

Förslag till förbättringar av åtgärder och effektindikatorer för perioden 2007 - 2013

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	1. INLEDNING	3
1.1	Uppdraget	3
1.2	Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013	3
1.3	Allmänna reflektioner från utvärderingen av perioden 2000-2006	6
1.4	Rapportens disposition	8
2	2. ÖKAD KONKURRENSKRAFT	11
2.1	Kompetensutveckling	11
2.2	Startstöd	15
2.3	Investeringsstöd	15
2.4	Förädlingsstödet	16
3	3. FÖRVALTA NATURRESURSER	19
3.1	Kompensationsbidrag	20
3.2	Ersättningar för miljövänligt jordbruk	20
3.3	Skogliga åtgärder	30
4	4. DIVERSIFIERING OCH LIVSKVALITET	33
4.1	Åtgärder för att diversifiera ekonomin och höja livskvaliteten på landsbygden	33
5	5. METODER FÖR ATT UTVÄRDERA SOCIAL HÅLLBARHET	37
5.1	Inledning	37
5.2	Kvalitativa metoder	47
5.3	Platser	52
5.4	Landsbygdspolitikens betydelse för lokala sammanhang	65
5.5	Slutsatser och rekommendationer	93
	Referenser	97

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har av regeringen fått i uppdrag att i samband med slututvärderingen av *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige 2000 - 2006*¹ också lämna förslag till möjliga förbättringar av de åtgärder och effektindikatorer som ingår i *Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013*².

Med hjälp av resultat och slutsatser från slututvärderingen av respektive åtgärd har de projektansvariga haft i uppdrag att föreslå justeringar och förbättringar av åtgärden för den tid som är kvar av den pågående programperioden (2007-2013). Det ingår på samma sätt att utifrån vunna erfarenheter från slututvärderingen i tillämpliga fall föreslå lämpliga effektindikatorer och därtill kopplat underlag. Syftet är att lägga en grund för framtida utvärderingar.

Förutom de förbättringar av åtgärder och indikatorer som föreslås nedan har slututvärderaren varit samrådspart (tillsammans med Naturvårdsverket) i Jordbruksverkets uppdrag avseende att ”identifiera och föreslå kompletterande nationella indikatorer i landsbygdsprogrammet”.³ Rapporten ”Förslag till nationella indikatorer i Landsbygdsprogrammet” redovisades den 6 oktober 2008.⁴

1.2 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013

Det övergripande målet för det nu gällande landsbygdsprogrammet är, liksom under tidigare programperiod, att stödja en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden. Programmet är uppdelat i fyra områden, så kallade *axlar*.

Målen och inriktningarna för axlarna är gemensamma inom hela EU. Den totala budgeten för Sverige är på ca 35 miljarder kronor, eller ca 5 miljarder per år. Programmet finansieras till ungefär lika delar av svenska staten och EU: s budget.

¹ Jordbruksdepartementet, 2000

² Regeringskansliet, 2007

³ Ändring av Jordbruksverkets regleringsbrev 2008-06-05.

⁴ Jordbruksverket, Dnr 49-10657/08

Tabell 1.1: Stödet uppdelat per axel och år, miljoner kronor

		EU	Sverige	Summa
Axel 1	Ökad konkurrenskraft	360	360	720
Axel 2	Förvalta naturresurser	1 620	1 860	3 480
Axel 3	Diversifiering och livskvalitet	190	230	420
Axel 4	Leader	135	205	340
		2 305	2 655	4 960

Regeringskansliet, 2007

Nytt för programperioden 2007- 2013 är att varje länsstyrelse (och Sametinget) har utformat en strategi för hur programmet skall genomföras inom respektive region. Strategin skall samverka med det regionala utvecklingsprogrammet i respektive län. Även Leaderområdena har tagit fram strategier.

Allmänt kan konstateras att många av åtgärderna från den förra programperioden också återfinns i den nu pågående. I likhet med föregående period skall programmet också utvärderas i tre olika omgångar. Detta skall följa strukturen *förhandsbedömning*⁵, *halvtidsutvärdering och slututvärdering*. Några justering i utvärderingsförfarandet har gjorts, bland annat ingår i EU:s riktlinjer⁶ för det nu pågående landsbygdsprogrammet att definiera utgångsläget med hjälp av s.k. *baselineindikatorer*, att kvantifiera resursåtgången med hjälp av s.k. *inputindikatorer*, att kvantifiera resultaten med hjälp av s.k. *outputindikatorer* (som är relaterade till respektive åtgärds/insats operativa mål) och *resultindikatorer* (som är relaterade till respektive åtgärds/insats specifika mål) samt att kvantifiera effekterna med hjälp av s.k. *impactindikatorer*. Med resultat menas den omedelbara effekten av en åtgärd medan effekt (impact) avser den mer långsiktiga påverkan åtgärden haft. *Baseline* läggs fast vid programmets start, och *impact* (effekt)läses av i halvtidsutvärdering och slututvärdering. De övriga skall rapporteras årligen.

Förutom de gemensamma indikatorerna, (som också är obligatoriska) och som framgår på sina olika nivåer i samband med beskrivningen av respektive åtgärd i programmet⁷, kan medlemslandet välja tilläggsindikatorer. Dessa benämns ock-

⁵ Förhandsbedömning av landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013, se bland annat SLI:s hemsida

⁶ Common Monitoring and Evaluation Framework, April 2006, DG Agri

⁷ Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, Regeringskansliet 2007

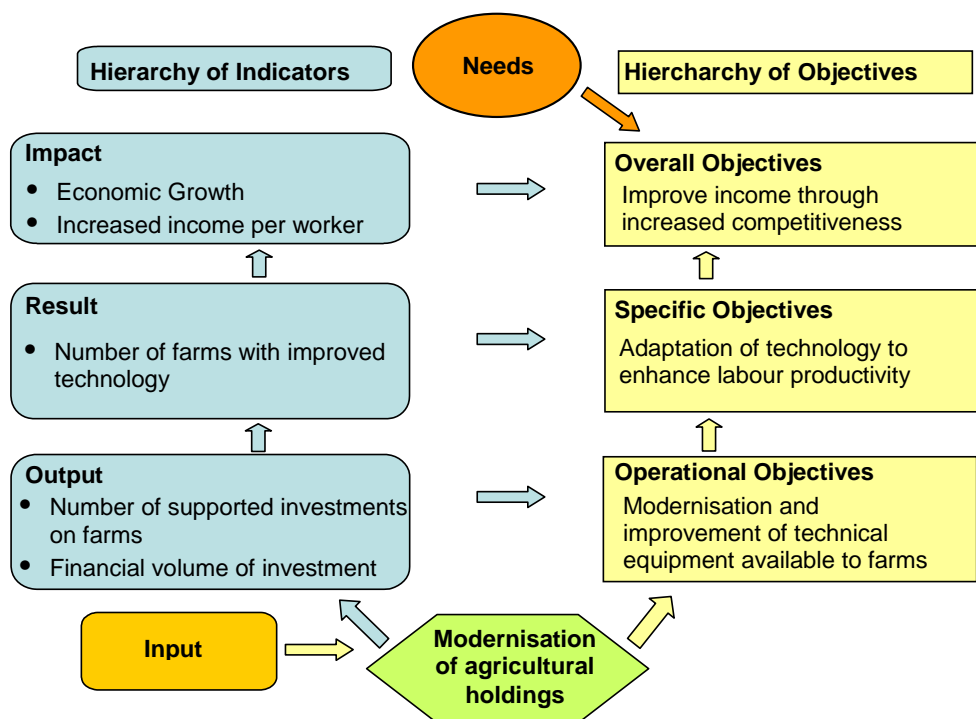
så ibland nationella indikatorer, programspecifika indikatorer eller kompletterande indikatorer. Syftet med tilläggsindikatorerna är att de bättre skall fånga in effekter och avspegla resultatet än vad de gemensamma indikatorerna kan. Eftersom åtgärderna medfinansieras till ca 50 procent av medlemslandet, och förhållanden varierar mellan länder, kan det finnas ett behov av egna, mer nationellt anpassade indikatorer för att avgöra om man fick det man ville för pengarna. Det ingår därför i uppdraget för slututvärderaren av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 att i de fall den utvärderade åtgärden återfinns i det nu pågående landsbygdsprogrammet granska de effektindikatorer som föreslagits och i förekommande fall föreslå förbättringar.

Den logiska interventionsgrunden utgör en bas även i det nu pågående landsbygdsprogrammet, och är snarlik sin förlaga. Den illustreras på följande sätt, se figur 1.1 nedan, som exemplifierar med hjälp av investeringsstödet.⁸

Av figuren framgår att i detta fall förväntas den långsiktiga effekten av investeringsstödet vara mätbar i måtten ekonomisk tillväxt (i jordbrukssektorn?) och ökad inkomst per sysselsatt (i jordbrukssektorn?). De gemensamma indikatorerna mäter visserligen *förändringen* av ett tillstånd under den granskade perioden men, beroende på aggregeringsnivå, det är inte självklart att de mäter sambandet mellan åtgärden som vidtagits (i detta fall investeringsstödet) och själva förändringen.

⁸ Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF, DOC 16

Figur 1.1 Logisk koppling mellan insats, output, resultat och effekt, 2007-2013



Uppdraget handlar således om att granska dessa förmodade samband och (om möjligt) föreslå bättre indikatorer. Detta hänger också naturligt ihop med krav på datainsamling på rätt nivå och datainsamling också avseende kontrollgrupper.

1.3 Allmänna reflektioner från utvärderingen av perioden 2000-2006

Utgående från de indikatorer som listades för åtgärderna inom insatsområde II under perioden 2000 – 2006 (se slututvärderingsrapporten) är en allmän reflek-

tion att, för att en variabel skall kunna räknas som indikator för en insats effekter måste resultatet med respektive utan insatsen ifråga kunna jämföras. Ofta är det inte själva effektindikatorn som är problemet. Det viktiga är säkerställandet av data under programperioden.

Om man t.ex. vill veta om investeringsstödet eller förädlingsstödet ökar företagets konkurrenskraft borde indikatorn definieras som *skillnader* i förädlingsvärde mellan företag som fått del av insatsen och sådana som inte fått det. Om man explicit vill veta i vilken utsträckning kvalitetsförbättringar påverkar konkurrensförmågan borde indikatorn definieras som *skillnader* i förädlingsvärde mellan stödmottagare och icke-stödmottagare inom olika prissegment. Om man vill veta om investeringsstödet eller förädlingsstödet förbättrar villkoren för primärproducenterna borde indikatorn definieras som *skillnader* i efterfrågan på (lokalt producerade) insatsvaror mellan stödmottagare och icke-stödmottagare. Om man vill veta vilka effekter stöden haft på hälsan borde indikatorn definieras som *skillnader* i t.ex. antal arbetsplatsolyckor, antal sjukskrivningar och/eller deras varaktighet mellan stödmottagare och icke-stödmottagare. De flesta indikatorerna avser istället den allmänna utvecklingen över tiden för någon eller några variabler, och det finns inget som säger att denna utveckling beror på själva insatsen. Inflytandet av andra påverkansfaktorer måste alltså särhållas och det kan göras genom att data på en referenspopulation inhämtas. Effekten kan också i vissa fall isoleras med hjälp av matematiska modeller där påverkansfaktorerna prövas var för sig. Men det förutsätter att modeller finns att tillgå. Tillgång till faktiska observationsdata av god kvalitet är emellertid alltid en förutsättning.

För att det sökta svaret på ett stöds effekter skall bli korrekt krävs också att jämförelsegruppen är av samma typ som den analyserade populationen (de stödmottagande); jämförbar storlek, årsomsättning etc. Vidare är det generellt viktigt att de databaser som används är kvalitetssäkrade och har en enkel uppbyggnad och tillgänglighet även för externt behöriga personer (t ex utvärderaren).

I vissa fall finns uppgifter som gör det möjligt att konstruera ett underlag för analysen i befintliga svenska databaser. Erfarenheterna från slututvärderingen visar emellertid att detta inte alltid gäller. Det kan konstateras att det är oerhört svårt och tidskrävande att i efterhand föröka ta fram uppgifter om förädlingsvärdet, råvaruförbrukning, hälso- och miljöeffekter samt bakgrundsegenskaper hos stödmottagarna som kan antas ha påverkat resultatet på individ eller företagsni-

vå. Det är därför av stor vikt att man, i samband med att man bestämmer indikatorerna, inventerar vilket underlag som finns i existerande databaser och, om detta är otillräckligt, säkerställer att relevanta uppgifter samlas in samtidigt med att åtgärderna implementeras.

Avseende utvärderingen av åtgärderna inom Insatsområde I var det förhållandevis enkelt att dokumentera resultatet av insatserna, och delvis också hur markanvändningen påverkats, men inte lika enkelt att säkerställa effekterna på miljön med hjälp av insamlade uppgifter (indikatorer). Det finns ganska bra data på den negativa påverkan från jordbruket, p.g.a. ett fungerande övervakningsprogram, men på biologisk mångfald är dataunderlaget litet. Insatserna där har främst inriktats på att bevara mängden livsmiljöer i betesmarker och småbiotoper och till en del även på att öka kvaliteten på själva odlingsytorna genom en ökad andel vall. I Sverige finns sedan flera decennier miljöövervakningsprogram där miljökvaliteten i vatten, i luft och på land kontinuerligt registreras. Teoretiskt skulle dessa data kunna användas för att just avläsa olika miljöinsatsers effekter. NILS (nationell inventering av landskapet i Sverige) är ett sådant miljöövervakningsprogram som har börjat samla in data av ett slag som på sikt skulle kunna användas till utvärderingar. Att samla in denna typ av data är värdefullt, men kompletterande forskning om mekanismerna bakom eventuella förändringar kommer också att behövas. Det är inte utrett hur omfattande en utbyggnad av miljöövervakningen skulle behöva vara och inte heller vad detta skulle kosta för en utvärdering av de positiva miljöeffekterna. Detta behöver utredas innan framkomligheten kan avgöras., eftersom det är svårt och kostsamt att täcka in allt.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten bygger på de analyser som gjorts och de slutsatser som framkommit i samband med slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 - 2006. För information om hur utvärderingen var organiserad se slututvärderingsrapporten *"Utvärdering av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige 2000- 2006 – vad fick vi för pengarna?"*⁹ I denna rapport görs härnäst hänvisningar till ovanstående rapport genom att den genomgående benämns *slututvärderingsrapporten*.

⁹ Regeringskansliet, 2008

Ett område som halvtidsutvärderingen påtalade som svårt att utvärdera var den sociala uthålligheten och hur den påverkas av stöd enligt Landsbygdsförordningen¹⁰. Delvis berodde det på brister i dataunderlaget men också på att det är svårt att finna kriterier och metoder för hur social hållbarhet skall utvärderas. I det nu pågående programmet finns åtgärder för social uthållighet i en egen så kallad *axel*, med både mer fokus och mer resurser till det ändamålet. Detta har inneburit att behovet av indikatorer och metoder för att mäta den sociala uthålligheten accentuerats.

Institutionen för stad och land (SOL), avdelningen för landsbygdsutveckling vid SLU, har påbörjat ett arbete med att studera hur sociala aspekter relaterar till ekonomiska och miljömässiga dito, i syfte att förstå och utveckla modeller och metoder för t ex sociala indikatorer, för politiska initiativ och utvärderingar. På utvärderingens uppdrag har en fältstudie med en territoriell ansats tagits, med fältarbeten på sammanlagt sex platser i tre län. På så sätt blir tas inte bara programmets logik utan också invånarnas perspektiv som utgångspunkt, där lantbrukarna inte utgör hela gruppen. Fältstudien omfattade både åtgärder inom insatsområde I och II ur sociala aspekter. Fältstudien är till sin karaktär framåtsyftande och resultaten syftar till förslag på hur man skulle kunna förbättra åtgärderna ur ett socialt perspektiv och förbättra sättet att mäta den sociala hållbarheten framöver. Institutionen (Stad och land) bedriver ett forskningsarbete kring dessa frågor. Den nu genomförda studien presenteras i sin helhet i kapitel 5.

I övrigt redovisas, i den mån det finns sådana, förslag till förbättringar kapitelvis under den *axel* där åtgärden nu ingår. Kapitlen inleds med en kort beskrivning av innehållet i axlarna. De obligatoriska effektindikatorer som Kommissionen fastlagt redogörs för i samband med respektive åtgärd.

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005

2. Ökad konkurrenskraft

Målet för axel 1 är att förbättra utvecklings- och konkurrenskraften hos företag. De sektorer som berörs är jordbruk, skogsbruk, rennäring, livsmedelsproduktion och förädling av jord- och skogsbruksprodukter. De åtgärder som finns inom axel 1 och som också fanns i det föregående programmet framgår av sammanställningen nedan.

Tabell 2.1: Axel 1 i förhållande till insatsområde II

2007 - 2013	2000 - 2006
Axel 1	Insatsområde II
Kompetensutveckling →	Kompetensutveckling (K2)
Startstöd till unga jordbrukare och rennäringsföretagare →	Etablering av unga jordbrukare (startstöd)
Investeringsstöd för jordbruks- och rennäringsföretag →	Investeringar i jordbruksföretag (investeringsstöd)
Förädlingsstöd →	Förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter (förädlingsstöd)
Främja samarbete och utveckling	
Främja samverkan kring infrastruktur	

Regeringskansliet, 2007

2.1 Kompetensutveckling

I det nu pågående programmet benämns åtgärden Kompetensutveckling, information och kunskapsspridning. De av Kommissionen föreslagna effektindikatorerna (och målen för dessa) för åtgärden är;

Effektindikator 2007- 2013	Mål
Ökning av arbetsproduktivitet, kr / helårsarbetskraft	2 030 kr
Årlig ökning av nettoförädlingsvärdet, Mkr	500 Mkr
Antal årsverken per år	1 000 årsverken

Regeringskansliet, 2007

Förslag till justering/förbättring av åtgärden

Inga förslag finns.

Lämpliga effektindikatorer och underlag för dessa

Ett mål för kompetensutvecklingsåtgärderna var att ”öka effekten hos åtgärderna inom området”. Således bör en utvärdering fokusera på att analysera hur utvecklingen av åtgärderna inom respektive insatsområde i landsbygdsföretag, där ägare/anställda deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder, skiljer sig från utvecklingen i landsbygdsföretag där ägare/anställda inte har gjort det. Detta styr också valet av utvärderingsmetod.

Insatsområde I

Inom insatsområde I var det åtgärdernas *miljöeffekter* som var målets enhet inom ersättningarna. Miljöeffekter saknar marknadspriser eftersom de är en kollektiv nytta.. Om inte resurser satsas på att uppskatta vilket värde individerna fäster vid miljöeffekterna,¹¹ är en kostnadsintäktanalys av kompetensutvecklingsåtgärdernas effekter inte möjlig. Eftersom kompetensutvecklingsåtgärderna både kan antas kosta olika mycket och ha olika stora effekter beroende på hur de utformas, är inte heller en kostnadsminimeringsanalys meningsfull.

En kostnadseffektivitetsanalys skulle emellertid kunna vara meningsfull eftersom flera av ersättningarna/stöden har samma övergripande och specifika mål. Åtgärderna kan därför betraktas som olika sätt att uppnå detta mål. En analys av hur deltagande i *kompetensutvecklingsåtgärderna* påverkar effekt och kostnader för respektive ersättning/stöd i programmet kan således dels ge information om kompetensutvecklingsåtgärderna i sig har någon effekt och dels information om för vilket ersättning/stöd denna effekt är störst.

Samtliga ersättningar utom tre (Värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet, Minskat kväveläckage och Investeringar i jordbruksföretag) har som övergripande mål att bidra till ”ett rikt odlingslandskap”. En merpart av ersättningarna har också att ”bevara/öka/stärka biologisk mångfald” som ett gemensamt specifikt mål. En analys av hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna ”bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden”, ”skydd av miljökänsliga områden” och ”åtgärder för att främja ekologisk produktion” påverkar bevarandet av biologisk mångfald skulle behövas för att bedöma insatsernas effektivitet. Det skulle också ge möjligheter att analysera för vilken av

¹¹ Detta skulle kunna göras med hjälp av en s.k. betalningsvillighetsstudie, se Bateman m.fl. 2002.

ersättningarna till bevarandet av biologisk mångfald som kompetensutvecklingsåtgärderna har haft störst effekt och därmed ge underlag för att avgöra för vilken av dessa ersättningar som resurserna till kompetensutveckling gör störst nytta. En förutsättning är att det går att analysera hur de förändringar i markanvändning (antalet ha. bevarade betesmarker och slätterängar, biologiskt rika biotoper, miljövänlig vallodling, mark som brukas med ekologiska metoder, våtmarker och småvatten, miljövänlig odling av bruna bönor och sockerbetor samt antalet ha. skydds-zoner) var för sig påverkar biologisk mångfald. Detta utgör ett problem i sig.

Kompensationsbidraget och Ersättningen till utrotningshotade husdjursraser har också bevarandet av ett rikt odlingslandskap som övergripande mål. De specifika målen är dock annorlunda (bevara ett tillräckligt antal djur av viss ras, respektive att bibehålla jordbruksmarken under extensiva produktionsformer). Det är därmed inte meningsfullt inkludera dessa åtgärder i analysen av kostnadseffektivitet av åtgärder för att bevara/öka/stärka biologisk mångfald. Däremot kan en kostnadseffektivitetsanalys fortfarande användas för att analysera huruvida deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna ”bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden” samt ”skydd av miljökänsliga områden” sänker kostnaden för de specifika målen för ”ersättningen till utrotningshotade husdjursraser”, respektive ”kompensationsbidraget”, eller inte.

Ersättningen till Värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötseområdet har ”att bevara en storslagen fjällmiljö” som övergripande mål samt att ”bevara och förstärka skötselbetingade växt- och djursamhällen” och ”tydliggöra det kulturhistoriska innehållet och bevara renskötselandskapets lokala och regionala särdrag” som specifika mål. En analys av huruvida deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna ”bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden” sänker kostnaderna för bevarandet av dessa tillgångar skulle därför kunna ge underlag för att avgöra deras effektivitet ur dessa aspekter.

Ersättningarna för att minska jordbrukets negativa påverkan (Miljövänlig vallodling, Ekologiska produktionsmetoder, Minskat kväveläckage, Våtmarker och småvatten, Bruna bönor på Öland, Sockerbetor på Gotland och Skydds-zoner) har ”ingen övergödning” som ett gemensamt övergripande mål och ”att minska växtnärläckaget” som ett gemensamt specifikt mål. Därmed skulle en analys av hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna ”skydd av miljökänsliga

områden” och ”åtgärder för att främja ekologisk produktion” påverkar effekten av och därmed kostnaden per enhet kvävereduktion för respektive åtgärd kunna undersökas.

För ersättningarna som har ”en giftfri miljö” som gemensamt övergripande mål (Miljövänlig vallodling, Ekologiska produktionsmetoder, Bruna bönor på Öland, Sockerbetor på Gotland) skulle det vara möjligt att göra en analys av hur ett deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna ”skydd av miljö känsliga områden” och ”åtgärder för att främja ekologisk produktion” påverkar effektiviteten och därmed kostnaden för en reduktion av bekämpningsmedelsanvändningen.

Insatsområde II

Inom insatsområde II var målen för stöden att förbättra jordbruks- och förädlingsföretagens konkurrenskraft (Investeringsstöd, Startstöd och Förädlingsstöd) samt att öka deras tillväxt och sysselsättningspotential (Projektstöd).

Kompetensutvecklingsinsatserna inom insatsområde II (K2) hade som mål att öka effektiviteten av de ingående stöden. K2s effekter på företagets konkurrenskraft kan mätas genom att jämföra förädlingsvärden mellan stödmottagande och icke-stödmottagande företag. Förädlingsvärden beräknas med hjälp av marknadspriserna på de tillverkade produkterna och marknadspriserna på de ingående råvarorna och halvfabrikaten. Effekter på tillväxten kan mätas genom att jämföra utvecklingen av produktionsvärden hos stödmottagande och icke-stödmottagande företag där produktionsvärdena beräknas med hjälp av marknadspriserna på de aktuella produkterna. Sysselsättningseffekterna kan mätas igenom att jämföra arbetskraftsanvändningen mellan stödmottagande och icke-stödmottagande företag. De kan därefter värderas med hjälp av marknadslönerna.

För samtliga åtgärder värderas resultatet i pengar vilket innebär att det är möjligt att göra en kostnadsintäktsanalys av kompetensutvecklingsåtgärderna inom insatsområde II. Detta kan göras genom att undersöka hur mycket ett deltagande i kompetensutvecklingsinsatserna påverkar förädlingsvärden, produktionsvärden och sysselsättningsvärden i de företag som fått del av dessa och sedan relatera detta till kostnaden för K2 (stödbeloppen inklusive kostnaden för administration av åtgärderna). Kompetensutvecklingsåtgärdernas effektivitet kan därefter rangordnas efter nettointäkt (eller efter kvoten mellan deras intäkter och kostnader).

2.2 Startstöd

I det nu pågående programmet benämns åtgärden Startstöd för unga jordbrukare. De av Kommissionen föreslagna effektindikatorerna (och målen för dessa) för åtgärden är;

Effektindikatorer 2007 - 2013	Mål
Ökning av arbetsproduktivitet, kr/ helårsarbetskraft	405 kr
Årlig ökning av nettoförädlingsvärdet, Mkr	60 Mkr
Antal årsverken per år	130 årsverken

Regeringskansliet, 2007

Förslag till förbättring/justering av åtgärden

Tidigare utvärderingar, liksom slututvärderingen, har kommit fram till att startstödet har en marginell påverkan på de unga jordbrukarnas beslut att etablera företag.

Om startstöd ändå skall finnas bör man överväga att ge hela stödet som räntesubvention och möjligtvis över en lägre tidsperiod än två år, alternativt erbjuda räntegaranti istället för stöd. Det kan vara så att vissa nya jordbruksföretag upplever tillgång till kapital som ett hinder. Ökad räntesubvention skulle kunna hjälpa nya etableringar att betala riskpremium för det lånade kapitalet under de första mest riskfyllda åren, eller med en räntegaranti hjälpa företagaren att förhandla till sig bättre lånevillkor.

Lämpliga effektindikatorer och underlag för dessa

Effektindikatorerna för perioden är relevanta och väl valda. Output och Resultatindikatorer måste gå att följa också för företagare som inte får startstöd, det vill säga data måste säkerställas för alla nya jordbruksföretagsetableringar för alla åldersgrupper i hela Sverige. Se vidare avsnitt 1.3, det allmänna resonemanget ovan gäller.

2.3 Investeringsstöd

I det nu pågående programmet benämns åtgärden Modernisering av jordbruksföretag. De av Kommissionen föreslagna effektindikatorerna (och målen för dessa) för åtgärden är;

Effektindikatorer 2007 - 2013	Mål
Ökning av arbetsproduktivitet, kr/ helårsarbetskraft	3 540 kr
Årlig ökning av nettoförädlingsvärdet, Mkr	500 Mkr
Antal årsverken per år	1 100 årsverken
Åtgärdens bidrag till att förhindra en klimatförändring, Kton oljeekvivalent	152 000 Kton

Regeringskansliet, 2007

Förslag till förbättring/justering av åtgärden

Resultat från slututvärderingen visar att investeringsstödet ledde till ökade investeringar och upplevdes som viktigare för att miljöinvesteringar skulle komma till stånd än för investeringar i ordinarie produktion. Miljöinvesteringar och investeringar i produktion bör hållas isär bättre i uppföljningen, så det klart framgår vilket syftet med investeringen är.

Lämpliga effektindikatorer och underlag för dessa

Effektindikatorerna är relevanta och väl valda. I övrigt gäller det allmänna resonemanget, se avsnitt 1.3.

2.4 Förädlingsstödet

I det nu pågående programmet benämns åtgärden Högre värde i jord- och skogsprodukter. De av Kommissionen föreslagna effektindikatorerna (och målen för dessa) för åtgärden är;

Effektindikatorer 2007 - 2013	Mål
Ökning av arbetsproduktivitet, kr/ helårsarbetskraft	710 kr
Årlig ökning av nettoförädlingsvärdet, Mkr	80 Mkr
Antal årsverken per år	220 årsverken

Regeringskansliet, 2007

Förslag till förbättring/justering av åtgärden

Åtgärdens syfte och utformning har inte ändrats för den nu pågående programperioden, annat än att produkter från rennäringen ingår. Den naturliga rekommendationen utifrån slututvärderingen är att avstå från att använda samhällets begränsade resurser för att stödja företagen i förädlingsindustrin under perioden 2007 – 2013.

Lämpliga effektindikatorer och underlag för dessa

Givet slutsatserna ovan finns det inte någon anledning att diskutera hur effektindikatorer skulle kunna förbättras under perioden 2007- 2013. Det allmänna resonemanget i avsnitt 1.3 är giltigt även här.

3. Förvalta naturresurser

Målet för axel 2 är att jordbruket, skogsbruket och renskötseln skall bedrivas på ett sådant sätt att ett attraktivt landskap med höga natur- och kulturvärden bevaras och förstärks. Innehållsmässigt är det nya programmet snarlikt det gamla.

Tabell 3.1: Axel 2 i förhållande till insatsområde I

2007 - 2013	2000 - 2006
Axel 2	Insatsområde I
Kompensationsbidrag →	Mindre gynnade områden (Kompensationsbidrag)
Miljöersättningar →	Miljövänligt jordbruk
Skogliga ersättningar →	Skogsbruk

Regeringskansliet, 2007

Miljöersättningarna syftar bland annat till att bevara ett öppet och varierat odlingslandskap genom vallodling, genom att sköta betesmarker och slåtterängar eller genom att vårda kulturelement i odlingslandskapet och i renskötselområdet. Det finns också ersättningar för att korrigera för jordbrukets negativa miljöpåverkan i form av ersättning för minskat växtnäringsläckage, minska riskerna vid användning av kemiska växtskyddsmedel och för att bedriva ekologisk produktion. Ersättningar för att bevara den genetiska variationen finns, liksom för att bevara utrotningshotade husdjursraser och odlingen av traditionella sorter av bruna bönor.

I avsnitt 1.3 diskuteras möjligheter och begränsningar i ansatser att i stor skala registrera effekter av miljöersättningarna på den biologiska mångfalden. Övervakningsprogram finns sedan något år men kräver en avsevärd utbyggnad innan möjlighet finns att med sådana data tolka ersättningarnas effekter. Övervakningsprogrammet för jordbrukets växtnäringsläckage är äldre och mätningar i större avrinningsområden ger möjlighet att avläsa effekter på läckaget mer integrerat. Att härleda funna trenderorsaker, t ex effekter av miljöskyddsåtgärder torde vara möjligt och bör närmare testas för att mer tydligt kunna se miljöövervakningen som en leverantör av effektindikatorer till miljöersättningsprogrammet. Detta bör på ett motsvarande sätt utredas för tolkning av effekter på biologisk mångfald och rester av bekämpningsmedel i vatten.

3.1 Kompensationsbidrag

I det nu pågående programmet benämns åtgärden Ersättning för naturbetingade svårigheter i bergsområden och för andra områden med svårigheter. De av Kommissionen föreslagna effektindikatorerna (och målen för dessa) för åtgärden är;

Effektindikatorer 2007-2013	Mål
Åtgärdens bidrag till att förhindra en minskning av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (farmland bird index)	5 procent
Åtgärdens bidrag i procent, till att bevara jordbruksmark med höga naturvärden (procentuell förändring av High Nature Value Farmland i LFA- området)	60 procent

Regeringskansliet, 2007

Denna ersättning har som sitt övergripande mål att ge miljöförbättringar och i andra hand effekter på lantbrukets inkomster och sysselsättning. De möjliga miljöförbättringarna rör främst effekter på odlingslandskapets biologiska mångfald.

Förslag till förbättring/justering av åtgärden

Inga förslag finns.

Lämpliga effektindikatorer och underlag för dessa

De effektindikatorer som gäller för det pågående programmet bedöms ändamålsenliga även om vissa frågetecken finns rörande fågelindexets användbarhet till att strikt kunna härleda just effekten av miljöstöden. Det är inte sannolikt att effekter av de enskilda stödens bidrag skall kunna utläsas. Möjligheten ligger i att få indikationer av programmets sammantagna effekt. Därmed finns således en svaghet i indikatorn i att kunna härleda förändringar i fågelpopulationen till just kompensationsbidraget.

Miljöövervakningsprogrammets potential som indikatorleverantör bör analyseras ingående då dessa mätningar sker i nationell skala. Se diskussion avsnitt 1.3 och ingressen till detta avsnitt.

3.2 Ersättningar för miljövänligt jordbruk

Insatsen består av följande åtgärder;

- Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slåtterängar och våtmarker
- Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdena
- Regionalt prioriterade ersättningar (Ny för programperioden)
- Traditionella kulturväxter och husdjursraser
- Minskade växtnäring förluster från jordbruksmark
- Miljöskyddsåtgärder
- Ekologiska produktionsformer
- Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet

De av Kommissionen föreslagna effektindikatorerna (och målen för dessa) är;

Effektindikatorer 2007 - 2013	Mål
<u>Varav gemensamma:</u>	
Åtgärdens bidrag för att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (farm bird index)	15-20 procent
Åtgärdens bidrag i procent, till att bevara jordbruksmark med höga naturvärden (procentuell förändring av High Nature Value Farmland)	30 procent (40 procent av betesmarkerna)
Åtgärdens bidrag för att förbättra vattenkvaliteten	Påverkar läckaget, ej balansen
Åtgärdens bidrag för att bekämpa klimatförändring	Marginellt
<u>Varav tilläggsindikator:</u>	
Andelen betesmarker och slåtterängar som är utpekade som natura 2000 områden och som erhåller ersättning för biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker och slåtterängar	80 procent
Minskat kväveläckage (beräknas med modellberäkningar)	2 600 ton

Regeringskansliet, 2007

Som en generell kommentar gäller att miljöåtgärderna såväl när det gäller effekter på biologisk mångfald som på ett minskat växtnäringläckage kan förbättras om strategiska planer tas fram som tydliggör var problemen och därmed åtgärdsbehovet är som störst i respektive län. Sådana planer skulle ge underlag för riktade informations- och kampanjinsatser samt för prövningen på länsstyrelserna av inkomna ansökningar om ersättning.

Förslag till förbättring/justering av åtgärderna – jordbrukets positiva bidrag

Mycket handlar om att inom de befintliga åtgärderna öppna upp för en mer flexibel implementering av skötselåtgärderna.

Reglerna för betesmarksstöd under innevarande period är mer flexibla än för perioden 2000-2006. Brukaren måste reglera betesintensiteten så att betestrycket i marker med särskilda värden varken blir för högt eller för lågt, för att kunna anpassa skötseln till sällsynta växt och djurarter (Jordbruksdepartementet 2008). I vissa fall kan ett betesfritt år införas om det antas gynna markens biologiska värden. Undantag från kravet om hävd i våtmarker kan också göras om vissa arter gynnas av hög vegetation (exempelvis kornknarr). Detta är positiva förändringar och större flexibilitet i reglerna kommer att förbättra möjligheterna att gynna den biologiska mångfalden. Det är viktigt att dessa nya regler också tillämpas och att naturvårdsmyndigheter och lantbrukare i olika regioner är medvetna om detta. En omfattande tillämpning av de mer flexibla reglerna för ersättning till slåtter- och betesmarker skulle också öka variationen på landskapsnivå, vilket är viktigt eftersom de flesta arter har olika krav på hävdintensitet och vegetationsstruktur. I betesmarker med särskilt värdefulla arter bör skötseln vara utformad för att gynna dessa arter och inte bara följa generella rekommendationer om betesintensitet och betestidpunkt. I större områden med ängs- och betesmarker behövs samverkan mellan markägare och diskussioner med naturvårdsmyndigheter för att få fram ett landskapsperspektiv på skötseln av dessa marker.

Traditionellt har kärlväxtfloran varit i fokus vid utformandet av regler och rekommendationer för skötsel av naturbetesmarker. Biologisk mångfald knuten till träd och buskar i naturbetesmarker utgör emellertid en stor del av den värdefulla biologiska mångfalden i dessa marker. Enligt landsbygdsprogrammet 2007-2013 (Jordbruksdepartementet 2008) skall all igenväxningsvegetation tas bort på betesmarker med allmänna värden, medan reglerna för marker med särskilda värden anger att en reglering av vilka träd och buskar som finns skall ske från fall till fall. En flexibel tolkning av reglerna för den tillåtna mängden träd och buskar, och definitionen av igenväxningskaraktär behövs för att göra situationen för arter knutna till träd och buskar i betesmarker mer gynnsam. Detta underlättar också förnyringen av träd och buskar som på lång sikt är nödvändig

för att bevara värden knutna till dem. Det är också positivt för kärlväxter i betesmarker (även i nyrestaurerade områden), eftersom det underlättar flera arters reproduktion (de blir inte avbetade innan frösättning). En analys av de biologiska värden som är knutna till träd och buskar i enskilda betesmarker bör göras innan röjningar som avser att gynna kärlväxter genomförs.

För att lyckas med målet att bevara den biologiska mångfalden i odlingslandskapet är relevanta arealmål viktiga. Några arealmål är mycket låga i förhållande till dessa betesmarkstypers historiska utbredning. Betydligt större arealer med slätter (helst med efterbete, eller relevanta alternativ t.ex. sent betespåsläpp eller betesfredade år där det passar) behövs för att gynna den biologiska mångfald som är anpassat till en ostörd försommar. I dagsläget behandlas slätter av våta ängar inom samma mål som de torrare markerna vilket är fel då dessa inte alls kan komplettera varandra. Utredningen förslår att mål för arealer gräsmarker med en ostörd vår och försommar behandlas separat då det är viktigt att denna typ av skötsel ökar i landet. Detta betyder att man skulle separera dagens gräsmarker i konventionellt betade och de med alternativa skötselregimer så som sent betespåsläpp betesfria år, slätter på fuktig mark och slätter på frisk-torr mark. Rimliga målnivåer för samtliga ersättningar bör diskuteras. Förutom slåttermark så är arealerna skogsbete små i förhållande till utbredningen av betade utmarker (skog) som historiskt var mycket omfattande. Utredningar kring betydelsen av skogsbete för den biologiska mångfalden, förekomst av kvarvarande hävdgynnade värden i skogsmark och möjligheterna att öka arealerna skogsbete är därför önskvärda.

När det gäller KULT-stöden behövs undersökningar av deras betydelse för biologisk mångfald, d.v.s. vilken betydelse olika småbiotoper och habitatelement har för biologisk mångfald. Speciellt betydelsen av skötsel och vad som skall definieras som igenväxningsvegetation är oklar och behöver utredas närmare för att rekommendationer om lämplig skötsel av olika småbiotoper och habitatelement i olika förhållande skall kunna ges. Stöden har nått ut till hela landet men den regionala fördelningen är ojämn, vilket torde kunna förbättras genom ökad information i vissa regioner och ett förenklat ansökningsförfarande.

För att öka effekten av ekologisk odling och miljövänlig vallodling på biologisk mångfald behövs ökade arealer i slättbygder (där spannmålsodling dominerar).

Om den storskaliga satsningen på miljövänlig vallodling modifieras till ett mer specifikt mål kan den troligtvis få mycket större positiva effekter på biologisk mångfald. Förändringarna kan inkludera premiering av miljövänlig vallodling på gårdar med naturbetesmarker, ersättning för senare slätter på vallar, möjligheter till stöd för andra grödor än miljövänlig vall, t.ex. trädor med eller utan insädd. I skogs- och mellanbygder (där vallodling dominerar) har ersättningen för miljövänlig vallodling begränsad positiv effekt, och en ökning av arealen av lokalt mer ”sällsynta” grödor (t.ex. stråsäd) kan vara viktigare för t.ex. diversiteten av fåglar eftersom det i så fall skulle öka landskapets heterogenitet. Långtidsstudier av biologisk mångfald på gårdar före och efter omställning till olika typer av ekologisk produktion behövs för att mer i detalj kunna kvantifiera effekterna av ekologisk odling på den biologiska mångfalden samt särskilt denna effekt från främst landskapsstrukturens grundinflytande. Dessa studier bör inkludera ett urval av olika organismgrupper och ske i olika typer av landskap i olika delar av landet.

Projekt- och restaureringsstöd till betesmarker och slätterängar bör fokusera på områden där höga värden finns i små begränsade betesmarksarealer. För att veta behovet av restaureringar måste man först veta hur mycket ”restaurerbar” areal som finns att tillgå. Denna information saknas eller finns endast lokalt i dagsläget. Ett mål för restaureringsstödet bör baseras på behovet av restaurering i landskapet, samt fokuseras till värdekärnor. För att ”rätt marker” ska restaureras kan ev. en uppsökande verksamhet för dessa stöd behövas. Stöd till anläggning av våtmarker bör fokusera på relativt stora våtmarker som anläggs i öppna landskap (omgivna av åkermark och betesmarker) eftersom dessa tycks ha störst betydelse för biologisk mångfald. Flacka och flikiga stränder är också positivt. Vidare stoppar skötsel igenväxning och skapar en mosaikartad vegetationsstruktur som är gynnsam för biologisk mångfald. Idag förväntas varje anlagd våtmark ha positiva effekter på såväl biota som på omhändertagandet av uppströms läckande kväve. Då dessa syften till del står i konflikt med varandra bör varje våtmarksprojektering ta avstamp i vilken funktion som är mest relevant för platsen ifråga och utifrån detta optimera anläggandet och skötseln.

Lämpliga effektindikatorer och underlag för dessa – jordbrukets positiva bidrag

Nästan alla indikatorer och mål i landsbygdsprogrammet för 2007-2013 avser antal brukare, arealmål, längder av linjeelement och antal punktobjekt och liknande mått.

Detta gör det mycket svårt att utvärdera effekter av olika stöd på den biologiska mångfalden. Ett undantag är att EU:s gemensamma jordbruksfågelindex (Farmland Bird Index) skall användas som effektindikator och helst förbättras med 15-20 procent. Detta är ett steg i rätt riktning, men det är viktigt att initiativ tas för att koppla den nationella monitoringen av fåglar till habitatkarteringar och olika former av miljöstöd.

Vidare behövs inventering av andra aspekter på biologisk mångfald. Ett lovligt initiativ är uppföljningen av kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker via NILS (Nationell Inventering av Landskapet i Sverige). Utvalda indikatorer (fjärilar, humlor, kärlväxter, grova träd och epifytlavar) har inventerats i ett relativt stort antal betesmarker. Det är viktigt att dessa (och liknande) inventeringar genomförs för olika organismgrupper och att betesmarker av olika typ, belägna i olika regioner, och att landskap av olika struktur ingår. Om effekter av olika miljöstöd skall kunna utredas mer i detalj behövs också en koppling till skötsel och olika typer av miljöersättningar. Uppfyllande av miljömål rörande biologisk mångfald kan inte enbart utvärderas med nuvarande indikatorer på arealer och andra liknande mått. Eftersom NILS har pågått ett tag är det viktigt att redan nu samordna data från NILS och data från stöddatabasen så att historiken i ersättningsarna på varje NILS-ruta är tydlig. På samma gång måste man vara säker på att inte marker med NILS-rutor särbehandlas i termer av skötsel (bara för att man veta att det är en NILS-ruta).

Eftersom biologisk mångfald inrymmer så mycket och återfinns på olika nivåer, allt från enstaka individer till grupper av organismer och landskapsparametrar, kan det vara svårt att utreda direkta orsakssamband mellan en förändring i biologisk mångfald m.h.a. fortlöpande miljöanalys. Därför kommer fortsatt forskning gällande samband mellan skötsel, landskap, spridning o.s.v. att behövas för att dra slutsatser om observerade miljöanalysdata kopplade till de medel (pengar) som satsas.

Förslag till förbättringar/justeringar av åtgärderna – jordbrukets negativa belastning

Miljöstödet till ekologisk produktion består framför allt av två delar kopplade till växtnäringsläckage och bekämpningsmedelsanvändning. När det gäller växtnäringsläckage, är det svårt att se hur stöd till hela odlingssystem, så som miljöersättningen till ekologisk odling, skulle kunna förbättras, helt enkelt beroende på att ekologisk odling inte nämnvärt bidrar till minskade förluster vare sig per hektar eller per producerad enhet. Riktade miljöstöd, t.ex. till odling av fånggrödor eller våtmarker, är betydligt mer kostnadseffektiva med avseende på reduktion av växtnäringsläckage än miljöstöd till ett helt odlingssystem. När det gäller bekämpningsmedel elimineras förlusterna till miljön på sikt vid övergång till ekologisk odling eftersom dessa inte används i ekologiska system. Stöd till ekologisk odling kan därför anses befogat med avseende på minskad bekämpningsmedelsanvändning. En förbättring vore dock att begränsa stöden till odlingssystem där bekämpningsmedel potentiellt används, t.ex. spannmåls- och potatisodling.

En mer riktad ersättning för borttagen eller reducerad användning av bekämpningsmedel inom det konventionella jordbruket i slättbyggd kan förväntas leda till större effekter och är dessutom sannolikt mer kostnadseffektiv.

När det gäller att minska kväveförlusterna genom att så in fånggröda är effekten på sandjordar dokumenterat bättre än på lerjordar. Genom att säkerställa att miljöersättningen enbart betalas ut till just sandjordar skulle effektiviteten och därmed även kostnadseffektiviteten öka. Även om alla jordar inte är optimala för åtgärderna så har de ändå en viss effekt på att minska kväveförlusterna från jordbruksmarken. Genom att inte ge miljöersättning för insådd av fånggröda på lerjordar minskar därför den totala potentiella arealen och därigenom, i förlängningen, även den totala minskade kvävebelastningen på havet. Om syftet är att öka kostnadseffektiviteten per reducerat kg kväve bör åtgärden optimeras till att enbart gälla sandjordar. Om syftet med ersättningen däremot är att minska kvävebelastningen till havet bör man i stället se till att ha åtgärden i så många områden som möjligt. Det bör även nämnas att den geografiska spridningen av marker med insådd fånggröda spelar roll i sammanhanget då en del av det kväve

som förloras från jordbruksmark inne i landet aldrig når havet på grund av den retention som sker längs vattnets väg till havet. Det förtjänar dock framhållas att det finns ett behov av att också skydda grundvattnet. Här har placeringen av fånggrödorna i förhållande till havet naturligtvis ingen betydelse.

Eftersom skyddszoner främst minskar fosforförlusterna via ytavrinning är en grundförutsättning för att åtgärden ska vara så effektiv som möjligt att dessa är belägna på platser med problem med just ytavrinning. Miljöersättningens reningseffektivitet, och därmed även kostnadseffektivitet, skulle således kunna förbättras genom att öka kunskapen om topografin, vegetationen och fältens relation till öppet vatten för de arealer där stödet söks. Som det är idag finns skyddszoner på fält som angränsar till öppet vatten men som saknar faktiska förluster via ytavrinning (på grund av till exempel topografin eller vegetationen). Dessa arealer är helt ointressanta för stödet eftersom åtgärden inte får någon effekt här. Det sker däremot ytvattenförluster på platser som idag inte är berättigade till miljöersättningen. Genom att identifiera dessa förlustpunkter och även inkludera dem i de ersättningsberättigade arealerna skulle åtgärdens totala potential kunna förbättras. Med ett liknande resonemang som för fånggrödornas placering i landet gäller att kantzonerna har en positiv effekt på odlingslandskapets mångfald även där åtgärden saknar effekt på fosfortransporterna.

Kostnadseffektiviteten avseende kväveretention vid våtmarksanläggning med stöd från Miljö- och landsbygdsprogrammet bör kunna förbättras ytterligare. I två halländska våtmarker, anlagda inom LIP-projektet, har verklig kväveretention uppmätts med flödesproportionell kontinuerlig provtagning. Våtmarkerna var relativt dyra i anläggnings- och ersättningskostnad men uppvisar också en hög kväveretention vilket ger en mycket god kostnadseffektivitet¹² (Tabell 3.1).

¹² Österling L. 2006. Projektkatalog. Våtmarksprojektet i Laholms kommun. Laholms kommun.

Tabell 3.1: Kväveretention (jmf. ovan) i förhållande till kostnader (Österling 2006) för två våtmarker i Laholms kommun där verklig retention uppmätts med kontinuerlig provtagning. Kostnadseffektivitet är beräknad på 20 års funktion. Eftersom dessa två våtmarker har kväveretention som huvudsyfte (men även bidrar till biologisk mångfald och landskapsbild) har kväveretentionen fått bära 90 % av kostnaden vid beräkning av kostnadseffektivitet

Våtmark	Kostnad (kr/ha våtmarks- yta)	Retention (kg N/ha våtmarksyta och år)	Minskad kväve- belastning till ha- vet (kg N/ha och år)	Kostnadsef- ektivitet (kr/kg N re- tention)	Kostnads- effektivitet (kr/kg N minskning till havet)
Bölarp 3:7	461 000	910 - 1 136	819 - 1 022	18 - 23	20 - 25
Edenberga 1:2	364 000	614 - 664	553 - 598	25 - 27	27 - 30

Inom LIP gjordes mera omfattande planering och projektering av våtmarksprojekten än inom Miljö- och landsbygdsprogrammet. Dessutom kunde markägare erhålla full kostnadsersättning vilket underlättat möjligheten att hitta bra lägen. Dessa båda faktorer bör ha bidragit till den avsevärt bättre kostnadseffektiviteten hos LIP-programmen jämfört med Miljö- och landsbygdsprogrammet under 2001-2002.¹³ En relativt liten ökad satsning på planering/projektering och ersättning till markägare tycks kunna ge en avsevärd ökning av kväveretentionen. I det nuvarande Landsbygdsprogrammet har pengar avsatts till att ta fram planeringsunderlag för våtmarkers placering. Detta bör avsevärt kunna förbättra möjligheterna att hitta rätt lägen för våtmarker. Som påpekas av våtmarkshandläggare vid länsstyrelserna gäller det dock även att markägarna är intresserade vilket är troligare om full ersättning för anläggningskostnad ges till markägare och denna ersättning även kan överstiga 200 000 kr per ha. För närvarande kompenseras markägare genom att en betydligt större yta än själva våtmarken avsätts till ersatt yta. Detta kan dock ha nackdelen att annan markanvändning omöjliggörs för en onödigt stor areal värdefull mark. Det skulle även vara en fördel om regelverket tillät en större satsning på projektering av våtmarkerna så att de blir utformade på ett mera optimalt sätt. Detta bekräftas också av handläggare vid

¹³ Svensson JM, Strand J, Sahlén G & Weisner S. 2004. Rikare mångfald och mindre kväve. Utvärdering av våtmarker skapade med stöd av lokala investeringsprogram och landsbygdsutvecklingsstöd. Naturvårdsverket. Rapport nr 5362.

länsstyrelserna. Detta bör dock kopplas till att en tydlig och användarvänlig manual avseende våtmarksdesign för näringsretention tas fram för att garantera att en ökad satsning på planering och projektering ger önskad effekt.

Till sist bör det även nämnas att jordbruksprodukternas prisrörelse kan ha en stor effekt på deltagandet i programmet för miljövänligt jordbruk då ersättningen för produktionskostnader är fasta. Den totala kostnaden för en lantbrukare när det gäller att sätta in en miljövänlig åtgärd är skillnaden mellan ekonomiska resultat om åtgärden införs alternativt om den inte införs. Den skillnaden utgör jordbrukarens alternativa kostnad. När lantbrukarens alternativa kostnad är mindre än utbetalningen i program med uniform betalning för en viss åtgärd (som ekologisk odling, fånggrödor, vårplöjning, skydds-zoner och till viss grad även våtmarker) förväntas ägaren att delta i programmet. När priser på jordbruksprodukter stiger ökar den alternativa kostnaden för användning av jordbruksmark i annan produktion vilket leder till att deltagandet i program med uniformt stöd förväntas minska. Minskningen kommer dock att vara ojämn. Lantbrukarna med den mest produktiva marken och de högsta alternativa kostnaderna kommer att lämna programmet först. De med mindre produktiv mark kommer att vara kvar i programmet under en längre tid. Detta kan skapa ett betydande problem när det gäller programmets måluppfyllelse och kan dessutom leda till ökade negativa miljöeffekter.

Lämpliga effektindikatorer och underlag för dessa – jordbrukets negativa belastning

Som nämnts tidigare i utvärderingen, är produktionen inom ekologisk odling lägre än inom konventionell. Eftersom jordbruket ändå handlar om att producera mat så vore en intressant aspekt när det gäller denna miljöersättning att inhämta data på hur mycket som faktiskt produceras per arealenhet jämfört med konventionell odling.

I övrigt hänvisas till vad som skrivs om miljöövervakningens möjligheter att leverera effekttolkningsdata i avsnitt 1.3.

Förslag till nya ersättningar för minskad klimatpåverkan

I det nuvarande Landsbygdsprogrammet framhålls jordbrukets klimatpåverkan som ett allt viktigare område att åtgärda. Möjlighet till ersättning finns för byg-

gande av produktionsanläggning för biogas samt för odling av energigrödor men mer behöver och kan göras.

Jordbruket bidrar till utsläpp av växthusgaser genom markbidrag och som samhället i övrigt genom sektorns användning av fossil energi men också genom utsläpp i samband med djurhållning. Men lantbruket har också potential att binda koldioxid genom fastläggning av kol i markens humuspool genom att välja grödor och anpassa jordbearbetningsgraden. Mulljordarna som utgör ca 7% av den svenska jordbruksmarken bidrar med nära en tredjedel av jordbrukets totala emission av växthusgaser till följd av den bortodling som fortlöpande sker.

Åtgärder för att minska jordbrukets utsläpp av växthusgaser liksom åtgärder som ökar kolfastläggningen i marken bör övervägas i syfte att påskynda lantbrukets klimatanpassning. Ett exempel är en ersättning för mer klimatvänlig odling av mulljordar. Andra områden är åtgärder som stimulerar lantbruket att på gården ersätta fossil energi med förnyelsebar och att locka till ökad odling av perenna grödor och minska jordbearbetningen.

Förslag till indikatorer för effekter av klimatgaser

När det gäller miljövänlig odling av mulljordar är en rimlig indikator ”antalet hektar”. Användningen av fossil energi bör kunna indikeras med förändring i användning av drivmedel och fossil energi till torkning och uppvärmning alternativt bara en gårdsindikator på årsförbrukning av fossila bränslen och drivmedel. Utsläpp från djurhållning kan tas via statistik om förändringar i djurslag och antalet djur. Utsläpp från växtodlingen kan likaså beräknas med hjälp av statistik om användning av gödselmedel och areal av olika grödor. Denna ansats till indikatorer skall ses som indikativ och frågan bör närmare utredas.

3.3 Skogliga åtgärder

I det nu pågående programmet benämns åtgärden Icke produktiva investeringar – skog. De av Kommissionen föreslagna effektindikatorerna (och målen för dessa) är;

Effektindikatorer 2007 - 2013	Mål
Skogens mångfald: Åtgärdens bidrag till att bevara och utveckla skogsmark med höga natur- och kulturmiljövärden (i % av totala arealen med skötselbehov)	55 procent
Ädellövskog: Åtgärdens bidrag , i procent, till att skapa skogsmark med höga naturvärden (ädelöv)	1 procent

Källa: Regeringskansliet, 2007

Förslag till förbättringar/justering av åtgärden

För skogsbruket finns åtgärder inom både axel I och axel 2. Åtgärden för kompetensutveckling kommer att delas mellan dessa axlar. Inga förslag till förbättringar finns, annat än att det är viktigt att prioritera så att insatserna hamnar där de gör mest nytta.

Lämpliga effektindikatorer och underlag för dessa

För skogsåtgärderna hänvisas till rapporten "Förslag till nationella indikatorer i Landsbygdsprogrammet" från Jordbruksverket, som redovisades den 6 oktober 2008.¹⁴ I övrigt se avsnitten om Kompetensutveckling liksom avsnitt om effektindikatorer för miljöåtgärder ovan.

¹⁴ Jordbruksverket, Dnr 49-10657/08

4. Diversifiering och livskvalitet

Målet för axel 3 är att ta tillvara de ekonomiska utvecklingsmöjligheterna på landsbygden för att bidra till en förstärkning av landsbygdens näringsliv. Detta förväntas då leda till nya arbetstillfällen och medverka till bättre livskvalitet och ökad tillväxt på landsbygden.

Tabell 4.1: Axel 3 i förhållande till insatsområde I och II

2007 - 2013	2000 - 2006
Axel 3	Insatsområde I och II
Åtgärder för att diversifiera ekonomin på landsbygden	
Åtgärder för bättre livskvalitet på landsbygden	
	Att främja anpassningen och utvecklingen av landsbygdsområden (Projektstöd)

Regeringskansliet, 2007

Axel 4, Leader, är en metod som innebär att ta tillvara lokalt engagemang och lokal kunskap. Metoden bygger på att Leader- områden bildas och där partnerskap mellan organisationer, näringsliv och den offentliga sektorn inrättas. Inom varje Leaderområde skall en lokal aktionsgrupp (LAG- grupp) finnas som beslutar om vilka projekt som skall stödjas. Projekten skall sikat på att uppfylla något eller några av de övriga målen inom de övriga axlarna. Leader fanns även under den föregående programperioden, (Leader+), och omfattade då 12 Leaderområden, finansierades via Strukturfonden och administrerades av Glesbygdsverket.

4.1 Åtgärder för att diversifiera ekonomin och höja livskvaliteten på landsbygden

Åtgärder för att diversifiera ekonomin på landsbygden består av följande, se sammanställning nedan (Ytterligare två åtgärder finns, dessa saknar dock effektindikatorer).

- Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk
- Affärsutveckling i mikroföretag
- Främjande av turistnäringen

Effektindikatorer 2007 - 2013	Mål per år
<i>Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk</i>	
<i>Varav gemensamma:</i>	
Ökning av nettoförädlingsvärdet, Mkr	250 Mkr
Ökning av antal årsverken	560 årsverken
<i>Varav tilläggsindikatorer:</i>	
Ökning av antalet företag med nya produkter eller tjänster	6 %
<i>Affärsutveckling i mikroföretag</i>	
<i>Varav gemensamma:</i>	
Ökning av nettoförädlingsvärdet, Mkr	360 Mkr
Ökning av antal årsverken	800 årsverken
<i>Varav tilläggsindikatorer:</i>	
Ökning av antalet mikroföretag med nya produkter och tjänster	6 %
<i>Främjande av turistnäringen</i>	
<i>Varav gemensamma:</i>	
Ökning av nettoförädlingsvärdet, Mkr	360 Mkr
Ökning av antal årsverken	800 årsverken
<i>Varav tilläggsindikatorer:</i>	
Ökning av antalet företag med lantbruksturism	6 %

Regeringskansliet, 2007

Åtgärder för att höja livskvaliteten på landsbygden består av följande:

- Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden
- Förnyelse och utveckling i byarna
- Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden

Effektindikatorer 2007 - 2013	Mål per år
Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden	
<u>Varav gemensamma:</u>	
Ökning av nettoförädlingsvärde, Mkr	100 Mkr
Ökning av antal årsverken	220 årsverken
<u>Varav tilläggsindikator:</u>	
Antalet landsbygdsbor 2013	> 3,4 miljoner
Förnyelse och utveckling i byarna	
<u>Varav gemensamma:</u>	
Ökning av nettoförädlingsvärde, Mkr	130 Mkr
Ökning av antal årsverken	280 årsverken
<u>Varav tilläggsindikator:</u>	
Antalet landsbygdsbor 2013	> 3,4 miljoner
Ökning av antalet företag med nya produkter och tjänster, i procent per år	6 %
Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden	
<u>Varav gemensamma:</u>	
Ökning av nettoförädlingsvärde, Mkr	130 Mkr
Ökning av antal årsverken	280 årsverken
<u>Varav tilläggsindikator:</u>	
Antal restaurerade byggnader	100 byggnader

Regeringskansliet, 2007

Förslag till förbättringar/justeringar av åtgärden

Den fältstudie som utförts av institutionen för stad och land, SLU, och som återges i sin helhet i kapitel 5 i denna rapport har gett följande förslag till förbättringar avseende den sociala dimensionen :

- Att programbeskrivningarna tydliggör vad som menas med målet att bidra till en socialt hållbar utveckling.
- Att den sociala dimensionen utvärderas dels kvalitativt genom att följa några lokala kontexter under en programperiod enligt metoder som prövats av SLU och dels kvantitativt enligt den kategorisering av indikatorer som föreslås nedan.
- Att rutiner (t.ex. blanketter och rapportering) utformas så att det blir möjligt att få fram uppgifter till sociala indikatorer.
- Att landsbygdspolitiken utgår från att även andra aktörer än lantbrukare är betydelsefulla för en levande landsbygd och att även lantbrukarkåren

är heterogen. Detta har till viss del redan tillgodosetts i Landsbygdsprogrammet 2007-2013 genom att Leader har integrerats.

- Att handläggningstiden för stöden förkortas så att brukarna inte behöver ta lån eller avstå från investeringar i väntan på beslut från länsstyrelsen. Detta har till viss del redan tillgodosetts i Landsbygdsprogrammet 2007-2013.
- Att projektstöden omfattar betydligt större del av programmet om stöden ska ge märkbara positiva lokala effekter. Detta har till viss del redan tillgodosetts i Landsbygdsprogrammet 2007-2013 genom att Leader har integrerats.

Lämpliga effektindikatorer och underlag för dessa

Effektindikatorerna är väl valda och relevanta. Det kan dock förutses stora svårigheter att utvärdera dessa åtgärder, och ett arbete med att bestämma vilken metod som skall användas bör komma i gång så snart som möjligt för att säkerställa att data finns.

Som ett resultat av både den fältstudie som Institutionen för Stad och Land gjort och av en kartläggning av befintliga sociala indikatorer i olika politiska sammanhang föreslås följande indelning i kategorier av sociala indikatorer, se nedan. Dessa bör brytas ner och kvantifieras. Ett forskningsarbete pågår vid institutionen.

1. Delaktighet, demokrati och social status
2. Nätverk och sociala relationer
3. Folkhälsa, trygghet, säkerhet och arbetsmiljö
4. Jämställdhet
5. Utbildning och lärande
6. Service, kommunikationer och tillgänglighet
7. Försörjning och sysselsättning
8. Ekonomisk fördelning

5. Metoder för att utvärdera social hållbarhet

Förord

SLU fick i uppdrag att göra en kvalitativ utvärdering av den sociala hållbarheten i Miljö- och landsbygdsprogrammet samt Mål 1. I uppdraget ingick också att pröva en metod för hur man kan utvärdera social hållbarhet. Utvärderingen genomfördes av sex forskare och skedde i form av en fältstudie i Östergötlands, Dalarnas och Norrbottens län under våren 2008 där sammanlagd sex platser besöktes. Totalt intervjuades 94 lokala aktörer, främst lantbrukare, enskilt eller i grupp. Studien har koncentrerats på projektstöden eftersom det är främst dessa som syftar till social hållbarhet, men också andra stöd har avhandlats i intervjuerna. Denna utvärdering bör läsas tillsammans med kapitel 9 som är en kvantitativ utvärdering av projektstöden. En kvalitativ studie ger kunskap om specifika förhållanden, i detta fall i tre län, och ur detta urskiljs ett antal teman som på olika sätt äger giltighet för hela landet. Generaliserbarheten bygger inte på ett representativt urval utan på analyser av intervjuerna i relation till tidigare forskning om de teman och frågeställningar materialet väcker.

Författare

Yvonne Gunnarsdotter, SLU, Kjell Hansen, SLU, Helena Kåks, Dalarnas forskningsråd, Eva Lundgren, Dalarnas forskningsråd, Susanne Stenbacka, Uppsala Universitet.

5.1 Inledning

I Miljö- och landsbygdsprogrammets insatsområde II var syftet att främja ekonomisk och social hållbar utveckling av landsbygden och näringsgrenarna jordbruk, livsmedelsproduktion och skogsbruk. De övergripande målen för insatsområde II var att främja sysselsättning, tillväxt och bosättning på landsbygden. Satsningarna, så som de tillämpades i den svenska programskrivningen, omfattade investeringar i jordbruksföretag, startstöd till unga i jordbruket, kompetensutveckling, förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter, samt projektstöd för utveckling av landsbygden (marknadsföring, diversifiering, infrastruktur kopplad till lantbrukets utveckling, turism, samt byutveckling och bevarande av kulturarv). Större delen av stödet var riktat mot jordbruket, vilket väl

kan sägas återspegla en dominerande föreställning om landsbygdens sociala förhållanden. I denna utvärdering ingår även insatsområdet I som syftade till att främja en ekologiskt hållbar utveckling med hjälp av diverse miljöstöd till jordbruket.

I en utvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammets sociala dimensioner är det första som slår en den vaghet som präglar beskrivningarna av vad programmet egentligen vill uppnå på det sociala området. Såväl vad gäller de ekologiska som vad gäller de ekonomiska dimensionerna finns relativt utförliga och detaljerade beskrivningar, vilka dock är helt frånvarande när det kommer till de sociala dimensionerna eller effekterna. Möjligtvis skulle man kunna hävda att programmakarna menat att det räckt att främja bosättning på landsbygden. Att människor lever (kvar) på landsbygden skulle i så fall implicit innebära att där även finns ett rimligt tillfredsställande socialt liv. Formuleringen är dock för vag för att kunna fungera tillfredsställande som ledtråd i en utvärdering. Forskningen har sedan decennier uppmärksammat och problematiserat den sociala arenan men detta har inte fortplantat sig till politik och planering där man fortsätter att fokusera på kvantitativa mål och mätbara indikatorer.

Bristen på såväl en mer utförlig definierande diskussion som uttalade indikatorer för de sociala dimensionerna i Miljö- och landsbygdsprogrammet har gjort det nödvändigt för oss att närmare diskutera och ange sätt att fånga innebörder i de sociala dimensionerna som kan användas i detta sammanhang. I halvtidsutvärderingen (SOU 2003:105) av Miljö- och landsbygdsprogrammet berörs de sociala aspekterna flyktigt. Förutom bristen på relevanta kriterier och indikatorer beror det på att underlaget för att analysera projektstöden var litet, vilket halvtidsutvärderingen pekade på. En av de slutsatser halvtidsutvärderingen ändå drar med relevans för de sociala aspekterna är att målgruppen var för snävt definierad i förhållande till landsbygdens befolkningssammansättning som helhet, liksom att inriktningen på projektstöden var för snäv i förhållande till de breda målen.

Vad är social hållbarhet

Svaret på rubrikens fråga är visserligen central för denna utvärdering, men kommer inte att kunna avges på ett enkelt och entydigt sätt utan snarare att diskuteras och ringas in. När det gäller biologisk mångfald kan resultaten mätas

exempelvis i ett områdes artrikedom och när det gäller ekonomisk tillväxt kan resultaten läsas av bl.a. i omsättning och nyetableringar. När det gäller de sociala villkoren är dessa mer svårfångade – möjligtvis med undantag av rena demografiska uppgifter: en by som avfolkats under perioden kan givetvis tämligen entydigt sägas inte ha uppvisat social hållbarhet. Även om det i båda de två förstnämnda fallen, och andra liknande, kan vara svårt att exakt skilja ut betydelsen av politiska stöd (här kan t.ex. vädret eller konjunkturen spela in), torde detta problem vara än större när det gäller sociala relationer, som har en utpräglad inbäddad karaktär. Med detta menas att sociala relationer finns implicit i allt som sker utan att specifikt kunna lyftas ut som en företeelse fristående från övriga skeenden.

De sociala relationernas inbäddade karaktär kan uttryckas genom att påpeka att stöden är en del av såväl en lokal som en nationell och europeisk kontext. Detta gäller inte enbart effekterna, utan även de processer som omfattar ansökningarna, lokal organisering och hur stöden hanteras. Därmed kan sägas att den viktigaste arenan för Miljö- och landsbygdsprogrammet betraktat såsom praktik är de lokala kontexterna. Såväl den nationella som den europeiska nivån förmedlas och representeras av SJV och länsstyrelserna, och det framgår av de intervjuer vi gjort att de senare strävar efter att befinna sig så nära den lokala nivån som möjligt, vilket också ingick i deras uppdrag.

En lokal kontext kan beskrivas som ett antal strukturer eller mönster som formar möjligheter och begränsningar för aktörer: ekonomiska förhållanden (inklusive markägande), sociala positioner (såväl formella som informella), kön, ålder, värden, värderingar och normer mm. Sett ur ett lokalt perspektiv utgör politiska insatser nya möjligheter eller resurser som öppnar sig för potentiella lokala aktörer (se Hansen 1998). Vad som avgör om ett politiskt beslut kan omvandlas till resurser som man kan förfoga över lokalt är dels tillgängligheten (att den potentiella aktören uppfattar att möjligheterna faktiskt gäller honom eller henne), dels de kostnader som är förknippade med att utnyttja möjligheten. Men för att kunna förstå det lokala spelet kring konverteringen av en (formell) möjlighet till en (verklig) resurs måste de eventuella kostnaderna betraktas i ljuset av alla de strukturer som nämnts ovan. Om exempelvis en aktör överväger att ansöka om medel för ett projekt, som innebär att rådande mönster vad gäller social position,

kön, ålder, grundläggande värderingar bryts, kan detta innebära att de sociala kostnaderna anses för stora – alldeles oavsett den ekonomiska kalkylen.

Som grund för detta resonemang ligger ett antagande om att människor är sociala varelser, dvs. att de är beroende av interaktion med andra för sin tillvaro. Det innebär i sin tur att det anseende man har hos andra som man interagerar med på en vardaglig bas, är en viktig del av möjligheterna att leva ett ”gott liv” (jfr Bailey 1971). Ett gott anseende utgör en konkret form av socialt kapital (jfr Bourdieu 1977; Putnam 2001) – en tillgång som kan användas i det sociala livet och som ibland även kan konverteras till andra typer av tillgångar. Givetvis är denna typ av tillgångar svår att mäta.

Ytterligare en svårighet är att Miljö- och landsbygdsprogrammet snarare talar om social hållbarhet än om sociala aspekter eller dimensioner. Om man tar utgångspunkt Brundtlandkommissionens definition av hållbarhet som ”utveckling som tillgodoser behoven hos dagens generation utan att kompromettera kommande generationers möjligheter att tillgodose sina egna behov”, är det alls inte självklart hur detta ska appliceras på sociala förhållanden. Hållbarhet har dessutom fungerat som ett begrepp som beskriver ett antal problem som alla kan vara överens om, men som man kan förse med olika innebörder (se Jacob 1999). Det kan vara av vikt att påpeka att det är nödvändigt att skilja mellan social hållbarhet å ena sidan och sociala förhållanden i allmänhet å den andra. Att använda begreppet hållbarhet innebär att lägga särskild vikt vid samhällets förmåga att reproducera sig och att lösa kriser. Frågan om ett samhälle verkligen är socialt hållbart skulle därmed kunna bli en fråga som hamnar inom det politiska fältet. Dels genom att det kan finnas olika uppfattningar om vad som är socialt hållbart, dels att långt ifrån alla skikt i samhället faktiskt önskar att det befintliga samhället ska reproducera sig. För att göra begreppet social hållbarhet mer analytiskt användbart måste det därför omfatta förändringar i rådande sociala relationer. Frågan blir därmed om eventuella förändringar främjar social hållbarhet eller inte, snarare än att undersöka om de ökar eller minskar samhällets stabilitet. Exempelvis skulle man kunna hävda att en ökad jämställdhet mellan män och kvinnor hotar en rådande stabilitet (som bygger på underordning av kvinnor) men även kunna argumentera för att ökad jämställdhet faktiskt ökar ett samhälles hållbarhet. Exemplet visar dessutom på att inte alla med nödvändighet behöver omhulda en utveckling i riktning mot hållbarhet. Denna typ av påpe-

kande är viktigt eftersom social hållbarhet så ofta och närmast katalogmässigt förknippas med ord som demokrati, inflytande, frihet, trygghet, respekt för kultur och traditioner etc. Som vi kommer att visa i följande analyser är det betydligt mer komplicerat än så: inte sällan kan man se målkonflikter mellan t.ex. en lokal utvecklingsgrupp å ena sidan och den kommunala förvaltningen å den andra.

Ytterligare komplicerat blir det när man, som en del forskare gjort, hävdar att hållbarhet inte bara finns i tre former, utan i fyra: förutom miljömässig (biologisk), ekonomisk och social, även mänsklig (se Goodland 1995). Hit hör individuella fenomen som hälsa och utbildning. Med utgångspunkt i individen blir social hållbarhet knuten till olika typer av institutioner – service, föreningar, nätverk etc. – som underlättar för människor att leva tillsammans. Hit hör också de svårämnda delade värdena. Även om uppdelningen mellan individuellt och socialt är logisk, så är den problematisk eftersom individuella värden som god hälsa eller hög allmänbildning just är beroende av att det finns väl fungerande samhällsinstitutioner. Dock har uppdelningen det goda med sig att den pekar på att målet med många av de sociala aktiviteter människor ägnar sig åt inte ligger i aktiviteterna själva, utan i en strävan efter ökad individuell tillfredsställelse.

När det gäller effekter som mer rör sig kring upplevd livskvalitet gäller dels samma analytiska problem, dels svårigheterna att fastställa någon konstant närvaro av exempelvis trygghet eller socialt umgänge. För att närma oss problematiken kring den upplevda livskvaliteten har vi gjort intervjuer dels med tjänstemän som handlägger ansökningar eller som hjälper till med att organisera projekt (länsstyrelse, Hushållningssällskapet m.fl.), dels med personer som driver verksamheter/företag eller projekt, dels med ett antal bybor utan direkt aktivt engagemang. Sociala effekter kan givetvis vara såväl ”positiva” som ”negativa”, dvs. de kan göra att livet upplevs som bättre eller sämre. Om ett projekt leder till konflikter och osämja, kan man säga att effekterna är negativa, medan ett projekt som ökar samhörighet och solidaritet har positiva effekter. Just möjligheten att de sociala effekterna kan vara både positiva och negativa (och ibland både och på en gång) är en viktig poäng för utvärderingen.

När effekterna inte är uppenbara vare sig för aktörerna/informanterna eller för forskarna, har en ingång varit att ställa frågan om stödet/projektet är uttryck för

omsorg om bygden (i en tänkt motsats till ett rent egenintresse), liksom om det skapar hopp eller oro (worry) (jfr Hage 2003). Antropologen Ghassan Hage knyter oro till jakten på syndabockar, medan hoppet är knutet till omsorg om det lokala samhället och till tillit. Växlingen mellan hopp och oro finns givetvis hos varje enskild medborgare, men blir framför allt intressant i det här sammanhanget när det speglas i det vi skulle kunna kalla lokala kulturer. Perspektivet anger dels att det redan finns en ”anda” när ett projekt eller ett stöd förverkligas i en bygd, dels vad som händer i samband med att bidraget omsätts i lokal praktik.

Om ett samhälle präglas av förhoppningar finns en inriktning mot framtiden medan vi i de samhällen som präglas av oro oftare finner en nostalgisk dröm om det (nära) förgångna. Visserligen bygger grundackorden som avgör om ett samhälle präglas av hopp eller oro på dess historia. Genom den har skapats strukturer av samlade erfarenheter, som kan sägas representera samhällets ekonomiska och sociala historia. Samtidigt kan ett samhälle snabbt gå från det ena till det andra – från hopp till bekymmer, eller tvärt om. I de små samhällen vi undersökt är det, just på grund av skalan, ganska lite som ska till för en sådan växling. Det kan räcka med att en jordbrukare bestämmer sig för att sluta med driften för att en oro inför framtiden ska ta överhand, eller med att en ny företagare gjuter liv i den nedlagda affären för att framtiden ska te sig hoppfull.

Den kontext som avgör om ett samhälle blickar framåt eller bakåt, om det (för att uttrycka det aningen banalt) ser möjligheter eller problem, kan kallas dess path dependence – stigberoende. Stigarna i det här fallet är handlingsvägar som trampats upp av hur samhället tidigare varit organiserat. I Norrbotten har det bl.a. handlat om få men stora och dominerande arbetsgivare – inom gruvhantering, skogsbruk, vattenkraft eller vård och omsorg. Med orden hopp och oro vill vi ange ett slags grundackord som präglade de samhällen vi besökte men som också kan sägas vara ett slags mätare på Miljö- och landsbygdsprogrammets sociala effekter.

I en utvärdering som önskar fånga hur sociala relationer upplevs av aktörer blir det viktigt att också undersöka vad det är människor vill göra hållbart (Sutton 2000). Här kan man också se att människor rör sig mellan sociala, ekonomiska och biologiska dimensioner och att hållbarhetsmålen inte nödvändigtvis behöver

sammanfalla. Om exempelvis social jämlikhet uppfattas som en viktig del av social hållbarhet, behöver den emellertid inte vara det för att uppnå biologisk eller ekonomisk hållbarhet. Tvärt om är det inte orimligt att tänka sig att det kan finnas målkonflikter här.

Det är även av betydelse att kunna skilja mellan mål och medel för att uppnå en mer generell social hållbarhet. Är till exempel skapandet av mötesplatser i ett lokalsamhälle ett mål i sig, eller är det ett medel för att uppnå något annat – och i så fall vad? Att utvärdera de sociala effekterna av landsbygdsprogrammet har ställt krav som skiljer sig från de mer mätbara effekterna vad gäller ekonomisk och biologisk mångfald. Sociala effekter rör i första hand relationerna mellan människor och hur deras möjligheter att leva liv som de själva uppfattar som bra påverkas. Sociala effekter kan därmed omfatta en rad olika företeelser från en känsla av trygghet och tillgång till andra människor att samtala med, till grundläggande samhällsservice som tillgång till affär, skola och äldreomsorg. Delar av detta är givetvis enkelt att konstatera: en by har antingen en affär, eller så har den inte det. I sådana fall är det analytiska problemet att bedöma vilken roll stöd via Miljö- och landsbygdsprogrammet spelat. I framför allt detta arbete är sociala indikatorer till god hjälp.

Kan social hållbarhet mätas?

Såväl inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet som i andra sammanhang har det tagits fram indikatorer för att försöka mäta social hållbarhet. Indikatorer anger i de flesta fall kvantitativa mått som kan relateras exempelvis till uppställda mål. I det här sammanhanget är det två uppsättningar av indikatorer som är särskilt intressanta: dels sådana som mer generellt vill ange samhällets välmåga, dels sådana som är direkt knutna till Miljö- och landsbygdsprogrammets åtgärder. I båda fallen utgörs indikatorerna nästan uteslutande av utfall som beräknas utifrån aggregerade individuella fall – exempelvis antal mottagare av stöd via någon bestämd åtgärd.

Det är dock inte oproblematiskt att, vilket ofta görs, framställa indikatorerna som objektiva eller neutrala mått. Även när det gäller indikatorerna måste man nämligen besluta hur utfall ska tolkas. Om exempelvis antalet sjukdagar används som en indikator på samhällets välmåga så som den kommer till uttryck i befolkningens hälsotillstånd, är detta långt ifrån självklart. Dels kan man invän-

da att själva förekomsten av möjligheten att få ersättning från det offentliga vid sjukdom är ett uttryck för ett samhälle med en hållbar social organisering, dels vet vi nu från andra studier (se t.ex. Lindbeck et al. 2004; Frykman & Hansen 2005) att benägenheten att utnyttja sjukförsäkringen är knuten till lokala kulturmönster och inte enbart till hälsa. Dessutom kan man ställa frågan om de fall där en lindrig ohälsa med följande sjukskrivning öppnar för möjligheter att förverkliga andra saker som upplevs som viktiga i livet är ett uttryck för hållbarhet eller inte. Det finns alltså många sätt att tolka och förstå det resultat som framkommer via den här typen av data. För att indikatorerna verkligen ska vara upplysande om utfall av olika insatser behövs uppgifter om företeelsernas egenskaper – om de upplevs som bra eller dåliga av aktörerna, eller om de är påtvingade eller inte (jfr Caselunghe och Nordström Källström 2008: 31ff). Nu ökar givetvis tillförlitligheten avsevärt genom att kombinera flera olika typer av mått, men i grunden kvarstår emellertid behovet att kunna tolka de resultat som framkommer.

En sådan förståelse är inte minst viktig om man vill förstå på vilket sätt ett fenomen (mätbart eller inte) är betydelsefullt för en lokaliserad grupp människor. I fältstudierna har vi ofta stött på att skola och affär framstår som helt centrala för hur en bygd skall betrakta sin framtid. För de som bor i större städer är detta samhällsinstitutioner som det är självklart att finna inom rimligt (gång)avstånd – medan det på landsbygden blir allt vanligare att människor får lång väg såväl till skola som till affär. Rent praktiskt utgör givetvis utglesningen av servicenätet att vardagslivet bli besvärligare för de som drabbas – och denna dimension låter sig också mätas relativt oproblematiskt. Men i många byar fungerar utglesningen också som en mer symbolisk indikator: ett tecken på att bygden nu hamnat bland dem som inte längre har någon framtid. Utglesningen får därmed som effekt att hopp förbyts i oro, en effekt som på sikt sannolikt är allvarligare än de vardagliga besvären. Nu är emellertid detta inte fallet i alla bygder som drabbas av serviceindragningar. Här framträder indragningarna visserligen som praktiska olägenheter men kan ge upphov till egna satsningar för att återta det man förlorat (se t.ex. Gunnarsdotter 2005).

Av den översikt över indikatoranvändning som Elvira Caselunghe och Helena Nordström Källström gjort (2008) framgår med önskvärd tydlighet att de olika myndigheter som arbetat med social hållbarhet på landsbygden – Glesbygdsver-

ket, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet m.fl. – var och en gjort sina egna varianter av indikatorer. De påpekar att ... ”det finns ett utbrett arbete med indikatorer och närbesläktade kvantitativa redskap för att följa upp och utvärdera social hållbarhet inom olika sektorer i samhället” (ibid:13). Däremot saknas en utbredd konsensus kring vilka indikatorer som bör användas. När det gäller det nu pågående landsbygdsprogrammet har de sociala indikatorerna främst knutits till sysselsättning och ekonomiska förutsättningar, men även företeelser som kunskap, kompetens, socialt kapital och sociala nätverk nämns. Detta är en klar förbättring i förhållande till det förra Miljö- och landsbygdsprogrammet, där de sociala indikatorerna var mycket sparsamma. Caselunghe och Nordström Källström menar emellertid att det fortfarande saknas väsentliga indikatorer på landsbygdens sociala hållbarhet. Efter en diskussion kommer författarna fram till att indikatorer bör utvecklas inom följande kategorier för att kunna bilda en säkrare förståelse av social hållbarhet:

- Delaktighet, demokrati och social status;
- Nätverk och sociala relationer;
- Folkhälsa, trygghet, säkerhet och arbetsmiljö;
- Jämställdhet;
- Utbildning och lärande;
- Service, kommunikationer och tillgänglighet;
- Försörjning och sysselsättning;
- Ekonomisk fördelning.

Utan tvekan är det viktigt att etablera en fast grund av kvantifierade data även när det gäller att bedöma de sociala effekterna av olika insatser. Det gäller då naturligtvis att välja sådana företeelser som låter sig behandlas med statistiska eller andra kvantitativa metoder, men också att förhålla sig analytiskt till de data som presenteras. I den nu aktuella utvärderingen har problemet dock inte varit att man gjort för mycket av datainsamling när det gäller sociala indikatorer, utan att det tvärt om finns en påtaglig brist på sådana kvantifierade uppgifter. Ett effektivt bruk av indikatorer kräver således att relevanta uppgifter samlas fortlöpande under programperioden, vilket alltså inte har skett med Miljö- och landsbygdsprogrammet för perioden 2000 – 2006. Denna utvärdering präglas därför i viss mån av en avsaknad av indikatorbaserade (kvantitativa) analyser.

Att väga samman kvantitativt och kvalitativt – socialt kapital

De kanske enklaste fälten att utforma kvantitativa och mätbara indikatorer är sannolikt demografi och sociala institutioner av olika slag (tillgång till vård och omsorg, utbildning, service och kollektivtrafik mm.) samt en analys av utbetalda stöd, företeelser som alla har stor betydelse för möjligheterna att kunna leva bra liv. Men social hållbarhet omfattar även annat än denna typ av grundläggande förutsättningar. Här ryms även attityder och värderingar, vardagliga och lokaliserade praktiker och relationer till samhället i övrigt. Centralt står här överväganden kring tillit mellan människor och förtroende för samhällsapparaten i stort. Att i mer eller mindre organiserade former regelbundet träffa sina likar (och även "olika") ökar genomskinligheten i de många olika relationer, som präglar samhället. Med detta ökas kunskaperna om vad andra medlemmar av samhället faktiskt gör och därmed i sin tur förutsägbarheten i det sociala handlandet. Ett starkt inslag av ömsesidighet innebär att man litar på att andra människor i samhället också kommer att följa reglerna. Den tillit och de nätverk som skapar den utgör vad Putnam kallar ett socialt kapital, som hävdas vara en viktig förutsättning för att en institutionell demokrati ska kunna fungera.

Det sociala kapitalet definieras som "... features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated action" (Putnam 1994: 167). Det sociala kapitalet uppstår just genom att människor samverkar och genererar tillit och är det som får samhällen att fungera relativt friktionsfritt. Putnams relativt enkla modell av det sociala kapitalet har emellertid utsatts för en ganska omfattande kritik, bl.a. av statsvetaren Bo Rothstein (2003). Rothstein fokuserar i sin diskussion av begreppet socialt kapital på just tilliten och förtroendet på individuell respektive kollektiv nivå. Därmed görs en åtskillnad mellan det som kan uppfattas som drivkrafter i konstituerandet av en bestämd social form – dvs. att människor känner tillit till varandra och förtroende för samhällsinstitutionerna – från de konsekvenser av detta som kan observeras och som ska förklaras.

Den amerikanske socialpsykologen Eric Uslaner (1999) opererar med två kategorier av tillit; partikulär respektive generell. Människor och samhällen som präglas av en generell tillit lever utifrån en moralisk norm om att man bör lita på andra människor i allmänhet. I dessa samhällen finns en tillit till att man också kan påverka sin egen situation. Den partikulära tilliten, å andra sidan, känne-

tecknas av att man bara har förtroende för en snäv krets, t.ex. familj, släkt och/eller by. Människor och samhällen som präglas av partikulär tillit har liten tro på sin förmåga att påverka sina liv och misstror de flesta av samhällets institutioner. De sociala effekterna av tillitsfulla lokala relationer kan således bli vitt skilda, beroende på vilken typ av förtroende det rör sig om.

Ett problem som aktualiserats exempelvis vid empiriska studier av socialt kapital är risken att man förväxlar förmågan att skapa utvecklingsresurser med hur dessa resurser kan mätas i kvantitativa termer (Portes 1998). Denna förväxling är en grundläggande problematik vad gäller formuleringen av indikatorer som ju syftar både till att utvärdera effekterna och till att styra inriktningen av politiska insatser. Förväxlingen kan leda till en rundgång där de mätbara indikatorerna i sig ses som mål för utveckling, samtidigt som bakomliggande förhållanden med större betydelse försummas.

Om vi betraktar begrepp som omsorg, hopp och tillit som centrala för förståelsen av ett bestämt (lokal)samhälle behöver vi dock komma betydligt närmare de relationer som faktiskt utspelas mellan människor än vad aggregerade data kan ge oss. Till detta kommer att denna ingång till den sociala hållbarhetens problematik tydligt pekar mot det ganska självklara men ofta förbisedda faktum att social hållbarhet bara i undantagsfall åstadkoms av någon isolerad insats. I stället rör vi oss med en levd verklighet där många olika influenser verkar samtidigt och inte sällan i motstridande riktningar. På så sätt kan en kvalitativ analys av ett samhälles sociala hållbarhet också utgöra en prisma som ger oss en helhetsbild av landsbygdens sociala villkor.

5.2 Kvalitativa metoder

Tre metoder

En utvärdering av ett politikområde innehåller många icke-mätbara komponenter och fenomen som är av den karaktären att de fångas bäst med intensiva studier. Kvalitativa metoder, som utgår från strategiska val av "fall" (det vill säga individer, platser, situationer eller liknande) har möjlighet att insamla och förmedla den kunskap som inte går att nå med till exempel enkäter eller bearbetning av större statistiska material. De vanligaste kvalitativa metoderna är intervjuer, deltagande observation samt textanalys. Inom dessa metoder finns en mängd olika tekniker. Oavsett vilken metod som används för att få fram ett ma-

terial är tolkningsarbetet ett viktigt moment. I utvärdering av den sociala dimensionen har vi gjort en fältstudie med en kombination av dessa tre metoder, med huvudvikt på intervjuer.

Den typ av intervjuer vi gjort brukar benämnas semistrukturerade, vilket innebär att intervjuare och informant för ett samtal vars riktning och innehåll styrs av ett antal på förhand uppgjorda frågor. Hur frågorna kommer upp och behandlas styrs däremot av det pågående samtalet. Syftet med denna typ av intervjuer (till skillnad från t.ex. mer styrda) är "att erhålla beskrivningar av den intervjuades livsvärld i avsikt att tolka och beskriva fenomenens mening" (Kvale 1997:13). Styrkan med intervjusamtalet är att få en mängd personers uppfattningar om ett ämne och ge en bild av en mångsidig och sammansatt mänsklig värld. Intervjusituationen ställer stora krav på intervjuaren som ska vara kunnig inom ämnet för att kunna ställa relevanta följdfrågor. Situationen ställer också krav på intervjuarens kommunikationsförmåga, så att det inte blir obehagligt för intervjupersonen. En intervju är inte ett jämlikt samtal, och det är viktigt att intervjuaren förstår sin maktposition och inte missbrukar den. Ofta inleds intervjun med att man ber den intervjuade berätta om kärnfrågan. I svaret berörs ofta flera av frågeområdena, och en fördel är att svaren kommer i den ordning som intervjupersonen själv väljer. Intervjun liknar på så sätt mer ett samtal än en utfrågning.

En form av gruppintervjuer som vi ibland använt oss av i utvärderingen är fokusgrupper. Metoden är en form av gruppintervju där idealt 3-7 personer inbjuds för ett samtal kring en huvudfråga (ett fokus) (Viken 2005). Samtalsledaren ansvarar för att deltagarna håller sig till ämnet, men är i övrigt mer tillbakadragen än i vanliga gruppintervjuer. Meningen är att deltagarna ska diskutera sinsemellan utan att helt styras av ledarens frågor. På så sätt ger denna typ av intervju en mer naturlig kommunikationssituation jämfört med andra intervjuer. Samtalsledaren kan iaktta argumentation, skämt, maktspel etcetera.

Svagheter med intervjuer är att intervjuaren endast får ta del av det explicit uttryckta. Det vardagliga och självklara talar man kanske inte om, och inte heller det mycket känsliga. Intervjuernas karaktär av samtal, temat för intervjun och tidsrymden (ofta pågår intervjuer i två timmar eller mer) leder ofta till att metoden ger både djup och analytisk insikt. Deltagande observation är en metod för att få fram det outtalade och kanske osynliga (Bloch 1998). Det kommer delvis

fram nya uppgifter och åsikter när man t.ex. vandrar i ladugården tillsammans med bonden efter intervjun. Bara att bo och resa runt på en plats under några dagar kan ge värdefull information att ta upp under intervjuer och att använda i tolkningsarbetet. De båda metoderna överlappar varandra på så sätt att observationerna ibland innehåller explicita utsagor och intervjuerna ibland innehåller handlingar att observera. Metoden deltagande observation kommer från antropologin och innebär i sitt fulla genomförande att man bor på en plats under lång tid och deltar i vardagslivet. Som utvärderingsmetod är detta en omöjlighet men man kan inspireras av metoden. Deltagande observation innebär en växling mellan att å ena sidan att delta och interagera med andra, och å andra sidan att observera och reflektera över skeendet. Forskarens medvetenhet om sin egen roll är ännu viktigare än vid intervjuer, och metoden kräver att forskaren är närvarande under lång tid. Det gäller att närma sig det man iakttar med öppenhet och notera även det som kan tyckas självklart; exempelvis vad människor skrattar åt, vad de talar om, vem som dominerar, hur de fattar beslut och hur de hanterar oenighet. Genom att delta i samma praktik får forskaren och invånarna/aktörerna en gemensam erfarenhet även om de har olika referensramar för sin tolkning (Ingold 2000, Jackson 2005). Från att dela erfarenhet till att dela tolkning är steget ganska långt, och bara för att vi skrattar åt samma sak är det inte säkert att vi gör samma tolkning av skämtet.

Ytterligare en metod är att ta del av skriftligt material vilket kan delas in i primär- respektive sekundärkällor. Primärkällorna är exempelvis projektansökningar, affischer på anslagstavlor, tidningsurklipp, kursinbjudningar och informationsblad. Sekundärkällorna är tidigare texter som handlar om det man ska undersöka, exempelvis halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet.

Intervjuerna spelas in på band och transkriberas i delar eller i sin helhet. Efter observationerna förs anteckningar. I båda fall analyseras materialet med hjälp av meningskoncentrering, som ”visar hur man handskas systematiskt med data som förblir uttryckta i vardagsspråkliga termer” (Kvale 1997:175). I tolkningsarbetets letande efter innebörder och mönster av förhållningssätt arbetar forskaren detaljerat med att tematisera och förstå transkriberingar och anteckningar. Det innebär en blandning av tekniker som att leta efter mönster, skapa kontraster, göra jämförelser, konstatera relationer och skapa ett begreppsligt sammanhang.

En viktig nyckel i det arbetet är att kontextualisera utsagorna: I vilket sammanhang ingår de? Hur kopplar informanten det konkreta med det generella? Hur förhåller sig den ena informantens utsagor till vad andra i hans/hennes lokala sammanhang säger? Denna del av processen handlar i huvudsak om att förstå informanternas perspektiv på de frågor vi diskuterar. I processens nästa del använder så forskaren denna kunskap för att kunna besvara utvärderingens frågor. I arbetssättet ingår som en självklarhet att pendla fram och tillbaka mellan informanternas förståelse och utvärderingens mer styrda frågor.

I en studie där samtal med människor används som empiriskt material är det viktigt att klargöra de etiska kraven både för sig själv och för dem man intervjuar. Oftast väljer man att aidentifiera personerna, men det kan ändå vara lätt att känna igen vissa med framträdande roll. De etiska principerna innebär exempelvis att man visar texten om man planerar att skriva något som kan vara känsligt där personen kan gå att identifiera. En vanligt förekommande sammanfattning av etiska principer för humanistiskt samhällsvetenskaplig forskning är följande: (www.codex.uu.se)

1. att alla ska ha gett sitt samtycke till att medverka
2. att alla behandlas konfidentiellt
3. att forskaren reflekterar över eventuella konsekvenser för de medverkande att delta i studien, och med detta i åtanke avgör hur känsliga ämnen som kan behandlas i en intervju.

Tolkningsprocessen

Den empiri som framkommer under fältarbetet behöver tolkas i relation till något för att bli användbar. Den ena förutsättningen för en trovärdig tolkning är att forskaren är bekant med kontexten, i detta fall svensk landsbygd och lantbruk samt miljö- och landsbygdspolitiken respektive Mål 1. Den andra förutsättningen för en god tolkning är att forskaren väljer teorier och begrepp som är användbara att tänka med, dvs. som underlättar analysen och leder till förståelse och/eller förklaringar. I denna utvärdering utgår vi från teorier om begreppet socialt som presenterades i förra avsnittet. Andra analytiska begrepp är exempelvis gemenskap, genus, makt och nätverk. Även med kunskap om kontexten och ett välgrundat val av teori och begrepp uppstår svårigheter att tolka det som någon annan berättar. Tolkningsprocessen motsvarar vad som i kvantitativ forskning brukar kallas verifiering. Kvalitativa metoder syftar inte till att blottlägga en

universell sanning, utan till att öka förståelsen för vad olika fenomen kan innebära genom att tolka dem. Därför bör forskaren i alla faser av processen ställa frågor om tillförlitlighet, trovärdighet, pålitlighet och konfirmerbarhet (Kvale 1997:208). Generaliserbarheten behöver inte vara statistisk utan den kan vara analytisk, genom att man gör en välöverlagd bedömning om i vad mån resultaten från en undersökning kan ge vägledning för vad som kommer att hända i en annan situation (ibid). Det kan också uttryckas som att även om ny kunskap inte leder till formella generaliseringar kan den självfallet inlemmas i den gängse ackumuleringen av ny kunskap. Det strategiska valet av fall har avgörande betydelse och ökar generaliserbarheten. (Flyvbjerg 2001:75f)

I studiet av sociala fenomen är det vanligt att tolkningen grundar sig på den hermeneutiska forskningsprocessen. Hermeneutiken söker inte förklaring i form av orsakssamband utan strävar snarare efter förståelse med utgångspunkten att det finns flera sätt att förstå världen och att vi aldrig kan ställa oss utanför oss själva när vi studerar verkligheten (Ödman 1994:8). Hur vi får kunskap om världen beskrivs i den hermeneutiska cirkeln/spiralen där forskarens förförståelse möter nya erfarenheter som leder till ny förståelse osv. Tolkning innebär att vi sätter ord på det vi redan har förstått. I det hermeneutiska mötet, exempelvis i ett samtal är gränsen mellan subjekt och objekt flytande. Orden har redan en betydelse och språket är lika grundläggande för oss som förståelsen. I hermeneutiken förknippas förståelse med empati, dvs. förmåga att leva sig in i den andres situation.

Fältstudien

Fältstudien omfattade tre län och totalt sex platser som består av en kommun eller en kommunedel. I Östergötland besökte vi Ydre kommun samt Vikbolandet i Norrköpings kommun. I Dalarna trakterna kring Grangärde i Ludvika kommun samt Sollerö socken i Mora kommun. Norrbottensstudien gjordes i Kalix respektive Övertorneå kommun. Varje fältarbete bestod av knappt en veckas intervjuer och observationer utförda av två personer. Totalt har sex forskare genomfört utvärderingen. Alla har erfarenhet av att arbeta på lokal nivå med kvalitativa metoder. I gruppen finns följande ämnen representerade; antropologi, etnologi, kulturgeografi samt ekonomisk historia. Arbetet har skett i samspel med utvärderingen av projektstöden.

Tre län var vad som rymdes inom ramen för uppdraget och dessa län representerar olika villkor för lantbruket. Studien inleddes med ett besök på respektive länsstyrelse och intervjuer med berörda tjänstemän. Dessa hjälpte till med urvalet av platser utifrån uppgifter om utbetalningar av olika stöd, geografisk karaktär samt företagsmässig och social struktur. Ett kriterium var att det skulle finnas erfarenheter av projektstöd i området. Vi strävade efter att välja platser med olika förutsättningar för att kunna få fram en mångfald av erfarenheter och synpunkter. Med hjälp av näringslivssekreterare och/eller landsbygdsutvecklare i respektive kommun samt LRF:s lokalavdelningar och andra föreningar kontaktades personer att intervjua. De intervjuade bestod av markägare, lantbrukare, andra företagare, partnerskap och projekt som erhållit någon form av stöd ur Miljö- och landsbygdsprogrammet. Dessutom intervjuades näringslivssekreterare/landsbygdsutvecklare, föreningspersoner och eldsjälar som inte fått stöd men som på olika sätt är viktiga personer för kommunen/bygden. När det gällde projekten har vi använt oss av fokusgrupper och så långt det var möjligt även för dem som fått miljö- respektive företagsstöd. Totalt gjorde vi 46 intervjuer med 94 personer, varav 44 kvinnor och 50 män. De flesta kvinnorna hade fått projektstöd och männen miljö- och/eller företagsstöd.

5.3 Platser

Varför studera det lokala?

Landsbygdsprogrammet är en del av det vardagliga livet på landet, på samma sätt som all politik genomsyrar människors vardag. Konkret kan man säga att EU:s förda regionala och lokala politik innebär att relationerna förändras, att människor möts, att personer blir delaktiga på nya sätt och att delaktigheten inte omfattar alla. En av de intervjuade uttrycker det som att "utvecklingspengar är något att samlas kring, annars söker man inte upp varandra." Detta har en given koppling till den plats där man bor och verkar eftersom många initiativ, strategier och planer syftar till att "hitta sin försörjning där man bor." (Coompanion, Luleå)

EU-stöden landar inte i ett neutralt sammanhang. Det finns strukturer där historiska, ekonomiska och sociala förhållanden utgör en lokal kontext som har betydelse för hur de nya förutsättningarna som politiken erbjuder tas tillvara och omformas. Ett begrepp som brukar användas för att beskriva en sådan existerande kontext och hur denna kontext påverkar "nuet" är path dependence eller

stigberoende (Ahrne & Papakostas 2002). I flera av Norrbottens kommuner, liksom Bergslagskommunen Ludvika i Dalarna, innebär detta ett tidigare beroende av få men stora arbetsgivare (till exempel inom gruvnäringen, vattenkraften, skogsnäringen) och en brist på småföretag inklusive en avsaknad av entreprenörsanda. I Östergötland och i Mora kommun i Dalarna finns däremot en lång tradition av självägande stora och små bönder, i vissa områden kombinerat med skogsbruk och/eller fiske. Att vara företagare är för många en självklarhet. En del forskare liknar stigberoendet vid ”inlåsningseffekter” som kan vara hindrande på regional eller lokal nivå (Magnusson & Ottosson 1996). Det skall betonas att enskilda aktörer fortfarande har möjlighet att påverka skeenden och utvecklingen men att utgångspunkter som geografisk karaktär och näringsstruktur påverkar möjligheterna och tankemåttarna (Nordfeldt & Stenbacka 2008).

I intervjuerna reflekterar många över historiska förhållanden och dess påverkan på dagens möjligheter till lokal utveckling. Det yttrar sig till exempel i att informanter hänvisar till det tidigare beroendet av staten eller en stor industri som arbetsgivare och att det därmed är svårt att vara egenföretagare idag. ”Egna företagare luras” är en uppfattning som man måste hantera i Norrbotten, liksom att det inte är självklart att det finns en tro på kraften hos många små utan en förhoppning om att staten skall komma tillbaka som en stor och trygg arbetsgivare. I Östergötland mötte vi röster från motsatt håll, dvs. människor som inte är företagare tyckte att rutinerna för miljö- och landsbygdsstöden förutsätter att man har kunskaper om och erfarenhet av administration och ekonomi och personal.

En medvetenhet om historiska och globala processer är nödvändig för att förstå de komplexa relationer som sammanlänkar platser och människor – men detta perspektiv är inte tillräckligt för att förklara platsens avgörande betydelse i skapandet av människors vardagsliv. Många gånger är det de stora geografiska teorierna och rumsliga enheterna (t.ex. nation eller region) som överskuggar och i dessa finns det inte utrymme för det basala, människans lokala vardag, hur de rör sig och agerar i relation till varandra och omgivningen. (Holloway & Hubbard 2001) I föreliggande utvärdering har vi tagit utgångspunkt i ett antal utvalda områden, platser som byggs upp av individernas vardagshandlingar, hur de hanterar interna såväl som externa processer. Den historiska kontexten, inlåsningseffekterna eller platsens ”image” är alltså inte nog för att förstå vad som sker på en plats. Platsens konstruktion skall i stället förstås som bestående av en

mängd sociala relationer som möts och vävs samman på ett särskilt ställe. Varje plats är således en unik konstellation av relationer vid ett givet tillfälle. (Massey 1994: 154, Ingold 2000:219). Av detta framgår att den geografiska avgränsningen av en plats är subjektiv och flexibel.

Platsen är ofta liktydigt med bygden, vilken skapas av en föreställning om och en manifestation av gemenskap mellan människor på en plats över tiden (Gunnarsdotter 2005). Gemenskapen kan mycket väl upprätthållas av konflikter och olika tolkningar av platsens karaktär. Huvudsaken är att det finns en historisk kontinuitet i upplevelsen av gemenskap på ett relativt avgränsat geografiskt avgränsat område, ofta begränsat till den gamla socknen. Vi har dock valt större enheter än så, från Vikbolandet som naturligt avgränsas av en halvö bestående av några f.d. socknar över Ydre som är en mycket liten kommun med en tydlig sammanhållen känsla av gemenskap till de ytmässigt större kommunerna Ludvika, Mora, Kalix och Övertorneå. I de senare har vi gjort nedslag i flera socknar/bygder för att fånga olika dimensioner av de förändringar som EU-stöden bidrar till. "Det lokala" kan således uppfattas som en plats, en bygd eller en kommun, men i vissa fall som ett län eller en landsdel. Ett exempel är att de vi intervjuat i Norrbottens län dels förhåller sig till centralorten om vi är på bynivå, dels till residensstaden om vi talar om kommunnivå och dels till "Stockholm" eller övriga landet när vi berör frågor som anses vara specifika för landets norra del. Linsen rör sig och fokus flyttas således beroende på frågan och perspektivet.

Platser och projekt

Ydre

Ydre är en liten kommun med 3 800 invånare i södra Östergötland på gränsen till Småland. Under medeltiden var Ydre ett av "de små länderna" som skapade Småland, men det har sedan länge tillhört Östergötland administrativt. Det är dock en gränstrakt med tillhörighet mer till norra Smålands småskaliga odlingsbygd med mycket skog än Östergötlands slättbygder. Landskapet är kuperat och präglas av beteshagar och skog med bostadshus, ofta äldre gårdar, ensamma eller i byar ganska tätt utspridda efter vägarna. Ydre är en jordbruks- och skogsbygd där 171 brukare har fått miljö- och landsbygdsstöd. Alla är inte heltidslantbrukare och enligt uppgift från länsstyrelsen finns 53 hushåll med relativt

stor del av sin inkomst från lantbruk, och i stort sett alla dessa är mjölkproducenter, många även med skogsbruk. Spannmålsproduktionen är närmast obefintlig. Många invånare arbetspendlar till Tranås och några till Kisa, men det är också gott om småföretagare. Norra delen av kommunen gränsar till sjön Sommen som förutom att erbjuda ett attraktivt boende för invånarna också lockar många turister att paddla kanot, segla och fiska.

Tätorten Österbymo med knappt 900 invånare är kommunens administrativa centrum och där har just det enda caféet och den enda blomsterhandeln slagit igen. Kommunhus med kommunkontor, bibliotek och vårdcentral, en högstadieskola, ett vuxenutbildningscentrum, ett systembolag, ett vårdshus, ICA, Konsum och bensinmack finns på plats om än i litet format. I tre av byarna finns fortfarande skolor t.o.m. åk 4, men de hotas av nedläggning. I två byar finns lanthandel, en nystartad i Västra Ny och en tio år gammal i Asby. Ydre har sedan Sverige blev medlemmar i EU tillhört Leader Sommenbygd, och den senaste programperioden avslutas för närvarande. Leadersamarbetet har berört många företagare och utvecklingsgrupper i Ydre och många är vana att söka projektpengar därifrån. Fristående från Leader finns också EU-projektet "Från Köby till Köby" vars namn är en förkortning av de fyra kommuner som ingår i projektet; Kinda, Ödeshög, Ydre och Tranås. Projektet syftar till att bygga ut en kommunöverskridande infrastruktur när det gäller IT. Tre projektstöd ur Miljö- och landsbygdsprogrammet har sökts och beviljats och samtliga leds av lantbrukare. Vi har intervjuat representanter för alla tre samt ett antal lantbrukare med som alla fått miljö- och företagsstöd ut Miljö- och landsbygdsprogrammet. Dessutom intervjuades två företagare som inte är knutna till lantbruket, men som fått projektstöd från bl.a. Leader.

I Asby finns en lanthandel sedan mer än tio år som drivs av en ekonomisk förening med en kvinnlig lantbrukare som föreståndare och med några deltidsanställda. De fick 120 000 kr i projektstöd inom kategorin diversifiering. Några lantbrukare gick samman för att återuppväcka byns nedlagda lanthandel och de har ökat omsättningen det senaste året trots att Konsumentverket bedömer att kundunderlaget är för litet. Utan sommarbefolkningen skulle det dock inte gå runt. En bidragande orsak till lönsamheten är att man kompletterar med servering och färdiglagade luncher som tillverkas i serveringens kök. Menyerna är flexibla eftersom råvarorna tas från butiken och på så sätt slipper man problemet

med spill. Projektstödet syftade till att utöka serveringen med en glassbar. Den är på plats men pga främst tidsbrist har bara 40 000 kr av det beviljade stödet kunnat utnyttjas.

På ett lantbruk fick ett projekt med ost- och vassletillverkning som beviljats 450 000 kr inom kategorin diversifiering. En kvinnlig lantbrukare tillverkar sedan flera år ostkaka av gårdens mjölk och har öppnat servering i hemmet. Hennes dotter är anställd för att arbeta med detta. Projektet syftade till att utöka verksamheten genom att starta osttillverkning och hon fick även investeringsstöd för detta. I projektet anställdes en kvinna som ystar. Det går mycket bra och kvinnan har gjort ytterligare investeringar som hon dock inte sökt stöd för.

Det tredje projektet var en kräftodling som fick 275 000 kr inom kategorin marknadsföring. Tre lantbrukare gick samman för att hitta avsättningsmöjligheter för kräftor. De genomförde det de planerat, dvs. att utreda möjligheterna för avsättning av sina produkter, men det visade sig vara en osäker affärsidé så det ledde inte vidare.

Vikbolandet (Norrköpings kommun)

Vikbolandet är en del av Norrköpings kommun med knappt 6 000 invånare som utgör endast 5% av de drygt 126 000 kommuninvånarna trots att området täcker nästan en tredjedel av kommunens yta. Området bildar en halvö i det nordöstra hörnet av Östergötland strax utanför Norrköping, omgivet av tre havsvikar. Vikbolandet är ett bördigt slättland som var bebott redan på stenåldern. Den långa kusten har gjort det populärt för turister och fritidsboende och tillsammans med närheten till Norrköpings stad har det lett till höga markpriser. Ungefär i mitten ligger tätorten Östra Husby med ICA-butik, vårdcentral, folktandvård, skola och ett par restauranger. Den ännu mindre tätorten Arkösund vid Östersjökusten har också en butik som överlever med hjälp av sommargästerna. I två av byarna finns skolor t.o.m. åk 6. Vikbolandet är tätbefolkat och majoriteten pendlar till Norrköping, men det finns också många lantbruk. Från Vikbolandet har 282 personer sökt miljö- och landsbygdsstöd men alla är inte heltidslantbrukare. Det är dock gott om lantbruk på Vikbolandet med olika sorts produktion och dessutom finns småföretag av olika slag. Även på Vikbolandet har man lång Leader-erfarenhet. Leader Kustlandet omfattar delar av kommuner med Öster-

sjökust från Kolmården strax norr om Vikbolandet och ner genom Småland. Av ca åtta projekt som beviljats medel ur Miljö- och landsbygdsprogrammet har vi intervjuat representanter för fyra. Dessutom intervjuade vi lantbrukare som fått företagsstöd samt i de flesta fall även miljöstöd. Även några icke-lantbrukare med erfarenhet av Leader intervjuades.

Framtid Vikbolandet är ett paraplyprojekt som stöds av Leader och som också fått 450 000 kr under tre år i projektstöd från Miljö- och landsbygdsprogrammet. Det är ett av de fåtal projekt i Östergötland som inte är knutet till lantbruket även om flera lantbrukare är med. Ursprunget är en bygdekommitté som bildades i slutet av 80-talet för att rädda Bygdegården från försäljning. Detta skapade sammanhållning och idéer. I slutet av 90-talet bildades Leader Kustlandet och en styrelsemedlem som arbetar på Vuxenskolan drog bl.a. igång guidenätverket. De fick pengar från Leader för att anställa en projektledare, en kvinnlig lantbrukare, som har betytt mycket för turismen och guidenätverket enligt intervjuerna. Guidningarna är relativt historienriktade och den största magneten är Zarah-(Leander) museet. Framtid Vikbolandet har lyckats bra med att marknadsföra museet bl.a. i Stockholm. De medverkar också i det turistinriktade Ibu-projektet Östgötadagarna där 70% av verksamheten finns på Vikbolandet. Under namnet Framtid Vikbolandet döljer sig flera initiativ men kärnan är ett nätverk av turistguider och historiska teaterföreställningar kallade Vikbolandsspelen. Pengarna från Miljö- och landsbygdsprogrammet gick till utbildning och marknadsföring av guidningarna, samt till ett mindre matprojekt i anslutning till guidningen.

Ett annat projekt med miljö- och landsbygdsstöd är Lantbrukarnas bioenergiprojekt som sammanlagt fick 450 000 kr under två år. Sökande var Maskinring Öst, en ekonomisk förening bildad 1990 som fungerar som arbetsförmedling för lantbrukare som vill ha bisysslor. Det finns flera sådana föreningar i Sverige och denna är den största, mycket pga att de har en person anställd för att skriva ansökningar för bl.a. projekt-, investerings- och kompetensstöd, vilket han lyckas bra med. Två av de åtta projekten på Vikbolandet har Maskinringen som huvudman. Projektet om bioenergi syftade till att få lantbrukare att producera biogas för att sälja. Dels skulle lantbrukare utildas till värmeentreprenörer som kan sköta bioenergipannorna och dels sälja värme till ålderdomshem. Några lantbrukare blev utbildade och producerar nu bioenergi, men värmen till ålderdomshem blev aldrig av eftersom kommunen drog ut för länge i tiden med sitt beslut.

Sju lantbrukare har samarbetat i projektet Vikbo turist- och handelsträdgårdar som fick 275 000 kr under tre år i projektstöd från Miljö- och landsbygdsprogrammet. Projektet syftade till att skapa en ridled, men det har dock inte blivit så mycket av idén, mycket därför att de sökte för fel sak. Hushållningssällskapet (HS) stöttade idén och hjälpte till lite med ansökan, men denna handläggare var inte så bekant med miljö- och landsbygdsstöd och lantbrukarna ansåg sig inte ha råd med en konsult. De sökte för iordningställandet och driften av ridleden, men de borde ha sökt för marknadsföring. När beskedet kom kunde de bara utnyttja 30 000 kr som deras marknadsföring kostade. De hade behövt lägga 500 000 på marknadsföring och det hade de fått pengar till, men all tid och ork gick åt till grovarbetet med leden, vilket visade sig inte vara något man kunde få projektstöd för. De sökte därför hos Alfa-stiftelsen för samma projekt och det fick de beviljat med enklare ansökningsförfarande och snabbare hantering.

Grön rehabilitering är ett LRF-projekt i hela Östergötland, med flera lantbruk inblandade, bl. a. ett på Vikbolandet. I Ydre träffade vi två lantbrukarfamiljer som planerar att delta. Hela projektet fick 625 000 kr i miljö- och landsbygdsstöd och för detta ordnade LRF workshops, studieresor och marknadsföring. Från början deltog ett 30-tal personer men med tiden har det blivit ganska få kvar. Tanken är att utnyttja närheten till djur och natur i rehabilitering av långtidssjukskrivna. För att få starta krävs kompetens inom ett vårddyrke och vi träffade en kvinna som tillsammans med en lantbrukare i närheten med arbetsterapeutisk utbildning hade startat ett företag inom grön rehabilitering. Samtidigt som projektet kom igång stramade Försäkringskassan åt resurserna för rehabilitering och det går lite trögt för de två lantbrukarna. De har hittills haft tre grupper om åtta personer i ett vårdprogram på 12 veckor. De har också sökt från Alfa-stiftelsen, men kvalificerade sig inte för stöd. Däremot har de sökt och fått Leader-bidrag för att skapa en hemsida.

Ludvika

Ludvika kommun har 25 000 invånare och brukar betecknas som en typisk industrikommun. Centralorten med 13 500 invånare domineras av ABB, världsledande inom högteknologisk elöverföring, där 2 500 personer arbetar. Näst största tätort är Grängesberg med 3 300 invånare, där den största arbetsgivaren efter gruvans nedläggning 1990 är Spendrups med 300 anställda. I kommunen finns

också flera mindre tätorter som Sunnansjö, Saxdalen och Fredriksberg med vardera ca 700 invånare. I Fredriksberg är den största arbetsgivaren Säfsen Resort AB, en av landets största skidanläggningar med semesterby.

Andelen jordbruksmark är liten i Ludvika kommun – bara en procent av den totala arealen. Skogsbruket är däremot omfattande. Större delen av jordbruksmarken återfinns kring de stora sjöarna Väsman och Bysjön. Vid vårt besök fanns bara tre mjölkbönder kvar i kommunen, varav två stod inför en avveckling av verksamheten. Spannmålsodling bedrivs inte i egentlig omfattning. Kring Grangärde finns omfattande bärödlingar tillhöriga ett lokalt musteriföretag. Häst- och fårhållningen har ökat på senare år i kommunen, medan antalet mjölk- och dikor är lågt.

Fältarbetet kom framför allt att koncentreras till Grangärdebygden där den mesta jordbruksmarken finns, men innefattade också intervjuer i andra delar av kommunen. Bland annat i Grangärde finnmark med Fredriksberg som yttersta utpost, samt ned mot Grängesberg i söder. Vi mötte under fältarbetet få heltidslantbrukare, men desto fler personer med omfattande agrar verksamhet vid sidan av andra arbeten. Flera av dessa önskar att de kunde omvandla verksamheten till heltidssysselsättning.

I Grangärde kyrkby och orterna runt omkring finns flera mataffärer, bank, blomsterhandel och tre hotell. Ett av dem är Grangärde hotell som drivs av en nyinflyttade holländsk familj, vintertid i kombination med skridskoturism. Caféet i Grangärde hade vid vårt besök nyligen slagit igen. En aktuell fråga vid vårt besök var kommunens beslut att sälja ”Gästis” som under många år fungerat inte bara som cafélokal utan också som småföretagarhotell och centrum för lokal utveckling. Grangärdebygdens intresseförening (GBI) bedriver sedan tio-talet år en framgångsrik verksamhet. GBI har en möteslokal i ”centrala” Grangärde, med bl.a. biblioteksservice, uthyrning av övernattningslägenhet och läsläsning några eftermiddagar i veckan för skolbarn. Lokalerna hyrs också ut för exempelvis utställningar och möten. I och med att föreningen har tentakler ute i åtskilliga byar har den god kännedom om ”läget” i området. På uppdrag av dessa olika byalag driver GBI frågor gentemot kommunen.

I Ludvika kommun har två projekt beviljats projektstöd:

Öppen horisont syftade till att ”starta en process för att bibehålla och utveckla det öppna landskapet i Ludvika kommun som en resurs för boende, näringsliv och turister”. Målet var att öka antalet betande djur i kommunen, då betesdjur är den bästa garantin för ett öppet landskap, både direkt och indirekt genom foderproduktion. Projektet tilldelades ett projektstöd om 1 101 000 kronor (Byutveckling samt skydd och bevarande av kulturarvet). Medfinansiärer var Länsstyrelsen Dalarna, Västerbergslagens Utbildningscentrum, Ludvika Kommun Husållningssällskapet, Grangärdebygdens intresseförening, Arbetsförmedlingen i Ludvika, av vilka de tre senare bidrog med arbetstid. Projektet arbetade med att röja och stängsla hagmark samt utbilda landsbygdsentreprenörer. Omkring 200 000 kronor av projektstödet avsattes till stängselbidrag. Markägare kunde söka bidrag ur denna pott, och fick då själva stå för en del av stängselkostnaden. Detta stängselbidrag fick enligt projektledaren stor betydelse som ”smörjmedel” i projektet. Arbetsförmedlingen tillhandahöll också arbetskraft för stängslingsarbeten. Projektet omfattade hela Ludvika kommun, men koncentrerades i praktiken till Grangärdebygden eftersom det var där som initiativtagarna fanns och där lokalbefolkningen visade det största intresset. Projektägare var Ludvika kommun, men projektet drevs i praktiken av Grangärdebygdens Intresseförening (GBI).

Det andra projektet gällde Projektering av träningsbana för trav och ägdes av Grangärdebygdens Hästintresseförening. Projektet beviljades ett projektstöd om 100 000 kronor (Byutveckling samt skydd och bevarande av kulturarvet). Projektet initierades inom Öppen horisont, där en av personerna i styrgruppen hade intresse av och kompetens att tillsammans med projektledaren driva frågan mot en ansökan. Projekteringen bestod av en geologisk undersökning av den mark där travbanan var tänkt att ligga. Någon travbana kom dock av olika anledningar aldrig till stånd.

Mora

Mora kommun har 20 000 invånare, varav drygt hälften bor i centralorten. I kommunen finns också ett tiotal större byar med varierande grad av olika servicefunktioner kvar. Mora är en företagstät kommun med en mängd större och mindre företag inom tillverkningsindustri, turism och handel. Kommunen uppvisar också en hög andel nyföretagare. Kommunen är stor till ytan, från norr till

söder är det närmare 15 mil. Den utpräglade glesbygden finns i Venjan, som ligger omkring sex mil från centralorten. På kommunledningskontoret hade man vid vårt besök tagit fram en utvecklingsplan för Venjan, ett arbete som är tänkt att bilda modell för liknande processer i alla de större byarna

Det finns 61 registrerade jordbruksenheter i Mora kommun. Av dessa bedriver 14 spannmålsodling och ungefär lika många har köttproduktion. Sju lantbrukare föder upp hästar, ett par har specialiserat sig på potatis och en på äggproduktion. Vid vårt besök fanns endast två mjölkproducenter kvar. Ett gårdsmejeri med 40 mjölkgetter var under uppbyggnad på en av gårdarna.

Vårt fältarbete kom till stor del att fokusera Sollerö socken där Sollerö sockenförening utgör en viktig lokal aktör. Sollerö socken har omkring 7 000 invånare. Förutom själva ön med flera större byar omfattar socknen också några byar på fastlandet, däribland Gesunda med cirka 230 bofasta. Vi rörde oss på både på ön och fastlandet och träffade där en heltidslantbrukare och en rad personer med djurhållning som hobby. Utöver detta gjorde vi en intervju på kommunkontoret i centrala Mora samt intervjuade heltidslantbrukare från byarna Garsås, Bonäs och Våmhus.

På Sollerön finns service i form av bland annat affär, skola, förskola, äldreboende, bibliotek, restaurang och bensinmack. Macken stod dock vid vårt besök inför nedläggning, vilket engagerade många orsbor. Butiken i Gesunda lades ned 2007. Byn har dock fortfarande kvar sitt café. I Gesunda finns också en skidåläggning med stugby och nöjesparken Tomteland. Sollerö sockenförening har som målsättning att ”verka för gemenskap och samarbete i bygden samt utveckling av bygdens gemensamma intressen”. Föreningen har sedan mitten av 1990-talet drivit en lång rad EU-finansierade landsbygdsutvecklingsprojekt. Vid tiden för vårt besök var den nyligen genomförda försäljningen av den byggnad som tidigare inrymt öns vikingamuseum en fråga som rörde upp starka känslor. Med nedläggningen av museet, som invigdes 2002, grusades många förhoppningar om den fortsatta utvecklingen på ön.

Länsstyrelsen i Dalarna har beviljat projektstöd till två projekt i Mora kommun:

Hållbara Sollerön tilldelades ett projektstöd på 450 000 kronor (Byutveckling samt skydd och bevarande av kulturarvet). Projektet ingick i det rikstäckande projektet Hållbara bygder med Folkrorelserådet som projektägare. Det fungerade på Sollerön som ett paraplyprojekt innefattande ett tiotal delprojekt, de flesta med extern finansiering. Projektägare var Sollerö sockenförening. Idén med Hållbara Sollerön var att med utgångspunkt i den resurs som landskapet utgör genom ett antal processer, delprojekt och aktiviteter lyfta fram Sollerön som ett attraktivt område för boende och turism. I och med det kom också flera av de ingående projekten att kretsa kring just landskapet, exempelvis genom att verka för ett öppet landskap, skapa en ridslina respektive naturstig kring ön etc. Andra projekt gick ut på att föra samman olika aktiviteter och evenemang i en årligt återkommande Sollerövecka, utveckla idén om en kretsloppsfröskola på ön etcetera. Den stora satsningen inom Hållbara Sollerön, var uppbyggnaden och utvecklingen av Vikingamuseet som invigdes 2002. Museet skulle levandegöra Solleröns vikingatida historia och visa fynd från öns gravfält. Arbetet med att utveckla museet organiserades i två projekt, Vikingabygd Sollerön och Museigruppen.

Projektet Renovering av Solleröns krongdiken ingick som ett delprojekt i Hållbara Sollerön med egen finansiering ur Miljö- och landsbygdsprogrammet i form av ett projektstöd på 243 480 (Utveckling och förbättring av infrastruktur). Projektägare var Sollerö sockenförening. Bakgrunden till projektet var den inventering av diken som gjordes på Sollerön 2001. Hela 90 % av diken, som en gång kommit till inom gemensamma dikesföretag, bedömdes då vara i behov av röjning och rensning. Projektet syftade till att genomföra sådana åtgärder, att hitta sätt att sköta diken långsiktigt samt informera öns 250 markägare om markanvändning i allmänhet och dikenas betydelse i synnerhet. Sammanlagt röjdes 8 km diken under projektets gång. Sollerö gemensamhetssockers samfällighetsförening (SGS), vilken förfogade över de medel som fanns kvar i de gamla dikesföretagen, bidrog med 52 000 kronor till röjningen .

Kalix

Kalix är en kustkommun som avviker från övriga kustkommuner i länet på ett negativt vis. Medan de andra kustkommunerna sett en befolkningsökning under de senaste 25 åren har Kalix kommun minskat sin befolkning. (Fakta om Norr-

bottens län 2007). Den 31 december 2007 bodde här 17283 personer (www.scb.se) och drygt 7000 av dem i centralorten. Närmare tolv av invånarna bodde utanför tätorter och småorter¹⁵ (år 2005, www.scb.se). I Kalix kommun har vi besökt byn Vitvattnet i det område som brukar benämnas Övre Bygden. Övre Bygden ligger i nordöstra delen av Kalix kommun och i angränsande delar av Övertorneå och Överkalix kommuner. Bygden består av 20-talet byar med totalt ca 350 invånare. Vitvattnet är beläget omkring 30 km norr om Kalix och är mycket glest befolkat. Två organisationer har varit och är av stor vikt här, Övre Bygdens intresseförening och Övre Bygdens ekonomiska förening. Den förra tar hand om sociala aktiviteter samt står för en stor del av inkomstgenerering via sådana aktiviteter (som till exempel en årlig större konsert). Den senare driver Övre Bygdens servicecentrum som är ett projekt som varit finansierat av Mål 1, åtgärd 4.5 Landsbygdsutveckling. Intresseföreningen startades för cirka tjugo år sedan av en grupp mödrar som ville att ”något skulle hända”. Den ekonomiska föreningen startade som en plattform som skulle göra det möjligt att driva projekt bl.a. inom EU:s olika program. Den ekonomiska föreningen driver lanthandeln i Vitvattnet.

I det som kallas servicecentrum ingår en lanthandel, bygdekontor, hemtjänst och personalpool. Den centrala byggnaden är det gamla stationshuset i Vitvattnet som renoverats till en modern samlingslokal inklusive kök, kontor, konferensrum och slöjdsal. Vi intervjuade tre personer i projektets ledning samt genomförde en fokusgruppsintervju med brukare av servicecentrum, boende i bygden som nyttjar lanthandeln, personalpoolen och andra aktiviteter som genomförs. Gruppen bestod av sex kvinnor i åldrarna 75-89 år. Ett par av dem var sammanboende och övriga ensamstående.

Marieberg är en by som är belägen ca 20 km nordväst om Kalix. Här genomfördes dels en intervju med Viltfarmens chef och upphovsman och dels en fokusgrupp med lantbrukare från omgivande bygder. Lantbrukarna kom från flera olika byar norr om Kalix. De kände varandra även om det kunde vara någon eller ett par mil mellan gårdarna. Mariebergs Viltfarm är en av kommunens större lantligt belägna turistanläggningar. Ytterligare ett besök gjordes vid kusten. Ka-

¹⁵ En småort definieras som sammanhängande bebyggelse med högst 150 meter mellan husen och 50 - 199 invånare. (www.scb.se, 2008-06-26)

lix löjrom är den produkt som har ”satt kommunen på kartan” och ett av de företag som vi besökte är inriktat mot förädling av fiskprodukter.

Övertorneå

Norbottens läns befolkningstäthet är den lägsta i landet, för de undersökta kommunerna gäller 9,6 i Kalix och 2,2 i Övertorneå, jämfört med rikets 22,2 invånare per kvadratkilometer. Avstånden präglar också en stor del av vardagslivet och förutsättningarna i Norrbotten; det är inte bara långt till residensstaden, det kan också vara långt till grannbyn. Såväl den lokala verksamheten som identiteten eller känslan av samhörighet hör ihop med denna gleshet. För Övertorneås del är också Torne älv en avgörande ”aktör”. Den både avskiljer Sverige från Finland men förenar också de båda länderna och människorna. I Övertorneå kommun talas samiska, svenska och tornedalsfinska, eller meänkieli. Språket förenar Tornedalsfinnarna (svenskarna) med Finland men utgör en avskiljande faktor gentemot svenskan. Samarbetet mellan kommunerna i Tornedalen beskrivs av flera av de intervjuade som gott; ”älven och språket förenar” och ”nationsgränsen suddas ut.” Relationen till Finland är viktig i flera avseenden. En aspekt, när det gäller EU-stöd, är att de vi intervjuade ofta gör jämförelser med dels hur bra Finland har lyckats med sina förhandlingar i EU-samarbetet och dels avseende hur grannlandet lyckas med olika projekt och hur de väljer att satsa – begreppen konkurrens och samarbete nämns ungefär lika ofta.

I Övertorneå kommun uppgår folkmängden till 5092 personer (2007-12-31, www.scb.se). Befolkningen har minskat stadigt sedan början av 1980-talet. (Fakta om Norrbottens län 2007) Närmare 2000 bodde i centralorten och de största byarna är Juoksengi, Hedenäset och Svanstein med mellan 200 och 400 personer. Närmare 30 % av kommunens invånare bor utanför tätorter och småorter. (2005, www.scb.se)

Inom ramen för Mål 1 har ett flertal projekt beviljats stöd, och det projekt som studeras närmare är ”Polcirkelns lantgård” i byn Juoksengi. Där gick fyra lantbrukare ihop och startade ett större företag – i stället för att vara fyra små lantbrukare med risk för att flera av dem skulle avveckla företaget. Investeringen har fått en symbolisk betydelse då företaget blir mycket synligt genom bland annat att ägandeformen är aktiebolag och att gården är öppen för studiebesök

men också som praktikplats för ungdomar. Jordbruksföretagarna kunde inte locka med någon bra avkastning men lovade i stället att hålla markerna öppna. Flera av de intervjuade menade att det lett till både samhörighet och en gemensam framtidstro. Ett annat projekt som fått stor betydelse är fjärrvärmens i byn Hedenäset där några företagare gick samman för att bygga ett fjärrvärmeverk. Fjärrvärmeverket är ett givet samtalsämne i bygden, ”man ansluter sig”, och det gör också att värdet på anslutna fastigheter ökar. Företagarna från bygden satsade egna pengar i detta, det indikerar framtidstro vilket i sin tur skapar ny framtidstro bland övriga invånare. Detta projekt beskrivs också som särskilt konkret. Grävmaskinerna, hålen i marken och kablarna är ett synligt bevis på att ”här händer det någonting”. Det skapas en tro om att ”vi kan nå ett resultat.” (ÖT kommun).

I Övertorneå intervjuades, förutom en av initiativtagarna till Polcirkeln lantgård, ytterligare tre företagare med inriktning mot jordbruk, livsmedel samt detaljhandel, eller en kombination av dessa. Företagen har befunnit sig på någon eller några mils avstånd från centralorten.

5.4 Landsbygdspolitikens betydelse för lokala sammanhang

Att ta tillvara det lokala

En sedan länge betydelsefull byggsten i regionalpolitik är att utgå från regionens egna förutsättningar och att ta tillvara det lokala. Denna utgångspunkt är också förankrad på lokal nivå – det finns en medvetenhet om både politiken och de egna förutsättningarna. Det däremot råder inte alltid samstämmighet kring vilka lokala förutsättningar som skall framhävas och stödjas. Individuella preferenser, politiska ställningstaganden om hur man löser exempelvis tillgången till service och i vems regi utveckling av näringsliv och turism skall drivas har betydelse och leder till olika utvecklingsriktningar och främjar skilda nätverk. Här kan också genusrelationer inverka på vilka utvecklingslinjer som är möjliga och önskvärda. En allmän satsning på turism kan ha som utgångspunkt att synliggöra och stödja gårdsturism och matproduktion (traditionellt kvinnliga områden) eller jaktturism och fiskeguider (traditionellt manliga områden) eller en parallell satsning på flera olika sektorer (se också Nordfeldt och Stenbacka 2008).

Vad består då den lokala nivån av? Vilka är det som ska se till att det lokala tas tillvara? Här finns en mängd aktörer som har olika stort inflytande på olika plat-

ser. För landsbygdens invånare innebär det lokala byn eller bygden och där finns företag, enskilda, eldsjälur och entreprenörer samt föreningar. En vanlig uppfattning på de platser vi studerat är att en bys geografiska belägenhet har betydelse för engagemang i byn. Ju närmare centrum, desto mindre engagemang och tvärtom. Det är delvis en överlevnadsfråga då man står inför utflyttning och nedläggning. Kriser fungerar som bränsle för engagemang. Det kan handla om allt från hot om nedläggning av lanthandel, skola eller dagis till ett igenväxt landskap till följd av att alltfler jordbruk läggs ned. (se t.ex. Gunnarsdotter 2005). Byar som ligger nära centrum utvecklas många gånger till sovstäder eller förorter. Den tätortsnära landsbygden lockar inflyttare som arbetspendlar och inte har så mycket kontakt med dem som bott där länge.

På den kommunala nivån, som i EU-politiska sammanhang ofta är den som avses när man pratar om lokal nivå, är landsbygdsfrågorna oftast näringslivssekretärens ansvar – ibland tillsammans med en landsbygdsutvecklare. I lantbruks-täta kommuner som Ydre har kommunen oftast goda kontakter med lantbrukarna, medan det i kommuner med färre lantbrukare bildas näringslivsbolag och liknade där lantbrukarna inte deltar. För lantbrukets del är länsstyrelsen den viktigaste aktören, dels av vana sedan lantbruksstyrelsens tid men främst därför att det är länsstyrelsen tillsammans med SJV som handhar de ekonomiska stöden för jordbruks- och landsbygds politik.

Länsstyrelsen innehar en mellanposition och balanserar mellan å ena sidan att representera EU, svenska regeringen och/eller SJV med uppdrag att upprätthålla regelverket och å andra sidan att identifiera sig med lantbrukarna. Att olika tjänstemän har olika tolkningar och därmed fattar olika beslut kan delvis vara ett resultat av att de uppfattar sin roll på olika sätt. Hanteringen av stöden i det nya landsbygdsprogrammet har formaliserats och tjänstemännen befarar att de får ägna mer tid åt att vara kontrollanter och mindre tid åt att bygga kontakter och ge individuella råd exempelvis under gårdsbesök. Rollförskjutning mot att vara myndighetsrepresentant sågs inte som positivt av tjänstemännen som hellre vill synliggöra lantbrukarnas perspektiv.

I flera av de kommuner vi besökt minskar invånarantalet med följd att skatteunderlaget också minskar. Sämre ekonomi tvingar kommunerna att delvis förändra sin roll vilket illustreras av en samhällsplanerare i Mora kommun: "Invånarna

har levt i det trygga Folkhemmet och är vana vid att kommunen fixar allt. Men de måste inse att kommunen inte har råd att stötta på samma sätt som tidigare.” Samtidigt är han noga med att betona kommunens ansvar och hur viktigt det är att kommunen är tydlig. Tjänsten som samhällsplanerare är nyinrättad och utgör en viktig del i den nya organisationen. Förhoppningen är att denna organisation ska lösa upp de tidigare så skarpa gränserna mellan landsbygd och tätort. Istället försöker man arbeta utifrån ett helhetstänkande och låta varje enskilt ärende styra vilken enhet som ska ta hand om det. Om det exempelvis handlar om näringsliv, är det näringslivsenheten som kopplas in. Detta innebär bland annat att företagare behandlas lika – oavsett verksamhetens inriktning eller geografiska hemvist. ”Lantbrukare ska betraktas som vilka företagare som helst nu – så har det inte varit förut.”

Ett annat exempel på hur försämrade kommunala finanser påverkat lokal utvecklingsprojekt kan hämtas från Övre bygdens servicecenter, som drivs av en ekonomisk förening. Här, i byn Vitvattnet, har bybor med hjälp av projektstöd inte bara lyckats återöppna lanthandeln, man har också i samverkan med kommunen utvecklat servicen för de äldre i bygden och tagit hand om skolmaten. Vid en gruppintervju vittnade ett knappt tiotal äldre kvinnor om hur viktigt det var att kunna få hjälp med snöskottning, fönsterputsning och andra liknande tjänster, liksom hur bra det var att kunna få varor hemkörda och slippa ta sig till affären själva. I förlängningen av detta hade man för något år sedan byggt och startat ett lokalt värmeverk som försåg såväl vanliga bostadshus som affären och skolan med uppvärmning. Så långt var Övre bygdens servicecentrum ett exempel på en i de allra flesta avseenden – inte minst socialt – lyckad satsning. Vid tiden för intervjuerna såg dock framtiden mörkare ut. Kommunen hade nämligen fattat beslut om att lägga ner skolan i Vitvattnet och därmed hotades den balans som fick hela verksamheten att gå runt. Dels skulle föreningen förlora skolan som kund för värmeförsörjningen, liksom inkomsterna från skolmaten, dels skulle affärens omsättning sjunka eftersom föräldrar som nu handlade när de hämtade sina barn från skolan, inte längre skulle ha vägarna förbi byn. Trots att Kalix kommun har ett landsbygdsprogram, som tydligt understryker betydelsen av service för landsbygdens utveckling, har man i det här fallet enbart sett till skolförvaltningens intressen. De förändringar som hade initierats och genomförts i Vitvattnet är typexempel på faktorer som bidrar till framtidstro men i och med beslutet om nedläggning av skolan omvandlades energin till oro inför fram-

tiden och ett letande efter syndabocker. Utan att ta ställning i det konkreta fallet, kan vi dock säga att Övre bygdens servicecentrum och nedläggningen av skolan är ett tydligt exempel på att de sociala effekterna av programstöd (i det här fallet Mål 1) inte kan förstås utan att vi också ser till den fulla sociala kontexten där stöden förverkligas.

I Övertorneå och angränsande kommuner i Norrbottens län utgör nationsgränsen mot Finland också en faktor som är med och påverkar synen på huruvida man lyckas bra eller dåligt. Många gånger framförs uppfattningen att Finland har lyckats mycket bättre med sin EU-politik, inte bara när det gäller jordbruket utan även att de finska turismföretagen har fått ett försprång som är svårt att svara på. Svenska politiker har varit för mycket ”ja-sägare” som tolkat och följt regelverket på så sätt att svenska företag och projekt missgynnats medan finska politiker och tjänstemän förhandlat och tolkat på ett sätt som gynnar lokala förhållanden. En annan aspekt av detta är att en verksamhet eller ett företag kanske röner större uppskattning från grannlandet än från lokala invånare eller tjänstemän också i Sverige.

Hanteringen av landsbygdsstöden

Världen ser delvis annorlunda ut från brukarnas perspektiv än från det administrativa perspektivet. Enskilda individer, företag och föreningar har en idé eller ett pågående projekt och sedan söker man sig till olika instanser för att få hjälp med ekonomiskt stöd, administrativ hjälp eller bara kloka råd. För dem är det egalit ur vilken källa pengarna hämtas. Ibland har idén eller projektet främst ett ekonomiskt syfte och ibland främst ett socialt, och ofta sammanfaller de i en önskan att bidra till en levande landsbygd där man bor. För administratörerna börjar det istället med att man är satt att administrera ett visst stöd ur ett visst politiskt program med tillhörande regelverk. Tjänstemän med lång erfarenhet har generellt sett god kontakt med lantbrukarna i länet och kan hjälpa till att ge råd om vilket stöd de kan söka för sin idé. De som inte är lantbrukare kontaktar istället kommunen, Hushållningssällskapet (HS), Almi eller Leaderkontoret för att få hjälp och då slussas de kanske inte till miljö- och landsbygdsmedel eller i Norrbottens fall Mål 1-medel. Det är viktigt för brukarna att ha goda kontakter med handläggare på främst länsstyrelsen, men också LRF och HS, och även kontakter direkt med SJV förekommer. Kontakterna beskrivs som personliga och det är bra om man har träffat handläggaren flera gånger. Om man dessutom har uppburit

någon form av stöd tidigare finns det redan ett existerande socialt kitt som det går att bygga vidare på. Det beskrivs som att ”de vet vad man har i bagaget”.

Det som benämns EU-byråkratin innebär ibland att ansökningsförfarande, beviljande och genomförande är en process som drar ut på tiden. Det finns en risk att de som har bra idéer hinner tappa intresset och motivationen på vägen. En av informanterna undrade ”om det är de bästa som blir kvar eller de med mest tålamod och pappersvana?” Den tydligaste åsikten är att ”det är för många och för besvärliga blanketter”, men bilden är inte samstämmig vad gäller ansökningsförfarandet. Några menar att det knappast är värt det jämfört med hur mycket man får ut i slutänden och flera av våra informanter har bestämt sig för att avstå från att söka stöd igen. Andra verkar inte ha så stora problem utan ser mer till vad man kan göra med resurserna. Att byråkratins omfattning upplevs olika hög beror på flera faktorer. Dels har olika sökande olika uppfattningar om hur mycket ”byråkrati” man kan hantera utan att det upplevs som arbetsamt och dels har tjänstemännen ett utrymme att ge olika mycket stöd till arbetet med ansökningarna. Det här innebär att tiden mellan ansökan och start på verksamheten varierar kraftigt. En lantbrukare hade utarbetat strategin att ringa till länsstyrelsen då och då och fråga om sitt sökta investeringsstöd. Tjänstemannen var då tvungen att plocka fram hans ansökan som på så sätt alltid hamnade högt upp i högen.

Det är skillnad på hur de olika stödformerna inom Miljö- och landsbygdsprogrammet uppfattas. Miljöstöden kräver en större ansträngning första gången de söks, men sedan är det bara att uppdatera uppgifterna och utbetalningarna är relativt tydligt reglerade. Företagsstöden gäller nästan undantagslöst investeringar såsom ombyggnad av djurstallar, gödselvårdsanläggning eller mjölkrobot. De kan vara lite besvärligare att söka eftersom varje gång är unik, men den mesta kritiken gäller den långa handläggningstiden. Investeringsstöd söks inte så ofta och om man råkar hamna i övergången mellan två programperioder kan det dröja månader innan ens regelverket är klart. Sedan återstår månader av handläggningstid. Problemet är att man inte får påbörja sin investering innan beskedet kommit. Under en gruppintervju i Ydre kom det fram att en tjänsteman sett mellan fingrarna och lantbrukaren hade kunnat starta ändå, vilket var lite frustrerande att höra för dem som lydigt väntat. I flera fall har personer avstått från att söka investeringsbidrag för att de skulle förlora för mycket pengar på att vänta

till nästa år med att sätta igång bygget. När man fått sitt besked tar det tid innan pengarna betalas ut och då får lantbrukarna ta banklån. I Östergötland har minst en bank utformat ett EU-lån där man lånar med investeringsstödet som säkerhet istället för gården.

Projektstöden får mest kritik när det gäller ansökningsförfarandet. Ofta rör det sig om ganska lite pengar som söks av personer som inte är vana vid denna typ av ansökningar. Det ska påpekas att ca 2003 halverades antalet sidor på blanketten för projektstöd från 11 till 5. De vi talat med kan ha sökt innan 2003. De flesta säger sig lämna mycket grovt uppskattade uppgifter på hur många arbetstillfällen projektet leder till etcetera. En anledning till missnöjet är att här söker även andra än lantbrukare och de har sällan samma kontaktnät hos myndigheter. Många av dessa är inte heller företagare och saknar därför både revisor och erfarenhet av företagsadministration och ideella grupper och nätverk har sällan råd att betala en konsult. Tröskeln för att söka dessa medel blir alltför hög för de landsbygdsbor som inte är lantbrukare eller andra företagare, vilket i sin tur förhindrar värdefulla nätverk och samverkan mellan lantbrukare och övriga. Representanter för en lanthandel respektive ett ridledsprojekt var båda mycket besvikna på att de endast kunde utnyttja en liten del av det de fick beviljat. Med vägledning från exempelvis länsstyrelsen eller en konsult hade de kunnat formulera ansökan så att de fått ut mer. De upptäckte också att de skulle ha fått mer pengar med betydligt mindre arbete från exempelvis Almi eller Leader som är vana att hantera projekt- och företagsidéer. I Ydre och Vikbolandet som båda ingår i Leaderområdena kanaliseras de flesta projekt via dessa stöd där det finns utarbetade rutiner och nätverk. Leaderkontoret finns relativt nära, blanketterna är enklare än för miljö- och landsbygdsstöden och handläggningstiden kortare. Integreringen av Leader i nästa landsbygdsprogram kommer att innebära att flera landsbygdsbor utan lantbruksanknytning kommer att omfattas av programmet.

Det råder en medvetenhet om att stöden styr lantbrukare och andra företag i särskilda riktningar, det ses som både positivt och negativt. Å ena sidan måste man styra om man ska kunna driva landsbygdspolitiken i praktiken men å andra sidan kan det leda till att verksamhetsledarna fokuserar mer på bidrag och mindre på vad som gynnar verksamheten. Det råder en slags paradox där politiken kan vara bra på en strukturell och generell nivå men där den på lokal nivå kan leda till företag som inte är livskraftiga men som är beroende av stöd för att leva vi-

dare. En före detta projektledare beskriver det som att det är viktigt att ta vara på det som är bra, inte att försöka få det att passa inom befintliga ramar. För hård styrning och höga krav på anpassning gör att man förlorar den livskraft som kanske fanns inledningsvis men som rationaliseras bort om styrningen blir för stark: ”Där det finns idéer ska man hjälpa till. Alla idéer kommer inte att förverkligas men de bra idéerna kommer att finnas kvar.”

Landsbygdspolitiken generellt får en hel del kritik för oförstående inför och okunskap om landsbygdens villkor, både när det gäller regelverk och myndighetsutövandet. Det råder en utbredd uppfattning om att de olika stöden inte är tillräckligt anpassat för lokala förhållanden. En berättelse handlar om hur säsongskaraktistiken i södra Sverige eller Mellaneuropa är normen för vissa hålltider. I mars finns det en deadline då uppgifter om åkrar och annan markanvändning skall lämnas in. Vid den tiden på året går det inte att gå ut och mäta/uppskatta markanvändningen då det är snötäckt i landets norra delar. De uppgifter som inlämnas i Norrbottens län bygger på grova uppskattningar. Tidsplaneringen är alltså anpassad efter ett annat klimat.

Ett annat exempel är kritik mot kommunerna för bristande engagemang i landsbygdsfrågor. På några platser menade man att kommunen ställer upp villkor för landsbygden utifrån stadens förutsättningar och att kommunen varken stöttar ekonomiskt eller på annat sätt. Som en effekt av detta vänder man sig hellre till länsstyrelsen eller andra instanser. Men det är ett moment 22 för ofta är ett kriterium för beviljande av medel från länsstyrelsen att kommunen är medfinansierad.

Mycket av kritiken gäller reglerna kring miljöstöden och fokuserar på kontrollbehovet kontra svårigheten att kontrollera det som är levande; naturförhållanden, djur och växter. Miljöstöden kombineras med gårdsstöd (CAP) i s.k. tvärvillkor som är unika för Sverige och både lantbrukare och tjänstemän intygar att det blir svårbegripligt och ologiskt. I Ydre och på Vikbolandet med mycket av betesmarker och djur fick vi höra flera galghumoristiska berättelser om löjeväckande och ibland motsägelsefulla regler, berättelser som kanske inte alltid motsvarar hur regleverket i praktiken tillämpas. Det gällde exempelvis att märkningen i form av plastlapparna i djurens öron ofta ramlar ofta av utan att man hunnit uppmärksamma detta när kontrollanten kommer. Kan man inte visa att nya är på väg med posten får man avdrag på bidraget, menar lantbrukarna.

En vanlig kritik gäller den föreslagna regeln att betesmarker får innehålla max 50 träd per hektar men undantag som ekar (endast i Östergötland), (frukt-)bärande träd, om de växer solitärt eller i klunga, om man hittat rödlistade arter där etc. ”Det krävs kurser eller besök från länsstyrelsen för att lära sig reglerna”, säger en lantbrukare. I Norrbotten finns inte någon lokal tradition av att betesmarker skall vara trädbefriade. Betesmarkerna där ser helt enkelt annorlunda ut jämfört med i södra delarna av landet. Förslaget om en striktare tillämpning av dessa regler stoppades dock av Sverige under våren 2008.

Ett annat exempel på hur regelverket ska vara lika över hela landet är att man inte får riva stenrösen och stenmurar trots att det i Ydre finns mängder vilka hindrar expansion av betesmark. Man får inte lägga nya stenar på rösen hade någon fått lära sig, medan någon annan sa att det visst går bra. En informant berättade att när han föreslagit att riva en stenmur hade tjänstemannen tittat på honom ”som om jag vore en mördare”.

Visserligen anser många att de blivit bra bemötta av handläggare, men det hindrade inte att vi fick höra olika anekdoter om länsstyrelsetjänstemän som gjort besök i lågskor eller som på annat sätt framstått som dåligt insatta. Historierna bygger på samma slags retorik: hur lantbrukaren (som ofta är den som berättar historien) sedermera läxat upp tjänstemannen om hur det egentligen fungerar. Dessa historier ifrågasätter tjänstemännens legitimitet på lokal nivå och framhäver den egna förmågan. En man som är verksam i ett företag vid kusten utanför Kalix menade att lokala självstyren skulle öka hållbarheten eftersom man skulle känna sig mer delaktig och att man är att lita på. Nu är det mer länsstyrelsen som kommer och tittar så att en ö ”mår bra” och skall representera de som vet bäst – fast lokalbefolkningen tagit hand om och förvaltat sina naturmiljöer under många år innan. Olika former av samförvaltning av statligt eller bolagsägda naturresurser som skog, rovdjur och fiske är något som prövas med gott resultat på flera platser i landet med Kustringen i Kalix som ett av de första exemplen (Sandström & Tivell 2005)

En återkommande åsikt på alla platser är känslan av rättsosäkerhet i samband med tjänstemännens bedömningar. Detta bekräftas i intervjuer på länsstyrelserna. En lantbrukare berättade om en situation då han blev återbetalningsskyldig eftersom två tjänstemän hade olika uppfattning. Först fick han stöd – men vid

kontrollen var det inte längre stödberättigat. Kritiken mot plastlapparna i djurens öron, antal träd på betesmark, kravet på att vänta med investering tills beslutet är taget – allt vittnar om en känsla av att vara utsatt för godtycklighet. Regelverket kan ändras med kort varsel och då riskerar man att ha gjort fel utan att vara medveten om det. Detta drabbar inte bara ekonomin utan också yrkesstoltheten. En f.d. lantbrukare i Ydre som varit med och pridförhandlat på 60- och 70-talen hävdade dock att politiken är mer långsiktig och mindre godtycklig nu.

Samtidigt som stöden i de båda program vi utvärderar kan upplevas som fyrkantiga och dåligt förankrade i de lokala villkoren och förutsättningarna, har EU-bidragen varit betydelsefulla – och i många fall avgörande – för genomförandet av exempelvis betesrestaureringar, maskinsamarbete eller installation av gödselbrunnar.

Lokal förankring i förändring

Också de internationella skeendena, utan identifierbara aktörer, påverkar det lokala. Ett exempel är att import och tillgång i Sydsverige styr dagspriset för trädgårdsodlare i Norrbotten. Ett annat exempel är ett ökat flöde av arbetskraft och individer över nationsgränser. Det är betydelsefullt att dessa processer synliggörs och diskuteras öppet för att skapa social hållbarhet i form av lokal förståelse och gemenskap. Även om vi mötte viss uppgivenhet i de områden där vi genomförde våra fältarbeten, har det övergripande intrycket varit att det finns mycket kraft och kreativitet bland de människor som lever och verkar i dessa bygder. Exempelvis berättar många Grangärdebor med stolthet om det stora inflyttningsintresset hos framförallt holländare och tyskar.

Företag inom lantbruk, trädgård och andra markbundna verksamheter är viktiga arbetsgivare i de delar av landet som har ett begränsat antal arbetstillfällen och som inte ligger på pendlingsavstånd från orter med ett bredare utbud. Det betyder däremot inte att det är lätt att hitta arbetskraft. En informant i Norrbotten har ett företag inom trädgårdsnäringsen som fått investeringsstöd. Odlingarna består bland annat av blommor, gurka och tomater vilket är en arbetsintensiv verksamhet. Eftersom det är en bransch som karakteriseras av låga löner och ett relativt enformigt och inte så stimulerande arbete kan det vara svårt att få tag på arbetskraft. Dessutom rör det sig framför allt om säsongarbete och sammantaget har detta lett till att merparten av arbetsstyrkan kommer från andra länder än Nor-

den. Under högsäsong arbetar omkring tio anställda i företaget, framför allt från Baltikum, för närvarande också från Ukraina genom ett utbyte via JUF (Ungdomens Jordbrukare Förbund). En av de anställda vid trädgårdsföretaget i Övertorneå som är fast bosatt i bygden är från Estland. Hans kunskaper i ryska är betydelsefulla för mottagandet av de ukrainska gästarbetarna, en brobyggare som synliggör hur olika lokaliteter kopplas samman och hur erfarenheter och upplevelser länkas till varandra och till skilda platser. En tidigare undersökning av arbetskraftsinvandring till jordbruket i Norge har visat att det i någon mån har utvecklats en sekundär arbetsmarknad som gynnar både arbetstagare och arbetsgivare. Flera arbetsgivare inom jordbruket menar att deras gårdar sannolikt skulle ha varit nedlagda utan den invandrade billiga arbetskraften, å andra sidan kan legitimiteten minska nationellt om intrycket av att jordbruket lever av underbetald importerad arbetskraft vinner kraft (Rye 2007).

För den som inte är insatt i ett företags verksamhet (t.ex. hur arbetsintensivt det är) och i arbetsmarknadens rörlighet kan det uppfattas som märkligt att arbetstagare kommer från andra länder till ett område med hög arbetslöshet. I takt med att flöden och utbyten mellan länder ökar kommer sannolikt kunskapen om sådana processer att öka, liksom det blir mer och mer naturligt med transnationella rurala kontakter. Dessa processer reser nya frågor om vad en delad arbetsmarknad får för konsekvenser, att arbetskraft från andra länder dominerar i arbeten som inte kräver utbildning, som betecknas som ostimulerande och dåligt betalda. Teorier om sådana förhållanden förklarar dessa processer med både historisk kontext, etnicitet och genusrelationer. (se t.ex. Boyle & Halfacree 1998) Det är däremot ont om lösningar på den ojämlika situationen som uppkommer. Dessutom innebär vardagslivets konkreta situation att det som uppfattas som ett ojämlikt förhållande ändå kan innebära att den egna positionen betecknas som fördelaktig (Rye 2007).

Avfolkning och glesare kommunikationer kan lösa upp gränser. Trots försök att hitta tillräckligt med informanter i Övertorneå hänvisas till Hulkoffgården som ligger på andra sidan kommungränsen i Haparanda kommun. Metodologiskt finns det flera reflektioner att göra. Är det så att det finns en mer eller mindre medveten önskan om att lyfta fram de goda exemplen och de mest framtidsorienterade projekten att det här med administrativa gränder glöms bort? Eller är det så att administrativa gränser, som kommun- eller länsgränder, inte är de

mest avgörande för hur man anser att den egna bygden eller kommunen lyckas? En by som utmärker sig på något sätt ”hör till” och bör upplevas.

Hulkoffgården består av dels ett lantbruk med dikor och ekologisk köttproduktion inklusive restaurang och dels ”Butiken på landet” som ingår i en kedja av butiker belägna i lantliga miljöer och specialiserade på kläder och inredning. Båda gårdens verksamheter har erhållit stöd för bland annat investeringar och markskötsel. Vägen hit gick via verksamheter med mjölkkor, tjurkalvar och örtodlingar. I synen på verksamheten går det att finna en parallell till landskapsvård, eller bevarande av en landskapstyp. Som en biprodukt av gårdens verksamhet bevaras byggnaderna till eftervärlden, menar en av de intervjuade. Betoningen på byggnader har inte framkommit i övriga intervjuer i Norrbotten, då marker och verksamhet dominerat. En tolkning är att det kanske beror på Hulkoffgården innovativa och moderna verksamhet, som har lättare att locka kunder från ett urbant skikt av välutbildad medelklass. Det finns behov av någon form av bevarande, och byggnaderna kan stå för detta trots att de genomgått betydelsefulla förändringar. Av butikens kunder beräknas 90 procent komma från Finland, trots att det är omkring 70 kilometer till närmste bro. Kommunikationer, och brister inom kommunikationer, återkommer ofta som ämne för hur man får en verksamhet att vara bärande. Den stora majoriteten kunder är kvinnor och vår informant menar att bristen på vägbelysning gör att kvinnor inte kör till butiken beroende på mörkret. Avstånden i sig är långa och brist på belysning gör att man känner sig utelämnad, om det till exempel skulle inträffa en olycka.

Yrkesrollen – bidrag, stöd eller kompensation?

Synen på de medel som lantbrukare, och i viss mån andra, kan söka och få via EU och regionalpolitiken skiljer sig åt. ”Bidrag” är inget ord att föredra men det händer ändå att man använder begreppet ofreflekterat. ”Stöd” är kanske det vanligaste uttrycket och det som används i den politiska diskussionen och i officiella dokument – men eftersom många stöd betalas ut rutinmässigt och eftersom flera lantbrukare menar att man hellre skulle vilja få ut samma ekonomiska inkomst via högre priser på varorna har några övergått till begreppet ”kompensation”. De medel som utgår ses då som kompensation för att det man förväntas producera inte betalar sig via prissättningen på livsmedel, och dessutom producerar man inte längre bara mat utan också landskap och miljöer. Denna för

landsbygden ”nya” roll och betydelse benämns av vissa forskare som en transformation från fokus på produktion till fokus på konsumtion. (se t ex Slee 2005)

Utvecklingen mot att producera landskap är inte helt i linje med vad många lantbrukare vill att deras verksamhet skall bestå av. Det kan passa några men flera av de intervjuade berättar om landskapsåtagandet som något man gör för att visa sin goda vilja och vara förankrad i samhället, inte för att man har ett djupare intresse för kulturlandskap eller miljövård. Yrkesvalet handlar snarare om att producera grödor, kött, mjölk etc. på bästa möjliga sätt och med en god avkastning. En intervjuad lantbrukare uttrycker att ”man är som en parkförvaltare”, och det är inte med en positiv innebörd. Lantbrukaryrket synes vara en kombination av det entreprenöriella i termer av att vilja producera bra varor till konkurrenskraftiga priser och en bindning till gård och mark liksom ett intresse för branschen (se t. ex. Ekman & Borgström 1992, Gunnarsdotter 1999). Dagens landsbygds- och lantbrukspolitik har däremot lagt till en dimension som inte är alldeles självklar utifrån företagsperspektivet men som ändå är omöjlig att ”amputera” eftersom produktion av mat också innebär produktion av landskap.

På de många mjölk- och spannmålsproducerande gårdarna i Östergötland är man optimistisk över lantbrukets framtid i och med de stigande spannmålspriserna. Detta blev särskilt tydligt på Vikbolandet som har mest jordbruksmark och störst lantbruk i denna studie. Lantbrukarna välkomnar att arealbidrag och liknande fasas ut med motiveringen att de då får vara ”riktiga” bönder och klara sig på marknadens villkor. Däremot tror de att betesstödet är avgörande för att behålla markerna öppna, inte minst på de många öarna utanför Vikbolandet varav flera tidigare var igenväxta. I Ydre med många beteshagar befarar man att hela bygden skulle växa igen om detta stöd skulle försvinna. Slutsatsen är att ”en riktig bonde” producerar livsmedel på marknaden, men man välkomnar betesstöd eftersom man befarar att marknadens villkor inte gör det tillräckligt lönsamt att hålla hagmarker öppna.

Sociala spänningar kan begränsa ekonomisk utveckling

Sociala motsättningar och öppna konflikter kan förhindra ekonomisk utveckling eller påverkar entreprenörer eller projektdeltagarna i en riktning som är negativ för den lokala ekonomin. Skiljelinjerna kan finnas mellan enstaka familjer och individer eller mellan inflyttade och infödda, markägare och icke markägare, fö-

retagare och löntagare, unga och gamla, män och kvinnor. Entreprenörsanda och satsningar på nya verksamheter får enligt informanterna ofta ett positivt mottagande även om man vet att det alltid finns uppfattningen om att den som vågar sticka ut och satsa "är galen". Tillvaratagande av det lokala leder också till synliggörande av konflikter kring nyttjande av skog, jakt och fiskevatten. Det råder till exempel en osäkerhet kring hur mycket exploatering bygden tål ekologiskt och socialt.

En vanlig spänning gäller olika syn på fördelningen av boendes respektive externa gästers nyttjande där de senare visserligen kan betala men de saknar den förankring i bygden som naturligt medger att man tar del av resurserna. Andra exempel på sociala konflikter som står i vägen för ekonomisk utveckling gäller arvstvister som förhindrar försäljning av fastigheter eller mark, eller uppfattningar om hur en verksamhet påverkar lokalmiljön. Om en granne upplever att ekonomibygnader förfular eller att verksamheter är störande gör det att projektet antingen försenas eller stoppas, och skälen kan vara en mix av sociala motsättningar och mera konkreta anledningar gällande markanvändning och miljöpåverkan.

Det kan med andra ord vara svårt att tillvarata en utvecklingspotential. Ett exempel är att man i Övre Bygden försöker få folk att samarbeta inom turism. Men – om det är två företag som har samma typ av verksamhet som till exempel turridning kanske de blir konkurrenter och har svårt att samarbeta. Och så vågar ingen ta initiativ av rädsla för att trampa någon på tårna.

Turistprojektet ansågs därför som misslyckat, "alla vill göra litegrann men ingen vill bli huvudentreprenör". I en annan del av Kalix kommun framhålls mera fördelarna med att man är många om idéerna, området blir synligare inom till exempel turismnäringen och man kan tjäna på att samarbeta inom marknadsföringen.

Lantbrukarkåren är inte homogen. Vissa lantbrukare tenderar att se sig själva som entreprenörer i större utsträckning än andra, vilket kanske gör att självständighet och oberoende blir en starkare drivkraft, men också en nödvändig förutsättning för överlevnad. Det går också att anta att människor som sent i livet valt att flytta ut på landet har en mindre kritisk inställning till kommunen och myn-

digheter. Delar av vårt material visar på en sådan trend. Dels har de haft mindre kontakt med kommun och myndigheter än dem som bott länge på landsbygden. Dels kanske de positiva förväntningarna på landsbygdslivet fortfarande är så starka att de överskuggar eventuella negativa erfarenheter. De är fortfarande inne i något slags "förälskelsefas". För det tredje utgör positioneringar mot staden en del av landsbygdsidentiteten på samma sätt som stadsbor positionerar sig mot landsbygden. Men identiteter är processer som tar tid för individer att införliva. Att inte gnälla på politiker och "de som bestämmer" kan också vara ett sätt att positionera sig mot denna del av landsbygdsidentiteten, ett sätt att manifesteras sin identitet som inflyttad.

En vanlig uppfattning vi mött hos olika aktörer är att individuella krafter påverkar bygdernas utveckling och även hur besluten fattas på kommunal och länsnivå. I flera av de projekt vi träffat på har det varit enskilda individers engagemang som varit avgörande för om det lyckas. Ett exempel är Öppen Horisont i Ludvika kommun. Initiativtagare var Grangärdebygdens Intresseförening (GIB), som tillsammans med Ludvika kommun stod som ägare av projektet. Till projektet anställdes en projektledare som visade sig ha en avgörande roll för projektets genomförande. Erfarenheterna från Öppen Horisont visar på hur viktigt projektledarens sociala kapital är för att ett projekt ska lyckas. Med stor beslutsamhet och engagemang i kombination med nödvändiga kunskaper och förmågan att entusiasmera människor, lyckades han genomföra de planerade åtgärderna, och mer därtill. Han betonar själv vikten av att verkligen lyssna på människor, så att man verkligen är överens om vad som ska göras. Effekterna av åtgärder utan verklig förankring blir inte långlivade.

Arbetet med att utveckla byarna är till största delen beroende av ideella krafter. Problemet är att många av byinvånarna är gamla och det är svårt att få yngre människor att engagera sig, även om allt fler yngre börjar förstå att det är ett måste. De yngre som engagerar sig är de som stannat kvar och vill vara kvar. En av flera avgörande faktorer för att de ska engagera sig tycks vara att de upplever stöd från kommunen. Ett annat problem är att det är svårt för unga människor att starta jordbruk, om de inte kan ärva ett sådant. Det är en dyr investering och en vanlig uppfattning är att de flesta yngre inte vill slita lika mycket som tidigare generationer.

En lantbrukare i Mora kommun underströk att den splittrade strukturen vad gäller markägande i Siljansbygden ställer till problem. De är alla beroende av att kunna arrendera mark, eller låna den gratis, av en rad mindre markägare som inte har något intresse av att sälja marken. De flesta vill heller inte upprätta några arrendeavtal, vilket gör det svårt att planera för framtiden. ”Rätt som det är vill någon ha en häst på en markplätt man brukar”. Den mesta oron gäller dock på lite längre sikt som av lantbrukarna sa:

Det går kanske bra i den här generationen, när ägarna är folk som visserligen inte bor här men som har växt upp här och känner starkt för det här. De vill att den här marken ska brukas. Men hur blir det i nästa generation, när deras barn tar över? De har inte alls samma känsla för det här. De ser mer till det ekonomiska värdet av marken – om det nu finns. Många av dem som är vana med prisbilden i Stockholm har en övertro på att just deras markbit är så mycket värd.

De yngres relativa ointresse för landsbygdsfrågor väcker viss oro hos de äldre, som trevande försöker hitta sätt att väcka de yngres engagemang. Någon menar att det är en effekt av att det nästan uteslutande handlar om ideellt arbete. En annan söker en kulturell förklaring i det han benämner som det moderna, individuella tänkandet, vilket gör det svårt att få yngre personer att engagera sig i byalag och liknande.

Gamla och nya genusstrukturer

Det förra avsnittet om sociala spänningar visar att EU-stöden leder till att individer får nya roller, att för-givet-tagna maktbalanser och hierarkier kan befästas eller utmanas och att det kan leda till att det sociala kittet förstärks eller splittras. Ett exempel på sociala omförhandlingar är en transformation av genusrelationerna (se t.ex. Länsstyrelsen i Uppsala län 2008). Det är främst projekten som kan utmana de gängse mönstren medan lantbrukets genusrelationer snarare upprätthålls i lantbruksrelaterad verksamhet. Stöden söks i regel av män även när kvinnan har en aktiv roll i lantbruket eller projektet. Av gammal vana är det mannen som är kontaktperson även i de fall lantbruksföretaget ägs av både man och hustru. I de två kommuner som vi besökt i Norrbottens län beskriver kom-

munens tjänstemän (som i det ena fallet är en kvinna) de som söker projekt som ”framför allt äldre män”. I Övertorneå kommun kan tjänstemannen inte påminna sig om att han varit i kontakt med någon kvinna som sökt stöd. I de övriga länen var det mer könsblandat.

I intervjuerna framkom en tydlig tendens att

- kvinnorna arbetar med trivsel och sociala aktiviteter
- männen med planering, struktur och organisation
- männens arbete är mer synliggjort utåt
- det är svårt få in kvinnorna i styrelsearbetet

Vi har mött både medvetenhet och omedvetenhet om den könsuppdelade lantbrukssfären och detta varierar både med person och med situation. I Ydre organiserar LRF ”Bonnafika” där lantbrukarna turas om att öppna sitt hem för fika och pratstund var tredje vecka. För att slippa besväret med att byta om från arbetskläder träffas man i någon ekonomibyggnad. Kvinnan som berättade detta är själv lantbrukare och när hon sa att ”alla är välkomna” undrade vi om det också kommer kvinnor dit. Svaret var ett tveklöst nej. En annan kvinna i Ydre berättade att hon i början av 70-talet konstaterade att så få ”bondmoror” kunde något om maskiner och driften av lantbruket. Hon började därför organiserade kurser i lantbruk för kvinnor i Hushållningssällskapets regi, 15 år före LRF:s Emilia-satsning på kvinnliga lantbrukare.

På en mjölkgård i Ydre funderade en kvinna för några år sedan om inte den egna mjölken kunde tillvaratas. Hon startade ostkaketillverkning efter traditionellt recept med den speciella smak som uppkommer då mjölken inte homogeniseras, vilket den måste göra så snart den lämnar det egna lantbruket. Ostkakorna såldes i närheten och de blev så populära så hon började med servering i hemmet. Med hjälp av både investeringsstöd och projektstöd inom Miljö- och landsbygdsprogrammet startade hon nyligen osttillverkning. Dottern arbetar med ostkakorna och en anställd kvinna ystar. Den nybyggda lokalen för ost- och ostkaketillverkning är utformad så att kvinnan kan guida gästerna och intill ladugårdsväggen har hon byggt ett fönster där man kan se hur mjölkningen går till. Maken tvivlade på att någon ville titta in i en ladugård men idén har visat sig locka många barnfamiljer. Varje allhelgonahelg ordnar hon marknad på gården för att sälja

sina produkter och för varje år har fler och fler lokala hantverkare satt upp försäljningsstånd på ladugårdsbacken. Sist kom 1000 besökare till gården som ligger långt från tätorter. Denna kvinna, som är i 65-årsåldern, har skapat en lyckosam kombination av tradition, i form av en mejerikunnig bondmora, och nytänkande där gränsöverskridande och ett brett nätverk är värdefulla komponenter.

En uppfattning är att kvinnorna i Tornedalen, dit Övertorneå hör, är starka. ”Det är kvinnorna som gått med nyckelknippan”, som en av de intervjuade uttryckte sig. Det betyder dock inte att det är fördel att vara kvinna i sammanhang av entreprenörskap, projektverksamhet och kontakter med tjänstemän. En informant menar att det tvärtom är en fördel att vara man när det handlar om större investeringar, ”kvinnor får nålspengar”. När det kommer till konkret arbete i projektet i Övre Bygden, Kalix kommun, talas det om en traditionell uppdelning, dvs. att man gör det man är bra på eftersom det är effektivt. Kommunens landsbygdsutvecklare har frågat varför projektledningen består av män och fått till svar att ”det är den arbetsfördelning vi har.” En könsmässig traditionell indelning i sysslor är vanligt inom föreningsliv och ideellt arbete, det verkar både ha att göra med att föryngringen är knapp samt att det anses befogat eftersom arbetet skall utföras på enklaste vis och att det då är lättare att hålla sig till traditionella strukturer. Frågan är om detta i sin tur leder till att föryngringsprocessen blir ännu svårare att driva, om de yngre som förväntas ta vid inte vill underordna sig traditionerna. (se också Tillberg Mattsson & Stenbacka 2004)

En intervju i Norrbotten kom till stor del att handla om ett projekt som ligger utanför det egentliga undersökningsområdet och som startades av tre kvinnor. Den första delen av projektet handlade om kultur och kreativitet, det resulterade bland annat i att en friskola startades i en by, och att ett allhus skapades som var centrum för besökare och för aktiviteter kring lokal mat. Del två av projektet inriktades mot paketering, att få entreprenörer inom turism att gå samman för att kunna erbjuda besökare både aktiviteter, mat och husrum. Initiativtagarna startade en ekonomisk förening för att göra det möjligt för många mindre entreprenörer att pröva sina idéer. Möten, nätverksträffar och diskussioner med en konsult resulterade i att de tre kvinnorna fick ett stort EU-stöd till projektet. I byn fanns det en bystämma, ledd av en ”byäldste” och stämmans utgångspunkt vara att stödet skulle ges till byn – och att stämman skulle fatta beslut om användningen av medlen. Det var varken önskvärt (från initiativtagarnas synpunkt) el-

ler möjligt då denna grupp inte varit med om att utforma projektet eller stod med på ansökan. Det dröjde två år innan byastämman gick med i den ekonomiska föreningen och det kontroversiella i att kvinnorna skulle ansvara för så mycket pengar ledde bland annat till att flera manliga turistföretagare inte ville delta – med följderna att projektets resultat knappast nådde så höga mål som kunde ha varit fallet.

Enligt den representant för projektet som intervjuades hade det också stor betydelse hur de bemöttes av kommunens ledning. Under projekttiden skedde ett skifte och ett gott samarbete och legitimitet följdes av vad som av vår informant betecknas som osynliggörande. Det uppstod en tydlig konflikt mellan projektets ledning och kommunens främste företrädare under projekttiden, konflikten synliggjordes bland annat i den lokala pressen. Det finns skäl att reflektera över att maktbalansen i byn rubbades i och med de medel som betalades ut, att det upplevdes som kontroversiellt att tre kvinnor ledde projektet och att det fick konsekvenser för projektets resultat. Projektets avslut upplevdes också som mycket plötsligt eftersom en etapp tre var planerad men avlogs och verksamheten skulle avvecklas med två veckors varsel. Denna berättelse stöds av två rapporter från olika forskningsprojekt i samma regionala kontext. Där framgår att den lokala turism som förs fram som betydelsefull är inriktad på traditionellt manligt kodade aktiviteter som skoterturism, jakt och fiske, medan andra delar av lokal kultur inte betonas i samma utsträckning – i det här fallet traditionellt kvinnligt kodade aktiviteter som utgår från lokal matkultur och livsmedelstillverkning (Berglund et al. 2005, Júlíusdóttir & Gunnarsdóttir 2007).

En del tycker ju att man är lite blodtörstig, en blodtörstig kvinna. Man jagar älg och man slaktar får och jag slaktar mina tuppar. Och skjuter skator, det gör jag [...] Nej, men man blir sedd som lite manhaftig när man håller på så här.

Citatet ovan kommer från en av medlemmarna i Fårskallarnas betesförening i Mora kommun där också betesföreningen Ser sjön finns. Alla medlemmar, med ett undantag, är kvinnor. Betesföreningarna kom till inom ramen för projektet Hållbara Sollerön och innebär en möjlighet för medlemmarna att skaffa får utan att behöva ta hela ansvaret själva. Visst innebär det en hel del jobb, speciellt i lammnings- och slakttider, men det roliga överväger, menar de. Inte minst ge-

menskapen med de andra medlemmarna i betesföreningen betyder mycket. Mottagandet från de övriga byinvånarna har varit positivt. Dels håller fåren delar av landskapet öppet, dels utgör de ett trevligt inslag i bymiljön. I Gesunda har fåren kommit att bli en allmän angelägenhet, inte minst genom det stora antalet stödmedlemmar och den årliga festen som Fårskallarna ordnar.

Kvinnorna berättade att när de började var deras kunskaper om får mycket begränsade, men med tiden har de lärt sig. Just lärandet har varit en viktig del av det hela och dominansen av kvinnor har inneburit att de fått ta ett helhetsansvar, även om de har haft stor hjälp av sina män. Den enkönade dominansen tycks ha varit en förutsättning för detta helhetsansvar. I jämförelse med andra fårägare vi träffat, där heterosexuella par står som gemensamma ägare, finns bland de senare ett mönster där män och kvinnor delat upp hanteringen enligt ett mer traditionellt mönster. I de fallen är det kvinnorna som har intresserat sig för ull- och skinnhantverk och männen som har varit aktiva när det gällt att röja och bygga stängsel och i samband med slakt (i de fall där man inte skickat i väg lammen till ett slakteri).

Normer för vad en kvinna respektive man bör och tillåts göra påverkar inte bara människors livsvillkor på en individuell nivå, utan formar – och formas av – större samhällsomspännande system såsom exempelvis arbetsmarknaden och de ekonomiska och politiska systemen. På en mindre ort med begränsad arbetsmarknad, utan storstadens mångfald av livsstilar, men med ett många gånger betydligt större engagemang i praktiska göromål formas genusstrukturer delvis utifrån andra villkor. Vad som är möjligt, önskvärt och tillåtet är kontextberoende. På en liten ort blir det som bryter mot traditionerna mer synligt och kanske också mer hotande. En kvinna som slaktar djur, jagar i skogen och kör traktor, hotar den rådande genusordningen. Samtidigt väcker hon också viss beundran, påpekar en annan av kvinnorna. Det är lättare för en kvinna att tänja på den rådande genusordningen än för en man att göra det, eftersom det som betrakta som manligt värderas högre.

Det är inte bara tradition som formar genusstrukturer. Även faktorer som klass, etnicitet och sexualitet är avgörande för dessa processer. De två betesföreningarnas sammansättningar skiljer sig något. Medan Fårskallarnas medlemmar där den blodtörstiga kvinnan hör hemma verkar ha en mer arbetarklassorienterad

position jämört med Ser sjön. Även om den ”blodtörstiga” kvinnans handlingar inte är riktigt önskvärda inom ramen för en arbetarklassfeminitet, är de desto mer tabu inom den normerande medelklassfemininiteten. Själva ordet ”blodtörstig” hänvisar till något slags primitivt och ociviliserat beteende och som motsatsen till det förfinade intellektuella och belevade (jfr Skeggs 1999).

Nätverk och mötesplatser

Om politiken ska bidra till social uthållighet bör den öka möjligheterna till social samvaro, erfarenhetsutbyten och samverkan. Vilken betydelse den sociala dimensionen har inom de olika stöden inom Miljö- och landsbygdsprogrammet och Mål 1 skiljer sig också åt. Miljö- och företagsstöden syftar inte i första hand till att utveckla den sociala dimensionen av lantbruksföretagens verksamhet. Desto tydligare är den för projektstöden, som ofta går till större projekt där många människor är involverade och där sociala processer tillmäts betydelse redan i planeringsstadiet. I Östergötland hade man på länsstyrelsen dock som urvalskriterium att projektet skulle syfta till ekonomisk utveckling i första hand, även om det var en fördel om det också bidrog socialt.

Betydelsen av nätverk ser olika ut för olika aktörer, beroende på syftet med deras respektive verksamhet och vilken plattform de verkar från. Vi mötte under våra fältarbeten en rad lantbrukare, övriga företagare inom den gröna sektorn samt fritidsbönder, alla med tillgång till olika typer av nätverk. Vissa nätverk är mycket lokala medan andra är mer specialiserade och sträcker sig långt utanför den kommun där man är verksam. Så förklarade till exempel en musteriföretagare i Grangärde att hans företag har sitt största utbyte med andra musterier, men att goda relationer på lokal nivå självklart också är viktiga. Där det är tätt mellan gårdarna som i Östergötland kan de kollegiala nätverken vara betydligt mer lokala än i Dalarna och Norrbotten.

I fältstudien fick vi höra hur landsbygden mötesplatser har förändrats från ansikte-mot-ansikte till e-post och sms, i takt med att butiker, skolor och bensinstationer läggs ner. Dessa kommunikationsvägar kan dock inte helt ersätta de fysiska mötesplatserna. Det finns ett mänskligt behov av ett offentligt och informellt umgänge mellan hemmet och arbetsplatsen, s.k. ”third places” (Oldenburg 1989). Det är på platser som caféer och bygdegårdar som gemenskapen och grannskapet underhålls. Ofta besöks dessa platser av antingen kvinnor eller män

i likhet med nätverken som tenderar att kodas som antingen kvinnliga eller manliga. På så sätt kan mötesplatserna bidra till att upprätthålla samhällets genussystem (ibid).

Många av projekten i studien har bidragit till att skapa både nätverk och mötesplatser. Av dem som fått en betydande del av sitt ekonomiska stöd från Miljö- och landsbygdsprogrammet är det betesprojekten som avgjort har den största sociala betydelsen både i Östergötland och i Dalarna. Ett gott exempel på detta är projektet Öppen horisont i Grangärdesbygden, Ludvika, där Grangärdebygdens intresseförening (GBI) är projektägare som i sig utgör ett viktigt nätverk i denna bygd. När vi pratade med människor i olika sammanhang var det tydligt att många känner till projektet. Öppen horisont har blivit ett begrepp i trakten. Projektet syftar till att bibehålla och utveckla landskapet som en resurs för boende, näringsliv och turister. Som ett led i detta arrangerades en omfattande utbildning för landsbygdsentreprenörer med 30 deltagare, varav 15 fullföljde hela kursen. Många av dessa var inte tidigare engagerade i GBI. Utifrån kursdeltagarnas önskemål kom utbildningen att koncentreras mycket kring fårhållning. De intervjuade kursdeltagarna nämner alla gemenskapen med andra fårägare som en av de absolut största vinsterna med kursen.

De som redan innan utbildningens start hade sysslat med får poängterar hur viktigt det har varit för dem att få kontakt med andra fårägare för att kunna utbyta erfarenheter och kanske hjälpa varandra praktiskt. De som inte tidigare hade får pekar på att de genom utbildningen fått nödvändiga grundkunskaper, samtidigt som den också givit dem ett nätverk av andra och delvis mera erfarna fårägare. Detta i kombination spelade stor roll för att de vågade ta steget att skaffa får. När det gäller kontakterna med andra fårägare understryker de framför allt vikten av att genom nätverket ha tillgång till kunniga personer som gärna ställer upp med råd och hjälp när det gäller exempelvis lammning, något som för den oerfarne fårägaren ofta utgör ett stort osäkerhetsmoment.

Sammantaget har det sociala nätverk som uppstått som en följd av utbildningen för landsbygdsentreprenörer inom Öppen horisont haft stor betydelse för att bibehålla och utveckla fårhållningen och därmed landskapsvärden i Grangärdeområdet. Nätverket uppvisar också en social uthållighet av betydelse. Det var vid vårt besök 2008, två år efter det att projektet avslutats, fortsatt viktigt för delta-

garna. Flera av de tidigare kursdeltagarna berättade att året innan hade de arrangerat en fårdag som lockade runt 700 besökare. En liknande dag planerades också 2008. Parallellt med detta pågick ett fortsatt kontinuerligt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan deltagarna. Exempelvis var det flera som vid problem vid lammning satte sin tillit till en av nätverkets medlemmar, en kvinna som är omvittnat skicklig på området och dessutom mycket hjälpsam. Flera av de intervjuade tidigare kursdeltagarna trodde att det faktum att antalet fårägare i bygden blivit fler i förlängningen kan bidra till att ännu fler vågar ta steget och skaffa får. De menar att intresset är stort i området, i synnerhet hos barnfamiljer. Här är det inte svårt att se den viktiga roll detta eller ett liknande nätverk skulle kunna komma att spela också för dessa eventuella framtida fårägare.

Tidigare utmärkte sig lantbrukarna för att delta i studiecirkel (Gunnarsdotter 1999), men det har enligt våra intervjuer minskat väsentligt liksom fester och gemensamma byggprojekt. En förklaring är att det är glesare mellan lantbrukarna. En informant i Norrbotten berättar att han har en kollega på omkring en timmes avstånd och ett bollplank i Västerbotten. Andra förklaringar vi får höra är att barnen kräver skjuts till aktiviteter i tätorten eller att man sitter hemma och vid TV:n eller datorn istället: "Man måste ju kolla in Blocket varje kväll" (nätbaserad marknadsplats för begagnade varor). En Östgötabonde har en ekonomisk förklaring: "Sedan 90-talet har vi jobbat ännu hårdare för att få verksamheten att gå ihop så vi har inte tid att gå på studiecirkel". De två lanthandlarna och Bonnafikat i Ydre är exempel på försök att skapa mötesplatser, även om lanthandlarna i första hand syftar till att skapa lokal service och lokala arbetstillfällen. Ett trädgårdsföretag i Norrbotten fungerar som mötesplats och kallas av ägaren "en institution" vilket hänger ihop med att företaget har funnits länge (det var farfar som startade). Dessutom uppskattas möjligheten att kunna köpa lokala grönsaker och plantor.

Kompetensutvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet bidrar både till att öka kompetensen och att skapa nätverk och tillfälliga mötesplatser. Man får lära sig nya viktiga förhållande inom branschen som biologiska bekämpningsmedel eller bokföring. Man träffar andra inom samma bransch eller typ av verksamhet och får möjlighet till utbyte av erfarenheter. Man ser saker med andra ögon och kan få distans till sitt problem - är det stort eller litet? Människor håller dock inte reda på om studieresan eller informationsmötet arrangerades som

kompetensutveckling inom Miljö- och landsbygdsprogrammet och troligen fick de inte ens information om detta av arrangörerna. En informant på Vikbolandet hävdade att de stora organisationerna HS och LRF redan hade ”mutat in” kompetensutvecklingsmedlen när länsstyrelsen kungör en ny ansökningsomgång. Detta hindrar lokala föreningar och nätverk att arrangera kurser och studieresor.

Samband mellan ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet

Några kausala orsakssamband går naturligtvis inte att finna mellan den ekologiska, ekonomiska respektive sociala dimensionen därför att de tre begreppen i sig är benämningar på samverkande och komplexa system. Däremot visar det material vi analyserat att ekologiska, ekonomiska och sociala sammanhang är invävda i varandra. Större delen av landsbygdspolitiken är i första hand en omställningspolitik för lantbruksföretag och en miljöpolitik för odlingslandskap och de tydligaste lokala effekterna av politiken är att landskapet hålls öppet med hjälp av betande djur. I Ydre med många beteshagar utgör miljöstöden ofta halva inkomsten från lantbruket, medan det i andra områden inte har så stor ekonomisk betydelse. Företagsstöden har i flera fall varit avgörande för att investeringar och i enstaka fall även nyetableringar kommit till stånd. Ofta har investeringarna bidragit till att minska skadliga utsläpp och förbättra arbetsmiljön. De sociala effekterna av miljö- och företagsstöd är indirekta och bidrar till att människor kan bo kvar, försörja sig och känna trivsel i ett levande odlingslandskap. Projektstöden syftar visserligen i första hand till ekonomisk utveckling, men bidrar ändå i hög grad till att stärka det sociala i bygden genom att det ofta är en grupp som får tillfälle att göra något tillsammans. Detta ger i bästa fall upphov till andra gemensamma aktiviteter och kanske till företagsidéer. Nedan följer några exempel på projekt som på olika sätt illustrerar sambanden mellan de olika dimensionerna av en uthållig utveckling. Projekten är valda både för att visa på mångfalden av verksamhet inom Miljö- och landsbygdsprogrammet och för att de alla berör ekologiska, ekonomiska och sociala aspekter.

Övertorneå

I byn Juoksengi i Övertorneå kommun har tre lantbrukare gemensamt startat och organiserat en av Norrbottens största anläggningar inom lantbruk, Polcirkelns lantgård. Alla trådar går tillbaka till den stora ekonomibyggnad med tillhörande maskiner, gödselbrunnar och omgivande jordbruksmark som tydligt syns från riksväg 99 som leder från Övertorneå till Pajala. Här fanns det utrymme och

möjlighet att genomföra ett ovanligt lantbruksprojekt som förenar nytänkande med tradition och kollektivism med individualism. Polcirkelns lantgård drivs som ett aktiebolag och i styrelsen sitter folk utifrån ”för att vi inte skulle bli hemmablinda”.

Från början bestod deras verksamheter av mindre separata lantbruksföretag. Den pågående utvecklingen och rationaliseringen inom jordbruket skulle snart ha inneburit att en eller alla enheter skulle läggas ner men ett gemensamt bastubad [sic!] ledde till att de bestämde sig för att pröva ett nytt sätt att driva sina företag. Det skulle vara stort och mer bärkraftigt, där man inte är lika utelämnad till avbytare och till enbart den egna insatsen. Det var också viktigt att alla tre skulle kunna livnära sig på företaget, att det blir ekonomiskt hållbart utan dygnet-runtarbete för alla. Att vara lantbrukare brukar betecknas som att välja mer en livsstil än ett yrke eller ett jobb, men i det här fallet innebär arbetet ett ”åtta-till-fem-jobb” och sedan går man hem, menar en av de intervjuade lantbrukarna och företagsledarna. Det finns både för- och nackdelar med detta arbetsätt, å ena sidan blir man inte färdig på samma sätt som när man hade en mindre verksamhet. Då klarade man av lagårdsarbetet på morgonen och sedan var dagen fri till andra aktiviteter och sysslor. Med ett stort företag tar arbetet hela dagen och inbegriper arbetsuppgifter i samband med mjölkning, insemination, kalvning liksom administration. Fördelarna ligger främst i att det nu är möjligt att fortsätta driva lantbruk i området och i att man nu är fler som delar på ansvaret. Den stora högteknologiska ladugården står nu som ett slags hoppets fyrtorn i en bygd som tidigare mest präglats av orons neråtgående spiral.

Investeringarna blev möjliga med hjälp av stöd från EU, banklån och ALMI. Men när dessa stöd var i hamn saknades fortfarande en andel privat kapital. De tog kontakt med kommunens utvecklingsbolag ägt av kommunen och ett antal företag. (Bolaget var under avveckling vid tiden för intervjuerna i Övertorneå.) som föreslog ett allmänt upprop om att det var möjligt att köpa aktier i företaget. Aktieförsäljningen inbringade de medel som saknades, och en devis i uppropet var att inte utlova stor återbäring, men däremot öppna marker. Detta ställningsstagande i kombination med lokalbefolkningens (men även utsocknes) stora intresse för aktierna illustrerar hur både sociala nätverk inklusive förtroende och tillit liksom omsorg om naturmiljön och kulturlandskapet kan samverka. Enligt en av de intervjuade bygger man också upp en gemensam framtidstro och sam-

hörighet genom projektet. En förhoppning som berör det miljön är att detta projekt skall leda vidare till ett biogasprojekt. ”Vi kan värma hela byn med koskit.” Lantbrukarna understryker betydelsen av att de ensamma inte kan stå för kontinuitet och hållbarhet. För att de skall ha en möjlighet att fortsätta med sin verksamhet måste det finnas elektriker, snickare osv. De behöver alltså ett lokalsamhälle omkring sig. För lantbrukarna är det viktigt att få jobba i sin hembygd, att kunna försörja sig där man bor. Lokala hantverkare, mejeri- och transportsektorn är i sin tur beroende av lantbrukarnas produktion och Polcirkelns lantbruk bidrar förhoppningsvis till fler lokala arbetstillfällen.

Rent symboliskt kan en sådan stor investering betyda mer än om det funnits kvar enstaka små familj jordbruk. Detta blir ett synligt företag och hit kan man komma för studiebesök. Gården blir i viss mån ett utflyktsmål, till exempel för skolklasser, för privatpersoner som vill köpa råmjölk eller för äldre personer som haft egna jordbruk men lagt ner och som gärna vill återskapa minnen och känslor. När kvigorna släpps ut på våren brukar det komma publik och under intervjun framkommer flera idéer om hur byns invånare eller andra skulle kunna uppleva lantbruket, djuren och miljön. Det finns också vidare mål med projektet än produktion av mjölk. Ett delmål är att ta emot ungdomar som inte riktigt känner sig hemma i det ordinarie skolsystemet och som har svårt att klara tempot och kraven. En av initiativtagarna arbetar deltid som lärare och såg tidigt att lantbruket kan erbjuda en alternativ miljö för att bygga upp självförtroende och förankring. Företaget kan också bli en slags praktikplats eller utgångspunkt för flyktingar eller invandrare. Övertorneå kommun har under våren 2008 tagit emot tolv kvotflyktingar från Etiopien och Colombia (Övertorneå kommun 2007) och det vore, enligt vår informant, möjligt att kanske ta emot dem en dag i veckan om intresse finns. Samma vecka som intervjun genomförs skall två asylsökande börja arbeta/praktisera på gården.

I exemplet Polcirkelns lantgård framkommer egentligen två alternativa sidor av lantbruket som utgör både ekonomiska och sociala sidor av näringen. Lantbrukare vill helst inte ha alltför stora åtaganden inom mark- och landskapsvård men däremot finns det ett uttalat intresse för lantbrukets produktion av sociala nätverk och som en arena för social interaktion. Här nämns också fågeljakt och fiske som två områden som borde gå att utveckla inom turism. Detta sätt att resonera kan givetvis skilja sig åt mellan lantbrukarna/företagarna och andra kan

vara mer intresserade av att upprätthålla kulturlandskapet men mindre intresserad av besökare som turister, skolklasser, utflyttade weekendgäster etcetera.

Vikbolandet

På Vikbolandet finns ett av de största kontoren för Maskinringen, en ekonomisk förening som bildades 1990 med kontor på många platser i landet. Maskinringen fungerar som en arbetsförmedling för lantbrukare och liknar Farmartjänst men i mindre skala och utan egna maskiner. Den person vi träffade är mycket aktiv med att söka ekonomiska medel, främst projektstöd och kompetensutvecklingsmedel ur Miljö- och landsbygdsprogrammet. Han finansierar sin tjänst nästan uteslutande genom olika projekt och han har bidragit till att Vikbolandskontoret har mycket aktiviteter, exempelvis certifieringskurser för att få hantera olika maskiner.

Det viktigaste projektet under den programperiod vi utvärderar gällde projektstöd till bioenergi och kompetensutveckling till värmeentreprenörer. Lantbrukarna skulle producera biogas på sina gårdar och sälja värme till ålderdomshem och liknande i närheten. Till projektet hörde en utbildning i att sköta en bioenergipanna. För att genomföra hela idén krävdes samarbete med Norrköpings kommun som tyvärr inte kunde ge klartecken och därför kom det inte igång. Några lantbrukare har dock fortsatt med biogasproduktion i egen regi efter att ha gått utbildningen.

Trots vissa bakslag var mannen på Maskinringen optimistisk när det gäller affärsidén. Biogasprojektet är ett exempel på miljöförbättringar även om det sker i en mindre skala än planerat. Ekonomiskt och socialt ger Maskinringen mycket positiva effekter. Nya arbetstillfällen på kontoret har skapats, lantbrukarna får extra inkomster och medlemmarna har fått ett sammansvetsat nätverk som kan vara till nytta även i andra sammanhang. Dessutom får de mycket impulser både socialt och yrkesmässigt från andra arbetsplatser än lantbruket. Maskinringens kontor är också en fysisk mötesplats.

Grangärde

Entreprenören/lantbrukaren i Grangärde som fått företagsstöd i form av investeringsstöd i en pressanläggning till musteriets menar att stödet var oerhört viktigt för hans verksamhet. Om han inte hade fått stödet hade det tagit flera år innan hans företag haft råd att själva stå för hela kostnaden. Samtidigt är det lätt att se att stödet indirekt, genom sin betydelse för företagets hela verksamhet, också har miljömässig och social betydelse för den omgivande bygden, även om det bara delvis handlar om direkt mätbara effekter. De omfattande bärodlingsarna ned mot Bysjön håller landskapet öppet, ger ortsbor arbete och förmedlar genom detta en form av framtidstro. På liknande sätt fungerar startstödet för den unga lantbrukaren som tagit över föräldragården i Våmhus. Stödet gjorde det lättare för henne att våga satsa, ett beslut som fått stor betydelse för landskapet genom betning, men också socialt. Få saker tycks väcka så positiva reaktioner på landsbygden som en ung nystartad lantbrukare, säkert just på grund av att det på ett så tydligt sätt appellerar till hållbarhet i olika avseenden som är viktiga för landsbygden, inte minst skapar det en framtidstro.

Sollerön

På Sollerön i Siljan finns exempel både på negativa och positiva sociala effekter av projekt. Den tilltagande förbuskningen på ön var en viktig drivkraft till projektet Hållbara Sollerön. Utgångspunkten är den resurs som landskapet utgör och att lyfta fram Sollerön som ett attraktivt område för boende och turism. Projektägare till Hållbara Sollerön var Sollerö sockenförening, som i likhet med Grangärdesbygdens intresseförening under lång tid varit en betydelsefull aktör vad gäller den lokala utvecklingen. Sockenföreningen har genom åren drivit ett flertal EU-projekt, något som kommit till stånd genom att flera av de drivande genom sina yrken haft positioner i samhället som gett dem tillgång till kunskap om hur stödssystemen fungerar och en plattform att agera utifrån. Hållbara Sollerön ingick i det rikstäckande projektet Hållbara bygder med Folkhälsoinstitutet. Hela Sverige ska leva som projektägare. Det fungerade på Sollerön som paraply för ett tiotal delprojekt som tillsammans engagerade omkring 100 personer. Av dessa delprojekt hade flera en uttalat social karaktär. Några exempel är Solleröveckan, en naturstig respektive en ridslänga runt ön. Projektledaren för naturstigen berättar att den sociala processen som det innebär att få klartecken från de ca

50 markägarna delvis varit ganska mödosam: ”Man får gå varsamt fram. Det behövs ju bara att en enda markägare sätter sig på tvären så går det hela inte att genomföra.”

Den stora satsningen inom Hållbara Sollerön var uppbyggnaden och utvecklingen av Vikingamuseet som invigdes 2002. Museet skulle levandegöra Solleröns vikingatida historia och visa fynd från öns gravfält. Uppbyggnaden och driften av museet med kringaktiviteter involverade många människor och museet blev uppskattat för sin utformning och kom också i enlighet med sin ursprungstanke att spela en roll som mötesplats för Solleröborna. Att få ekonomi på verksamheten visade sig dock mycket svårt och museet gick i konkurs. Våren 2008 såldes den specialdesignade museibygnad/besökscentrum som uppförts mitt på ön till en privatperson.

Det starka symbolvärdet bidrog till att göra konkursen mycket smärtsam både för alla dem som arbetat med uppbyggnaden men också för Solleröborna i allmänhet. De två personer i sockenföreningen som vi intervjuat beskriver det som att luften gått ur det lokala utvecklingsarbetet i och med den. Slaget var så hårt att det är svårt att ladda om på nytt. En av intervjupersonerna som haft en styrelsepost säger sig också känna av ett minskat förtroende från sockenborna efter konkursen. Det sociala kapital han i egenskap av Solleröbo besitter har alltså minskat. Vikingamuseets konkurs handlar alltså inte bara om en ekonomisk förlust, utan har också medfört betydande sociala förluster. Ön har mist en mötesplats, nätverk har försvagats och socialt kapital urholkats. På köksbordet hos den av informanterna där vi genomförde intervjun låg veckans nummer av Solleröblad där invånarna uppmanades att komma till ett möte för att diskutera Solleröns framtid. Detta kan betraktas som ett tecken på en slags social hållbarhet. Sollerön har med sin långa tradition av arbete med bygdeutveckling mycket att falla tillbaka på, vilket blir särskilt betydelsefullt i samband med olika typer av socialt påfrestande händelser.

Ett annat av delprojekten inom Hållbara Sollerön gällde bildandet av betesföreningen Ser sjön. Både där och i efterföljaren Fårskallarnas ideella förening i Gesunda finns en blandning av personer med vana av lokalt utvecklingsarbete och personer som kommit med genom ett intresse för djurhållning och landskapsvård. I likhet med fårägarnätverket i Grangärdebygden får betesföreningarna på

Sollerön och i Gesunda betraktas som relativt varaktiga sociala nätverk. Vid vårt besök uttryckte flera av medlemmarna dock oro för kontinuiteten i verksamheten. Två av de mest aktiva familjerna i Solleröföreningen hade flyttat från ön. De tog ändå fortsatt viss del i arbetet, något som var möjligt i och med att de valt att ha kvar sina hus på ön som fritidsbostäder, men kunde förstås inte delta i den dagliga skötseln av djuren.

Betesföreningarna i Sollerö socken har marginell betydelse för landskapet – tio tackor hinner inte beta av hela Sollerön. Men projekten har ett stort symboliskt värde. De signalerar en vilja att sätta stopp för den pågående förbuskningen och lyfter på ett tydligt sätt fram potentialen i den sociala dimensionen för att lösa problemet. Budskapet är att det finns en kraft i att gemensamt ta sig an problemet. Projekt av det slaget bidrar till att stärka lokalsamhällen, som i hög grad tenderar att tunnas ut socialt som ett resultat av arbetspendling mm (Kåks & Westholm 2006). Det innebär också att projekt som uppfattas som misslyckade ändå kan vara socialt lyckade. De kan ge stora sociala vinster även om de inte ger ekonomiskt utbyte. Men sambanden är inte självklara. Vårt material visar att ett projekt som går dåligt ekonomiskt, som vikingamuseet, också kan tära hårt på det sociala kapitalet.

5.5 Slutsatser och rekommendationer

Den övergripande slutsatsen vi kan dra av denna del av utvärderingen är att goda sociala effekter av insatserna i Miljö- och landsbygdsprogrammet respektive Mål 1 bara varit möjliga där dessa stöd samverkat med andra gynnsamma betingelser på lokal, kommunal, regional eller nationell nivå. Betingelserna kan handla både om ekonomiskt stöd, lokala traditioner och rätt kompetens ("rätt person på rätt plats"). Detta är i sig ett viktigt konstaterande men har dock försvårat i förhållande till utvärderingsuppdraget.

När det gäller stöden till investeringar samt till jordbruket i olika former, kan vi konstatera att de sociala effekterna varierar. Miljöstöd används ibland av föreningar och får därmed en tydlig social effekt av att stärka en redan etablerad gemenskap. I andra fall är intentionerna med att söka stöd helt enkelt att förbättra ett företags ekonomi då är de sociala effekterna snarare indirekta. Lyckade satsningar gör att företagen kan finnas kvar, utvecklas och stärka bygden. Stöden kan därför ses som viktiga för hållbarheten i de sociala relationerna, efter-

som många av investeringarna eller den löpande driften inte hade kunnat äga rum utan dem.

De flesta av de verksamheter som haft direkta effekter på social hållbarhet har varit knutna till olika former av projekt, vars mål delvis handlar om sociala effekter, vilket den tidigare genomgången gett flera exempel på. Principen om medfinansiering, att offentliga medel från exempelvis kommun, länsstyrelse eller annan instans är nödvändiga för att få tillgång till miljö- och landsbygdsstöd eller Mål 1-medel, innebär att den sökandes historia, nätverk eller tidigare erfarenheter är av stor betydelse. Det ligger nära till hands att sökanden är personer som redan är aktiva i utvecklingssammanhang och som har ett utvecklat kontaktnät och/eller känner till såväl viktiga personer som den rådande utvecklingsdiskursen hos myndigheterna. Detta visar åter på att de politiska programmens effekter på social hållbarhet bara kan förstås genom den kontext i vilken medlen används. Dessutom är det så, vilket intervjuerna visat, att de lokala aktörerna antingen inte vet eller inte fäster vikt vid varifrån medlen kommer. För dem över-skuggar intresset av att genomföra sina idéer.

Stödets långsiktiga påverkan är förstås av betydelse och meningen är att stöden skall generera fortsatt utveckling och framsteg. När det gäller projektstöd är tanken att stöd skall ges till verksamheter som annars inte hade varit möjliga och inte att ge bidrag till ordinarie verksamheter. Resultatet har ändå blivit att många projekt är inriktade mot någon form av problemlösning och det kan innebära att långsiktigheten inte är tillräckligt genomtänkt och utvecklad. För stor andel av stöden tycks ha gått till punktinsatser utan närmare planer för hur verksamheterna skall kunna leva vidare när projektiden är över. Detta problem ökar när lokala spelregler ändras, exempelvis genom kommunalpolitiska beslut eller vid en ny programperiod.

Kommunala aktörer (näringslivssekreterare m.fl.) är särskilt viktiga vid de tidpunkter då ett företag eller en verksamhet står vid ett vägskäl och skall satsa, lägga ner, förändra sin inriktning eller kanske flytta. Detta gör att frågor om marktillgång, upplåtelse av mark och hjälp med att hitta alternativ är avgörande eftersom företagets framtid kan hänga ihop med möjligheter till utvidgning och framtida avkastning.

Poängteringen av kontextens betydelse anger att det lokala spelar roll. Jordbrukets villkor, befolknings- och servicetäthet, benägenheten att göra privata investeringar, möjligheterna att få banklån osv. skiljer sig mellan olika bygder. Nyttan av stöden varierar med sådana lokal förutsättningar. Även de befintliga sociala relationerna ser olika ut också i bygder med i övrigt likartade förutsättningar. I några bygder finns en lång tradition av samverkan, i andra inte. I det förstnämnda fallet kan projekt bredda och fördjupa redan existerande relationer, medan de i det sistnämnda ibland kan leda till att nätverk och mer bestående sociala relationer etableras.

Stöden omsätts i olika lokala sammanhang, vilket innebär att de fogas in i och förhåller sig till redan befintliga sociala relationer. Målformuleringar i Miljö- och landsbygdsprogrammet respektive Mål 1 har ibland öppnat för värderingar och praktiker som i någon mån är främmande för hela eller delar av det aktuella lokalsamhället. Det finns i vårt material flera exempel på detta, framför allt i frågor som rör genussystemet. Här blir implementeringen av programmet genom ett konkret, lokalt projekt exempel på att det som på en övergripande politisk nivå, liksom i delar av den lokala kontexten, betraktas som nödvändiga förändringar för att säkra samhällets hållbarhet av andra – kanske inflytelserika lokala grupperingar – upplevs som ett hot mot en rådande stabilitet. I sådana fall gör projektens latenta konflikter tydliga med följden att projekten inte sällan misslyckas. Här skulle projektägare behöva ett bättre stöd från dem som övervakar hur medlen används.

De flesta landsbygder hyser endast ett fåtal företagare inom respektive bransch, vilket ökar utsattheten och risken för marginalisering. Det är viktigt att skapa en organisation på kommunal och regiona nivå som gör att alla entreprenörer eller verksamhetsledare känner att de finns med i ekonomiska lokala sammanhang. Särskilt viktigt blir detta när jordbrukssektorn är under förändring och många företag befinner sig på gränsen mellan att vara företag inom jordbruk, turism eller annan produktion. Här skulle landsbygdsstöden kanske ha kunnat utnyttjas mer effektivt.

I fältstudierna framkom dock tydligt att det inte är projektens storlek som avgör om de ska vara framgångsrika eller inte när det gäller lokal social hållbarhet. I stället är det avgörande vilken typ av lokal aktivitet projektet framkallar. På Sol-

lerön tycks ett tiotal får ha räckt för att åstadkomma en stark känsla av samhörighet och gemenskap. Att arbeta tillsammans i ett betesprojekt kan skapa just den tillit och det förtroende som är nödvändigt för att ingjuta hopp i ett lokalsamhälle. Denna tillit kan sedan sprida sig även till dem som inte deltar om projektet lyckas åstadkomma synliga positiva resultat – exempelvis att landskapet öppnas eller hålls öppet.

I flera av de verksamheter som stöds av projektmedel har vida professionella nätverk spelat en viktig roll för utövarna. Det bör dock påpekas att effekterna för lokal social hållbarhet här är försumbara, om inte de professionella kontakterna med andra verksamhetsutövare kan omsättas till praktik som får betydelse lokalt. Det är en tydlig slutsats att det är just de lokaliserade praktikerna som får effekter på den sociala hållbarheten i bred mening.

De teman som resultaten av vår kvalitativa studie strukturerats sammanfaller delvis med den kategorisering av kvantitativa sociala indikatorer som Caselunghe och Källström (2008) förslår utifrån en genomgång av en mängd sociala indikatorer i olika politiska program .

- Delaktighet, demokrati och social status;
- Nätverk och sociala relationer;
- Folkhälsa, trygghet, säkerhet och arbetsmiljö;
- Jämställdhet;
- Utbildning och lärande;
- Service, kommunikationer och tillgänglighet;
- Försörjning och sysselsättning;
- Ekonomisk fördelning.

Dessa indikatorer lämpar sig däremot inte alltid för att undersökas kvantitativt utan kan bara utvecklas och analyseras med ett kvalitativt angreppssätt. Delaktighet är till exempel svårt att mäta – föreningsdeltagande skulle kunna vara en indikator men samtidigt vet vi att medlemskap inte är synonymt med deltagande och att man kan vara delaktig utan att finnas med på en officiell lista. Detsamma gäller nätverk, det går möjligen att ange ett antal nätverk som man är medlem i, men det säger ingenting om nätverkens kvalitet eller möjligheter till förändring

och påverkan, det vill säga maktpositioner (se Tillberg, Mattsson & Stenbacka 2004). Vi kan alltså konstatera att det som inledningsvis kan beskrivas som kvantitativa indikatorer snarare har kvalitativa aspekter som bör belysas om vi ska nå förklaring och förståelse av ett fenomen.

Inför kommande landsbygdspolitiska program rekommenderar vi att:

- programbeskrivningar tydliggör vad som menas med målet att bidra till en socialt hållbar utveckling;
- rutiner (t.ex. blanketter och rapportering) utformas så att det blir möjligt att få fram uppgifter om sociala indikatorer;
- den sociala dimensionen utvärderas dels kvalitativt genom att följa några lokala kontexter under en programperiod enligt metoder som prövats av SLU i denna utvärdering och dels kvantitativt enligt den kategorisering av indikatorer som föreslagits ovan;
- landsbygdspolitiken utgår från att andra aktörer än lantbrukare är betydelsefulla för en levande landsbygd och att även lantbrukarkåren är heterogen; Detta har till viss del redan tillgodosetts i landsbygdsprogrammet 2007-2013 genom att Leader har integrerats.
- handläggningstiden för stöden bör förkortas så att brukarna inte behöver ta lån eller avstå från investeringar i väntan på beslut från länsstyrelsen; Detta har till viss del redan tillgodosetts i landsbygdsprogrammet 2007-2013.
- projektmedlen omfattar betydligt större del av programmet om stöden ska ge märkbara positiva lokala effekter. Detta har till viss del redan tillgodosetts i landsbygdsprogrammet 2007-2013 genom att Leader har integrerats.

Referenser

- Ahrne, Göran & Apostolis Papakostas. 2002. Organisationer, samhälle och globalisering. tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar. Studentlitteratur. Lund.
- Bailey, E.G. (ed.) 1971. Introduction. Gifts and poison. The politics of reputation. Oxford: Basil Blackwell
- Berglund, Anna-Karin, Johansson, Susanne & Molina, Irene. (eds) 2005. Med periferin i centrum – en studie av lokal velferd, arbetsmarknad og kjönnsrelasjoner i den nordiske periferien. NORUT NIBR Finnmark Rapport 2005:14.
- Bloch, Maurice E. F. 1998. How we think they think. Anthropological Approaches to Cognition, Memory and Literacy. Westview Press.
- Bourdieu, Pierre. 1977. Outline of a Theory of Practice. Cambridge: Cambridge University Press.

- Boyle, Paul & Halfacree, Keith & Robinson, Vaughan. 1998. Exploring Contemporary Migration. Longman. Essex.
- Caselunghe, Elivra & Helena Nordström Källström. 2008. Indikatorer för social hållbarhet på landsbygden. (under publicering)
- Fakta om Norrbottens län 2007. www.bd.lst.se
- Flyvbjerg, Bent (2001) Making Social Science Matter. Cambridge University Press. Cambridge.
- Frykman, Jonas & Kjell Hansen. 2005: Att leva på kassan. Allmän försäkring och lokal kultur. Försäkringskassan. Analyserar 2005:4.
- Gunnarsdotter, Yvonne. 1999. Svenska bondehushåll på 90-talet och deras roll på landsbygden. SLU kontakt nr 7.
- Gunnarsdotter, Yvonne. 2005. Från arbetsgemenskap till fritidsgemenskap. Den svenska landsbygdens omvandling ur Locknevis perspektiv. Doctoral thesis No 2005:3. SLU.
- Goodland, Robert. 1995. "The Concept of Environmental Sustainability." Annual Review of Ecology and Systematics 26: 1-24.
- Hage, Ghassan. 2003. Against Paranoid Nationalism. Searching for Hope in a Shrinking Society. Annandale: Pluto Press Australia.
- Hansen, Kjell. 1998: Valfärdens motsträviga utkant. Lokal praktik och statlig styrning i efterkrigstidens nordsvenska inland. Lund: Historiska Media.
- Ingold, Tim. 2000. The Perception of the Environment. Essays in livelihood, dwelling and skill. Routledge. London & New York.
- Jackson, Anthony. 1987. Anthropology at home. ASA Monographs 25. Tavistock Publications. London & New York.
- Jacob, Merle. 1999. Hållbar utveckling: Från randobjekt till vetenskapligt begrepp. I Bruun, Håkan & Tom Gullberg. (red) Humanekologiska perspektiv på människans tillvaro. Nora: Nya Doxa.
- Júlíusdóttir, Magnfrídur & Yvonne Gunnarsdotter. 2008. Gendered Places. Culture, cultural economy and gender in processes of place reinvention. I Nyseth, Torill och Arvid Viken (eds). Place Reinvention: Northern Perspectives. Blackwell Publishing (forthcoming).
- Holloway, Lewis & Phil Hubbard. 2001. People and Place. The extraordinary geographies of everyday life. Prentice Hall. Harlow, England.
- Kvale, Steinar. 1997. Den kvalitativa forskningsintervjun. Studentlitteratur. Lund.
- Kåks, Helena & Erik Westholm. 2006. När långt borta blir nära - om rörlighet och lokalsamhällets framtid. Gidlund. Institutet för framtidsstudier.
- Lindbeck, Assar, Palme, Mårten & Mats Persson. 2004: Sjukskrivning som ett socialt fenomen. Ekonomisk debatt, nr. 4.
- Länsstyrelsen i Uppsala län. 2008. Strategier för jämställdhet – Lokala genuskontrakt i Uppsala län. IM-gruppen i Uppsala AB.
- Magnusson, Lars & Jan Ottosson. (eds) (1996) Evolutionary Economics and Path Dependence. Cheltenham: Edward Elgar.
- Massey, Doreen. 1994. Space, place and gender. Oxford: Polity Press.

- Nordfeldt, Marie & Susanne Stenbacka. 2008. Regionalpolitikens lokala avtryck, i: Andersson, Frida, Ek, Rickard och Irene Molina (red) Regionalpolitikens geografier. Studentlitteratur, pp 185-216. Lund.
- Oldenburg, Ray. 1989. *The Great Good Place*. New York.
- Portes, Alejandro. 1998. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.
- Putnam, Robert D. 1994: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. 2001: *Den ensamme bowlaren : den amerikanska medborgarandans upplösning och förnyelse*. 1. uppl. ed. Stockholm: SNS förlag.
- Rothstein, Bo. 2003: *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sandström, Emil & Anders Tivell. 2005. *Lokal naturresursförvaltning i Västerbottens län. En studie om förutsättningar och möjliga former*. SLU, Institutionen för landsbygdsutveckling och agroekologi. Länsstyrelsen i Västerbotten. Working Paper No 7.
- Skeggs, Beverly. 1999. *Att bli respektabel. Konstruktioner av klass och kön*. Göteborg: Daidalos.
- Slee, Bill. 2005. From countryside of production to countryside of consumption? *Journal of Agricultural Science*. 143, pp 255-265
- SOU 2003:105. *Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av miljö- och landsbygdsprogrammet*. Regeringskansliet.
- Sutton, Philip. 2000: *Sustainability: What does it mean?* <http://www.green-innovations.asn.au/sustblty.htm>
- Rye, Johan Fredrik. 2007. Nyetablering av sekundaere arbetsmarkeder: Arbetsinnavandring i landbruket. *Sökelys på arbetslivet 2/2007*, årgång 24, pp 227-241
- Tillberg Mattsson, Karin & Susanne Stenbacka. 2004. *Social capital and local development – the Cases of Leksand and Rättvik, Sweden*. Forskningsrapport 2004:2. Institutet för bostads- och urbanforskning, Gävle.
- Uslaner, Erik M. 1999. Democracy and social capital. In: Warren, M. E., *Democracy and Trust*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 121-150.
- www.scb.se. 2008. Statistiska Centralbyråns hemsida: Kommunfakta Kalix 2007.
- www.scb.se. 2008. Statistiska Centralbyråns hemsida: Kommunfakta Övertorneå 2007.
- Övertorneå kommun. 2007. *Det goda livet*. Informationstidning från Övertorneå kommun.
- Ödman, Per- Johan. 1994. *Tolkning, förståelse vetande. Hermeneutik i teori och praktik*. Norstedts.

