

Ringar på vattnet

– En studie om att förstå förändringar över tid av Leadermetoden i södra Bohuslän utifrån dess aktörer

Ripples on water

– A study about understanding change over time of the Leader method from the perspective of the actors in Bohuslän

Louise Daving Götberg



Ringar på vattnet

- En studie om att förstå förändringar över tid av Leadermetoden i södra Bohuslän utifrån dess aktörer

Ripples on water

-A study about understanding change over time of the Leader method from the perspective of the actors in Bohuslän

Louise Daving Göteborg

Handledare: Yvonne Gunnarsdotter, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Biträdande handledare: Thomas Norrby, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Examinator: Kjell Hansen, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Omfattning: 15 hp

Nivå: Grundnivå, G2F

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0523

Program/Utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Publiceringsår: 2016

Omslagsbild: Bild tagen utanför Tjörn i Bohuslän. *Fotograf Torbjörn Hillberg*

Upphovsrätt: Samtliga bilder i arbetet publiceras med tillstånd från upphovsrättsinnehavaren

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: Leadermetoden, governance, flernivåstyre, partnerskap, LAG, Bohuslän

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Sammanfattning

Sedan inträdet i EU 1995 har Sverige använt en metod, Leader, för att samordna aktiviteter för ekonomisk utveckling på landsbygden. Metoden bygger på ett trepartnerskap mellan privat, ideell och offentlig sektor. Dessa sektorer skall ta ett gemensamt beslut kring en utvecklingsstrategi och välja ut de projekt som går i linje med målsättningen för området.

Syftet med studien var att förstå förändring av arbetet med Leader över tid sett utifrån de olika aktörerna som agerar inom ramen för metoden. För att besvara syftet och frågeställningen har en kvalitativ metod använts. Studien är baserad på intervjuer med de aktörer som har varit aktiva i Leaderområdet för södra Bohuslän, där resultatet har tolkats utifrån de två begreppen governance och flernivåstyre.

Studien visade på att det fanns en samstämmighet i att Leader har blivit ett starkare begrepp och en legitimerad metod. Den strukturella förändringen av Leader upplevdes gå från öppen och flexibel till en mer strikt form. Urvalskriterierna, som används inför beslut, har blivit tydligare och fler och detta har inneburit att projekten ställs inför högre krav i den nuvarande perioden (2014-2020) än vad som upplevdes inledningsvis (2000-2007). De initiala projektmedlen som Leader bistår med uttrycktes ha ett symboliskt värde som stärker projektidén.

Det fanns en gemensam vision från aktörerna om att intressen för lokalsamhället skall styra besluten inom den lokala aktionsgruppen, LAG. Flera informanter liksom forskning inom området, framhöll vikten av att se till de samhällsliga intressena för att skapa relevanta projekt. En framgångsfaktor visade sig vara att personer som företrädde de olika sektorerna under fler tidsperioder medförde att erfarenheter kunde tas tillvara på ett bättre sätt. Både flernivåstyre och governance genomsyras av konsensus som fanns integrerat inom beslutsprocessen. Leaderområdet lyckades genomföra projekt som efter avslutad projekttid och drevs vidare i samma regi eller på ett nytt sätt. Leader som metod visade sig ge varaktiga effekter på projekt som hade ett tydligt underifrånperspektiv.

Nyckelord: Leadermetoden, governance, flernivåstyre, partnerskap, LAG, Bohuslän, landsbygdsutveckling

Abstract

Since the entrance in the European union in 1995, Sweden has used a method to coordinate activities in accordance to economic development in rural areas, Leader. The method rest on a partnership between private, voluntary and public sector. In agreement, these three sectors decide a strategy of the area and choose project that harmonize with its objectives.

The purpose of this study has been to understand changes within the Leadermethod over time and how it has affected the participants within the method. The stude is based on a qualitative analysis of interviews, strategies and evaluations from three selected periods in the south of Bohuslän. The results have been analysed in terms of governance and multilevel governance.

The study showed that there is an overall concent that Leader as a method has improved. It has also increased in legitimacy. The participants, from all three sectors, showed that they share a common vision, to let the need of the local society govern decisions. A founding aspect in both governance and multi-level governance is consensus. The study showed that consensus has been well integrated in the periods and futhermore been increased in every period. This is one key element to the development of more well completed projekts, all three sectors share the common vision. The initial grant that Leader contributes with has a symbolic value that enhances the idé of the project.

The development of the structure of Leader moves towards a more rigid form. The criteria of what constitute a good projekt have developed to be more distinguished and also widen over these periods, which had the ambition of making it easier for the projects to be more well composed, hence more endouring.

The participants ability to see what benefits the local society the most, become the essence of creating a good project. However, Leader has shown good example of that multi-level governance tend to make projects vital and continue after the expire of the projekt in Leader. It becomes clear that the bottum-up approach is a vital ingredient for the projekts to succeed.

One of the key factor of prosperous periods has been to gathered experiences from previous periods through the persons that reprecented the various sectors. It was important to integrate that knowledge into the present Leaderperiod (2014-2020). Longterm effects, rippes on water, are accomplished by allowing projects to be penetrated by the bottum-up approach.

Keyterms: Leadermethod, governance, multi-level governance, partnership, LAG, Bohuslän, rural development

Innehållsförteckning

Förkortningar	6
1 Inledning	7
Leader.....	7
Bohuslän	10
Syfte och frågeställningar.....	11
2 Metod	12
Urval	12
Intervjuer	13
Analysmetod.....	14
Validitet och reliabilitet	15
3 Teori	16
Governance	16
Flernivåstyre.....	17
4 Leader sett utifrån aktörerna	19
Struktur.....	19
Handling	23
5 Leader som flernivåstyre	27
Från struktur till interaktiv samhällsstyrning	27
Handlingsutrymme inom partnerskapet.....	28
Konsensus – en förutsättning för flernivåstyre	30
6 Slutord	31
Referenslista	32
Bilagor	34

Förkortningar

LAG – lokal aktionsgrupp

Leader - metod för att implementera beslut kring lokalt ledd utveckling

Carpe Mare – namnet för Leaderområdet (2001-2006)

Terra et Mare – namnet för Leaderområdet (2007-2013)

Södra Bohuslän – namnet för Leaderområdet (2014-2020)

EJFLU - Europeiska jordbruksfonden

ESF - Europeiska socialfonden

EHFF - Europeiska havs- och fiskerifonden

ERUF - Europeiska regionala utvecklingsfonden

1 Inledning

Sverige gick med i Europeiska unionen (EU) 1995. Ett centralt område inom EU har varit den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) och inom CAP är landsbygdsutveckling ett viktigt område. Inträdet innebar att Sverige har gjort anpassningar för att skapa ett system för landsbygdsutveckling som ska fungera på samma sätt som för de andra medlemmarna i unionen. En anpassning och ett exempel på ett sådant system har varit det jordbruksrelaterade arbetet med *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* (Leader), som kan översättas med ”samordnade aktiviteter för ekonomisk utveckling på landsbygden” (Jordbruksverket 2016: 1). Leader har sin bakgrund i EU:s idéer kring att främja ekonomisk och social sammanhållningspolitik, och syftar till att stimulera utveckling på landsbygden (Larsson 2002: kap 2). Leader är en metod för att implementera beslut kring lokalt ledd utveckling som förvaltas av lokala föreningar. Dessa föreningar består av lokala aktörer såsom ideella föreningar, näringsliv, lokala myndigheter och boende i lokalsamhället som går samman för att arbeta med en gemensam utvecklingsstrategi.

Utgångspunkten i den här studien har varit att förstå hur arbetet med lokal utveckling genom Leadermetoden har förändrats över tid utifrån dessa aktörer. För att kunna undersöka utveckling, var nyckelpersonerna i den här studien de som har erfarenhet av arbetet med metoden. Studien bygger således på intervjuer med personer som har verkat i ett utvalt Leaderområde i Bohuslän. Området är intressant därför att det har varit ett Leaderområde under en längre tid.

Leader

Målet med metoden är att koppla samman lokal kunskap och erfarenhet med samhällets målsättningar – underifrånperspektivet möter uppifrånperspektivet. Avsikten är att utvecklingsstrategin som arbetas fram ur ett underifrånperspektiv ska fånga upp lokal kunskap och leda till en helhetssyn på landsbygdens utveckling

med en förankring som sträcker sig över sektorsgränserna¹. Detta kan ge större förutsättningar för att de åtgärder som genomförs får varaktiga effekter.

(Regeringen 2012: 69)

Ett Leaderområde formas av ett partnerskap mellan flera lokala aktörer. Aktörerna definierar tillsammans ett geografiskt område och tar fram en gemensam strategi för områdets utveckling. I strategidokumentet framgår det hur parterna och skappta projekt som bidrar till social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Området bildar en ideell förening som ansvarar för att strategin verkställs. På den ideella föreningens årsmöte utses en styrelse, en lokal aktionsgrupp (LAG), som är det beslutsfattande organet i Leaderområdet. LAG-rådet ska ha aktiva representanter från offentlig, ideell och privat sektor (Landsbyggsdepartementet 2012). LAG-rådet ansvarar för att inrätta ett kansli för att organisera sin verksamhet. Kansliet leds av en verksamhetsledare som har det övergripande ansvaret att koordinera projekt och föra kommunikationen inom och utanför området.



Figur 1. Ansökan om stöd för Leader. Källa: Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013 (Landsbyggsprogrammet 2012). Bearbetad av Louise Daving Göteborg

En projektsökandes initiala kontakt är med kansliet, som tar emot projektansökningarna. De skickas sedan vidare till LAG-gruppen. Verkställande arbetsutskott (VU) bereder projektansökningarna till LAG-gruppen. Det är sedan LAG som beslutar om projekten uppfyller uppsatta krav, och godkända projekt skickas till förvaltande myndighet för slutgiltigt godkännande. Flödet för hur ett projekt hanteras kan se ut enligt figur 1.

¹ Sektorsgränser refererar till privat, offentlig och ideell sektor.

Ett Leaderområde blir tilldelat medel, en så kallad pott med pengar, som enligt regleringar bygger på en fördelning mellan EU 40 procent, svenska staten 30 procent och övrig officiell medfinansiering står för 30 procent (Karlsson 2010). Den nationella medfinansieringen kan vara i form av offentliga pengar, medel från näringslivet, privatpersoner eller organisationer.

Det var under Leader II (1996-2000) som metoden etablerades i Sverige vid inträdet i EU. Under Leader II (1996-2000) och Leader + (2000-2006) låg Leader inte inom ramen för Landsbygdsprogrammet (Landsbygdsdepartementet 2012). Det var då frivilligt och upp till medlemsländerna att bestämma hur arbetet med landsbygdsfrågorna skulle utformas, genom möjligheten att välja en passande stödform.

I perioderna Leader II och Leader+ var Glesbyggsverket den förvaltande myndigheten och Jordbruksverket den myndighet som ansvarade för utbetalningar till Leaderområdena. I programperioden mellan 2007-2013 blev Leader ett obligatoriskt verksamhetsområde i medlemsländernas landsbygdsprogram. Det blev då ett tydligare verktyg ”för att nå målen för landsbygdspolitiken” (Jordbruksverket 2016:1). Landsbygdsprogrammet var under den perioden (2007-2013) uppbyggt av fyra områden, så kallade axlar. Leader var den fjärde axeln och förklaras som en metod för genomförandet av axlar ett till tre². Under denna period var Länsstyrelsen den förväntade myndigheten och Jordbruksverket den utbetalande. Den vanligaste kritiken som riktades mot länsstyrelsen var de långa handläggningstiderna, som man hoppas kunna undvika i den nuvarande perioden (2014-2020). Då befinner sig Leader åter inom ramen för landsbygdsprogrammet, där Jordbruksverket agerar både administrerande och förvaltande myndighet. Genom att ha Jordbruksverket som ansvarig myndighet för både utbetalningar och förvaltning ska det medföra att arbetet med flerfondslösningar kan bli smidigare.

Leadermetoden har i den nya perioden (2014-2020) bytt namn till lokalt ledd utveckling (LLU). Då Leader har blivit ett så pass etablerat begrepp har det nya namnet LLU fått kritik, och många använder LLU och Leader synonymt. För perioden (2014-2020) har det blivit mer digitaliserat i handledningen av projekten och går direkt till Jordbruksverket. Samtidigt har perioden stramats upp mer med poängsättningen av projekten enligt delvis fler urvalskriterier som ska bli enklare att följa.

I tidigare perioder har Europeiska jordbruksfonden (EJFLU) används för att bekosta landsbygdsutveckling genom Leader. I den nya programperioden (2014-2020) var den största förändringen flerfondslösningen. Det innebär att fler fonder används, istället för att all

² Axel 1 har fokus på stärkt konkurrenskraft i jord- och skogsbrukssektorn, axel 2 har fokus på att förvalta naturresurser, axel 3 har fokus på diversifiering av näringslivet & ökad livskvalitet

finansiering bekostades av EJFLU. Fonderna som används är: Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Dessa fonder uttrycks vara:

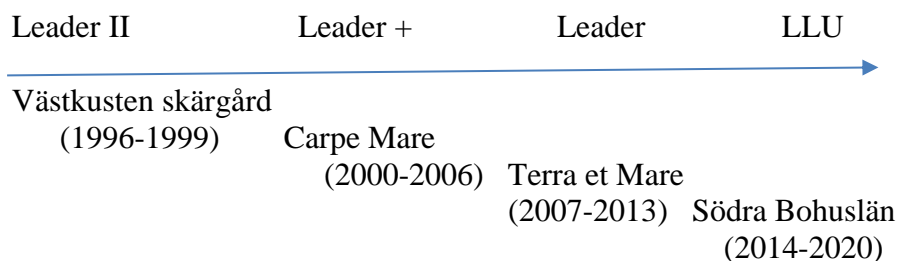
EU:s främsta verktyg för att förverkliga Europa 2020 för smart, hållbar och inkluderande tillväxt och att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan regioner i Europa

(Jordbruksverket 2016 : 1)

Syftet med att använda fler fonder var att möjliggöra fler olika typer av projekt, bl.a. fler sociala projekt som sträcker sig över fler områden ska bli möjliga, som bl.a innebär över kommungränser. Det uttrycker Gunnarsdotter et al. (2016: 7) i slututvärderingen av landsbygdsprogrammet för föregående period.

Bohuslän

Bohuslän har starka band till fiskerianknutna verksamheter. Området har historiskt sett haft ett starkt föreningsliv knutet till sig. Frågor kring den lokala bygdens möjligheter och svårigheter har organiserats genom enskilda människors initiativ i olika former av ideella organisationer och föreningar. Länsstyrelsen initierade 1978 en skärgårdsutredning för att få en översyn av skärgårdens utmaningar och upprättade förslag till ett handlingsprogram i skärgårdsområdet Göteborgs och Bohuslän (Hägglund & Carolusson 1980). En tilldelad delegation fungerade som en plattform för samverkan mellan olika samhällsföreningar såsom Bohusläns skärgårdsråd, kommuner, statliga myndigheter och lokalbefolkningen (ibid). Den uppföljande rapporten för skärgårdsutredningen 1980 identifierade problem med sjunkande sysselsättningsgrad inom de traditionella skärgårdsnäringarna och tog upp vikten av att ”bibehålla och/eller nyskapa verksamheter i kust- och skärgårdsområdet” (Hägglund & Carolusson 1980: 29). Rapporten gick vidare in på att en fungerande skärgård bygger på att skapa arbete och arbetsplatser som kan förverkligas av genom initiativ från de som bor på platsen. Rapporten pekar på betydelsen av att samverka mellan kommunerna och helårsboende befolkning. Arbetet med dessa frågor har sedan dess fortskridit.



Figur 2. Leaderperioderna med tillhörande namn på området. Källa: Louise Daving Göteborg.

Vid inträdet i EU anpassades utvecklingsarbetet till den ram som EU hade, under den dåvarande programperioden Leader II (1996-1999). De kommuner som gick ihop under namnet Västkusten skärgård var Öckerö, Orust, Styrso, Lysekil, Kungälv och Tjörn. Detta utgjorde grunden inför fortsatt arbete inom Leader i det området, se figur 2.

Syfte och frågeställningar

Syftet med studien var att förstå förändring av arbetet med Leader över tid med utgångspunkt från aktörerna i Leaderområdet södra Bohuslän. Genom att fånga upp aktörer som har varit och är verksamma inom Leader utifrån olika perspektiv kommer syftet att beslysas utifrån två huvudfrågor:

- Hur ser de olika aktörerna på arbetet med Leader?
- Hur har arbetsformerna inom lokal utveckling påverkat aktörerna?

2 Metod

Studiens empiriska material samlades in genom intervjuer. Områdesstrategier och områdesutvärderingar från det utvalda Leaderområde i södra Bohuslän har också använts för att ge studien en djupare förståelse av intervjuerna.

Studien har en kvalitativ karaktär vilket passar då den syftar till att utforska ett utvalt antal intervjuer. Den kvalitativa forskningen är influerad av hermeneutiken, vilket utvecklar generella principer för att förstå och tolka det människor säger (Kvale & Brinkmann 2014). De menar vidare att en undersökning inte helt är frikopplad från värderingar utan tillkommer i en social kontext. Det finns en föreställning om att en kvalitativ metod inte är tillräckligt vetenskaplig, objektiv, hypotesprövande, tillförlitlig och generaliserbar (Kvale & Brinkmann 2014: 210), men enligt hermeneutiken är tolkningar något som sker per automatik hos alla, vilket tydliggör att intervjuaren gör en tolkning av intervjuerna utifrån frågeställningen.

Urval

Den territoriella avgränsningen har bestämts utifrån intresset att se om man i något Leaderområde i Sverige har haft metoden verksam under en längre period. Under Leader II skapades ett Leaderområde under namnet Västra Skärgården 1996, som i dagens period (2014-2020) kallas södra Bohuslän. Västra Skärgården var på den tiden ett av tolv områden som skapades i Sverige vid inträdet (1995). Leaderområdet passade bra in i den här studien som har till syfte att titta närmre på huruvida erfarenheter över tid har utvecklats inom ett område. En annan faktor till val av platsen i Bohuslän har varit intresset hos mig som undersökare att se hur lokalt ledd utveckling ser ut i ett kustområde.

Perioden mellan 1996-2000 kommer inte användas i den här studien då den här studien då det inte har funnits tid till att titta på material från samtliga perioder. Avgränsning i tiden har således blivit de tre perioderna mellan Carpe Mare (2000-2006), Terra et Mare (2007-2013) och Södra Bohuslän (2014- 2020).

Efter att ha valt ut området har det förljade steget varit att välja ut lämpliga informanter. I den här studien har det varit centralt att hitta

informanter med kunskap om arbetet med Leader vilket har lett till att urvalet av informanter har blivit strategiskt. Teorell & Svensson (2013) menar att vid en studie med få intervjuer är det relevantt att tänka igenom vilka informanter som ska delta i studien för att kunna besvara syftet. I kombination med kontakt från tidigare verksamhetsledare och kontaktlistor från tidigare LAG-grupper, gick det att få en bild av vilka personer som hade varit aktiva i området under perioder jag hade valt att titta på. Genusfördelningen var fem män och en kvinna.

Det har varit viktigt att vara medveten om att det finns en maktasymmetri mellan forskare och undersökningspersonen som Kvale & Brinkmann (2014) diskuterar. De menar att en intervju frångår ett vardagligt samtal och att det finns risk för att forskaren skapar sig tolkningsföreträde kring intervjupersonens svar. Det har därför varit viktigt att transkibera intervjuerna väl för att se att svaren reflekterar det som informanterna uttrycker.

Det har funnits en stark representation från offentlig sektor i den här studien vilket också gör att vissa aspekter lyfts tydligare än andra perspektiv. Det behövs således mer underlag från privat- och ideell sektor men även utifrån de projektsökandes perspektiv för att få en mer omfattad beskrivning.

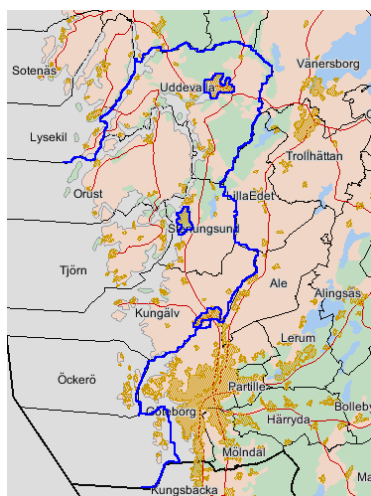
De olika programperioderna har benämnts i kronologisk ordning för att underlätta läsningen, enligt följande: Carpe Mare benämns för period ett, Terra Mare benämns period två och södra Bohuslän benämns för period tre.

Intervjuer

Intervjuerna har varit semistrukturerade. Det innebär att intervjuguiden följer en tematisk struktur, där frågeformuleringen kan variera beroende på informanten. (Kvale & Brinkmann 2014). Det har varit viktigt för mig att vara medveten om detta vid intervjuerna och ställa följdfrågor. Möjligheten att situationsanpassa intervjun ökar med den typen av strukturering (Teorell & Svensson 2007: 270). Informanterna som valdes ut har varit aktiva i Leaderarbetet utifrån sin roll som ideell, offentlig, privat sektor och projektsökande. Jag genomförde sex intervjuer med informanter från kommunerna Tjörn, Orust och Öckerö (se figur 3). Från offentlig sektor gjordes tre intervjuer med en informant från varje kommun. Från den ideella sektorn gjordes en intervju med en informant (Tjörn). En informant från privat sektor (Öckerö) intervjuades via mailkontakt och den sista informanten var en projektsökande (Orust). Den sistnämnda informanten hade genomfört flera projekt som var finansierade av Leader under Terra et Mare (2007-2013). Den offentliga representanten från Tjörn kommun var politiker.

Thurén (2010: 58) menar att det är lättare att skapa en förståelse för var som präglar informanternas synsätt och få en fördjupad förståelse kring lokala företeelser, kulturer och jargonger om intervjun sker i den

miljön de befinner sig i. Intervjuerna har utförts i informanternas närmiljö.



Figur 3. Karta över de två senaste Leaderområdena i Bohuslän. Källa: utvecklingsstrategi för Terra et Mare

Det har varit viktigt att bevara intervjupersonernas integritet och anonymitet. Kvale och Brinkman (2014) problematiserar resonemanget kring konfidentialitet. Det kan å ena sidan fungera som ett alibi för forskaren, men å andra sidan så tolkar intervjuaren svaren utan att bli motsagt (Kvale och Brinkmann 2014: kap 4). Studien har tagit hänsyn till dessa aspekter genom informerat samtycke där informanterna har deltagit frivilligt och informerats om syftet med undersökningen och gett sitt tillstånd vid inspelning om så har förekommit. Fem informanter intervjuades i sina respektive kommuner, där fyra av fem spelades in på band och sedan transkriberades samtliga. Den sjätte intervjun utfördes via mailkontakt.

I texten är informanterna anonyma. Det finns en kodningsförteckning för att benämna informanterna i undersökningen, enligt följande:

- Adam: informant från offentlig sektor från Tjörn
- Bertil: informant från ideell sektor från Tjörn
- David: informant från offentlig sektor från Öckerö
- Erik: informant från privat sektor från Öckerö
- Filip: informant, projektsökande från Orust
- Sigrid: informant från offentlig sektor från Orust

Analysmetod

Det tematiska syftet med studien är att förklara förändring över tid och hur personer med erfarenhet inom området har upplevt dessa förändringar. Materialet analyserades med en kvalitativ analys genom me-

ningskategorisering som har haft en central roll för human- och samhällsvetenskap (Kvale och Brinkmann 2014). Avsikten med att använda meningskategorisering är att ”utveckla kategorier som fångar de studerade erfarenheterna och handlingarna” (Kvale & Brinkmann 2014: 242). Jag har utgått ifrån tillvägagångssättet som Kvale och Brinkmann (2014) beskriver i fem steg. Inledningsvis går jag igenom materialet översiktligt för att få en känsla för helheten av intervjuerna. Sedan fastställs meningsenheterna av intervjuerna som de uttrycks av informanterna. I det tredje steget formuleras de teman som dominerar samtalen utifrån den tolkning intervjuaren gör av svaren. Det fjärde steget består av att ställa frågor till meningsenheterna utifrån undersökningens frågeställning. I det sista steget av tillvägagångssättet knyts intervjuernas centrala teman samman i en deskriptiv analys av empirin.

Validitet och reliabilitet

För att skapa en tillförlitlig och trovärdighet studie krävs det att det finns både validitet och reliabilitet. (Kvale & Brinkmann 2014. 295). Validiteten handlar om giltighet. Kvale & Brinkmann menar att validitet är en ”ständig kontroll av forskningsresultatets trovärdighet, rimlighet och tillförlitlighet” (Kvale & Brinkmann 2014: 299). Det handlar om att det som sägs stämmer överens med det studien ämnar undersöka. I den kvalitativa undersökningsprocessen har det varit viktigt att kontrollera att slutsatserna blir trovärdiga. Reliabilitet handlar om att kunna upprepa studien under samma förutsättningar.

Det är vanligt att kvalitativa intervjuer möter motstånd av bristen på generaliserbarheten (Kvale & Brinkmann 2014. 310). Det är enligt Kvale & Brinkmann enkelt att bemöta frågan med; ”Varför ska man generalisera?” (ibid). De menar att kunskap är kopplat till en social och historisk kontext som förklarar handlingar. Det blir svårt att helt förbise subjektivitet.

Thorell & Svensson (2013) anser att det finns två typer av mätfel; systematiska dvs. ett fel som upprepar sig på ett förutsägbart sätt och osystematiska mätfel som beter sig på ett slumpartat sätt. Enligt dessa två handlar reliabilitet om ”frånvaro av osymmetriska mätfel” (Thorell & Svensson 2013: 59). Det är genom att förebygga dessa mätfel som studien blir trovärdig. Triangulering ”refers to a process whereby concepts are confirmed using more than one source of data” (Portney & Watkins 2009: 312). I den här studien har jag använt utvärderingar och strategier för att komplettera de sex intervjuerna i syfte att uppnå det.

3 Teori

I det här kapitlet presenteras begreppen governance och multi-level governance, dvs flernivåstyre, som används för att analysera empirin och svara på forskningsfrågorna.

Governance

Gun Hedlund & Stig Montin (2009), författarna till antologin *Governance på svenska*, menar att begreppet governance började användas i slutet av 1980-talet både teoretiskt och praktiskt. Vidare förklarar de begreppet governance som ett skeende från government, där det finns en stark hierarkisk statlig styrning, till governance där man har en inkluderande och interaktiv samhällsstyrning.

Globaliseringsdebatten framställs som en av de viktigaste drivkrafterna bakom governance. Larsson (2002) menar att den ökande komplexiteten i samhället har resulterat i behovet av att hitta samverkansbaserade styrformer. Pierre (2009) menar att ett starkt civilsamhälle skulle kunna uppnås genom att pröva nya metoder för att komma runt strikta hierarkiska strukturer. Governance är ett bra exempel på interaktiv samhällsstyrning inkluderande medborgarnas perspektiv (Pierre 2009). Governance begreppets utveckling har således kommit att bli en diskussion om hur fler aktörer är med i en mer interaktiv beslutsprocess.

Bakka et al. (2006) lyfte Max Webers uppfattning om hierarkiska strukturer som den effektivaste ledningsmodellen bygger ur ett rationellt och systematiskt perspektiv på fasta befattningar inom strikta kompetensområden och den följer en hierarkisk struktur. Webers teori förutsätter att en person i slutändan fattar besluten. Byråkratiska organisationstyper, som ett politisk-administrativt system, har styrka gällande att utföra standardiserade uppgifter i en stabil och förutsägbar miljö (Pierre 2009). Pierre uttrycker att det finns traditionella krav och förväntningar på politiska institutioner, samtidigt som det finns en idé om att samhället och dess aktörer ska vara anpassningsbara till förändring (Pierre 2009: 46). I motsats till Webers idealmodell med strikta hierarkiska strukturer lyfter Montin (2009) fram nätverksbaserad teori. Beslut ska förhandlas fram tillskillnad från en byråkratisk modell, som

hon menar har svårt att anpassa sig till en flexibel omvärld (Montin 2009: 50).

Hedlund (2009) lyfter fram Gerry Stoker i sin diskussion kring governance. Han är en central forskare för genombrottet av begreppet governance i slutet av 1980-talet. Stoker menar att konsensus ofta finns integrerat i tänkandet om beslutsformer där beslut bygger på antagandet att det finns konsensus inom en grupp. Han menar vidare att grupper med svårighet att kompromissa försvårar governance arbetet. (Hedlund 2009: 86). Hedlund menar vidare att politiska aktörer inom det politisk-administrativa systemet har stort inflytande över befolkningen, resurserna och de processer som pågår inom samhället.

I en organisation med bas i governance är det enligt Larsson (2002) makten att utträta något som är legitimerande. Larsson menar att governance förutsätter ett partnerskap som handlar om att lösa upp gränser mellan sektorer och ansvarsområden. Han menar att detta partnerskap många gånger domineras av de offentliga aktörerna genom att de har de ”största resurserna [...] som de övriga aktörerna i partnerskapen inte kan matcha” (Larsson 2002: 64). Alla parter bör ha lika stort inflytande i beslut för att de skall fungera och där partnerskapet behöver vara balanserat menar Larsson (2002). Det är något som Pierre (2009) håller med om. Vidare menar han att det är viktigt att skapa utrymme för alla aktörer att agera och att det finns tydliga roller mellan aktörerna.

Montin (2009) menar att handlingsutrymmet definieras av hierarkin och det handlar om att hitta en balans mellan de två systemen. Det handlar om att hitta en kombination mellan politisk-administrativa strukturers styrka i att genomföra standardiserade uppgifter och flexibiliteten som en interaktiv samhällstyrning har.

Flernivåstyre

Multi-level governance eller flernivåstyre, som begreppet kommer benämnas i den här uppsatsen, har sitt ursprung från begreppet governance. John McCormick har tagit fram ett analytiskt koncept som har ökat i popularitet den senaste tiden. McCormick menar att det krävs ett bredare synsätt att fungerar tillsammans mellan institutioner, processer, ekonomi och sociala resurser. Phillipe C. Schmitter, professor i politik och statsvetenskap, definierar flernivåstyre som:

Patterns of decision making involving various public and private actors whose actions are not solely coordinated through hierarchical and/or market mechanism

(Schmitter et al. 2004: 62)

Schmitter et al. (2004) lyfter begreppet som ett föredömligt sätt att arbeta med sammanhållningspolitik inom EU. EU-kommissionen lyfter fram flernivåstyre som en bra metod att arbeta med för medlems-

länderna. Regionkommittén tog fram en vitbok³ om flernivåstyre 2009 där det poängterars att ”partnerskap främjar ett starkare engagemang och ett ökat ansvarstagande från de olika aktörerna” (Regionkommittén 2009: 5).

Jonas Tallberg skriver i boken *EU:s politiska system* (2004) om flernivåstyre ur ett EU-perspektiv. Tallberg definierar begreppet som ett system där ”europeiska, nationella, regionala och lokala politiska aktörer [...] överskrider traditionella, territoriella och hierarkiska förhållanden” (Tallberg 2004: 195). Han tar utgångspunkt i den internationella diskussionen kring begreppet. Det blir således viktigt att hålla isär vad Tallberg på EU-nivå lägger i begreppet lokal och hur man ser på ordet i den kontexten som den här studien avser med ordet. Lokal i den här studien innebär både offentliga myndigheter på kommunal och regional nivå men även utifrån icke politiska aktörer såsom lokalbefolkning, näringsidkare och ideella organisationer.

Schmitter (2004) hävdar att det handlar om att det ska finnas fler kanaler och institutioner för att som aktör kunna påverka i den lokala kontexten, om att ha en:

Fair chance of influencing the outcome of the decision-making process on issues that affect their own life chances

(Schmitter et al. 2004: 62)

Det är viktigare att värna om samhällsliga intressen än att driva igenom sin politik, menar Schmitter.

När man diskuterar begreppet flernivåstyre riktas kritik mot att ansvaret fördelas på många olika nivåer. Det kan leda till en passivitet från parterna där ingen vill ta på sig det absoluta ansvaret. Schmitter uttrycker det som att ”each level of authority can pass the blame on to the other” (Schmitter et al. 2004: 74). Det uppstår ett problem i situationer där beslut inte kan härledas till en aktör.

³ Norstedts Uppslagsbok: Vit bok definieras som ”efter omslagets färg uppkallad, officiell dokumentsamling i diplomatiska o utrikespolitiska ärenden”

4 Leader sett utifrån aktörerna

I det här kapitlet presenteras en analys av resultatet av intervjuer, strategier och utvärderingar i två teman; *struktur* och *handling*. Perioderna som har diskuterats är: Carpe Mare (2000-2006), Terra et Mare (2007-2013) och södra Bohuslän (2014-2020).

Tabell 1. Sammanfattning av kommuner inom respektive period. Källa: Louise Daving Göteborg.

Carpe Mare	Terra et Mare	Södra Bohuslän
Leader + (2000- 2006)	Leader (2007- 2013)	Lokalt ledd utveckling (2014- 2020)
Orust-, Tjörn-, Öckerö-, Södra skärgården (Styrsö), Kungälv och Lysekil kommun	Orust-, Tjörn-, Öckerö-, Södra skärgården (Styrsö), Kungälv-, Stenungsund och Uddevalla kommun	Orust-, Tjörn-, Öckerö-, Södra skärgården (Styrsö) Kungälv-, Stenungsund Uddevalla kommun

Struktur

Programperioderna har inte upplevts vara fristående från varandra utan utgjort en enda lång resa för flera av informanterna. Det beskrivs i utvärderingen att ”Leader-metoden frammanar ett kvalitativt arbets-sätt, vilket är både dess styrka och dess svaghet!” (Carpe Mare 2008: 12). Omätbara värden lyftes i flera utvärderingar, bland annat var det svårt att mäta indikatorer⁴ såsom tillit, kreativitet och långsiktiga effekter. (Gunnarsdotter & Käll 2014; Gunnarsdotter et al. 2015). Totalt godkändes 63 projekt i period ett (2000-2006). Under period två (2007-2013) godkändes 185 projekt. Antalet medlemskommuner har

⁴ I strategin Terra et Mare (2007) beskrevs indikatorer som ett sätt att göra abstrakta begrepp mätbara.

mellan perioderna förändrats och det har tillkommit två kommuner från den första till den andra perioden (se tabell 1).

Projekt

En skillnad från period ett till period två har varit paraplyprojekten (Coola krafter, Coola krafter 2.0, Entreprenörsutveckling och Idéutveckling). Paraplyprojekten har fungerat som delprojekt och riktat sig mot ungdomar där de fick checkar med en mindre summa pengar. I intervjuerna upplevdes paraplyprojekten som väldigt givande från samtliga informanter. Det förklarades som en bra inkörsport till att söka fler större projekt i Leader. Erik från privat sektor menar att det är en av de viktigaste erfarenheterna som kopplas till period två, Terra et Mare, då paraplyprojekten inte fanns under första perioden. Av de 185 godkända projekten motsvarade 89 av dem paraplyprojekt. Dessa kunde bestå av mindre förstudier, utveckling av vandringsleder, anläggning för odling av ostronyngel och andra natur- och kulturhistoriska projekt. Det skrevs i utvärderingen av perioden, att det fanns en enighet mellan de tre sektorerna i detta, vilket samtliga informanter bekräftade. I den tredje perioden har EU kommissionen tagit bort paraplyprojekten med motiveringen att kostnaderna till dessa projekt är svåra att beräkna. De menar att små projekt är dyrare än stora vilket har varit incitament till att ta bort dem i den tredje perioden (2014-2020).

Projekt delas in i fokusområden, även kallade åtgärdsområden. Det har funnits en medvetenhet om att projekt verkar både över och mellan olika intresseområden och egentligen inte låter sig inordnas i en kategori (Carpe Mare 2008: 7). Godkända projekt hade fler urvalskriterier i period två än i den första perioden (se bilaga 1). Adam från den offentliga sektorn menade att det är en anledning till fler genomtänkta projekt i den andra perioden, där 85 procent av projekten uppnådde sina mål och har levt vidare efter avslutat projekt (Terra et Mare 2014: 2). Siffran användes av flera informanter för att poängtera hur period två har upplevts (Adam, Bertil, David, Filip och Sigrid). I den tredje perioden (2014-2020) är den stora förändringen flerfonds lösningen. I områdesstrategin för södra Bohuslän (2015) kommer fondspecifika urvalskriterier användas för att undvika sammanblandning och dubbelfinansiering av projekten. Vidare kommer Jordbruksverket ansvara för utbetalningar till området och ha den förvaltande rollen för att förenkla flerfonds lösningen. Adam som har suttit i LAG i både period ett och två, lyfte att den huvudsakliga kontakten med myndigheten sker via Leaderkontoret, vilket har gjort att han inte har varit väldigt insatt i den processen. Förutom Adam var det inga av de andra informanterna som reflekterade över myndigheternas roll i beslutsprocessen.

Närvaro

I utvärderingen av den andra perioden (2007-2013) fanns det en högre närvaro på LAG mötena än i den första perioden (2000-2006). Erik

från den privata sektorn, förklarade att LAG i den första perioden var uppdelat i två eller fler grupper inför och vid varje beslutande möte. Han sade att det fanns risk att övriga ledamöter inte hade fördjupat sig mer än i det egna ärendet, som ledde till att beslut togs av ”en samlad uppfattning hos ett mindre antal ledamöter” (Erik). Bertil från den ideella sektorn upplevde under den första perioden mötena till en viss grad var ineffektiva. Han menade att under LAG-mötena alltid var någon som saknades, då det fanns många representanter i beslutande positioner. Bertil uttryckte det som ett problem som fanns i den första perioden, som senare arbetades bort i den andra perioden.

Det skedde en organisatorisk förändring mellan första och andra perioden. LAG bestod i period ett av 41 ledamöter, varav 12 representerar den ideella sektorn, 16 den privata sektorn och 13 den offentliga sektorn. LAG-gruppen har tre ungdomsrepresentanter och 20 av ledamöterna var kvinnor (Carpe Mare 2000: 27). I period två minskade antalet med hälften, från 41 till 21 personer (LAG bestod av tre representanter från varje kommun och sektor). En tydlig genomtänkt sammansättning ledde till att arbetet kunde effektiviseras, där minst två av tre i LAG-gruppen tvingade att stå bakom förslaget enligt Bertil. Adam från offentlig sektor, menade att det var mer genomtänkt kring vilka som satt med i LAG-gruppen i period två. Den förändringen ledde till en högre närvaro från de olika sektorerna på mötena menade han. I utvärderingen av period ett uttrycktes att det fanns en ”tröghet i beslutsprocesser” (Carpe Mare 2008: 3), något som Bertil från ideell sektor höll med om. Oenigheter kring projekt avgörs med votering, som med en stor LAG grupp försvåras. Enigheten i beslut av projekt kunde Filip som projektsökande uppleva var tydlig i den andra perioden. Organiseringen av LAG representationen ser likadan ut i period tre som i period två.

Åtagande

Beslutsmodellen dvs. sättet projekten presenteras på, upplevdes bättre i period två än i period ett. Genom att övergå från beredningsgrupper till att låta projektsökande själva hålla en presentation av projektet, där projekten delgavs under både muntlig och skriftlig presentation. Det har lett till att LAG-gruppen har blivit mer samstämd i sina beslut gällande vilka projekt som ska godkännas. Denna förbättring nämndes av informanter från offentlig, ideell och privat sektor som var kopplade till den reformen (Erik, Adam och Bertil). Enligt utvärderingen av period två (2007-2013) var det relativt många voteringar inledningsvis i perioden, men minskade efter att beslutsmodellen förändrades. I utvärderingen av period två förklarades det bland annat med att LAG medlemmar fick samma information vid samma tidpunkt och de ”bearbetade, tolkade och analyserade informationen tillsammans” (Terra et Mare 2015: 32). Filip som var projektsökande, upplevde att det var ett bra sätt att presentera projekt på. Han menade vidare att syftet och idén med projektet lättare kom fram. Det var ett synsätt som Bertil

från den ideella sektorn instämde i. Adam från den offentliga sektorn lyfte problematiken för personer som kan vara svårt att sälja in sin idé på ett bra sätt.

Bertil från den ideella sektor och Filip som projektsökanden gav båda uttryck åt att det behövs fler vågade och utmanande projekt. Den typen av projekt kräver att det finns en risktagande beslutsgrupp, som skulle släppa igenom projekt som utmanade stereotypa projekt menade Filip, som både berör LAG och den förvaltande myndigheten. Dessa idéer står uttryckt i strategin för period tre (2014-2020) som uttryckte behovet av att tänka i termer av innovation i större utsträckning (Södra Bohuslän 2015: 17).

I flera intervjuer påpekades komplexiteten kring urvalet av projekt. För de som är projektsökande har Leaderkontoret gett viktig stöttning och guidning i processen (Filip). Kraven på projektet upplevdes som tuffa enligt Filip och feedback från Leaderkontoret var uppskattat och viktig. Det fanns en samklang kring att Leaderkontoret kommer ha en fortsatt framträdande och viktig roll i mötet med projekt, LAG och samhället. Adam från offentlig sektor såg svårigheter gällande gränsen mellan vad kommunen skulle åta sig och mellan det som föreningslivet skulle göra. Adam såg att kommunen kunde driva vidare projekt som hade initierats av ett Leaderprojekt, förutsatt att det låg i linje för de kommunala intressena. Han menade vidare att det fanns en risk för att LAG beviljar stöd till sådant som ändå skulle ha genomförts. Dessa farhågor har lyfts i en nationell rapport som kallar det dödviktsförlust (Bondeson et al. 2012: 81). Sigrid menade att projekt tenderar att bli statiska om för många projekt skulle utgå från kommunens ramar. Hon var mycket positiv till att fler projekt initierades genom Leader och att det skulle kunna innebära en större diversitet i typer av projekt. Samtidigt uttryckte Adam en oro kring hur länge en enskild person orkar att driva ett projekt.

Filip som var projektsökande, menade att det fanns ett symboliskt värde i de första pengarna som satsades på projektet. Filip uttryckte vidare att även om bidraget är litet kan det vara det som lägger grunden för den framtida utvecklingen av projektet.

Representation

Trepartnerskapet bygger på en representation från ideell, privat och offentlig sektor. Personen från den offentliga sektorn kunde vara politiker eller tjänsteman. I Leaderområdet var representanten en politiker under samtliga perioder, med vissa undantag. Det ska vara en politisk representant, från kommunalstyrelsen i form av kommunalråd eller ordförande menade både Adam och David. De positiva aspekterna som uttrycktes var att en person med politisk förankring kan göra att beslut implementeras snabbare och informationen sprids snabbare inom kommunen, enligt samma två informanter. Adam lade fram ar-

gumentet att dessa har kommuninvånarnas intresse närmst hjärtat, då de är folkvalda. Det var viktigt att lokala intressen prioriterades framför de partipolitiska vid godkännande av projekt, enligt Bertil från ideell sektor. Sigrid från offentlig sektor sade att titeln inte var viktig, utan representantens förmåga att föra kommunikation med kommunen och åiterrapportera viktiga händelser stod i fokus.

Sammanfattning

Tabell 2. Tematisk sammanfattning från intervjuer och material. Källa: Louise Daving Göberg

Carpe Mare	Terra et Mare	Södra Bohuslän
<ul style="list-style-type: none"> - Tematiskt utformning av perioden - Beslutsmodell: skriftligt (inte lika strikta) - Relativt många voteringar - Glesbygdsverket som förvaltande myndighet -En fond - Projekt 	<ul style="list-style-type: none"> - Strukturerad utformning av perioden. - Beslutsmodell: skriftlig (kriterier) och muntlig - Voteringar minskar - Länsstyrelsen som förvaltande myndighet -En fond - Projekt och paraplyprojekt 	<ul style="list-style-type: none"> -Tydlig struktur - Beslutsmodell: bedömningsmall med poängsystem, som bygger på strategins urvalskriterier. - Jordbruksverket som förvaltande myndighet - Flerfonds lösning - Projekt

Handling

Det här temat tar upp det handlingsutrymme som de olika aktörerna upplevde. En del inom detta tema är rollfördelning. Rollfördelningen inom Leader, som organisation, har varit viktig. I utvärderingen har rollfördelning haft ”stor betydelse för hur strategin följs och beslut fattas” (Terra et Mare 2015: 33). Det finns två dimensioner av rollfördelning i den här diskussionen. Den ena handlar om rollfördelningen inom LAG. Det går in i det som förklarades inledningsvis under temat ”struktur”, där en förändring inom LAG-gruppen, med tre representanter från varje sektor och kommun, resulterade i en högre närvaro på mötena. En sådan omställning möjliggör ett bättre handlingsutrymme för hur en mer genomtänkt grupp ska fatta beslut.

Den andra dimensionen handlar om rollerna för dem som söker projektpengar. Både informanterna Filip och Adam lyfte vikten av tydlig rollsättning för personerna inom projekten. Det uttrycktes i utvärderingen av period två att mindre framgångsrika projekt hade präglats av ett otydligt partnerskap och avsaknad av underifrånperspektiv (Terra et Mare 2015: 17). Det kunde vara skillnader mellan att vara projektledare som leder arbetsprocessen från början till slut, eller projektsökande som endast startar upp projektet och söker projektmedel. Informanten som var projektsökande menade att det var lättare att hitta sin roll inom projektet om man tydligt visste vilka förväntningar som rollerna medförde.

Det lokala samhanget

Alla tre kommuner hade ett starkt föreningsliv innan de gick med i Leader. Det har funnits en tradition av det lokala utvecklingsarbetet historiskt sett. I utvärderingen av den första perioden (2000-2006) uttrycktes nödvändigheten med att arbeta vidare med att skapa medvetenhet om metoden utanför "LEADER-världen" (Carpe Mare 2008: 4). Bertil lyfte problemet med lågt antal projektansökningar i början av perioden (2000-2006), vilket delvis var kopplat till att kommuninvånarna skulle förstå syftet och funktionen av Leader.

Informanten från den ideella sektorn sade att det under den första perioden var svårt att förklara behovet av Leader. Därför uttrycktes att nå ut till allmänheten som speciellt viktigt. Det kom till uttryck i strategin för period ett (Carpe Mare), vilket bland annat uttrycktes i kommunikationsmål och en speciell kommunikationsplan som låg till grund för vidare arbete inför den kommande programperioden:

Medvetet sätt att arbeta med lokala massmedier, nyhetsbrev, uppdatering och ny struktur av hemsida, föredrag inom och utanför "LEADER-världen", offentliga tematräffar, inriktning på den kvalitativa utvärderingen, tryckt informationsmaterial samt mycket stöd till nya Leader-områden inför den nya programperioden (Carpe Mare 2008: 4)

Det fanns sedan tidigare i de tre kommunerna, funnits ideella organisationer och föreningar som samlats kring frågor rörande lokalsamhället. Bertil från den ideella sektorn menade att dessa organisationer var engagerade i likartade frågor. Han menade vidare att dessa organisationer skulle i större utsträckning kunna använda varandra. Det finns stor potential för dessa organisationer att använda andra som resurser och samarbeta mer i gemensamma frågor som företagorganisationer många gånger lyckas med. Adam från den offentliga sektorn att många kommuner lyckats samla branschföretag från den privata sektorn bättre i form av företagarföreningar än de ideella organisationerna många gånger har. Han beskrev att de ideella aktörerna inte har lyckats göra det lika bra. Det var något som uttryckts speciellt i en kommun och det och uttryckte det i att "vänsterhanden måste veta vad

högerhanden gör'' (Adam). Det resonemanget höll Bertil från den ideella sektorn med om.

Det har utvecklats fler kommunikationskanaler till Terra et Mare. De kanaler som användes var nyhetsbrev, facebook, press-releaser i diverse lokaltidningar och en verksamhetsledare som var aktiv genom informationsträffar, föreläsningkvällar osv. De flesta informanter upplevde att kommunikationen från kansliet har fungerat bra under den perioden. Informanten som var projektsökande pratade om goda exempel som ett viktigt instrument för att öka kunskapen kring arbetet med Leader i kommunen. Leaderkontoret har ”kontinuerligt informerat kommunstyrelse, kommunfullmäktige eller stadsdelsnämnd i de sju kommunerna om uppnådda resultat” (Terra et Mare 2015: 26). Bertil, David och Erik har varit med i LAG i både den första och andra perioden och ansåg att det fanns en tydligare struktur kring hur information och marknadsföring hanterades i den andra perioden. Det har resulterat i att period tre har tydliga roller och riktlinjer för kommunikation.

Personerna från tidigare perioder har varit viktiga för utvecklingen av Leaderområdet Södra Bohuslän (2014-2020), Adam av informanterna var inne på den tredje och nuvarande perioden. I strategin för period två uttrycktes det viktigt med personerna från tidigare perioder.

Ha med sig de personer som varit aktiva i de tidigare LEADER-områdena och genom att ta del av och dra slutsatser utifrån de utvärderingar som gjorts

(Terra et Mare 2007: 26)

Det har bland informanterna funnits ett samförstånd kring vikten av att hjälpas åt för att fördelningen insatser mellan de olika kommunerna ska bli så jämna som möjligt. En informant från den offentliga sektorn förklarade att när antalet ansökningar sjunker i en kommun, så har det varit en självklarhet att extra åtgärder ska sättas in för den kommunen. Det var något som informanten från ideell sektor och projektsökande instämde i.

Begreppet synergieffekter⁵ används för första gången i strategin för Södra Bohuslän där ”Lokalt ledd utveckling kan bidra med att komplettera övrigt arbete och skapa synergieffekter” (Södra Bohuslän 2015: 9). Begreppet förklarar effekten som man vill åt i arbetet med Leader. Kvalitativa mått kan vara svåra att formulera när det är de kvalitativa måtten som är styrkan i metoden

5 Nationalencyklopedin: Synergieffekter avser två faktorer som förstärker varandra så att utfallet blir större än de enskilda faktorerna tillsammans

Sammanfattning

Tabell 3. Tematisk sammanfattning från intervjuer och material. Källa: Louise Daving Göberg

Carpe Mare	Terra et Mare	Södra Bohuslän
- Fokus på att marknadsföra Leader - Ganska tydliga roller inom LAG	- Inarbetade kanaler för kommunikation - Rollerna blir tydligare inom LAG.	- Sammanhållen strategi för området -Väldigt utformade roller inom LAG

5 Leader som flernivåstyre

Syftet med studien var att förstå förändringar av arbetet med Leader tid med utgångspunkt från aktörerna. Studien har alltså landat i en diskussion kring Leadermetodens utveckling över tid i termer om governance och flernivåstyre, för att se hur aktörerna har upplevt arbetet inom lokalt förankrad utveckling. Det har funnits händelser som har bidragit till utvecklingen av området, kopplade till strukturella förändringar och nya sätt att arbeta med metoden. Ur analysen av empirin framkom huvudområdena; struktur och handling. Dessa kommer tillsammans med den teoretiska referensramen presenteras i det här kapitlet.

Från struktur till interaktiv samhällsstyrning

Governance förklaras enligt Hedlund & Montin (2009) som en process som går från government till en mer interaktiv samhällsstyrning. Ett politiskt-administrativt system skapar genom sitt sätt att operera utifrån starka institutioner gynnar aktörer från den offentliga sektorn än den privata eller ideella sektorn (Bakka et al. 2006). Det är också deras röster som i intervjuerna ställer sig mest positiva mot en tydligare strukturerad utformning av Leader. Pierre (2009) anser att det behövs metoder för att komma runt strukturer för att möjliggöra att alla aktörer blir lika starka i beslutsprocesserna. Det är strukturen som sätter ramen för aktörernas möjlighet till handling.

Syftet med Leader som metod är att ”koppla samman lokal kunskap och erfarenhet med samhällets målsättningar” (Landsbyggsdepartementet 2012: 69) Under den första perioden, Leader + (2000-2007), var det enligt Hansen et al. (2016) inte lika många krav på projektens utformning. Det möjliggjorde en öppnare utformning av projekt, vilket informanten som var projektsökande uppskattade. David från offentlig sektor menade att inte lika många projekt överlevde efter att de avslutats i den första perioden som i period två. Han menade att strukturen har hjälpt projekten att bli mer genomtänkta och således lyckas efter avslutat projekt.

Både Pierre (2009) och Montin (2009) pekar på att det bör finnas utrymme för alla aktörer att agera, vilket som Larsson (2002) lyfter som svårt. Striktare utformning av Leader som den nationella strategin för programperioden 2014-2020 visar på, finns det en risk att balansen inom flernivåstyret rubbas. Filip, som var projektsökande, upplevde att det fanns många urvalskriterier i föregående period (2007-2013). Utifrån den nya strategin (2014-2020) kan det bli ännu svårare för Filip att driva igenom projekt. Även om Leader som metod stramas åt i sin utformning menar Sigrid från offentlig sektor att fler projekt borde genomföras i Leaders logi då många av projekten har väl förankrade i lokalsamhället.

Governance och flernivåstyret bygger på idén om en interaktiv samverkan mellan aktörer, vilket förutsätter att de aktörer som befinner sig på arenan faktiskt kan påverka beslut. Leader som metod möjliggör och legitimerar andra aktörer som vanligtvis inte är beslutsfattare, såsom privat och ideell sektor. Det är således viktigt att lyssna in andra aktörer som finns med i processen. Den offentliga sektorn har uppskattat utvecklingen av tydlighet och struktur inom Leader.

85 procent av projekten har fortsatt vara verksam efter avslutad projektperiod i period två (Terra et Mare). I utvärderingen av Leaderområdet UROSS belyser Gunnarsdotter & Käll (2014) vikten att förbereda projekt och förankra det i ett lokalt sammanhang med administrativa stöd. Både Bertil och Filip tog upp behovet av ett system som är flexibelt och tillåter projektidéer att gå utanför ramarna ibland, som harmoniserat med Gunnarsdotter et al. (2016) slutsatser om att de innovativa och experimentella aspekterna av Leader borde stärkas. Leader som organisation behöver våga mer enligt Filip och inte endast graderas utifrån möjligheten att uppfylla kriterier. Han förstärker att de första pengarna, som ofta var det minsta bidraget, hade ett symboliskt värde och blev trots sin mindre summa i många fall var avgörande för projektets framtid.

Handlingsutrymme inom partnerskapet

Leader har varit ett tydligt exempel på hur flernivåstyrning kan gestaltas. Enligt Schmitter et al. (2004) handlar flernivåstyret om att ha möjlighet att påverka beslut, som tas i enighet med treparterskapet mellan privat-, ideell- och offentlig sektor. Det kan ses som ett tydligt exempel på hur flernivåstyret kan komma till uttryck. Det har i hög utsträckning funnits en samsyn mellan de olika aktörerna gällande arbetet med Leader. En viktig komponent inom flernivåstyret handlar om partnerskap. Partnerskap bygger på starkt engagemang och det var det som informanter från olika sektorer, flera av informanterna har varit aktiva under de två senaste perioderna. Utvärderingarna från samtliga perioder pekar på att partnerskapet mellan de olika sektorerna har fungerat väl. Informanterna lyfter att det snarare har blivit en tydligare rollfördelning inom partnerskapet som har tydliggjorts mellan perioderna.

Handlingsutrymmet hos aktörerna att agerar inom Leader definieras av hierarkin menar Montin (2009). Informanterna i studien upplevde att de har blivit säkrare i sina roller, som bland annat beror på att rollerna inom LAG har förtydligats. Tydlighet i roller har ansetts vara viktig både från offentlig, ideell och privat sektor. Rollerna inom varje ansvarsområde uttrycktes fungera väl i utvärderingen av Terra et Mare. Hedlund och Montin (2009) menar att när det finns många aktörer med olika intressen och då gäller det att koordinera händelseförloppet så att alla drar åt samma håll. Detta har även uttryckts i intervjuerna.

De upplevde en ovisshet inför den nya programperioden, då de inte visste säkert vad det skulle innebära för deras arbete med lokal utveckling. Larsson (2002) uttrycker att den offentliga sektorn är den aktören inom det politisk-administrativa systemet som dominerar partnerskapen genom att ha tillgång till flest resurser. En informant från den offentliga sektorn menade att projekt tenderar att bli för statiska om för många projekt skulle utgå från kommunens ramar. Samma informant var mycket positiv till att fler projekt ska initieras genom Leader för att motverka detta. Det kan innebära ett nedsatt flernivåstyre. Ur kommunernas synvinkel kan Leader vara en möjliggörare genom att tillåta projekt som kommunen själva inte kunde driva igenom.

Det finns en utmaning i att hitta en balans mellan det kommunen ska åta sig och det som projekt genom Leader ansvarar över. Adam förklarar svårigheten att godkänna projekt som ligger under det kommunala åtagandet, som också sammanfattar en grundfråga som Bondeson et al. (2012) förklarar som dödsviktseffekt.

En av de stora förändringarna som har skett under perioden rent strukturellt är flerfundsösningsen, vilket beskrivs som EU:s främsta verktyg för en smart, hållbar och inkluderande tillväxt med ambition att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna (Jordbruksverket 2016). Lösningen ställer mer krav på Jordbruksverket som står för både den utbetalande och förvaltande rollen. Kontakten mellan kansliet och myndigheten blir således än mer viktig, då beslut gällande vilken fond som ska finansiera projekten måste tas. Det var intressant att så få av informanterna berörde detta område under intervjuerna. Det kan visa att det som sker på en högre nivå inte påverkar arbetet på det lokala planet på samma sätt.

Den offentliga sektorn utgör en tredjedel av beslutsfattandet tillsammans med ideella och privata sektorn. Leadermetoden skapar en arena för dessa olika aktörer för ömsesidigt samspel, som man innan inträdet i EU eftersökte. Det talas om vikten av att ha en väl fungerande och sammansatt LAG-grupp för att det sektorsövergripande partnerskapet ska fungera (Hansen et al. 2016: 7), som flera aktörer i studien har bekräftat.

Konsensus – en förutsättning för flernivåstyre

Informanter från samtliga perspektiv upplevde mötet mellan projektsökanden och LAG-medlemmarna i den nya beslutsmodellen som välfungerade. I termer av flernivåstyre har parterna inom LAG hittat ett beslutsystem som innebär en högre nivå av konsensus, något som är en förutsättning för governance enligt Hedlund (2009). Enligt utvärderingen i Terra et Mare (2014) minskade antalet voterings till följd av förändringen i beslutsprocessen. En strukturell förändring har följaktligen lett till att det har blivit en bredare samsyn gällande vilka projekt som ska godkännas. Flernivåstyre bygger på att det finns konsensus inom en grupp.

Utifrån flernivåstyre har det varit intressant att titta på representationen i LAG. I diskussionen om representationen av den offentliga sektorn skall vara politisk eller tjänstemannamässig, var reaktionen från den offentliga sektorn nästan enad. Att ha en politisk vald representant i LAG ger en snabb förankring av besluten inom den egna kommunen, vilket upplevdes positivt. En informant från den offentliga sektorn menade att det inte hade varit en självklarhet för alla. Anledningen är att det handlar om att skicka rätt person med rätt engagemang och som har det lokala intresset i första hand. Larsson (2002) menar att det finns en risk att politiska representanter styrs av partipolitiska riktlinjer. Oavsett tillhörigheten är politisk, kommunal, sektoriell behöver det finnas en medvetenhet kring det menar Larsson. En tjänsteman kan i detta sammanhang ha en fördel då de inte har en partipolitisk agenda att ta hänsyn.

I termer av flernivåstyre har både LAG och förvaltningsmyndigheten varit en viktig del i Leader, då de beslutar om projekt. I intervjuerna har nästintill inga informanter reflekterat över förvaltningsmyndigheternas närvaro i Leaderarbetet. Leaderkontoret sköter kontakten med dem, uttryckts i intervjun.

Möjligheten att driva igenom fler projekt som är innovativa ligger i linje med den nya strategin för Leaderområdet (2014-2020). Informanterna David från offentlig sektor och Bertil från ideell sektor som projektsökanden gav alla uttryck åt en vilja att se fler projekt som utmanar vanligtvis utformade projekt. Den typen av projekt kräver att det både finns en medvetenhet i LAG och den förvaltande myndigheten.

6 Slutord

Sammanfattningsvis stimulerar Leadermetoden samarbete mellan aktörer från olika sektorer och över kommungränserna. Det finns en tydlig samstämmighet om upplevelsen att det har skett en positiv utveckling av arbetet med Leader tid. Flera aktörer upplevde att arbetet inom Leader har genomsyrats av ett långsiktigt tänkande. Det har gjort att perioderna upplevdes som sammanhängande och inte separata delar. Arbetet med Leader uttrycktes förstärka existerande samarbeten och har utvecklats till ett etablerat arbetssätt inom kommunerna.

Det finns en efterfrågan om att fler projekt ska vara innovativa, men när det kommer till beslut är det många gånger projektets möjligheter att leva upp till urvalskriterier som avgör utfallet. Det bör då finnas tolerans för satsningar som kan utmana hur traditionella projekt ser ut. Det finns en svårighet att en alltför strukturerad utformning av Leader gynnar vissa aktörer.

Underifrånperspektivet utvecklar projekt som är relevanta för personerna som bor och verkar i samhällena. Det blir därför viktigt att ta hänsyn till de olika aktörernas kärnfrågor. Aktörer som annars har en svagare röst hittar in på arenan för beslutsfattare.

Tankar om flernivåstyre harmoniserar väl med de idéer EU har kring att värna om en miljömässig-, ekonomisk- och social hållbarhet för att skapa projekt med varaktiga effekter.

Referenslista

Böcker

- Andersson, A-C (2009). Good governance utan stat – fallet Palestina. I Hedlund, G & Montin, S (red), *Governance på svenska*. Stockholm. Santérus Förlag, ss 57-83.
- Bakka, J. Fivelsdal, E. Lindkvist, L. (2006). *Organisationsteori*. femte. Uppl. Helsingborg, Gyllene Snittet AB.
- Hedlund, G. (2009). Att samverka i ideologiskt laddade frågor – exempel kvinnofrid. I: Hedlund, G & Montin, S (red), *Governance på svenska*. Stockholm. Santérus Förlag, ss 83-106.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund. Studentlitteratur.
- Larsson, L. (2002). *När EU kom till byn, Leader II – ett sätt att styra landsbygdens utveckling*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet
- McCormick, J. (2011). *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. Femte uppl. New York. Palgrave Macmillan's
- Montin, S. Hedlund, G. (2009). Den samtida samhällsstyrningen: både kontinuitet och förändring. I: Hedlund, G & Montin, S (red), *Governance på svenska*. Stockholm. Santérus Förlag, ss. 57-82.
- Montin, S. (2009). Att samverka i ideologiskt laddade frågor – exemplet kvinnofriden. I: Hedlund, G & Montin, S (red), *Governance på svenska*. Stockholm. Santérus Förlag, ss. 83-106.
- Norstedts Upplagsbok (2003). 13:e uppl. Stockholm. Prisma. Upplagsord: Vit bok.
- Pierre, J. (2009). Tre myter om governance. I: Hedlund, G & Montin, S (red), *Governance på svenska*. Stockholm. Santérus Förlag, ss 37-55.
- Portney, L. G. Watkins, M. P.. *Foundation of Clinical Research*. (2009). Tredje uppl. New Jersey. Pearson International Edition.
- Schmitter, P. C. Trechsel, A. H. (2004). *The future of democracy in Europe: Trends, analyses and reforms*. Belgium. Council of Europe Publishing.
- Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of urban governance. I: Pierre, J, (red) (2009). *Debating governance. Authority, steering and democracy*. Oxford. Oxford University Press.
- Tallberg, J. (2004). *EU:s politiska system*. andra uppl. Lund. Studentlitteratur.
- Teorell, J. & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara - Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö. Liber.

Rapporter

- Bondeson, L. Ekengard, K. Hörnsten, C. Svensson, E. Wallin, C. Wallenberg, P. (2012). *Tekniskt underlag Landsbygdsprogram 2014–2020*. Jordbruksverketslandsbygdsavdelning, 2012:15.
- Carpe Mare (2000). *Ett Leader+ projekt på västkusten*. Utvecklingsstrategi
- Carpe Mare (2008). *Carpe Mare seglar vidare*. Slutrapport
- Glesbygdverket (2007). *Årsrapport 2007 för gemenskaps- initiativet Leader+*.
- Gunnarsdotter, Y. Hansen, K. Stiernström, A. Waldenström, C. (2016). *Slututvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013 Axel 4: leader-Genomföra lokala utvecklingsstrategier*. Uppsala. Institutionen för stad och land, SLU.

Hägglund, J. Carolusson, L. (1980). *Skärgården i Göteborgs och Bohus Län - Förslag till handlingsprogram*. Skärgårdsutredningen. Rapport 3

Karlsson, B. (2010). *Leader i Sverige 2007-2010*. Jordbruksverket. 2011:30

Landsbygdsdepartementet (2012). *Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013*.

Regionkommittén (2009). *Regionkommitténs vitbok om flemnivåstyre*. Bryssel. (80:e plenarsessionen, CONST-IV-020).

Södra Bohuslän (2015). Utvecklingsstrategi för Lokalt ledd utveckling genom Leadermetoden. Stenungsund. Diariern 3.2.18-12971/14. Utvecklingsstrategi.

Terra et Mare (2007). *Terra et Mare – de kompliterande kontrasternas kust*. Utvecklingsstrategi.

Terra et Mare (2015). *Terra et Mare slutrapport år 2008-2015*. Slutrapport.

Webbsidor

Jordbruksverket (2014-04-14). *Vad är Landsbygdsprogrammet?* Tillgänglig:
<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/programochvisioner/tidigareprogram/landsbygdsprogrammet20072013/vadarlandsbygdsprogrammet.4.7a446fa211f3c824a0e8000171998.html> [2016-04-20]

Jordbruksverket (2016-03-24). *Mer om Leadermetoden*. Tillgänglig:
<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/lokaltleddutvecklinggenomleader/lokaltleddutveckling20142020/meromleadermetoden.4.37e9ac46144f41921cd13e37.html> [2016-05-04]

Jordbruksverket (2012-11-27). *Uppföljning/Utvärdering av Leader*. Tillgänglig:
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UKcigbcJ2UEJ:www.landsbygdsnatverket.se/download/18.8b3a53c15309e793156e868/1456223854963/Stockholm%252B2012-11-27%252BB%25C3%25B6rje%252BKarlsson.pdf+%&cd=2&hl=sv&ct=clnk&gl=se> [2016-06-05]

Regeringen (2015-04-02). *67 miljarder för jobb och hållbar tillväxt i hela landet*. Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/10/67-miljarder-for-jobb-och-hallbar-tillvaxt-i-hela-landet/> [2016-05-04]

Bilagor

Bilaga 1. Bedömningsmall för projekt. Källa: slutvärderingen av Terra et Mare 2015

Projektbedömningsmall för LAG

Ge varje projekt poäng 1-5. Den totala summan av poäng ger er en indikation hur ni ser på projektet.

Detta kan även hjälpa er att välja beslutsmotivering.

Kriterium 1 ska alltid finnas med i LAG:s beslutsmotivering + något annan kriterium.

Kriterium	Urvalskriterier LAG	TM158	TM119	TM136	TM148
1	Stämmer projektet med LAG:s strategi?				
2	Täcker projektet ett behov?				
3	Gynnas många, dvs. ett område eller en bransch? (i gränsfall - varför ej Företagsstöd?)				
4	Är projektet lokalt förankrat?				
5	Skapar projektet tillväxt?				
6	Är projektet nyskapande (och inte ordinarie verksamhet)?				
7	Kan projektet snedvrída konkurrensen på den lokala marknaden?				
8	Kan projektet fortleva med egna medel efter projektidens slut?				
9	Finns det en relation mellan det sökta stödet och förväntade effekter?				
Horisontella indikatorer					
10	Bidrar projektet till social-/kulturell hållbarhet?				
11	Bidrar projektet till miljömässig hållbarhet?				
12	Bidrar projektet till ekonomisk hållbarhet?				
13	Gynnar projektet mångfald?/Integration (prioritering)				
14	Gynnar projektet jämställdhet och/eller kvinnors villkor på landsbygden?				
15	Gynnar projektet ungdomars villkor på landsbygden?/Ungdomssatsning(prioritering)				
LAG:s prioriteringar					
14	Bohuslän med spetsar				
15	Närproduktion/närförsäljning				
16	Nya lösningar				
17	Innovativa idéer				
18	Sociala projekt				
	Totalt	0	0	0	0