

Leader som metod för att
stödja landsbygders långsiktiga
utvecklingsförutsättningar

Leader som metod för att stödja landsbygders långsiktiga utvecklingsförutsättningar

Cecilia Waldenström & Lars Larsson

Innehållsförteckning

<i>Leader som metod för att stödja landsbygders långsiktiga utvecklingsförutsättningar</i>	1
1. Inledning	4
Disposition	6
2. Att få bestående resultat från projekten	7
Vad finns kvar efter projekttiden: olika sorters resultat av projektverksamheten	7
Vad är det som gör att det blir bestående resultat av projekten?	9
Förberedelsen av projekten.....	9
Lokal förankring och underifrånperspektiv	10
Samverkan, nätverk och partnerskap	11
Fungerande projektledning och administrativt stöd.....	13
3. Projektens karaktär och Laggruppens principer för beslut	14
Små och stora projekt: att komma igång, Laggruppens ekonomi och projektägarna	14
Kraven på projekten förändrades	15
Innovativitetens problem: motivation och brist på sammanhang för det nya	16
Rutiner för projektberedning och beslut	17
4. Samverkan och nätverk som medel för att stärka områdets utvecklingsförutsättningar .	18
Samverkan och nätverk för att skapa nya kontaktytor och sammanhang	18
Att skapa kontakter mellan projekten	19
Samverkan över kommungränserna	20
Lärande i samverkan och nätverk	20
Har Leader påverkat kommunens samverkan med olika aktörer i utvecklingsfrågor?	22
Treparterskapet och samverkan med aktörer från andra sektorer	22
Samverkan kommuner emellan	23
5. Relationerna mellan Leader och kommunerna	25
Verksamhetsledarnas erfarenheter av samverkan med kommunerna	26
Mer eller mindre engagerade kommuner	27
Att underhålla kontakterna med kommunen	28
Gemensam pott eller inte?	29
Hur Leader kommer in i kommunernas verksamhet	29
Kommunens engagemang i landsbygdsutveckling och EU:s stödprogram	30
Leader som ett medel i kommunens arbete med landsbygdsutveckling	30
Vikten av en person med tydligt ansvar för landsbygdsfrågor	31
Landsbygdens roll i kommunen och i länet	32
6. Skulle Laggruppen finnas kvar om inte Leader fanns?	34
Verksamhetsledarna: Arbetsättet finns kvar men inte Laggruppen	34
Att skapa lokala organisationer för landsbygdsutveckling ur Leader	35
Arbetsättet lever kvar	36
Kommunrepresentanterna: Arbetsättet finns kvar men osäkert hur	37
7. Förändring av Leader?	40
”Mainstreaming” av Leaderprogrammet in i Landsbygdsprogrammet	40

Länsstyrelsernas förändrade roll	42
Ekonomihantering	43
Kommunrepresentanterna om förändringar	44
<i>8. Sammanfattande diskussion: Leader som metod för att stödja landsbygdens långsiktiga utvecklingsförutsättningar</i>	<i>46</i>
Projektens resultat – mätbar måluppfyllelse, nya initiativ and kapacitetuppbyggnad.....	46
Att få bestående beslut av projekten: administrativt stöd, förberedelse och förankring i lokala sammanhang	48
Två synsätt på utvecklingsarbete inom Leader	50
Kritiken av Leader som arbetssätt i Landsbygdsprogrammet.....	51
Har Leader bidragit till att stärka en långsiktig utvecklingskapacitet?	52
<i>Källförteckning</i>	<i>55</i>
<i>Bilaga 1. Intervjumanualer</i>	<i>57</i>
Frågemanual kommunrepresentanter	57
Frågemanual verksamhetsledare.....	57

1. Inledning

Det svenska Leadernätverkets projektdatabas omfattar 1141 redovisade projekt.¹ Även om inte alla projekt rapporterats in är siffran en rimlig indikation på projektmängden i de tolv områden där EU:s gemenskapsinitiativ Leader+ genomfördes under åren 2000-2006. Målsättningen har varit att projekten ska bidra till att skapa sysselsättning och ekonomisk utveckling i de landsbygdsområden där Leader genomförs. Huruvida det har skett har mätts genom olika former av utvärderingar, interna i områdena men i slutändan också på EU-nivå och andra nivåer däremellan. I det avseendet skiljer sig Leaderprogrammet inte från andra typer av utvecklingsinriktade program.

Till skillnad från många andra program kan Leader också betraktas som en metod, ett förhållningssätt till utvecklingsarbete, där metoden ska borga för att insatserna bidrar till att stärka områdets utvecklingspotential på sikt. I Leader ska insatserna vara lokalt förankrade, innovativa, bygga på samverkan och nätverkande, och slutligen ska de aktiviteter som genomförs kunna överföras till andra landsbygdsområden. Tanken är alltså att Leadermetoden ska uppmuntra till nytänkande, samverkan och lokala synergieffekter i de områden där den tillämpas och att Leader på så vis ska långsiktigt stärka den lokala förmågan till omställning och utveckling. Men själva metodens genomslag och tillämpning har inte fångats upp av de utvärderingar som gjorts av Leader. I den mån projekten har bidragit till ekonomisk utveckling genom nytt företagande och arbetstillfällen har projektverksamheten varit framgångsrik och detta kan utläsas av utvärderingarna. I vad mån man samtidigt stärkt en långsiktig utvecklingskapacitet är svårare att mäta och det har heller inte premierats lika högt när indikatorer formulerats och vägts mot varandra.

Denna rapport tar sig emellertid an frågan om Leadermetodens förmåga att bidra till att långsiktigt stärka ett områdes utvecklingsförutsättningar. Syftet är att undersöka hur man inom Leader+ arbetat med att skapa långsiktiga effekter av projektverksamheten som bidrar till områdets utvecklingspotential och i vad mån man anser att man lyckats att göra det. De centrala frågorna i studien har varit:

- *Har Leader+ lett till att det skapats strukturer och relationer som ökat det geografiska områdets utvecklingsförutsättningar?*
- *Vilka förutsättningar har dessa att fortsätta existera och bidra till fortsatt utveckling?*
- *Hur ser de som arbetat med Leader på hur man kan tillförsäkra sig att projekt får långsiktiga effekter som stödjer områdets utvecklingsförutsättningar?*

¹ Se http://www.leaderplus.se/sv/redirect_frameset.asp?p=64&time=154314. Nätverket är inte operativt längre och hemsidan uppdateras inte.

De *strukturer* som nämns i frågorna handlar om de formaliserade förutsättningar och förhållanden (regelsystem, ekonomiska medel och rutiner, verksamhetsformer osv.) som påverkar de lokala styrelsernas, Laggruppernas (Local Action Group), verksamhet, inklusive projektverksamhet och samverkan med aktörer utanför Laggrupperna. *Relationerna* handlar om relationerna mellan de personer som utgör och arbetar i Laggrupperna – de styrande partnerskapen - hur de förhåller sig till varandra, till andra aktörer i det geografiska området och till aktörer från andra sektorer. Har förutsättningarna för samverkan i nya konstellationer, nätverk och partnerskap förändrats på grund av erfarenheterna från Leader? Det handlar också om de relationer som de som arbetat i, eller på andra sätt berörts av, projekten utvecklat. Målet är att bättre ge svar på om och hur den samverkan som etablerats i och kring Laggrupper och projekt kan komma att finnas kvar som en utvecklingsresurs i områdena.

För att ge svar på frågeställningarna har vi intervjuat två grupper av aktörer per telefon, verksamhetsledarna vid Leaderkontoren och representanter för de kommuner som medverkade i Leader+.² Verksamhetsledarna i Leaderområdena har varit viktiga för att omsätta strukturerna i praktisk handling, inte minst inledningsvis när de var bland de första att skaffa sig kunskap om Leaderprogrammet. De var också viktiga i förverkligandet av Laggruppernas utvecklingsplaner. De har haft en förmedlande funktion i utrymmet mellan strukturer och relationer, men också mellan planering, beslut och genomförande. Flera av verksamhetsledarna i Leader+ var också med under Leader II och har lång erfarenhet av programmet. Därför intervjuades de i huvudsak för att besvara frågor om vad som kan tänkas finnas kvar av Leaders verksamhet på landsbygden. Vilka projekt kan tänkas ha långsiktighet inbyggd? Vad skapar långsiktighet i projektverksamheten? Har samverkan och nätverk vuxit fram i området genom Leaderprogrammet, men som inte är beroende av programmets insatser längre? Vad talar för att Laggrupperna kommer att finnas kvar, vad talar emot?

Under de gott och väl tio år som Leader³ funnits i Sverige är det en organisation som hela tiden varit en förutsättning och garant för verksamheten i Laggrupperna, och det är kommunerna. Utan dem hade inte Leader kunnat genomföras, och de har i många fall också egen verksamhet för att utveckla landsbygden. Vi har därför intervjuat en person i en kommun i vardera Leaderområde med god kännedom om landsbygdsfrågorna under det senaste decenniet. Vi ville beskriva eventuella förändringar i kommunens syn på landsbygden sedan Leader etablerades. Intervjuerna innehöll frågor av typen: Vilka är kommunernas kontaktytor mot landsbygden? Hur engagerade sig kommunerna i Leader?

² Intervjumanualer finns i bilaga 1 och samtliga intervjuade finns listade i källförteckningen

³ Leader II genomfördes i Sverige 1996-1999, Leader+ följde därefter under åren 2000-2006. Båda hade formen av gemenskapsinitiativ. Under den innevarande programperioden för EU:s strukturfonder, 2007-2013, har Leader integrerats i den tidigare jordbrukspolitik, det som nu kallas Landsbygdsprogrammet.

Har Leader spelat någon roll för kommunens samverkan med lokala aktörer? Har Leader påverkat landsbygdsfrågorna i kommunförvaltningen?

Verksamhetsledarna vi intervjuade har i de flesta fall ägnat åtminstone fem år av sina yrkesliv åt Leader. De var överlag mycket engagerade i sin verksamhet. Det gör att vi å ena sidan har pratat med samtliga verksamhetsledare vilket stärker vår studie, å andra sidan har att göra med personer som är positivt inställda till programmet. Även om de lyfter fram kritiska synpunkter, emellanåt ganska omfattande, kan det vara värt att minnas deras positiva grundinställning. Detsamma gäller de kommunrepresentanter vi intervjuat. De har i de flesta fall en positiv grundinställning till landsbygdsutveckling och har aktivt deltagit i Leader. Det innebär att vi inte har talat med kommunrepresentanter som i grunden är kritiska till Leaderprogrammet. Det är en nackdel i så motto att mer kritiska synpunkter kunnat ge en rikare bild av hur Leader som metod uppfattats i kommunerna. För syftet med denna undersökning var det emellertid viktigt att tala med de som varit engagerade i Leader och som hade erfarenhet av Leaderarbetet och som därmed kunnat bidra till att klargöra på vad sätt Laggrupper och Leaderprojekt kunnat stödja en mer bestående utvecklingsförmåga.

Disposition

Rapporten är disponerad utifrån de teman som blev tydliga i analysen av intervjumaterialet. Kapitel 2 tar upp hur verksamhetsledarna ser på olika sorters bestående resultat av projektverksamheten och vad det är som gör att man får till stånd dessa bestående resultat. Kapitel 3 handlar om i vad mån projektens karaktär och Laggruppens principer för beslut förändrades under programperioden. Detta framstod nämligen delvis som en konsekvens av att man lärde sig att tillämpa Leader som arbetssätt och värnade om att det skulle bli bestående resultat av projekten. Vikten av att skapa nätverk och samverkan runt projekten, och att projekten på så vis bäddas in i och är väl förankrade i de lokala sammanhangen var ett framträdande tema i intervjuerna. I kapitel 4 behandlas denna aspekt av samverkan och nätverk. Kapitel 5 tar upp hur de vi intervjuade talade om relationerna mellan Leader och kommunerna. Kapitel 6 handlar om vad av Leaders arbetssätt, strukturer och relationer som skulle finnas kvar om Leader upphörde som program. Kapitel 7 handlar om hur de intervjuade ser på hur Leader som metod och arbetssätt kunnat tas tillvara inom ramen för dagens landsbygdsprogram. Detta var det tema som togs upp när på frågan om möjliga förbättringar av Leader som metod. Kapitel 8 avslutar denna rapport med en diskussion kring vårt syfte. I kapitlet finns också ett antal frågor som väckts som ett resultat av denna undersökning.

2. Att få bestående resultat från projekten

I det här avsnittet tar vi upp hur verksamhetsledarna ser på vad som gjort att projekten givit, eller inte givit, bestående resultat som kan bidra till områdets fortsatta utveckling.

Sammanfattningsvis kan man säga att de vi talat med pekar på att man måste gå bortom de vanliga indikatorerna för att kunna se sådana effekter och att Leadermetodens fokus på lokal förankring och samverkan varit viktiga för att det ska bli bestående effekter. Att förbereda projekten väl och att projektledning och administration fungerat spelar också en viktig roll.

Vad finns kvar efter projekttiden: olika sorters resultat av projektverksamheten

Vad blir kvar av projekten efter projekttiden? Alla verksamhetsledarna berättade om projekt som lett till bestående effekter. Det är dock inte så lätt att fånga upp vad som blir kvar, betonade några. Det behöver det gå lite tid innan man kan se det:

När det gäller det bestående så har vi jobbat med indikatorerna naturligtvis. Men det är lite missvisande. Det är efter ett tag man kan se om projekten står på egna ben. Därför har vi sökt upp nästan alla projekt ett år efter att de avslutades. Vi blev positivt överraskade, att det är så många som finns kvar. Kanske inte så storstilat som de tänkt när de skrev sin ansökan. Men det finns någon form av verksamhet, och det har uppstått många biverksamheter på grund av projekten. Sånt kan vi ju aldrig tillgodoräkna oss i statistiken.

Om man vill se vad det är som lever vidare måste man därför också gå bortom indikatorerna i de egna utvärderingarna:

Vi gjorde flera utvärderingar och det har blivit väldigt många bestående resultat. En del projekt misslyckades förstås, men de flesta har haft en fortsättning... Jag gjorde ett slutdokument om vad utvärderingarna kom fram till. Vi uppfyllde med råge våra indikatorer, men alla faktiska händelser och verksamheter som finns kvar har jag också diskuterat där.

Ett problem som antyds i citaten ovan är att de indikatorer som utvärderingarna bygger på inte är inriktade på "alla faktiska händelser och verksamheter som finns kvar". När verksamhetsledarna beskriver vad som blir kvar som bestående resultat tar de upp konkreta verksamheter, relationer och kompetensutveckling och infrastruktur som underlättar fortsatta verksamheter och fortsatt utveckling. Deras beskrivningar är handlingsinriktade, på så vis att de beskriver handlingar och handlingars förutsättningar och flera av dem påpekar just att detta går utöver vad man kan fånga upp med de indikatorer som utvärderingarna bygger på.

I intervjuerna fick vi en rad exempel på olika sorters resultat som projekten lett till. Flera nämnde till exempel att man inte ska glömma bort att förstudier och försöksverksamhet kan

leda till att man inte går vidare med en idé och det kan i sig vara ett viktigt resultat. Det man ofta först tänker på vad gäller projektresultat, det vill säga att verksamheterna fortsätter antingen av egen kraft eller genom att andra tagit över verksamheten eller projekttiden, togs naturligtvis också upp. Här gavs en rad exempel på hur verksamheterna i projekten kan leva kvar och utvecklas på sätt som kan bidra till områdets utveckling. Företag som bildats med hjälp av startcheckar, förstudier eller större projekt var ett exempel på hur verksamheter fortsatte. Andra projekt ledde till nya produkter för befintliga eller nya företag. Projekt kunde också leva kvar genom att de blev del av ordinarie utbildningar vid skolor, högskolor och kulturskolor. Ett stort forskningsprojekt nämndes också. Det började med en leadercheck. Samverkan mellan lokala aktörer runt återkommande evenemang eller i lokala utvecklingsprojekt kunde också fortsätta efter projekttiden.

Ett annat sorts resultat var att de arbetsätt och metoder som utvecklats inom projekten inspirerade andra till liknande verksamheter. Det kunde gälla inom andra delar av samma Leaderområde, andra Leaderområden eller inom helt andra sammanhang. Den här sortens resultat bygger alltså på att erfarenheter och idéer förmedlas och kommuniceras till andra inom Leader såväl som till andra möjliga intressenter. Popkollo och kreditgarantiföreningar är sådana exempel.

Vissa projekt har också lett till en lokal infrastruktur som skapar bättre förutsättningar för framtida verksamheter. Det gäller till exempel byggnader och lokaler, vandringsleder och röjning av vattenvägar, men också bredbandsanslutningar, gemensamma webbportaler och hemsidor såväl som kvalitetskriterier för att certifiera turistföretag och samordning av offentliga transporter.

Projekt kan även leda vidare till nya projekt antingen med fortsatt Leaderfinansiering eller med andra finansieringskällor. De som varit med i projekten kan ha gjort erfarenheter och kommit in i sammanhang som gjorde att de fortsatte med nya projekt. Så här berättar en verksamhetsledare om en bygrupp:

Det var en förstudie som ledde till en rad olika projekt. Dom har gått vidare, tagit ett steg i taget, med bred förankring. Nu är det turismutveckling och entreprenörskap som de går vidare med. Det är tydligt att nätverken blir kvar i de här fallen

I flera områden betonade man just att bygrupperna blivit mer aktiva som ett resultat av Leader och projektverksamheten.

En effekt av projektverksamheten som många nämnde är det som "sitter kvar i huvudet på folk". Genom att delta i projekt kan man både lära sig att driva projekt, kontakta myndigheter och skapa förankring och nätverk, förutom att man lär sig mer om den verksamhet som projektet gäller. Vissa projekt, som utbildningar och kulturevenemang, har haft till syfte att stödja enskilda personers lärande och kompetensutveckling. Det gör det svårt att fånga upp vad som blivit kvar av projekten.

Något som ofta nämndes som bestående resultat var olika former av nätverk, samverkan och kontakter. Många projekt syftade till att bilda nätverk och en del av dessa levde också vidare. Men nätverk och samverkan uppstod också som en konsekvens av projektverksamheten som t ex nya nätverk som fortsatte att driva ett tidigare projekt, intresseföreningar som bildades och nya mer eller mindre formaliserade kontaktnät. Nya samverkanskonstellationer uppstod genom att människor möttes via projekten.

Vad är det som gör att det blir bestående resultat av projekten?

Vad är det då som gör att det blir bestående resultat av projekten? Verksamhetsledningarna erfarenheter pekar på behovet att skapa sammanhang runt projekten som dels underlättar själva genomförandet av projektet, dels bidrar till att det förankras lokalt och hos de intressenter som projektet angår.

Förberedelsen av projekten

De flesta verksamhetsledare betonade att för att det ska bli några bestående resultat är det avgörande att projekten förberetts ordentligt. Att man tidigt funderade på vad som ska finnas kvar och hur projektet ska bidra till områdets utveckling var något man lärt sig att lägga allt större vikt vid.

Ofta fanns det med i själva projektberedningen. Vissa Laggrupper krävde att det skulle finnas en tydlig tanke om fortsättningen för att projekt skulle beviljas. Projekt som var mer av karaktären punktinsatser, som mässor och utbildningar, skulle då ha en tydlig koppling till andra verksamheter så att det fanns en inbyggd bärkraftighet i tanke och utformning även för sådana projekt.

För att kunna ta upp frågan om resultat och effekter efter projekttiden redan i förberedelsefasen och inför projektbeslutet, var det viktigt att lägga tid på att utveckla själva projektplanen. I det spelade beredningsgrupper och projektstödjare på kontoren en viktig roll. Så här berättar två verksamhetsledare:

Många projekt har blivit bestående och gett effekter som vi tänkt oss. Jag tror att det varit genomarbetade projektplaner, och det har fått ta lite tid att hitta vägen i projekten. Det har inte blivit kanske så man tänkt sig från första början, men bra ändå och resultaten har uppnåtts. Det har varit hållbara projektidéer

En lång förberedelseprocess har varit bra för framgång. [...] Vi kollade i våra rullor och bara ett projekt har gått direkt från ansökan till beslut. Ofta har vi mött dom sex-sju gånger. De som haft denna långa process, kanske ett halvår, har haft så bearbetade affärsidéer att de kunnat köra igång. Om det inte funnits EU-pengar och ett EU-regelverk, hade vi kunnat göra detta med offentliga pengar, men det hade inte blivit av. Projektstödjare på kontoret är viktiga.

Ett sätt att låta projekt finna sina former var att börja i en liten skala genom att använda sig av leadercheckar. Förstudier var ett annat sätt att skapa hållbara projekt. De kunde till exempel gälla att se vad det fanns för marknad och intresse för det man ville utveckla och i vad mån projektet verkligen byggde på lokalt engagemang och var förankrat bland dem det berörde.

Lokal förankring och underifrånperspektiv

Flera verksamhetsledare betonade att för att få bestående effekter är det avgörande att projekten har sin utgångspunkt i 'det lokala' och är förankrade i lokala intressen. Visserligen behöver man drivande personer, eldsjälar, projektledare och kärntrupper, men det räcker inte för att få bestående resultat. Detta lärde man sig under periodens gång:

De som inte blivit bestående? [...] Vi har lärt oss att vi måste tänka mer på förankringen, att inte ha så bråttom. Att förankringen inte alltid är så klar som vi trott. Det har funnits en iver att komma igång hos projektägarna. Vi kan behöva ringa runt till intressenter och kolla att alla är med.

Verksamhetsledarna återkommer till att det är viktigt att inte ha för bråttom i början utan att undersöka vad man vill göra och förankra det väl. Annars kan man få kritik från "dom som annars tiger still" som en verksamhetsledare uttryckte det.

Det är vanligt att man tänker på bristande förankring som en fråga om hur väl en lokal grupp representerar bygdens intressen. I intervjuerna finns flera exempel på sådana situationer, men i många fall talar man snarare om hur pass väl förankrat ett projekt är i de andra verksamheter och aktörer som det berör. Underifrånperspektivet innebär då att idéer kommer från de lokala aktörer som identifierat behov och möjligheter. Den lokala förankringen handlar mer om att de som är berörda av ett projekt verkligen är involverade i det. Som exempel på bristande lokal förankring berättade till exempel en verksamhetsledare om ett uppskattat nätverk mellan landsbygdsskolor som drivits med entusiasm av en projektledare. Men när projekttiden var slut såg inte skolförvaltningarna det som sin uppgift att det driva det vidare. De hade inte varit nog involverade. Ett annat exempel på bristande förankring och underifrånperspektiv gällde en verksamhet som också varit uppskattad så länge projektet drevs. Men när det tog slut blev det sådana konflikter om vem som skulle driva det vidare att det lades ner. Projektet hade inte utvecklats tillsammans med de som var berörda av det och hade intressen i det.

Regionala projektägare kan leda till att det brister i den lokala förankringen. I intervjuerna gavs exempel på regionala aktörer som vare sig pratat med den lokala eller kommunala nivån och inte heller sökt någon förankring. "Det är jätteofta för att dom vill försörja sig själva", sade en verksamhetsledare om stora projektägare, "de kommer med den ena idén efter den andra, utan att den lokala nivån alls är intresserad". Risker med att hålla sig på en regional nivå är att det blir anonymt och då blir det resultatet därefter:

Om man vill ha något konkret ut av Leader och landsbygdsutveckling är det viktigt att jobba med dom det berör och där det ska verka. Det måste finnas ett innehåll som berör folk lokalt.

Först då kan projekt engagera, involvera och få kraft att både leva vidare och leda till nya samarbeten. Så här berättar en om avvägningarna mellan det lokala och i det här fallet, det kommunala:

Jag kan karaktärisera det som fungerar. [...] Dom som är bestående har haft utgångspunkt i det lokala. Som det som var om lokal kultur och turism runt den stora sjön här. Det började med att några ville bygga en gammal typ av båt. Det blev till en tävling mellan byarna runt sjön med dom båtarna en vecka varje sommar. Det väckte ett lokalt engagemang, och har varit en möjlighet för folk att jobba ihop och tjäna pengar. Det var ett underifrånperspektiv, inte någon på någon kommun som kommit på det. Det blev till och med split om var man ska arrangera. Första gången skulle centralorten arrangera det och då funkade det inte, för det blev kommunen som gjorde det. Sedan lade man upp det på ett annat sätt med byarna och lokalt engagemang, med ungdomar som var kända i byn, byagrupper och andra. Detta har lett till det ena och det andra och är ett exempel på ett riktigt lyckat projekt. Det är så djupt rotat i bygden, inte något som någon suttit och hittat på.

Just vad gäller kommunernas roll för att projektverksamhet och Leader ska få bestående effekter finns det en rad olika synpunkter som vi återkommer till i senare avsnitt. I små kommuner är underifrånperspektivet hela tiden närvarande och man jobbar redan med att koppla ihop olika aktörer vilket är viktigt för den lokala förankringen. Men det får inte stanna på den kommunala nivån:

I småkommuner har man jobbat så hela tiden, för där finns en sådan personkännedom och man kan koppla ihop folk från olika sektorer. Man jobbar så oavsett vad det kallas, med lokala banker och det blir en delaktighet. Det är bra om kommunen och regionen är med men inte om det stannar på den nivån. Man kan inte prata fram effekter, man måste göra något.

Att verksamheten överlever projektperioden och i vad mån de får bestående effekter som bidrar till områdets utvecklingspotential hänger alltså enligt verksamhetsledarna alltså samman med hur väl förankrat det är i de lokala sammanhang där projektet ska fortleva. Den förankringen bygger på att olika aktörer engageras i projekten.

Samverkan, nätverk och partnerskap

Att skapa nätverk och samverkan runt projekten spelar alltså roll både för hur de enskilda projekten utformas och för de relationer och sammanhang som byggs upp runt det. Att projekt inte fått bestående resultat förklarade man ofta just med att de relationer och strukturer som utvecklats kring dem upplöstes. Strategiska och drivande personer flyttade

från området eller fick svårt att fortsätta sitt engagemang. En central person i en organisation man samverkat med lämnade sin tjänst. Om projektet inte var väl förankrat i organisationen var det risk att de som kom efter inte prioriterade det. Andra exempel där strukturer bröts upp som man berättade om gällde dels företag som gick i konkurs vilket ledde till att satsningar de deltagit i gick om intet, dels omorganisationer som gjorde projekt hemlösa när de prioriterades ned.

Att uppmuntra samverkan både mellan projekt och genom att se till att det fanns samverkan med olika intressenter inbyggda i projekten, är alltså ett sätt att skapa hållbarare och framgångsrikare projektverksamhet. Hur man gjorde detta berodde naturligtvis på projektets karaktär. Ett exempel var att man i ett område kopplade samman startcheckar för företagande inte bara med kravet på handlingsprogram, utan också med ett mentorsprogram och med kontakter till andra som arbetade med företagsstöd och företagsutveckling i regionen. På så vis fick man flera parter att samverka för att stödja utvecklingen av företagen och "dra åt samma håll". Det har enligt intervjupersonen bidragit till 83 företag med fortsatt verksamhet. Ett exempel av annan karaktär var ett naturvårdsprojekt där olika aktörer samverkade för att hejda igenväxningen av ett värdefullt strandområde. "Det tog lång tid att utveckla och diskuterades länge i både beredningsgruppen och i Laggruppen", berättar verksamhetsledaren. Idag samverkar byalag, kommunen, högskolan och lantbrukare och en viktig del i projektet är den kompetensutveckling som skett för att genomföra naturvårdsinsatserna. Ytterligare ett exempel gällde ett projekt som fått stöd för att skapa kontakter med aktörer för den speciella produkt man utvecklade. Det ledde till kontakter på nationell nivå och till att skapa de relationer som företaget behövde.

Det vanliga tycks ha varit att uppmuntra till olika former av samverkan och nätverkande. Men i några områden krävde man trepartnerskap i projekten och menade att det var viktigt för att få bestående resultat. Att kräva samverkan med andra parter innebar att man ställde krav på projekten som ofta gått utöver vad de som sökt ursprungligen tänkt sig. Det tvingade dem att tänka i nya banor. Så här berättar en verksamhetsledare om att få en ideell grupp att samverka med ett företag:

Det finns jättemycket bestående här. Det är roligt att träffa projekten efteråt, de som inte hade Leadertanken med sig när de sökte. Här skulle även projekten jobba i partnerskap. I början kände man i vissa projekt att det var jobbigt att förankra och söka partners. [...] Ett sånt exempel var några som länge velat bygga en ishall. Vi tvingade dem att söka samverkan med företagen, den stora industrin osv. Det blev en unik ishall där spillvärmen från industrin användes. Tekniken och resurserna fanns i fabriken. De har gått från brukssamhällestänk till en samverkan där. Det händer mycket där nu, det investeras 150 miljoner kronor i äldreboende, och i ett vattenland, mycket tack vare att ishallen kom igång. Dem har sett en möjlighet att påverka sin egen framtid. Det är samma fenomen i en annan bruksort här. Där finns enda företagshotellet som fungerar

på landsbygden här. Dom orterna har kommit igång och arbetar med stora, viktiga saker.

En annan verksamhetsledare betonade att det är genom att se till att det finns ett stort inslag av både ideellt och privat engagemang från allra första början som man kan se till att det blir något kvar av projekten. Om det bara bygger på offentlig sektor är det risk att det inte finns något som bär idén, menade hon. Därför var partnerskapen i projekten viktiga.

Det fanns en hel del projekt som syftade till att bygga nätverk mellan aktörer som hade verksamheter inom liknande områden. Flera nämnde nätverk mellan turistföreningar och turistföretag som projekt som blivit bestående, men även nätverk på andra områden runt olika intressen eller verksamheter togs upp som exempel på det. ”I början är de flesta nätverk konstgjorda”, menade en verksamhetsledare, men tillade att: ”de kan växa och få till stånd en otrolig utveckling. Men då måste de som är med se att det angår dom och att de får ut något av det.”

Fungerande projektledning och administrativt stöd

Fungerande projektledning och administrativt stöd åt projektansvariga sågs också som viktigt för att projekt skulle fungera och i förlängningen kunna ge bestående effekter. Projekt som enbart bygger på ideella insatser kan leda till att det inte blir någon fart i projekten och att de möten man har i projektgruppen domineras av frågor om ekonomin och inte av verksamheten. Det är en stor fördel att ha en bra projektledare som kan ägna sig åt att arbeta med projektet på avlönad tid. I en Laggrupp lade man allt större vikt vid hur projektledare rekryterades. Numera tar man både rekommendationer och CV på blivande projektledare.

Att det finns resurser för genomgång av rekvisitionsarbetet och kapacitet att orka driva rekviseringsprocessen i projekten togs också upp som viktigt för att få projekt att fungera och leda kunna till bestående resultat. Utbildningar, stöd från kontoret och att projekten helt enkelt köpte in hjälp med rekvisitionsarbetet var olika sätt man hanterat det på.

Som tidigare nämnts ansåg en del verksamhetsledare att större projektägare inte fungerar så bra eftersom det tenderade att innebära svag lokal förankring. Men större organisationer kunde också vara bulvaner eller ombud för mindre projektägare och bidra med administrativt stöd och en god likviditet och därmed till projektens hållbarhet:

Jag såg tydligt att likviditeten var ett problem och när kommunerna hjälpte till och stod som projektägare och hjälpte dom så var det bra, men [kommunerna] var inte de som bar det hela eller gjorde det. [...] Det kan bli så i projektvärlden, det kan vara missvisande när det ser ut som att det bara är stora som är projektägare, det kan vara så att de större har hjälpt en mindre grupp administrativt och kreditmässigt.

3. Projektens karaktär och Laggruppens principer för beslut

I vad mån leder erfarenheterna från projektverksamheten till att Laggruppen ändrar rutiner och principer för projektbeslut? I den mån man gör det kan det också ses som ett bestående resultat i form av ett lärande och en utveckling av det egna arbetssättet i Laggruppen. En av våra frågor till verksamhetsledarna gällde i vad mån de projekt man finansierade hade olika karaktär under programperioden och vad det i så fall berodde på. Det kunde till exempel gälla projektens storlek, deras inriktning och vilka som var projektägare. Var det i så fall en konsekvens av erfarenheter man gjort eller av andra orsaker?

Några verksamhetsledare tyckte inte att det varit något större skillnad mellan projekten i periodens början och i slutet, utan menade att det varit ganska blandat under hela perioden. Flera menade dock att det fanns skillnader mellan de projekt som beviljades stöd under olika faser av Leader+ perioden, eller i jämförelse med LEADER II för de som var med då.

Små och stora projekt: att komma igång, Laggruppens ekonomi och projektägarna

Flera verksamhetsledare berättar att det var många små projekt i början, men att de tenderade att bli större projekt med tiden. Så här berättar en av de vi intervjuat som även var med under LEADER II:

På nittioalet var det mycket småprojekt. Vi ville duscha marknaden. Sedan blev dom större. Man kan fundera över varför. Dom regionala representanterna förespråkade stora projekt. Dom tyckte inte att det blev något annars. Så resonerade tjänstemännen. Möjligtvis gör det att man kan visa upp något, men ett litet projekt kan ju väcka en hel bygd.

Många pekade på att andelen små och stora projekt hade att göra med Laggruppens ekonomi:

Laggruppen var ju så ivrig att komma igång från början och var kanske lite generösare och mot slutet också. Vi fick ju mer tilldelade medel av olika skäl, 2,2 extra EU-miljoner med åtta månader kvar.

I ett område vågade de offentliga aktörerna och Laggruppen bara utlova pengar för ett år i taget. Det gjorde enligt verksamhetsledaren att de projekt som fanns kvar mot slutet var de som varit igång länge, som var större och hade mer långsiktiga mål. I en del områden skulle projekten själva hitta medfinansiering och det kunde bidra till att större projektägare blev viktiga, särskilt mot slutet av perioden:

De projekt som var kommunägda hade till exempel större möjlighet att komma igenom eftersom de hade medfinansieringen med sig. Kanske andra projekt inte hade samma tid att skaffa sig medfinansieringen, särskilt i slutskedet av Leader+.

Med större organisationer som projektägare blev det lätt större och dyrare projekt eftersom stora organisationer har stora fasta kostnader att täcka, menade en verksamhetsledare. I det området ville man helst inte att kommunerna skulle vara projektägare, bland annat av det skälet.

De flesta menar dock att det var ungefär samma blandning av små och stora projektägare under hela perioden och att det faktum att själva projekten blev större hade att göra med andra orsaker. Att det blev större projekt kunde nämligen också bero på att man så småningom förändrade kraven på projekten:

Det skedde en enorm utveckling av projekten under programperioden. När vi drog igång hade vi sjuttio ansökningar på skrivbordet, men det var väldigt små, lokalt avgränsade projekt. De kom från föreningar, privatpersoner, små företag. Under programperioden gick det mer mot att ansökningarna hade ett etablerat partnerskap, hade en tanke om ett blivande nätverksarbete, och spände ofta över flera kommuner. Det var en positiv utveckling i god Leaderanda.

Kraven på projekten förändrades

Mycket tyder på att det var en kombination av att man utvecklade regler och rutiner i Laggruppen för att bevilja projektstöd, att man ville komma igång fort i början och att de ekonomiska förutsättningarna förändrades, som ledde till att projektens karaktär varierade under perioden:

Det var mer liberala regler i början. Det gällde att komma igång och då slank det igenom projekt utan att det skulle bli en massa arbetstillfällen av det. Sedan utvecklade vi en viss praxis som ledde till tydligare mål om jobb och inflyttning. Då fick vi inte dom som ville göra vackert och mysypys längre. Men i slutet, då hade vi bra med offentlig medfinansiering, så vi kunde hämta hem mycket, och då kunde vi vara lite friare igen.

Det var vanligt att projekten ändrade karaktär under programperioden därför att man både i beredning och i Laggrupper ändrade kraven för godkännande. En orsak var att både projektägare, Laggruppen och kontoret lärde sig att arbeta med Leadermetoden och använda planen tydligare som styrdokument:

Dels har projekten själva förstått Leadermetoden och använt sig av den. En del projekt har varit med förr, och ser samverkan som en självklar del. Dels har vi i vår kommunikation rensat bort en del projekt. Vi har väl också förstått Leadermetoden och planen som styrdokument bättre.

I vissa fall ändrades reglerna under perioden för att man just ville få in mer av både samverkan och nytänkande i projekten:

Laggruppen såg ju att om man kunde söka stöd för att bruka natur- och kulturreсурser, då blev det rätt traditionellt: nya kök i bygdegården, nya tak och sånt. Då ville man stimulera folk att tänka nytt och krävde trepartnerskap i projekten. Det kunde vara olika starkt, ibland var det inte så viktigt, men man skulle ha tänkt i de termerna och prövat möjligheten.

Senare släppte man lite på kraven i det området berättade verksamhetsledaren. Det blev lite väl tufft. För att främja bestående resultat gällde det nämligen för Laggrupperna att hitta sätt att ställa krav utan att de sökandes engagemang blev urholkat.

Innovativitetens problem: motivation och brist på sammanhang för det nya

Ett tema som återkom i intervjuerna handlade om vikten av att hitta rätt balans mellan att å ena sidan utveckla nytänkande och stödja innovativa projekt och å andra sidan hantera de svårigheter det kunde föra med sig. Det fanns en risk att kraven på nytänkande och samarbeten i projekten ledde till att man tappade både den lokala förankringen och de sökandes engagemang:

Vi har haft perioder av väldiga krav och mycket projektcoachning för att man ville tänka i väldigt nya termer och det har inte lyckats. Det finns exempel där det gått bra, men ofta har man fått folk så långt från de egna idéerna att det fallit. Man kan inte föra folk in i en fålla, ta in många olika parter – 'alla ska med'. Då blir det något som folk inte känner igen sig i.

Då fungerar det bättre att ge mera tid för en process i själva projektet:

Det gäller att hitta en balans mellan att inte göra det man alltid gjort med samma folk och att göra något nytt. Det var en av våra slutsatser. Hellre låta det växa fram i en process i projektet. Vi började jobba mycket mer med förstudier under Leader+. Fick man pengar för två år direkt kunde det fallera totalt för det var inte som folk trodde. Med förstudierna kom dom lite mera rätt.

Det krävde både mod och uthållighet att arbeta med det som är experimentellt och kräver nytänkande, påpekar några verksamhetsledare: "Det fanns en rädsla för att det skulle bli misslyckat och osäkert med experimentlusta och innovativitet. Vi fick jobba för att få beslut på såna projekt också."

Ett problem som togs upp i intervjuerna var svårigheten att hitta en bra form och ett sammanhang för det som "utmanar tanken". För det mycket innovativa finns inte givna strukturer och intressen att bygga på. Då är det svårare att bygga de sammanhang i form av samverkan och nätverk som bidrar till att projekten får bestående resultat.

Rutiner för projektberedning och beslut

Intervjuerna med verksamhetsledarna pekar på att både sättet att bereda ansökningar och att fatta beslut om dem förändrats under perioden. En av de intervjuade berättar till exempel att detta ledde till att projektplanerna var mer genomarbetade när besluten fattades och Laggruppen hade aktivt deltagit i processen. Det gjorde dock att det kunde ta tämligen lång tid att få beslut för projekt, och att man därför utvecklade särskilda rutiner för mindre projekt som inte behövde samma mangling.

Detta kan också ses som ett resultat av projektverksamheten och handlar om ett lärande inom Laggruppen och på kontoret. I stora drag är detta något som vi uppfattat som en vanlig process som flera områden gått igenom. Man har anpassat, förändrat och utvecklat arbetssättet. Så vitt vi vet finns det dock mycket lite av uppföljning och gemensamt lärande om detta mellan områdena. Leadercheckar har varit ett sätt att arbeta som utvecklats inom ett Leaderområde och som sedan spritt sig till de andra. I vad mån andra arbetssätt gjort det är oklart.

4. Samverkan och nätverk som medel för att stärka områdets utvecklingsförutsättningar

Som redan framgått ansåg verksamhetsledarna att ett sätt att få bestående resultat av projekten var att se till att de var förankrade i samverkan och partnerskap. Nätverk som bildats inom ramen för Leaderprojekt kunde i sig också vara bestående resultat av projekten, i den mån de fortsatte efter projektslut. I det här kapitlet tar vi upp en annan aspekt av nätverkande och samverkan, nämligen att ett bestående resultat av Leader tycks vara att man genom arbetssättet kan bidra till att nya former av samverkan, mer eller mindre formella nätverk och kontakter mellan olika aktörer och sektorer underlättas. Många av de vi talat med har betonat att aktörer lärt sig att samverka och att de skapat samverkan mellan sig genom sin erfarenhet från att ha medverkat i Leader. Kapitlet börjar med hur verksamhetsledarna ser på frågan om samverkan och nätverk och hur man arbetat med det på Leaderkontoren. Andra delen handlar om hur kommunerna ser på i vad mån Leader inneburit att kommunernas samverkan med andra aktörer påverkats genom deltagandet i Leader.

Samverkan och nätverk för att skapa nya kontaktytor och sammanhang

Flera verksamhetsledare betonade att det som utmärker Leader är just att man skapar sammanhang där personer och aktörer som inte tidigare haft med varandra att göra får kontakt. Nya nätverk och samarbeten var det mest betydande i hela Leader, men det tog tid att åstadkomma:

Det var det mest betydande, det var det som var resultatet. Just att man drog igång alla dessa snöbollar som blev mer på grund av att det blev nätverk. Det viktiga är att nya aktörer som aldrig förut samverkat träffas, och det ger följd effekter som inte kan mätas, men man ser över tid att det kom igång. Det ser vi tydligt. Det tog tid att få igång det i hos oss.

I vissa fall var samverkan och nätverkande inbyggda i projekten, men även om det inte var det ledde projekten i alla fall ofta till att de som var med fick nya kontakter. Även i detta kunde stödet från Leaderkontoret vara viktigt. En lokal aktör kan behöva kontakter från många olika håll för att driva sitt projekt och kontoren kunde skapa sammanhang för möten för att få igång de kontakterna. När man väl mött någon blir det lättare att ta kontakt själv, påpekade flera.

Att stödja olika former av möten, samverkan och nätverkande sågs alltså som en del av Leadermetoden och som en av kontorets uppgifter, men det ger sig inte av sig självt. "Leader bygger dels relationer på den lokala nivån, dels mellan nivåerna i samhället", förklarade till exempel en verksamhetsledare, och fortsatte med att peka på att det kräver att det finns

någon som kan vara en koordinator: "Men koordinatören måste odla alla kontakter själv och skapa förtroendekapital med alla aktörer för att kunna koppla ihop."

Att skapa kontakter mellan projekten

I några Leaderområden arbetade man medvetet med att skapa mötesplatser mellan projekten både som ett sätt att förmedla erfarenheter projektledare emellan och som ett sätt att skapa nya kontaktnät mellan engagerade personer. De utbildningar som kontoren erbjöd projekten var ett sådant forum. I ett område arrangerade man "projektfrukostar":

Vi har jobbat mycket med nätverk mellan projekten, vi hade till exempel projektfrukostar. Våra avlönade projektledare, som vi hade ganska många av, hade skyldighet att delta i verksamheten, frukostar sex gånger per år. Vi åt frukost tillsammans med externa föreläsare som kompetenshöjning. Föreläsarna var dels från organisationer i området som kunde vara behjälpliga, dels proffs på marknadsföring, presskontakter, argumentationsteknik, enkäter och så vidare. Den kanske viktigaste punkten på varje möte var att projekten kunde prata med varandra. [...] Många tidigare projektledare har bett att få komma på de fortsatta projektledarfrukostarna, eftersom nätverket varit så värdefullt. Så det har vi tagit med oss till nya Leader. De får komma så länge vi har plats. Det är en väldigt liten insats som stärker väldigt mycket.

I ett annat område kunde man erbjuda de avlönade projektledarna lokaler på kontoret. Det var ett sätt att stödja dem i rollen som projektledare, men det ledde också till nya konstellationer över projektgränserna som till exempel mellan konst- och matprojekt eller matprojekt och turistprojekt. Att man kopplade samman projekt som verkade inom liknande verksamhetsområden var vanligt. Att även de som drev projekt man inte trodde skulle få utbyte av varandra kunde ha det, kom som en överraskning för en del:

Många av dom projektledarna har byggt nätverk, har kontakter, hittar varandra och tar stöd och hjälp av varandra och har utvecklat andra verksamheter som ligger helt utanför Leaderverksamheten.

Sådan samverkan, som ligger utanför Leader, är just det som Leader idealt ska bidra till, men som sällan fångas upp i utvärderingar och med hjälp av programspecifika indikatorer.

Att uppmuntra till kontakter mellan projekten kunde också vara ett sätt att skapa ett större sammanhang runt de enskilda projekten och för de som var engagerade i dem. En del svar pekar mot viljan att skapa ett "Leadersammanhang" och en "Leaderanda" som kan ses som ett led i en möjlig institutionalisering av arbetssättet och av Leaderområdet:

Det blev ett slags strategiskt arbete där medvetenheten att söka nya och fler parter ökade, vilket också förändrade somliga projekt. De blev mer medvetna om att projektet ingår i ett sammanhang, att det inte bara är ett projekt som skulle genomföras där och då. Det är en del i Leader. Det handlar om att lyfta sig från bidragspart till samverkanskoordinator.

Samverkan över kommungränserna

Flera påpekar att projektverksamheten i Leader bidragit till att de som berörts av den utvecklade kontakter och samarbeten över kommungränserna:

Man har lärt känna varandra över kommungränserna på ett helt annat sätt och en del av det finns kvar, inte minst mellan turistföretagare. Många tycker att det är enklare att jobba utan projektpengarna. Det finns exempel på föreningar också som jobbar över kommungränserna med projekt som är självfinansierande nu.

Det här gällde enligt intervjuerna inte bara företagare utan många olika sorters aktörer. Även om det pågår mycket samverkan kommuner emellan oavsett Leader så menade några verksamhetsledare att Leader också stärkt relationerna mellan kommunerna i deras område:

Det som känns allra bäst är attityderna, framför allt kommunernas attityder till varandra. [...] Från början kändes det som att kommunerna var konkurrenter, men nu är det mer att om det går bra för grannkommunen går det bra för oss. Det är viktigt för att något ska hända.

Andra påpekar att samarbetet mellan kommunerna inom Leader innebär att tjänstemän som inte träffats förut gjorde det för att hantera frågor som gällde Leader: "[...] det har lett till samverkan, mellan kommuner och tjänstemän och politiker som aldrig samverkat förut."

I vissa fall tycks Leader också ha bidragit till att kommunens kontakter utanför kommunorganisationen. I ett Leaderområde hade man till exempel ett en dörr in-projekt. Det ledde till:

[...] ett samråd mellan Leader, Länsstyrelsen och kommunen, där vi träffades vi som var handläggare. Vi hade press på oss att samverka och se till att projekten hamnade rätt och söka ge dem stöd från alla håll.

Det kunde dock vara svårt att skapa bestående samverkan efter projekttiden utifrån kontakter som skapats via Leader särskilt om samarbetet gått över administrativa gränser. De som hörde till ett annat län föll till exempel ofta bort när man sökte annan finansiering. Det var lättare för de som hörde hemma i samma län att fortsätta sin samverkan.

Lärande i samverkan och nätverk

I och med att man i hög grad arbetat med att stödja samverkan och nätverkande har man även skapat förutsättningar för olika former av lärande som kan bidra till områdets utvecklingsförutsättningar. Kraven på samverkan och erfarenheterna av samverkan i projekten har till exempel inneburit en möjlighet för de enskilda personer som medverkat i projekten att lära sig mer om att arbeta tillsammans med andra och om att bygga upp samverkan runt de verksamheter de var engagerade i. I lyckosamma fall kan en av de bestående effekterna av projektverksamheten i Leader alltså vara att de enskilda personer som varit med lärt sig mer om att samverka med andra:

De har förstått att om de behöver göra något så tar de hjälp av varandra. De använder Leaderstrukturen ganska väl. Jag kan se det på de nya projekten som kommer hit, de har tänkt till innan de kontaktar oss. [...] Landsbygdsfolk är vana att samarbeta men kanske inte så mycket mot kommunen eller företagen som tidigare.

Att uppmuntra till nya samverkanskonstellationer genom att koppla ihop parter som inte varit vana att samverka innebär att man skapar möjligheter och utrymmen för nyskapande. Det kan leda till ett gemensamt lärande som är av mer kollektiv karaktär och som överskrider de enskilda personernas lärande. Ett exempel av många är det här:

Folk fick nya idéer och det blev ringar på vattnet och det skedde kopplingar mellan sektorer som inte var vana att jobba med varandra förut. Det var inte bara mellan sektorerna, utan även mellan olika sorters företagare som nya samarbeten uppstod, till exempel mellan kockar och bönder och förädlare, hela kedjan i samma samarbete. Men när dom träffades och började göra recept och fattade varandras situation, det var då det började hända saker och var näringslivssekreteraren från kommunen med så hände det också nya saker.

En annan aspekt av lärande är att Laggruppen genom att stödja, eller kräva, samverkan mellan olika aktörer och sektorer bidragit till att underlätta fortsatta kontakter mellan dem. I den mån de utvecklat nya arbetsformer för samverkan har detta dessutom byggts in via rutiner och regler. Några exempel som tyder på detta är berättelser om hur kommunen och det lokala föreningslivet samverkar bättre efter att ha medverkat i Leader. Andra exempel är att både trepartnerskap och nya forum för kontakt mellan aktörer utvecklats för att samverka i sammanhang som var oberoende av Leader:

Vi har ju varit noga med att skapa dialog mellan ideella föreningar och deras hemkommun, försökt ha med trepartnerskap i projekten – åtminstone som dialog. Det är viktigt för att skapa kanaler som ska kunna fungera när vi inte finns i närheten.

Detta kan ses som ett kollektivt lärande av mer organisatorisk art. På vissa håll har Leaderprojekt också lett till att man skapat nya strukturer och organisationer för att gemensamt arbeta med utvecklingsfrågor. En kommunrepresentant berättade till exempel att i den egna kommunen hade man haft ett stort projekt för utvecklingsgrupperna som ledde till att ett kommunalt utvecklingsbolag som bygger på trepartnerskapstanken bildades:

Ett av de två projekten jag var med i blev Landsbygdsalliansen. Vi har 23 utvecklingsgrupper i kommunen som gick ihop i en paraplyorganisation för att kunna driva gemensamma frågor. Vi anställde en landsbygdsutvecklare och en kanslist i projektet. Det har gått över i ett kommunalt bolag för näringsliv, turism och landsbygd. Jag brukar prata om dem som de tre starka utvecklingsaktörerna – kommun, näringsliv, föreningsliv. [...] Det ägs av näringslivet och föreningslivet till sjuttio procent, kommunen trettio procent.

Har Leader påverkat kommunens samverkan med olika aktörer i utvecklingsfrågor?

I samtalen med kommunrepresentanterna frågade vi i vad mån Leader påverkat kommunens samverkan med andra aktörer. "Vad är hönan och vad är ägget", svarade en kommunrepresentant. Det har vuxit fram ökat samarbete både mellan kommunerna och mellan kommuner och andra aktörer i olika former av partnerskap under de senaste tio åren. Det är inte lätt att veta om det enbart beror på Leader eller en allmän utveckling. Det var dock dessa två teman, samverkan med andra och samverkan kommuner emellan, som kommunrepresentanterna tog upp i intervjuerna.

Trepartnerskapet och samverkan med aktörer från andra sektorer

Några menade att man lärt sig om värdet av partnerskap mellan offentlig, privat och ideell sektor genom Leader. En sa till exempel:

Det är svårt att veta vad som är orsak och verkan. När jag började med detta var kommunen ganska kritisk mot att samverka lokalt med grupper. Jag tycker att Leader har inneburit att man förstått vitsen med samverkan. [...] Laggruppen har väldigt tydligt inte godkänt projekt som inte hade ett partnerskap. Det har krävts för finansieringen. Jag tror att det är ett utmärkt system att arbeta på. Det offentliga har regelverk, näringslivet har kunskap, men de ideella har entusiasmen. För långsiktighet i projekt är det viktigt att ha med näringslivsfolket. De står för kontinuiteten, vi har stävat efter det.

Den som citeras ovan berättade att kommunen inte medverkade i några andra trepartnerskap än de som varit inom ramen för Leader. Men andra kommunrepresentanter ger exempel på att man använt sig av trepartnerskap även i andra sammanhang, delvis inspirerande av Leader:

Jag har kanske alltid tyckt att det varit naturligt att jobba tillsammans. Andra har tyckt att var och en sköter sitt, men trepartnerskapet har varit väldigt tydligt på detta. De som var skeptiska och tyckte att var och en bäst skötte sitt har bytt ståndpunkt. [...] Det byggdes ett kallbadhus här för två år sedan. Det var en ekonomisk förening som gjorde detta i samverkan med näringslivet, och mot slutet kom också kommunen in. Leader har hjälpt till att sätta tanken i rull, att när vi gör saker tillsammans blir det mycket starkare.

Även kommunrepresentanterna pekar på att Leader kunnat bidra till ett lärande genom att själva arbetssättet ger förutsättningar för mer av kollektivt lärande, både i form av att skapa rutiner och sammanhang för samverkan, och genom att låta perspektiv mötas i gemensam utveckling av verksamheter. En intervjuperson sa till exempel att genom att vara med i Leader har man fått förtroende för 'att andra parter tar ansvar', och att samverkan 'leder längre':

Olika konstellationer har uppmuntrats till samverkan som vi kan bygga vidare på nu. Plötsligt har vi fler partners, som vi vet tar ansvar för sin del i helheten. Vi ser det här att när man har en idé involverar man fler för att det leder längre. Det där vet man ju men man gör det inte om man inte varit med om det. Då blir det lättare att tänka i dom banorna.

Genom att sitta vid samma bord i Leader lär man sig av varandra och hur man ser på olika problem, sa en annan. Man måste jobba över sektorsgränser idag menade han, och den insikten har Leader bidragit till:

Privata sidan, deras syn på det som de ser som utveckling och ungdomssidan också. Det är lärorikt. Leader har stärkt samverkan mellan det ideella och kommunala. I början såg man det som ett sätt att hämta hem pengar, men sedan förstod vi att det är en framgångsrik arbetsmetod. Det kom man inte på först, men det har vi lärt oss. Vi klarar oss inte utan den ideella sektorn eller den privata om vi ska klara utvecklingen.

Samverkan kommuner emellan

Trots alla samarbeten som redan finns mellan kommuner så menade flera kommunrepresentanter att Leader fördjupat samverkan mellan de kommuner som medverkade i Laggrupperna. En berättade att de haft extra möten kommunerna emellan för att få till projekt som var kommunövergripande. En annan påpekade att utvecklingen i grannkommunerna är viktig även för den egna kommunen och att Leader bidrar till samverkan just med dem:

Ja, det har bidragit till samverkan. Framförallt med andra kommuner, dom som är med i Leader. Vi har haft ett kommunalt samverkansarbete tidigare, utifrån att man känner varandra i en större region. Man kan inte ignorera utvecklingen i grannkommunerna. Vi har passerat det stadiet delvis med hjälp av Leader. En ordentlig översiktsplan gör man genom att göra en omvärldsbevakning som går utöver den egna kommunen.

Att det är lättare att samverka med kommunerna som ligger nära var en synpunkt som nämndes:

Just att skapa strukturer och relationer det har Leader gjort. Förra gången var det ett stort område, där vi inte hittat något gemensamt. Det är ändå i närområdet mellan de närmaste tre, fyra kommunerna man kan samarbeta bäst. Man kan inte åka 20 mil för att samverka, det är bara i vissa speciella frågor.

Att det finns någon på kommunen som arbetar med EU-stöd, landsbygdsutveckling och näringslivsutveckling gör att man söker samverkan hursomhelst, oavsett Leader, menade en annan, som dock själv var med i ett nätverk med landsbygdsansvariga från de andra kommunerna i samma Leaderområde:

Det har vuxit fram en tjänst som min och det är ju mycket att hålla ögon och öron öppna för samverkan, men jag tror inte att kommunen samverkar mer med andra på grund av Leader. Man samverkar jättemycket men det går via andra nätverk, framförallt regionförbundet i länet. Vi jobbar gemensamt med RUP:en, tillväxtprogrammet och då är regionförbundet viktigare.

Det blir ännu ett område att samverka runt kommuner emellan, påpekade några. Och det går lättare ju fler forum man ses i. När man lär känna någon i de andra kommunerna kan andra samarbeten komma igång.

5. Relationerna mellan Leader och kommunerna

Det finns många skäl att intressera sig för hur relationerna mellan Leader och kommunerna fungerat för att ringa in i vad mån Leader bidragit till områdenas utvecklingspotential. Kommunen utgör den lokala nivån i den representativa demokratin och har ansvar för många aspekter av samhällsutvecklingen inom den del av ett Leaderområde som ligger inom kommunens gränser. Många ideella initiativ gäller kommunens centrala ansvarsområden, vilket gör att samverkan mellan kommuner och lokala civilsamhälleliga grupper blir allt vanligare. Kommunerna arbetar även med näringslivsutveckling, ofta genom utvecklingsbolag som drivs i samverkan med det lokala näringslivet. De kommuner som ingick i Leader+ var själva mer eller mindre aktiva vad gällde landsbygdsutveckling. En del av dem hade tjänstemän med ansvar för landsbygdsutveckling och målformuleringar och planer för landsbygden. I andra tycks landsbygdsutveckling inte varit ett lika profilerat område.

Leader bygger på ett sätt att se på politiskt arbete, styrning och utvecklingspolitik som varit mer eller mindre främmande i svensk förvaltning och för kommunerna. Treparterskapet, med deltagare från olika samhällssektorer, som fattar gemensamma beslut på grundval av den lokala planen är en grundläggande del av detta synsätt. Med Leader följde att kommunerna skulle satsa medel i projektverksamhet för landsbygdsutveckling där beslutet delegerades till trepartnerskapet i Laggruppen. Leaderområdena omfattade ofta enbart en del av den egna kommunen och därutöver hela eller delar av grannkommunerna. De ekonomiska medel som satsades kunde alltså leda till projektverksamhet i andra kommuner än den egna.

Kommunerna var både medfinansiärer i Leader och del av den offentliga representationen i trepartnerskapet. Om man ser till trepartnerskapets parter så blir det tydligt att kommunerna är en institution som potentiellt står för kontinuitet och förmåga att långsiktigt stödja lokala initiativ. Som medfinansiärer har kommunerna samtidigt en maktposition som kan resultera i en dominans och en obalans i Laggruppen. I andra sammanhang påpekas det att de offentliga representanterna i Laggruppen kan komma att dominera verksamheten i kraft av sin förtrogenhet med den offentliga administrativa kultur som även Leader är del av och sina möjligheter att medverka på arbetstid.

Eftersom Leader bygger på lokalt utformade partnerskap har Laggruppens utformning skiljt sig åt områdena emellan. Hur många medlemmar Laggruppen haft och hur man organiserat den i till exempel utskott, styrelse och fullmäktige och hur länge medlemmarna suttit i Laggruppen har sett olika ut. Leaderkontoren har arbetat på skilda sätt och hur Leader uppfattats och använts av kommunerna inom områdena har också varierat.

I första delen av det här kapitlet beskrivs relationen mellan Leader och kommunen ur verksamhetsledarnas perspektiv. Den andra delen bygger på hur representanterna från

kommunerna berättat om arbetet med landsbygdsutveckling i kommunen och vad Leader inneburit för det.

Verksamhetsledarnas erfarenheter av samverkan med kommunerna

Många verksamhetsledare berättar om problem i början av Leader+. Det gäller framför allt dem som arbetade i områden som inte hade varit del av LEADER II och där Leadermetoden alltså var ett nytt arbetssätt under Leader+. Från början var det "lite löjets skimmer" över Leader bland kommunerna, berättar en verksamhetsledare. Andra beskriver det som att man var något "som katten släpat in" eller en "främmande fågel". I ett område fick man vända sig till Glesbygdsverket för att få verksamheten att fungera:

Kommunerna tyckte att det här var kontroversiellt i början. De försökte överpröva allt och ville bara ge till det dom tyckte var bra. Laggruppen kanske tyckte att något var bra och så tyckte två kommuner att det inte var bra. Men då fick jag gå till Glesbygdsverket och dom skrev ett brev till kommunerna. Det blev gnissel men dom ändrade sig. Det är inte så självklart att ha ett jämbördigt partnerskap som ska fatta beslut om pengarna. Hur förankrat är det? Det är inte helt legitimt från kommunernas perspektiv.

I några områden där Leader var en helt ny arbetsform var dock kommunerna inriktade på att överlämna beslutsrätten till partnerskap. En del sökte också förenkla för den nya organisationen. Framförallt gäller detta dock de som var med redan under LEADER II. De kommunerna var positiva från allra första början:

När Leader+ drog igång så var det väldigt lite motstånd. Det var självklart för kommunerna att haka på. Det är en markant skillnad i status jämfört med förra programomgången. De såg att det faktiskt gett ett genomslag och ville inte tappa de investeringar de gjort.

Alla verksamhetsledarna berättar emellertid att relationerna till kommunerna överlag fungerat bra vid periodens slut. Man hittade sina arbetsformer och kommunernas förtroende för Laggruppens och kontorets arbete ökade. På vissa håll ledde det till att medlemskapet i Laggruppen också uppvärderades under perioden. I början var det till exempel tjänstemän som satt i Laggruppen i ett område. Så småningom ersattes de av politiker. I många fall var det kommunalråd, oppositionsråd eller biträdande kommunalråd som satt i Laggrupperna.

Att kommunerna började se resultaten av verksamheten var en anledning till att de fick förtroende för Leader menade en verksamhetsledare:

Vartefter tiden gått och de sett resultat har vi fått med [kommunerna]. Vi har fått ett förtroende i att vi kan bedöma projekten, att vi vet vad vi gör, så att de vågar satsa, inte bara grundfinansieringen utan också övriga medel. Det har skett när de sett att Leaderprojekten gett resultat. En del kommuner var inte så glada åt att vi skulle få förskott och hålla i finansieringen. Dom ville först se vad de fick för pengarna.

En annan anledning som nämndes var att det blev ett tryck till exempel från bygrupper.

Mer eller mindre engagerade kommuner

Det är dock uppenbart att det var en stor skillnad i hur engagerade och aktiva kommunerna var i sitt deltagande i Leader. För Leader är ett aktivt engagemang, samverkan och stöd från kommunernas sida en stor fördel. En verksamhetsledare betonade just kommunernas potential som kraft och partner i utvecklingsarbetet:

De har projektkapacitet i form av att de är en organisation som består över tid, de har kunskapsresurser, lokaler och inte minst likviditet. Vi lät kommunerna vara projektägare för att de kunde bidra med likviditet. Det hade att göra med hur man söker och får pengar utbetalda i efterskott. Det finns argument mot detta, till exempel att kommunen tar över om dom är projektägare. Så kan det ju bli men då får det klargöras och redas ut. En del säger att kommuner kan man inte ha som projektägare eftersom dom aldrig rekviderar, men då får man ju se till att de gör det. Kommunerna är i vissa sammanhang en underskattad kraft i utvecklingen. Kommunen underskattar ofta sig själv i detta avseende. Tar man inte den rollen har man förlorat möjligheten.

Att vissa kommuner inte var särskilt aktiva kunde bero på många olika saker enligt verksamhetsledarna. Det kunde till exempel bero på att det inte fanns någon tjänsteman med ansvar för landsbygdsutveckling eller att det var stor omsättning på folk på de tjänster som hade med det att göra. "Då spelade det inte så stor roll vad kommunalrådet tyckte", menade en verksamhetsledare. En annan menade att det hade att göra med hur den som satt i Laggruppen förde fram frågorna i kommunen:

Det finns mer eller mindre aktiva personer och hur de förde det tillbaka i sin egen kommun och hur de jobbade med det i kommunen var det väldigt stor skillnad på. Det var väldigt personberoende.

Frågan är dock vad det avspeglar att det inte finns någon med ansvar för frågor om landsbygdsutveckling i kommunen, eller att det är en stor omsättning på en sådan tjänst.

Ett problem som några verksamhetsledare tog upp var risken för att kommunerna började överlämna ansvaret för landsbygdsutvecklingen till Leader. De får ut mer av Leader genom att själva vara aktiva, påpekade de. De såg nämligen ett tydligt samband mellan kommunernas engagemang i Leader och vad dessa fick tillbaka i form av resultat. De som fick ut mest av Leader var de som engagerade sig.

Oavsett vad det beror på kan man konstatera att det utvecklats en stor variation i hur kontakter och samverkan med kommunerna gestaltats. Rollerna är inte givna. En verksamhetsledare menar att det finns en otydlighet om vem som egentligen äger Leader som kan påverka kommunens engagemang:

Kommunerna är ju stora finansiärer men tar väldigt liten del av ansvaret för resultatet. Somliga tycker ju att det är bra, å andra sidan borde de kanske ta större del i verksamheten, följa upp resultat och så där. Jag skulle vilja debattera det här lokalt, det finns förmodligen olika syn på detta i hur kommunerna skulle agera.

Att underhålla kontakterna med kommunen

Vikten av att utveckla och underhålla kontakterna med kommunerna var ett genomgående tema i samtalen med verksamhetsledarna. Intervjuerna visar också att det fanns skillnader i hur välkänt Leader var inom den kommunala organisationen. Att kommunalrådet är med i Laggruppen behöver ju inte innebära att Leadertanken är känd bland de politiker och tjänstemän som inte arbetar med utvecklingsfrågor:

Sen kan jag tycka att det inte är hundraprocentigt förankrat i kommunerna. Det finns en delad syn på vad det här är i de olika kommunerna i området. Det finns nog både politiker och tjänstemän som inte vet något, som tycker att det är sisådär, och så de som gillar oss, även om det finns fullt förankrade politiska beslut varje gång.

Tankar och erfarenheter om hur kommunerna var representerade i Laggruppen, om hur man informerade om verksamheten i kommunstyrelsen och fullmäktige, redovisade ekonomin och projekten för olika företrädare i kommunen återkom också i intervjuerna. Regelbundna möten och genomgångar behövdes för att upprätthålla engagemanget. Kontinuitet i kontakterna var en aspekt som togs upp av flera:

Det var en miss att vi inte tog med alla kommunerna i Laggruppen samtidigt. Vi hade ett rullande schema där man var med två år, borta fyra år och när det sedan var dags att åter inträda i Laggruppen var det svårt att komma med igen.

Informationen på hemsidan om verksamheten och projekten var en viktig del av detta. Det berodde inte minst på att informationen till allmänheten sågs som ett sätt att stärka Leaders legitimitet.

Ett sätt att underhålla och stärka kontakterna med kommunen var att involvera dem i frågor om projekten och i samarbeten runt frågor om landsbygdsutveckling. I en kommun träffade de kommunrepresentanter som var med i Laggruppen regelbundet verksamhetsledaren och gick igenom projekten. Att starta nätverk för kommunala landsbygdsutvecklare var ett annat sätt. I ett område utsåg kommunerna kontaktpersoner för Leader som träffades regelbundet:

Alla kommuner har en kontaktperson som kansliet bollar med, och det är dom som gör att det kommer in bra och många ansökningar. Om dom kontaktpersonerna eller kommunerna inte är engagerade och om dom inte vet vad som händer, då blir det inte mycket. Vet kommunen mer och håller kontakten, så kan projekten få kontakter med kommunen som är bra för dom i fortsättningen.

Gemensam pott eller inte?

Kommunernas finansiering av projekten utformades på olika sätt i de olika Leaderområdena. I de allra flesta områdena lade alla kommuner sina medel i en gemensam pott som användes över hela Leaderområdet. I några områden avsatte kommunerna istället medel för projekt inom den egna delen av Leaderområdet. Enligt en verksamhetsledare innebar den senare lösningen att kommunerna blev engagerade i varje projektbeslut och var därför väl insatta i Leaderarbetet: "Det var en förfrågan för varje projekt, och det gjorde att dom fick kunskap. I vissa kommuner var det tjänstemännen som bestämde, i andra kommunstyrelsen."

I och med att denna process tog tid gällde det att ha framförhållning. De som satt i Laggruppen från de olika kommunerna hade egna möten mellan mötena i Laggruppen för att diskutera ansökningar och projekt i den egna kommunen. En annan verksamhetsledare påpekar dock att det fanns problem med att medlen inte låg i en gemensam pott:

Pengarna var öronmärkta för den egna kommunen, men det hade varit bättre och jämnare om det legat i en pott. En del hade ont om pengar och låg och bromsade, och var det då ansökningar för alla kommunerna så tog det lång tid eller så kördes de bara i vissa kommuner.

Verksamhetsledarna från de områden som hade gemensam pott ansåg att det var en bra lösning. Att de som satt i Laggruppen såg till planen och Leaderområdet som helhet i projektbedömningen utan att prioritera den egna kommunen, var mycket uppskattat:

Det har fungerat bra för oss och vi har haft bra relationer. Aldrig att de har lagt sig i vad vi gett bidrag till. De har aldrig ställt villkor. De har satt in pengarna i en pott utan att öronmärka dem. Jag har tagit upp en geografisk rättvisaspekt ibland, men då har Laggruppen sagt att de som har de bästa projekten ska ha pengar.

Att kommunerna inte försökt landa mer pengar i den egna kommunen eller föra över projektbeslut till kommunen sågs som ett förtroende: "De vågade släppa pengar till en verksamhet som de inte har kontroll". I och med det kunde man se till helheten i området och att det var lättare att driva kommunövergripande projekt. Några påpekade också att även Länsstyrelser, regionförbund och landsting sett till området som helhet och visat förtroende för Laggruppens och kontorets arbete. På sina håll var detta också något som utvecklades under periodens gång.

Hur Leader kommer in i kommunernas verksamhet

Som kommer att framgå nedan hade de allra flesta kommunrepresentanter vi talat med, men inte alla, både goda erfarenheter av att samverka med Leader och fanns i kommuner där landsbygdens utveckling hade relativt stort utrymme i förvaltning och politik. Att detta kan ha att göra med det urval av kommunrepresentanter vi intervjuat diskuterades inledningsvis. Avsnittet visar på sätt och vis hur det ser ut när kommunerna förhåller sig

aktivt till Leader och ser landsbygdsutveckling som en del av kommunens utvecklings- och EU-politik.

Kommunens engagemang i landsbygdsutveckling och EU:s stödprogram

Flertalet av de personer från kommunerna som vi talat med berättade tämligen utförligt om den egna kommunens engagemang i landsbygdsutveckling och hur Leader kom in i detta. I dessa kommuner hade landsbygdsutveckling varit ett eget politikområde redan före Leader men det hade stärkts genom Leader. Alla hade inte renodlade funktioner för landsbygdsutveckling, men de fanns kombinerade med till exempel näringslivsutveckling och turismfrågor. Att medlemskapet i EU och deltagandet i EU:s program hade bidragit till att några kommuner kommit att satsa mer på landsbygdsfrågor var också tydligt:

Den första strukturfondsperioden som vi var med om kom med Mål 2. Det blev en del av min tjänst att ta Mål 2-ansökningar och det utvecklades till en landsbygdsutvecklingstjänst, med Leader och ESF-projekt [Europeiska socialfonden]. Jag hade landsbygdsutveckling som uppgift då, men det kallades kommunutveckling. Nu har jag näringslivet också.

På vissa håll hade Leaderområdet kommit till på den egna kommunens initiativ eller genom att byagrupper i kommunen tagit kontakt med dem och föreslagit att man skulle bilda ett område. Andra berättade om kommunens engagemang när den lokala Leaderplanen skrevs.

I några fall hade kommunens engagemang för både småföretagandet på landsbygden, byalagsutveckling och landsbygdsutveckling i allmänhet ökat genom att man varit med i Leader+. I ett område hade kommunen inte varit representerad i Laggruppen i början av perioden och kommunrepresentanten berättar:

Under Leader+ satt kommunerna tre år var, så jag kom med i Laggruppen ungefär 2003-2004. [...] Då visste jag ju inget om Leader egentligen. Kände inte till det, och det var mycket att sätta sig in i. [...] När jag kom in hade vi inte haft några projekt alls i vår kommun. Hur kom det sig? Så vi ordnade med information, dialog för att starta de här processerna. Vi lade fokus på kontoret att informera i vår kommun. [...] Här fanns en kunskap, men ingen direkt drivkraft att jobba med utveckling. I dag är det en helt annan bild, det är att man vill göra och ta tag i saker.

Leader som ett medel i kommunens arbete med landsbygdsutveckling

Den bild som tonar fram i de här kommunerna är att samtidigt som EU-medlemskapet bidragit till kommunernas engagemang i landsbygdsfrågor, har också Leader använts till att stärka och synliggöra kommunens eget arbete i landsbygdsutveckling. Leader har varit ett verktyg som använts aktivt bland annat till att stärka kommunens egna relationer till utvecklingsgrupper och byar. Så här berättar en kommunrepresentant:

Vi arbetar med landsbygdsutveckling främst genom Leader, men även på andra sätt på lokal nivå. Alla byalag är remissinstanser när det rör sig om frågor som rör småorterna. Vi har ständig kontakt med dom. Det beslutade vi i början på 2000-talet. Vi har haft en del projekt i byarna för att bidra till utvecklingen i dom och där har Leader varit med som stöd i dom flesta.

Att kommunerna hade egna landsbygdsstrategier, program eller mål och att landsbygdsutveckling var ett tydligt politik- och förvaltningsområde som Leader kunde utnyttjas inom, spelade roll i dessa kommuner. De som arbetade med utvecklingsfrågor fick inte bara ett tydligare mandat, de förväntades också uppnå resultat. Strategier för landsbygdsutveckling gjorde också att man kunde driva landsbygdsfrågorna tydligare menade en kommunrepresentant:

En av följderna av EU är att kommunen har tagit fram en strategi för landsbygdsutveckling och det har gjort att vi kan köra aktivare, och jag kan driva åt det hållet. Det har vi även inom turismen, en strategi som politikerna tagit. Det hör ju ihop till stor del, som komplementverksamhet. Strategin har ökat engagemanget för projekten.

Och en annan berättar att:

Politiskt vill man synliggöra landsbygdsutvecklingen här, och man har egna mål för det. Vi skriver resultatkontrakt med vår ledning där det står vad vi förväntas göra och vilka åtaganden man har. Det är väldigt tydligt. Jag har alltså två kontrakt – ett för näringsliv och ett för landsbygdsutveckling

Flera nämnde att kommunen hade en egen pott för landsbygdsutveckling utöver insatsen i Leader. Den kunde man använda lite friare och till sådant som inte passade in i Leader. Dessutom var den inte så krånglig att administrera:

Kommunstyrelsen beslutar om dom medlen, på inrådan från oss. Där är det en skitenkel blankett, vi har godkänt en teckning till och med. Alla har inte förmågan att skriva, vi ska hjälpa dom om dom har goda idéer oavsett hur dom skriver.

Vikten av en person med tydligt ansvar för landsbygdsfrågor

Att det finns någon med tydligt ansvar för landsbygdsutveckling i kommunen är viktigt menade de som hade erfarenhet av det. En sådan person kan fungera som länk mellan kommun och byalag och företag och som informatör inom kommunen:

Utan någon ansvarig blir det något som tas hand om med vänster hand. Då blir det inget driv eller någon som får ut information till byalag och företag. Det viktigaste är engagemanget. Vi redovisar till KS vilka projekt som är på gång och det gör att dom lär sig om småprojekten och får veta vad som händer ute i samhället. Dom känner till

projekt från 30 000 till flera miljoner. Det ökar förtroendet och ökar viljan till medfinansiering. Det ökar deras motivation för Leader och EU-stöd.

Att ha en ansvarig för landsbygdsutveckling innebär att lokala aktörer har lättare att få stöd vare sig det är från Leader eller andra institutioner. Genom att arbeta med andra myndigheter kan kommunen skapa öppningar som aktörerna på landsbygden själva kan ha svårt att skapa:

Så här jobbade vi i en by. Dom skrev en plan, det här vill vi och sedan samlade vi flera aktörer runt det, från Leader och Länsstyrelsen till exempel och funderade på vad kan vi förverkliga i det här? Det gjorde att när ansökningar kom in visste dom på Länsstyrelsen redan om det. Byarna blev vana vid detta sätt att jobba och att man kan söka pengar. Vi kan våra byar. Det här sättet att jobba har spridit sig i organisationen.

I några fall hade kommunen anställt en landsbygdsutvecklare som tidigare arbetat på Leader+ kontoret. Det gav ett kontaktnät och en förtrogenhet med landsbygdens aktörer förutom med Leader och projektverksamheten.

Landsbygdens roll i kommunen och i länet

Några förklarade den egna kommunens engagemang i landsbygdsutveckling med att kommunen till stor del just bestod av landsbygd eller med att befolkning och företag var så spridda inom kommunen att det inte fanns någon dominerande centralort. Kommunens struktur påverkade att man satsade på landsbygdsutveckling:

Det är en styrka och en utmaning för oss att se till att alla är med på tåget här. Det är ungefär 25 procent som bor i centralorten, och 25 procent i andra tätorter. Resten bor på landsbygden. Det finns starka företrädare för alla orter i kommunen, så vi måste se till alla. I näringslivet ligger alla företag utspridda. Minsta tätort har ett företag med mer än 50 personer, så vi har inte sett det som någon skillnad mellan dom och centralorten i vårt arbete. Landsbygden är en del av det vi jobbar med. Vi har en bygdepeng för att uppmuntra lokalt engagemang bland invånarna så att dom ska tycka att det är attraktivt att bo där de bor. Ett rikt föreningsliv och att det finns en sammanhållning i bygden är en styrka för oss. Det hade vi innan Leader – det var därför en av dom ringde till oss och föreslog att vi skulle bilda ett område, [...] men före Leader hade vi inte det smörjmedlet som pengarna där är.

Det var bara en kommunrepresentant som vi talade med som inte tycktes se någon större användning av Leader. Det var en näringslivschef som betonade att det fanns så lite landsbygd i den egna kommunen, även om den hade ingått som helhet i Leader+. ”Det är så nära mellan centralorterna i länet” berättade han, och tillade: ”för oss så är landsbygdfrågorna av ganska liten dignitet eftersom vi är ett tätbefolkat område.”

Under Leader+ hade man haft ett turistprojekt i en del av kommunen som varit framgångsrikt, men landsbygdsprogrammet hade inte så mycket att erbjuda företag och:

”för mig är Leader mer ett verktyg för ideella föreningar, på landsbygden, så det är inget program vi kan jobba så mycket med”. Samtidigt hoppades han att det kommunbygderåd som varit verksamt i ett år både skulle få ihop ett utvecklingsprogram som täckte in hela området och göra prioriteringar bland de önskemål som grupperna hade. Men eftersom det inte kom någon genomtänkt handlingsplan från bygderådet kunde inte kommunen avsätta medel till det som efterfrågades. Att detta skulle kunna ske i en process eller inom ramen för ett projekt verkade inte vara ett aktuellt arbets- eller tänkesätt.

Det perspektiv som framträder i denne näringslivschefs resonemang skiljer sig från det som de övriga vi talat med gav uttryck åt. Men det var synsätt som de mötte och var förtrogna med. En kommunrepresentant berättade till exempel att i den egna kommunen ville man stödja ett spritt småföretagande, en levande landsbygd och bibehållen service i hela kommunen. Men i länet och i regionförbundet var landsbygdsutveckling ett ’ickeexisterande begrepp’ och:

RUP:en, ska vi prioritera efter den, då kan man glömma våra småorter. [...] Samma i grannkommunen, där vill man bara satsa runt centralorten. Där skapar man utveckling på bekostnad av landsbygden.

6. Skulle Laggruppen finnas kvar om inte Leader fanns?

Skulle Laggrupperna finnas kvar som ett fristående partnerskap även om inte Leader fortsatte som en del av landsbygdspolitiken? Har det blivit en institution som kan överleva utan EU-bidragen? Om man inte längre skulle kunna växla upp kommunens insatser med EU-medel, hur står sig då Laggrupperna som lokalt beslutande partnerskap? Det är först då som frågan ställs på sin spets. Idag finns emellertid medlen kvar via Landsbygdsprogrammet och alla de områden som var med i Leader+ är kvar inom Leader, antingen inom ramen för nya områden eller i stort sett samma form som tidigare.

Få tror att Laggrupperna skulle finnas kvar som ett beslutande trepartnerskap finansierat av kommunerna. Däremot tror många att trepartnerskap som arbetssätt med sektorövergripande samverkan kommer att leva kvar. Det som är bestående är då inte Leader som en politisk struktur, men delar av det arbetssätt som Leadermetoden utgör. I ett område har man dock anpassat organisationen runt Laggruppen för att möjliggöra en fortsatt verksamhet oavsett Leader. I ett annat har man en alternativ organisation för kommunövergripande insatser för landsbygdsutveckling. Det finns alltså exempel på att man sökt skapa förutsättningar för en fortsättning oavsett politiska initiativ från nationell och EU-nivå. Vi börjar återigen med verksamhetsledarnas syn på vad som skulle finnas kvar om EU-finansieringen upphörde. Därefter följer kommunrepresentanternas synpunkter.

Verksamhetsledarna: Arbetssättet finns kvar men inte Laggruppen

När verksamhetsledarna resonerar om i vad mån Laggruppen skulle finnas kvar utan att Leader är en del av EU:s landsbygdspolitik är det förankringen inom kommunerna som står i fokus. Att det är kommunerna som skulle kunna bära upp ett fortsatt gemensamt trepartnerskap tas så att säga för givet. Få trodde att Laggruppen skulle fortsätta som beslutande organ, men kanske i någon annan form. Om inte Leadermedlen fanns skulle det inte heller finnas någon Laggrupp så till exempel en verksamhetsledare. Som många andra berättade hon också att det funnits tankar på att fortsätta även utan EU-medel, men att det var svårt att föreställa sig hur det skulle kunna ta form:

Man diskuterade att om det inte blir Leader då skulle man ha ett interkommunalt samarbete och hantera det lokalt utan EU och jordbruksverket. Några kommuner övervägde att jobba vidare på detta sättet med landsbygdsutveckling. Man är inte så kommungränsinriktade utan kunde tänka sig att jobba vidare just vad gäller landsbygden om någon hade orkat dra i det. Den ideella sektorn har inte kraften, och kommunerna har fullt upp av annat. Vissa skulle samarbeta, men Laggruppen skulle inte fungera.

I en eventuell interkommunal fortsättning skulle även den territoriella indelningen av själva området antagligen förändras menade samma verksamhetsledare:

Om det inte fanns några Leaderpengar skulle knappast det nuvarande Leaderområdet finnas kvar heller. Nu har man gått in i en ny omgång i en lite förändrad form för att pengarna finns. Men det området är egentligen inte en så lyckad konstellation.

Andra påpekar att alla kommuner i området nog inte skulle vara lika motiverade för en fortsättning. Att en del områden omvandlats vid övergången till det nya programmet pekar på att själva indelningen inte är så given och stabil: "Om vi talar utifrån den tillfälliga regionen som Leaderområdet här var så ser den ju annorlunda ut idag, vilket den också bör göra."

Man kan undra hur områdena skulle se ut om de utformades underifrån men med kommunerna som avgörande aktörer. Idag styrs ju utformningen av regelverket som omgärdar Leader.

Att skapa lokala organisationer för landsbygdsutveckling ur Leader

I två områden hade man mer konkreta planer för en fortsättning efter Leader+. I ett område anpassade man organisationsformen just för att kunna finnas kvar som trepartnerskap oavsett om Leadermedlen skulle finnas eller ej. Här finns det alltså en organisatorisk förberedelse för en fortsättning som en fristående kommungemensam aktör för landsbygdsutveckling oavsett Leadermedel. Det skedde genom att man bildade en ideell förening för landsbygdsutveckling som driver Leader, men som även har andra finansierare och uppdrag:

Kommunerna ställer sig positiva till föreningens verksamhet, och påstår att de vill att vi ska agera oavsett om vi lyckas bli ett nytt Leaderområde. Vi har byggt upp en egen identitet som bygger på att vi är aktörer i mer än att bara förmedla pengar. Vi jobbar med landsbygdsutveckling och fungerar ibland som mötesplats för idéer och går lite utanför ramar och gränser och har kompetens.

Men om det verkligen ställdes på prov är det ändå en risk att det inte skulle bli så, säger verksamhetsledaren:

Vi är en slags informell aktör, utan formella avtal eller uppdrag från våra kommuner. Vid tuffare tider kanske vi är lätta att sortera bort och är beroende av kommunernas ekonomier även om det finns flera olika finansieringskällor.

I ett annat område har man annan interkommunal samverkan att falla tillbaka på om Leader skulle upphöra. Här drivs Leader av ett utvecklingsbolag som bygger på samverkan mellan offentliga institutioner och privata företag. Det är alltså inte ett trepartnerskap i och med att man inte har någon civilsamhällelig representation. Här betonar man att Laggruppen främst är till för att fördela pengarna på ett bra sätt:

En del andra bygger upp föreningar, men jag tror att om Leader+ inte avlösts av nya Leader då hade vi inte fortsatt. Vi ser som vår uppgift att vara bra på att fördela pengarna för projekten. Den nya Leaderföreningen kommer inte att vara kvar om det inte fortsätter. Men vi har ju ett utvecklingsbolag redan och det kommer nog att överleva. Vi är biosfärområdeskandidat också. Det är ett Unescoinitiativ som gäller attraktiva områden där man verkar för en ekonomisk och social hållbar utveckling med beaktande av ekologisk hållbarhet. Det blir också en anledning till att det inte blir någon fortsättning här - det finns andra plattformar alltså.

I bägge områdena finns det alltså redan organisationer för den lokala utvecklingen som driver Leader och som skulle kunna vara organisatorisk hemvist för en fortsatt interkommunal, mer eller mindre sektorövergripande, samverkan.

Arbetsättet lever kvar

Även om få trodde att själva Laggrupperna skulle finnas kvar som ett beslutande partnerskap var det många som menade att arbetsättet med trepartnerskap skulle finnas kvar. Redan nu har man på flera håll tagit tillvara erfarenheter från Leader+ i de nya områdena. Det sågs som ett tecken på att det är arbetsättet med projekten som är förankrat snarare än själva området och Laggruppen som beslutande organ. Samtidigt sågs relationerna som byggts upp under tidigare perioder som en tillgång. En verksamhetsledare uttryckte det såhär:

Det finns absolut något kvar av relationerna. Arbetsättet har etablerats mellan privat, offentlig och ideell sektor. Det har blivit samarbeten och där det har skapats synergieffekter. Det tar man med sig in i de nya områdena. Man har med klippor från det gamla området som finns med i de nya områdena.

Det är något som kommunerna tar med sig till andra verksamheter också hävdade en annan:

Arbetsättet kan ju vara bestående, men inte Laggruppen utan snarare kommunernas förhållningssätt till ett partnerskap. Flera av de kommuner som ingick i Leader+ området arbetar efter Leadermetoden när vi inte finns i närheten längre. Oerhört roligt. Varför? De har sett att det varit lönsamt. Utifrån ekonomiskt perspektiv, om man poolar sina resurser blir det ju lönsamt, när man strävar åt samma håll. De ser den ideella sektorn mer som en närande del, istället för en tärande aktör. Sen är det också det att det ökat känslan av demokrati, att man faktiskt har något att tillföra och att det har någon betydelse det man gör i sin hembygd.

”Leadertanken” kan leva kvar hos de som varit med i Laggruppen och att de kan föra den vidare till andra sammanhang som de är engagerade i. Här fanns ingen given avgränsning till kommunerna eller nya Leader:

Laggruppen finns inte kvar. Men många av dem som suttit där tar med sig Leadertanken i andra föreningar. De flesta är aktiva människor. Hälften som satt i gamla Laggruppen sitter i den nya. Många är med och skapar nya Leaderprojekt, en del

går kanske ett steg högre och sitter i regionala partnerskap. De fortsätter med Leadertanken i olika sammanhang, även utanför Sverige.

Kommunrepresentanterna: Arbetsättet finns kvar men osäkert hur

Även kommunrepresentanternas kommentarer till frågan om en fortsättning utan Leader handlade till stor del om kommunernas engagemang och i vad mån de skulle göra en fortsättning möjlig. Överlag var man tveksamma till att Laggruppen skulle finnas kvar utan Leader. Även många är positiva till verksamheten nu och kan tänka sig en fortsättning så var det osäkert hur man skulle agera om situationen verkligen infann sig. Så här sa en av de vi talade med: "Om jag ställde frågan till samtliga KS-ordförande skulle de nog säga att de skulle ha ambitionen och vilja det, men jag vet inte om det skulle bli av."

En annan påpekar att det skiljer sig så i hur kommunerna inom området förmått växla upp sina insatser och hur engagerade de varit. Hur de värderar det som Leader bidragit med spelar roll för en fortsättning utan ett nationellt program:

Jag är tveksam till att det skulle finnas kvar. [...] I och för sig så skulle kommunerna kunna finansiera en fortsättning. Det beror på hur man värderar resultatet, om man är lika positiv som jag, men alla är inte det. Många har varit ganska passiva. En del har varit väldigt duktiga på att växla upp sina pengar, andra har inte gjort av med sina pengar och varit kritiska. Frågan är nu när ekonomin går i botten. [...] Det är väldigt skiftande engagemang i kommunerna.

I ett område där kommunerna inte hade lagt sina medel i en gemensam pott, utan finansierat projekt i den egna delen av Leaderområdet, hade de redan under Leader+ varit skillnader i hur mycket de olika kommunerna lagt in olika projekt: "Vi har fått pengar över i vissa kommuner och haft fler projekt i andra. Vi gjorde inte av med alla EU-pengarna. Alla ville inte stoppa in mer pengar i projekten."

Även kommunrepresentanterna tog upp den geografiska indelningen av områdena. Ett argument mot att Laggrupperna skulle kunna fortsätta var nämligen att Leaderområdena inte var så funktionella:

Jag förstår nästan inte frågan, jag tror inte att Laggruppen kommer att finnas kvar om pengarna försvinner. Jag har inte känt dom signalerna här, det skulle förutsätta att det fanns ett identitetsmässigt starkt område, och det gör det inte. Här är inte samarbetet med alla de kommunerna givet.

Om trepartnerskapet skulle härbärgeras av andra institutioner, vilket var något som några funderade över, skulle den geografiska indelningen antagligen anpassas till dem:

Nuvarande Laggruppens geografiska sammansättning stämmer med kommunalförbundets gränser idag. Om Leader försvinner och man tycker att det är ett

bra sätt att arbeta kan det möjligen gå upp i kommunalförbundets regi. Då handlar det om den ekonomiska finansieringen. I den situation vi är just nu skulle det vara svårt ekonomiskt att skjuta till ett antal miljoner från kommunalförbundets sida.

En befarade dock att ett trepartnerskap utan de befogenheter och det ansvar för beslut och projekt som EU:s regelverk ger Laggruppen, inte längre skulle vara en aktiv och intressant part. Det skulle bli som alla andra grupper som 'sitter och tycker':

Man skulle kunna tänka sig att den ansågs så värdefullt [att det var kvar], men jag tror inte att man skulle få avsätta pengar till det. Inte att man lämnar över ansvaret. Det här bygger på att EU bestämmer. Laggruppernas styrka bygger på att de har befogenheter och resurser och kan se resultatet av besluten de fattar, vare sig det är att avbryta projekt eller starta dom. Man kan göra skillnad när man sitter där. Där finns alltför många grupper som sitter och tycker och ofta om andras områden dessutom.

Utan Laggruppen skulle det gemensamma forumet försvinna trodde hon: "Då skulle varje kommun ha olika konstellationer för hur man för dialoger med de privata och ideella, men vi har inget forum med de tre tillsammans. Det skulle vara mer som förut utan Leader."

Att arbetssättet ändå skulle finnas kvar trodde många och med det avsåg man oftast att kommunens samverkan med andra sektorer och aktörer och med grannkommunerna skulle fortsätta. Att nätverken som byggts upp genom Leader skulle leva kvar var också något som den del betonade. I vad mån det skulle ske beror naturligtvis på i vad mån man utvecklat nog av gemensamma intressen och verksamheter. En kommunrepresentant berättade att man träffats regelbundet inom kommunen för att diskutera ansökningar och projekt. Den formella strukturen hade närt en informell struktur mellan utvecklingsbolag, byagrupper och kommun som nog skulle fortsätta inom kommunen:

Nu finns ju Leader, så det lever kvar, och det partnerskapet vi sitter i bjuder jag in en gång per månad. Den informella strukturen kommer att leva kvar utan Leader, men inte den formella. Nu är vi aktiva och jobbar med Leader och projekten. [...] Det formella kör vi nu eftersom Leader finns kvar. I och med att vi haft detta systemet har byalagen lärt sig vad utvecklingsbolaget är. Den kombinationen kommun, utvecklingsbolag och byalag, den kommer att finnas kvar. Men byalagen har bara en representant så det är en viss avskärmning också. Men alla träffas när vi har stormöten. Det är inte en del av partnerskapet, men en konsekvens av det.

På liknande trodde flera att det inom de enskilda kommunerna skulle fortsätta med någon sorts samverkan, men:

Då blir det ett näringslivskontor igen, och kommunbygderådet hoppas jag finns kvar. [...] Vi kommer att träffas i andra sammanhang och diskutera landsbygdsfrågor. Men jag har svårt att se att det skulle finnas kvar någon sorts partnerskap över Leaderområdet, kanske lokalt men inte över hela området. Det skulle vara om

näringslivet såg någon mening med det. Lokalt finns det ju ett näringslivsråd med företagare, där kan det kanske komma intresseorganisationer med och det offentliga som en del jobbar med.

7. Förändring av Leader?

De föregående kapitlen har på olika sätt belyst frågan om hur Leader har fungerat för att etablera en mer bestående utvecklingskraft i de regioner där programmet genomfördes under Leader+. Verksamhetsledare och kommunrepresentanter har fått besvara ett antal frågor och reflektera kring dem.

Intervjuerna har rört sig kring den bakomliggande tankegången att Leaderprogrammet å ena sidan har som mål att uppfylla målsättningar som sedan kan avläsas i form av ett antal kriterier som nya och bevarade jobb, fler turistsnätter, fler inflyttare osv. Detta är viktigt för programmet legitimitet och existens. Men Leader kan också förstås som ett sätt att etablera ett förhållnings- och arbetssätt för utveckling av det egna närområdet. I mångt och mycket har det handlat om att sträva efter nytänkande, lokal förankring och att söka samverkan i högre grad än tidigare. Ett resultat av programmet är alltså huruvida denna metod kan sägas leva kvar och bidra till en fortsatt utvecklingskapacitet.

Av det skälet har vi ställt frågan om de som aktivt arbetat med Leader+ kunnat identifiera sådant som skulle kunna förbättras i själva programstrukturen så att Leadermetoden blir ännu tydligare och etablerad. Alla verksamhetsledare i Leader+ har åsikter om programmets upplägg, men inte kring hur Leader+ genomfördes. Istället uttrycker alla kritik eller farhågor kring hur Leader har förts in – ”mainstreamats” – i den tidigare jordbrukspolitiken, det som nu är Landsbygdsprogrammet. Verksamhetsledarnas bild av förändringarna beskrivs först, för att följas av kommunrepresentanternas.

”Mainstreaming” av Leaderprogrammet in i Landsbygdsprogrammet

Leaderprogrammet har redan från början varit ett program där EU:s ledning, kommissionen, sökt efter nya angreppssätt för att stärka landsbygdens utveckling inom unionen. När fungerande arbetssätt identifierats och etablerats skulle de föras in i större politiska program. Det har alltså skett nu och Leader är sedan 2007 en del av EU:s landsbygdspolitik. Det är just denna förändring som alla verksamhetsledare har reagerat på, inte själva fenomenet att Leader ”mainstreamats” men hur det har gjorts. Några av dem nämner positiva aspekter, men alla är mer eller mindre kritiska till hur det nuvarande Leader utformats.

En viktig kritik som riktas mot Leader som en del av landsbygdsprogrammet är att Leader numera hanteras som om det var jordbrukspolitik, det vill säga en politik som styrs av riktlinjer utformade för att tillämpas på ekonomiska verksamheter med en helt annan logik än Leader. Det handlar om själva kärnan i Leader som blir åsidosatt och omöjlig att upprätthålla.

Verksamhetsledarna betonar värdet av att utvecklingsidéerna kommer underifrån, från människorna som lever och verkar i respektive Leaderområde. För att hjälpa till att utveckla

idéerna i riktning mot Leaders ambitioner har personalen på Leaderkontoren lagt mycket tid på att stötta och leda personer med idéer mot projektmålsättningar som varit möjliga att uppnå. Personalen har också deltagit i olika verksamheter som bidragit till att idéerna växt fram, de har träffat människor och deltagit i olika former av nätverk och möten där utveckling diskuterats. Verksamhetsledarna upplever att detta är den kanske viktigaste delen av verksamheten inom Leader, och i det nuvarande programmet beskrivs detta som administration. En verksamhetsledare berättar:

Jag kan ju tycka att Jordbruksverket å ena sidan säger att metoden är bra, men å andra sidan inte inser vad den kräver i tid och resurser. Samtidigt säger man att Leader är för dyrt som verksamhet. Därför har en åtstramning gjorts i nuvarande upplägg med resurser för oss att skapa nätverk, jobba i området och så vidare. Det kallas för administration medan vi menar det är ju vår verksamhet. Landsbygdsprogrammet har ju sysselsättningsmål [och de ansvariga vid Jordbruksverket har deklarerat att]: 'Det är inte Leader+ längre, nu är det jobb och företagsutveckling som gäller!'. Det arbetar vi med, men tycker att de andra aspekterna också är viktiga.

Citatet illustrerar att motsättningen i förhållningssätt mellan jordbrukspolitik och Leader är reell. En annan verksamhetsledare uttrycker frustrationen på följande sätt:

Leader var ju ett gemenskapsinitiativ initierat av kommissionen, och blev ett av de bästa programmen vad gäller att nå ut till medborgarna om inte annat. Nu ska metoden in i nationella program... Det är innovativitet som möter Gustav Vasametoden! Nu försöker man göra om Leadermetoden till det man alltid gjort inom Jordbruksverket. Det tar väck Leaders verkningssätt. De förstår inte vad Leadermetoden är. Trots att gamlingar [dvs. anställda och aktiva i Leader+] varit med hela resan och satsat tid, pengar och kraft så bryr de sig inte ett dugg om det. Leaderkontorets kompetens och erfarenhet tas inte till vara ett uns, istället så ska vi ha en viss nivå på administration så ska vi lägga ut resten på konsulter. Det dränerar kompetens så det bara visslar om det. Risken är att inför nästa programperiod så kan Jordbruksverket säga att det är ingen annan än vi som klarar detta, med mer pengar till byråkraterna igen.

Insikten som verksamhetsledarna för fram är att utveckling inte går att administrera fram. Den styrs av en närvaro i samtal och miljöer där idéer uppstår och där personalen vid Leaderkontoren kunnat finnas med. De har över tiden utvecklat kompetens som gör det möjligt att precisera idéer, sätta dem i ett sammanhang – ofta i form av att etablera partnerskap kring projekten – och med hjälp av Laggrupperna besluta om olika former av stöd. Denna kompetens tar tid att bygga upp hos verksamhetsledare och handläggare på Leaderkontoren, och det är denna kompetens som man upplever inte tas tillvara.

En annan verksamhetsledare beskriver situationen på ett delvis annat sätt: "Hur Jordbruksverket och respektive Länsstyrelse agerar och hanterar frågorna är väldigt

avgörande för hur metoden kan leva kvar. Metoden är metoden, ett koncept, men dess tillämpning påverkas av vilken jordmån eller grogrund den får." Så om Leaderprogrammet går från att vara ett fristående gemenskapsinitiativ med programansvar hos Glesbygdsverket⁴ till att bli en del av Landsbygdsprogrammet som hanteras av Jordbruksverket⁵ får det konsekvenser.

Jordbruksverket är annorlunda jämfört med Glesbygdsverket som ansvariga [för programmet]. Det var bra att Glesbygdsverket hade det under Leader+ därför att de hade ett mer idealistiskt förhållningssätt. Jordbruksverket är mer regelstyrt i sig självt, men också en del av det nya programupplägget inom landsbygdsprogrammet.

Utöver vad som hittills nämnts är verksamhetsledarna oroliga för den "överprövning" som numera finns inbyggd i beslutsgången, hur likviditeten ska tillgodoses i projekten, rekvirering av medel och de sanktioner som finns för projekt som misslyckas med att uppnå sina målsättningar.

Länsstyrelsernas förändrade roll

Att de beslut som fattas av Laggruppen ska gå till Länsstyrelserna för godkännande uppges av verksamhetsledarna vara problematiskt på många sätt. Det kanske viktigaste är att beslutsgången tar eller kan ta lång tid och att de som söker projektmedel känner frustration över att inte komma igång när väl Laggruppen gett sitt godkännande. Det handlar då om att inte i onödan bromsa de processer som satts igång hos de som söker projektmedel.

Jordbruksverket ansvarade för godkännande av beslut och utbetalning av medel under Leader+ och det verkar, åtminstone så småningom, ha resulterat i ett väl fungerande system för alla inblandade. Nu finns en oro att Länsstyrelserna dels inte är intresserade av att vara delaktiga i hanteringen av Leader, dels saknar rätt kompetens för att bedöma Leaderprojekten som något annat än ett jordbruksstöd, dels att bedömningen av projekten kommer att variera mellan Länsstyrelserna. Det finns inte utrymme i denna studie att faktiskt avgöra om farhågorna är befogade, men att de finns där inverkar negativt på uppfattningen av Leader.

Slutligen finns också en viss besvikelse över att Länsstyrelserna fått en kontrollerande roll. Tidigare kunde de vara delaktiga i genomförandet av Leaderprogrammet genom

⁴ Glesbygdsverket var en kunskapsmyndighet som rapporterar om utvecklingen i Sveriges glesbygder, landsbygder och skärgårdar. www.glesbygdsverket.se, 090618

⁵ Jordbruksverket är regeringens expertmyndighet på det jordbruks- och livsmedelspolitiska området och har ett samlat sektorsansvar för jordbruk och trädgård. [...] Administrationen av EU:s jordbrukspolitik är en av verkets huvuduppgifter. Verket ska arbeta för förenklingar av EU:s regleringar inom den gemensamma jordbrukspolitiken och för en effektiv och miljöanpassad jordbrukspolitik i EU. Verket ska även arbeta för att främja den regionala utvecklingen. www.sjv.se, 090618

medfinansiering och som medlemmar i Laggrupperna. Nu kan de inte vara med i Laggrupperna eftersom de skulle få dubbla roller, och en utvecklingsaktör har på så sätt försvunnit från partnerskapen.

Leader ska i nuvarande programperiod bidra till att olika former av regionala målsättningar uppnås. Länsstyrelserna är en del i förverkligandet av de regionala målen. Till del får Länsstyrelserna klä skott för den oro för förlorad självständighet som de tidigare kommentarerna illustrerar, nämligen att sysselsättningsmål och liknande visst är viktiga, att Leader bidrar till dem men måste få göra det på sitt sätt. Leaders sätt är genom en närvaro i de lokala sammanhang där utvecklingsprocesser uppstår, precis det som i det nya programmet finns under den minskade budgetposten administration och driftskostnader.

Jag tycker nog att i övergången till det nya programmet så har man tappat lite av Leadertanken genom att styra mot de regionala målen. De ska man ta hänsyn till, men det har blivit snävt. Vi har fått en mer lokal påverkan på Leader genom att Länsstyrelsen är den kontrollerande enheten, därigenom kan de inte sitta med i Laggruppen. Det är en nackdel. Det går jättebra med tjänstemännen för vi ska ringa till varandra, men så finns det alltid de som ska fatta besluten. De vet inte hur de ska förhålla sig till oss.

Ekonomihantering

När LEADER II skulle genomföras uppstod tidigt ett problem med likviditeten hos projektägarna. Leader vände sig i första hand till föreningar, ofta ganska små, som via gängse ansökningsförfarande kunde få stöd för sina projektaktiviteter. Det praktiska problem som emellanåt uppstod var att föreningarna endast kunde rekvirera medel för faktiska kostnader, men eftersom föreningarna inte hade särskilt stora resurser på egen hand kunde de helt enkelt inte inleda sina projekt. Lösningarna på problemet varierade, men innebar att framför allt den kommunala medfinansieringen förskötterades och kunde användas av de mindre projektägarna för att komma igång med arbetet.

Vi kanske har varit gynnade och fått alla pengarna till Leaderkontoret och kunnat hjälpa de små föreningarna till utveckling. Nu går pengarna direkt från Jordbruksverket till projekten, vilket skapar likviditetsproblem i projekten. Det styr utvecklingsmöjligheterna och vilken takt man kan ha. Det sållar undan de små projekten med små resurser. De får liera sig med dem med pengar. Pengaresursen har på så sätt hamnat ganska långt bort.

Under Leader+ var det alltså Jordbruksverket som både beslutade om att godkänna projekt och betalade ut medfinansieringen för projekten. Kontaktvägarna och rutinerna etablerades och fungerade. Nu är det Länsstyrelserna som beslutar om godkännande och Jordbruksverket som sköter utbetalningarna. Även om det i praktiken inte är fler kontakter som behövs upplevs denna konstruktion som mer krävande eftersom varje projektbeslut kräver kontakt med två olika myndigheter innan projekten kan komma igång. Eftersom

pengarna betalas ut direkt till projektägaren istället för som tidigare till Laggruppen, upplever verksamhetsledarna att de kringskurits mer i sitt arbete ("fler" kontakter med myndigheter) men får mindre handlingsutrymme (medel går direkt till projektägaren).

När det väl varit dags för rekvisering av de medel projekten haft rätt till har Leaderkontoren generellt fått mycket att göra. Även om Leaderkontoren har erbjudit handledning och utbildningsdagar har få av projekten kunnat redovisa sina kostnader så att rekvisitionen kunnat skickas direkt till utbetalande myndighet. De allra flesta projekt har inte förmått uppfylla alla krav på en korrekt rekvisition, vilket inneburit att personalen på Leaderkontoret ägnat mycket tid åt att ge stöd i det momentet.

Det är mer byråkrati men mindre medel nu. Det kommer att bli krångligt med rekvisitionshantering. Vi har en modell att projektägarna får köpa tjänster för det, och idag är det bara [vi] som erbjuder den tjänsten. Det kan ju låta lite konstigt, men idén kom från Jordbruksverket, och vår Länsstyrelse vill ha det så.

Bland de vi intervjuat finns en känsla av att flexibiliteten och handlingsutrymmet minskat i den innevarande programperioden. Utöver det nämns också det nuvarande sanktionssystemet som en faktor som åtminstone mentalt begränsar möjligheterna.

I EU:s jordbrukspolitik finns nämligen ett system för återkrav av medel som använts felaktigt. Det systemet har förts över till Leader och innebär att projekt som missköts grovt kan drabbas av liknande sanktioner. Även om det inte blir många projekt som drabbas av detta i praktiken så kan sanktionens existens innebära att projektägare och Laggrupper blir försiktigare med det alltför innovativa.

Kommunrepresentanterna om förändringar

De kommunrepresentanter som intervjuats för denna studie instämmer till stora delar i den kritik som verksamhetsledarna beskriver. Att det finns en samsyn är rimligt eftersom de flesta som intervjuats varit mycket aktiva i Leader+, och därför har en positiv inställning till programmet och dess arbetssätt. En person beskriver övergången från den förra till den nuvarande programomgången:

Jag är fullkomligt livrädd för den nya periodens inflexibilitet. Länsstyrelsen har ju fått ett sådant gediget krav på sig att när man ansöker om projekt ska det vara i detalj utformat från början till slut, så processen – Leadermetoden – som sker när man sätter sig ner och utformar något... Det kommer inte att ske, Leadermetoden måste lägga ned snart. Länsstyrelsen har gått in på paragrafnivå, och det är så sorgligt. Vi har i dagsläget bara gått in med några få projekt, och jag blir mörkrädd när jag hör dem prata på Länsstyrelsen och på Leaderkontoret. Man tappar hela tanken att skapa en kraft att utveckla något som sedan kan bli större, som skapar den energi som behövs på landsbygden. Det är totalt gale.

Något väldigt bra har byggts upp som kommer att rivas ned ganska snabbt. Det är väl

ingen idé att vi har en Laggrupp eller ett Leaderkontor snart, det känns inte som att vi motiverar folk längre. Vi kan inte motivera och ge rekommendationer som sedan blir underkända. Arbetssättet fungerar inte för Leader, men kanske för företagsstöd eller jordbruksstöd. I Leader handlar det om att utveckla människor som ska göra underverk på landsbygden, utveckling kan inte gå i paragrafordning. Vi måste ha en process som är vad den är, och som man i efterhand kan relatera till.

Den oro som uttrycks i citatet går igen hos andra personer, även om den inte uttrycks lika utförligt.

Det vi upplevt är att Leaderkontoret har varit väldigt bra. Nu är resursen splittrad på kontoret och Länsstyrelsen, och det är inte positivt för verksamheten. [...] Vi i Sverige har en tendens att tro att man kan planera fram utveckling och jag tror tvärtom att man behöver ta bort detaljrikedomen och vara mer flexibel i handläggningen. Saker händer på vägen i de stora projekten. [...] Man kan inte planera fram utveckling, det växer fram av de som är med i en process genom att de som är engagerade måste anpassa sig till verkligheten.

Flexibiliteten och närheten till projekten går igen i andra personers resonemang om kvaliteterna i Leader. Det kan handla om att det är enkelt att ta del av förstudiepengar, Leadercheckar eller liknande. Den typen av finansiering kan bidra till att sätta igång de processer som beskrivs i citaten ovan. Möjligheterna till den här typen av finansiering upplevs inte som lika stora i det nya Leaderprogrammet.

Men det finns också de som gör bedömningen att övergången till Leader som en del av Landsbygdsprogrammet är av godo:

Det som har blivit bra nu tycker jag, är ett bättre samarbete med övriga landsbygdsstöd via Länsstyrelsen. Det finns en tydligare rollfördelning mellan kommunen och länet. Kanske gav man samma typ av stöd till samma typ av insats förut, nu kan vi mer särskilja det som handlar om företagsstöd och ideellt stöd eller andra stödformer.

8. Sammanfattande diskussion: Leader som metod för att stödja landsbygders långsiktiga utvecklingsförutsättningar

Det är alldeles uppenbart att Leaderprojekten levererar resultat. Det visar samtliga utvärderingar, även om mängden, kvaliteten och inriktningen kan diskuteras utifrån olika förväntningar och perspektiv. Många av projekten har gett effekter som är av mer bestående karaktär, det vill säga fortsätter i någon form efter det att stödet, eller investeringen om man så vill, från Leader upphört, även om det ännu är för tidigt att avgöra hur många av dem som resulterar i verksamheter som bidrar till utvecklingen på längre sikt än några år. I den här rapporten är det emellertid just Leadermetodens förmåga att skapa goda utvecklingsförutsättningar som stått i centrum. Hur har man arbetat med att stärka förutsättningarna för förändring genom själva arbetssättet? Kan man skönja några tecken på att man lyckats att stärka områdets långsiktiga utvecklingsförutsättningar?

I studien utgick vi från tre frågor:

- *Har Leader+ lett till att det skapats strukturer och relationer som ökat det geografiska områdets utvecklingsförutsättningar?*
- *Vilka förutsättningar har dessa att fortsätta existera och bidra till fortsatt utveckling?*
- *Hur ser de som arbetat med Leader på hur man kan tillförsäkra sig att projekt får långsiktiga effekter?*

I den här avslutande och sammanfattande diskussionen börjar vi med frågan hur de vi intervjuat sett på projektverksamhetens resultat. Det handlar dels om hur man ska se på olika sorters resultat i relation till en långsiktig kapacitetsuppbyggnad och dels om hur de vi intervjuat talat om hur man kan få till stånd bestående effekter av projektverksamheten. I det följande avsnittet sammanfattar vi två olika synsätt på hur Leader som program bidrar till långsiktig utveckling och diskuterar därefter den kritik mot dagens tillämpning av Leader som kom fram i undersökningen mot bakgrund av dessa synsätt. Avslutningsvis diskuterar vi i vad mån man utifrån vår studie kan bedöma om Leader+ lett till kapacitetshöjande resultat.

Projektens resultat – mätbar måluppfyllelse, nya initiativ and kapacitetsuppbyggnad

De vi intervjuat pekade på att projekten kan leda till olika sorters resultat som spelar roll för att stärka områdets utvecklingspotential. Detta hänger dels samman med att projekten i sig har olika inriktning, dels med hur man arbetat i projekten och dels med hur man från Leaderkontorets och Laggruppens sida stött och styrt projektverksamheten.

I kapitel 2 sammanfattade vi hur verksamhetsledarna inledningsvis talade om olika sorters projektresultat, till exempel att:

- verksamheten i projektet fortsätter och skapar ny sysselsättning eller bidrar till utvecklingen av redan etablerade verksamheter,
- en lokal infrastruktur som skapar bättre förutsättningar för framtida verksamheter byggts upp,
- arbetssätt och metoder som utvecklats inom projekten tagits tillvara och inspirerat andra till liknande verksamheter,
- projekt leder till nya projekt,
- olika former av lärande kommit till stånd, som till exempel att man lärt sig mer om själva verksamheten i projektet men också om att driva och arbeta i projekt,
- vissa grupper blivit mer engagerade i utvecklingsfrågor,
- nya nätverk, samverkanskonstellationer och partnerskap bildats och att relationer och kontakter mellan aktörer utvecklats.

I senare delar av rapporten beskrivs hur de intervjuade talade om att regelverk och rutiner förändrats och om att man arbetat med organisering på olika nivåer. Det kunde gälla projektens organisation, att organisationer för samverkan mellan aktörer skapats lokalt, för samverkan mellan kommunala representanter och Leaderkontoret, för verksamheten som sådan osv. Utifrån studiens frågeställning, om i vad mån projektverksamheten leder till att Leaderområdets utvecklingsförutsättningar stärks på sikt, kan vi urskilja resonemang om tre olika sorters resultat i intervjumaterialet:

1. Att projekten gett resultat i form av de kvantitativt mätbara mål som uppgivits i projektplanen och i Leaderplanen. Detta gäller exempelvis sådana resultat som kan fångas upp av lokala och nationella indikatorer och som belyser i vad mån sysselsättning skapas, lokal infrastruktur etableras, antal formella nätverk som bildats, utbildningsdagar som arrangerats etc.
2. Att projektverksamheten leder till nya verksamheter och arbetssätt, det vill säga projekten sätter igång nya utvecklingsprocesser och initiativ. Även om det kan innebära att ett tidigare projekt fortsätter i annan form fångas inte de här resultaten nödvändigtvis upp av målrelaterade utvärderingar och indikatorer. Det beror bland annat på att de verksamheter som utvecklas inte behöver uppstå inom ramen för Leader. Att grupper blivit aktivare, att forskningsprojekt initierats, att 'biverksamheter' uppstått och till exempel hur popkollo tagits upp av helt andra arrangörer är exempel hur projekt lett till verksamheter bortom de ursprungliga projektplanerna.

3. Att projekten bidrar till lärande och kunskap, samverkan och relationer, och till organisering som ger adekvata strukturer för verksamheterna. Detta kan ses som kapacitetsbyggande resultat som är viktiga för de två andra formerna av resultat som nämns ovan. Det är till exempel genom enskilt och gemensamt lärande, genom nätverk och samverkan i projektverksamheten som de effekter som beskrivits uppstår. Genom organisering och att man skapar och upprätthåller adekvata strukturer för verksamheterna stärks förutsättningarna för att de ska kunna finnas kvar på sikt.

Alla tre sorters resultat kan naturligtvis bidra till att Leaderområdets utvecklingsförutsättningar stärks, men det är de kapacitetsbyggande resultaten i punkt 3 som kommer närmast det som är utmärkande för Leadermetoden och för Leader som arbetssätt. Det är intressant att notera att när vi frågade om bestående effekter av projektverksamheten var det flera av de intervjuade som inledde sina svar med att säga att för att få se det bestående måste man gå bortom det som visas i utvärderingarna. Detta var delvis för att utvärderingarna oftast görs så tätt inpå det att projekten avslutats, men det var också just för att resultaten är mycket av det bestående som inte fångas upp av utvärderingarna. De exempel man gav på sådana resultat omfattas av de två senare punkterna ovan.

Att få bestående resultat av projekten: administrativt stöd, förberedelse och förankring i lokala sammanhang

Vad gör att projekten får bestående resultat bortom själva projekttiden? I intervjuerna betonade man vikten av att projekten förberetts ordentligt, att de fungerat administrativt och att de förankrats i relevanta och funktionella sammanhang.

Förberedelsen av projekten är viktig för att få bestående resultat enligt de vi intervjuat. Redan i projektansökan bör man ha tänkt igenom hur projektet ska leva vidare efter projektfinansieringen. Men framför allt gällde det att den verksamhet som ansökan gällde skulle vara genomtänkt. Det var vanligt att ansökningar bollades ett flertal gånger mellan beredningsgrupper eller Laggrupper och de sökande. Kontorets personal spelade en central roll i arbetet med att utveckla projektplanerna.

Det administrativa stödet gällde stöd som underlättade själva genomförandet av projekten som till exempel projektledning och ekonomihantering. Här handlade det inte minst om att kunna driva rekviseringsprocessen på ett korrekt sätt. I LEADER II och Leader+ spelade kontoren en viktig roll för att se till att de rekvisitioner som sändes in var korrekt utformade. Det kunde också gälla utbetalningar av förskott med hjälp av lokala medel för att se till att projekt med svag likviditet skulle kunna komma igång.

Förankring i olika sammanhang med stöd från Leaderkontoren både i planering och genomförande var enligt de vi intervjuat viktiga faktorer för att skapa framgångsrika projekt. I mångt och mycket kan man se det som en fråga om hur väl de lyckas med att "bädda in" verksamheten i alla de relevanta sammanhang som redan existerar. De enskilda projekten

behövde vara förankrade i relevanta och funktionella sammanhang. Tre aspekter, som hänger samman, av detta är:

- Förankring bland möjliga intressenter - det innebar till exempel att de aktörer som kunde vara berörda av, eller bidra till, projekten skulle involveras. Hur förhöll sig projekten till andra verksamheter i det lokala sammanhanget som arbetade med näraliggande frågor?
- Förankring lokalt – att det fanns en acceptans om än inte direkt gillande i ett vidare lokalt samhällsligt sammanhang, och att man lade särskild vikt vid förankringen bland lokala intressenter
- Förankring organisatoriskt – att det fanns en mer bestående organisatorisk struktur som kunde ta tillvara projektets resultat/driva verksamheten vidare. Detta kunde dels ske genom att förankra i redan existerande organisationer som till exempel kommunen, företag eller ideella organisationer, eller genom att skapa nya formaliserade strukturer.

I några områden krävde man trepartnerskap i projekten, även om det vanliga tycks ha varit att man uppmuntrade till olika samverkansformer. Att verka för att dessa kvaliteter fanns på plats i de olika projekten krävde enligt de intervjuade mycket tid och stort engagemang från Leaderkontorens personal och Laggrupperna. Det handlade både om att stödja de sökande till att utveckla ansökan och projektidén för att förtydliga vad de ville göra, men var också del av en medveten strategi att tillämpa Leader som metod och förverkliga den lokala planen. I åtminstone ett avseende var dock denna strävan problematisk. Det handlade om strävan att skapa innovativa projekt i linje med Leaders målsättningar. För det som var innovativt fanns inga färdiga sammanhang. Att driva kraven på samverkan och på exempelvis innovativitet beskrevs som en balansgång. Risker fanns att engagemanget för projektidén dog ut hos den sökande om de inte längre kände igen sig i projektet. Flera intervjuade pekar på att arbetet med ansökningarna och projektplanerna var något man lärde sig mer om under periodens gång och att man utvecklade arbetssätten i Laggrupperna och på kontoren.

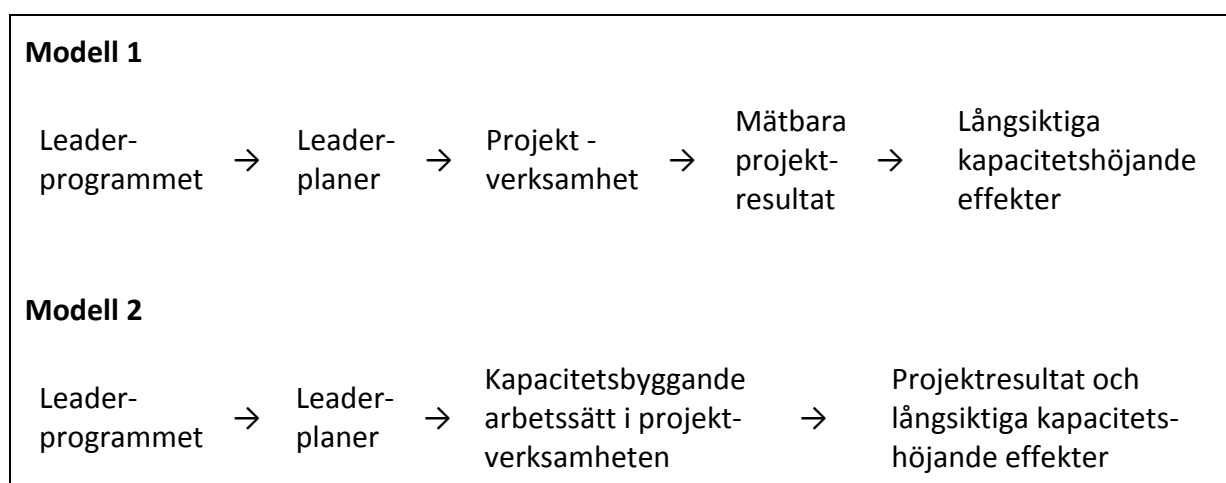
Att stödja samverkan och nätverkande var emellertid inte något som enbart skedde under ansökningsfasen. Det utmärker Leaderprojekten, allt ifrån att identifiera och skapa de första kontakterna till att utveckla och formalisera och institutionalisera dem organisatoriskt till föreningar, företag eller andra verksamhetsformer. Personer som suttit i Laggrupperna har varit viktiga för att dra in kompetens och kontakter från ett vidare nätverk, medan personalen på Leaderkontoren varit viktiga för att möjliggöra och driva på mer handlingsinriktade nätverk. Det har skett genom exempelvis förmedling av erfarenheter mellan nya och gamla projektledare, utbildningar, projektfrukostar eller uthyrning av lokaler i/vid Leaderkontoren. I dessa arrangemang har lärande och nätverkande kombinerats. Personalen på kontoren agerade självständigt och fungerade som viktiga noder i de lokala

utvecklingsnätverken. De byggde upp en stor förtroenhet med lokala sammanhang och etablerade relationer till andra aktörer i vida nätverk.

Nätverken är en avgörande resurs i Leader. De är institutionaliserade i metoden genom kravet på partnerskap, nätverkande och överförbarhet av vunna erfarenheter. Personalen vid Leaderkontoren etablerar sig i, utvecklar befintliga eller skapar nya nätverk och relationer, för att främja utfallet av programmet till för förmån för det aktuella landsbygdsområdet. Laggruppens nätverk och förtroenhet med olika sektors förutsättningar och arbetsätt innebär också en resurs för verksamheten när projekt ska utvecklas och förankras i olika sammanhang. Nätverkandet kan ses som en medierande funktion mellan policynivån och den lokala praktiken. Det som i praktiken händer är att Laggrupper och personal på Leaderkontoren har att anpassa de politiska strukturerna till de lokala förhållandena. Projekten som genomfördes i Leader+ skulle vara innovativa och ofta översattes innovativiteten till samverkan eftersom de flesta projektägare inte spontant söker samverkan. Kravet på samverkan från Laggruppen handlade då om att förankra projekten och Leader i sammanhang som kunde bidra till långsiktighet. Därmed uppstod nya nätverk och ny samverkan blev möjlig genom projekten; under själva genomförandet, men också som ett resultat.

Två synsätt på utvecklingsarbete inom Leader

Ett sätt att se på hur långsiktiga kapacitetshöjande effekter av Leaderprojekt uppstår beskrivs i figur 1 nedan som modell 1. Detta innebär att man förutsätter att långsiktiga kapacitetshöjande effekter av projekten uppstår som en konsekvens av att enskilda projekt genomförts lyckosamt och att de kvantifierbara indikatorerna pekar på måluppfyllelse för projektet och planen. Synsättet styr ofta hur man arbetar vid exempelvis utvärderingar.



Figur 1. Två synsätt på utvecklingsarbete inom Leader.

I vårt intervjumaterial framträder en bild av arbetet med att skapa bestående resultat av projektverksamheten som en fråga om att "bädda in" projekten i de lokala sammanhangen, det vill säga att förankra dem i relevanta och funktionella sammanhang (modell 2).

Laggruppernas och Leaderpersonalens roll blir att se till att arbetssättet borgar för att

projekten även leder till det vi kallat för kapacitetsbyggande resultat och till att nya utvecklingsprocesser och initiativ främjas. Det handlar till stor del om att skapa samverkanskonstellationer och att bygga nätverk, men också om att skapa organisatoriska strukturer och att bidra till enskilt och gemensamt lärande. Det skapar gynnsammare förutsättningar för att projekten ska leda till att nya verksamheter initieras, det vill säga det slag av projektresultat som innebär att metoder och verksamheter förs vidare i eller utanför Leader.

Kritiken av Leader som arbetssätt i Landsbygdsprogrammet

För att stärka möjligheterna till långsiktiga effekter frågade vi avslutningsvis de intervjuade om de såg behov av förändringar i själva Leaderprogrammet. Ingen av de intervjuade hade några kommentarer om Leader+, men samtliga verksamhetsledare och flera av kommunrepresentanterna hade kommentarer om det nuvarande Leaderprogrammet inom EU:s landsbygds politik.

Den viktigaste kritik som riktas mot det nya Leader handlar om att programmet hanteras som jordbrukspolitik snarare än som en utvecklingsinriktad verksamhet. Utveckling kan inte administreras på samma sätt som existerande företagsverksamheter som lantburken utgör. Det behövs ett friare mandat att starta och stötta utvecklingsprocesser som inte är lika förutsägbart som ett företags ekonomi eller grödors tillväxt. Utvecklingen kommer till stånd genom möten mellan människor, men hur och när det sker kan inte bestämmas på förhand. Sammanhang och tillfälle avgör. Strategin blir då att på så ändamålsenliga sätt som möjligt tillhandahålla arenor för dessa möten, att koordinera och vidmakthålla nätverk. Den kompetens som behövs för detta och som de intervjuade upplever har gett resultat kan inte tas tillvara i det nya programmets regelverk. Det försvåras också av att resurserna till denna typ av arbete skurits ned. Denna grundkritik riktas i huvudsak mot Jordbruksverket som ansvarar för Landsbygdsprogrammets genomförande.

Länsstyrelserna får också ta emot kritik. Det handlar om att de numera är en kontrollerande myndighet gentemot Laggrupperna, vilket skapar oro på några olika sätt:

- Att Länsstyrelserna inte är intresserade att arbeta med Leader
- Att de inte har kompetens att bedöma Leaderprojekten som något annat än jordbrukspolitik
- Att beslutsgången tar lång tid
- Att bedömningen av projekten varierar mellan Länsstyrelserna, och slutligen
- Att en utvecklingsaktör som under Leader+ var partner i många Laggrupper försvunnit

Det finns också en problematik vad gäller ekonomihanteringen. Små projektägare kan ha små ekonomiska resurser och kan därför inte komma igång eftersom ersättning från EU:s program endast ges i efterskott mot faktiska utgifter. Under Leader+ kunde Laggrupperna förskotta kommunala medel till de som behövde. Nu betalas EU-medlen ut direkt till projektägarna istället för Laggrupperna, vilket gör att mindre projektägare kommer att få det svårare att ta del i Leader. Framför allt verksamhetsledarna förutser att projektens slutförande kommer att skapa problem. Trots utbildningar i redovisning och rekvisition var det få projekt i Leader+ som kunde gå direkt till utbetalande myndighet, personalen på kontoren fick ofta ägna sig åt att rätta till rekvisitionerna. Med mindre pengar till administration ser de framför sig en mycket ansträngd situation för personalen på Leaderkontoren men också för Jordbruksverket i projektens slutskede.

Från EU:s jordbrukspolitik har också ett sanktionssystem införts där den projektägare som missköter sitt projekt kan drabbas av återbetalningskrav på den del av projektfinansieringen som sker med EU-medel. Även om få kan komma att drabbas av detta är själva existensen av en sådan åtgärd hindrande för graden av innovativitet i projekten.

Har Leader bidragit till att stärka en långsiktig utvecklingskapacitet?

Huvudfrågan i denna studie är om Leader som metod bidragit till att stödja landsbygders långsiktiga utvecklingsförutsättningar. Som beskrivits inledningsvis har denna studie varit begränsad. Den bygger på telefonintervjuer med de som var verksamhetsledare i Leader+ samt med en kommunrepresentant från vardera område. Allt som allt har vi gjort 25 intervjuer. Inledningsvis påpekar vi också att vi har ett urval av personer som är väl insatta i genomförandet av Leader+, och ofta även av LEADER II, men att det samtidigt även kan antas vara ett urval som representerar goda erfarenheter av, och en positiv inställning till Leader, som utvecklingsmetod.

Kan vi trots detta uttala om i vad mån Leader bidragit till att stärka förutsättningarna för utvecklingen i Leaderområdena? Studiens karaktär gör att vi inte kan uttala oss om detta i kvantitativa termer. De olika områdenas slutrapporter och uppföljningen av halvtidsutvärderingen pekar dock på att man i Leader+ lyckats tämligen väl med att uppnå mål och indikatorer för planer och projekt. Utifrån de resonemang vi redogjort för ovan räcker emellertid inte detta för att kunna uttala sig om i vad mån detta innebär att man mer än andra program bidragit till att stärka förutsättningarna för utveckling på sikt. För det behöver man se på i vad mån det uppstått resultat av de två andra slag vi beskrivit ovan, nämligen kapacitetsbyggande resultat och att projekten leder vidare till nya utvecklingsinitiativ. Man behöver också se på i vad mån man arbetat med att förankra projekten i relevanta och funktionella sammanhang.

Inledningsvis ställde vi frågan om Leader+ lett till att det skapats strukturer och relationer som ökat det geografiska områdets utvecklingsförutsättningar. Intervjuerna gav dels prov på en stor medvetenhet om betydelsen av att stärka relationerna mellan aktörer inom området såväl som mellan lokala aktörer och relevanta aktörer på andra nivåer eller utanför det

lokala sammanhanget. Vi fick också en rad exempel på projekt där detta lyckats och även om vi inte kan bedöma hur representativa dessa exempel är, så är det uppenbart att detta har framstått som viktig uppgift för både personal och Laggrupper. Stöd till nätverkande och samarbete och på sina håll krav på partnerskap i projekten kan ses som exempel på hur man arbetat för att stärka relationerna mellan aktörer i området.

Våra resultat pekar på att relationerna till kommunerna och deras deltagande i Leader var och är avgörande. De fyller en viktig roll som medfinansierare och är den viktigaste av de nationella aktörer som behövs för att Laggrupperna formellt ska uppfylla kriteriet om trepartnerskap. De är också viktiga som utvecklingsaktörer i andra avseenden. Kommunerna har en institutionell kapacitet i form av kunskap, lokaler, formell politisk makt, kan erbjuda kontinuitet i sina åtaganden och så vidare. En del av de vi talat med önskade att kommunerna ibland ville ta ett större ansvar för sin medfinansiering, särskilt som en del projekt kunde kopplas till kommunala verksamheter. Kommunerna underskattade emellanåt sin kapacitet att medverka i utvecklingsarbete menade man. Även om några av de Laggrupper som genomförde Leader+ hade svårigheter att etablera Leader i några kommuner, var alla överens om att samarbetet med kommunerna fungerade bra under den senare delen av programperioden. Det kanske viktigaste skälet till att Leader vann legitimitet var förmågan att visa konkreta resultat i enskilda projekt.

Kommunernas deltagande i Leader varierade från att vara näst intill enbart finansierare till ett mer aktivt och engagerat deltagande. Flera av de vi intervjuat betonade värdet av att kommunerna hade ett eget engagemang i landsbygdsutveckling med till exempel ansvariga tjänstemän och egna landsbygdsstrategier. Den tendens som vi tycker oss kunna se är att Leader förstärkt också andra aspekter av kommunernas landsbygdsolitik, inte minst genom formulerandet av strategier. Med stöd i dem var det möjligt att driva landsbygdsfrågorna mer aktivt, både i och utanför Leader. För personalen vid kontoren och de mer aktiva representanterna för kommunerna var det uppenbart att relationen till kommunen behövde vårdas och upprätthållas kontinuerligt för att fungera ändamålsenligt.

Intervjuerna ger också belägg för att man bidragit till lärande på såväl individuell, kollektiv som organisatorisk nivå. Enskilda projektmedarbetare har lärt sig att leda eller delta i projekt, om värdet av samverkan, förutom om det som verksamheten i projekten handlat om. Vissa projekt har även haft till syfte att stödja enskilda personers lärande och kompetensutveckling. Många nämnde det som "sitter kvar i huvudet på folk" som effekter av projektverksamheten, men också att det är svårt att mäta det. De kunde fånga upp det genom att se i vad mån de som de hade kontakt med förändrade handlingsmönster och förståelse. Det har också funnits goda möjligheter till kollektivt lärande i så motto att man i partnerskap och samverkanskonstellationer utvecklat tillräckligt gemensamma synsätt på verksamheter för att driva och utveckla dem. En lärdom från detta var till exempel att en konkret samverkan fungerar bäst och att det också kan resultera i andra, mer "svårfångade"

resultat som nya kunskaper och ökad kompetens, större förtroende för varandra, ett aktivare förhållningssätt gentemot omvärlden och så vidare.

I våra intervjuer framträder det också tydligt att det också finns ett organisatoriskt lärande, det vill säga att rutiner och arbetssätt formaliserats. Att förändra arbetssättet är i sig ett resultat av projektverksamheten där Laggrupperna och personalen på Leaderkontoren lärt sig arbeta med programmet och med utvecklingsfrågor. I några fall ändrades reglerna för projektstöd från Laggrupperna. Det kunde till exempel handla om att i högre utsträckning kräva samverkan och partnerskap i projekten, i något fall också att mildra kraven på samverkan.

Intervjuerna tyder också på att man bidragit till att det utvecklats mer eller mindre formaliserade strukturer för samverkan mellan olika aktörer. Detta anknyter till vår inledande fråga om det utvecklats strukturer som kan bidra till att stärka landsbygdens utvecklingsförutsättningar. I intervjuerna frågade vi om hur man såg på möjligheten att Laggrupperna skulle finnas kvar och ha en utvecklingsfunktion i linje med den under Leader+ även om Leader som EU-finansierad politisk insats skulle upphöra. Eftersom samtliga Laggrupper finns kvar i någon form var frågan delvis hypotetisk. Ingen av de intervjuade vet vad som skulle hända med Laggruppen om Leader upphör. Den genomgående reflektionen var ändå att Laggrupperna försvinner, men att det sektorövergripande arbetssättet har etablerats och kan leva kvar mer informellt. Alternativet skulle vara att kommunerna tydligare tog ansvar för verksamheten, finansiellt och organisatoriskt. Med den aktuella ekonomiska krisen hade få svårt att tro på en sådan lösning, även i områden där man organisatorisk förberett sig för en sådan förändring eller där kommunerna gett uttryck för en sådan möjlighet. Om det ändå skulle ske menar flera att de geografiska förutsättningarna skulle ändras till mer ändamålsenliga områden. EU:s regelverk har således haft avgörande betydelse för uppkomsten av Laggrupper och deras territorier. Strategier för landsbygdsutveckling fanns redan tidigare på vissa håll, men även i det avseendet har förmodligen Leader och det svenska medlemskapet i EU medverkat till att höja kvaliteten i dem och till att fler kommuner utvecklat sådana strategier. Att man trodde att det sektorsövergripande arbetssättet ändå skulle leva kvar pekar på att Leader bidragit till att skapa nya nätverk och samverkanskonstellationer i de berörda områdena.

Källförteckning

Intervjupersoner

Carin Alfredsson, Kärnan i Västra Götaland,

Annika Andersson, Leader+ Sjuhärad, 090226.

Lena Bergils, Intryck Hälsingland, 090227.

Mikael Bäckström, Leader+ Sommenbygd,

Ewa Engdahl, Smålandsgruppen,

Maria Ehrlin Brege, Leader+ Sommenbygd,

Kalle Hedin, Leader+ Nedre Dalälven,

Katarina Johansson, Leader+ Kustlandet, 090302.

Roland Karlsson, Leader+ Sjuhärad, 090302.

Jakob Käll, Astrid Lindgrens hembygd, 090220.

Per-Arne Larsson, Leader+ Sommenbygd,

Denny Lawrot, Leader+ Våg 21,

Arne Lernhag, Leader Carpe Mare, 090304.

Helen Lundell, Leader+ Nedre Dalälven,

Ann-Britt Martinsson, Kärnan i Västra Götaland,

Eva Nilsson, Astrid Lindgrens hembygd, 090303.

Eva Nypelius, Leader Gotland, 090305.

Bengt Elis Pettersson, Leader+ Sommenbygd,

Ingemar Rosén, Leader Carpe Mare, 090224.

Ivar Skogshöyd, Leader Blekinge,

Tommy Svahn, Intryck Hälsingland,

Tommy Svensson, Leader+ Blekinge,

Annelie Söderström, Leader+ Gotland, 090226.

Karina Veinhede, Leader+ Våg 21, 090223.

Ing-Marie Wrangefors, Leader+ Kustlandet, 090224.

World Wide Web

Svenska Leadernätverket, <http://www.leaderplus.se/>

Bilaga 1. Intervjumanualer

Frågemanual kommunrepresentanter

1. Intervjupersonens namn, Laggrupp, kommun, år i tjänsten som politiker/tjänsteman, ansvarsområden, datum
2. Hur arbetar kommunen med *landsbygdsutveckling*?
3. Hur har *Leaderarbetet* påverkat landsbygdsfrågorna i kommunen (politik och förvaltning)?
4. Hur såg/ser *kommunernas engagemang i Leader* ut? Motiv?
5. Har Leader påverkat *kommunens samverkan* med olika aktörer i utvecklingsfrågor?
6. Vad talar för att *Laggruppen i din kommun/partnerskapet* kommer att finnas kvar, vad talar emot? På kort sikt, på längre sikt? Om Leader försvann, skulle din kommun verka för att partnerskapet finns kvar? Varför?
7. Utifrån våra frågor och dina funderingar, hur tänker du kring syftet för vår studie? Hur skulle *Leaderprogrammet* (ännu) bättre kunna bidra till områdets utvecklingsförutsättningar?

Frågemanual verksamhetsledare

1. Intervjupersonens namn, Laggrupp, år i tjänsten som verksamhetsledare, datum
2. Vad talar för att "*din*" Laggrupp/"*ditt*" partnerskap kommer att finnas kvar, vad talar emot? På kort sikt, på längre sikt?
3. Hur har det gått att ta tillvara resultaten av *projektverksamheten*? På vilka sätt har era projekt blivit bestående? Varför är det så, tror du? Hur många handlar det om? Några exempel. Varför blir inte andra projekt bestående?
4. Har *projekten* ändrat karaktär över tiden? Förändring i vilka som varit projektägare, projektens inriktning, arbetsformer osv? Fördelning mellan "*etablerade*" och "*nya*" projektägare?
5. Har samverkan och nätverk vuxit fram i området genom *Laggruppens och projektens verksamheter* (men som inte är beroende av att programmet finns längre)? Hur då?

6. Har *Leaderkontorets* egen existens och verksamhet skapat eller bidragit till att attityder, funktioner eller strukturer utvecklats till förmån för områdets långsiktiga utveckling?
7. Hur har de *kommuner* ni haft med i Laggruppen förhållit sig till Leader? Vem eller vilka inom "era" kommuner tycker du att vi borde intervjua om de här frågorna?
8. Utifrån våra frågor och dina funderingar, hur tänker du kring syftet för vår studie? Hur skulle *Leaderprogrammet* (ännu) bättre kunna bidra till områdets utvecklingsförutsättningar?

**Tillväxtverket arbetar offensivt för
hållbar tillväxt i hela landet genom
att underlätta företagande.**