen globalt och nationellt. Även om förhoppningarna på en historiskt unik teknikutveckling infrias, kommer jordbruket att behöva kraftigt minska utsläppen av växthusgaser. Klimat- och miljöforskare menar att det fordras så stora minskningar att dagens ekonomiska styrmedel knappast kan åstadkomma dem. Eftersom Parisavtalet ska förhindra en 2-gradig global temperaturökning, anser vi att jordbruks- och landsbygdspolitiken måste bidra till att motverka klimatförändringarna. De 17 nya *globala hållbarhetsmålen* ifrågasätter en hel del av den internationella politik som dominerat de senaste 30 åren, även om det inte skrivs tydligt. Det finns fortfarande en spänning mellan målet om ekonomisk tillväxt och flera av de andra målen. Vi menar att det är rimligt att de centrala utgångspunkterna när landsbygdsprogrammet utformas bör vara dessa mål och insikten om vilka förändringar som sker i världen.

Värderingar och målkonflikter viktigare än vi tror

Att landsbygdsprogrammet är ett viktigt verktyg för att bygga ett hållbart Sverige låter som en fullständig självklarhet, särskilt som världens matförsörjning kopplar så starkt till många av de 17 globala hållbarhetsmålen. Men när åtgärder ska utformas och pengar fördelas i landsbygdsprogrammet måste prioriteringar och val ofrånkomligen göras. Då dyker målkonflikter upp och de bottnar framförallt i att olika värderingar och ideologier ligger bakom våra definitioner av "det goda livet" och hur detta bäst ska åstadkommas med landsbygdspolitik.

Miljömålen är grunden för utformningen av miljöersättningarna och det är viktigt att kunna följa upp om programmet ger positiva effekter i det svenska miljömålsarbetet. Utsläpp av näringsämnen till vattendrag och växthusgaser till atmosfären, eller markanvändningens effekter på biologisk mångfald, är några exempel där miljöersättningarnas resultat bör kunna utvärderas med naturvetenskapliga metoder. Men det visar sig ändå svårt att göra goda bedömningar om landsbygdsprogrammets effekter på miljön.

Som ett kapitel beskriver, så räcker inte dagens miljöersättningar till för att uppfylla målet *Ingen övergödning* eller EU:s vattendirektiv. Alltför mycket näringsämnen läcker från jordbruksmarken och hamnar i sjöar och hav. Frågan är hur jordbruket ska kunna minska detta läckage. Författaren menar att behoven av drastiskt ändrad markanvändning är större än vad miljöersättningarna kan åstadkomma, och att denna typ av ekonomiska styrmedel uppenbarligen inte är tillräcklig för att åtgärda miljöproblem. Men en sådan storskalig förändring i markanvändningen ställer också andra frågor på sin spets: Kan vi i Sverige minska vår miljöpåverkan utan att vi genom ökad matimport exporterar våra miljöproblem till andra delar av världen? Vilka förändringar i jordbrukssystemen skulle behövas för att uppnå de politiskt beslutade miljömålen? Vems ansvar är det att uppfylla miljö- och hållbarhetsmålen? Ska stöden utökas, eller ska lantbrukarna själva ansvara för att näringsutsläppen till Östersjön minskar? Miljökostnaderna skulle kunna läggas på matpriset, vilket vore rimligt eftersom miljöeffekter bör prissättas om ekonomiska modeller för jordbruket ska vara användbara. Hur mycket regler och lagar klarar jordbruket i en globaliserad värld, om lantbrukaren varken kan få betalt av konsumenterna eller få statliga stöd? Detta är komplexa men nödvändiga diskussioner när landsbygdsprogrammet utformas och ersättningar fördelas mellan åtgärder.

Kan utvärderingarna bli bättre?

Bör de innefatta hållbarhets- och klimatmål?

Landsbygdsprogrammets mål spretar mellan olika hållbarhetsområden. Det saknas transparenta diskussioner om hur miljö, sociala och ekonomiska mål förhåller sig till varandra. Här behövs bra utvärderingar, så att avvägningar och värderingsdiskussioner kan grunda sig på relevanta fakta. Inom naturvetenskapen är *evidensbaserade utvärderingar* viktiga redskap i sådant arbete. Hittills har landsbygdsprogrammen inte använt sådana utvärderingar i någon större omfattning. De har inte heller underlättats genom att övervakningsprogram som utformats för att kunna svara på sådana frågor. Det finns ett stort behov av att utveckla denna metodik i kommande landsbygdsprogram.

Komplexa frågor, som till exempel klimatpåverkan och klimatpolitik, eller ett hållbart jordbruk utifrån de globala hållbarhetsmålen, är emellertid svåra att hantera med evidensbaserade utvärderingar. Dessa är bäst på att besvara väldefinierade frågor, men mindre lämpliga för att hantera systemproblem. En jämförelse med försurningen är relevant: Evidensbaserade utvärderingar kan visa att det har effekt att kalka försurade sjöar om man vill höja pH, men *lösningen* på försurningen var ju att minska utsläppen från industrin i Öst-, Central- och Västeuropa. Den låg på samhällssystemnivå, och inte i att mäta till exempel upptaget av stöd till kalkning, eller evidens för en lokal effekt i vattendragen.

Parisavtalet innebär att klimatfrågorna måste inkluderas i landsbygdsprogrammet på ett skarpare sätt än i dag, om inte jordbrukspolitiken ska undantas från klimatåtgärder. De gröna näringarna producerar mat och exportprodukter och bidrar till utsläppen, samtidigt som de kommer att bli viktiga i klimatomställningen, till exempel genom att producera biobränslen. Detta ställer stora krav både på markanvändningen och samhällspolitiken. Framtidens markanvändning kan bli mycket klimatsmartare och samtidigt bidra till landsbygdens utveckling. Ett exempel är växtföljder med vall som också producerar råvaror för nya biomaterial och biogas. Det är en utmaning för landsbygdsprogrammet att bidra till ny innovativ markanvändning som minskar klimatpåverkan och bidrar till bioekonomin.

Landsbygden i framtiden – vad, vem och hur?

Hur kommer jordbruket och landsbygden att se ut i framtiden? Det finns många bud – från ett högteknologiskt, klimatsmart och effektivt matproduktionssystem där landsbygden är fylld av robotar men nästan tom på människor, till en dystopisk bild av självförsörjande fattigdom i en överbefolkad och resursknapp värld. Olika bilder av en möjlig, men kanske inte alltid önskvärd, framtid behövs för att förstå att *framtidens skapas nu och av oss*, den blir inte bara till. Det är *vi människor* som tillsammans med biofysiska förutsättningar skapar den.

Framtidsscenarier är en metod för att strukturerat diskutera olika möjliga framtider. Den är överlägsen trendframskrivningar om man vill diskutera önskvärda eller mindre önskvärda framtider med ett längre tidsperspektiv än några få år. I det utmärkta franska arbetet Agrimonde-Terra diskuterades några möjliga framtider till 2050 för jordbruket och landsbygden globalt:

- *Metropolisering.* Urbanisering och globala marknadskrafter leder till fortsatta klimatförändringar och risk för en kollaps av matproduktionen.
- *Regionalisering.* Matproduktionen utvecklas mot hållbar intensifiering och regional anpassning.
- *Hälsa.* Ökat intresse för hälsosamma dieter och hållbarhet leder till globala och regionala nätverk, till exempel mellan landsbygd och städer.
- *Gemenskaper.* Upprepade globala kriser leder till nätverk av städer och lantbrukare som till exempel i kooperativ producerar mat lokalt och regionalt. Men kriserna skulle också kunna orsaka en kollaps i matproduktionen, om människor inte lyckas organisera sig.

Vad kan detta lära landsbygdsprogrammen? De måste förhålla sig till framtidens inneboende *osäkerhet*. Stödsystemen behöver vara är robusta och stabila under olika politiska förutsättningar. Detta gäller också *klimatarbetet*, eftersom minskad klimatpåverkan från jordbruket innebär långsiktiga åtgärder. Det är viktigt med en *demokratisk diskussion och planering av markanvändningen* för att undvika framtider som inte är önskvärda. Till sist ger det insikt i att *mat kanske inte är en vara vilken som helst*. Tillgång till mat är biologiskt nödvändigt och en mänsklig rättighet. Jordbrukspolitiken behöver kanske bejaka såväl möjligheterna till självförsörjning och handeln mellan regioner med olika förutsättningar.

En nyckelfråga som diskuteras i många bidrag i denna bok, är urbaniseringen och inflyttningen till storstäderna. Många debattörer verkar betrakta

detta som en naturlag. Det är emellertid en öppen fråga om fortsatt urbanisering är hållbart i en allt mer resursbegränsad värld. Då inställer sig frågan om kommande landsbygdsprogram ska försöka bryta den urbana magin och skapa stöd som verkligen *gynnar* landsbygden relativt städerna.

Vilka kommer att vilja bo och arbeta på landsbygden i framtiden? Vad ska man göra för att unga ska bo kvar? Flera av författarna i denna bok diskuterar den urbana normen som finns dold i en uppsjö av lokala, regionala och nationella beslut. I den orättvisa fördelningen av välfärdsresurser. Att de som bor på landsbygden inte är lika viktiga. I idén att jordbruket inte kräver en kunskapsnivå som andra branscher. Men i verkligheten har jordbruket alltid varit *mer* beroende av avancerade kunskaper än många industriarbeten och finansiella verksamheter – fast kunskaperna har handlat om naturen och hur man odlar, vilket inte ingår i den urbana normen. Vi borde fundera på vilken kunskap som kommer att värderas högst i framtiden: Hur man exploaterar resurser eller hur man producerar mat effektivt och resursnålt? En landsbygdsutveckling byggd på förnyelsebara resurser kommer att kräva andra kunskaper än industritänkandet.

Förbättringar och nya frågor för landsbygdsprogrammet

Många bidrag i denna bok ser stora behov av att förändra olika aspekter av landsbygdsprogrammet. Stöden borde vara investeringar i framtiden och inte stöd till befintliga verksamheter. De bör bidra till lärande och kompetensutveckling på landsbygden. Ett återkommande tema är att *utvärdera nyttan* med stöden och inte fokusera på regeluppfyllnad. Om stöd och regler var enklare att förstå och leva upp till, och utformades på grundval av lokalt och regionalt engagemang, så skulle det vara lättare uppfylla landsbygds politikens mål.

Det ifrågasätts också om en infrastruktursatsning som bredband, av samma vikt som vägar och elektricitet, verkligen ska bygga på näringslivet, marknaden och civilsamhället. Bör inte detta ligga på det offentliga, som många – men inte alla – menar kan bli billigare och täcka hela Sverige? En tanke som infinner sig är om den individbaserade synen på hur man stärker

entreprenörskap och innovation i landsbygdsprogrammet behöver kompletteras med att stödja *gemensamma* verksamheter på landsbygden, som föreningar, företagande, byalag, kooperativ, frikyrkor och partier. Dessa har historiskt ofta drivit framstegen i samhället. Då behövs gemensamma samhällsinsatser och förändringar på politisk nivå.

Målstyrning gör att deltagare i stödprogrammen känner att de kan påverka och ta ansvar. Men det öppnar också för en diskussion om vilka mål som ska uppfyllas och hur de förhåller sig till varandra. Vi anser att målen som landsbygdsprogrammet ska uppfylla – miljö, klimat, kort- och långsiktig hållbarhet – ibland står emot varandra, snarare än att alla stödjer en hållbar utveckling. Det behövs ett brett samtal i samhället om vad som är en hållbar landsbygds- och markanvändningspolitik. De komplexa framtidsfrågorna och hållbarhetsmålen har dessutom behov av omfattande diskussioner om vilka andra förändringar som samhället, inte bara jordbruket och landsbygden, både behöver och kan klara av att genomföra.

Lästips

De flesta kapitel på resultaten av slututvärderingen av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013. Dessa personer var med i slututvärderingen:

Mikaela Backman

Dennis Collentine

Juliana Dänhardt

Kjell Hansen

Mats Holmquist

Jörgen Johansson

Mikael Lantz

Marie Mattsson

Lovisa Neikter

Pia Nilsson

Henrik G. Smith

Per-Ola Ulvenblad

Cecilia Waldenström



Kasta inte pengarna i sjön! En lärande utvärdering kan bidra till hållbara effekter

Blomberg Jesper (2013). *Myter om projekt*. Lund: Studentlitteratur.

Brulin Göran & Svensson Lennart (2011).

Att äga, styra och utvärdera stora projekt. Lund: Studentlitteratur.

Ellström Per-Erik & Hultman Glenn (red.) (2004).

Lärande och förändring i organisationer. Lund: Studentlitteratur.

Granberg Otto & Ohlsson Jon (2009).

Från lärandets loopar till lärande organisationer. Lund: Studentlitteratur.

Hofmaier, B., Hansson, A., Holmquist, M. & Lundberg, M. (2008).

Lärande, ledarskap och jämställdhet i regionala innovationssystem. Stockholm: VINNOVA.

Holmquist Mats (2007). Managing project transformation in a complex context. *Journal of Creativity and Innovation Management*, Vol. 16, No. 1, pp 46-52.

Svensson Lennart & von Otter (2001). *Projektarbete – teori och praktik*. Stockholm: Santerus.

Svensson Lennart, Aronsson Gunnar, Randle Hanne & Eklund Jörgen (2007). *Hållbart arbetsliv. Projekt som gästspel eller strategi i hållbar utveckling*. Malmö: Gleerup.

Svensson Lennart, Brulin Göran, Jansson Sven & Sjöberg Forssberg Karin (2009). *Lärande utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.

Stöd fördelas till livskraftiga företag ofta i tätorter

Baumol, W.J. (1990), Entrepreneurship: Productive, unproductive and destructive. *Journal of Political Economy*, 98(5).

Buchanan, J. M., Tollison, R. D., and Tullock, G. (1980). Toward a theory of the rent-seeking society (No. 4). Texas A, M University Press.

SLU (2010). Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013.

Daunfeldt, S.O., Gustavsson, P och Halvarsson, D. (2016). Statliga innovationsstöd till små och medelstora företag – har de någon effekt? *Ekonomisk Debatt*, nr 1 (44), 6–19.

Vad kan vi, här i de mindre orterna, göra för att unga ska bo kvar?

Kåks, H. (2007). Mellan erfarenhet och förväntan. Betydelser av att bli vuxen i ungdomars livsberättelser. *Linköping Studies in Art and Science* no 408. Linköpings Universitet: LiUtryck

Kåks, H. & Westholm, E. (2006). När långt borta blir nära: om rörlighet och lokalsamhällets framtid. Stockholm: Gidlund.

Scheff, T. J (1990) *Microsociology: Discourse, Emotion, and Social Structure*. University of Chicago Press

Svensson, L. (2006), Vinna och försvinna? Drivkrafter bakom ungdomars utflyttning från mindre orter. Linköping: Linköpings universitet

Ungdomsstyrelsen (2010) Fokus 10 – en analys av ungas inflyttande. Stockholm: Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:10

Arbete med unga inom Leader: http://www.u-land.se/?page_id=54

Den lever ju!

En rörlig landsbygd som utgångspunkt för en ny politik

Cheshire, L., Meurk, C. och Woods, M. 2013. Decoupling farm, farming and place: Recombinant attachments of globally engaged family farmers. *Journal of Rural Studies*, 30, 64–74.

Grubbström, A., Stenbacka, S. och Joosse, S. 2014. Balancing family traditions and business: Gendered strategies for achieving future resilience among agricultural students. *Journal of Rural Studies*, 35, 152–161.

Hedberg, C. och do Carmo, R. M. 2012. (red.) *Translocal ruralism: mobility and connectivity in European rural spaces*. Springer Netherlands.

Marsden, T. (2009). Mobilities, vulnerabilities and sustainabilities: exploring pathways from denial to sustainable rural development. *Sociologia Ruralis*, 49(2), 113–131.

Plan B – att hantera befolkningsminskning i kommuner

Erlingsson, G., Moodysson, J. och Öhrvall, R. (2011) Lokal och regional tillväxtpolitik: Vad kan och bör offentliga aktörer göra. Östersund: Tillväxtanalys.

Erlingsson, Gissur; Syssner, Josefina; Ödalen, Jörgen (2015) Strategier för att möta småkommunernas utmaningar. SNS Analys. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

Fjertorp, J. (2013) Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar? NatKom/Kfi Rapport 17, Göteborg.

Jonsson, Robert & Syssner, Josefina (2016) ”Demografianpassad infrastruktur? Om hantering av anläggningstillgångar i kommuner med minskande befolkningsunderlag”, i *Nordisk Administrativ Tidskrift*, Nr. 3

Syssner, J. & Olausson, A. (2016) ”Översiktsplanering i kommuner som krymper”, i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 2/2016.

Syssner, J. (2015) “Planning for shrinkage: policy implications of demographic decline”, in *Journal of Depopulation and Rural Development Studies*.

Syssner, Josefina & Olausson, Albin (2015) ”Att vara en krympande kommun” i *Urbanisering*. SKL: Stockholm.

Syssner, Josefina (2014) Politik för kommuner som krymper, CKS Rapportserie.

Framtidens landsbygdsprogram och de stora utmaningarna

Läs om landsbygdsprogrammen och om landsbygdskommitténs betänkande på: <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/programochvisioner/> och http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/01/Kortversion_SOU-2017_1_web.pdf

Om ekonomiska modellens tillkortakommanden för att förhindra klimatförändringar, se t.ex. Johan Rockström, There's no business on a dead planet. Dagens Industri 20/3 2017.

Klimatforskaren Kevin Anderson har visat att stora samhällsomställningar behövs för att nå klimatmålen; t.ex. Anderson & Peters (2016) Science 354, 182.

Mer information om evidensbaserad miljövard inom Mistras program EVIEM, finns på <http://www.eviem.se/sv/>. Biologisk mångfald i ekologisk odling är välstuderat med evidensbaserade analyser, t.ex. Tuck et al. (2014) J Appl Ecology 51, 746.

Exempel på framtidsscenarier kring miljö, naturresurser och matproduktion: Romklubbens "Tillväxtens gränser" (1972), MA (Millennium Ecosystem Assessment) (2005), och UKNEA (2011) om ekosystemtjänster, det franska Agrimonde (2009, 2016) med fokus på mat och hållbarhet, SLUs Framtidens Lantbruk (2011) om framtidens lantbruksforskningsfrågor.

Agrimondes scenarier beskrivs på <http://www.cirad.fr/en/publications-resources/publishing/studies-and-documents/agrimonde-terra-foresight-study>

Om att megastäder inte är så resurssnåla och att städer alltid kräver ett omland, dvs. en landsbygd: Kennedy et al. (2015) PNAS 112, 5985, resp. Folke et al. (1997) Ambio 26, 1676.

Utvärderingssekretariatet på Jordbruksverket ansvarar för utvärderingar av program. Det gäller landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet och regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling.

Sekretariatet planerar utvärderingarna, anlitar utvärderare och sprider kunskap om resultaten. Utvärderingar genomförs både av externa utvärderare, som konsulter eller forskare, och av medarbetare på Jordbruksverket. Detta för att

- programmen ska kunna förbättras, både under tiden de genomförs och i senare programperioder
- bedöma om programmen har uppnått sina mål
- bedöma om resurserna har använts på ett effektivt sätt.

Detta ska hjälpa politiker och andra beslutsfattare att lära sig mer om hur programmen fungerar för att genomföra den beslutade politiken. Därför görs utvärderingar löpande under hela programperioden. I slutet av varje programperiod summeras resultaten i en slututvärdering.

Vill du läsa mer om landsbygdsprogrammet så finns det information på
www.jordbruksverket.se

Du kan läsa om utvärderingar av landsbygdsprogrammet på
www.jordbruksverket.se/utvardering



Jordbruksverket
551 82 Jönköping
Tfn 036-15 50 00 (vx)
E-post: jordbruksverket@jordbruksverket.se
www.jordbruksverket.se/utvärdering
OVR412



Europeiska jordbruksfonden för
landsbygdsutveckling. Europa
investerar i landsbygdsområden