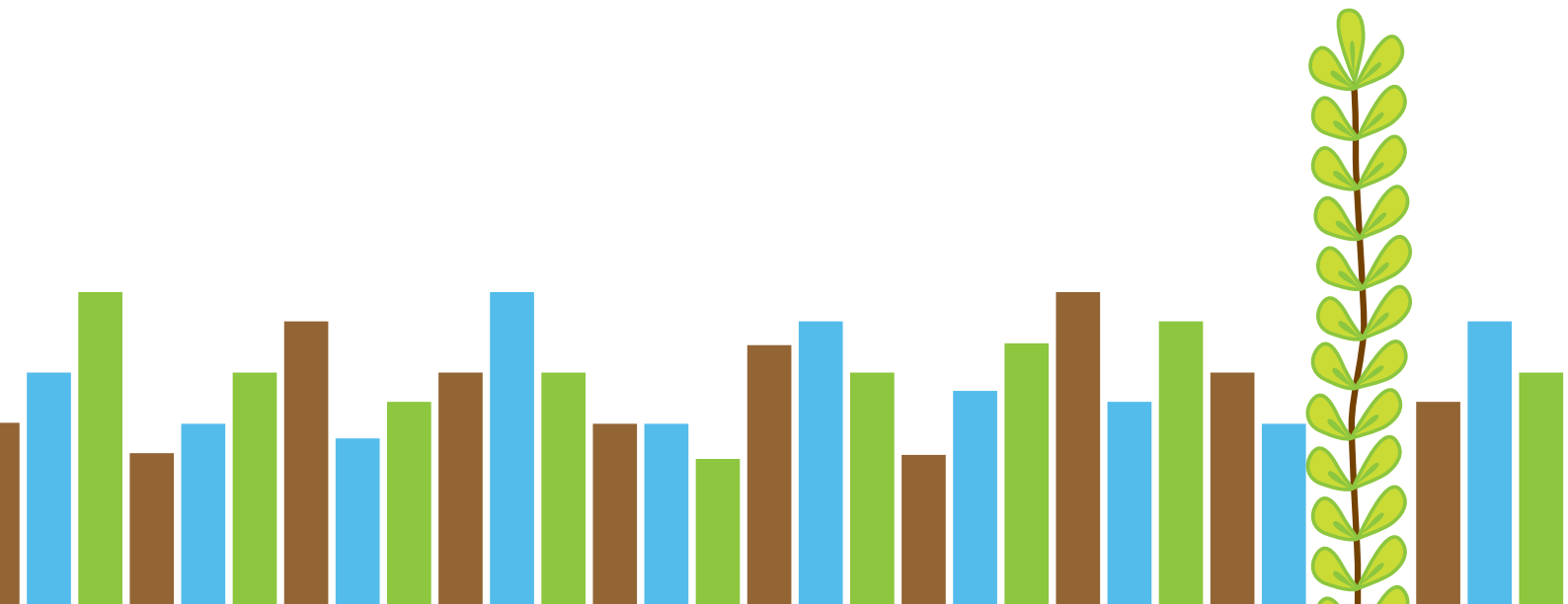


Att "få ut EU till köksborden"

Utvärdering av lokalt ledd utveckling genom leadermetoden i Sverige 2014–2020

Göran Hallin, WSP
Julia Karlberg, WSP
Sirje Pädam, WSP



Referera till rapporten

Hallin, G., Karlberg, J. & Pädam, S. (2023). *Att "få ut EU till köksborden"*.
Utvärdering av lokalt ledd utveckling genom leadermetoden i Sverige 2014–2020.
Utvärderingsrapport 2023:5. Jordbruksverket.

Varför görs denna utvärdering?

Den här rapporten är en del av utvärderingen av landsbygdsprogrammet 2014–2022. Syftet med utvärderingen är att öka kunskapen om genomförandet av lokalt ledd utveckling genom leadermetoden som finansierats genom landsbygdsprogrammet. För att uppfylla syftet med utvärderingen har utvärderarna bedömt måluppfyllelse, resultat och effekter av Leader. Utvärderarna har även bedömt om genomförandet av Leader varit organiserat på ett ändamålsenligt sätt och studerat mervärden av genomförandet.

Rapportens kvalitet och resultat har granskats av externa forskare. Granskarna bedömer att utvärderingen är gedigen, saklig och balanserad i sin analys. Granskarna menar att den här typen av studier ger oss en god förståelse för genomförandet av Leader och öppnar för nya frågeställningar. Vidare noterar granskarna att det har funnits vissa utmaningar för utvärderarna eftersom det inte är möjligt att använda kvantitativa utvärderingsmetoder för att utvärdera Leader. Anledningen är att målen för Leader inte är tillräckligt tydligt formulerade, varken på lokal eller nationell nivå. Trots dessa utmaningar och svårigheter konstaterar granskarna att utvärderarna på ett förtjänstfullt sätt fyllt många kunskapsluckor samt att utvärderingen ger kunskap och perspektiv på genomförandet av Leader och på vilka mål som uppfyllts.

Utvärderingen är genomförd av utvärderare från WSP på uppdrag av Jordbruksverkets utvärderingssekretariat. Utvärderingssekretariatet beställer utvärderingar av de svenska EU-programmen som Jordbruksverket förvaltar inom den svenska jordbrukspolitikerna samt havs-, fiskeri- och vattenbrukspolitikerna. Utvärderingarna görs i relation till program mål och de övergripande EU 2020-målen. De genomförs av oberoende aktörer som inte är inblandade i program genomförandet. Rapporterna kvalitetsgranskas av forskare och publiceras i en särskild rapportserie. Rapportförfattarna är ansvariga för slutsatserna. Slutsatserna i rapporten utgör alltså inte Jordbruksverkets officiella ståndpunkt.

/Utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket

Utvärderare

Göran Hallin är seniorkonsult på WSP Sverige. Göran är disputerad i kultur-geografi från Uppsala universitet och har varit verksam som forskare, konsult och chef i svenska och nordiska organisationer i mer än 25 års tid. Göran har en omfattande erfarenhet av att utvärdera komplexa utvecklingsprogram, inte minst från EU:s struktur- och investeringsfonder. Göran har varit ansvarig uppdragsledare för arbetet.

Julia Karlberg är konsult på WSP Sverige. Julia har en examen i statsvetenskap och har erfarenhet av utvärderingar och utredningar, ofta med koppling till landsbygdsutveckling samt hållbar omställning. Hon har erfarenhet av flera utvärderingar från EU:s struktur- och investeringsfonder.

Sirje Pädam är seniorkonsult på WSP Sverige. Sirje är disputerad nationalekonom och har över 20 års erfarenhet av utvärdering av utvecklingsprogram, både som konsult och forskare. Hon har i många sammanhang genomfört samhällsekonomiska analyser och kontrafaktiska effektutvärderingar. Här ingår även erfarenhet av uppdrag relaterade till landsbygdsutveckling.

Sammanfattning

I denna rapport presenterar vi en utvärdering av lokalt ledd utveckling genom leadermetoden för programperioden 2014–2020. Utvärderingen bygger på uppgifter från Jordbruksverket om de genomförda leaderprojekten, dokumentstudier, enkäter och intervjuer.

Leaders måluppfyllelse svår att värdera

Det saknas specifika mål för vilken förändring som man önskar uppnå i leaderområdena i Sverige genom Leader. Detta försvårar tolkningen av Leaders måluppfyllelse. I rapporten analyseras utvecklingen av ett antal möjliga målvariabler, som i de flesta fall visar på en positiv utveckling i leaderområdena. Utvecklingen är dock inte bättre än utvecklingen i Sverige som helhet.

Goda resultat av Leader, men effekten är sannolikt främst lokal

De finansierade projekten inom Leader har varit breda och kan därmed anses ha förutsättningar att skapa många typer av resultat. Flera framgångsfaktorer har identifierats. Det handlar om den breda förankringen, om projektens upplevda relevans för de berörda och om projektens långsiktiga karaktär. Vår slutsats är att det är sannolikt att Leader har gjort skillnad i de delar av ett leaderområde där projekten genomförts. Däremot är det inte realistiskt att tro att den effekten ska vara mätbar på en mer övergripande nivå, såsom i leaderområdena i sin helhet.

Leader stimulerar lokalt engagemang men har påverkats negativt av administrativa utmaningar

Vår bedömning är att man i de flesta leaderområden har lyckats skapa en bred förankring av projekten. De flesta LAG verkar ha nått ut brett med information om möjligheten att söka stöd från Leader.

Jordbruksverket har fungerat som kapacitetsbyggare i de inledande skedena, när leaderområdenas utvecklingsstrategier utformats. Men under själva genomförandet har Jordbruksverkets handläggningstider och beroende av nyrekryterad personal i stället skapat problem och osäkerhet. Vår samlade bedömning är därför att genomförandet av Leader inte fullt ut har främjat ett underifrånperspektiv och ett territoriellt integrerat genomförande. De mest negativa konsekvenserna har uppstått som följd av bristande kapacitet hos Jordbruksverket.

Leaders främsta mervärden är att stärka det lokala sociala engagemanget och föra EU närmare människorna

Utvärderingen visar att Leader har skapat mervärden i form av ett stärkt socialt kapital och ökad tillit. Utvecklingen och förankringen av de lokala strategierna har varit särskilt viktiga i den processen. Vi bedömer även att leadermetodens

korta ledtider mellan strategiernas utformning och det faktiska genomförandet stärker aktörernas känsla av delaktighet och därigenom det lokala sociala kapitalet.

Under genomförandefasen är leaderkontoren avgörande för att stärka samverkan och skapa tillit mellan aktörerna. Även kommunerna har en viktig roll här. Utvärderingen visar dock att den regionala nivån ännu inte har involverats i genomförandet i tillräcklig utsträckning.

Det kanske viktigaste mervärdet handlar om karaktären på resultaten från Leader. Projekten inom Leader är generellt mindre, närmare medborgarna, mer konkreta och synliga i sina resultat än projekt inom andra delar av det regionala utvecklingsarbetet. Detta har bidragit till att göra EU konkret och synligt.

Utvärderbarheten bör stärkas och lokala utvärderingar stötts

En övergripande rekommendation är att stärka utvärderbarheten och stötta lokala utvärderingsinsatser. För att förbättra möjligheterna till en utvärdering av Leaders måluppfyllelse och resultat på en övergripande nivå (till exempel nationellt eller för ett helt leaderområde) menar vi att tydliga övergripande mål behöver utvecklas. Jordbruksverket bör även ta initiativ till att stärka LAG:s arbete med utvärdering. En modell med löpande utvärdering och lärande under genomförandet bör övervägas.

Viktigt att ta vara på Leaders lokala karaktär genom att stärka LAG:s ansvar och öka samverkan med regioner

Utvärderingen visar att det finns en viss friktion mellan Leaders territoriellt organiserade projekt och kraven från fonderna som finansierar projekten. En rekommendation är därför att i större utsträckning försöka se till att fullt ut ta tillvara den potential som finns i Leaders starka lokala aktörsstrukturer. På sikt bör man i Sverige försöka utveckla en modell för att hantera EU-medel på territoriellt integrerade nivåer (där även resurser från olika fonder kan användas). En sådan modell kräver att förvaltningsansvar kan överföras fullt ut på en aktör som LAG. Detta kräver någon form av mer långtgående delegerat ansvar. Sådana modeller finns i andra länder och bör kunna inrättas även i Sverige.

Det finns även möjlighet att stärka framför allt regionernas engagemang i Leader. Konkret kan detta göras genom att det i regionernas utvecklingsansvar tydliggörs att samordningen gentemot Leader är en del i uppgiften (inte bara EU:s fonder generellt).

Under den nu inledda programperioden är slutligen en viktig rekommendation att tydliggöra Jordbruksverkets ansvar för ett effektivt genomförande. Detta betyder framför allt att handläggningstiderna för beslut om projekt och utbetalning av medel behöver förkortas.

Summary

In this report, we present an evaluation of LEADER during the programming period 2014–2020. We evaluate based on LEADER project data from the Swedish Board of Agriculture's database, document reviews, surveys, and interviews.

Hard to value whether LEADER goals are being fulfilled

No common target exists for changes in LEADER areas when LEADER projects are supported. This complicates how goal fulfilment is evaluated. In the report, the development of a number of target variables are analysed. Most of these target variables developed positively in the LEADER areas. However, the extent of development in the LEADER areas is no better than in Sweden as a whole.

LEADER shows good results, but the effect is likely on a local level

The range of funded projects within LEADER has been broad. This creates the potential for many types of results. Several success factors of LEADER have been identified. These include how well established LEADER has become, the relevance of the projects to stakeholders, and a positive legacy of funded projects. Our conclusion is that LEADER has likely made a difference locally in areas where the projects have been implemented. However, it is unlikely that the effect is measurable on a larger scale, such as in the LEADER-covered areas as a whole.

LEADER stimulates local engagement but has been affected by administrative challenges

In our assessment, most LEADER areas have succeeded in establishing the projects widely. Most Local Action Groups have spread information on how to apply for funding from LEADER.

The Swedish Board of Agriculture initially assisted with capacity building when the LEADER development strategies were designed. However, during the implementation process the lead times to process applications, as well as the dependence on newly recruited staff, led to problems and insecurities. Our overall assessment is therefore that the implementation of LEADER has neither fully supported a bottom-up perspective nor an implementation that has been territorially integrated. The most negative consequences arose because of capacity issues at the Swedish Board of Agriculture.

The main added value of LEADER is strengthening the local social capital and bringing the EU closer to the people

The evaluation shows that LEADER has created added value in the form of strengthened social capital and increased trust. In that process, the development and establishing of the local development strategies have been particularly important. Furthermore, we find that LEADER's short lead times between the design of the strategies and their actual implementation strengthen

the stakeholders' sense of participation, thereby also strengthening the local social capital.

During the implementation, the LEADER offices are crucial for strengthening cooperation and creating trust between stakeholders. The municipalities also have an important role to play. However, the evaluation shows that the regional level has not yet been sufficiently involved in the implementation.

The most important added value is perhaps the nature of the results of LEADER. Compared to projects within other parts of regional development, LEADER projects are generally smaller, closer to the citizens, more concrete and show more visible results. This has contributed to making the EU more concrete and visible in the local areas.

Evaluability needs to be strengthened and local evaluation should be supported

We recommend that the evaluability of LEADER should be strengthened and that local evaluation should be supported. In order to improve the possibilities of evaluating the goal fulfilment of LEADER and results on a larger scale, we believe that clear overall goals need to be developed. The Swedish Board of Agriculture should also take the initiative to strengthen the Local Action Groups' work with evaluation. A framework for ongoing evaluations and learning during the implementation should be considered.

Take advantage of LEADER's local profile by strengthening the responsibility of Local Action Groups and increasing collaboration with the regions

The evaluation shows that there is friction between LEADER's territorially organised projects and the demands of the funds that finance the projects. Therefore, we recommend that the potential that exists in LEADER's strong local stakeholder structures should be utilised to its full extent. In the long term, Sweden should try to develop a model to manage EU funds on territorially integrated levels (where funds from different funds can be used). Such a model requires that management responsibilities can be transferred fully to an actor such as the Local Action Groups. This requires the delegation of more responsibilities. These kinds of models exist in other countries, and it should be possible to establish these in Sweden.

Furthermore, there is an opportunity to strengthen the involvement of the regions in LEADER. This can be done by clarifying that coordination with LEADER is part of the regions' development responsibility (not just EU funds in general).

Finally, during the programming period that has now begun, an important recommendation is to clarify the Swedish Board of Agriculture's responsibility for effective implementation. Above all, this means that the lead times for deciding on projects and support payments need to be shortened.

Innehåll

1	Inledning	11
1.1	Utvärderingens syfte och frågor	13
1.2	Lokalt ledd utveckling genom leadermetoden	15
1.3	Principer för leadermetoden	16
1.4	Mål, indikatorer och mervärden ska styra mot lokal utveckling på landsbygden	16
1.5	Leaders genomförande bygger på samverkan mellan olika aktörer	17
1.6	Exempel på lokala strategier	19
2	Underlag och metoder utvärderingen	21
2.1	Analys av Jordbruksverkets projektdatabas och annat statistiskt material	21
2.2	Dokumentstudier	21
2.3	Enkäter	22
2.4	Semistrukturerade intervjuer med Jordbruksverket och Regeringskansliet	22
2.5	Semistrukturerade intervjuer med verksamhetsledare	23
2.6	Fallstudier i ett urval leaderområden	23
2.7	Metodologiska reflektioner	24
3	Måluppfyllelse, resultat och möjliga effekter	25
3.1	Analytiskt ramverk	25
3.2	Måluppfyllelse	27
3.3	Resultat	34
3.4	Möjliga effekter	52
4	Analys av genomförandets ändamålsenlighet	55
4.1	De lokala strategierna och den inledande fasen	56
4.2	Information och kännedom om möjlighet att söka stöd	59
4.3	Processen för ansökningar, beslut och rapportering	66
5	Mervärdesanalys	71
5.1	Stärkt socialt kapital	71
5.2	Förbättrat flernivåstyre	76
5.3	Andra och bättre resultat	80
5.4	Sammanfattning av mervärdesanalysen	81
6	Slutsatser	83
6.1	Leaders måluppfyllelse svår att värdera	83
6.2	Goda resultat av Leader, men effekten är sannolikt mest lokal	84
6.3	Leader stimulerar lokalt engagemang men påverkas negativt av strukturella och organisatoriska hinder	84
6.4	Leaders främsta mervärden är att stärka lokalt socialt engagemang och föra EU närmare människorna	85
7	Rekommendationer inför kommande programperioder	87
7.1	Stärk utvärderbarheten och stötta lokala utvärderingar	87
7.2	Ta vara på Leaders lokala karaktär – stärk LAG:s ansvar och öka samverkan med kommuner och regioner	88

Centrala begrepp

Några av de utvärderingsteoretiska begreppen i rapporten är följande:

resurs	de medel, den kompetens etcetera som anslås inom ramen för Leader
genomförande	organisation och processer för ansökningar, beredning, prioritering, beslut, information, utbetalning med mera hos ansvariga aktörer
aktiviteter	projekt som genomförs med finansiering från Leader
resultat	det som projekten konkret resulterar i, på kortare eller längre sikt
oönskat läge	det läge som motiverade insatsen
mål (önskat läge)	det läge man önskar uppnå efter insatsen
om inte-läge	det läge man skulle ha nått/befunnit sig i utan insatsen
måluppfyllelse	det läge man faktiskt har nått i förhållande till målet (önskade läget)
effekt	det uppnådda läget i förhållande till om inte-läget
mervärden	i detta fall: särskilda värden knutna till genomförande, resultat och effekter

Begreppen förklaras också närmare i [figur 2](#).

1 Inledning

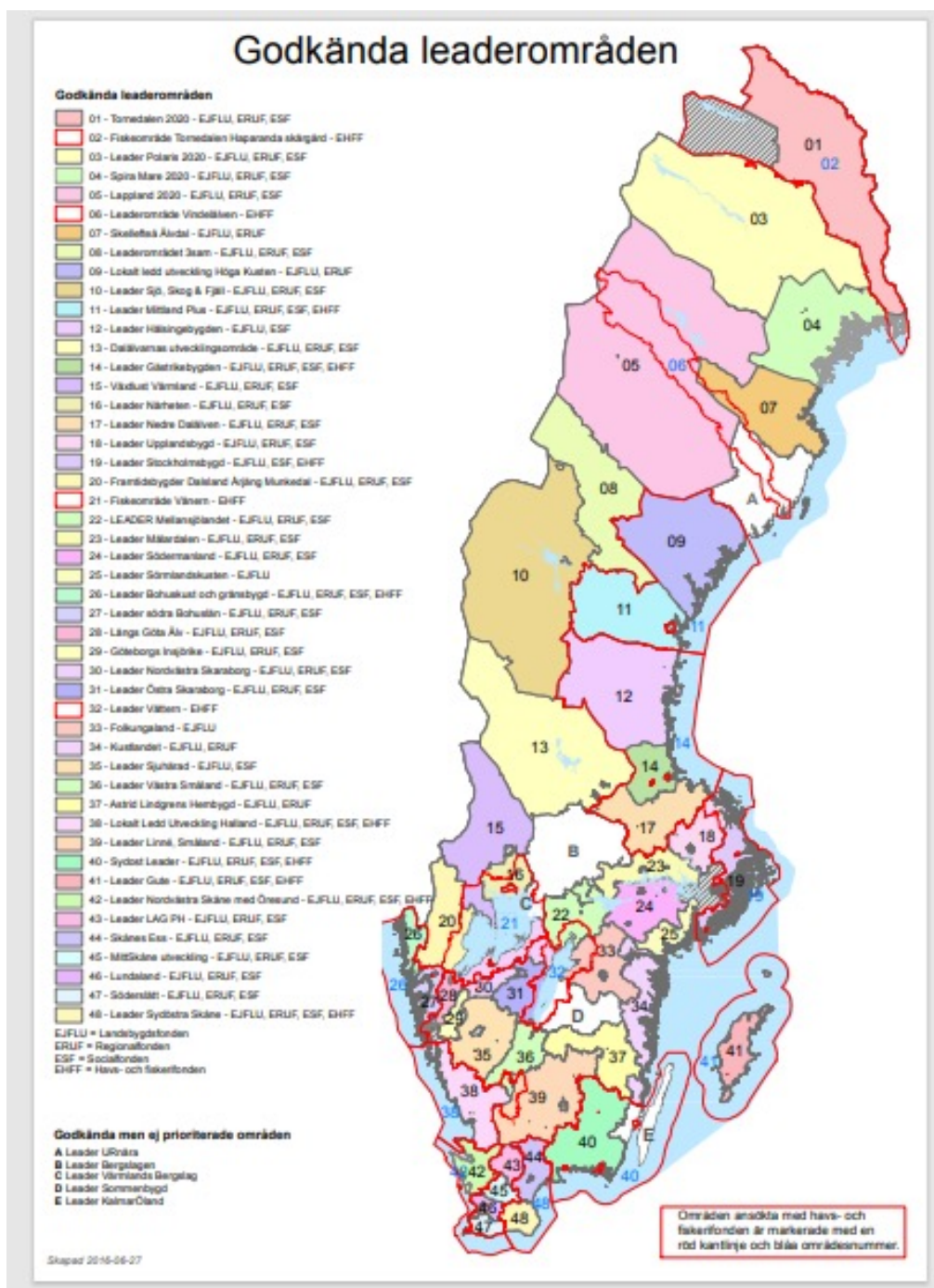
Lokalt ledd utveckling genom leadermetoden¹ är en del i den europeiska gemenskapens sammanhållningspolitik. Sammanhållningspolitikens övergripande mål är att utjämna skillnader och ojämlikheter i Europa. Under perioden 2014–2020 styrdes insatserna mot elva tematiska mål, inom ramen för EU:s strategi Europa 2020. Exempel på de tematiska målen var att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation, att öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag inom jordbruket, fisket och vattenbruket samt att främja sysselsättning och arbetskraftens rörlighet. Sammanhållningspolitiken genomförs genom flera olika fonder och genom landsbygdsprogrammet.

Leadermetoden skiljer sig från de övriga insatserna inom sammanhållningspolitiken genom att betona den lokala nivåns roll i insatserna, från utformning till genomförande. Insatserna genomförs i lokala geografiska områden (så kallade leaderområden) och ska genomföras i samarbete mellan lokala offentliga, privata och ideella organisationer. Insatsernas inriktning ska anpassas till de lokala förutsättningar och behov som gäller för leaderområdena, och genomförandet ska ledas av så kallade lokala aktionsgrupper (LAG) som består av representanter från offentlig, privat och ideell sektor. Leaderinsatser genomförs i mer än 3 300 leaderområden fördelade över EU:s medlemsstater. I Sverige godkände Jordbruksverket 48 leaderområden för programperioden 2014–2020.

I Sverige avsattes knappt 2 miljarder kronor för lokalt ledd utveckling genom leadermetoden under perioden 2014–2020.² Sverige valde att genomföra Leader med finansiering från fyra av EU:s så kallade strukturfonder: landsbygdsfonden, regionalfonden, socialfonden och havs- och fiskerifonden. Jordbruksverket är ansvarig myndighet för genomförandet av Leader.

1 LEADER är en akronym på franska för Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (Sammanlänkande insatser för landsbygdens utveckling).

2 I likhet med andra program har insatsen förlängts (till 2022) som en följd av covid-19-pandemin. Vårt utvärderingsuppdrag omfattar dock den ursprungliga perioden.



Figur 1. Godkända leaderområden i Sverige 2014–2020.

I denna rapport presenterar vi en utvärdering av måluppfyllelse, resultat och effekter av lokalt ledd utveckling genom leadermetoden i Sverige under perioden 2014–2020. Rapporten innehåller också en bedömning av hur ändamålsenligt genomförandet av Leader är och vilka så kallade mervärden som Leader har bidragit med. Utvärderingen är beställd av Jordbruksverkets utvärderingssektariat. Vi som har genomfört utvärderingen arbetar på WSP

Sverige AB, och utvärderingen är utförd i samverkan med Mats Holmquist och Jörgen Johansson.³

Detta kapitel inleds med en beskrivning av utvärderingens syfte och de frågor som behandlas. Därefter redogör vi för innebörden i lokalt ledd utveckling genom leadermetoden, ger en bakgrund till dess mål och genomförandeorganisation samt ger några exempel på leaderområdenas arbete.

1.1 Utvärderingens syfte och frågor

Syftet med utvärderingen är att öka kunskapen om genomförandet av den del av Leader som finansierats genom landsbygdsprogrammet. Utifrån resultaten av utvärderingen är syftet också att lämna rekommendationer till förbättringar för kommande programperioder.

I dialog med föreningen LUS (Lokal Utveckling Sverige)⁴ har vi i utvärderingen inkluderat projekt finansierade via regionalfonden i de delar av utvärderingen som bygger på projektdata, framför allt analysen av måluppfyllelse och möjliga effekter.

Utvärderingen har enligt Jordbruksverkets önskemål genomförts i tre delar som består av att

- bedöma måluppfyllelse, resultat och effekter av Leader
- bedöma om genomförandet av Leader är organiserat på ett ändamålsenligt sätt (genomförandeorganisationens ändamålsenlighet)
- studera mervärden av genomförandet av lokalt ledd utveckling genom leadermetoden.

Dessa tre delar i utvärderingen beskrivs mer ingående i kommande avsnitt. Utvärderingen bidrar till att besvara den EU-gemensamma utvärderingsfrågan ”I vilken utsträckning har landsbygdsprogrammet främjat lokal utveckling på landsbygden?”⁵ och utgör slututvärderingen av Leader inom det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020. Resultaten från utvärderingen ska rapporteras till EU-kommissionen.⁶

3 Holmquist och Johansson har tidigare arbetat med att utreda förutsättningarna för utvärdering av Leader (se referenslista i bilaga). Holmquist har deltagit i vissa moment knutna till utvärderingen av metodens så kallade mervärden, medan båda har fungerat som generella rådgivare i uppdragets genomförande.

4 LUS (Lokal Utveckling Sverige) är en förening för organisationer som arbetar med lokalt ledd utveckling genom Leader och representerar de olika leaderområdenas föreningar.

5 Detta innebär också en avgränsning i utvärderingen till genomförandet av Leader, som delåtgärd 19:1–4, för att svara på den EU-gemensamma frågan CEQ17.

6 EU 2020/2220, artikel 7(15).

1.1.1 Bedöma genomförandets måluppfyllelse, resultat och möjliga effekter

För att bedöma genomförandets måluppfyllelse, resultat och möjliga effekter har vi utgått från följande frågor:

- Vilken måluppfyllelse har lokalt ledd utveckling?
- I vilken utsträckning har insatserna inom lokalt ledd utveckling skapat resultat och effekter som bidragit till att uppfylla programmets mål och prioriteringar?
- I vilken utsträckning har insatserna inom lokalt ledd utveckling skapat resultat och effekter som bidragit till att uppfylla de lokala utvecklingsstrategiernas mål och prioriteringar?

1.1.2 Bedöma genomförandeorganisationens ändamålsenlighet

Genomförandet av Leader styrs och påverkas till stor del av nationella eller europeiska regler men också av den valda förvaltnings- och finansieringsmodellen. Hur genomförandeorganisationen är utformad, till exempel när det gäller urvalet av projekt, spelar en stor roll för möjligheten att genomföra Leader på ett sätt så att det leder till resultat, möjliga effekter och mervärden.

Vi har bedömt i vilken utsträckning genomförandeorganisationen är ändamålsenligt utformad för att få till stånd resultat, möjliga effekter och mervärden av genomförandet av lokalt ledd utveckling. Till detta hör följande frågor:

- I vilken utsträckning och hur har lokala aktörer (till exempel LAG eller deras styrelser från föregående period) deltagit i utformningen av åtgärderna inom lokalt ledd utveckling och organisationen av genomförandet?
- Hur påverkar förvaltningsmodellens hierarkiska strukturer med styrning ovanifrån utformningen av en åtgärd som bygger på ett underifrån-perspektiv?
- Vilken roll har Jordbruksverket som förvaltande myndighet spelat under genomförandeperioden och i handlägningsprocessen av projektansökningar, och hur har det påverkat LAG:s beslutsprocess?
- I vilken utsträckning och på vilka sätt har Jordbruksverket tillhandahållit stöd för att utveckla LAG:s kapacitet 1) i inlämningsfasen av den lokala utvecklingsstrategin 2) i genomförandefasen?

1.1.3 Bedöma Leaders mervärden

Den tredje delen i uppdraget handlar om Leaders mervärden. Här har vi bedömt följande frågor:

- **Stärkt socialt kapital:** Har Leader bidragit till att stärka samarbete, kommunikation och sammanhållning i de områden som arbetat efter leadermetoden?
 - o I så fall, har detta bidragit till att öka kraften i det lokala utvecklingsarbetet?
- **Förbättrad flernivåstyrning:** Hur har Leader och dess genomförande påverkat samverkan mellan å ena sidan den lokala bygden, å andra sidan myndigheterna på lokal, regional och nationell nivå?
- Har Leader skapat andra typer av resultat än vad som kunde ha skapats via andra program och insatser?

Frågorna är omformulerade i relation till de frågor Jordbruksverket lämnade vid beställningen av utvärderingen.⁷ Det beror på att vi av metodologiska skäl valt att förenkla analysen av mervärden.

1.2 Lokalt ledd utveckling genom leadermetoden

Lokalt ledd utveckling genom leadermetoden (hädanefter enbart Leader) har varit en del av EU:s sammanhållningspolitik i mer än trettio år. Budgeten har vuxit från 145 miljoner euro per år till över 1,3 miljarder euro per år. I Sverige var budgeten för Leader under perioden 2014–2020 cirka 1,9 miljarder kronor.

Ansvar för Leader delas mellan EU-kommissionen, medlemsländerna, de lokala aktionsgrupperna (hädanefter använder vi LAG som förkortning) och de projektägande aktörerna. EU-kommissionen har det övergripande finansiella ansvaret och svarar också för den övergripande utvärderingen. Medlemsstaterna ansvarar för att stödja bildandet av LAG och godkänner vilka LAG och vilka lokala strategier som ska få stöd. Medlemsstaterna svarar också för utbetalning, uppföljning och utvärdering. LAG ska utarbeta lokala strategier, uppmuntra och stödja utvecklingen av projekt och involvering av lokalsamhällena samt välja ut vilka projekt som ska få stöd. LAG ska också utvärdera de egna strategierna.

7 Den ursprungliga formuleringen av frågor var följande:

- Hur och i vilken utsträckning har lokalt ledd utveckling genom leadermetoden lett till förbättrat lokalt socialt kapital?
- Hur och i vilken utsträckning har lokalt ledd utveckling genom leadermetoden lett till att ett effektivt system för flernivåstyrning inrättats?
- Hur och i vilken utsträckning har lokalt ledd utveckling genom leadermetoden lett till förbättrade resultat och effekter i genomförandet av åtgärderna inom programmet eller programmen?

Enskilda projektansvariga organisationer (hädanefter kallade projektansvariga) ska föreslå och genomföra enskilda projektinsatser.⁸

1.3 Principer för leadermetoden

Leader grundar sig på följande sju övergripande principer:

1. Lokala strategier ska möta konkreta behov och vara unikt utformade utifrån dessa.
2. Underifrånperspektivet innebär att lokala idéer och initiativ ska tas tillvara i genomförandet.
3. LAG, som består av organisationer från offentlig, privat och ideell sektor, ska genomföra strategierna.
4. Leader innebär nya samverkanskonstellationer som ska främja nytänkande och innovation.
5. Leader koordinerar och integrerar olika typer av insatser (sociala, ekonomiska, kulturella och miljömässiga) för att skapa en lokal helhet.
6. Leader ska genomföras i nätverk, både inom och mellan projekt.
7. Nätverken utvecklas till samarbeten, lokalt, regionalt, nationellt och transnationellt.

1.4 Mål, indikatorer och mervärden ska styra mot lokal utveckling på landsbygden

Målen för Leader är inordnade i en målhierarki som ytterst faller tillbaka på Europa 2020-strategin. I enlighet med principerna ovan är målen på de övergripande nivåerna mycket generella. Det viktigaste är att målen för den lokala utvecklingen ska formuleras lokalt och ingå i de styrande strategierna för varje leaderområde.

På en övergripande nivå är tanken att Leader i första hand ska bidra till det som kallas fokusområde 6B inom landsbygdsprogrammet, som innebär att ”främja lokal utveckling på landsbygden”. Ser man till de gemensamma indikatorerna (resultat) som kan sägas representera de övergripande målen, handlar dessa om förbättrade tjänster och infrastrukturer samt om nya eller bevarade arbetstillfällen. Av det kan man dra slutsatsen att målen är generella och handlar om utveckling av service, infrastruktur och sysselsättning i den lokala landsbygden. I övrigt ska den lokalt formulerade strategin ange målen.

⁸ Genomförandet av Leader styrs av flera dokument, bland annat förordning (2015:407) om lokalt ledd utveckling, lag (2015:266) om lokala aktionsgrupper och EU:s förordningstexter för var och en av fonderna samt för landsbygdsutveckling.

Utöver målen finns också följande tre så kallade mervärden som förväntas uppnås via leadermetoden:

- förstärkt lokalt socialt kapital
- utvecklat lokalt styre (flernivåstyre)
- bättre projektresultat.

Definitionen av de tre mervärdena är inte entydig. Följande beskrivningar grundar sig på Jordbruksverkets beskrivning (hämtad från uppdragsbeskrivningen i utvärderingsuppdraget)⁹.

Lokalt socialt kapital handlar om den lokala sociala organiseringen genom nätverk, normer och social tillit. Ett starkt lokalt socialt kapital kan anses underlätta samordning och samarbete. Inom Leader handlar socialt kapital om sociala processer, kapacitet och relationer mellan de deltagande aktörerna.

En väl utvecklad leadermetod kan stärka relationen mellan aktörerna som ansvarar för och deltar i genomförandet av Leader i de olika områdena, leda till välutvecklade och hållbara partnerskap, delade normer och värderingar samt ett utvecklat samarbete.

Förbättrat flernivåstyre handlar om samspelet mellan de aktörer som aktiveras i genomförandet. Det handlar om utvecklingen av samspelet, horisontellt och vertikalt, mellan offentliga och icke-offentliga aktörer. Det kan handla om utvecklade relationer och samverkan mellan den förvaltande myndigheten, LAG och de nationella landsbygdsnätverken som stärker möjligheterna för att ge parterna från de olika sektorerna mer lika villkor. Det kan också handla om delad kunskap mellan olika myndigheter som deltar i genomförandet eller mellan LAG från olika delar av landet.

Bättre projektresultat handlar om en mer vardaglig tolkning av mervärdesbegreppet. Genom leadermetodens arbetsätt integreras olika typer av insatser, vilket antas bättre svara upp mot lokala landsbygders behov. Underifrån-perspektivet antas bidra till att fler arbetstillfällen som är anpassade för lokala behov skapas, och genom innovationsprincipen stärks områdets förutsättningar för lokal ekonomisk utveckling.

1.5 Leaders genomförande bygger på samverkan mellan olika aktörer

Genomförandet av Leader sker som nämndes inledningsvis genom flera olika aktörer. I Sverige valde man under programperioden att finansiera Leader genom flera program och fonder. Förutom landsbygdsprogrammet har det även finansierats genom havs- och fiskeriprogrammet samt tvåfondsprogrammet

⁹ Jordbruksverket ref. nr. 3.2.17-03791/2021

regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling. Detta betyder att totalt fyra olika fonder har finansierat arbetet: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF) samt havs- och fiskerifonden (EHFF).¹⁰ Trots flera program och flera fonder har Jordbruksverket varit ensam förvaltningsmyndighet, vilket är ovanligt sett ur ett europeiskt perspektiv.¹¹

Jordbruksverket har som förvaltningsmyndighet det övergripande ansvaret för genomförandet av Leader i Sverige. Det innebär att Jordbruksverket ansvarar för att utforma regelverk för hur resurserna används, stödja framtagandet och godkännandet av lokala strategier, betala ut medel samt följa upp och utvärdera insatserna.

Varje leaderområde består av en förening, en lokal aktionsgrupp (LAG), som har viktiga uppgifter i genomförandet. LAG ska vara sammansatt av offentliga, privata och ideella parter inom respektive leaderområde och ansvarar för att ta fram områdets lokala utvecklingsstrategi. LAG fungerar även som en styrelse för leaderinsatserna inom området. Den viktigaste uppgiften är att bedöma vilka av de projekt som har sökt stöd som bäst leder till utvecklingsstrategins målluppfyllelse och som därmed bör prioriteras. Här ska noteras att det är Jordbruksverket som fattar det formella beslutet om stöd. LAG ska i genomförandet av Leader också svara för information och vägledning till målgrupper och de som söker stöd. Varje LAG har till sin hjälp ett leaderkontor som leds av en verksamhetsledare.

Flera andra myndigheter har också roller i genomförandet. Regionerna har det statliga regionala utvecklingsansvaret i vilket också landsbygdens utveckling ingår. Regionerna ansvarar också för hanteringen av olika typer av offentliga utvecklingsmedel. Kommunerna har viktiga roller och ansvar inom de flesta av de sakområden som Leader finansierar.

Utöver de resurser som kommer från de respektive fonderna ska insatserna inom Leader medfinansieras. Utöver offentlig medfinansiering, som till exempel kan komma från kommunerna, ska projekten medfinansieras av de projektansvariga organisationerna. Det kan till exempel ske genom de arbetsinsatser som de själva bidrar med.

Slutligen har övervakningskommittéerna för de olika EU-finansierade programmen en viktig roll i den övergripande uppföljningen av Leader. Eftersom Leader under 2014–2020 har genomförts genom olika fonder har övervakningen av Leader även varit uppdelad på olika övervakningskommittéer:

¹⁰ Den här utvärderingen är dock avgränsad till Leader inom landsbygdsprogrammet utom i vissa avseenden då även projekt från tvåfondsprogrammet (ERUF och ESF) ingår i utvärderingen.

¹¹ Flera länder valde i den aktuella programperioden att genomföra Leader genom flera fonder, förutom Sverige till exempel Danmark och Tyskland. Andra länder valde att genomföra insatsen med resurser från endast en fond, till exempel Finland och Nederländerna. Bara Sverige hade en modell med en förvaltningsmyndighet för flera fonder. Från och med den nya programperioden (2023) genomförs Leader i Sverige med resurser enbart från EJFLU.

en för det fondgemensamma social- och regionalfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling, en för havs- och fiskeriprogrammet samt en för landsbygdsprogrammet. För alla program utom det gemensamma social- och regionalfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling har övervakningskommittéerna, utöver att granska genomförandet av Leader, även i uppgift att följa upp programmets genomförande och fatta beslut om eventuella programändringar eller budgetförändringar. I övervakningskommittéerna finns representanter för regeringen, EU-kommissionen, berörda myndigheter och sektorsintressen. Jordbruksverket är sekretariat för samtliga övervakningskommittéer.

1.6 Exempel på lokala strategier

I syfte att konkretisera vad Leader är ger vi här två kortfattade beskrivningar av två leaderområdets lokala strategier för programperioden 2014–2020.

1.6.1 Leaderområdet Leader sjö, skog och fjäll

Leaderområdet Leader sjö, skog och fjäll omfattar en stor del av Jämtlands län, med undantag för de östliga kommunerna. Leaderområdet har den övergripande visionen: *Nytänkande i fjällnära framtidsbygd för samhörighet och hållbar tillväxt*. Visionen ska genomsyra den strategi som tagits fram och som ska användas för att styra LAG:s prioriteringar av ansökningar, men även partnerskap, kommunikation och fonsdsamordning.

Aktörer från samtliga samhällssektorer har bidragit till framtagandet av strategin. Den baseras på partnerskapets och lokalbefolkningens beskrivningar av områdets utvecklingsbehov. Utifrån de identifierade behoven har sex övergripande mål formulerats, till exempel föredömlig delaktighet för alla i samhället och ökad innovation och drivkraft i området. För att nå målen har leaderområdet identifierat fem insatsområden, exempelvis passionerat entreprenörskap i samverkan och levande lokalsamhällen för alla. Därtill finns horisontella mål som i området inkluderar samtliga tre hållbarhetsdimensioner, det vill säga social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Tillsammans täcker målen och insatsområdena mycket av det som vanligtvis ryms inom konceptet landsbygdsutveckling, men det finns en viss inriktning mot social inkludering.

I strategin framgår även hur LAG och leaderkontoret ska arbeta. Man har under perioden 2014–2020 exempelvis arbetat med alla fonder utom havs- och fiskerifonden. Det specificeras i strategin även att kontoret ska hjälpa projekten i stora delar av processen – i allt från mer administrativa frågor, såsom att ta fram en ansökan, till att ge stöd under projektgenomförandet. I strategin ingår även en kommunikationsplan.¹²

12 <https://www.sjoskogfjall.se/wp-content/uploads/2020/11/A4-STRATEGI-ver-4-gallande.pdf>

1.6.2 Leaderområdet Folkungaland

Leaderområdet Folkungaland omfattar de flesta av kommunerna i Östergötlands län (utom Söderköpings, Valdemarsviks och delar av Norrköpings kommun) samt Tranås kommun i Jönköpings län.

Leaderområdet uttrycker följande i sin vision: *Folkungaland vill stödja projekt-idéer som skapar förutsättningar för "det goda livet" på landet och göra det tillgängligt för alla.* Leaderområdet arbetar mot denna vision genom att bevilja projekt vars syfte är i linje med något/några av områdets fem mål och/eller dess fem insatsområden. Målen och insatsområdena täcker, liksom i Leader sjö, skog och fjäll, mycket av det som kopplas till landsbygdsutveckling. Några exempel på mål är att förbättra fysiska och digitala kommunikationer samt stärka företagande och skapa förutsättningar för fler arbetstillfällen på landsbygden. Projekt som arbetar med horisontella principer (i Folkungaland definierat som jämställdhet, ungdomsinflytande, samverkan, hållbar utveckling och mångfald) ges särskild prioritet.

Strategin inklusive dess urvalskriterier togs fram av en bred grupp aktörer, bland annat kommunernas landsbygdshandläggare, privatpersoner och lokala företag. Processen bestod av 14 öppna möten, en hemsida där intresserade kunde lämna åsikter samt framtagandet av en omvärldsanalys och en SWOT-analys.

Utöver att vara ett underlag för prioritering av projekt utgör strategin ett styrdokument för LAG:s arbete. I strategin står exempelvis att Folkungaland arbetar med alla fyra EU-fonder och att kontoret stöttar projekten i allt från administrativa sysslor till att genomföra projektet. Strategin innehåller även en kommunikationsplan som beskriver hur Folkungaland ska nå ut till olika målgrupper.¹³

13 <https://www.leaderfolkungaland.se/files/files/Folkungaland%20LDS%202014-2020.pdf>

2 Underlag och metoder utvärderingen

Utvärderingen vilar på flera typer av data som har analyserats med olika metoder. I detta kapitel beskriver vi metoder och data i en översiktlig form. För vissa delar av utvärderingen hänvisar vi till en mer detaljerad redogörelse för metoderna som återfinns i [bilaga 2](#).

2.1 Analys av Jordbruksverkets projektdatabas och annat statistiskt material

En första utgångspunkt för utvärderingen har varit den databas som Jordbruksverket har över samtliga projekt finansierade inom ramen för Leader. Databasen har använts för att beskriva och med deskriptiv statistik analysera projektportföljens sammansättning, det vill säga hur den samlade sammansättningen av finansierade projekt i leaderområdena ser ut. Den har även använts för att beskriva och analysera projektens kopplingar till Leaders övergripande mål. Slutligen har databasen utgjort en urvalsgrund för att välja ut projekt för flera av de andra metoderna.

2.2 Dokumentstudier

Utvärderingen grundar sig också på en rad andra dokument. En första sådan är de officiella dokumenten för styrningen av Leader, i EU och i Sverige. Det inkluderar direktiv, förordningar och lagtexter. Det handlar även om det gemensamma programmet för lokalt ledd utveckling inom regional- och socialfonden, om de skrivningar som finns inom ramen för övriga berörda program (landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet). Därtill ingår övrig officiell kommunikation om Leader från Jordbruksverket samt andra myndigheter.

Det är också centralt att ta vara på de utvärderingsinsatser av Leader som redan genomförts. Vi har därför tagit del dels av utvärderingar av tidigare programperioder, dels av andra utvärderingar såsom Holmquist och Johansson (2021, 2022). Utformningen av det analytiska ramverket i [avsnitt 3.1](#) baseras i stor utsträckning på dessa utvärderingar. Vi har även tagit del av ett antal utvärderingar genomförda inom respektive leaderområde.

Vi har också översiktligt gått igenom strategierna för samtliga leaderområden som antingen ingått i fallstudierna eller vars verksamhetsledare vi intervjuat. Syftet har varit att få en uppfattning om vilka aktörer som deltagit i framtagandet av strategin, strategins inriktning, områdets mål och insatser samt hur leaderkontoren har stöttat projekten.

2.3 Enkäter

Vi har skickat ut två webbenkäter, en till samtliga verksamhetsledare och LAG-ordförande samt en till projektansvariga för samtliga projekt som ingår i utvärderingen. Enkäterna kompletterar analyserna av måluppfyllelse, resultat, möjliga effekter och genomförandets ändamålsenlighet. Utformningen av enkäterna har diskuterats med både Jordbruksverket och föreningen LUS (Lokal Utveckling Sverige). De två enkäterna innehåller frågor både av sluten och öppen karaktär.

Enkäten till verksamhetsledarna och LAG-ordförandena låg ute mellan den 2 mars 2023 och den 29 mars 2023. Enkäten till projektansvariga stängdes samma dag, men öppnade en dag senare. Tre påminnelser skickades ut under perioden för respektive enkät. Enkäten till verksamhetsledarna och LAG-ordförandena skickades ut till 96 respondenter, varav 94 nådde fram till mottagaren. Av dessa öppnade 75 personer enkäten och 67 tog sig igenom hela enkäten (svarsfrekvensen var ca 80 procent alternativt ca 71 procent). Av de 1 219 respondenter som enkäten till projektansvariga skickades ut till nådde 1 058 fram till mottagaren. Det var 602 projektansvariga som startade enkäten, och 564 tog sig igenom hela enkäten (svarsfrekvensen var ca 57 procent alternativt ca 53 procent).

Vi bedömer att svarsfrekvenserna är relativt höga i sammanhangen, i synnerhet för enkäten till verksamhetsledarna och LAG-ordförandena. I analysen av de grupper som inte har svarat framträder ingen uppenbar systematik (till exempel i geografisk tillhörighet eller typ av stödmottagare).

2.4 Semistrukturerade intervjuer med Jordbruksverket och Regeringskansliet

Vi har genomfört fem semistrukturerade intervjuer med företrädare för myndigheter i genomförandeorganisationen. Fyra intervjuer har genomförts med personer i olika funktioner vid Jordbruksverket som arbetat med Leader på en mer övergripande nivå och med mer konkreta frågor. Vi har även genomfört en intervju med en person på Regeringskansliet som arbetat med Leader på en mer övergripande nivå. Urvalet av individer att intervjua har gjorts i samråd med uppdragsgivaren.

Intervjuerna med företrädare för myndigheter i genomförandeorganisationen har främst berört genomförandets ändamålsenlighet, samverkan med andra aktörer och lärdomar. Att intervjuerna är semistrukturerade innebär att en intervjuguide har tagits fram, men att intervjuaren har anpassat intervjun baserat på det som kommer fram i samtalet och exempelvis ställt följdfrågor och fördjupat konversationen i särskilda frågor. Intervjuerna har genomförts via Teams.

2.5 Semistrukturerade intervjuer med verksamhetsledare

Semistrukturerade intervjuer har även genomförts med verksamhetsledarna i tio leaderområden. LAG-ordföranden för respektive område gavs också möjlighet att delta vid dessa intervjuer. Urvalet av leaderområden för dessa intervjuer har gjorts med syftet att nå en variation i geografiskt läge, geografisk storlek, närhet till storstadsområde och total summa beviljat stöd. Jordbruksverket och LUS har getts möjlighet att lämna synpunkter på urvalet. Se [bilaga 1](#) för en lista över intervjuade leaderområden.

Därtill har det genomförts en inledande orienterande intervju med en verksamhetsledare, i syfte att få bättre förståelse för hur LAG:s och projektens genomförandeprocesser kan se ut. Denna har sedan använts som stöd för att utforma intervjuguider och enkäter.

Intervjuerna med verksamhetsledarna har berört genomförandets ändamåls-enlighet, samverkan med aktörer inom och utanför leaderområdet, upplevda resultat och måluppfyllelse samt lärdomar för framtiden. Även dessa intervjuer har varit semistrukturerade och genomförts via Teams.

2.6 Fallstudier i ett urval leaderområden

En del av utvärderingen handlar specifikt om de så kallade mervärdena: ökat socialt kapital, förbättrat flernivåstyre och resultat som inte hade kunnat uppnås genom någon annan metod än Leader. Mervärden är särskilda typer av resultat/måluppfyllelse som skapas genom de principer som lokalt ledd utveckling genom Leader tillämpar. Det saknas tydliga definitioner av de tre mervärdena, både av hur de ska tolkas och hur de kan mätas. Vi har utgått från den definition som Jordbruksverket gav inför denna utvärdering samt en guide för utvärdering av mervärden publicerad av EU:s Evaluation Helpdesk for Rural Development.

Utvärderingen av mervärdena baseras främst på särskilda fallstudier i åtta leaderområden där vi genomfört gruppintervjuer. Även urvalet av leaderområden för fallstudierna har gjorts med syftet att skapa variation när det gäller geografiskt läge i Sverige, geografisk storlek, närhet till större städer och summa beviljat stöd. Uppdragsgivaren och LUS har båda getts möjlighet att lämna synpunkter på urvalet. Se [bilaga 1](#) för en lista över intervjuade leaderområden.

Inför fallstudierna bad vi respektive verksamhetsledare att bjuda in LAG-ordföranden och någon/några representanter från regioner samt kommuner. Verksamhetsledaren uppmanades även att bjuda in övriga aktörer som kunde bidra. Till exempel deltog i några av fallstudierna representanter för länsstyrelsen, aktörer från ideell eller privat sektor och fler medlemmar i LAG. Syftet är att få inblick i hur aktörer som inte sitter i LAG bedömer Leader.

Leaderområdena gavs möjlighet att välja om de föredrog att vi genomförde gruppintervjun på plats på deras leaderkontor eller över Teams. Två valde att ha intervjun på plats, övriga valde att genomföra den via Teams.

Syftet med fallstudierna var att skapa möjlighet för mer dynamiska samtal om genomförandets bidrag till de tre mervärdena, jämfört med vad som är möjligt vid enbart intervjuer med en part i taget eller enkäter. Gruppintervjuerna utgick från några få öppna frågeställningar som stimulerade till omfattande diskussioner om genomförandets faktiska mervärdesskapande ur de olika aktörernas perspektiv.

2.7 Metodologiska reflektioner

Som i alla utvärderingar där man i hög grad är hänvisad till material som kommer från de som varit insatsens målgrupp eller som ansvarat för insatsens genomförande, krävs en försiktighet vid tolkningen av materialet. Detta inkluderar intervjuerna med verksamhetsledarna, enkäterna (främst den till verksamhetsledarna) och gruppintervjuerna i fallstudierna.

Samma utmaning har funnits även vid tidigare utvärderingar av Leader. Vi har valt att hantera den genom att låta våra tolkningar och vår analys genomsyras av medvetenheten om den risk för bias (subjektiv värdering) som finns.

3 Måluppfyllelse, resultat och möjliga effekter

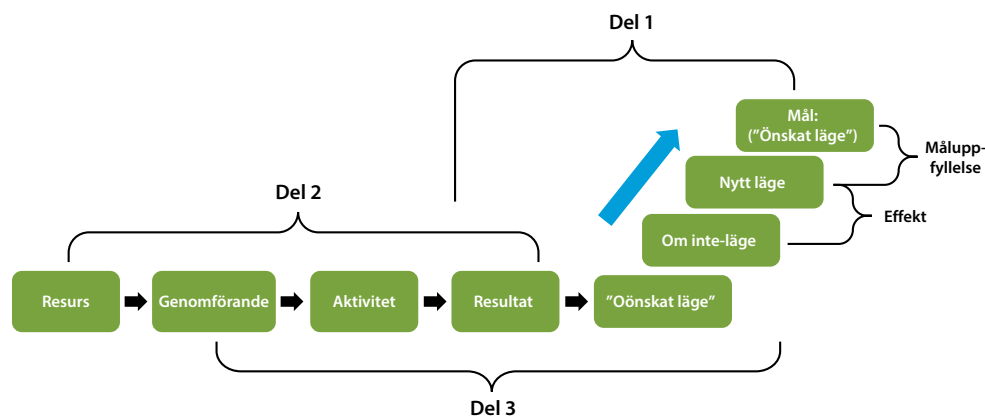
I detta kapitel analyserar vi måluppfyllelse, resultat och möjliga effekter av Leader. Analysen vilar på flera olika metoder. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur vi har definierat de olika begreppen måluppfyllelse, resultat och effekt och hur detta har format utvärderingens design.

3.1 Analytiskt ramverk

Vår utvärdering utgår från ett ramverk som WSP:s konsulter utvecklat genom ett flertal utvärderingar av program eller större ramprojekt. Ramverket för utvärderingen (utvärderingsdesignen) är kopplat till en förenklad teoretisk insatslogik, alltså en logik för hur insatserna ska kunna leda till önskade effekter. Både insatslogiken och utvärderingsdesignen presenteras i [figur 2](#). Del 1, 2 och 3 i figuren syftar på de tre delarna i utvärderingsuppdraget:

- del 1) utvärdering av måluppfyllelse, resultat och möjliga effekter
- del 2) utvärdering av genomförandets ändamålsenlighet
- del 3) utvärdering av mervärden.

I nedre delen av figuren ges också definitioner av de mest centrala begreppen i detta ramverk.



BEGREPPSFÖRKLARINGAR

Resurs:	De medel, den kompetens etcetera som anslås inom ramen för Leader
Genomförande:	Organisation och processer för ansökningar, beredning, prioritering, beslut, information, utbetalning med mera hos ansvariga aktörer
Aktiviteter	Projekt som genomförs med finansiering från Leader
Resultat:	Det som projekten konkret resulterar i, på kortare eller längre sikt
Oönskat läge:	Det läge som motiverade insatsen
Mål (önskat läge):	Det läge man önskar uppnå efter insatsen
Om inte-läge:	Det läge man skulle ha nått/befunnit sig i utan insatsen
Måluppfyllelse:	Det läge man faktiskt har nått i förhållande till målet (önskade läget)
Effekt:	Det uppnådda läget i förhållande till om inte-läget
Mervärden:	I detta fall: särskilda värden knutna till genomförande, resultat och effekter

Figur 2. Övergripande insatslogik och utvärderingsdesign (inklusive förklaring av centrala begrepp).

Ramverket utgår från att det finns ett utgångsläge, som vi kallar "oönskat läge". Detta oönskade läge är det som motiverar själva insatsen. I fallet Leader skulle man kunna beskriva det oönskade läget som en otillfredsställande utveckling på landsbygden. I detta skulle också kunna ingå att det finns möjligheter som inte tas tillvara.

Det oönskade läget motiverar en insats, i form av att man sätter till "resursen" Leader. Leader består både av den ekonomiska resursen och av olika aktörers kompetens och engagemang i insatsen. Utifrån det oönskade läget formuleras ett mål. Oftast formuleras målen i termer av den förändring man önskar se i det oönskade läget, till exempel genom att man vill uppnå ett visst "önskat läge". I vår utvärdering handlar den delen som kallas utvärdering av måluppfyllelse om hur långt i riktning mot det önskade läget man faktiskt har kommit, vid det tillfälle då utvärderingen genomförs eller när insatsen anses avslutad eller redo för att utvärderas. Måluppfyllelsen kan definieras som skillnaden mellan det faktiskt uppnådda nya läget och det i målen önskade läget. Det är viktigt att påpeka att förflyttningen mot det önskade läget *kan ha* orsakats av insatsen, men den kan också ha påverkats av en rad andra faktorer.

Detta är det som skiljer begreppen måluppfyllelse och effekt åt. Effekten är den förändring i det oönskade läget som *går att knyta just till den genomförda insatsen*. Effekten definieras som skillnaden mellan det nya uppnådda läget och det kontrafaktiska läget (om inte-läget), det vill säga det läge som skulle ha varit om insatsen inte hade genomförts. I praktiken är det svårigheten att avgöra det kontrafaktiska läget (om inte-läget) som gör det svårt att utvärdera effekter av den här typen av insatser. När det gäller mer avgränsade insatser använder man ofta olika typer av kontrollgrupper eller experiment för att komma fram till det kontrafaktiska läget. Inom regionala utvecklingsinsatser som har breda målgrupper och har fokuserat på i princip hela landet är detta inte möjligt.

För att ändå kunna diskutera vilka effekter som Leader kan ha skapat brukar man använda sig av vad som beskrivs som teoridrivna utvärderingar. Det handlar, förenklat uttryckt, om att man resonerar om sannolikheten för en påverkan genom de olika leden i insatsens uppbyggnad och genomförande – vilket illustreras i [figur 2](#). De frågor man ställer sig är till exempel "Kan de avsatta resurserna skapa de nödvändiga resultaten för att verkligen påverka det oönskade läge man vill förändra?" och "Har insatsen genomförts på ett sätt som gör att man kan få tillräckliga resultat?". För att föra den diskussionen behöver man både information om hur måluppfyllelsen har utvecklats och om projektens genomförande och resultat. Man behöver också information om projektens resurser och hur dessa har fördelats mellan exempelvis projekt med olika inriktning och möjligheter att skapa olika typer av resultat.

En särskild utmaning med Leader är att det saknas tydliga mål, på en övergripande nivå, att mäta måluppfyllelsen mot. Utöver det mer allmänna målet att främja lokal utveckling på landsbygden och de mål som finns inbyggda i de så kallade mervärdena, bygger leadermetoden på att målen formuleras lokalt.

Detta har gjort att vi har varit tvungna att själva rekonstruera ett antal övergripande mål.

I uppdraget ingår att utvärdera Leaders mervärden. I riktlinjerna för utvärderingen betonas att mervärdena som utvärderas ska ses som en integrerad del i Leader och därmed i utvärderingen. Enligt leaderprinciperna ska landsbygdsutvecklingen genom leadermetoden skapa tre typer av mervärden: förbättrat socialt kapital, förbättrat flernivåstyre och bättre resultat av landsbygdsprogrammet. I vår utvärderingsdesign betyder detta både att vi söker besvara frågan om huruvida genomförandet har skett på ett sätt som främjat ett ökat socialt kapital och ett förbättrat flernivåstyre samt frågan om huruvida Leader har skapat bättre och andra typer av resultat (från landsbygdsprogrammet) än om leadermetoden inte hade använts.

3.2 Måluppfyllelse

Målet med Leader är att främja lokal utveckling på landsbygden. Dock saknas tydligt definierade och gemensamma mål för Leader. Därför har vi med utgångspunkt i Holmquist & Johanssons tidigare rapporter (2021 och 2022) valt ut sex övergripande målvariabler med ett antal preciserade indikatorer som får representera en rekonstruktion av Leaders mål på den övergripande nivån. Framtagandet av dessa sex målvariabler har sin grund i en analys av leadermetodens övergripande mål, de sju principerna och i en samlad analys av målen i de olika lokala strategierna (se vidare i Holmquist & Johansson 2021, 2022). Målvariablerna, indikatorerna och hur dessa har definierats av oss framgår av [tabell 1](#) nedan.

Vi är medvetna om att det fortsatt saknas måttsatta mål (det vill säga värden som visar hur mycket enskilda målvariabler förväntas förändras). Tolkningen av en eventuell förändring blir därmed främst kvalitativt resonerande. Vi är även medvetna om att de mål som finns uttryckta i de lokala strategierna inte alltid ryms inom dessa valda målvariabler. Diskussionen om måluppfyllelse återkommer också i relation till de mervärden som Leader kan anses bidra till.

Tabell 1. Målvariabler och indikatorer för att mäta målluppfyllelsen i leaderområdena.
FEK = Företagens ekonomi (SCB), RAMS = Registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (SCB).

Målvariabel	Indikatorer
Befolkning	Totalbefolkning (folkbokförd)
Företagande/Näringsliv (exklusive besöksnäring och kommersiell service)	Omsättning från FEK, finansiella och offentliga sektorer-na samt hushållens ickevinstdrivande organisationer in-går ej. Exklusive målvariabel 3 och 5.
	Antal arbetsställen från FEK, i finansiella och offentliga sektorerna samt hushållens ickevinstdrivande organisat-ioner ingår ej. Exklusive målvariabel 3, 5 och 6.
	Antal sysselsatta* från RAMS finansiella och offentliga sektorerna samt hushållens ickevinstdrivande organisat-ioner ingår ej. Exklusive målvariabel 3, 5 och 6.
Besöksnäring (transport, hotell, restaurang och besöksmål)	Antal arbetsställen från RAMS i definierade näringar (SNI-koder inom 49, 50, 51, 55, 56, 91, 93)
	Antal sysselsatta* från RAMS i definierade näringar (SNI-koder inom 49, 50, 51, 55, 56, 91, 93)
	Omsättning från FEK i definierade näringar (SNI-koder inom 49, 50, 51, 55, 56, 91, 93)
Arbetsmarknad	Ej förvärvsarbetande 16+ år från RAMS
	Förvärvsarbetande dagbefolkning* från RAMS
	Förvärvsarbetande nattbefolkning från RAMS
Kommersiell service	Antal arbetsställen i definierade näringar från RAMS (SNI-koder inom 47; detalj-, butiks- och torghandel)
	Antal sysselsatta* i definierade näringar från RAMS (SNI-koder inom 47; detalj-, butiks- och torghandel)
	Omsättning i definierade näringar från FEK (SNI-koder inom 47; detalj-, butiks- och torghandel)
Offentlig service	Antal arbetsställen i definierade näringar (SNI-koder inom 49, 53, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 93)
	Antal sysselsatta* i definierade näringar (SNI-koder inom 49, 53, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 93)

Vår analys av målluppfyllelsen i leaderområdena bygger på data från SCB så som angivits i [tabell 1](#) ovan. Analysen bygger på data från åren 2013, 2018 och 2020. År 2013 kan här sägas representera startåret för leaderområdenas insatser, medan år 2020 är det senaste året där data finns tillgängligt för samtliga indikatorer.

Leaderområdena har i denna analys definierats som de kommuner som ingår i leaderområdet, med undantag för tätorter med mer än 20 000 invånare.¹⁴ De landsbygdsområden som inte är leaderområden återfinns framför allt i storstadsnära landsbygder, som till exempel i kommunerna Vallentuna, Ekerö eller Botkyrka. Det handlar då om att en mindre del av dessa kommuners totala befolkning återfinns utanför tätorter med fler än 20 000 invånare. Utöver dessa finns också kommuner i de leaderområden som inte har prioriterats av Jordbruksverket (och därmed inte har fått stöd genom Leader) och som mer generellt liknar de prioriterade områdena. Detta begränsar förstås värdet av jämförelsen mellan utvecklingen i leaderområdena och "övrig landsbygd".

¹⁴ Här ska noteras att det för insatser finansierade genom regionalfonden är möjligt att även inkludera större tätorter, men dessa utgör en liten del av den totala insatsen.

Övrig landsbygd representerar dessutom mindre än en tiondel av den befolkning som finns i leaderområdena.

3.2.1 Leaderområdenas utveckling

Hur har då leaderområdena utvecklats under programperioden, med fokus på de målvariabler och indikatorer som redovisats ovan (se [tabell 1](#))? I det här avsnittet ser vi till utvecklingen under programperioden, genom att utgå från data för 2013 och 2020. I något fall använder vi också data för 2018 för att kunna diskutera eventuella effekter av pandemin.

Vi jämför dels med det vi beskriver som övrig landsbygd (dvs. landsbygder som inte innefattas i Leader) men också med utvecklingen i hela Sverige, där det är möjligt. Utvecklingen i leaderområdena i sin helhet sammanfattas i [tabell 2](#) nedan.

Befolkningen i leaderområdena har ökat mer än i övrig landsbygd – men mindre än i Sverige totalt

Perioden 2013–2020 ökade befolkningen med cirka 2 procent i leaderområdena. I absoluta tal innebar det en ökning med cirka 70 000 personer. Jämför vi med övriga landsbygden går det att konstatera att befolkningen minskade där under samma period, från 313 000 till 282 000 invånare. Det motsvarade en minskning på hela 10 procent.

Jämfört med Sverige i sin helhet var ökningen i leaderområdena dock betydligt mer begränsad. I Sverige ökade folkmängden med hela 7,6 procent under perioden.

Även företagandet har utvecklats positivt

Utvecklingen var positiv i leaderområdena för alla tre indikatorer inom området företagande/näringsliv under perioden 2013–2020. Störst ökning syns i företagets omsättning, som ökade med 28,4 procent. Även antalet sysselsatta och antalet arbetsställen ökade under perioden, med 3,2 procent respektive 3,1 procent.

Jämfört med övriga landsbygden är utvecklingen i leaderområdena påtagligt mer positiv. I övriga landsbygden ökade omsättningen med 9,4 procent, medan såväl antalet sysselsatta som antalet arbetsställen istället minskade.

För att värdera omsättningsökningen kan nämnas att den allmänna prisökningstakten i Sverige var 8,5 procent under samma period och att BNP ökade med 16,5 procent. Det förefaller därmed vara så att omsättningsökningen för företagen inom leaderområdena var stor relativt sett. Dock ökade sysselsättningen i privat sektor med cirka 9 procent i Sverige som helhet under samma period.

Besöksnäringen har påverkats negativt av pandemin

Utvecklingen av företag med koppling till besöksnäringen var negativ för hela perioden 2013–2020. Här minskade såväl omsättning som sysselsättning och antalet arbetsställen i leaderområdena. Omsättningen minskade med 22,5 procent, antalet sysselsatta minskade med knappt 12 procent och antalet arbetsställen var nära oförändrat (det minskade med 24 arbetsställen eller knappt 2 procent).

Arbetsmarknaden var stabil men sämre än i landet som helhet

Utvecklingen av antalet sysselsatta i leaderområdena (bland de som är bosatta i leaderområdena) var i princip oförändrad under perioden. Antalet förvärvsarbetande ökade med cirka 16 800 personer, vilket motsvarar mindre än 1 procent ökning. Detta var dock en klart bättre utveckling än den i övriga landsbygden, där sysselsättningen minskade med drygt 12 procent. Jämför vi med landet i sin helhet, där sysselsättningen ökade med nästan 5 procent under perioden, är utvecklingen i leaderområdena klart sämre.

Även sett till utvecklingen i dagbefolkningen, det vill säga antalet som har sin arbetsplats belägen i leaderområdena, är utvecklingen i princip oförändrad över perioden.

Den kommersiella servicen har fortsatt rationaliserats och koncentrerats

Utvecklingen av den kommersiella servicen mäter vi genom utvecklingen av omsättning, antalet sysselsatta och antalet arbetsställen inom privata serviceföretag (se [tabell 1](#)). Den kommersiella servicens utvecklingen var i huvudsak negativ under perioden. Visserligen ökade omsättningen totalt sett med drygt 26 miljoner kronor eller 17 procent, men antalet arbetsställen minskade samtidigt med cirka 3 000 och antalet sysselsatta med cirka 1 900 personer.

Den observerade omsättningsökningen var avsevärt mindre än för företagen inom leaderområdena generellt. Att minskningen av antalet arbetsställen var större än minskningen i sysselsättningen tyder på att utvecklingen präglas av en rationalisering och koncentration, något som eventuellt kan tänkas ha påverkat den mer glesa landsbygden i högre grad.

Den offentliga servicen uppvisar en relativt stabil utveckling

Utvecklingen av den offentliga servicen var relativt stabil under perioden. Här ökade antalet arbetsställen med cirka 5 procent och sysselsättningen med cirka 1 procent. Detta är en avsevärt bättre utveckling än den i övrig landsbygd utanför leaderområdena, där både antalet arbetsställen och sysselsatta minskade.

Samlad utveckling av målvariablerna i leaderområdena

I [tabell 2](#) redovisas förändringen i samtliga indikatorer mellan 2013 och 2020 för leaderområdena och för övrig landsbygd.

Tabell 2. Utveckling av målvariabler 2013–2020 i landsbygd inkluderat i Leader respektive övrig landsbygd.

Målvariabel	Indikator	Leaderområdena: index basår 2013 (absoluta tal)	Övrig landsbygd: index basår 2013 (absoluta tal)
Befolkning	Antal invånare	101,6 (+70 273)	90,2 (–30 731)
Företagande/ Näringsliv	Omsättning (miljoner kronor)	128,4 (+472 461 mkr)	109,4 (+10 669 mkr)
	Antal sysselsatta	103,2 (+23 985)	92,3 (–4 062)
	Antal arbetsställen	103,1 (+12 139)	94,9 (–1 179)
Besöksnäring	Omsättning (miljoner kronor)	77,5 (–13 148 mkr)	89,2 (–304 mkr)
	Antal sysselsatta	88,2 (–6 042)	87,8 (–447)
	Antal arbetsställen	99,8 (–24)	91,6 (–76)
Arbetsmarknad	Antal förvärvsarbetande	100,8 (+16 815)	87,7 (–18 331)
	Antal ej förvärvsarbetande	100,1 (+1 958)	93,0 (–7 241)
	Antal förvärvsarbetande dagbefolkning	100,1 (+2 431)	92,2 (–8 584)
Kommersiell service	Omsättning (miljoner kronor)	117,6 (+36 246 mkr)	106,0 (+836 mkr)
	Antal arbetsställen	87 (–3 098)	87,4 (–194)
	Antal sysselsatta	97,9 (–1 890)	87,7 (–703)
Offentlig service	Antal arbetsställen	105,4 (+2 807)	90,3 (–421)
	Antal sysselsatta	101,1 (+5 139)	96,2 (–1 199)

Vi har även låtit göra en analys av om det finns någon samvariation mellan hur mycket stöd som distribuerats via Leader och utvecklingen i de olika leaderområdena.¹⁵ Här är det viktigt att komma ihåg att detta inte är en analys av leaderinsatsernas effekt. Den säger ingenting om huruvida utvecklingen beror på variationen i mängden stöd eller om den beror på något annat.

Genom analysen har vi undersökt om det finns någon samvariation mellan hur mycket stöd som spenderats med ett visst syfte (projektens möjliga påverkan på de olika målvariablerna utifrån vår bedömning) och den faktiska utvecklingen av de mest relaterade målvariablerna i leaderområdena 2013–2020.

Analysen indikerar att det finns positiva och signifikanta samband mellan mängden stöd via Leader som har spenderats på projekt som har haft som syfte att påverka utvecklingen av företagande (näringsliv) och den faktiska utvecklingen av näringslivets omsättning, sysselsättning och antal arbetsställen. Även för besöksnäringen finns ett positivt och signifikant samband mellan utvecklingen av antalet arbetsställen och mängden stöd som har

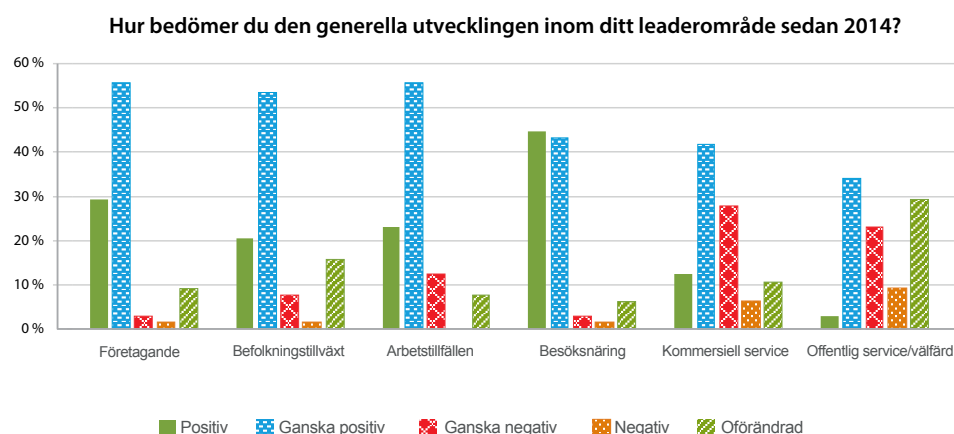
¹⁵ I [bilaga 3](#) anges hur analysen av samvariationen har gjorts.

investerats i projekt som har haft som syfte att påverka utvecklingen av besöksnäringen. För den offentliga servicen finns också ett positivt signifikant samband mellan mängden stöd som syftat till utvecklingen av den offentliga servicen och antalet arbetsställen inom offentlig service. Övriga samband är antingen negativa eller icke-signifikanta¹⁶.

Vår bedömning är att analysen inte ger anledning att göra tolkningen att det finns ett kausalt samband mellan mängden leaderresurser och utvecklingen i leaderområdena generellt. För en fortsatt diskussion om kausalitet och möjliga effekter hänvisar vi till [avsnitt 3.4](#).

3.2.2 Kvalitativ måluppfyllelseanalys

Hur leaderföreningarna själva uppfattar utvecklingen i sina områden försöker vi fånga i några av enkätfrågorna riktade till LAG-ordförandena och verksamhetsledarna. I enkäten ombads respondenterna bedöma den generella utvecklingen i leaderområdet för målvariablerna beskrivna i [avsnitt 3.2.1](#) ovan.



Figur 3. Verksamhetsledarnas och LAG-ordförandenas svar på frågan "Hur bedömer du den generella utvecklingen inom ditt leaderområde sedan 2014?" (N = 64).

Svaren visar att respondenterna generellt upplever att det skett en positiv utveckling av deras landsbygd sedan 2014 (se [figur 3](#)). Det finns dock skillnader mellan utvecklingens olika dimensioner. Respondenterna ser till exempel inte utvecklingen av service (vare sig kommersiell eller offentlig) som lika positiv som för de övriga sakområdena.

Därtill finns stora variationer mellan de olika leaderområdena, vilket också framkommer i intervjuerna med verksamhetsledarna. Även inom leaderområdena finns stora variationer, menar de intervjuade verksamhetsledarna. Enskilda bygder ser ofta en annan utveckling än området i stort – både i positiv och negativ riktning. En del av dessa variationer beror på geografiska

¹⁶ Att ett samband är signifikant betyder att samvariationen mellan två variabler med stor sannolikhet inte kan förklaras av slumpen.

förutsättningar och skillnader i näringsstruktur, historia med mera. Landsbygd med närhet till städer eller större orter har ofta en mer positiv utveckling då närheten ofta innebär en bättre tillgång till arbetstillfällen, service och kommunikationer. Det finns även en skillnad mellan landsbygd i norr respektive söder, där man i norr generellt upplever utvecklingen på landsbygden något mindre positiv, särskilt för målvariablerna befolkningstillväxt och kommersiell samt offentlig service. En del av variationerna mellan landsbygdsområdena kan även bero på människors mer subjektiva upplevelse av bygden. Vissa bygder uppfattas som mer attraktiva på grund av faktorer såsom traditioner, natur med mera.

Slutligen är det också viktigt att ha i åtanke att perioden 2014–2020 har påverkats av många stora omvärldsförändringar som kan ha haft både positiv och negativ betydelse för utvecklingen av landsbygden. Verksamhetsledarna lyfter i intervjuerna bland annat flyktingvågen 2015, covid-19-pandemin och den snabba utvecklingen av distansarbete och e-handel som följde på pandemin.

3.2.3 Samlad analys av måluppfyllelse

Som konstaterats finns inga kvantitativa mål för att mäta utvecklingen av olika målvariabler i leaderområdena under programperioden 2014–2020. Detta gör det svårt att värdera de förändringar vi ser.

Det vi kan konstatera är att utvecklingen i leaderområdena har varit positiv för flera målvariabler och indikatorer. Mest positiv har utvecklingen varit för målvariabler som befolkning och företagande/näringsliv. Det finns dock variationer. En mer negativ utveckling har kunnat ses för målvariablerna besöksnäring och kommersiell service. Utvecklingen i besöksnäringen har framför allt varit negativ under perioden 2018–2020, vilket gör att vi bedömer att utvecklingen i det fallet främst handlar om en effekt av covid-19-pandemin.

Utvecklingen har generellt varit påtagligt bättre i leaderområdena än i övrig landsbygd. Det faktum att den övriga landsbygden är så marginell i jämförelse med de områden som täcks av leaderområden gör dock värdet av den jämförelsen begränsad. Jämför vi med Sverige i sin helhet är utvecklingen i leaderområdena med något undantag sämre, men även detta faktum är svårt att värdera.

Verksamhetsledarna och LAG-ordförandena delar i princip den bild av utvecklingen i deras leaderområden som statistiken återspeglar. En skillnad finns dock när det gäller synen på utvecklingen i besöksnäringen. Verksamhetsledarna och LAG-ordförandena menar att utvecklingen av besöksnäringen har varit positiv medan statistiken indikerar det omvända. Detta kan förklaras av att utvecklingen som fångas i statistikens mätår 2020 så starkt har påverkats av pandemin, medan de svarande verksamhetsledarna och LAG-ordförandena mer ser till helheten både före och efter 2020.

Slutligen noterar vi att det finns en samvariation mellan hur mycket sammanlagda leaderresurser (EU-medel) som investerats i projekten med ett visst syfte och utvecklingen i de målvariabler och indikatorer knutna till detta syfte. Tydligast är detta inom målvariabeln näringslivets utveckling, där det finns ett signifikant positivt samband mellan mängden spenderade leaderresurser med syfte att påverka just näringslivets utveckling och utvecklingen i alla tre indikatorer för att mäta utvecklingen i denna målvariabel.

Sammanfattningsvis betyder detta att det finns en rörelse mot en förbättrad utveckling inom de flesta av de målvariabler som vi menar att Leader bör utvärderas mot. För några målvariabler är rörelsen dock liten. Hur utvecklingen ska värderas är dock oklart. Utvecklingen i leaderområdena är klart mer gynnsam än den i andra landsbygdsområden, men utvecklingen i Sverige i sin helhet är mer gynnsam än den i leaderområdena.

3.3 Resultat

I detta avsnitt undersöker vi vilka resultat som har åstadkommit som en direkt följd av de finansierade projekten inom Leader. Till skillnad från målpåfyllelsen handlar denna analys om vad de finansierade projekten har åstadkommit.

Analysen genomförs i flera steg. Först redogör vi för vilka projekt som insatsen har skapat. Sedan diskuteras vad projekten har handlat om, det vill säga vilka målvariabler projekten *skulle kunna påverka*, alternativt *har haft som syfte att påverka*. Därefter beskrivs de upplevda resultaten utifrån de projektansvarigas bedömning, följt av verksamhetsledarnas syn på projektresultaten. Avsnittet avslutas med en samlad bedömning.

3.3.1 Vilka projekt har skapats inom Leader?

Det underlag vi har fått från Jordbruksverket innehåller data för nästan 1 500 projekt som påbörjades under programperioden (2014–2020) och avslutades senast 2021. I vår utvärdering ingår dock endast projekt som finansierats från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Regionalfonden har inkluderats i samråd med föreningen LUS (Lokal Utveckling Sverige). LUS bedömer att projekt finansierade inom denna fond har en betydande potentiell påverkan på de mest centrala målvariablerna.

Det betyder att vi i utvärderingen har analyserat 1 323 projekt som totalt omfattade nästan 730 miljoner kronor i stöd till Leader under perioden (se [tabell 3](#)). Av detta stöd återbetalades cirka 72 miljoner kronor, vilket innebär att drygt 650 miljoner kronor användes för genomförande av projekt. Detta ger ett genomsnittligt stödbelopp på nära 500 000 kronor per projekt. Medianprojektet fick cirka 527 000 kronor i stöd, vilket antyder att storleksfördelningen var relativt jämn.

Tabell 3. Antal projekt och stödbelopp inom Leader.

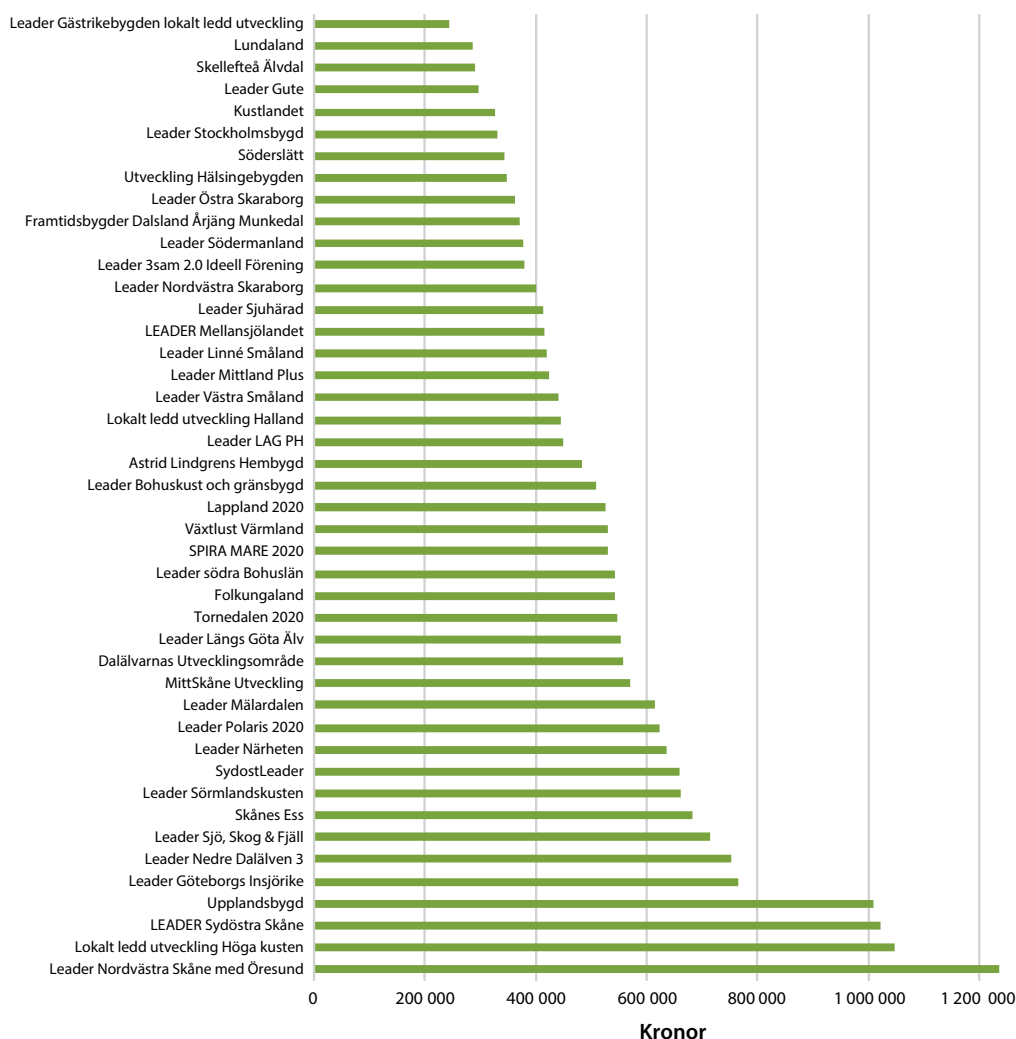
Fond	Antal projekt	Miljoner kronor	Miljoner kronor (med återflöde)	Genomsnitt (kronor)
Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling	1 171	663,3	597,3	510 100
Europeiska regionala utvecklingsfonden	152	65,1	58,8	387 000
Delsumma för fonder som ingår i utvärderingen¹⁷	1 323	728,5	656,1	495 900
Europeiska havs- och fiskerifonden	99	53,7	48,9	493 800
Europeiska socialfonden	62	53,6	49,6	800 700
Summa	1 484	835,8	754,7	508 500

Stödvolymen per leaderområde uppgick under perioden till mellan 4,9 och 28,4 miljoner kronor. I genomsnitt finansierade varje leaderområde omkring 30 projekt. Flest slutförda projekt fanns i området Kustlandet med 59 projekt, och det minsta antalet projekt fanns i Upplandsbygd med 8 projekt.

Fyra leaderområden hade en genomsnittlig stödvolym som översteg 1 miljon kronor. Dessa leaderområden hade också något färre projekt än genomsnittet. Två av de leaderområden som hade de högsta genomsnittliga stödbeloppen finns i Skåne (Leader Nordvästra Skåne och Leader Sydöstra Skåne). I andra änden finns leaderområden som hade en genomsnittsvolym på cirka 250 000 kronor per projekt. Hit hör leaderområdena Lundaland och Leader Gästrikebygden lokalt ledd utveckling.

¹⁷ De två fonderna Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden ingår egentligen inte i utvärderingsuppdraget, men projekt från dessa har inkluderats i delar av analysen av måluppfyllelse och möjliga effekter då de kan bedömas potentiellt ha en påverkan på flera av de valda målvariablerna.

Genomsnittligt stöd per projekt



Figur 4. Genomsnittligt stöd per projekt (kronor) i leaderområdena 2014–2020.

Ideella aktörer stod som projektansvariga för drygt hälften av projekten och de tilldelade medlen, privata aktörer för ungefär en tredjedel och offentliga aktörer för drygt en tiondel. Andelen medel till offentliga aktörer var dock något större än andelen projekt (se [tabell 4](#) nedan).

Tabell 4. Antal beviljade projekt och tilldelade medel inom Leader 2014–2020, efter projektansvarigs organisationstillhörighet.

Projektansvariga	Antal beviljade projekt	Andel projekt	Utbetalt belopp med återflöde (miljoner kronor)	Andel utbetalt belopp
Privat aktör	455	34 %	199,6	30 %
Offentlig aktör	160	12 %	103,9	16 %
Ideell aktör	684	52 %	347,7	53 %
Okänd	24	2 %	4,9	1 %
Summa	1 323	100 %	656,1	100 %

I enkäten tillfrågades de projektansvariga vilka andra aktörer som ingick i projektet utöver den egna organisationen. En tredjedel svarade att ingen annan aktör ingick utöver den egna organisationen. Cirka 40 procent uppgav att det ingick en eller flera privata aktörer, och en lika stor andel svarade att det ingick en eller flera ideella aktörer utöver den egna organisationen. Nära 30 procent svarade att det ingick en eller flera offentliga aktörer.

Vid korstabulering av enkätsvaren framkommer att mellan hälften och två tredjedelar av projekten inkluderade en annan typ av aktör än projektansvarig. Det är vanligt att projekten inkluderade ytterligare en aktör av samma typ (se [tabell 5](#) nedan).

Tabell 5. Inkludering av övriga aktörer antal enkätsvar (andel efter projektansvarig).

Projektansvarig	Antal svar	Andel som även haft någon offentlig aktör med i projektet	Andel som även haft någon privat aktör med i projektet	Andel som även haft någon ideell aktör med i projektet	Andel som även haft någon annan typ av aktör med i projektet
Privat aktör	200	20 %	35 %	27 %	47 %
Offentlig aktör	61	33 %	36 %	30 %	66 %
Ideell aktör	342	30 %	37 %	43 %	67 %
Alla aktörer	603	27 %	36 %	36 %	-

3.3.2 Vad har projekten handlat om?

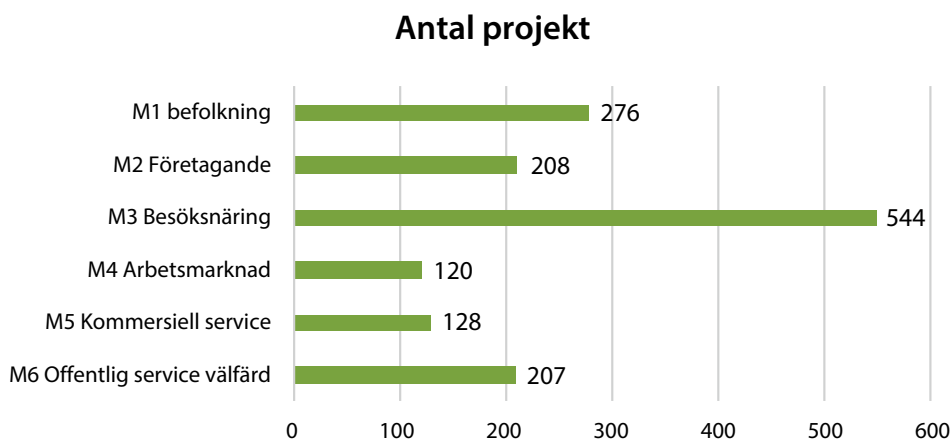
Nästa steg var att undersöka vilka typer av resultat det går att förvänta sig av Leader. För detta har vi genomfört en analys av vilka de finansierade projekten har varit och vilka av de olika målvariablerna som de i första hand kan tänkas påverka.

Analysen bygger på en manuell genomläsning av samtliga 1 323 projektbeskrivningar. Syftet har varit att teoretiskt ”knyta” projekten till en eller flera av de sex olika målvariablerna. Ett projekt kan således anses ha haft möjlighet att påverka såväl befolkningsutveckling som offentlig service (välfärd). I en del fall gick det inte att identifiera någon möjlig koppling. Totalt kunde 1 050 av projekten knytas till minst en målvariabel. En närmare beskrivning av hur kopplingarna gjorts finns i [bilaga 2](#).

Av de 1 050 projekten handlade en tredjedel om insatser som bedöms kunna påverka besöksnäringarnas utveckling. Ungefär 320 av dessa var sådana som anses enbart ha haft som syfte att påverka besöksnäringen, medan övriga även bedöms ha kunnat påverka en eller flera andra målvariabler.

Därnäst kommer målvariabeln befolkning, som nära 280 projekt bedöms kunna påverka positivt. Målvariablerna företagande/näringsliv (exklusive besöksnäring och kommersiell service) och offentlig service (välfärd) hade 200 projekt vardera som bedöms ha syftat till att påverka dessa variabler (se [figur 5](#) nedan).

De målvariabler som relativt få projekt bedöms potentiellt skulle kunna påverka är arbetsmarknad (120 projekt) och kommersiell service (128 projekt).



Figur 5. Antal leaderprojekt med potentiell påverkan på de olika målvariablerna.

I enkäten frågade vi de projektansvariga vilken eller vilka av målvariablerna projektet hade haft som främsta syfte att påverka. Svaren illustreras i [figur 6](#) nedan. De projektansvariga uppgav att projekten främst syftade till att påverka målvariabeln besöksnäring, vilket är samma målvariabel som vi efter genomläsningen av projektbeskrivningarna bedömer att flest projekt har möjlighet att påverka. I stort överensstämmer de projektansvarigas bedömningar med resultatet av vår genomläsning av beskrivningarna.

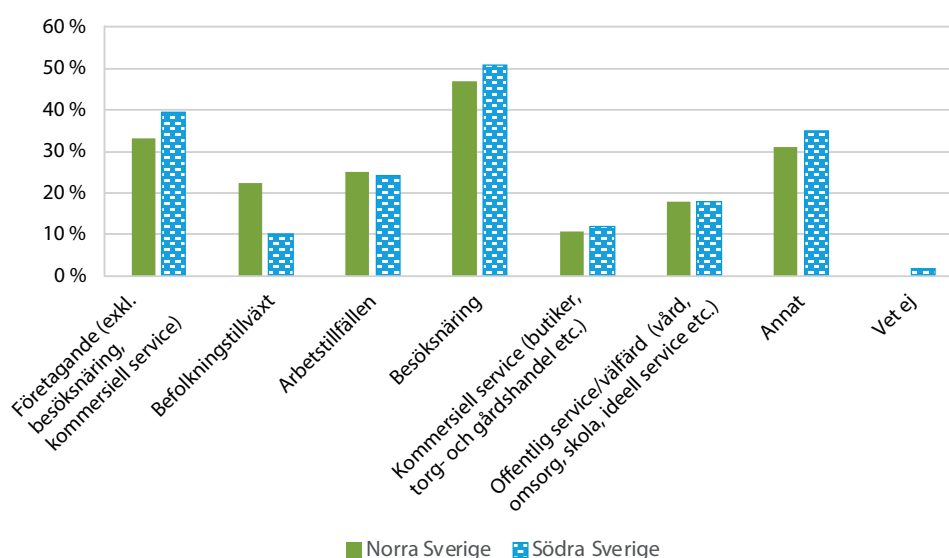


Figur 6. Projektansvarigas svar på frågan "Enligt din bedömning, vilket eller vilka sakområden har projektet haft som främsta syfte att utveckla/främja?".

I ett fall – befolkningstillväxten – finns dock en påtaglig skillnad mellan vår bedömning av projektbeskrivningarna och de projektansvarigas bedömning. Vår bedömning är att antalet projekt som skulle kunna påverka befolkningstillväxten är betydligt större än antalet projekt som de projektansvariga bedömde syftade till att öka befolkningen. Detta kan förklaras av att frågan i enkäten till de projektansvariga fokuserade just på projektens syften.

Vi kan också konstatera att skillnaderna mellan projekt i norra och södra Sverige är små. Den största skillnaden består i att projekt i norra Sverige hade som syfte att påverka befolkningsutvecklingen i större utsträckning än projekt i södra Sverige. Det var också något färre projektansvariga i norra än i södra Sverige som uppgav att syftet med projektet var att främja företagande och besöksnäring.

Enligt din bedömning, vilket/vilka sakområden har projektet haft som främsta syfte att utveckla/främja?



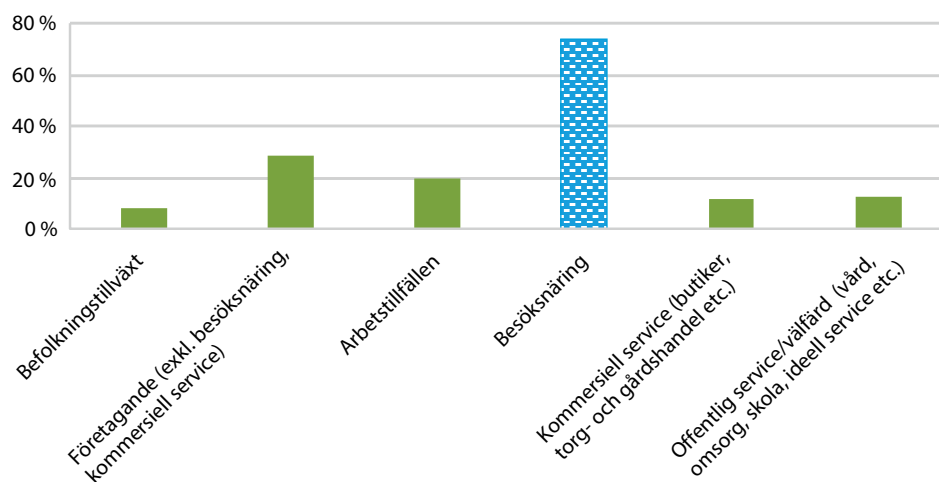
Figur 7. Projektansvarigas svar på frågan "Enligt din bedömning, vilket/vilka sakområden har projektet haft som främsta syfte att utveckla/främja?". Svaren presenteras fördelat på projektansvariga i norra och södra Sverige (N = 565).¹⁸

Not: Projektansvariga fick välja upp till tre alternativ.

Vad gäller till exempel de projekt som vi bedömer främst har möjligheten att påverka utvecklingen i besöksnäringen, menade de projektansvariga att dessa projekt även har haft som syfte att påverka samtliga andra målvariabler, om än i mindre utsträckning. Detta illustreras i [figur 8](#) nedan. [Figur 9](#) och [figur 10](#) illustrerar samma sak för projekt som vi bedömer har störst möjlighet att påverka befolkningstillväxt respektive företagande.

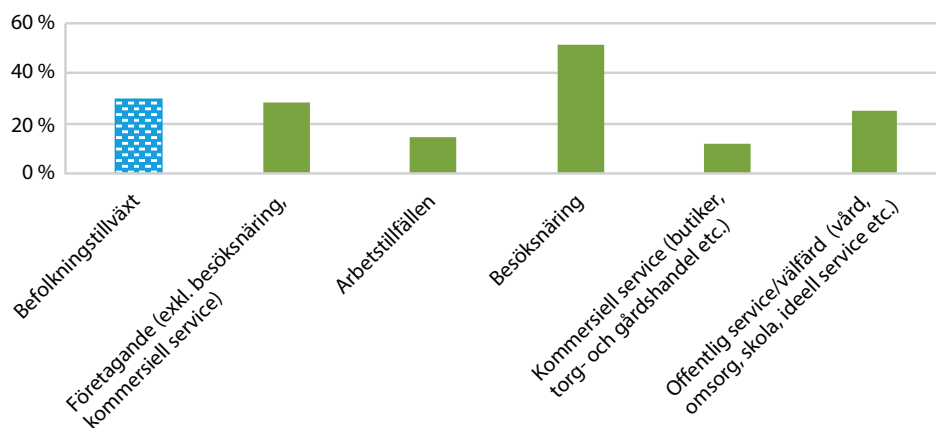
¹⁸ Gränsen mellan norra och södra Sverige har vi dragit vid Leader Gästrikbygden.

Målvariabler för projekt som främst kan påverka besöksnäring



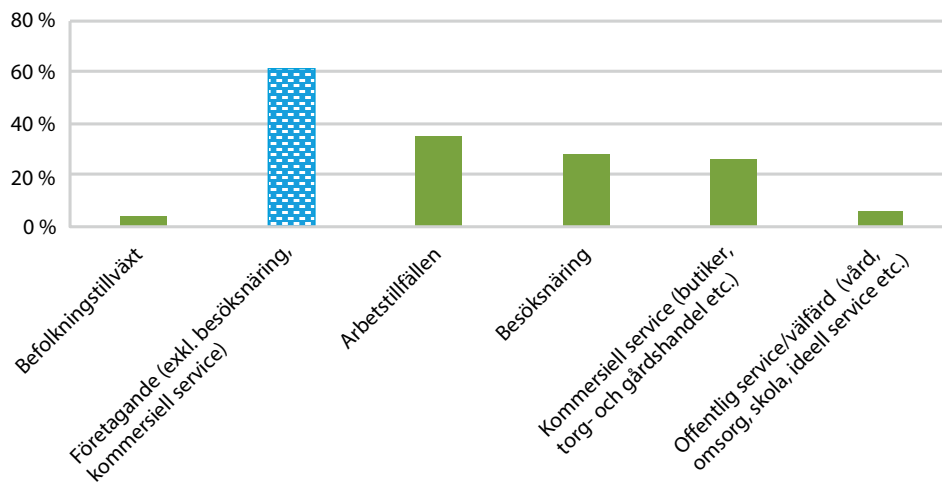
Figur 8. Projektansvarigas uppfattning om vilka målvariabler projekt har syftat till att främja, för de projekt som WSP bedömer främst kan påverka besöksnäring.

Målvariabler för projekt som främst kan påverka befolkningstillväxt



Figur 9. Projektansvarigas uppfattning om vilka målvariabler projekt har syftat till att främja, för de projekt som WSP bedömer främst kan påverka befolkningstillväxt.

Målvariabler för projekt som främst kan påverka företagande



Figur 10. Projektansvarigas uppfattning om vilka målvariabler projekt har syftat till att främja, för de projekt som WSP bedömer främst kan påverka företagande.

[Figur 8](#), [9](#) och [10](#) ovan visar att projekten generellt är breda och kan syfta till att påverka fler än en målvariabel. Analysen visar också att det kan finnas en inneboende önskan hos de projektansvariga att beskriva att deras projekt har ett brett syfte att bidra till landsbygdens utveckling i vid mening.

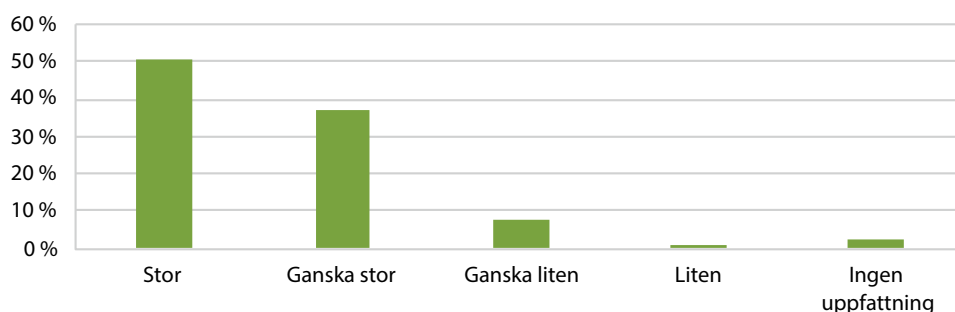
3.3.3 Projektansvarigas syn på projektresultaten

I det här avsnittet belyser vi hur de projektansvariga bedömer projektens resultat.

Över lag goda resultat, enligt de projektansvariga

Utifrån ett samlat perspektiv bedömde nästan nio av tio av de svarande projektansvariga att projekten har nått sina mål i stor eller ganska stor utsträckning. Färre än 10 procent bedömde att projekten inte har nått sina mål annat än i mindre utsträckning.

Sett till projektet som helhet, i vilken utsträckning nåddes uppsatta mål?



Figur 11. Projektansvarigas svar på frågan "Sett till projektet som helhet, i vilken utsträckning nåddes uppsatta mål?" (N = 564).

De projektansvariga gavs i enkäten även möjlighet att besvara den öppna frågan "Upplever du att projektet varit framgångsrikt utöver att uppfylla målen, i så fall hur/på vilket sätt?" (N = 381). De flesta svarade jakande på frågan, och de vanligaste svaren på hur projektet uppfyllt målen sammanfattas nedan:

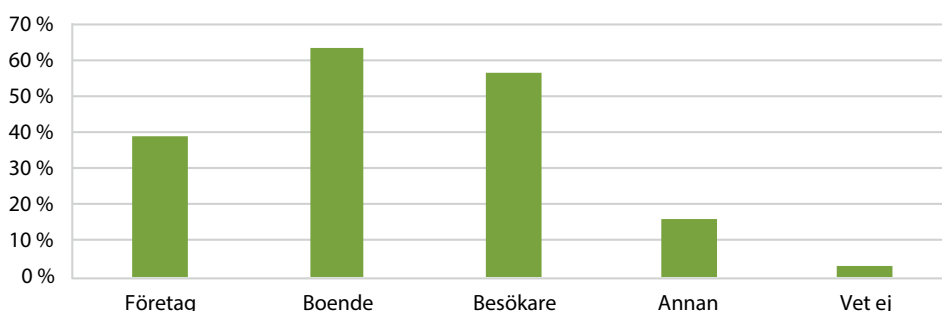
- Stödet från Leader lade grund för vidare utveckling av dels projektet, dels området som helhet.
- Ökad medvetenhet och erfarenhet hos målgruppen om projekt och projektledning.
- Lokal och/eller nationell uppmärksamhet för projektet, vilket sprids vidare och ökar bygdens synlighet.
- Nya kontaktytor och skapande av nätverk.

I avsnitten nedan beskrivs de projektansvarigas bedömningar av projektresultaten utifrån olika aspekter.

Boende och besökare har störst nytta av projektens resultat

En aspekt av att utvärdera projektresultaten är att undersöka vilka grupper i det lokala området som kan anses ha haft störst nytta av resultaten. De projektansvariga fick därför besvara en fråga i enkäten om just detta. Svaren illustreras i [figur 12](#) nedan.

Vilka grupper i bygden/området har haft störst nytta av projektet?

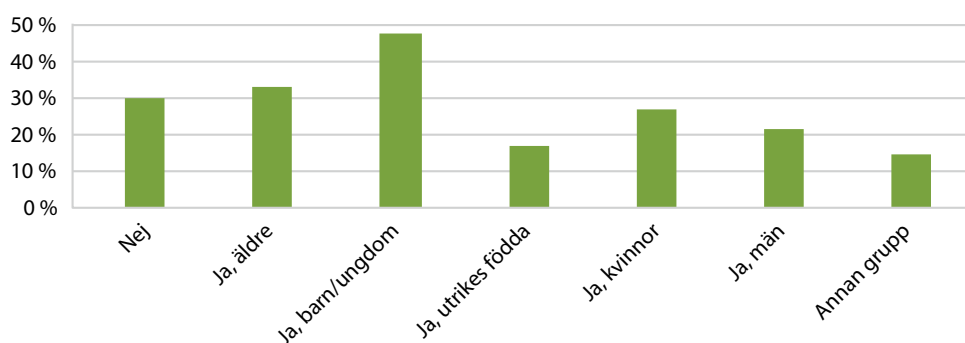


Figur 12. Projektansvarigas svar på frågan "Vilka grupper i bygden/området har haft störst nytta av projektet?" (N = 557).

En majoritet av de projektansvariga ansåg att gruppen boende har haft störst nytta av projektet, tätt följt av gruppen besökare. Knappt 40 procent av respondenterna upplevde att företag i bygden/området haft störst nytta av projektet. De cirka 15 procent av de projektansvariga som svarade "Annan" uppgav en stor variation i angiven målgrupp, till exempel skolor, samebyar och nyanlända. Det kan konstateras att respondenterna tillsammans ansåg att en bred grupp aktörer har haft nytta av leaderprojekten men att grupperna boende, besökare och företag är de absolut vanligaste grupperna.

De som svarade boende eller besökare fick även en följdfråga om det var någon särskild grupp av boende respektive besökare som haft särskilt stor nytta av projektet. [Figur 13](#) och [figur 14](#) visar att det i båda fallen främst är barn och unga som haft nytta av projektet (47 procent respektive 38 procent). I ungefär 30 procent av fallen ansåg de projektansvariga att ingen särskild grupp haft större nytta av projektresultaten. I båda fallen var det få projekt som bedömdes ha haft särskilt stor nytta för gruppen utrikes födda (16 procent respektive 12 procent).

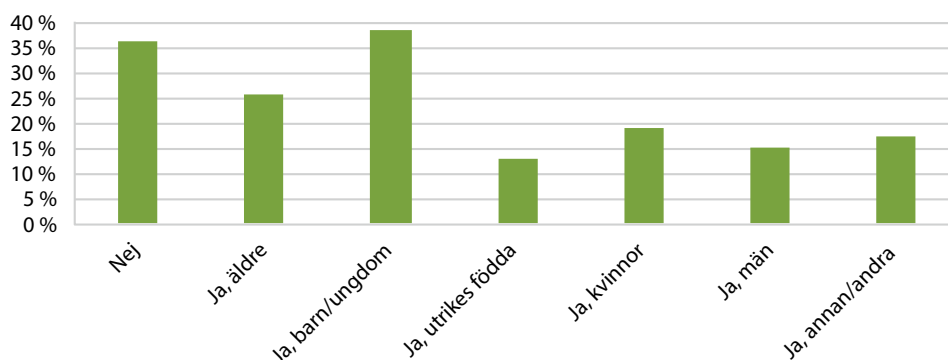
Är det någon grupp av de boende i området som haft särskilt stor nytta av projektet?



Figur 13. Projektansvarigas svar på frågan "Är det någon grupp av de boende i området som haft särskilt stor nytta av projektet?" (N = 350 av 354).

Not: Svarande fick välja flera alternativ.

Någon enskild grupp av besökande till området som haft särskilt stor nytta av projektet?



Figur 14. Projektansvarigas svar på frågan "Någon enskild grupp av besökande till området som haft särskilt stor nytta av projektet?" (N = 308 av 316).

Not: Svarande fick välja flera alternativ.

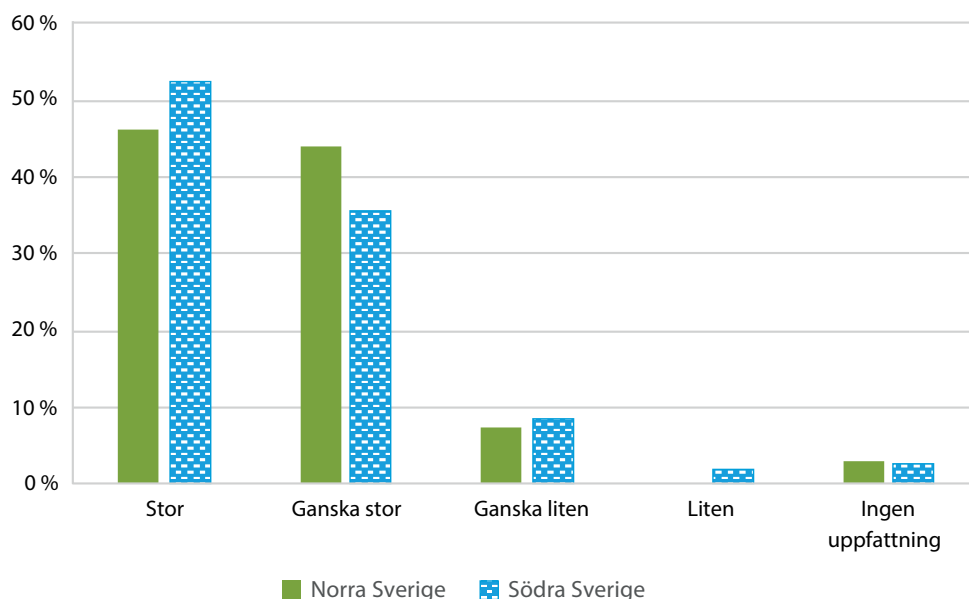
Små skillnader i upplevda resultat mellan norra och södra Sverige

Vi jämför även om de projektansvarigas upplevelse av projektens resultat skiljer sig åt mellan projektansvariga i norra och södra Sverige.¹⁹ Jämförelsen görs för samtliga enkätfrågor som besvarades. Sammanfattningsvis konstaterar vi att det inte finns någon större skillnad i hur de projektansvariga bedömde resultaten, men vissa mindre skillnader finns. Nedan finns några figurer som exempel.

I [figur 15](#) nedan illustreras en jämförelse av upplevda projektresultat i projekt i norra respektive södra Sverige. Andelen som uppgav att de nått sina mål i ganska stor utsträckning var större i norra Sverige, men fler projektansvariga i södra Sverige ansåg att de nått målen i stor utsträckning.

¹⁹ Gränsen mellan norra och södra Sverige drar vi vid Leader Gästrikebygden.

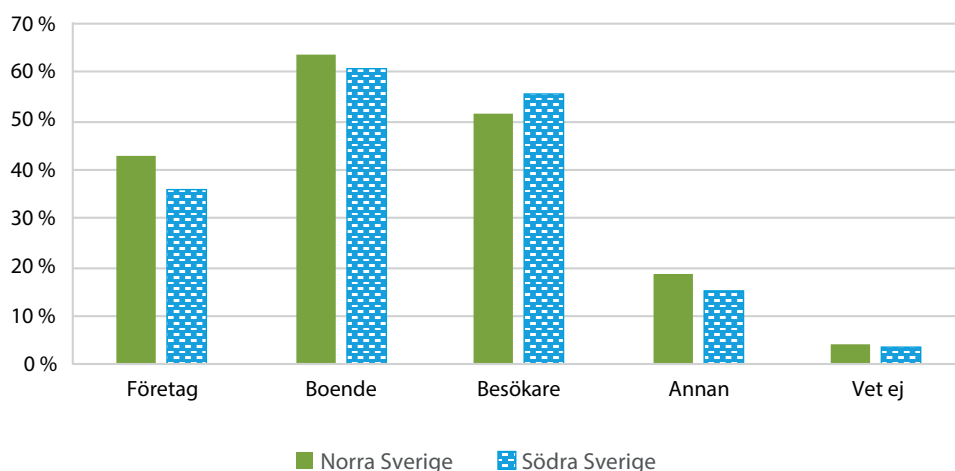
Sett till projektet som helhet, i vilken utsträckning nåddes uppsatta mål?



Figur 15. Projektansvarigas svar på frågan "Sett till projektet som helhet, i vilken utsträckning nåddes uppsatta mål?" (N = 564).

Även när det gäller vilka grupper i bygden/området som haft störst nytta av projektet, gjorde projektansvariga snarlika bedömningar oavsett projektets geografiska läge (se [figur 16](#) nedan). Något fler av de projektansvariga i norra Sverige än i södra ansåg att företag är den målgrupp som har haft störst nytta av projekten.

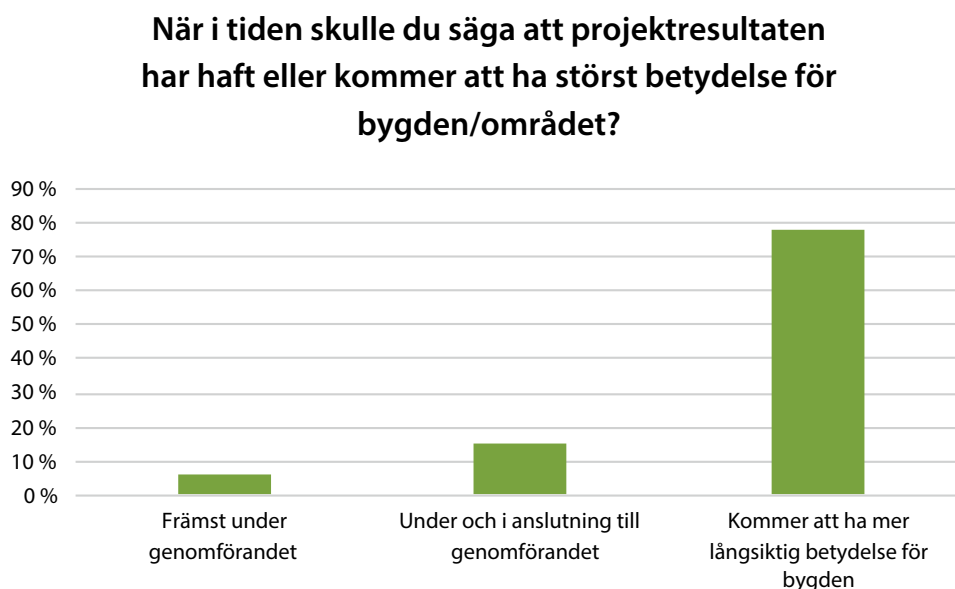
Vilka målgrupper i bygden/området har haft störst nytta av projektet?



Figur 16. Projektansvarigas svar på frågan "Vilka målgrupper i bygden/området har haft störst nytta av projektet?" (N = 557).

De flesta projektresultat bedöms vara långsiktiga

De projektansvariga fick i enkäten bedöma huruvida de ansåg att projektens resultat var av mer kortsiktig eller långsiktig karaktär. [Figur 17](#) nedan visar att näst intill samtliga upplevde att resultaten har haft, eller kommer att ha, en långsiktig betydelse för bygden/området.



Figur 17. Projektansvarigas svar på frågan "När i tiden skulle du säga att projektresultaten har haft eller kommer att ha störst betydelse för bygden/området?" (N = 547).

De projektansvariga gavs även möjlighet att motivera varför projekten var av mer kort- eller långsiktig karaktär. De uppmuntrades även att ge konkreta exempel. Nedan återges några av svaren som motiverar resultatens långsiktighet:²⁰

Då projektet levt vidare och alla kommuner satsar på [projektet], ger det mer resultat för varje år som går.

Ungdomarna tog med sig erfarenheter som förhoppningsvis ska hjälpa dem i deras framtida arbetsliv.

Strandpromenaden och lederna på [platsen] är ordentligt byggda, de kommer att hålla och därför ha stor betydelse för alla under lång tid.

²⁰ Viss projektspecifik information har utelämnats av konfidentialitetsskäl.

Även de som bedömde att resultaten är av mer kortsiktig karaktär motiverade detta:

Förstudien ledde till en färdig plan och koncept för att genomföra projektet, med kartor, möten, koncept, men efter förstudien var slut och rapport skriven hände inget mera. Stor besvikelse för mig och inblandade aktörer.

Själva studieresan gav mest resultat under själva resan. Men vi tog med oss många erfarenheter hem till Sverige som det fortfarande pratas om vid olika tillfällen i organisationens arbete.

Projektet genomförs fortfarande och har tagit sig igenom pandemin. När projektet, en föreställning, spelas på nytt varje höst är förstås då betydelsen är som störst.

3.3.4 Verksamhetsledarnas syn på resultaten

Verksamhetsledarna framhöll i intervjuerna att det funnits många bra projekt under programperioden. En verksamhetsledare berättade följande:

Klart godkänd generell måluppfyllelse i projekten. Det är sällan jag har frågat mig ”varför fick dom här pengar”.

Samtidigt finns det en variation i projektens måluppfyllelse, inom och mellan leaderområdena. En återkommande förklaring från verksamhetsledarna till varför vissa projekt inte når sina uppsatta mål var administrationen som följer med leaderprojekt. Det administrativa arbetet beskrevs dels som omfattande, dels som tidsödande på grund av de långa handläggningstiderna.

De generellt starka resultaten ansåg verksamhetsledarna bero på flera faktorer. Nedan listas några faktorer som verksamhetsledarna lyfte i intervjuerna:

Vi har satt höga krav på projekten att de måste behandla horisontella principer, och vi har även lotsat dem genom det. Något projekt blev avskräckt, men flera ansåg det förbättrade projektet.

Vi har i området många sk paraplyprojekt. Är lättare för de projektansvariga att driva.

Projekt varken behöver eller bör ta i när de sätter mål, bara för att visa sig duktiga. Bättre lägga sig lägre och nå målen. Coachar jag alltid projekten till!

Flera verksamhetsledare ansåg även att man måste våga satsa på projekt. En uttryckte följande:

Det kan vara svårt att satsa på rätt hästar – så man får satsa på många. Och ha tilltro till att de ska prestera bättre än man kanske tror – man satsar ju dels på en idé, men mycket på ett genomförande. Och med leadermetoden, där aktörer kopplas samman, skapas bra bas och förankring.

En annan uttryckte det så här:

Det är ibland skillnad på vad som anses ge effekt och vad som sedan faktiskt ger effekter.

Ytterligare en orsak till att projekten genererar goda resultat uppgavs av flera verksamhetsledare vara att underifrånperspektivet styr även i projekten. De är nära målgrupperna. Detta genererar en bredd – både i projektportföljen, men även inom respektive projekt. Sådana projekt kan påverka flera av leaderområdets mål och indikatorer, liksom flera av målvariablerna definierade i det analytiska ramverket ovan. Vissa verksamhetsledare uppgav att de såg så positiva resultat av breda projekt att de ändrade sina urvalskriterier med syftet att särskilt främja sådana projekt.

Breda projekt som ger resultat med möjlighet att påverka många av målvariablerna

Verksamhetsledarna ansåg att projekten generellt är breda och har möjlighet att påverka flera olika målvariabler. Det framhövdes dock att det är svårt att kvantifiera projektresultaten – även om många projekt är av fysisk karaktär, är målen ofta av mer mjuk karaktär. Flera verksamhetsledare menade att det går emot Leaders syfte att tvinga fram hårda, kvantifierbara mål och resultat – istället är de mjuka resultaten Leaders "hjärta".

Flera lyfte att det funnits särskilt många fysiska projekt, såsom mötesplatser, besöksmål och rekreation – projekt som höjer den lokala attraktiviteten. Ett exempel är en hembygdsförening som bland annat byggde en lekplats, hundrastgård och en festlokal:

... förut var ingen någonsin där, och nu är det massa folk där varje gång man åker förbi! Så det har blivit en jättebra servicepunkt.

Eftersom projekten har varit breda uppgav flera av verksamhetsledarna att många projekt har lyckats nå resultat med bäring på besöksnäring, företagande och kommersiell service.

Flera leaderområdets strategier innehåller mål, indikatorer och urvalskriterier som kopplar an till målvariabeln befolkning. Verksamhetsledarna uppgav dock att det är svårt för projekten att nå projektmål som knyter an till variabeln, och/eller att det varit svårt för dem att mäta resultaten. Åtminstone ett leaderområde har därför valt att byta sin tidigare indikator ”inflyttning” mot ”minskad avbefolkning”.

I samband med detta lyfte flera verksamhetsledare att leaderprojekt inte kan påverka stora geografiska områden, men däremot enskilda bygder. Som exempel finns ett projekt som lockat klättrare till en bygd, vilket främjat befolkningstillväxten (om än marginellt). Detta har dock lett till ”ringar på vattnet” – projektet expanderade och drog till sig fler aktörer och stiftelser som nu alla etablerat sig i området, som verksamhetsledaren beskriver:

Där är nu köer till förskolan och torp köps upp av klättrare. Kan inte generaliseras över hela kommunen – men gäller just för det lilla området.

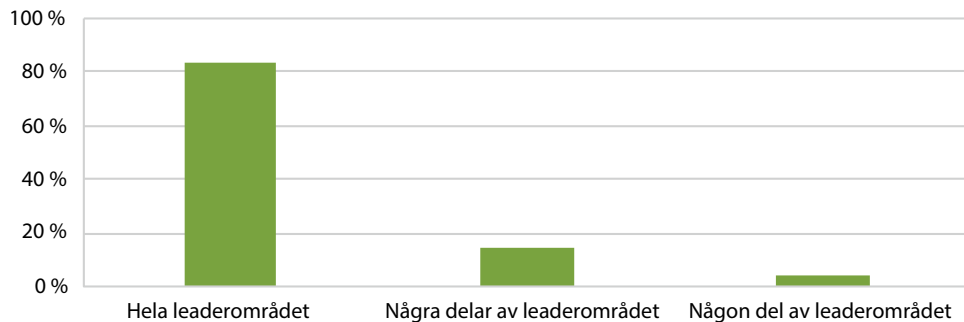
Även målvariablerna arbetstillfällen och offentlig service beskrevs som svåra. Få projekt har haft mål som berörde dessa variabler, och följaktligen inte heller levererat resultat som främjar dem. Det är även få leaderområden som prioriterat dessa målvariabler i sina strategier.

Väl förankrade projekt kunde uppvisa en ännu större spridning

Att många projekt nått sina mål och levererat bra resultat berodde enligt verksamhetsledarna till stor del på projektens starka lokala förankring. Vissa leaderområden har ställt explicita krav på projektens förankring.

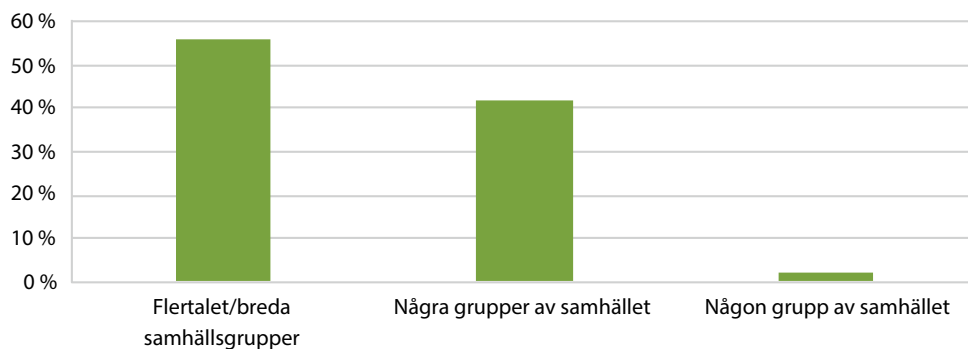
I enkäten fick verksamhetsledarna och LAG-ordförandena besvara två frågor om projektens förankring: en om den geografiska förankringen (se [figur 18](#)) och en om förankringen i olika samhällsgrupper (se [figur 19](#)). Enligt verksamhetsledarnas egna bedömningar har projekten oftast varit väl förankrade i hela leaderområdet och i breda grupper i samhället.

Har projekten varit förankrade i olika delar av leaderområdet?



Figur 18. Verksamhetsledningarnas och LAG-ordförandenas svar på frågan "Har projekten varit förankrade i olika delar av leaderområdet?" (N = 58).

Har projekten varit förankrade i olika grupper i samhället?



Figur 19. Verksamhetsledningarnas och LAG-ordförandenas svar på frågan "Har projekten varit förankrade i olika grupper i samhället?" (N = 57).

Samtidigt framhöll några verksamhetsledare i intervjuerna att de gärna hade sett en större geografisk spridning i projekten och en än mer varierad målgrupp. De noterade till exempel att samma aktörer ofta sökt stöd flera gånger. Några framhöll även i intervjuerna att de gärna sett fler projekt både drivas av och riktas till unga.

Många leaderområden ställer även krav på förankring i samhället, till exempel att minst två av tre sektorer ska vara involverade. Genom att förankra projekten i trepartnerskapet genereras enligt verksamhetsledningarna dels bättre projektresultat, dels mer långsiktiga projekt. Detta har leaderområdena lyckats med i varierande grad, men majoriteten uppgav att de upplever att projekten varit väl förankrade.

Verksamhetsledningarna framhöll att Leader har skapat en långsiktigt stärkt samverkan mellan flera aktörer inom leaderområdet, både horisontellt och

vertikalt, som lever kvar även efter och vid sidan av genomförandet av Leader. Ett exempel är ett projekt där aktörer från alla sektorer bjudits in att delta och bidra, med medel eller tid, vilket sedan öppnat dörrarna in till kommunerna för de inblandade föreningarna.

Resultaten har goda förutsättningar att bli långsiktiga

Välförankrade projekt upplevs, som nämnt ovan, generellt generera mer långsiktiga resultat. Ytterligare en faktor som ökar sannolikheten för att projektresultaten blir långsiktiga är att det ställs höga krav på dem kopplade till hållbarhet och horisontella kriterier. Projekten får även rådgivning av leaderkontoret om hur de ska genomföra projektet och nå kraven. Det framkommer i fallstudierna en tredje faktor som ökar projekts långsiktighet: projekt som växlar upp, som involverar fler personer och utökas till att få fler syften och mål, tenderar att leva kvar längre eftersom fler tar ansvar för resultaten.

Även om verksamhetsledarna framhöll att majoriteten av projekten varit av långsiktig karaktär, fanns också mer kortsiktiga projekt. Vissa av dessa kan till och med ses som misslyckade, men som flera verksamhetsledarna uttryckte:

Men detta är en del av leadermetoden, att utforska och testa!

Även misslyckade projekt är ju lyckade – då har man ju testat något.

Det finns således en medvetenhet hos leaderkontoren om att inte alla projekt ska bli långsiktiga. I viss utsträckning finns även en avsikt med att genomföra sådana projekt eftersom det ses som utvecklande.

3.3.5 Samlad analys av projektresultaten

Analysen visar att projekten generellt har varit mycket breda, vilket innebär att de har förutsättningar att skapa många typer av resultat, som har potential att påverka flera av målvariablerna. Den typ av resultat som främst skapats handlar om resultat kopplade till besöksnäringen.

Både projektansvariga och verksamhetsledare bedömer att projektens resultat har varit goda. Det finns ingen direkt skillnad mellan vad projektansvariga och verksamhetsledare i norra Sverige eller södra Sverige uppgav.

De målgrupper som kan anses ha haft störst nytta av projektresultaten bedöms vara grupperna boende och besökare. I många fall bedöms dock resultaten påverka ett stort antal målgrupper.

Viktiga framgångsfaktorer bakom de upplevda projektresultaten anses vara projektens breda förankring, som också kan ses som ett tydligt uttryck för att projekten har upplevts som relevanta hos stora grupper. Detta har inte minst

varit en bidragande faktor till vad man upplever som en möjlighet att resultaten ska bli långsiktiga. Samtidigt finns också en samsyn om att projekten hade kunnat nå ännu fler grupper, i synnerhet sådana som traditionellt har varit osynliga i landsbygdsutvecklingssammanhang.

3.4 Möjliga effekter

Det sista steget i analysen av måluppfyllelse, resultat och effekter handlar om effekten av leaderinsatsen. Denna diskussion har också flera beröringspunkter med diskussionen om mervärden som vi återkommer till i [kapitel 5](#). Med effekt menar vi den förändring i målvariablernas utveckling som kan knytas till insatsen och dess resultat.

Som introducerades redan i [kapitel 1](#) är frågan om att identifiera effekterna av en insats som den som Leader svår. För att kunna slå fast effekten behöver vi skapa oss en bild av hur utvecklingen skulle ha sett ut *utan* insatsen. I många utvärderingar försöker man lösa den utmaningen med en så kallad kontrafaktisk ansats, till exempel med en experimentell ansats eller med hjälp av någon form av kontrollgrupper som i efterhand kan likna en experimentell ansats (kvasiexperimentell).

En experimentell ansats skulle i det här fallet kunna gå till så att Jordbruksverket enbart godkände exempelvis hälften av leaderområdena. Då skulle man i efterhand kunna jämföra hur det gått för de godkända områdena med de som inte blev godkända. Ett sådant förfarande innebär förstås flera problem, både politiska och praktiska. Det största problemet handlar om att få politisk (och legal) acceptans för att välja vilka områden som ska få stöd på ett experimentellt sätt. Till exempel behöver man se till att det inte finns andra skillnader mellan de godkända och icke-godkända områdena, genom exempelvis lottning. En modell där man väljer områden med "de bästa" strategierna skulle därför inte möjliggöra en experimentell effektutvärdering.

En kvasiexperimentell ansats handlar om att jämföra de som har fått stöd med sådana som inte har fått stöd. I utvärderingssammanhang har sådana ansatser testats när det gäller till exempel företagsstöd eller arbetsmarknads-politiska insatser, där målgrupperna är relativt tydliga och där det finns god tillgång till data för både dem som får stöd och dem som inte får det. När målen är territorier eller mångfacetterade blir utmaningarna större. Oavsett målgrupp finns flera utmaningar. Den viktigaste handlar om hur det ska gå att hitta kontrollgruppen av målgrupper som inte fått del av insatsen men som ändå har liknande karaktäristika som de som fått stöd. Ett annat problem är att skilja ut just leaderinsatserna. I Sverige finns en rad stöd med mål som liknar dem som gäller för Leader. Många av kommunerna eller företagen som omfattas av Leader har också fått stöd genom exempelvis andra delar i landsbygdsprogrammet, regionalfondens projekt, socialfonden eller regionernas projektutvecklingsmedel. Att då slå fast vilken roll som just Leader har spelat är förstås svårt.

3.4.1 En teoribaserad effektutvärderingsansats

Mot bakgrund av de utmaningar som beskrivits i det tidigare avsnittet förordas ofta ett teoribaserat angreppssätt för att utvärdera effekterna av den här typen av insatser.²¹ Förenklat kan man säga att ett sådant handlar om att med en kombination av empiri och teoretiska resonemang försöka slå fast effekten av en viss insats på de övergripande målens utveckling. Utgångspunkten för ett sådant resonemang är den övergripande insatslogiken, såsom den illustrerades i [avsnitt 3.1](#) (se [figur 2](#)). Nedan återger vi stegen i ett sådant teoribaserat angreppssätt.

1. Är det realistiskt att tro att insatsen kan påverka de valda målvariablerna, så att målen uppnås?
 - a. Är insatsens omfattning tillräcklig för en påverkan?
 - b. Har insatserna haft rätt inriktning för en påverkan?
2. Har insatsen skapat de resultat som krävs för att påverka målvariablerna?

Insatserna har rätt fokus, men är de tillräckligt omfattande?

I [avsnitt 3.2](#) kunde vi se att projekten har relativt god teoretisk koppling till de flesta av de målvariabler som Leader kan ses ha som syfte att påverka. Det är alltså teoretiskt sett realistiskt att tänka sig att leaderinsatsen kan leda till en gynnsam befolkningsutveckling, stärkt näringsliv och sysselsättning, en starkare besöksnäring och så vidare.

Den stora utmaningen ligger istället i att bedöma om insatsens omfattning (volym) är tillräcklig för att kunna ha en sådan påverkan. Här vet vi att man under de sju studerade åren 2014–2020 har investerat drygt 650 miljoner kronor i projekten. Resurserna är fördelade över en befolkning som 2013 uppgick till 4 689 000 invånare. Enkel matematik ger att stödet omfattar knappt 20 kronor per invånare och år i leaderområdena. Som en jämförelse uppgår anslaget till regional utveckling (utgiftsområde 19 i statsbudgeten, som också har till syfte att påverka ungefär samma målvariabler) till cirka 3,5 miljarder kronor per år, vilket betyder cirka 350 kronor per person och år (räknat på hela Sveriges befolkning).²²

Detta antyder att det är mindre realistiskt att förvänta sig mätbara effekter av leaderinsatsen på de uppställda målvariablerna på nivån av leaderområdena i sin helhet. Det visar också att det är svårt att skilja ut någon effekt

²¹ Se till exempel: Chen, H.T. (2005). Theorydriven evaluation. I S. Mathison (Red.), *Encyclopedia of evaluation* (ss. 415-419). Thousand Oaks, CA: Sage

²² Beräkningarna har antagit 3,5 miljarder kronor per år, men de exakta beloppen varierar en del från år till år. Beräkningarna har utgått från att Sveriges befolkning är 10 miljoner invånare, medan den under programperioden har varierat mellan cirka 9,6 och 10,4 miljoner.

av just Leader, i relation till andra insatser som syftar till att påverka likartade målvariabler.

Insatserna har ändå skapat resultat som är relevanta, men de är lokalt avgränsade

Vår bedömning utifrån redovisningen av resultatet i [avsnitt 3.3](#) ovan är att insatserna har skapat projektresultat som är både relevanta och långsiktiga. Resultaten i sig har med andra ord förutsättning att påverka de övergripande variablerna, men det är resultatens begränsade omfattning som gör att en mer generell effekt inte kan ses som realistisk.

En möjlig tolkning kan vara att effekterna är både lokalt och målgruppsmässigt avgränsade. Det innebär att leaderinsatsernas effekter ska sökas i långt mer lokalt avgränsade områden än i leaderområdena som helhet och inom mer avgränsade målgrupper.

3.4.2 Samlad analys av möjliga effekter

Vår slutsats av analysen av insatsens möjliga effekter är att det i både teori och empiri finns stöd för att insatserna kan ha effekt, men att dessa rimligen är så små att de inte kommer att vara mätbara. Leader gör sannolikt skillnad – det vill säga skapar resultat som annars inte skulle ha uppstått – men dessa resultat är geografiskt och socialt avgränsade och är därmed inte mätbara på analysnivån leaderområden. Denna slutsats stöds också av våra intervjuer. Vi ska återkomma till den i diskussionen i [kapitel 4](#) om Leaders mervärden.

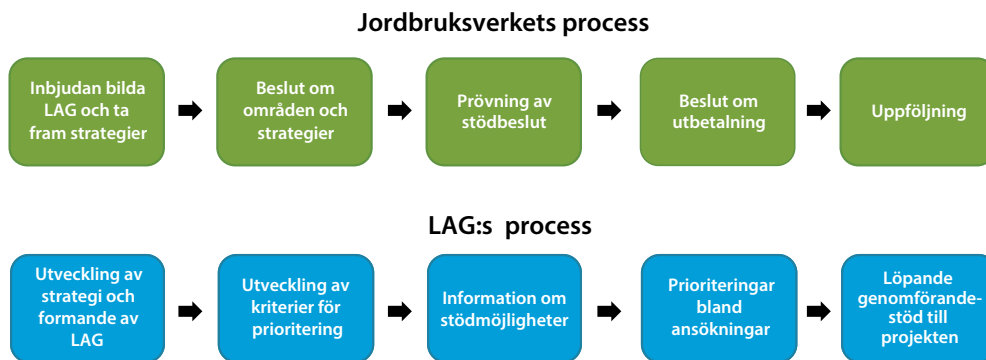
4 Analys av genomförandets ändamålsenlighet

Genomförandet av Leader styrs och påverkas till stor del av nationella eller europeiska regler men också av den valda förvaltnings- och finansieringsmodellen. Urvalsprocessen av projekt vid handläggning och samarbetet mellan den förvaltande myndigheten samt regionala och lokala aktörer spelar också en stor roll för genomförandet. I detta kapitel analyserar vi om genomförandet av Leader är organiserat på ett ändamålsenligt sätt för att få till stånd resultat, effekter och mervärden. Utöver denna övergripande fråga behandlar utvärderingen också följande frågor:

- I vilken utsträckning och hur har lokala aktörer (till exempel LAG från föregående period) deltagit i utformningen av åtgärderna inom lokalt ledd utveckling och organiseringen av genomförandet?
- Hur påverkar förvaltningsmodellens hierarkiska strukturer med styrning ovanifrån utformningen av en åtgärd som bygger på ett underifrån-perspektiv?
- Vilken roll har Jordbruksverket som förvaltande myndighet spelat under genomförandeperioden och i handlägningsprocessen av projektansökningar, och hur har det påverkat LAG:s beslutsprocess?
- I vilken utsträckning och på vilka sätt har Jordbruksverket tillhandahållit stöd för att utveckla LAG:s kapacitet 1) i inlämningsfasen av den lokala utvecklingsstrategin 2) i genomförandefasen?

Innan vi inleder analysen kan det vara lämpligt att översiktligt se på ansvaret för processen som de två huvudaktörerna Jordbruksverket och LAG har (se även [figur 20](#)). Jordbruksverkets ansvar handlar om att bjuda in lokala grupper till att bilda LAG och utveckla strategier för sina respektive områden. Därefter fattar Jordbruksverket beslut om de lokala strategierna mot bakgrund av bestämmelserna i förordningen om lokalt ledd utveckling. Innan Jordbruksverket tar emot strategiförslagen har man också lämnat rådgivning till LAG i form av instruktioner för hur strategierna ska utformas. Till Jordbruksverkets ansvar hör också att göra en slutlig prövning av LAG:s prioritering av vilka projekt som ska få stöd. Slutligen ska Jordbruksverket granska projektens ansökningar om stöd och betala ut medel till projekten (inklusive ge det administrativa stödet till LAG och leaderkontorens verksamhet).

LAG å sin sida ska formera sig själva, utveckla en strategi för området, ta fram kriterier för prioritering av projektansökningar och informera om möjligheterna att söka stöd. Därefter ska de fatta beslut om prioritering, lämna vidare för en slutlig prövning av Jordbruksverket samt ge ett löpande stöd till projekten under genomförandet.



Figur 20. Genomförandeprocessen och ansvarsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheten Jordbruksverket och LAG.

4.1 De lokala strategierna och den inledande fasen

Analysen inleds med en bedömning av arbetet med att utforma strategierna och formera LAG i leaderområdena.

4.1.1 Utformningen av strategierna

Leaderområdena har utformat strategier som ska styra både leaderkontorets och LAG:s arbete, inklusive prioriteringen av projekt. I intervjuerna framkom att majoriteten av strategierna har arbetats fram i samverkan med flera lokala aktörer, med syftet att få med ett underifrånperspektiv och följaktligen även förankra strategin i området. Några valde att ta extern hjälp i framtagandet av strategin, till exempel genom forskare eller konsulter.

Den starka lokala förankringen lyftes av flera intervjuade som en viktig förklaring till varför strategierna blivit bra. En verksamhetsledare berättade följande:

Insatserna gjorde vi ett gediget arbete för att förankra när vi formulerade dem – vi samlade in åsikter om vad leaderområdet skulle prioritera för insatser och områden. Pratade med många aktörer i området. Så vi hamnade nog ganska rätt i formuleringen, avseende vad som behövs och efterfrågas.

Majoriteten av de intervjuade verksamhetsledarna och LAG-ordförandena uppgav att de var nöjda med sina strategier, inklusive deras mål, insatsområden och urvalskriterier för prioritering av projekt. De menade att de haft stor nytta av strategierna, inte minst i prioriteringen av vilka projektansökningar som ska få stöd:

Vi har strategin som vår bibel.

Vissa leaderområden behövde lite tid innan de förstod den trygghet som strategin gav dem i beslutsfattandet, medan andra ansåg att de hade störst hjälp av strategierna inledningsvis:

... det har senare i perioden satt sig i ryggraden på dem som fattar besluten, även om vi inte aktivt använder strategin då.

Flera verksamhetsledare framhävde även att de under framtagandet av strategin fick till en bra avgränsning mot andra stödformer – det blev en bra helhet för området. Många områden har arbetat aktivt med att strategin ska samverka väl med övriga regionala och kommunala strategier. Detta uppgavs ha underlättat samverkan med andra aktörer i genomförandet.

Samtidigt har flera områden valt att revidera sina strategier under genomförandet. Ett skäl till detta är omvärldsförändringar, och för att möta dem krävs revideringar samt flexibilitet i strategin. Strategierna ska gälla under en lång period, och det beskrivs vara svårt att korrekt prognosticera allt som kan komma att ske. Ett annat skäl till att strategin har reviderats är att delar av den i efterhand inte upplevts som relevant, eller att den var för komplex alternativt för odetaljerad för att fungera som stöd i beslut. Som exempel valde ett leaderområde att revidera ett grundvillkor som innebar att det behövde finnas både en projektplan och en budget i ansökan, som båda poängsattes med hjälp av urvalskriterierna – detta bedömdes vara dubbelarbete. Ytterligare exempel är ett leaderområde som efter interna utvärderingar valde att slå ihop två kriterier till ett samt ett leaderområde som reviderade strategin för att bättre inkludera ungdomar och uppmuntra projekt som fokuserar på unga.

Samtidigt berättade några verksamhetsledare att revideringarna har varit byråkratiskt krävande, och de har därför valt att inte revidera flera gånger. De har då hittat alternativa lösningar, till exempel flyttat pengar mellan olika insatsområden för att matcha söktrycket. En revidering av strategin ska godkännas av Jordbruksverket.

Jordbruksverkets instruktioner och dialog med LAG inför framtagandet av strategierna var enligt intervjuer med Jordbruksverkets företrädare främst fokuserade på att skapa en tydlig insatslogik. Detta innebär att Jordbruksverket betonade att man i strategin skulle identifiera lokala utmaningar och möjligheter, för att sedan formera insatsområden som syftade till att möta dessa. I intervjuer med Jordbruksverket framkom att i de fall där myndigheten ansåg att en sådan insatslogik inte var tillräckligt utvecklad, sökte myndigheten en dialog med de ansvariga för leaderområdet för att förbättra strategin.

En annan del i Jordbruksverkets bedömning av strategierna var att säkerställa att strategierna var förenliga med och tog avstamp i såväl nationella mål som målen på europeisk nivå. Vidare bedömde Jordbruksverket urvalskriteriernas

utformning och relation till de identifierade utmaningarna och möjligheterna samt de lokala målen för strategin.

Verksamhetsledarna och LAG-ordförandena var enligt enkätsvaren nöjda med samarbetet med Jordbruksverket vid framtagandet av strategin. Hela 77 procent av de svarande uppfattade att samverkan med Jordbruksverket i detta skede fungerat väl eller mycket väl (se [figur 27](#) nedan).

4.1.2 Synen på urvalskriterierna

Trots att flertalet intervjuade verksamhetsledare menade att strategierna har varit värdefulla i arbetet med att prioritera bland projektansökningarna, framkom också en kritik mot att strategierna kan bli allt för detaljstyrande. Den kritiken handlar oftast om urvalskriteriernas utformning och tillämpning.

Urvalskriterierna är utformade så att de kan användas för att poängsätta projektansökningarna. I poängsystemen ges vissa kriterier större vikt än andra. Syftet med viktningarna är att ge prioritet åt projekt av vissa typer eller projekt som främjar exempelvis en målgrupp som i strategin har pekats ut som särskilt viktig. Ett exempel är projektansökningar som inkluderar någon grupp som är särskilt prioriterad, som ett led i att främja vissa horisontella kriterier. Bland de intervjuade liksom bland de öppna svaren i enkäten framkom att vissa menar att urvalskriterierna, eller framför allt tillämpningen av dem, har blivit alltför stelbent. En LAG-ordförande resonerade på följande sätt:

Jag vet inte om jag tycker det har varit bästa – är projektets totala resultat som borde spela roll. Ganska stelbenta urvalskriterier. Det är rätt att det ska finnas mall, för likvärdig bedömning, men magkänslan spelar ju roll! Styrelsen ska ju ha lokalkännenheten.

En verksamhetsledare beskrev detta nästan som en filosofisk fråga:

Ska man ha plan som säger såhär ska vi göra, eller ska man ha alla möjligheter att göra allt? Planen säger vad vill vi åstadkomma, och hur ska vi göra det – och sen ska de som vill göra saker se hur det kan passa in i strategin när de läser det. Och det är en svår sak – folk har ofta egen idé i vad de vill göra, och måste då sen passa in det i strategin alternativt söka sig vidare någon annanstans.

4.1.3 Samlad analys av lokal förankring och deltagande samt Jordbruksverkets stöd vid strategiernas utformning

Den inledande fasen har i hög grad präglats av ett stort lokalt engagemang, till exempel i arbetet med att ta fram de lokala strategierna. I intervjuerna med verksamhetsledarna och LAG-ordförandena vittnade flertalet om att det finns ett

stort mått av överlappning mot tidigare programperiod när det gäller vilka som har deltagit i arbetet.

Jordbruksverkets riktlinjer och stöd i framtagandet av strategierna har varit ett stöd för LAG när det gäller utvecklingen av strategierna. Främst har det handlat om att skapa en god strategisk grund som sedan kan underlätta i LAG:s prioriteringsarbete. I den meningen kan man kanske hävda att Jordbruksverkets stöd har varit värdefullt för LAG:s kapacitetsuppbyggnad. Samtidigt finns också vittnesmål som antyder att LAG har upplevt i synnerhet utformningen av urvalskriterierna som alltför detaljerad och svårtillämpad. Detta antyder att det kan uppfattas som att underifrånperspektivet kan komma i konflikt med en alltför snäv utformning av strategier, i synnerhet urvalskriterierna.

4.2 Information och kännedom om möjlighet att söka stöd

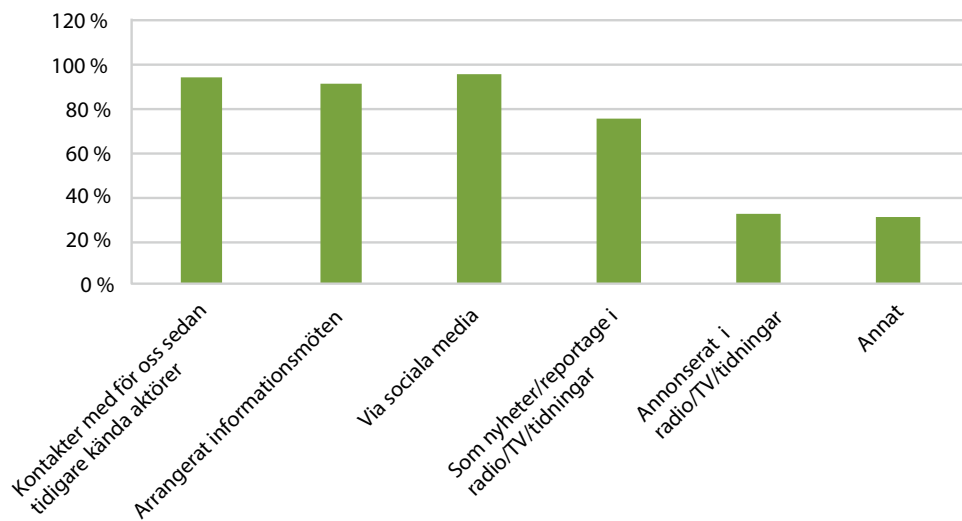
En viktig del i ett väl fungerande genomförande är att det finns en god kännedom om möjligheten att söka stöd och att den är spridd till samtliga relevanta aktörer. Detta avsnitt handlar om huruvida målgrupperna haft goda och jämlika möjligheter att få kännedom om möjligheterna att söka stöd från Leader samt om informationen om hur man söker har varit lättillgänglig och anpassad för de olika målgrupperna. Detta görs genom att först redogöra för hur leaderkontoren arbetat med att informera om Leader, följt av ett avsnitt om hur informationen mottagits.

4.2.1 Hur har leaderkontoren informerat om Leader?

Leaderkontoren har arbetat med att informera om Leader med syftet att målgrupperna ska ha goda och lika möjligheter att få kännedom om möjligheterna att söka stöd. I de flesta leaderområdena har arbetet utgått från en kommunikationsplan som specificerar hur information ska spridas och förmedlas, anpassat efter olika målgrupper. Ibland har kommunikationsplanen varit en del av strategin, ibland har den tagits fram separat.

Arbetet med att sprida kunskap om Leader har bedrivits på flera olika sätt. I [figur 21](#) illustreras verksamhetsledarnas svar på frågan vilka kanaler man främst har använt för att göra Leader mer känt.

Hur har ni på leaderkontoret jobbat med att göra Leader mer känt?



Figur 21. Verksamhetsledningens och LAG-ordförandenas svar på frågan "Hur har ni på leaderkontoret jobbat med att göra Leader mer känt?" (N = 64).

Not: Svarande fick välja flera alternativ.

En majoritet av leaderkontoren har arbetat med flera olika kanaler, där sociala medier är allra vanligast. Relativt få verksamhetsledare uppgav att de annonserat i radio, tv eller tidningar. I intervjuerna med verksamhetsledarna utvecklades svaren. De leaderkontor som gör Leader känt via sociala medier framhöll ofta att de har använt sina Facebooksidor. Genom dessa kan kontoret, utöver att öka målgruppens kännedom om Leader, även uppdatera om saker som händer under exempelvis ansökningstider. Även annonser placerade i sociala medier har förekommit och beskrevs generellt som lyckade av kontoren. En verksamhetsledare uppgav att de först annonserade i traditionell media, men kommunikation har sedan alltmer kommit att ske via sociala medier. Det digitaliseringsskifte som skett under programperioden kan förklara varför relativt få uppgav att de annonserat i radio, tv eller tidningar. Det kan tilläggas att flera leaderområden även har egna hemsidor som ska ha haft ungefär samma syfte som Facebooksidorna.

Näst intill samtliga verksamhetsledare framhöll i intervjuerna att en av de främsta metoderna de använt för att göra Leader känt hos målgruppen är att sprida informationen från mun till mun, ofta genom att kommunicera goda exempel. Här har aktörerna i LAG haft en viktig roll. De har fått agera ambassadörer och representera föreningen utåt. I en intervju nämndes just detta:

Lagstyrelsen har ju bred representation så de sprider ordet.

En verksamhetsledare uppgav dock att de önskat använda metoden muntlig kommunikation mer än vad de gjort. Nedan listas några exempel på hur leaderkontoren använt sig av denna typ av kanal:

- Leaderkontoren har kommunicerat med kommunernas tjänstepersoner och allra främst politiker (inte minst efter val, om politikskifte har skett). Kommunikationen blir lättare om det finns personliga relationer mellan leaderkontoren och kommunen, till exempel om LAG har representanter från kommunen. Leaderkontoret har spridit och berättat om Leader, mycket genom att lyfta goda exempel – dels för att kommunerna ska förstå varför de ska investera i Leader, dels för att kommunerna sedan kan förankra och sprida kännedom om Leader i sitt lokala område. Detta uppgavs bland annat ha ökat andelen sökande från ideell sektor.
- Leaderkontoren har arbetat med att ge projekten god service och därmed visa på att de är möjliga att genomföra. Projekten har sedan spridit detta till andra aktörer i bygden, som då blivit inspirerade och vågat gör egna ansökningar. En verksamhetsledare berättade följande:

Känslan att få hjälp och inte vara ensam i djungeln, det tror jag varit nyckeln! De vet att ingen fråga är för dum, och man avgör själv hur mycket hjälp man vill ha – det stärker folk att våga pröva. Och det har spridit sig – vi behöver inte marknadsföra! Nu inför nya perioden ser vi gigantiskt intresse!

- Anställda på vissa av leaderkontoren har åkt ut och stöttat samt uppmuntrat potentiella sökande, vilket beskrevs som lyckat. Detta har ofta varit en riktad insats mot aktörer som kunnat tänkas genomföra projekt som knyter an till ett insatsområde inom vilket leaderkontoret har en brist på ansökningar. Detta gjordes enligt en verksamhetsledare på följande vis:

Vi märkte nämligen att det fanns flera idéer för projekt, men man kom inte fram till att söka om stöd. Så vi anställde en person som åkte ut och satte sig med aktörerna som hade idéer och hjälpte dem strukturera upp sitt idéarbete, undersökte genomförbarhet och tidsperspektiv och finansieringsmöjligheter m.m. Systematiserade det. Främst var det för ideell sektor vi gjorde hjälpen.

Leaderkontoren har, som [figur 21](#) ovan indikerar, många fler kanaler genom vilka de arbetat för att öka målgruppernas kännedom om möjligheten att söka stöd. Några ytterligare exempel är nätverksträffar, mobiliseringsmöten, synliggörande av leaderområdets logga, nyhetsbrev (egna och/eller genom annonser i olika föreningars nyhetsbrev) och inspelning av reklamprogram på meänkieli. Ett par leaderområden uppgav att de anlitat särskilda kommunikatörer eller byråer.

Målgrupperna uppgavs även ha haft jämlika möjligheter att få kännedom om möjligheten att söka stöd från Leader. En verksamhetsledare berättade följande:

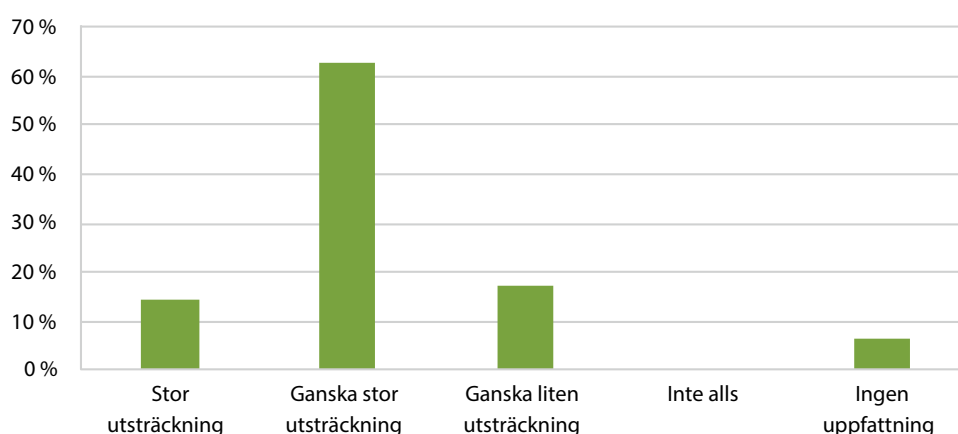
Kommunikationen har varit individbaserad. Blir arbetsintensivt, men anpassad för vem de pratar med och därmed också jämlik.

Det har även bedrivits arbete på nationell nivå för att göra Leader mer känt hos målgruppen. Ett exempel är att det tagits fram en gemensam hemsida för Leader. I intervjun med en representant från Landsbygdsnätverket beskrevs hur organisationen, liksom leaderkontoren, plockat fram goda exempel på projekt med syfte att sprida vad Leader gör. Landsbygdsnätverket har även spridit material på uppdrag av Jordbruksverket. Till exempel har utvärderingsrapporter spridits genom att de läggs upp på hemsidor och/eller via seminarium och poddar, vilket ökar Leaders synlighet.

4.2.2 Vilka har nåtts av informationen om Leader?

Vi har inte haft möjlighet att genomföra någon bredare undersökning om kännedomen om Leader inom ramen för denna utvärdering. Enligt bedömningen från verksamhetsledarna och LAG-ordförandena har aktörerna dock känt till möjligheten att söka stöd i stor eller ganska stor utsträckning (se [figur 22](#)). Färre än 20 procent uppgav att Leader var känt i liten utsträckning bland områdets aktörer.

Hur väl kände aktörerna till möjligheten att söka stöd inom Leader?



Figur 22. Verksamhetsledarnas och LAG-ordförandenas svar på frågan "Hur väl kände aktörerna till möjligheten att söka stöd inom Leader?" (N = 64).

Kännedomen kan också uttryckas genom intresset för att söka stöd. Även här bedömde verksamhetsledarnas och LAG-ordförandenas att intresset för att söka stöd var stort eller mycket stort (se [figur 23](#)).

Hur upplever du att intresset att söka stöd från Leader har varit i ditt område?

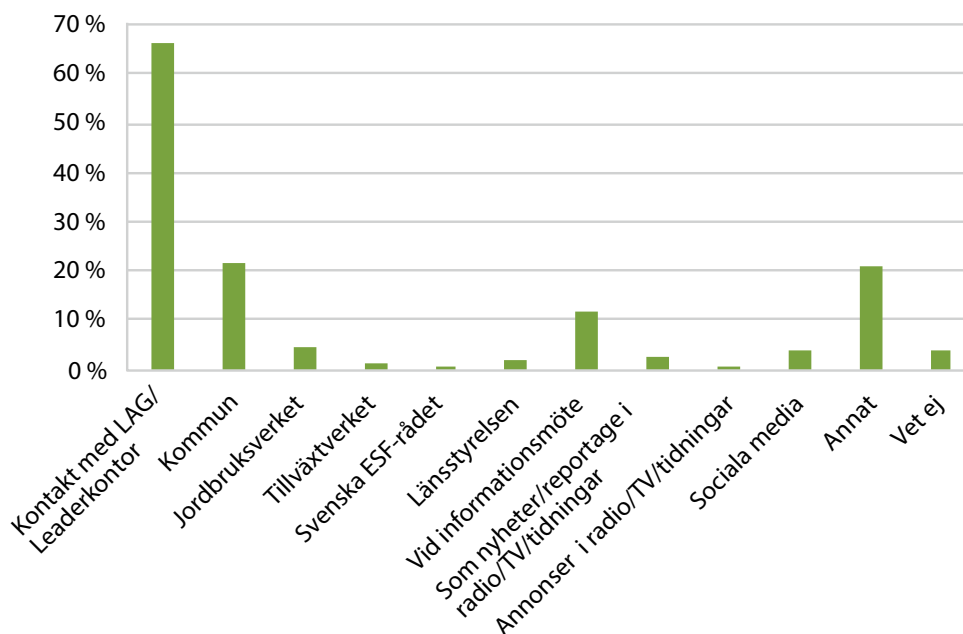


Figur 23. Verksamhetsledningarnas och LAG-ordförandenas svar på frågan "Hur upplever du att intresset att söka stöd från Leader har varit i ditt område?" (N = 64).

Det förefaller också vara så att det är leaderkontoren som har varit den viktigaste informationskällan för de som sökt stöd. En klar majoritet av de projektansvariga har blivit informerade om Leader genom leaderkontor och/eller LAG (se [figur 24](#) nedan). Detta visar på att leaderkontorens/LAG:s generella arbete med att nå ut till målgruppen har gett effekt, men även att den metod som de intervjuade verksamhetsledningarna uppgav att de främst använt är effektiv – det vill säga att sprida information från mun till mun, ofta genom goda exempel och via individer i LAG.

Figur 24 visar att även kommunerna har nått ut till flera projektansvariga. Som beskrivs i avsnittet ovan har leaderkontoren/LAG oftast först arbetat med att informera kommunerna, som därefter har spridit vidare detta i sina lokala områden. Få projektansvariga har fått information om stöd från Leader genom andra aktörer.

Hur (eller via vem) fick du/ni information om att det fanns leaderpengar att söka?



Figur 24. Projektansvarigas svar på frågan "Hur (eller via vem) fick du/ni information om att det fanns leaderpengar att söka?" (N = 557).

Not: Svarande fick välja flera alternativ.

Majoriteten av verksamhetsledarna uppgav att rätt typ av aktörer har nåtts och att de arbetat aktivt med att nå dessa. Det handlar främst om aktörer inom ideell sektor och företag, som många leaderområden sade sig ha nått ut till allt bättre under perioden:

Att många ideella organisationer sökt stöd indikerar att man lyckats "få ut EU till köksborden".

Att fler företag sökt stöd senare under perioden kan förklaras av att det är relativt nytt för företagare att de kan söka stöd från Leader. Möjligheten är alltså mindre känd inom den gruppen.

Samtidigt finns stor variation i verksamhetsledarnas beskrivningar av hur de upplevt processen att göra Leader känt i målgruppen. En del ansåg att det är lätt att nå ut till aktörerna och enligt vissa är Leader redan välkänt i området. Andra menade att få känner till Leader:

Men många vet ju inte vad Leader är ... Jag hade själv aldrig hört talas om det, och jag är ändå aktiv i föreningslivet.

En del verksamhetsledare har även upplevt det som svårt att nå ut, särskilt till vissa målgrupper. Här lyftes främst unga, som varit en prioriterad målgrupp i flera strategier, men även personer med utländsk bakgrund. Ingen av dessa grupper är van vid att jobba med bidrag och kan uppleva administrationen som krävande. Några leaderområden har därför gjort riktade insatser mot dessa grupper. Ett leaderområde lyfte att de gärna hade sett större variation i typer av sökande eftersom samma ofta återkommer, vilket indikerar svårigheter att nå ut till nya aktörer i bygden.

Den vanligaste bidragande faktorn till att det är svårt att nå målgrupperna, det vill säga potentiella projektsökande, är att de blir avskräckta av administrationen. Verksamhetsledarna berättade att de i ett tidigt skede förklarade för de som sökte att det finns krav på likviditet och administrativa uppgifter, men även att handläggningstiderna kan bli långa. Detta gjordes inte i syftet att avskräcka utan snarare för att skapa rätt förväntningar. Men likväl har det avskräckt flera – allra främst unga samt mindre organisationer. De har upplevt att de saknar kapaciteten som krävs. En verksamhetsledare berättade följande:

Många vet att man måste genomföra någon typ av ansökan – men när vi börjar beskriva processen och genomsnittliga handläggningstiden, då backar en stor andel sökande direkt. Släpper då tanken helt eller söker andra stöd/lösningar – där de flesta släpper tanken helt.

Flera verksamhetsledare uppgav även att det ibland har varit svårt att nå ut till regioner och kommuner i området. Dessa är av vikt åtminstone av tre skäl: de kan föra vidare information om Leader i det lokala området, de kan själva vara projektansvariga och de kan delfinansiera projekten. Mycket arbete har därför lagts ned på att nå dessa aktörer – men det har också gett resultat:

De förstår nu vikten och vidden av Leader, eftersom vi tjatat.

Hur lätt denna kommunikation har varit att genomföra kan variera, bland annat beroende på hur nära kommunernas landsbygdsutvecklare är leaderkontoren och de som sökt stöd. Samtidigt lyftes att det generellt är svårt att beskriva vad Leader är.

Samlad bedömning av informationen om Leader som möjlighet

Det har varit ett omfattande arbete att sprida informationen om Leader. Det finns enligt vår bedömning en stor medvetenhet om vikten av att informationen och kännedomen når ut brett. Många leaderområden har haft särskilda strategier och insatser riktade mot att nå grupper som man tidigare har haft svårt att nå.

Det finns tydliga indikationer på att leaderområdena i samverkan med bland annat kommuner och regioner har lyckats väl med att nå ut med information till relevanta grupper och aktörer.

4.3 Processen för ansökningar, beslut och rapportering

Den som söker stöd från ett leaderkontor lämnar in sin ansökan till kontoret. Kontoret gör sedan en bedömning av ansökan, med utgångspunkt i strategin och de urvalskriterier som ställts upp i denna. Kontoret kan vid behov begära in kompletteringar från de som sökt stöd i det skedet. I intervjuerna framgår att kontoren ofta har en nära dialog och ett stöttande förhållningssätt till de sökande, vilket motiveras med att målgruppen generellt är ovan vid byråkratiska ansökningsprocesser. De ansökningar som godkänts av leaderkontoren lämnas sedan vidare för formell prövning och beslut av Jordbruksverket. Därefter kan projektet starta.

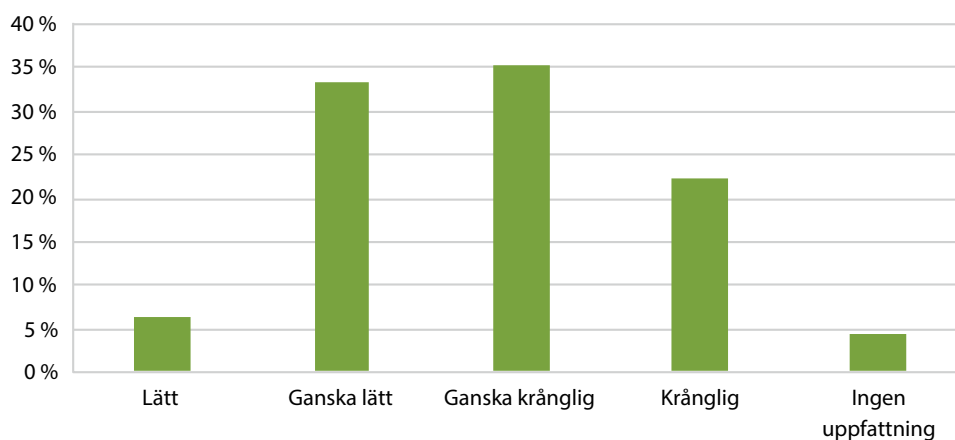
De kostnader som genereras under genomförandet av projektet (såsom kostnader för arbete, material, transporter med mera) kan ersättas till projektägarna förutsatt att de har rätt till stöd enligt fondernas regelverk. Projektägarna måste dock lämna in redovisningar både av vilka insatser man har genomfört och vilka kostnader man har haft. Redovisningarna lämnas i Jordbruksverkets portal, och det är Jordbruksverket som granskar och beslutar om utbetalning av ersättning.

I detta avseende finns en betydande kritik mot hur genomförandet av insatsen har fungerat. Kritiken handlar om att ärendehantering har upplevts som krånglig och framför allt långsam. Nästan uteslutande riktas kritiken mot Jordbruksverket som uppfattas som byråkratiska och långsamma. Däremot uppfattas leaderkontoren ha ett stöttande och mer obyråkratiskt arbetssätt.

Vår bedömning är att kritiken mot Jordbruksverket kommer såväl från de projektansvariga och verksamhetsledarna som från LAG-ordförandena. Även från departementet finns en tung kritik mot Jordbruksverkets hantering av landsbygdsprogrammet i allmänhet och Leader i synnerhet. Det finns därtill en stor medvetenhet på Jordbruksverket om att hanteringen av Leader har brutit, främst när det gäller långa handläggningstider.

Bland de projektansvariga var det mer än hälften (57 procent) som på en övergripande nivå uppgav att det upplevde att det var krångligt eller ganska krångligt att söka stöd från Leader. Samtidigt uppfattade cirka 40 procent att det var enkelt eller ganska enkelt. Bilden från de projektansvariga är alltså långt ifrån entydig.

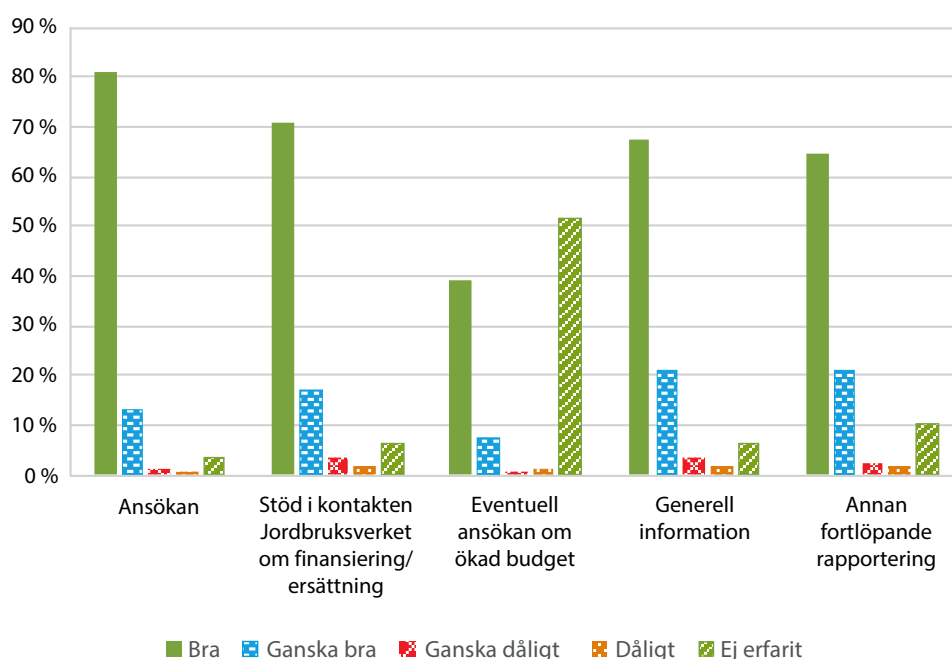
Hur upplevde du processen att söka pengar från Leader?



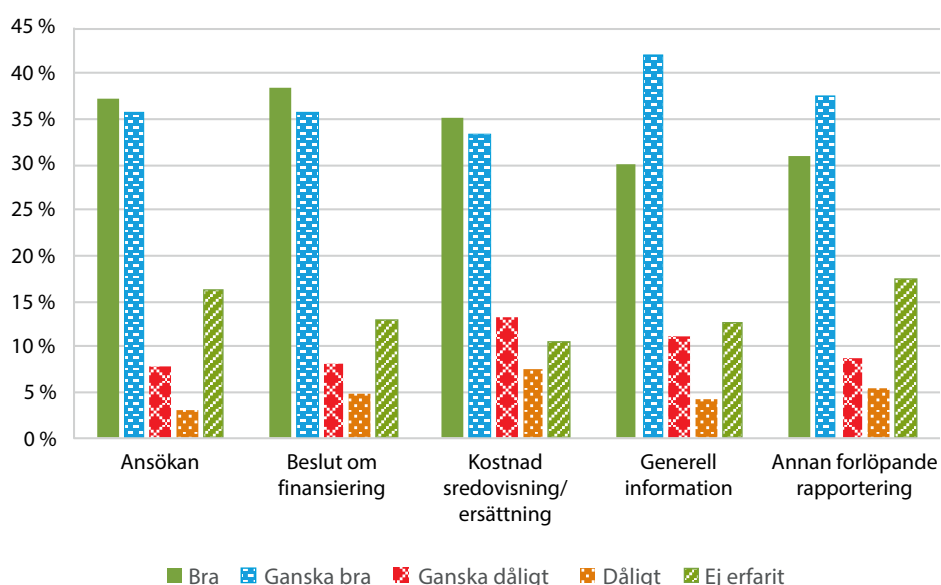
Figur 25. Projektansvarigas svar på frågan "Hur upplevde du processen att söka pengar från Leader?" (N = 555).

Figur 25 innefattar de projektansvarigas uppfattning om stöden i allmänhet, det vill säga deras upplevelser av kontakterna med både leaderkontoren och Jordbruksverket. Nästan samtliga projektansvariga uppgav att kontakterna med leaderkontoret i samband med ansökan fungerade bra eller mycket bra (se [figur 26](#)). När det gäller besluten om finansiering – där ansvaret är delat mellan leaderkontoret och Jordbruksverket – var de projektansvarigas bedömning fortsatt relativt positiv. Ungefär 13 procent uppfattade att kontakterna med Jordbruksverket i samband med beslutet om stöd har varit dåliga eller mycket dåliga. En absolut majoritet uppfattade samtidigt att leaderkontoren har fungerat väl i detta skede och även varit stödjande i kontakten med Jordbruksverket.

En något mer negativ bild framträder när vi analyserar synen på Jordbruksverket i relation till redovisning och utbetalning. Här var det drygt 20 procent som ansåg att kontakten fungerat dåligt. Fortfarande ansåg de projektansvariga dock att leaderkontoret har varit stödjande även i detta avseende.

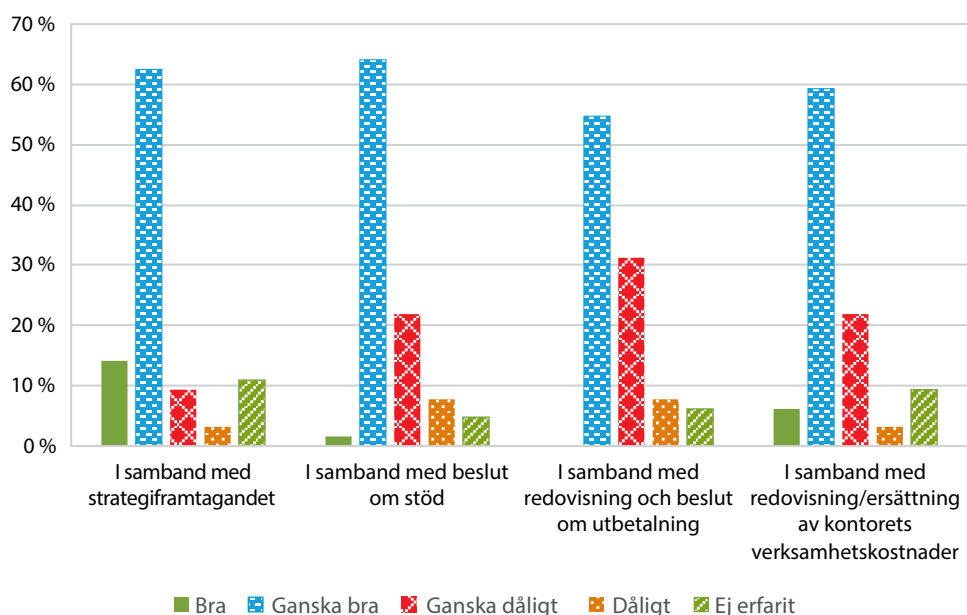


Figur 26. Projektansvarigas bedömning av kontakterna med leaderkontoret i olika faser av genomförandet.



Figur 27. Projektansvarigas bedömning av kontakterna med Jordbruksverket i olika faser av genomförandet.

Från verksamhetsledarna och LAG-ordförandena framkom också en kritik som riktar sig mot Jordbruksverket i relation till myndighetens olika uppgifter (se [figur 28](#)). Tydligast är den kritiken när det gäller hanteringen av redovisning och beslut om utbetalning. Nästan 40 procent av de svarande verksamhetsledarna och LAG-ordförandena menade att samverkan med Jordbruksverket har varit dålig eller mycket dålig i detta avseende.



Figur 28. Verksamhetsledarnas och LAG-ordförandenas bedömning av samverkan med Jordbruksverket i olika faser av genomförandet.

Även i intervjuerna lyfte leaderkontoren denna kritik och beskrev då också de konsekvenser som uppstått framför allt av de långa handläggningstiderna, både i beslutet om finansiering och i hanteringen av kostnadsredovisningar och utbetalningar.

Man lyfte för det första att projektstarter ofta drar ut på tiden. Det riskerar att leda till ett minskat engagemang – inte minst från den ideella sektorns aktörer. Även andra utmaningar i samband med sena projektstarter lyftes:

Ett exempel är när ett projekt av praktiska skäl behöver genomföras under sommartid och beslutet dröjer till långt in på hösten.

För det andra beskrev leaderkontoren med stor samstämmighet en upplevd nitiskhet hos Jordbruksverkets granskare som saknar rimliga proportioner. Man beskrev att varje liten kostnad granskas och ofta ifrågasätts:

Det är ner på bullnivån. – Varför har ni köpt elva bullar när ni bara var tio på mötet?

Både leaderkontoren och Jordbruksverket menade att den viktigaste förklaringen har varit personalbrist hos Jordbruksverket, som dels har varit underbemannade på granskningsfunktionerna, dels har haft många nya och oerfarna granskare. Detta har lett till att fler frågor har ställts till de projektansvariga och till leaderkontoren. Flera leaderkontor menade att leaderkontoren i många fall är de enda som har en längre erfarenhet av stöd inom Leader och därför också fått stötta Jordbruksverket i deras ärendehantering.

Den tredje och kanske allvarligaste delen i kritiken handlar om att många fått vänta på sin ersättning orimligt länge. Vi har hört många vittnesmål om att projektansvariga har fått vänta mer än ett halvår på ersättning för nedlagda kostnader. Den här typen av uppgifter ska förstås tolkas med försiktighet. Ofta påverkas handläggningstiden av att de projektansvariga inte lämnar in fullständiga uppgifter, vilket kräver att myndigheten måste begära in kompletteringar. Det förlänger förstås handläggningstiden. I detta fall är dock samstämmigheten stor och omfattar till viss del även Jordbruksverket. Även i övervakningskommittéerna har de långa handläggningstiderna varit en återkommande fråga.

Effekterna av de långa handläggningstiderna är flera. De kanske allvarligaste handlar om att företag och föreningar fått vänta på ersättning för pengar som de ligger ute med. I värsta fall skapar det likviditetskriser som kan innebära konkurser. I åtminstone ett fall har LAG-ordföranden själv gått in och förskottat utbetalningar med egna privata medel för att undvika en konkurs. Detta är också något som har drabbat själva leaderkontoren, som fått vänta orimligt länge på ersättning. I andra fall har projektansvariga fått ta upp lån i bank eller från sina medlemmar.

För många av våra projektansvariga är 100 000 väldigt mycket pengar och inget man klarar av att ligga ute med halvårsvis.

Detta riskerar enligt intervjuerna att få långsiktigt negativa konsekvenser, så tillvida att många projektansvariga inte kommer att vilja söka stöd från Leader igen. I vissa fall har detta redan inträffat. Inom områden där man särskilt vill se de minsta aktörerna inom exempelvis frivilligsektorn har man på flera håll noterat att man inte får in några ansökningar. Leaderkontoren eller i vissa fall kommunerna har då gått in som sökande och sedan skapat utrymme för de minsta aktörerna att delta i projekten utan att de själva behöver ta projektansvaret.

4.3.1 Samlad bedömning av genomförandefasen

Det finns en betydande kritik mot Jordbruksverkets förmåga att genomföra Leader på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det handlar framför allt om långa handläggningstider, i beslut om projektfinansiering men framför allt i gransknings- och utbetalningsskedet. Detta har påverkat hela genomförandet i negativ riktning och har i vissa fall fått stora konsekvenser för enskilda projektansvariga.

Det är vår bedömning att Jordbruksverket i genomförandefasen inte har fungerat som kapacitetsbyggare för leaderkontoren. Snarare har rollerna här varit de omvända, eftersom erfarenheten hos leaderkontoren i många avseenden verkar ha varit betydligt större än hos Jordbruksverket.

5 Mervärdesanalys

I detta kapitel analyserar vi och utvärderar leadermetodens tre så kallade mervärden: stärkt socialt kapital, förbättrat flernivåstyre och Leaders mervärde i form av förbättrade resultat.

Som framgått i metoddiskussionen i [kapitel 2](#) är mervärdesbegreppen inom Leader en utmaning. Inget av mervärdena är tillräckligt definierat, och det saknas en tydlig insatslogik för hur de olika mervärdena kan skapas. Vi har som beskrivs närmare i [kapitel 2](#) därför valt att förenkla mervärdesanalysen så långt som möjligt. Det betyder bland annat att vi har valt att något omformulera utvärderingsfrågorna när det gäller mervärdesanalysen.

De huvudsakliga frågorna i detta kapitel är:

- **Stärkt socialt kapital:** Har Leader bidragit till att stärka samarbete, kommunikation och sammanhållning i de områden som arbetat efter leadermetoden?
 - o I så fall, har detta bidragit till att öka kraften i det lokala utvecklingsarbetet?
- **Förbättrad flernivåstyrning:** Hur har Leader och dess genomförande påverkat samverkan mellan å ena sidan den lokala bygden, å andra sidan myndigheterna på lokal, regional och nationell nivå?
- Har Leader skapat andra typer av resultat än vad som kunde ha skapats via andra program och insatser?

5.1 Stärkt socialt kapital

Vi har i utvärderingen av Leaders bidrag till utvecklingen av det sociala kapitalet fokuserat på frågan om huruvida Leader kan sägas ha bidragit till att stärka samarbete, kommunikation och sammanhållning i leaderområdena och mellan de olika aktörerna och intressenterna. Här ingår underfrågan om huruvida dessa stärkts faktorer kan sägas ha gett mer kraft åt det lokala utvecklingsarbetet på landsbygden.

5.1.1 Stärkt samarbete, kommunikation och sammanhållning

Analysen är indelad i tre delar, utifrån vilken roll för utvecklingen av samarbete, kommunikation och sammanhållning som de olika delarna i leaderarbetet har haft. Vi skiljer här mellan strategiarbetet, genomförandet och resultatens betydelse.

Strategiarbetets betydelse

Strategiarbetet kan beskrivas som början på genomförandet av Leader. Det är då parterna formeras och bjuds in till samverkan omkring strategins framtagande.

Det är tydligt utifrån såväl intervjuer som enkäterna riktade till verksamhetsledare att så gott som alla leaderområden medvetet har eftersträvat en bred förankring i framtagandet av strategin. Det är också tydligt att strategins främsta förtjänst är processen snarare än produkten. Även om flera av verksamhetsledarna och LAG-ordförandena har påpekat att strategin är ett viktigt verktyg ("ett räcke att hålla sig i") i arbetet med att prioritera bland ansökningarna, är samstämmigheten stor när det gäller vikten av själva framtagandeprocessen. En av de intervjuade grupperna i våra fallstudier uttryckte det så här:

Arbetet med att ta fram strategin krävde både bredd och djup i samverkan och det har verkligen lett till flera samverkansgrupperingar som vi inte hade sett annars.

Ett annat leaderområde uttryckte något liknande:

Strategisk samverkan betonades i den senaste strategin och många parter har varit med i det arbetet, vilket stärkt förtroendet, tilliten och sammanhållningen i området.

Den långsiktiga effekten av en stärkt sammanhållning kan innebära att det som brukar beskrivas som ortens eller bygdens "kultur" eller "anda" långsamt förändras. Några i våra fallstudier menade att detta har varit särskilt viktigt för de geografiska delar av leaderområdena där sammanhållningen varit svagare och bygdens identitet inte varit förknippad med sammanhållning. Flera nämnde till exempel bruks- eller industriorter som exempel på detta. De menade att Leader i de här fallen faktiskt har bidragit till att orternas bilder av vad som kännetecknar dem långsamt har börjat påverkas:

Den kanske största förändringen för regional utveckling är den positiva attitydförändring som Leader bidragit till. Självbildens förändring. En stolthet, framtidstro och vision för en levande landsbygd har vuxit fram i området. En gemensam identitet har börjat skapas.

Vår bedömning är att Leaders strategiarbete skiljer sig från mycket annat strategiarbete inom lokal och regional utveckling, genom att avståndet mellan strategiformulering och konkreta utvecklingsprojekt är kort. Parterna kan se den direkta kopplingen mellan å ena sidan strategins formuleringar och finansiering, å andra sidan genomförandet av konkreta utvecklingsprojekt. Detta bidrar till att de lokala och regionala samhällsaktörerna känner ett ökat förtroende till varandra på ett annat sätt än vad som gäller till exempel i

utformningen av en regional utvecklingsstrategi eller en kommunal landsbygds-utvecklingsstrategi. Där följer istället ofta en slags skepsis mellan parter som varit inbjudna i strategiprocessen och de myndigheter som ofta långt senare ska fatta beslut om konkreta projekt och resurser.

Samtidigt finns exempel från våra fallstudier på hur man i leaderområdet eftersträvar ett långsiktigt strategiskt tänkande. Man har här medvetet arbetat med att etablera leaderkontoret och LAG som en långsiktigt verkande aktör, och man söker se de olika programperioderna för Leader som tydligt länkade till varandra.

Genomförandets betydelse

Under själva genomförandet påverkas det som kan kallas socialt kapital på flera sätt. För det första kan man enligt våra fallstudier se att leaderresurserna i genomförandet har bidragit till att bygga kapacitet och kompetens hos de som fått stöd. En viktig förklaring till detta är att Leader systematiskt (i alla fall i några av de studerade fallstudieområdena) har vänt sig just till mindre aktörer, särskilt de ideella föreningarna. Här finns också en viktig spridningseffekt i att människor som själva inte deltar i projekten ser att utvecklingsarbete kan drivas av människor som inte arbetar i kommunen eller regionen. Så här uttryckte en av LAG-medlemmarna det:

Leader bygger humankapital med de personer som driver projekten. Det är dessa som driver bygden: Leader skapar dem inte, men ger dem möjlighet, kraft, förutsättningar och kontaktnät. Leader upptäcker och identifierar dold kompetens, utnyttjar folks fulla potential.

En fråga handlar om vilken roll man ser att kommunerna ska ha i genomförandet av Leader. I ett av våra fallstudieområden har man haft många diskussioner om detta. Där har man sett det som att kommunerna genom att ta på sig rollen som projektansvarig kan skapa en trygghet som gör att föreningar och grupper med mycket små resurser också vågar ta på sig ett ansvar som de inte skulle ha vågat ta (eller ens haft förutsättningar för) om de själva hade varit projektansvariga. Här lyftes också att kommunernas roll kan vara viktigare i bygder där det saknas en tidigare tradition av att själva driva utvecklingsarbete. Så här beskrev en LAG-ordförande det:

Kommunen som projektansvarig kan upplevas tryggt för de som deltar i projektet. Kommunen håller ihop t.ex. ekonomi, och de övriga kan få vara kreativa och driva arbetet framåt. Detta är en bra kombination. Det gör också att folk i bygden inte ser kommundienstämman som tjänstemän, som kommer utifrån, utan som del av gruppen.

Genomförandet har varit viktigt för att stärka samverkan mellan aktörerna. I några av leaderområdena har man valt att arbeta byvis med projektfinansieringen. Detta har, enligt vad som framkommit i några av våra fallstudier, bidragit till att stärka samverkan och ytterst sammanhållningen. En av aktörerna uttryckte det så här:

Vi hade exempel på en by med många konflikter mellan grupper som sökte och fick leadermedel. Det innebar att de måste samverka och konflikterna minskade. leadermetoden knuffar grupper in i samverkan. leaderkontoret är en viktig stödmotor i processen.

Genomförandet har också i hög grad bidragit till att stärka leaderkontorens "förtroendekapital" i bygderna och de lokala utvecklingsaktörerna. Den generella upplevelsen är att leaderkontoren genom sitt aktiva och engagerade stöd till projektägarna i hög grad har varit bärare av det lokala genomförandet av Leader. Leaderkontoren kan därför sägas ha blivit en tydlig kärna i det sociala kapital som Leader har bidragit till att bygga. Aktörerna vi intervjuade gav flera förklaringar till detta. Det handlar till exempel om den tydliga partsammansättningen i LAG och i kontoren, det coachande förhållningssättet gentemot de projektägande aktörerna från ansökan till redovisning samt om erfarenheten och kompetensen på kontoren. En LAG-ordförande uttryckte det så här:

Ingen projektansvarig har varit missnöjd med leaderkontoret! Det är ett mycket bra tecken på tillit!

Samtidigt har leaderkontoren en utmanande uppgift i relation till genomförandeorganisationen i sin helhet. Leaderkontorens coachande förhållningssätt till trots har projektansvariga i många fall ändå drabbats av långa ledtider i beslut och utbetalningar. Detta är också en del i Leaders genomförande och något som tydligt inte har bidragit till att stärka lokal tillit och socialt kapital. Föreningar har fått ligga ute med pengar orimligt länge och har tvingats ta lån i bank eller av privatpersoner. Förutom att detta drabbar den generella utvecklingen av den sociala tilliten och det sociala kapitalet påverkar det också ytterst även tilliten till leaderkontoren. En av aktörerna i ett av våra fallstudieområden beskrev det så här:

I slutändan blir det ändå kontoret som tvingas förklara och försvara de långa handläggningstiderna hos Jordbruksverket. Detta tär i längden på förtroendet och trovärdigheten för Leader generellt hos de sökande.

Aktörerna i ett annat område uttryckte samma sak, än mer tillspetsat:

Jordbruksverkets långa handläggningstider har skadat folks tillit och förtroende för ”systemet”/”samhället”. Förtroende kräver att man gör sitt jobb – och när myndigheten inte kan leverera så ... Detta är rätt allvarligt – blir förtroendekris för ”systemet” liksom för sådana här typer av stöd.

Även i genomförandefasen är Leaders stora utmaning att nå ut till alla relevanta aktörer, i hela området. Samtidigt vittnar våra fallstudier om en stor medvetenhet om detta hos aktörerna. I flera fall beskriver man hur man särskilt har riktat in sig mot grupper som traditionellt inte har varit särskilt aktiva i landsbygdsutvecklingsammanhang, till exempel utrikes födda och ungdomar.

Resultatens betydelse

När det gäller Leaders resultat och betydelsen av dessa för utvecklingen av sammanhållning och framväxten av ett starkare lokalt socialt kapital är det framför allt två aspekter som blir tydliga genom våra fallstudier.

Den som tydligt framträdde i fallstudierna handlar för det första om karaktären på resultaten. Leaders projekt levererar små, nära och konkreta resultat. Projekten är ofta inte så stora, sett till den ekonomiska insatsen. I [kapitel 3](#) såg vi att den genomsnittliga projektstorleken i Leader är cirka 500 000 kronor. Detta betyder att leaderprojekten är avsevärt mindre än till exempel projekten som finansieras genom EU:s regionala utvecklingsfond eller genom projektmedlen från regionernas så kallade 1.1-medel. I praktiken innebär detta att det blir möjligt att finansiera fler projekt, vilket ökar möjligheterna för fler på landsbygden att ”komma nära” projekten och projektens resultat. Fler får möjligheten att själva se och dra nytta av resultaten.

Många resultat är konkreta och synliga för alla, vilket har bidragit till att öka kännedomen om Leader. Detta bidrar härigenom också till att stärka sammanhållningen i bygden, vilket är den andra aspekten som framkommit i fallstudierna om hur Leader stärker det lokala sociala kapitalet. Så här uttryckte sig en av de medverkande i våra fallstudieintervjuer:

Till skillnad från många ERUF/ESF projekt, är Leader nära marken. Projekten är konkreta och begripliga – en grillplats, en vandringsled, boulebanor, elljusspår och så vidare.

I de tidigare generationerna av regionalfonden fanns också fler inslag av fysiska investeringar, till exempel i anläggningar för besöksnäringen. Detta skapade ett långsiktigt drifts- och underhållsbehov som kommunerna ofta fick ansvara för. Detta är sannolikt en av anledningarna till att man inom regionalfonden rört

sig bort från den typen av konkreta investeringsprojekt under senare programperioder. Våra erfarenheter från fallstudierna pekar på att man i Leader både ser ett mervärde i de konkreta projekten och i det faktum att projektresultaten – de konkreta investeringarna – kräver drift och underhåll:

Det som har skapats genom leaderprojekten kräver underhåll vilket användarna ofta fixar i samverkan. Byråden har varit tvungna att engagera sig mer och fått mer liv.

5.1.2 Ökad kraft i det lokala utvecklingsarbetet

Har då insatserna i Leader bidragit till att ge ny och större kraft i det lokala utvecklingsarbetet? För att kunna svara på frågan är det inledningsvis viktigt att komma ihåg hur finansieringen av Leader fungerar. Varje investerad krona från Leader måste motfinansieras med en lika stor lokal insats. I det typiska leaderprojektet har leaderkronan använts till inköp av material (virke m.m.) medan den lokala insatsen har bestått av frivilligt arbete (bygga och montera). Kombinationen av leaderstödens fokusering på konkreta investeringar och medfinansieringen från frivilligsektorns arbete kan antas innebära att Leader har en större förmåga att engagera lokala aktörer än vad som är fallet med andra stöd. Detta har sannolikt varit viktigt för Leaders förmåga att skapa ökad kraft i utvecklingsarbetet. Detta är också en viktig skillnad mellan Leader och många andra stödinsatser.

Vår övergripande bedömning är också att Leader har bidragit till att stärka det lokala utvecklingsarbetet genom att fler aktörer har fått kraft att driva på det. Genom att bidragen är små har arbete och ansvar fördelats mellan många aktörer. Detta har bidragit till en tätare väv av lokala utvecklingsaktörer i många delar av landet.

5.2 Förbättrat flernivåstyre

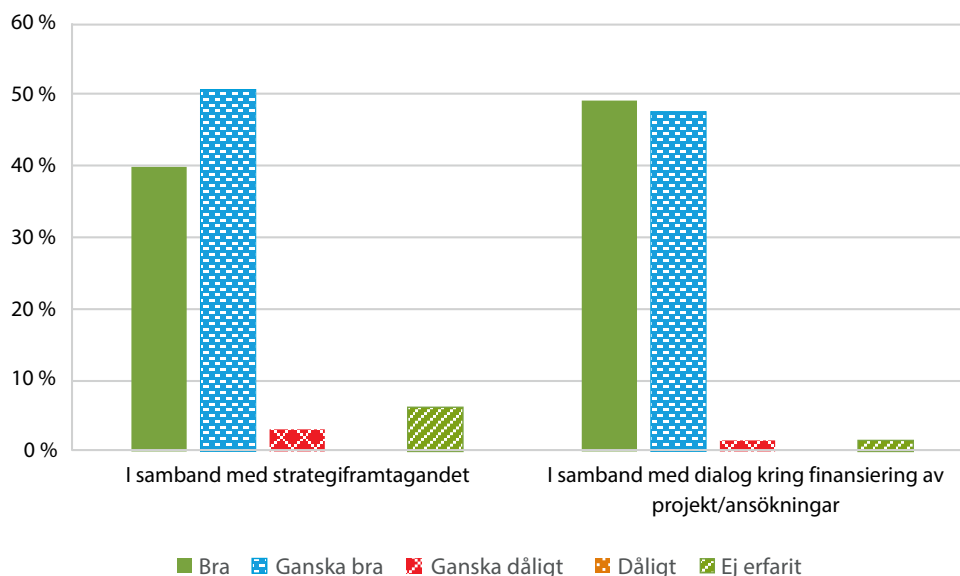
I analysen av hur flernivåstyret har utvecklats som en följd av Leader finns en övergripande utvärderingsfråga:

- Hur har Leader och dess genomförande påverkat samverkan mellan å ena sidan den lokala bygden, å andra sidan myndigheterna på lokal, regional och nationell?

Som en parallell fråga kan man också tala om Leaders påverkan på det tvärgående samarbetet mellan olika sektorsmyndigheter. Det arbetet kan ske både ske inom en enskild myndighet och i samarbete mellan två eller flera myndigheter.

5.2.1 Viss variation i hur kommuner och regioner samarbetar med aktörer inom Leader

I många fall har Leader inneburit att de verkligt lokala utvecklingsfrågorna kommit högre upp på kommuners och regioners agendor. Det framgår i intervjuerna med aktörerna i våra fallstudier. Generellt uppgav verksamhetsledarna och LAG-ordförandena att de uppfattar samverkan med kommunerna har varit bra, både i framtagandet av strategin och i genomförandet (se [figur 29](#)).



Figur 29. Verksamhetsledarnas och LAG-ordförandenas uppfattning om samverkan med kommunerna (N = 64).

Några av de intervjuade menade att det är lättare att engagera kommunerna i leaderarbetet. Det finns ofta nära kopplingar mellan den kommunala politiken och aktörerna inom Leader. En av de intervjuade uttryckte det så här:

Kommunala företrädare för landsbygdsfrågor har ofta ett stort intresse och vill veta vad som händer. Det blir mycket ge och ta mellan dem och kontoret.

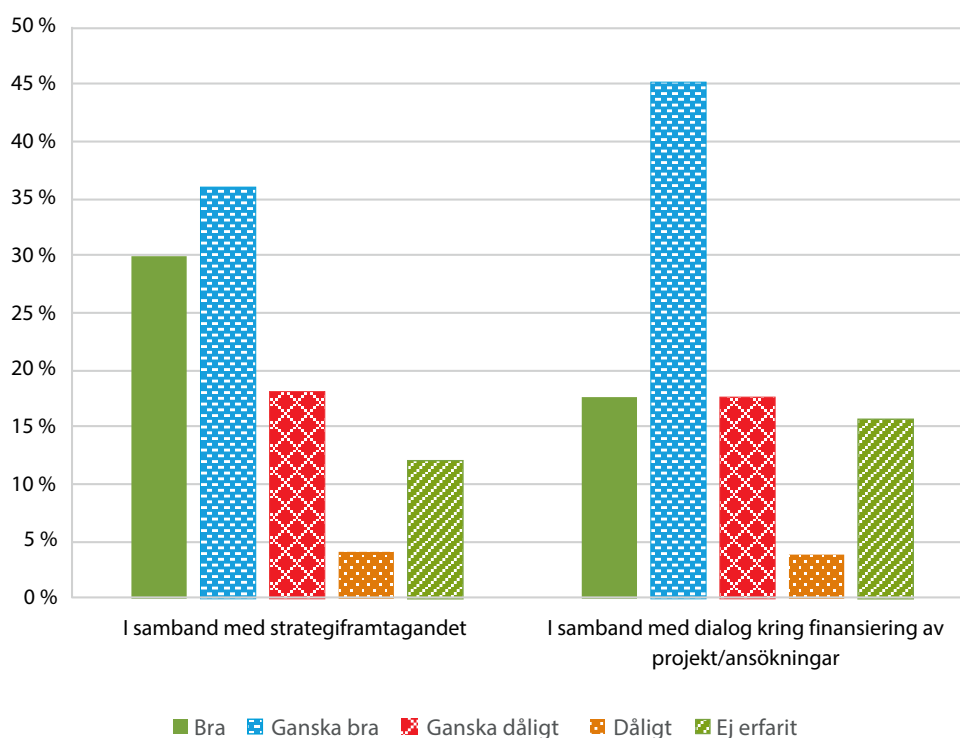
I ett av de områden vi studerat har man initierat vad man kallat ”tjänstemannaforum” för att systematisera dialogen mellan LAG, Leader och de olika kommunerna i leaderområdet. Efter varje LAG-styrelsemöte och beslut om nya projekt i Leader arrangeras ett möte med kommunerna. Under mötet går de igenom de nya besluten och diskuterar hur kommunernas nytta från dessa projekt kan stärkas, till exempel genom att kommunerna genomför olika kompletterande investeringar eller andra insatser:

Tjänstemannaforum har varit jätteviktigt för att öka kommunernas medvetenhet om Leader. Vissa kommuner har varit mer aktiva än andra men i grunden har detta fungerat jättebra.

I fallstudierna framträdde i övrigt bilden av att Leader idag är relativt väl känt och ofta nära integrerat i den kommunala politiken och det kommunala arbetet med lokal utveckling på landsbygden, även om det kan finnas betydande variationer mellan kommunerna.

Sedan 2019 är regionerna den regionalt utvecklingsansvariga myndigheten i hela landet.²³ Detta innebär bland annat att regionerna ansvarar för att ta fram regionala utvecklingsstrategier (som också ska omfatta landsbygden). Regionerna disponerar även det statliga anslaget för regionala projektmedel och har ett ansvar för genomförandet av de regionala operativa programmen för regionalfonden. Detta betyder att den regionala nivån har en viktig strategisk och finansiell roll i den generella regionala utvecklingen. Det är därför också viktigt för leaderområdena att ha ett väl utvecklat samspel med den regionala nivån.

Leaderkontoren svarade att de upplever samverkan med regionerna som svårare än med kommunerna. Ungefär var fjärde svarande upplevde att samverkan med regionen var dålig eller ganska dålig (se [figur 30](#)).



Figur 30. Verksamhetsledarnas och LAG-ordförandenas uppfattning om samverkan med regionerna (N = 50).

Även intervjuerna i våra fallstudieområden antydde att det är svårare för leaderområdena att nå en nära samverkan med regionerna. Detta gäller kanske

²³ Tidigare såg det olika ut i olika delar av landet. I flera län var det även tidigare regioner (landsting) som hade ansvaret, medan det i andra län var regionförbund (av samverkande kommuner och landsting). I åter andra var det länsstyrelsen som hade den uppgiften.

särskilt den politiska nivån, där regionpolitikerna inte har lika god kännedom om Leader som kommunpolitikerna ofta har. Det kan få till följd att det är svårare för leaderkontoren och LAG att nå ut till politiken med vad Leader är och vad man gör.

Samtidigt menade respondenterna att det har skett en förändring till det bättre i många fall. Över tid har regionerna, åtminstone på tjänstepersonsnivån, fått ökad kunskap om Leader. I många av områdena vittnar man också om att det idag finns en dialog där man kan hänvisa till varandras finansiering eller stödja potentiella sökanden i att hitta partner via varandras nätverk:

Genom nätverk och samverkan med till exempel regionen har intresseanmälningar kunnat lotsas vidare till stödformer som passar bättre än Leader. Även tvärtom, så har idéer som kommit in till regionen lotsats vidare till Leader.

Det finns dock en uppfattning om att vissa nätverk har gått förlorade då länsstyrelserna inte har någon egentlig roll i genomförandet av Leader längre. Främst gäller det att man tappat i kännedom om andra statliga insatser, till exempel inom miljö-, klimat- och energiområdet.

5.2.2 Begränsad samverkan mellan leaderaktörerna och den nationella nivån

För de enskilda projektägande aktörerna är kontaktytorna mot den nationella nivån i första hand begränsade till Jordbruksverket som förvaltningsmyndighet. De enskilda aktörernas direkta kontakter med Jordbruksverket är i huvudsak digitala. Digitala portaler används för att söka projektmedel och för redovisning och begäran om utbetalningar. Tillsammans med de tidigare diskuterade långa handläggningstiderna innebär detta att Leader inte har bidragit till en ökad flernivåsamverkan mellan lokala LAG/leaderkontor och staten.

Det finns också en uppfattning om att den svenska leadermetodens genomförande inte främjar en effektiv och innovativ flernivåstyrning. Man menar att systemet haltar genom att LAG inte själva kontrollerar hela processen. Ett av leaderområdenas aktörer uttryckte detta på följande sätt:

Om vi får förtroendet från staten (Jordbruksverket) att genomföra en strategi, varför har vi inte förtroendet att använda pengarna?

Detta är vad man i någon LAG ser som ett exempel på att Leader har haft svårt att integreras i den svenska förvaltningsmodellen för ESI-fonderna. Leader har inte bidragit till att förändra Sveriges genomförande av fonderna. Ett exempel är

flerfondslösningen som introducerades i början av programperioden men som senare togs bort.²⁴

Ett viktigt undantag är det arbete som sker inom föreningen LUS (Lokal Utveckling Sverige), som är ett samverkansorgan för aktörerna som genomför Leader runtom i landet. Föreningen arbetar med att utveckla leadermetoden, stödja medlemmarnas kompetens och samverka internationellt. Under programperioden har Jordbruksverket haft regelbundna träffar och fört en dialog med föreningen. LUS har härigenom blivit en viktig kanal för leaderkontorens och LAG:s kommunikation med Jordbruksverket.

Det ska också påpekas att en av Jordbruksverkets främsta roller inom Leader handlar om att säkerställa ett genomförande som i alla avseenden lever upp till de förvaltningskrav som EU-kommissionen ställer på medlemsstaternas hantering av struktur- och investeringsfonderna.

5.3 Andra och bättre resultat

Den otydlighet som präglar mervärdet andra och bättre resultat försvårar utvärderingen av det. Vi har som nämnts valt att ha en relativt öppen och generell ingång till detta tredje mervärde. Det innebär också en anpassning till vad vi bedömt att aktörerna har haft möjlighet att diskutera i intervjuerna. Huvudfrågan i denna del måste vara huruvida man kan se exempel på att Leader levererat andra typer av resultat än vad andra insatser för lokal utveckling på landsbygden skulle kunna leverera.

Det som lyfts fram i våra fallstudier i detta avseende uppvisar så gott som alltid en stor överlappning med leadermetodens nära koppling till det första mervärdet, nämligen att stärka det lokala sociala kapitalet. Det som gör resultaten från Leader annorlunda är att de är skapade genom lokala projekt som har initierats utifrån lokala behov och där projekten har drivits i nära samverkan mellan aktörer och parter från olika sektorer. Detta gör att en stor del av resultatens värde handlar om de strukturer som genomförandet har byggt, det vill säga det som kallas för ett starkare socialt kapital.

Ett exempel från våra intervjuer handlar om Leaders förmåga att skapa innovativa projekt. Ett av de medverkande fallstudieområdena menade att innovationen i Leader inte handlar så mycket om att man skapar nya produkter eller nya tekniska lösningar. De tog exemplet en ny gatubelysning i en by:

²⁴ Olika medlemsstater har olika sätt att arbeta med territoriellt integrerade investeringar (som till exempel Leader). En av variationerna handlar om i vilken utsträckning som beslutanderätten delegeras till lokala (territoriella organisationer, som LAG). Här har länder som Tjeckien, Portugal och Frankrike använt en delegeringsmöjlighet inom Leader (European Parliament 2019).

Det finns inget innovativt i att sätta upp gatubelysning men däremot har vi varit väldigt innovativa när det gäller hur vi ska drifva den nya belysningsanläggningen. Den typen av resultat tror vi inte skulle ha producerats genom andra metoder än Leader.

Ett annat fallstudieområdena var inne på ett liknande spår – de menade att Leader har främjat utvecklingen av sociala innovationer och samhälls-entreprenörskap på ett sätt som andra program och projekt inte har gjort.

5.4 Sammanfattning av mervärdesanalysen

Vår bedömning är att Leaders kanske främsta mervärde handlar om att stärka det lokala sociala kapitalet. Detta sker genom hela genomförandet, från utvecklingen av de lokala strategierna till de konkreta resultat som projekten skapar.

Utvecklingen av den lokala strategin är ett viktigt verktyg för att skapa en bred samverkan i de lokala områdena. Vi menar att utvecklingen av leaderområdenas lokala strategier skiljer sig från mycket annat strategiarbete som aktörerna deltar i på så sätt att leddtiden är kort från strategi till handling i form av utvecklade och finansierade projekt. Detta är en viktig faktor i att stärka tilliten och det sociala kapitalet.

Genomförandet stärker kapaciteten hos många organisationer, i synnerhet icke-offentliga sådana. Många aktörer har upplevt ett starkt stöd från leaderkontoren i den fasen. Även kommunernas stöd har varit viktigt för att bygga förtroende hos de allra minsta aktörerna.

En viktig del i att stärka tillit och samverkan handlar vidare om vilka typer av projekt som får stöd genom Leader. Det är små, nära och ofta konkreta projekt. Det betyder att Leader gör samhällsutvecklingen synlig lokalt på landsbygden, på ett sätt som ofta saknas i andra typer av utvecklingsinsatser. Det stärker uppfattningen att resurserna gör nytta.

Samtidigt finns utmaningar som inte stärker förtroendet. Det handlar i huvudsak om Jordbruksverkets långa handläggningstider som har påverkat många projektansvariga och LAG negativt. Ytterst innebär detta att förtroendet för Jordbruksverket och för Leader som insats skadas.

Utvecklingen av flernivåstyrelse eller flernivåsamverkan är inte ett lika tydligt resultat från Leader. Förvisso lyfter Leader upp den mest lokala nivåns betydelse för utvecklingen på landsbygden. Leader hjälper också till att etablera kanaler för lokala grupper att samverka med kommunerna. Även när det gäller samverkan med regionerna har de lokala grupperna fått tillgång till en kanal genom Leader. Här finns dock sannolikt rum för ytterligare utveckling. Leader illustrerar samtidigt att den svenska modellen för genomförande av ESI-fondernas så kallade territoriella instrument fungerar dåligt. Ytterst handlar det

om att man inte har hittat en modell för att upplåta det samlade ansvaret på en aktör för det aktuella territoriet (leaderområdet).²⁵

Även frågan om huruvida Leader levererar andra (bättre) resultat än andra insatser är svårbedömd. Vår huvudsakliga slutsats är att resultaten i viss utsträckning är annorlunda och att det främst beror på arbetets inriktning och den småskalighet och samverkan som präglar Leader genom leadermetoden. Detta pekar i hög grad tillbaka på de samma förhållandena som förklarar varför Leader bidrar till ett starkare lokalt socialt kapital. Här finns också exempel på att leadermetoden genom sina typer av projekt kan skapa en annan form av innovativitet än andra insatser, något som kan kallas vid sociala innovationer eller samhälls-entreprenörskap.

Sammanfattningsvis skapar Leader mervärden som andra insatser åtminstone inte hittills har skapat i lika hög grad. Viktigast är den samverkan på lokal nivå som uppstår och utvecklas genom att man dels skapar en metod för att utgå från konkreta lokala behov, dels tar ett tydligt gemensamt ansvar för genomförandet och för underhåll och implementering på lång sikt. Detta har bidragit till att synliggöra och professionalisera aktörer på den mest lokala nivån och har härigenom stärkt landsbygdsutvecklingen i Sverige.

25 En utvärdering av det andra territoriella instrumentet i Sverige, Integrerad hållbar stadsutveckling, drog ungefär liknande slutsatser: Tillväxtverket 2019 *Utvärdering av hållbar stadsutveckling i Regional-fonden – slutrapport*.

6 Slutsatser

Syftet med den här utvärderingen är att öka kunskapen om genomförandet av den del av Leader som finansierats genom landsbygdsprogrammet under programperioden 2014–2020. I det här kapitlet presenterar vi de samlade slutsatserna från utvärderingen.

Den samlade analysen omfattar samtliga tre delar av utvärderingsuppdraget, som motsvaras av de tre utvärderingsfrågor som har styrt utvärderingen. Den första delen är utvärderingen av måluppfyllelse, resultat och effekter. Den andra är utvärderingen av genomförandeorganisationens ändamålsenlighet. Den avslutande tredje delen är utvärderingen av Leaders mervärden.

6.1 Leaders måluppfyllelse svår att värdera

En förutsättning för att värdera den exakta graden av måluppfyllelse är att målen är tydligt formulerade och måttsatta (dvs. att målen innehåller en nivå som är mät- eller utvärderingsbar). Den förutsättningen saknas när det gäller Leader. Målen är satta på en lokal nivå eller på en väldigt övergripande nivå, vilket gör det svårt att bedöma måluppfyllelsen.

Vi har (med hjälp av Holmquists och Johanssons tidigare analyser) identifierat flera målvariabler för att undersöka måluppfyllelsen av Leader. Utifrån målvariablerna ser vi att utvecklingen i leaderområdena i stort har varit positiv under perioden – de flesta variabler har haft en positiv utveckling. Det gäller till exempel variablerna befolkning och företagande/näringsliv. Ett undantag är utvecklingen för målvariabeln besöksnäring, som vi uppfattar i första hand har påverkats negativt av pandemin (i synnerhet då vi använder 2020 som slutår för vår analys).

Även verksamhetsledarna och LAG-ordförandena bedömer att deras områden har utvecklats positivt i många avseenden, främst inom företagande och besöksnäring. De bedömer vidare att utvecklingen har varit sämre för målvariablerna kommersiell och offentlig service.

Utmaningen i bedömningen av måluppfyllelsen handlar om hur vi ska tolka och värdera den utveckling vi ser. Jämfört med övrig landsbygd utvecklas Leader generellt bättre, men jämförelsen begränsas av de strukturella skillnader som finns mellan leaderområdena och den övriga landsbygden. Jämför vi med Sverige i sin helhet ser vi att leaderområdena för de flesta målvariabler har utvecklats sämre än i Sverige totalt sett. Vår slutsats blir att även om utvecklingen i leaderområdena i grunden har varit positiv är den svår att tolka och värdera.

6.2 Goda resultat av Leader, men effekten är sannolikt mest lokal

De finansierade projekten inom Leader har generellt varit breda och kan därmed anses ha förutsättningar att skapa många typer av resultat, med en potential att påverka flera av de undersökta målvariablerna.

Vi har konstaterat att det är målområdet besöksnäring som har störst förutsättning att påverkas av resultaten från projekten. Det är nämligen detta målområde som flest projekt syftar till att påverka. Bland de målgrupper som kan förväntas dra störst nytta av resultaten finns boende och besökare, även om målgrupperna generellt är breda.

Flera faktorer bedöms ha varit viktiga för Leaders förmåga att skapa goda resultat. Det handlar om den breda förankringen, om projektens upplevda relevans för de berörda och om projektens långsiktiga karaktär. Hos många verksamhetsledare finns det samtidigt även en uppfattning om att man i genomförandet borde ha nått ännu bredare grupper, i synnerhet de som inte ofta engagerar sig i landsbygdsutveckling (såsom unga och utrikes födda).

Vår slutsats är att det är sannolikt att Leader har gjort skillnad, det vill säga haft en effekt i de delar av ett leaderområde där projekten genomförts. Däremot är det inte realistiskt att tro att den effekten ska vara mätbar på en mer övergripande nivå, vare sig i hela leaderområden eller i större områden inom de olika programmen. Skulle man ha tillgång till metoder för att mäta effekter på mer lokala nivåer skulle man sannolikt kunna identifiera sådana.

6.3 Leader stimulerar lokalt engagemang men påverkas negativt av strukturella och organisatoriska hinder

Lokala aktörer har i hög grad varit engagerade i att utveckla de lokala strategierna och utforma åtgärderna. Vår bedömning är att LAG och verksamhetsledarna i de flesta leaderområden i allt väsentligt har lyckats skapa en bred förankring av alla parter som ingår i projekten. De flesta LAG förefaller även ha nått ut brett med informationen när det gäller möjligheten att söka stöd från Leader.

Det finns en strukturell motsättning i Leaders betoning av ett underifrån-perspektiv och behovet av att inordna sig i en svensk och europeisk förvaltningsstruktur, som inte är organiserad underifrån. Det finns också en utmaning som handlar om att Leader å ena sidan är tänkt att vara en bred och lättillgänglig resurs för olika typer av insatser, samtidigt som de fonder som ska finansiera insatsen fortfarande styrs av olika regelverk.

Jordbruksverket har i detta sammanhang haft rollen att främst upprätthålla fondreglerna och förvaltningslagen, vilket ibland skapat friktion mot det underifrånperspektiv som LAG utgår ifrån. Vi bedömer att Jordbruksverket i någon mån har fungerat som kapacitetsbyggande i de inledande skedena, när strategierna skulle utformas. Detta har dock inte varit fallet i själva genomförandet. Då har Jordbruksverkets handläggningstider och beroende av nyrekryterad personal snarast skapat det omvända förhållandet, det vill säga att erfarna LAG har varit kapacitetsbyggare åt Jordbruksverket.

Vår samlade bedömning är att genomförandet av Leader inte har varit organiserat på ett ändamålsenligt sätt för att fullt ut främja ett underifrånperspektiv och ett territoriellt integrerat genomförande som stärker LAG:s roll och beslutsfattande i genomförandet. Bedömningen är dock att de mest negativa effekterna i genomförandet har uppstått som följd av bristande kapacitet hos Jordbruksverket, snarare än att de kommer ur själva genomförandeorganisationens utformning.

6.4 Leaders främsta mervärden är att stärka lokalt socialt engagemang och föra EU närmare människorna

Genomförandet av Leader har skapat mervärden i form av ett stärkt socialt kapital eller, om man så vill, en ökad tillit. Denna tillit har förvisso uppstått genom en ökad samverkan mellan aktörer, också över flera nivåer i samhället.

Utvecklingen av de lokala strategierna har varit särskilt viktig för att stärka sammanhållningen och den lokala tilliten. Vi bedömer att leadermetoden till skillnad från annat regionalt strategiarbete har korta ledtider mellan strategiernas utformning och det faktiska genomförandet av projekten. Det stärker aktörernas känsla av delaktighet och därigenom det lokala sociala kapitalet.

Under genomförandefasen är leaderkontoren en nyckelfunktion för att stärka samverkan och skapa tillit mellan aktörerna i genomförandet. Även kommunerna har en viktig roll här, vilket framgår i utvärderingen. Utvärderingen visar dock även att den regionala nivån ännu inte har involverats i genomförandet av Leader på ett sätt som man kanske kan förvänta sig i relation till ett förbättrat flernivåstyre. Här förefaller det fortfarande vara så att leaderkontoren och regionerna finns i olika delar av det regionala utvecklingsystemet, även om flera vittnar om att samverkan har stärkts under perioden.

Det kanske viktigaste mervärdet handlar om karaktären på resultaten från Leader. Projektens och deras resultat skiljer sig i hög grad från dem vi ser inom andra insatser i landsbygdsutveckling och regional utveckling. Projekten inom

Leader är generellt mindre, närmare medborgarna, mer konkreta och mer synliga i sina resultat än projekt inom andra delar av det regionala utvecklingsarbetet. Detta har bidragit såväl till att stärka synligheten för många lokala aktörer och den roll dessa kan spela som till att göra EU konkret och synligt.

7 Rekommendationer inför kommande programperioder

I detta utvärderingsuppdrag ingår att lämna rekommendationer inför kommande programperioder. Först bör konstateras att nästa programperiod redan har startat och ska pågå fram till och med 2027. De grundläggande förutsättningarna för den perioden är därmed redan satta och i många avseenden svåra att påverka. I vissa avseenden kan målgrupperna (i form av myndigheter, LAG och projektansvariga) ändå lära sig och utveckla sitt arbete under denna period. I andra avseenden kan rekommendationerna användas för att utveckla arbetet inför perioder efter 2027, då leddiderna för den typen av förändringar ofta är långa. I förekommande fall försöker vi ange på vilken tidshorisont en rekommendation bör ses.

Våra rekommendationer vänder sig i första hand till två kategorier av mottagare. Den första är förvaltningsmyndigheten Jordbruksverket och de nationellt ansvariga vid regeringen och Regeringskansliet. Den andra mottagargruppen är lokalt ansvariga i form av LAG och projektansvariga men även i viss mån kommuner och regioner.

7.1 Stärk utvärderbarheten och stötta lokala utvärderingar

Vår första övergripande rekommendation är att stärka utvärderbarheten och stötta lokala utvärderingsinsatser. Vi ser det som värdefullt att utvärderingsarbetet sker på två nivåer, dels på en övergripande leadernivå, dels på den lokala nivån.

Utvärderingen visar att det är svårt att mäta måluppfyllelsen. För att förbättra möjligheterna till en utvärdering av Leaders måluppfyllelse och resultat på en övergripande nivå menar vi att målen på denna nivå borde utvecklas. Det behöver slås fast vilka målvariabler som är mest relevanta för Leader, och det behöver sättas kvantitativa mål för utvecklingen av dessa under programperioden. Ett sådant arbete bör ske delvis utifrån insatsens nivå, det vill säga i övervakningskommittéer och från Jordbruksverkets sida samt utifrån en diskussion inom LAG, till exempel inom föreningen LUS (Lokal Utveckling Sverige). Tydliga övergripande mål bör också användas som gemensamma indikatorer på LAG-nivån.

Jordbruksverket bör ta initiativ till att stärka LAG:s arbete med utvärdering. En modell med löpande utvärdering och lärande under genomförandet bör övervägas. Förlagor finns exempelvis inom både regionalfonden och socialfonden. Knutet till detta bör även ett nationellt initiativ tas för att utveckla ett förslag till att möjliggöra mer lokala effektutvärderingar, i linje med slutsatserna från denna rapport.

7.2 Ta vara på Leaders lokala karaktär – stärk LAG:s ansvar och öka samverkan med kommuner och regioner

Utvärderingen visar att det finns en viss friktion mellan Leaders territoriellt organiserade projekt och kraven från fonderna som finansierar projekten. En rekommendation är därför att i större utsträckning försöka se till att fullt ut ta tillvara den potential som finns i Leaders starka lokala aktörsstrukturer. På sikt bör man i Sverige försöka utveckla en modell för hanteringen av EU-medel på territoriellt integrerade nivåer (där även resurser från olika fonder kan användas). En sådan modell kräver att förvaltningsansvar kan överföras fullt ut till en aktör som LAG. Detta kräver någon form av mer långtgående delegerat ansvar. Sådana modeller finns i andra länder och bör kunna inrättas även i Sverige.

Under den nu inledda programperioden är en viktig rekommendation att tydliggöra Jordbruksverkets ansvar för ett effektivt genomförande. Detta betyder framför allt att handläggningstiderna för beslut om projekt och utbetalning av medel behöver förkortas.

Det finns även en möjlighet att stärka framför allt regionernas engagemang i Leader. Konkret kan detta göras genom att det i regionernas utvecklingsansvar tydliggörs att samordningen gentemot Leader är en del i uppgiften (inte bara EU:s fonder generellt).

Referenser

Chen, H.T. (2005). Theorydriven evaluation. I S. Mathison (Red.), *Encyclopedia of evaluation* (s. 415-419). Thousand Oaks, CA: Sage.

European Parliament, Policy Department D for Budgetary Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union PE 636.472 - March 2019

Firebaugh, G., Warner, C. & Massoglia, M. (2013). Fixed Effects, Random Effects, and Hybrid Models for Casual Analysis. I Morgan, S. L. (Red.) *Handbook of Causal Analysis for Social Research* (s. 113–132). Dordrecht: Springel.

Holmquist, M. & Johansson, J. (2021). *Modell för utvärdering av leadereffekter. Delrapport 3*. Utvärderingsrapport 2021:2. Jönköping: Jordbruksverket.

Holmquist, M. & Johansson, J. (2022). *Test av modell för utvärdering av leader-effekter. Delrapport 4*. Utvärderingsrapport 2022:1. Jönköping: Jordbruksverket.

Hsiao, C. (2007). Panel data analysis-advantages and challenges. *TEST*, 16, 1-22.

The European Evaluation Helpdesk for Rural Development. (2017). *Evaluation of Leader/CLLD*.

Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling, enhet C.4 (2017). Riktlinjer. *Utvärdering av Leader/LLU*. Bryssel: Europeiska unionen. https://ec.europa.eu/enrd/evaluation/publications/evaluation-leaderclld_en.html

Bilaga 1 Lista över intervjuade leaderområden

Leaderområden där vi genomfört intervjuer med verksamhetsledare:

- Leader Nordvästra Skåne med Öresund
- Upplandsbygd
- Tornedalen 2020
- Sydostleader
- Dalälvarnas utvecklingsområde
- Lappland 2020
- Leader Mittland Plus
- Leader Bohuskust och gränsbygd
- Leader Mellansjöländet
- Växtlust Värmland

Leaderområden där vi genomfört fallstudier:

- Lokalt Ledd Utveckling i Höga kusten
- Leader Sjö, Skog & Fjäll
- Folkungaland
- Lokalt Ledd Utveckling Halland
- Sydostleader
- Leader Gute
- Leader Polaris 2020
- Leader Stockholmsbygd

Bilaga 2 Utförligare metodbeskrivning projektens möjliga påverkan på målvariablerna

Vi har genomfört en analys av projektens möjliga påverkan på de sex målvariablerna. Nedan redogörs mer utförligt för metoden bakom analysen, det vill säga den manuella ”kopplingen” mellan projektbeskrivningarna och den/de målvariabler projektet kan tänkas påverka.

Bedömningen av kopplingar mellan förstudier och fortsättningsprojekt visade sig i ett första skede vara mer utmanande än för projekttyper som kan antas vara fristående från tidigare insatser och nästkommande steg. Följande antaganden har gjorts vid kopplingen mellan projekt som är förstudie eller fortsättningsprojekt och målvariablerna.

Förstudie har bedömts på liknande sätt som genomförande av åtgärd. Bedömningen är gjord mot bakgrund av att metoden söker en länk mellan insatsen och målvariablerna (vilket inte är detsamma som att söka effekt-sambandet mellan insatsen och påverkan på målvariablerna). Fortsättningsprojekt antas ha liknande kopplingar till målvariabeln som satsningen i sin helhet. Oavsett om leaderprojektet är en självständig insats eller om det är en del av en större satsning beskrivs länken mellan projektet och målvariabeln utifrån en liknande bedömning. Det gör den eftersom metoden handlar om att söka svar på frågan om hur det är tänkt att en enskild insats ska bidra till utvecklingen på landsbygden.

Följande är två exempel på kopplingar:

- Utveckling av glasstillverkning är ett projekt som vi bedömer främst har en potential att påverka företagande, besöksnäring och arbetsmarknad.
- Utveckling av Mertjärvi badstrand är ett projekt som vi bedömer främst har en potential att påverka befolkning och besöksnäring.

Målvariabeln **befolkning** har koppling till insatser som avser områdets attraktivitet. Det kan vara etablering av ett allaktivitetshus eller ett projekt som på annat sätt syftar till att skapa en attraktiv boende- och fritidsmiljö. Många av dessa projekt har även en koppling till målvariabeln **besöksnäring** och/eller målvariabeln **offentlig service/välfärd**. Bredbandsutbyggnad på landsbygden förväntas också ha en positiv koppling till **befolkning**. Befolkningen kan påverkas genom att bredband gör att fler kan bosätta sig på landsbygden. Samtidigt finns det en koppling till målvariabeln **arbetsmarknad**, eftersom bredband förbättrar möjligheterna till att arbeta på distans. Bredbandsutbyggnad kan även göra det möjligt för näringsverksamhet att flytta till

leaderområdet, eller bidra till att det sker nyetableringar genom att kommunikationen via bredband förbättrats.

Målvariabeln **företagande** (exklusive besöksnäring och kommersiell service) inkluderar branscher inom tillverkning, jord- och skogsbruk samt byggverksamhet och ett flertal tjänstebranscher (exempelvis grossisthandel, film och tv, reklambyråer och konsultverksamhet samt uthyrningsverksamhet och fastighetsförvaltning). Koppling till **företagande** är aktuell för insatser som rör exempelvis glasstillverkning och biogasproduktion eller insatser inom jordbruk, uthyrning eller konsultverksamhet.

I målvariabeln **besöksnäring** ingår branscherna landtransport, hotell och restaurang, museer och andra besöksmål. Koppling till **besöksnäring** finns vid insatser som rör exempelvis lärande- och upplevelsecentrum. Marknadsföring och paketering av erbjudanden om matupplevelser som gäller besök hos lokala producenter, i gårdsbutiker och eller restaurang kan kopplas till besöksnäring. Men det kan även kopplas till en omsättningsökning inom jordbruk och detaljhandel, det vill säga målvariablerna **företagande** och **kommersiell service**.

Koppling till **arbetsmarknad** antas för projekt som syftar till att få ut folk i arbete. Detta kan röra projekt som syftar till att främja och utveckla entreprenörskap och integration, men även sådana som rör mer direkt arbetsförmedling. Uppstart och drift av arbetsintegrerande sociala företag är ett typiskt projekt som kopplas till **arbetsmarknad**.

Kommersiell service omfattar detalj-, butiks- och torghandel. Den har koppling till projekt som avser exempelvis försäljning av lokal matproduktion. Samtidigt förväntas försäljning av lokal matproduktion ha en koppling antingen till ökad jordbruksproduktion eller ökad tillverkning inom livsmedelsindustrin. Den senare kopplingen gäller målvariabeln **företagande**.

De vanligaste projekten som kopplas till målvariabeln **offentlig service/ välfärd** är skapandet av nya idrottsanläggningar, teatrar eller konserthus eller drift av befintliga sådana. Andra projekt är sådana som syftar till att stödja artistisk verksamhet i olika former genom exempelvis utställningar, ateljédrift och utgivning av material, vård (yoga), officiella utbildningar, exempelvis folkhögskola som vill starta ett nytt program, starta föräldrakooperativ, skola och annan utbildning, exempelvis förstudie om behov av ledarskapsutbildning för mindre företag.

Om projektet antas påverka näringsverksamhet i leaderområdet har vi först sett om det går att koppla näringsverksamheten till en viss bransch. Om så är fallet har vi kopplat projektet till den relevanta målvariabeln. Om projektet inte går att koppla till näringsverksamhet i en viss bransch och istället antas ha en mer övergripande påverkan på flera olika branscher har projektet kopplats till **arbetsmarknad**. Tekniskt sett bör alla projekt som påverkar **företagande**,

besöksnäring och **kommersiell service** även ha en påverkan på **arbetsmarknad** eftersom sysselsättning ingår i de förstnämnda variablerna. Vi har varit försiktiga med att koppla projekt till målvariabeln **arbetsmarknad** och någon av de andra tre variablerna. Det riskerar nämligen att bli en dubbelräkning på grund av att sysselsättning ingår som indikator i **företagande**, **besöksnäring**, **kommersiell service** och **offentlig service/välfärd**.

Bilaga 3 Metod för analys av samvariationen mellan stöd från Leader och utveckling i målvariablerna

Analysen av om det finns en samvariation mellan hur mycket resurser som distribuerats via Leader och utvecklingen i målvariablerna i de olika leaderområdena, baseras på två typer av data:

- data från Jordbruksverket över mängden leaderresurser per leaderområde. Data visar mängden beslutat stöd, justerat för återflöden.
- data från SCB över indikatorerna och målvariablerna, utifrån kommunerna som leaderområdena utgörs av med undantag för tätorter med mer än 20 000 invånare.

Analysen baseras på data för år 2013, 2018 och 2020, där 2013 kan sägas representera startåret för insatsen medan år 2020 är det senast tillgängliga år där data finns för samtliga indikatorer.²⁶ Mängden resurser som distribuerats via Leader har ackumulerats för analysen. Resurserna som distribuerats i ett visst leaderområde ett visst år är således summan av allt som slutbetalats till och med det året.

Vi har undersökt om det finns någon samvariation mellan utvecklingen i målvariablerna och hur mycket leaderresurser som spenderats med ett visst syfte, det vill säga projektens möjliga påverkan på de olika målvariablerna utifrån vår bedömning (se [bilaga 2](#)). Detta innebär att endast projekt som skulle kunna påverka en viss målvariabel har inkluderats i analysen av samvariationen mellan leaderresurser och utvecklingen i just den målvariabeln.

Genomförande av analysen

För att undersöka om det finns en samvariation har vi använt oss av en panelstudiemodell med fixerade effekter. Panelstudiemodeller innehåller både en tvärsnitts- och tidseriedimension, vilket kan göra dem lämpliga för att analysera om samvariationen har förändrats under tidsperioden. Fixerade effekter möjliggör för en viss kontroll av icke-observerbara faktorer på sambandet (Hsiao, 2007) och innebär att varje leaderområde kontrolleras ”mot sig självt” (Firebaugh m.fl., 2013). Syftet med detta är att i viss utsträckning minska andra faktorer eventuella påverkan på analysen av samvariationen mellan leaderresurser och utvecklingen i målvariablerna.

Vi är medvetna om att det kan finnas begränsningar med analysmodellen. Endogenitet skulle kunna vara ett problem (i detta fall eventuella förklarande

²⁶ I data från Jordbruksverket ingår stöd som slutbetalats senast under 2021. I analyserna behandlas data från Jordbruksverket och data från SCB som att de har samma slutår.

variabler som är relaterade till spenderat stöd och skulle kunna påverka målvariablerna). Den använda panelstudiemodellen med fixerade effekter minskar risken för andra faktorer eventuella påverkan på analysen av samvariationen, men eliminerar inte risken helt.

Analysen har genomförts i datahanteringsprogrammet STATA. För samtliga regressioner bedömdes och analyserades signifikansen, koefficienten och determinationsvärdet. Resultaten illustreras i [tabell 6](#) nedan.

Tabell 6. Samvariation mellan utvecklingen i målvariablerna och mängd leaderresurser som spenderats med ett visst syfte. (X:Y = investeringen i Leader i kronor: förändringen i enhet för måлиндikatorn).

	Total-befolkning	Arbets-ställen	Sysselsatta	Om-sättning	Fövärvs-abetande	Ej förvärvs-arbetande	Förvärvs-arbetande dag-befolkning
Befolknings-tillväxt							
Före-tagande		13158 : 1 R2 = 0,06	4310 : 1 R2 = 0,04	1 : 3058 R2 = 0,18			
Besöks-näring		568182 : 1 R2 = 0,11					
Arbets-marknad						3636 : 1 R2 = 0,05	
Kommersiell service							
Offentlig service/välfärd		72993 : 1 R2 = 0,06	5988 : 1 R2 = 0,06				

Not: Grön = signifikant positivt samband. Röd = signifikant negativt samband. Vitt = signifikant samband saknas. Svart = indikatorn är inte relevant för specifik målvariabel.

För de samband som är signifikanta redovisas även determinationsvärdet (R2). Signifikansnivå: p = 0,05.

Publicerade utvärderingsrapporter

UTV23:4 *Havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020. En syntes av tidigare analyser och bedömning av stödets bidrag till målen i programmet*

UTV23:3 *Stöd till kontroller och tillsyn samt skyddade områden. En utvärdering av stöd i havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020*

UTV23:2 *Utvärdering av det svenska skolmjölksprogrammet 2017–2023*

UTV23:1 *Att utvärdera och skapa långsiktiga effekter av leaderinsatser. Slutrapport*

UTV22:4 *Greppa Näringen 2001–2020. En utvärdering av rådgivning med syfte att minska växtnäringsoverskottet och risken för näringsbelastning på vattendrag*

UTV22:3kort (kortversion) *Förbättrad konkurrenskraft och tillväxt med hjälp av stöd? Effekter av investeringsstöd och startstöd till vattenbruk och beredningsindustri i havs- och fiskeriprogrammet*

UTV22:3 *Förbättrad konkurrenskraft och tillväxt med hjälp av stöd? Effekter av investeringsstöd och startstöd till vattenbruk och beredningsindustri i havs- och fiskeriprogrammet*

UTV22:2 *Utvärdering av stöd till samarbeten i landsbygdsprogrammet 2014–2020*

UTV22:1 *Test av modell för utvärdering av leadereffekter. Delrapport 4*

UTV21:7 *Definitioner av betesmark i landsbygdsprogrammet. Utvärdering av förutsättningarna för att få stöd och ersättning för betesmark under perioderna 2009–2014 och 2015–2020*

UTV21:6 *Genomförande av innovationsstöd i landsbygdsprogrammet 2014–2020. Slutrapport för en löpande lärande utvärdering av EIP-Agri*

UTV21:5 *Klimatanpassning i EU-programmen 2014–2020*

UTV21:4 *Näringsavskiljning i anlagda våtmarker i Kalmar län*

UTV21:3 *Ersättning för ekologisk produktion i landsbygdsprogrammet. Effekter på miljö, klimat och landsbygdsutveckling*

UTV21:2 *Modell för utvärdering av leadereffekter. Delrapport 3*

UTV21:1 *Möjliga klimatåtgärder och styrmedel i ett framtida landsbygdsprogram*

UTV20:6 *Landsbygdsprogrammets stöd och åtgärder för bättre vattenkvalitet 2014–2020*

UTV20:5 *Ersättning för ekologisk produktion och företagets ekonomi*

UTV20:4 *Utveckling och test av index för biologisk mångfald i ängs- och betesmarker*

UTV20:3 *Förväntade effekter av investeringsstöd inom landsbygdsprogrammet*

UTV20:2 *Effekter av stöd till selektiva och rovdjurssäkra redskap*

UTV20:1 *Hållbara leadereffekter i teori och praktik. Delrapport 2*

UTV19:15 *Är skyddszonerna placerade på rätt plats för att hindra erosion? Jämförelse mellan landsbygdsprogrammen 2007–2013 och 2014–2020*

UTV19:14 *Hur påverkar nivå på miljöersättningar viljan att söka? Utvärdering av ersättningsnivåns betydelse för sökande i landsbygdsprogrammet*

UTV19:13 *Landsbygdsprogrammet 2014–2018. Resultat och förväntade effekter*

UTV19:12a *EIP-Agri – lärdomar från första åren. Halvtidsrapport från den löpande lärande utvärderingen av EIP-Agri med fokus på dess införande och uppstart*

UTV19:12b *Bilagor till EIP-Agri – lärdomar från första åren*

UTV19:11 *Interventionslogiken och effekttänkandet i Leader. Delrapport 1*

UTV19:10 *Utvärdering av investeringsstöd för energi och klimat. Landsbygdsprogrammets stöd för en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi*

UTV19:9 *Upplevda effekter av investeringsstöd*

UTV19:8 *Utvärdering av djurvälståndersättningar*

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

UTV19:6 *Lagom höga stöd? En litteraturstudie om stödeffekter och en kartläggning av stödnivåer i landsbygdsprogrammet 2014–2020*

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

UTV19:4 *Programmen och pengarna – Resultat av stöd till turism inom landsbygdsprogrammet samt inom lokalt ledd utveckling 2018*

UTV19:3 *Innovationer i jordbruket och på Sveriges landsbygder. En sammanställning av Jordbruksverkets innovationsundersökning 2017*

UTV19:2 *Investeringsstöd till vattenbruk och beredning och saluföring: Leder stöden till mer investeringar?*

UTV19:1 *Programmen och pengarna – Resultat från landsbygdsprogrammet om energieffektivisering, förnybar energi och minskade utsläpp av växthusgaser och ammoniak 2018*

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

UTV18:3 *Programmen och pengarna – Resultat från landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet 2018*

- UTV18:2 *Hållbar utveckling av fiskeområden – hur gick det?*
- UTV18:1 *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband*
- UTV17:6 *Löpande lärande utvärdering av Landsbygdsnätverket*
- UTV17:5 *What measures should be taken to improve conditions for Swedish Farmland Birds, as reflected in the Farmland Bird Index?*
- UTV17:4 *Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning*
- UTV17:3 *Socioekonomiska effekter av fartygsskrotningar inom svenskt fiske Ex-post evaluation of the European Fisheries Fund (2007–2013) Slututvärdering av fiskeriprogrammet 2007–2013 (Publicerad av EU-kommissionen)*
- UTV17:2 *Utvärdering av ESI-fondernas genomförande-organisationer i Sverige*
- UTV17:1 *Kunskapsöversikt: Om förutsättningarna för utvärdering av resultat och effekter av bredbandsstöd i Sverige*
- UTV16:6 *Bra vällersättning och kompensationsstöd. Hur kan olika utformningar påverka jordbruket, miljön och samhällsekonomin?*
- UTV16:5 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013. Delrapport IV: Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling. Utvärdering av programmets samlade effekter*
- UTV16:4 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013. Delrapport III: Utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling. Axel 3: Förbättra livskvalitet på landsbygden. Axel 4: Leader – Genomföra lokala utvecklingsstrategier*
- UTV16:3 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013. Delrapport II: Utvärdering av åtgärder för bättre miljö*
- UTV16:2 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013. Delrapport I: Utvärdering av åtgärder för ökad konkurrenskraft*
- UTV16:1 *Biologisk mångfald i våtmarker som har anlagts med stöd från landsbygdsprogrammet*
- UTV15:2 *Kompetens för utveckling? Utvärdering av kompetensutveckling i landsbygdsprogrammet 2007–2013*
- UTV15:1 *Vad behöver förenklas? Utvärdering av landsbygdsprogrammet samt havs- och fiskeriprogrammet*



Jordbruksverket

551 82 Jönköping

Tfn 036-15 50 00 (vx)

E-post: jordbruksverket@jordbruksverket.se

www.jordbruksverket.se/utvardering

UTV23:5

