

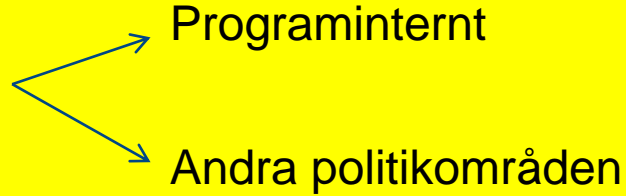
Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling i Sverige

Slututvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013

Övervakningskommittén 2016-11-16
Jörgen Johansson & Mats Holmquist

Uppläggnig

Tre processvärden med relevans för LBP 2014-2020

1. Processvärde: Samordning 
 - Programinternt
 - Andra politikområden
2. Processvärde: Regionalt och lokalt engagemang
3. Processvärde: Lärande utvärdering

Processvärde: Samordning
Internt i Landsbygdsprogrammet

I EU:s övergripande mål för LBP 2007-2013:

5. Att säkerställa enhetlighet i programplaneringen. När medlemsstaterna utarbetar sina nationella strategier bör de se till att synergieffekter mellan och inom axlarna maximeras och att eventuella motsättningar undviks.

I slututvärderingen fanns en rad utvärderingsfrågor som hade avsikten att pröva i vilken mån detta mål uppfyllts....



Processvärde: Samordning
Internt i Landsbygdsprogrammet

Exempelvis följande frågor:

Vilka andra effekter, bland annat de som rör andra mål/axlar, är kopplade till genomförandet av denna åtgärd?

Vilka sysselsättningseffekter ger miljöåtgärderna?

Hur skulle Leadermetoden / LAG kunna användas för att i större omfattning bidra till uppfyllandet av LBP:s miljömål?

Processvärde: Samordning Internt i Landsbygdsprogrammet

Några resultat ur slututvärderingen:

De mest betydelsefulla företagsstöden i Axel 1 har sin främsta betydelse för de stödmottagande jordbruksföretagen och har fått små spridningseffekter i en vidare betydelse (t.ex. i den omkringliggande kommunen)

Liknande slutsats kan dras för de landsbygdsutvecklande åtgärderna i Axel 3. De konkreta projekten har haft betydelse för både enskildas livskvalitet och för den enskilda plats där åtgärden genomförts, men det är svårt att konstatera någon större betydelse i ett vidare perspektiv för landsbygden som helhet.

Processvärde: Samordning Internt i Landsbygdsprogrammet

Ytterst få projekt och aktiviteter inom Axel 3/4 har haft en profil riktad mot klimat- & miljöfrågor. Erfarenheter från programperioden antyder att styrsystemet tenderar att hindra utvecklingsprojekt med klimat- och miljökoppling på grund av att sådana frågor redan anses knutna till åtgärder inom Axel 2.

Processvärde: Samordning
Internt i Landsbygdsprogrammet

Rekommendationer LBP 2014-2020:

- * Tydliggör direktiv för utvärdering av programmets interna samordningspotential. Vad är det mer exakt som ska prövas i formuleringen *andra effekter som rör andra mål?*
- * I framtida program, gällande åtgärder för landsbygdsutveckling, bör man utveckla programmets mål och indikatorer för en starkare fokuseringen mot landsbygdsutveckling i ett vidare perspektiv. Exempelvis med hjälp av fler kvalitativ indikatorer för att mäta sådant som styrkan i sociala relationer, framtidstro och social tillit.

Processvärde: Samordning
Internt i Landsbygdsprogrammet

Forts. rekommendationer LBP 2014-2020:

- * En hållbar landsbygdsutveckling bör innefatta en större omfattning projekt och kompetensutveckling kring idéer om exempelvis grön innovation.
- * Utveckla miljö- & klimatrelaterade indikatorer för samtliga åtgärder i programmet. Om miljö- och klimatmål ska genomsyra programmet måste det finnas mål/indikatorer för att göra detta.

Hållplats för reflektion...

- Har instrument/utvärdering av LBP 2014-2020 kommit att innefatta synergier mellan exempelvis mål för konkurrenskraft respektive miljö/klimat eller mellan lokala utvecklingsinsatser och miljöinsatser osv?
- Behov av att utveckla kvalitativa indikatorer för en hållbar landsbygdsutveckling. Hinder och möjligheter?

Processvärde: Samordning
Landsbygdspolitik visavi andra politikområden

I EU:s övergripande mål för LBP 2007-2013:

4. Komplementaritet mellan gemenskapsinstrument.

Synergieffekterna mellan struktur-, sysselsättnings- och landsbygds-utvecklingspolitiken måste stödjas.

Den nationella strategin för Landsbygdsprogrammet:

Landsbygdspolitik har i Sverige en nära koppling till miljöpolitiken och de nationella miljökvalitetsmålen. Sambandet är också starkt till den regionala utvecklingspolitiken och skogspolitik.

Processvärde: Samordning Landsbygdspolitik visavi andra politikområden

Två "tung" politikområden;

A. Miljö kvalitetsmål och

B. Relationer till den regionala utvecklingspolitiken:

Den viktigaste slutsatsen gällande **miljö kvalitetsmålen** är att dessa ofta är närvarande i olika överväganden både i själva programtexten och på genom-förandenivån. Det som saknas handlar om att konkretisera, t.ex. genom tydliggjorda indikatorer, på vilka sätt miljömålen tillgodoses för olika åtgärder i LBP.

För flera åtgärder saknas indikatorer för miljö kvalitetsmålen.

Processvärde: Samordning Landsbygdspolitik visavi andra politikområden

Landsbygdspolitiken synes ha fjärmats från **den regionala utvecklingspolitiken** under de senaste programperioderna.

Den sektorspolitiska orienteringen i landsbygdspolitiken har blivit starkare och i viktiga avseenden har man därmed också förlorat möjligheter till synergiskapande i förhållande till viktiga delar i den regionala utvecklingspolitiken (infrastrukturfrågor, kollektivtrafik, kulturpolitik, innovationsstöd).

Regional utvecklingspolitik

Från 1995 alltmer av allmän tillväxtpolitik och mindre av regionalpolitik

Horisontell styrning i nätverk
Governance

Bilden av politik för innovation



Landsbygdspolitik

Från 1995 alltmer ett eget politikområde

Vertikal styrning - regler
Government

Bilden av ett
'Jordbruksstöd'

Processvärde: Samordning
Landsbygdspolitik visavi andra politikområden

Rekommendationer LBP 2014-2020:

* Utveckla indikatorer för prövning av miljö- & klimatmål i hela Landsbygdsprogrammet.

* Utveckla strategier på regional nivå hur Landsbygdsprogrammet kan integreras med den regionala utvecklingspolitiken. *Genomförandestrategierna blev handlingsplaner hos länsstyrelserna; starkt standardiserade dokument*

Förslag från analysseminarium: Ta fram regionala landsbygdsprogram som är integrerade med länets regionala utvecklingsprogram!

Hållplats för reflektion...

- På vilka sätt kan kontaktytorna, nätverken och samordningen mellan LBP och den regionala tillväxtpolitiken utvecklas?

Processvärde: Lokalt och regionalt engagemang

Landsbygdsprogrammet har bidragit till att landsbygdspolitiken blivit ett starkt sektorspolitiskt stuprör med alltför tjocka väggar.

Programmets genomförandestrukturer präglas av att blicken är fäst uppåt i styrningssystemet - *government* - och inte ett system präglad av underifrån-perspektiv baserat på regionala och lokala nätverk - *governance*.

Ett uttryck för detta är programmets svaga geografiska prioriteringar

Processvärdesyntes - lokalt och regionalt engagemang

Svaga eller oklara geografiska prioriteringar i Landsbygdsprogrammet;
Några exempel:

* **Länsstyrelsernas strategier** eller planer för programgenomförandet innehåller förvånansvärt få prioriteringar gjorda utifrån geografiska överväganden eller som inom-regionalt bestämda prioriteringar

* **Diversifieringsstöden;**

- prioritering av områden med redan god potential för utveckling
eller prioritering av områden för att skapa god potential för utveckling?

Processvärdesyntes - lokalt och regionalt engagemang

*** Svårförståeliga regionala variationer för åtgärderna i Axel 3 (service, byutveckling, natur- och kulturarvsprojekt)?**

"mycket stor skillnad mellan olika län vad gäller i vilken mån man alls utnyttjat möjligheten att finansiera projekt inom dessa åtgärder. De sex län som har beviljat flest projekt (V. Götaland, Gävleborg, Skåne, Norr-botten, Uppsala, Kalmar) har tillsammans handlagt nära 60 % av det totala antalet projekt. De sex län som beviljat minst antal projekt (Ö-götland, Södermanland, Örebro, Jämtland, Västernorrland, Halland) har tillsammans beviljat knappt 10 %" (ur temagrupp 3s rapport)

Processvärdesyntes - lokalt och regionalt engagemang

Av avgörande strategisk betydelse för måluppfyllelsen i hela Landsbygds-programmet är det vi kallar **regionalt och lokalt engagemang som institutionellt kapacitetsbyggande**

Avgörande är att man utformar egna lokalt eller regionalt bestämda or-ganiseringsprocesser i form av kompetensfunktioner, förhandlingsfora, nätverkssamarbeten och ledarskap.

I det institutionella kapacitetsbyggandet utgör förhandlingsnätverk cen-trala processpunkter där aktörerna, under ömsesidighet, tillvaratar olik-artade resurser.

Processvärdesyntes - lokalt engagemang

I LBP 2007-2013 preciseras mål om lokalt engagemang utifrån idén om att där man lyckats med att mobilisera aktörer, resurser, kunskap i gemensamma nätverk stärks möjligheterna att få en bygd att utvecklas. Betydelsefullt är att identiteter och förhållningssätt i den lokala miljön främjar social tillit.

Exempelvis för Leader:

Kraven på att utvecklingsstrategin tas fram ur ett underifrånper-spektiv, genom lokalt deltagande och med lokalt inflytande, leder till att lokal kunskap fångas upp och en helhetssyn på landsbygdsutvecklingen erhålls.

Processvärdesyntes - lokalt engagemang

Några iakttagelser ur slututvärderingen:

1. Oklarheter i genomförandet av åtgärder för lokal utveckling i Axel 3; service/tjänster, byutveckling och natur/kulturarv: åtgärderna betecknas som disparata, fragmentariska, oklara gränsdragningar, olikartade stöd-givningsprinciper, ojämn fördelning mellan olika län osv. Det lokala utvecklingsarbetet synes ad-hoc-betonat och kortsiktigt

2. Det administrativa systemet (ansökningssystem, rekvirering av utbetalningar, kontroll) främjar inte alltid kreativiteten hos potentiella utvecklingsaktörer att söka stöd för nya projekt. Kontrollsystemet utgör i sig ett socialt dilemma; hur förenar man behov av kontroll med intresset att stimulera kreativa processer i lokala miljöer?

Processvärdesyntes - regionalt engagemang

lakttagelser i olika delar av slututvärderingen som pekar på regionalt ka-pacitetsbyggande som ett strategiskt värde för måluppfyllelsen för olika åtgärder.

Några exempel:



Processvärdesyntes - regionalt engagemang

1. Kompetensutvecklingsåtgärder; I en given region behövs olika sorters kompetensförsörjning plus regionala aktörer som har en bestämd typ av kompetens att förmedla.

2. Samarbetsstödet - kapacitetsbyggande mellan forskning, näringsliv, politik i ett regionalt sammanhang.

3. Diversifieringsåtgärderna; att ta tillvara traditionella näringslivskulturer, nätverk för entreprenörskap, riskkapitalförsörjning, kompetens-utveckling, turismstrategier osv

4. Åtgärder som har syftet att bevara natur-, kultur- och rekreativsvärden: Med regional mobilisering kan satsningar på kulturhistoria, landskapskaraktär, rekreation, turism skapa mervärden

Hållplats för reflektion...

- Hur kan programmet utvecklas (på olika nivåer; man kan tänka nationellt och man kan tänka regionalt) när det gäller förmågan att göra geografiska prioriteringar?

Processvärde Lärande utvärdering

Den lärande utvärderingen innebär:

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

Processvärde Lärande utvärdering

Ansatser med lärande utvärdering har haft en mindre betydelse i LBP:s utvärdering jämfört med andra stora policyprogram.

Ur utvärderingsteoretisk synvinkel är den här typen av stora politiska program, med sammansatta och överlappande målsättningar, notoriskt svåra att utvärdera. Svårigheterna består i att göra summerande bedömningar av effektiviteten då det oftast saknas en klarlagd målhierarki.

Två ting att balansera:



Processvärde Lärande utvärdering

A.

**Utvärdering som matchade experiment
visavi
Lärande och följande utvärdering**

B.

**Produktionslogik
Visavi
Utvecklingslogik**

Balansera logikerna

Produktionens logik

- effektiv handling,
- problemlösning genom undvikande eller genom tillämpning av givna regler/instruktioner,
- enhetlighet och likatänkande, stabilitet och säkerhet,
- ett lärande inriktat mot anpassning till implementering av föreskrivna procedurer och rutiner

Utvecklingens logik

- tanke och reflektion
- alternativtänkande, experiment, risktagande,
- tolerans för olikhet, osäkerhet och felhandlingar,
- ett utvecklingsinriktat lärande

Processvärde Lärande utvärdering

Syntesgruppens förslag:

- att skapa en struktur för lärande utvärdering i den kommande pro-gramperioden
- ett samlat projekt kopplat till Jordbruksverkets utvärderingssekretariat som under ett års tid utformar en övergripande struktur och utgångs-punkter för en sådan ansats
- Starta med ett antal strategiska åtgärdsområden

.... mot en utvecklingslogik som betonar innovativitet, alternativ-tänkande och öppenhet för nya idéer och nya aktörer i lands-bygdspolitik!