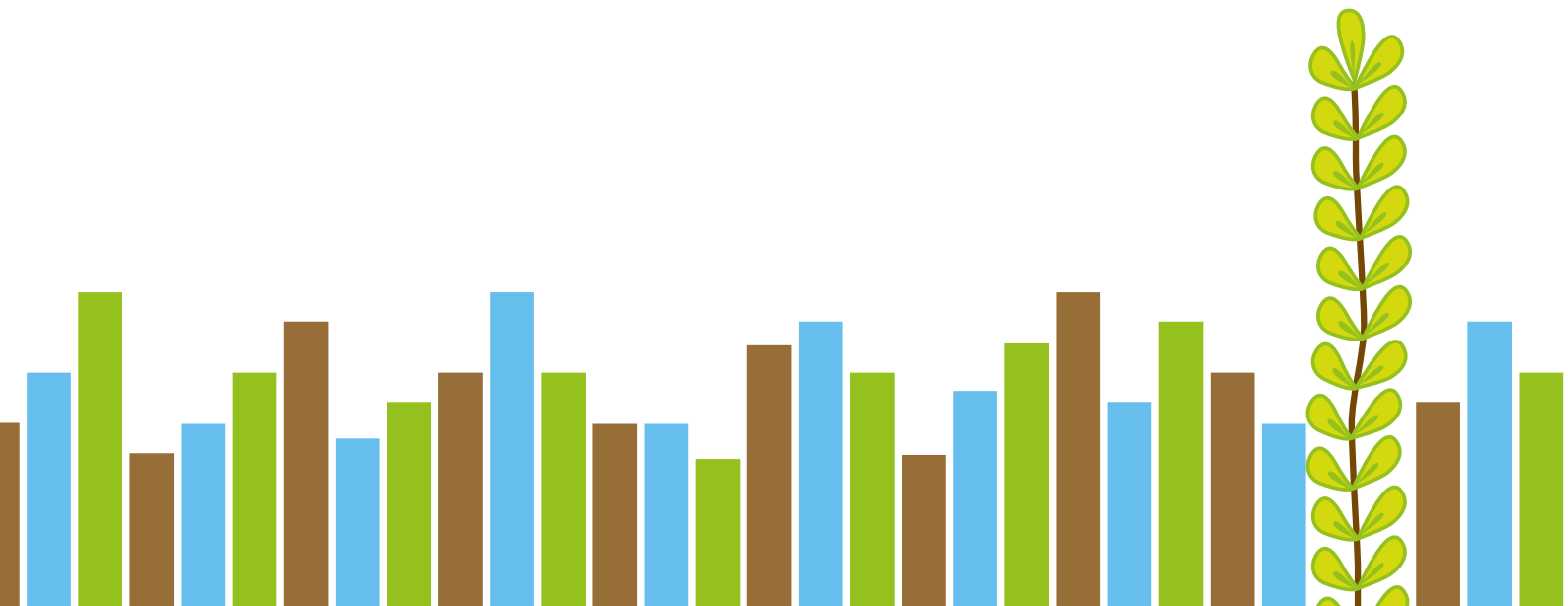


# Genomförande av innovationsstöd i landsbygds- programmet 2014–2020

Slutrapport för en löpande lärande  
utvärdering av EIP-Agri

Katarina Eckerberg, Umeå universitet  
Therese Bjärstig, Umeå universitet  
Matilda Miljand, Umeå universitet





# Varför görs denna utvärdering?

*Denna rapport är en del av utvärderingen av landsbygdsprogrammet. Utvärderingen har haft som syfte att studera process, genomförande och effekter av EIP-Agri 2014–2020 i Sverige. På så sätt ska utvärderingen bidra till att stärka utvecklingskraften i de insatser som genomförs inom EIP-Agri med stöd från landsbygdsprogrammet.*

*Rapporten är en slutrapport och utgör den avslutande delen om en flerårig löpande lärande utvärdering av EIP-Agri som har genomförts av forskare från utvärderare från Umeå universitet. I rapporten diskuteras frågor kring genomförandet av EIP-Agri och dess möjliga effekter. Den innehåller också en kort sammanfattning av rapporten EIP-Agri: lärdomar från de första åren, som har publicerats tidigare i projektet.*

*Rapportens kvalitet och resultat har granskats av externa forskare. Granskarna noterar att utvärdering av EIP-Agri är komplext och att det kräver att utvärderarna har möjligheten att ta hänsyn till, och ges insyn i, många komplicerade faktorer och processer. Det framgår tydligt i rapporten att följeforskningsarbetet stundtals varit problematiskt och att detta påverkat utvärderingsprocessen.*

*Granskarna lyfter fram att rapporten är välskriven och att utvärderarnas slutsatser över lag är underbyggda. Vidare menar de att utvärderarnas rekommendationer är relevanta och motiverade, vilket ger goda förutsättningar för att utvärderingen ska bidra till förbättring och effektivisering av genomförandet av EIP-Agri.*

*Granskarna uppmärksammar dock svårigheten att, utifrån denna utvärdering, dra några tydliga slutsatser om programmets effekter. Givet att bristen på data anges som skäl till att en effektutvärdering inte gick att genomföra skulle det ha varit värdefullt om rapporten hade bidragit med en diskussion som utmynnade i rekommendationer om vilka data som Jordbruksverket bör samla in och vilka analysmetoder som bör användas för att det ska vara möjligt att dra slutsatser om effekter. Genom att konkretisera detta skulle man ha kunnat lämna värdefull input till Jordbruksverket inför kommande utvärderingar.*

*Sammanfattningsvis är det granskarnas uppfattning att rapporten, trots problem med data och begränsade möjligheter att utvärdera stödets effekter, fyller sitt syfte så till vida att den belyser genomförandet av EIP-Agri under perioden.*

*Jordbruksverket är förvaltande myndighet för de svenska EU-programmen landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling under programperioden 2014–2020. Vi som ansvarar för att dessa program blir utvärderade utgör utvärderingssektariatet vid Jordbruksverket. Det innebär att vi beställer och genomför utvärderingarna. Utvärderingarna genomförs av oberoende aktörer som inte är inblandade i programgenomförandet. Ibland är det interna utredare från Jordbruksverket och ibland är det externa genomförare, exempelvis forskare eller konsulter. Vi tar hjälp av forskare för att kvalitetsgranska rapporterna innan de publiceras. Programmen utvärderas dels var för sig, dels tillsammans. Utvärderingarna görs i relation till programmål och de övergripande EU 2020 målen. Rapporterna publiceras i en särskild rapportserie och rapportförfattarna är ansvariga för slutsatserna. Slutsatserna utgör inte Jordbruksverkets officiella ståndpunkt.*

*/Utvärderingssektariatet vid Jordbruksverket*

# Utvärderare

**Katarina Eckerberg** är professor i statsvetenskap/offentlig förvaltning vid Umeå universitet och har lett hela utvärderingsarbetet för denna slutrapport. Hon studerar styrning och implementering inom hållbar utveckling, inklusive miljö-, naturvårds- och klimatpolitik samt skogs- och jordbrukspolitik. Särskilt har hon intresserat sig för lokalt genomförande av politiskt satta mål i flernivåperspektiv. Genom åren har Katarina lett många utvärderingar av olika miljö- och naturvårdssatsningar. Hon har runt 150 vetenskapliga alster på sin publikationslista och mycket lång erfarenhet som akademisk ledare, ledamot och rådgivare i en stor mängd olika samhällsorgan och internationella forskningssammanhang.

**Therese Bjärstig** är docent i statsvetenskap vid Umeå universitet och har medverkat under hela den löpande lärande utvärderingen. Hon hade huvudansvar för analysen av programmets uppstart och kopplingen till innovationskontorens verksamhet. Dessutom har hon reflekterat särskilt över hur följeforskningen och det löpande lärandet har fungerat över tid. Thereses forskningsintressen rör olika former av samarbeten, styrmedel och implementeringsprocesser i flernivåperspektiv med fokus på skogspolitik, vilt-, miljö- och naturresursförvaltning, landsbygdsutveckling samt kommunal översiktsplanering. Hon forskar ofta tvärvetenskapligt och i nära samverkan med berörda aktörer och avnämare. Hon har bedrivit följeforskning inom både skogliga samverkansprocesser och jämställdhetsarbete inom viltförvaltningen.

**Matilda Miljand** är fil. dr i statsvetenskap vid Umeå universitet och numera post doc vid Stockholms universitet. Hon har ansvarat för upplägget i fallstudierna och genomfört samtliga intervjuer med företrädare för grupp- och genomförandestöd. Matildas forskning rör både metoder för utvärdering av miljöpolitik och svensk klimatomställning.

# Sammanfattning

I landsbygdsprogrammet går det att få stöd för att skapa innovationer inom jordbruks-, trädgårds- och rennäringen. Innovationsstödet kallas EIP-Agri (European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability) och genomförs i många av EU:s medlemsländer. Målet med EIP-Agri-stödet är att skapa innovationer som bidrar till att öka konkurrenskraften på den svenska landsbygden och uppfylla nationella miljö- och klimatmål. Stödet handläggs av Jordbruksverket och kan sökas i två steg: som ett gruppstöd för att bilda en innovationsgrupp som förberedelse för en påtänkt innovation och som ett genomförandestöd för ett planerat innovationsprojekt. Totalt har EIP-Agri-stödet hittills omfattat 440 miljoner kronor i Sverige.

I den här slutrapporten presenterar vi vår utvärdering av EIP-Agri-stödet i Sverige. Utvärderingen har pågått 2016–2021 och varit löpande lärande, vilket innebär att vi följt och analyserat arbetet med stödet och fört en dialog med berörda tjänstepersoner. I utvärderingens första fas fokuserade vi på själva ansöknings- och beslutsprocessen genom att intervjua involverade tjänstepersoner inom EIP-Agri och samla in uppgifter från de som sökt stöden genom en enkät. Vi intervjuade även personer på landets innovationskontor. I den andra fasen gjorde vi en bredare utvärdering av EIP-Agri-stödets möjliga och upplevda effekter baserat på litteraturstudier, intervjuer med ytterligare nyckelpersoner och fallstudier av genomförda grupp- och genomförandestöd. Rapporten redogör också för hur EIP-Agri hanteras och hur kunskapsutbyte sker i en europeisk kontext. Slutligen diskuterar vi våra erfarenheter av löpande lärande som utvärderingsform och lämnar våra rekommendationer för framtida arbete.

## Blandade erfarenheter av handläggningsprocessen hos de som sökt stödet

Analysen av ansöknings- och beslutsprocessen visar bland annat att

1. rollfördelningen mellan handläggare och berörda beslutsfattare på Jordbruksverket samt innovationssupporten på Landsbygdsnätverket var otydliga till en början men har formaliserats allteftersom, och tolkningen av begreppet innovation bland dessa aktörer är föremål för fortsatt diskussion inom EIP-Agri
2. majoriteten av de som sökt stödet är missnöjda med ansökningsprocessen eftersom handläggningstiderna varit långa och det funnits många krav på kompletteringar
3. möjligheten att söka gruppstöd är en styrka som kan utökas ytterligare, medan kraven på genomförandestödet bör ses över
4. EIP-Agri-stödets koppling till andra innovationssatsningar har varit mycket begränsad, men det finns stora möjligheter till samverkan.

## **Svårt att mäta stödets effekter i samhället**

Analysen av EIP-Agri-stödets effekter försvåras av att det finns en stor mängd mål formulerade på olika nivåer som inte går att utvärdera och mäta effekterna av med den information som finns i EIP-Agris databas. Utvärderingen visar att många av de enskilda innovationsprojekten anser sig ha uppnått sina mål, men de vidare effekterna i samhället vad gäller ökad konkurrenskraft och nationella miljö- och klimatmål har inte har gått att utvärdera.

## **Samverkan och breda nätverk framhålls som viktiga framgångsfaktorer**

Utvärderingen visar att breda kompetenser inom innovationsgruppen är en viktig förutsättning för framgång. Det är alltså viktigt att både forskare och praktiker ingår och samverkar i innovationsgruppen, något som ofta – men kanske inte alltid – är fallet. Det saknas dock idag en strategisk koppling mellan EIP-Agri och relevanta forskningssatsningar. Likaså bör gruppernas kompetenser längre ut i marknadskedjan stärkas ytterligare.

En annan faktor är vikten av nationella och internationella nätverk. Vissa sådana nätverk har använts, och interna EIP-projektträffar har varit uppskattade. Men nätverken behöver utvecklas och kopplas samman i större utsträckning för att stödja nytänkande, något som brister i dagens kunskaps- och innovationssystem.

Slutligen är det viktigt att en ny innovation når marknaden för att få effekt i samhället. Men marknadstillträde kan EIP-Agri-stödet inte finansiera, vilket gör att man måste söka flera olika stöd. Det behöver därför skapas möjligheter till synergier mellan olika myndigheters innovationsstöd.

# Summary

The European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability (EIP-AGRI) is part of the European Union's Rural Development Programme and implemented in many of its member states. In Sweden, EIP-AGRI aims to support innovation in agriculture, horticulture, and reindeer husbandry with the ultimate goal of promoting competitiveness in rural areas and contributing to Sweden's national environment and climate policy objectives. EIP-AGRI is managed by the Swedish Board of Agriculture and funding can be obtained in two stages: to create an innovation group in preparation for potential innovations, and to actually implement a planned innovation as an innovation project. The total allocated budget for EIP-AGRI in Sweden was 440 million SEK during the first programme period 2016–2021.

In this final report, we present the results of our evaluation of EIP-AGRI in Sweden from 2016 to 2021. We conducted the evaluation as a continuous learning evaluation. This means that as evaluators we have closely followed the administration of the programme and communicated with the public officers in charge on a regular basis. In the first phase of the evaluation we focused on the application and decision-making processes. During this phase, we interviewed the involved officers and collected information from the applicants via a survey. In addition, we interviewed key informants at Swedish regional innovation offices. The second phase comprised a broader assessment of the effects of EIP-AGRI based on literature studies, interviews with additional key informants, and case studies of finalised group support and innovation projects. Also included in the report is a study on the implementation of EIP-AGRI and promotion of information exchange at the EU level. Finally, we discuss our experience with continuous learning evaluation and give recommendations for the future of EIP-AGRI.

## Mixed experiences of the administrative process among the applicants

Based on our analysis of the application and decision-making process, we found, among other things, that

1. initially, the role division between administrators and decision makers at the Swedish Board of Agriculture and the support staff at the Rural Development Network was not clearly defined, but has later become formalised, and the interpretation of innovation among those actors is being continuously discussed
2. the majority of applicants were dissatisfied with the application process due to lengthy administrative procedures and multiple tasks to be completed

3. the possibility to apply for innovation group support is viewed as an important advantage that could be further developed. However, the various requirements for the innovation project support should be further examined
4. the linkages between EIP-AGRI and other national innovation initiatives have been very limited, but there are many opportunities for cooperation.

### **Difficult to evaluate the societal effects of EIP-AGRI**

Our analysis of the effects of EIP-AGRI is complicated by the fact that there are multiple goals formulated at different levels that cannot be evaluated and measured with the existing information in the EIP-AGRI data base. Our case studies show that many of the individual innovation projects claim to have reached their goals. However, the broader societal effects concerning increased competitiveness and support to national environment and climate objectives have not been possible to assess.

### **Collaboration and broad networking emphasised as success factors**

The evaluation shows that broad competencies within the innovation group is an imperative success factor. Practitioners and researchers should be included in the group – this is often the case, but not always. A strategic link between EIP-AGRI and relevant national and international research initiatives is missing. Also, the innovation groups' competencies further out in the market chain should be strengthened.

Another success factor is access to national and international networks. Our case studies show that such networks have been used and that internal EIP-AGRI project meetings are appreciated for knowledge exchange. However, the many existing networks need to become further connected and developed to provide opportunity for further innovative thinking. Networks are deemed inadequate in current knowledge and innovation systems.

An innovation needs to reach the market to create desired societal effects. But market entry cannot be financially supported by EIP-AGRI, which implies that an innovation project must seek different kinds of assistance. Therefore, innovation support should be coordinated between innovation support agencies to create synergies.



# Ordlista och centrala begrepp

**Agricultural Knowledge and Innovation Systems (AKIS)** är ett samlingsbegrepp för att beskriva hela kunskapsflödet som sker genom kunskapsgenerering och -utbyte inom hela kedjan av intressenter i livsmedelskedjan. I Sverige används AKIS för att beteckna det kunskapssystem som ska hantera alla sorts frågor som rör landsbygden och jordbruket, där innovation är en central del.

**Agroväst** är ett utvecklingsbolag som har i uppdrag att bidra till ett mer lönsamt och hållbart lantbruk i Västsverige. Agroväst identifierar behov av kunskap och utveckling inom den gröna näringen tillsammans med näringens aktörer.

**Almi** är ett svenskt statligt bolag som fungerar som en koncern med 16 regionala dotterbolag. Dess uppdrag är att skapa tillväxt och förnyelse i näringslivet genom finansiering i kombination med rådgivning.

**Common Agricultural Policy (CAP)** är beteckningen på EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Den delas in i två områden som kallas pelare. Direktstöd och marknadsåtgärder ligger i pelare 1 och landsbygdsutveckling ligger i pelare 2.

**EIP-AGRI Service Point** är en slags ”kundtjänst” på EU-nivå riktad mot de som har ett intresse av innovationer i jordbrukssektorn. Syftet är att förbättra kommunikationen och samarbetet mellan lantbrukare, forskare, rådgivare, företag, miljö- och konsumentorganisationer samt andra organisationer. Service Point besvarar frågor, organiserar fokusgrupper och möten, publicerar nyhetsbrev och rapporter samt koordinerar en digital mötespunkt.

**European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability (EIP-Agri)** är en satsning inom ramen för EU:s landsbygdsprogram. Det svenska genomförandet av EIP-Agri syftar till att skapa innovationer inom jordbruks-, trädgårds- och rennärings.

**Europeiska unionen (EU)** är en fördragsbunden union mellan 27 europeiska länder och det mest långtgående överstatliga samarbetet i världen.

**EU:s gröna giv** är EU:s handlingsplan med målet att göra EU till ett klimatneutralt, rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi.

**Horisont 2020** är EU:s ramprogram för forskning och innovation. Programmet är världens största satsning på forskning och innovation och har en total budget på runt 80 miljarder euro.

**Hushållningssällskapet** är samlingsnamnet för regionalt baserade, fristående och kunskapsinriktade organisationer som arbetar för utveckling av landsbygden. Det finns idag 17 hushållningssällskap i Sverige.

**Från jord till bord** är EU:s strategi för att göra livsmedelssystemen mer hållbara.

**Genomförandestöd** är ett stöd inom EIP-Agri som söks av en redan etablerad och identifierad innovationsgrupp för att genomföra ett innovationsprojekt.

**Gruppstöd** är ett stöd inom EIP-Agri som söks för att skapa en innovationsgrupp, det vill säga etablera ett partnerskap mellan minst två aktörer med två olika kompletterande kompetenser – företagare samt forskare eller rådgivare.

**Innovationshöjd** är ett begrepp som används för att kategorisera innovationer men saknar en allmänt vedertagen definition. Begreppet används ofta för att beskriva idéer innan idén når och bevisar sig på marknaden. Sveriges innovationsmyndighet Vinnova tolkar exempelvis begreppet som ett sätt att beskriva i vilken utsträckning ett innovationsprojekt är unikt, nyttiggörande och banbrytande. Innovationshöjd länkar till kraven för att beviljas patent där en uppfinning behöver ha tillräcklig uppfinnings- eller teknikhöjd.

**Innovationskontor** är en servicefunktion på ett lärosäte med uppgift att öka nyttiggörande av forskningsresultat. Det finns idag 12 innovationskontor i Sverige.

**Innovationsstøppen** är en supportfunktion hos Landsbyggnätverket för de som söker EIP-Agri-stødet. Där går det att diskutera sin innovationsidé och få hjälp med vilka forskningsresultat eller andra kunskaper och erfarenheter som finns att tillgå. Sökande kan även få tips på möjliga deltagare till sin tänkta innovationsgrupp.

**Interventionslogik** (eller **förändringsteori**) definieras av EU-kommissionen som ett konceptuellt samband mellan interventionens (programmets) mål, insatser och dess resultat och utfall i samhället. Den handlar därmed om vilka samhällseliga behov som ska mötas med vilka insatser och vilka mätbara resultat som då förväntas.

**Landsbyggnätverket** bildades 2007 när det blev ett krav för alla EU-länder som har ett landsbygdsprogram att ha ett sådant nätverk. I Landsbyggnätverket är nationella intresseorganisationer och myndigheter som arbetar med landsbygdsutveckling medlemmar.

**Landsbygdsprogrammet** består av stöd och ersättningar för att utveckla landsbygden och är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Programmet är en del för att nå målen i EU:s tillväxtstrategi.

**Research Institutes of Sweden (RISE)** är Sveriges forskningsinstitut och innovationspartner som ägs av svenska staten och arbetar med – och på uppdrag av – näringslivet, akademien och offentlig sektor. Tillsammans utvecklar de tjänster, produkter, teknologier, processer och material som bidrar till en hållbar framtid och ett konkurrenskraftigt näringsliv.

**Rådgivande urvalskommittén (RÅK)** utgörs av externa granskare med kompletterande kompetenser som under ledning av Jordbruksverket granskar

ansökningar om genomförandestöd inom ramen för EIP-Agri och ger Jordbruksverket sin rekommendation till beslut.

**Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)** är ett statligt universitet under Näringsdepartementet med ansvar för utbildning, rådgivning och forskning inom areella näringar.

**Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)** är en expertmyndighet under Miljödepartementet med uppdraget att vara ett expertorgan inom meteorologi, hydrologi, oceanografi och klimatologi.

**Tillväxtverket** är en statlig myndighet under Näringsdepartementet som arbetar för hållbar tillväxt och konkurrenskraftiga företag i alla delar av Sverige.

**Vinnova** är en statlig innovationsmyndighet under Näringsdepartementet och nationell kontaktsmyndighet för EU:s ramprogram för forskning och innovation. Myndighetens uppgift är att bidra till hållbar tillväxt genom att förbättra förutsättningarna för innovation.

# Innehåll

1	Inledning	13
1.1	Bakgrund	13
1.2	Kort om utvärderingens två faser	15
1.3	Rapportens syfte, frågor och upplägg	16
2	Metod	18
2.1	Metod för målanalysen	18
2.2	Metod för fallstudierna	19
3	Europeiska utblickar och lärdomar	22
3.1	EIP-Agri-aktiviteter på europeisk nivå	22
3.2	Kunskapsutbyte inom AKIS	23
3.3	Genomförandet av EIP-Agri i några av EU:s medlemsländer	25
4	Analys av mål för EIP-Agri och dess effekter	30
4.1	Målanalys	30
4.2	Fallstudier av genomförda projekt	41
4.3	Synpunkter på EIP-Agri-stödet i stort	51
5	Löpande lärande som utvärderingsform	57
5.1	Löpande lärande utvärdering i teori och praktik	57
5.2	Erfarenheter av vår följeforskning	58
6	Diskussion och slutsatser	64
6.1	Lärdomar av EIP-Agri i europeisk kontext	64
6.2	Utvärdering av EIP-Agri i relation till dess mål	65
6.3	Effekter som EIP-Agri har lett till	67
6.4	Problem och möjligheter i genomförandet	70
6.5	Hur kan löpande lärande utvärdering bäst användas?	73
7	Rekommendationer	75
7.1	Förtydliga målen och EIP-Agris förväntade effekter	75
7.2	Behåll gruppstödet och se över kraven för genomförandestödet	75
7.3	Förenkla och förkorta ansöknings- och handlägningsprocessen	76
7.4	Förbättra förutsättningarna för uppföljning och utvärdering	76
7.5	Utarbeta en kommunikationsstrategi för framtiden	77
	Referenser	78
	Bilaga 1 Målanalys	81
	Bilaga 2 Fallstudier av grupp- och genomförandestöd	83

# 1 Inledning

Innovation och samverkan pekas alltmer ut som viktiga förutsättningar för att uppnå ökad hållbarhet inom både livsmedelssystemet och landsbygdsutveckling i stort, med klimat- och miljömål i fokus. Innovation och samverkan är även grunden för satsningen European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability (EIP-Agri), som är en del i EU:s landsbygdsprogram. EIP-Agri ger ekonomiskt stöd för att bilda innovationsgrupper och genomföra innovationsprojekt på landsbygden och genomförs både i Sverige och i många andra av EU:s medlemsländer.

Det här är en slutrapport för den utvärdering av EIP-Agri som har skett under perioden 2016–2021 på uppdrag av Jordbruksverket. För att få reda på hur projekt har genomförts med EIP-Agri-stödet i Sverige och vilka effekter stödet har haft har vi genomfört en löpande lärande utvärdering, där intern rapportering har skett halvårsvis och diskussioner har förts regelbundet mellan utvärderarna och Jordbruksverket. Syftet med det löpande lärandet är att successivt kunna förbättra genomförandet av EIP-Agri. Efter en tid i projektet publicerade vi en halvtidsrapport (Zachrisson et al. 2019) vars fokus var innovationsprojektens genomförande i själva ansöknings- och beslutsprocessen och problem kopplade till det, vilket kortfattat redogörs för under [avsnitt 1.2](#). I denna slutrapport presenterar vi främst resultat av vår effektutvärdering av innovationsprojekten och reflekterar över våra erfarenheter av löpande lärande som utvärderingsform.

## 1.1 Bakgrund

Satsningen European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability (EIP-Agri) ger ekonomiskt stöd för att bilda innovationsgrupper<sup>1</sup> (gruppstöd) och genomföra innovationsprojekt (genomförandestöd). I Sverige är EIP-Agri-stödet inriktat på att skapa innovationer inom jordbruks-, trädgårds- och rennärings. Innovationsstödet kan fås för att ta fram en ny produkt, ny metod, ny form av service, ny process, ett nytt sätt att nå marknaden eller nytt sätt att organisera som har stor betydelse för näringen. Satsningens övergripande mål är att skapa fler relevanta innovationer som bidrar till att öka konkurrenskraften på den svenska landsbygden och uppfylla nationella miljö- och klimatmål. Totalt har 440 miljoner budgeterats för EIP-Agri under 2016–2021.

Stödet är möjligt att söka i ett eller två steg. Det första steget är ett gruppstöd där ett partnerskap etableras mellan minst två aktörer med olika kompetenser – företagare samt forskare eller rådgivare. Gruppstödet ges för att skapa en innovationsgrupp och förbereda för det andra steget, som är en ansökan om genomförandestöd. En innovationsgrupp med olika aktörer kan också söka genomförandestöd direkt eller välja att stanna efter första steget. Både gruppstödet och genomförandestödet kräver samverkan mellan aktörer, vilket

---

<sup>1</sup> Innovationsgrupper (eng. *operational groups*) inkluderar både det svenska gruppstödet och genomförandestödet, eftersom utformningen i praktiken varierar i olika europeiska länder.

utgör kärnan i ”partnerskapet”. Deltagarna i gruppstödet behöver dock inte vara bestämda på förhand, eftersom syftet är just att skapa en innovationsgrupp och bilda ett partnerskap. I ansökan om genomförandestödet måste deltagarna i innovationsgruppen däremot anges – för att få detta stöd är det ett krav att ett redan befintligt partnerskap står bakom ansökan.

Behöriga att söka EIP-Agri-stödet är företagare, organisationer, föreningar, kommuner, regioner och andra myndigheter. Enskilda privatpersoner är inte behöriga att söka. Stödet söks via Jordbruksverkets e-tjänst, och all handläggning sker vid Jordbruksverket. Ansökan för båda stöden har varit öppen året om fram till början av 2020, då det blev ett avbrott på grund av förändrade ekonomiska förutsättningar inom Jordbruksverket (vilket vi återkommer till och utvecklar i detalj på nästa sida). I oktober 2020 återupptogs ansökningsprocessen. Innan avbrottet togs beslut om gruppstödet cirka en gång per månad och beslut om genomförandestödet två till fyra gånger per år.

Ansökningar om de två stöden granskas av två beslutskommittéer. Gruppstödet ansökningar granskas av en intern beslutskommitté vid Jordbruksverket och ansökningar om genomförandestöd av en rådgivande urvalskommitté (RÅK), som utgörs av externa granskare under ledning av Jordbruksverket. Innovationsstøporten hos Landsbygdsnätverket är en supportfunktion som de som söker stödet kan kontakta för att diskutera sin idé och få hjälp med vilka forskningsresultat eller andra kunskaper och erfarenheter som finns att tillgå. Där kan de även få tips på möjliga deltagare till sin tilltänkta innovationsgrupp.

Under 2020 skedde en omorganisation vid Jordbruksverket, och handläggare byttes ut respektive tillkom. Vissa förändringar skedde även i organiseringen av Landsbygdsnätverkets supportfunktion, vilket föranleddes av att ledaren för innovationssupporten gick i pension och tjänsten tillsattes av en ny person. En arbetsgrupp formerades i syfte att underlätta planering och samordning av aktiviteter samt spridning av information kopplad till EIP-Agri och innovationsfrågor inom jordbruk, trädgårdsnäring och rennäring. Detta innebär att Landsbygdsnätverket fick ett tydligare mandat och ansvar för EIP-Agri, något som i sin tur är ett resultat dels av att erfarenheterna inom EIP-Agri är mogna att kommuniceras än bredare, dels av att satsningen inför den kommande programperioden (2023–2027) nu förbereds.<sup>2</sup>

Arbetsgruppen i Landsbygdsnätverket ska även bidra till att öka spridningen av information om EIP-Agri i allehanda former och kanaler, något som vi följeforskare tidigare lyft som en rekommendation. Vi ser särskilt positivt på att Vinnova också bjudits in att samverka med EIP-Agri och att arbetsgruppen avser att vidareutveckla sina kontakter med olika innovationsaktörer, även det med tanke på rekommendationen i vår halvtidsrapport om att länka till och öka

---

<sup>2</sup> Den 9 april 2020 beslutade regeringen att stoppa stöden till landsbygdsprogrammet. Det innebar att de ansökningar om genomförandestöd som skulle ha bedömts av RÅK våren 2020 lades på is. Under 2021 har ytterligare drygt 133 miljoner kronor skjutits till inom landsbygdsprogrammet. Möten i RÅK återupptogs därför under hösten 2020 för att möjliggöra fortsatt handläggning av utvalda projekt som beslutas i början av 2021.

samarbetet med andra former av innovationsstöd. Ytterligare en aspekt värd att framhålla är att Jordbruksverket nu arbetar med att förenkla ansökningsprocessen och förbättra och förtydliga de frågor som ställs i ansökan. Det är något vi följeforskare poängterade och lyfte fram som helt nödvändigt redan i våra initiala rekommendationer av den löpande lärande utvärderingen.

Den 24 maj 2021 hade 766 ansökningar om EIP-Agri-stödet kommit in till Jordbruksverket, varav knappt hälften (367 ansökningar) gällde genomförandestöd. Totalt hade 227 gruppstöd och 99 genomförandestöd då beviljats. Av dessa genomförandestöd är i skrivande stund (maj 2021) totalt 25 avslutade såtillvida att de fått sin slututbetalning eller avslutas senast den 24 maj 2021.

## 1.2 Kort om utvärderingens två faser

Eftersom uppdraget från Jordbruksverket handlar om en löpande lärande utvärdering med Jordbruksverket som beställare har frågorna regelbundet bearbetats och diskuterats mellan Jordbruksverket och oss följeforskare under arbetets gång. Redan tidigt stod det klart att Jordbruksverkets datauppföljning av projekten inte skulle göra det möjligt att svara på de ursprungliga frågorna i utvärderingsuppdraget.<sup>3</sup> Det saknades bland annat nödvändiga systematiska data om själva innovationsprojektens karaktär och förutsättningar för framgång. Därför bedömdes det varken vara möjligt eller rimligt att samla in sådana data eller i efterhand ta fram och utforma en interventionslogik (förändringsteori) annat än i form av teman baserade på målanalys av policydokument och litteraturstudier. I stället har vi följeforskare haft ett ansvar för att föreslå alternativa lösningar på hur effekterna skulle kunna utvärderas på ett konstruktivt sätt för att lära av erfarenheterna. Nya och mer specifika forskningsfrågor har därför utvecklats både för den första och andra fasen av utvärderingsarbetet.

Den första fasen av utvärderingen fokuserade främst på *införandet och handläggningen av EIP-Agri-stödet* och är tidigare rapporterad i en halvtidsrapport (Zachrisson et al. 2019). I halvtidsrapporten analyserade vi stödets inledningsfas (perioden 2016–2019) i syfte att identifiera olika typer av genomförandeproblem i hanteringen av stödet samt sätt att förebygga eller undvika dem. Då behandlades primärt *ansöknings- och beslutsprocesserna* för grupp- och genomförandestöden, det vill säga hur handläggningen och beslutsfattandet inom EIP-Agri fungerar i praktiken (i form av rutiner, regler, roller och så vidare). Detta

3 Det ursprungliga uppdraget i utvärderingen som Jordbruksverket gav var att ta fram kunskap om förutsättningarna för ett framgångsrikt genomförande av EIP-Agri-stödet inklusive dess regler och rutiner. Tre övergripande frågor skulle besvaras:

- Är åtgärderna inom EIP-Agri utformade och genomförda på ett sätt som bidrar till relevanta innovationer?
- Har EIP-Agri-stödet ökat landsbygdsföretagens aktivitet i innovationssystemet?
- Har de innovationsfrämjande åtgärderna inom EIP-Agri utformats och genomförts på ett sätt som effektivt kan förväntas bidra till: ökad konkurrenskraft på den svenska landsbygden och uppfyllandet av nationella miljö- och klimatmål?

undersöktes dels genom intervjuer med Jordbruksverkets handläggare, innovationssupporten, beslutsfattare och rådgivare, dels genom en webbenkät som besvarades av de som sökt stöden, både de som fått sin ansökan beviljad och inte. Vi intervjuade även företrädare för Sveriges regionala innovationskontor. Analysen visade bland annat att

1. möjligheten att söka gruppstöd är en stor styrka som gärna skulle kunna utökas och stärkas ytterligare, medan kraven på genomförandestödet borde ses över
2. majoriteten av de som sökt EIP-Agri-stödet är övervägande missnöjda med ansökningsprocessen med långa handläggningstider och många krav på kompletteringar
3. rollfördelningen mellan olika funktioner på Jordbruksverket och tolkningen av innovationsbegreppet var otydliga till en början, något som dock har förtydligats allteftersom: samstämmigheten i vad som har kommunicerats till de som söker stödet har gradvis förbättrats
4. kopplingen till andra innovationssatsningar har varit begränsad men innebär stora möjligheter till synergier
5. breda och otydliga mål med EIP-Agri-stödet försvårar utvärderingen av dess effekter.

Den andra fasen (perioden 2020–2021) har ägnats åt *effektutvärdering av EIP-Agri-stödet*, som redovisas i denna slutrapport – så långt detta är möjligt att göra med tillgängliga data och resurser. Även i denna fas har vi undersökt genomförandet men med betoning på vad som hänt sedan stödet har beviljats. Effektutvärderingen ger en analytisk redogörelse för *vilka förutsättningar som förväntas leda till framgång och vad man kan lära inför kommande programperiod*. Det innebär att vi så långt som möjligt utvecklar vår syn på EIP-Agri-stödets interventionslogik, det vill säga det konceptuella sambandet mellan stödets mål, insatser samt resultat och utfall. Det gör vi genom en målanalys av centrala policydokument och litteraturstudier av tidigare undersökningar av innovationsstöd. Vi klargör även våra erfarenheter av löpande lärande som utvärderingsform i denna slutrapport.

### **1.3 Rapportens syfte, frågor och upplägg**

Syftet med hela den löpande lärande utvärderingen är att studera processen, genomförandet och effekterna av EIP-Agri i Sverige. Resultaten från halvtidsrapporten som har nämnts ovan utgör ett utgångsläge och en kunskapsbas för undersökningsdesignen, frågorna och analysen i denna slutrapport. Analysarbetet i rapporten omfattar tre delar: en internationell utblick med fokus på genomförandet av EIP-Agri i europeisk kontext, en fördjupad målanalys samt fallstudier av beviljade grupp- och genomförandestöd där effekterna har undersökts.



Följande övergripande frågor undersöks i slutrapporten:

**1. Vilka lärdomar kan dras av EIP-Agri i europeisk kontext? ([avsnitt 3](#))**

Den internationella utblicken syftar dels till att redovisa hur EIP-Agri genomförs i Bryssel och runt om i Europa, dels till att undersöka vilka lärdomar som kan dras från detta som kan stärka det svenska arbetet. Den internationella utblicken baseras helt på sekundär information från olika EIP-Agri-rapporter och vetenskapliga artiklar.

**2. Hur kan genomförandet av EIP-Agri utvärderas i relation till dess mål? ([avsnitt 4](#))**

Genomförandet av EIP-Agri undersöker vi genom att både gå igenom tidigare forskning om innovationsstöd och analysera officiella styrdokument relaterade till EIP-Agri. Analysen utmynnar i ett antal teman som har koppling till den interventionslogik som används för att analysera stödets effekter i fråga 3.

**3. Vilka effekter uppfattas EIP-Agri ha lett till? ([avsnitt 4](#))**

Av skäl som framgår såväl i målanalysen som metodavsnittet har det inte varit möjligt att utvärdera effekter i samhället, utan effektanalysen begränsas till de frågor som specifikt har undersökts i fallstudierna av genomförandestödet och delvis också för gruppstödet.

**4. Vad har fungerat bra respektive mindre bra i genomförandet av grupp- och genomförandestöden? ([avsnitt 4](#))**

Merparten av analysen av både fråga 3 och 4 bygger på intervjuer med ett urval av olika personer som har sökt grupp- och genomförandestöd, men även resultat från halvtidsrapporten och intervjuer med nyckelpersoner ingår som källor.

**5. Hur kan löpande lärande utvärdering bäst användas? ([avsnitt 5](#))**

Vi redogör för våra erfarenheter från själva upplägget med följeforskning och löpande lärande utvärdering och diskuterar vilka av dessa erfarenheter som bör tas tillvara i framtida utvärderingar.

Avslutningsvis diskuterar vi de viktigaste slutsatserna och summerar våra rekommendationer. De sista två avsnitten ([avsnitt 6–7](#)) handlar därför om vilka erfarenheter som bör tas vidare till nästa programperiod (2023–2027).

## 2 Metod

Utvärderingsarbetet i slutrapporten omfattar två separata men länkade studier som bägge har effektutvärdering som syfte: målanalys och fallstudier. Vi redogör här kortfattat för hur vi gått tillväga och vilka konkreta frågor som har undersökts, först i målanalysen och sedan i fallstudierna.

### 2.1 Metod för målanalysen

I målanalysen undersöker vi de olika förväntningar som finns på EIP-Agri, både i olika vägledande policy- och styrdokument och hos nyckelpersoner. Med nyckelpersoner avser vi fortsättningsvis i denna rapport ett dussintal personer med olika funktioner. Nyckelpersonerna finns främst inom den handläggande myndigheten Jordbruksverket inklusive dess supportfunktioner. Men det finns även några representanter från Näringsdepartementet som ansvarar för EIP-Agri, liksom några aktörer som återkommande har varit involverade i arbetet med att ansöka om och genomföra ett stort antal projekt med genomförandestöd (exempelvis forskningsinstitutioner). Den ansvariga för EIP-Agri vid EU-kommissionen har också intervjuats. Vi valde dock att inte redovisa resultatet av dessa intervjuer separat i denna slutrapport<sup>4</sup>, även om de var till hjälp när vi tog fram temana för effektutvärderingen. Målanalysens syfte är att identifiera mot vilka mål som effekterna av EIP-Agri skulle kunna mätas och diskutera vilka aspekter som är viktiga och rent praktiskt möjliga att effektutvärdera. Vi diskuterar även metodmässiga svårigheter med en effektanalys med hjälp av litteraturstudier. Målanalysen landar i några olika teman, som i sin tur utgör en bas för intervjuerna i fallstudierna.

Den fördjupade målanalysen baserar sig på tre delmoment. Det första är en analys av vetenskaplig litteratur med relevans för effektutvärdering av innovationsstöd. Litteraturgenomgången syftar både till att diskutera teori- och metodfrågor om effektutvärdering av innovationsprojekt och till att dra lärdomar från resultatet av tidigare studier. Detta ger analytiska inspel till utvärderingen av EIP-Agri och målar upp en bredare bakgrund till hur innovationsstöd kan utvärderas, liksom vilka metodproblem som kan uppstå och hur de kan hanteras.

Det andra delmomentet är en textanalys av hur målen har formulerats i olika policydokument. I denna del genomfördes propositioner, programförklaringar och operativa måldokument på regerings- och myndighetsnivå, inklusive EU-nivå, i syfte att utröna vilka prioriteringar och specificeringar av målen som har gjorts och hur tydligt eller samstämmigt dessa mål har uttryckts på de olika nivåerna. Syftet är att fastställa mot vilka mål denna effektutvärdering rimligen

---

<sup>4</sup> Analysen av intervjuerna med nyckelpersoner inom ramen för målanalysen redovisades internt till Jordbruksverket som en del av utvecklingen av tema för denna slutrapport och bedömdes inte tillräckligt relevanta för en bredare publik.

bör riktas och att diskutera metodaspekter på detta ur praktisk synvinkel med tanke på målformuleringar och datatillgång i relation till EIP-Agri.

Det tredje delmomentet är intervjuer med nyckelpersoner som har haft centrala roller i utformningen och handläggningen av EIP-Agri. Främst finns dessa nyckelpersoner på myndighetsnivå, men det finns också några som representerar supportfunktioner till EIP-Agris genomförande och några som är centrala i genomförandet genom att vara involverade i ett flertal EIP-Agri-projekt med genomförandestöd. Totalt genomfördes under våren 2020 nio intervjuer via Skype eller telefon. Intervjuerna utgick från strukturerade frågor baserade på den förkunskap vi hade fått via litteraturstudier och vår tidigare genomförda processutvärdering. Intervjupersoner och intervjufrågor för målanalysen finns i bilaga 1. De flesta intervjuerna spelades in och transkriberades, och alla intervjupersoner fick möjlighet att korrigera i efterhand, vilket majoriteten har gjort. Vi kom överens om att inte citera exakt vem som sagt vad av hänsyn till intervjupersonernas integritet i det fortsatta EIP-Agri-arbetet. Resultatet från intervjuerna användes främst för att validera vilka teman och frågor som ansågs mest lämpliga att utvärdera baserat på den vetenskapliga litteraturstudien och analysen av policydokument (dvs. delmoment ett och två). Men vi fann även att nyckelpersonerna bidrog med egna perspektiv på EIP-Agris förutsättningar och effekter, vilket redovisas i [avsnitt 4.3](#).

## 2.2 Metod för fallstudierna

Denna del av analysarbetet består av ett antal fallstudier av beviljade grupp- och genomförandestöd vars projekt är slutförda i syfte att kasta ljus över hur EIP-Agri har lyckats uppfylla (vissa av) målen samt över vad som har fungerat väl respektive mindre väl i genomförandet av grupp- och genomförandestöden. Valet att göra fördjupade fallstudier motiveras av att utvärdering av vilka faktorer som spelar roll för att möjliggöra en innovation inte låter sig göras annat än genom att intervjua de personer som har varit projektledare eller på annat sätt har varit djupt involverade i grupp- och genomförandestöden. Vi undersöker om de uppsatta målen i projekten har nåtts, vilka resultat som kan skönjas av samarbetet och hur gruppen fungerat. Vi undersöker också frågor om marknadstillträde och nätverkande. Slutligen frågar vi projektledarna för både grupp- och genomförandestöden om deras erfarenheter av kontakterna med Jordbruksverket och vad de tänker om utformningen av EIP-Agri mer generellt. Den sista frågan har även ställts till nyckelpersoner i EIP-Agri och redovisas gemensamt baserat på intervjuer både från fallstudierna och med nyckelpersoner.

Ett slumpmässigt urval gjordes bland de projekt som hade avslutats eller var i slutskedet.<sup>5</sup> Dessa projekt var de som hade beviljats och fått gruppstöd utbetalt

---

5 Det slumpmässiga urvalet motiveras av att det inte var möjligt att göra ett strategiskt urval med de bristfälliga uppgifter som fanns i databasen, och vi ville undvika bias genom att tendera att intervjua företrädare för de mest kända projekten.

och projekt med genomförandestöd som var planerade att avslutas senast under 2020. Vid intervjuerna framkom dock att ett mindre antal projekt med genomförandestöd hade ansökt eller planerade att ansöka om förlängning av projektet, varför vissa befann sig längre från slutdatumet än vad vi först hade tänkt. Det utgjorde emellertid inte något problem för själva intervjuerna utan gjorde att vi även fick inspel kring frågor om förlängning av projekt (något som vi annars inte skulle ha kunnat fånga).

Totalt genomfördes 22 intervjuer under perioden september–november 2020. Intervjuerna varade i 11–64 minuter och följde två olika semi-strukturerade intervjumanualer: en för de projekt som hade haft gruppstöd och en för de som hade haft genomförandestöd (som vi även kallar innovationsprojekt). Till de två lantbrukare som intervjuades i projekt med genomförandestöd ställdes några kortare frågor ur den senare intervjumanualen. Frågorna var av en öppen karaktär. En anonymiserad förteckning över samtliga intervjupersoner och intervjufrågor finns i bilaga 2.

I den första omgången kontaktades företrädare för 18 projekt (7 med gruppstöd och 11 med genomförandestöd). Av dessa ställde sig 11 till förfogande för att låta sig intervjuas (4 svarade inte, 2 avböjde medverkan och till en företrädare saknades korrekta kontaktuppgifter). I de fall vi inte fick svar från någon företrädare, trots upprepade försök till kontakt med personer som stod som projektledare, gick vi vidare och valde slumpmässigt ut ytterligare projekt för intervjuer.

I den andra omgången kontaktades företrädare för ytterligare 11 projekt (4 med gruppstöd och 7 med genomförandestöd). Av dessa var 9 företrädare tillgängliga för att låta sig intervjuas (en svarade inte och en avböjde medverkan). För att få en uppfattning om huruvida andra deltagare delade projektledarens upplevelser gjordes även 2 intervjuer med praktiker i form av lantbrukare som deltagit i två olika projekt med genomförandestöd. Det framkom av dessa intervjuer att de saknade närmare kännedom om exempelvis ansökan, handläggning eller Jordbruksverkets stöd – de hade i praktiken valt att låta projektledaren sköta detta.

Samtliga respondenter gav ett informerat samtycke till att delta i intervjuerna och till att samtalet spelades in. Nästan alla intervjuer spelades in: vid tre intervjuer hindrades inspelningen av tekniska problem. Under dessa tre intervjuer fördes i stället noggranna anteckningar som renskrevs direkt efter intervjutillfället.

Samtliga intervjuer har transkriberats för vidare analys, och vi har låtit samtliga respondenter ta del av och korrigera sina citat. Detta föranledde endast smärre justeringar, förutom i en intervju där vi inte lyckats få kontakt och därför valt att utelämna dessa citat. Inga respondenters namn eller projekt anges i rapporten. Vi har medvetet valt citat från intervjuerna som gör att det inte går att identifiera

vare sig vem respondenten är eller vilket specifikt projekt det rör sig om; dock uppger vi om intervjun representerande ett grupp- eller genomförandestöd.

Flera av respondenterna som intervjuades för genomförandestöd hade erfarenhet av flera projekt, och hälften av de som hade fått gruppstöd hade också beviljats genomförandestöd. Även om frågorna ställdes med utgångspunkt i de projekt som slumpmässigt hade valts ut informerades respondenterna om att de kunde besvara frågorna utifrån sina samlade erfarenheter, vilket de också gjorde. Detta innebär att de svar som gavs ofta berörde fler projektstöd än vad urvalet avsåg, och det gjorde det möjligt att få mer kunskap om hur respondenterna hade upplevt EIP-Agri-stödet och om det hade skiljt sig åt mellan olika projekt.

## 3 Europeiska utblickar och lärdomar

Detta avsnitt består av tre huvudsakliga delar.<sup>6</sup> Först redogör vi i [avsnitt 3.1](#) övergripande för hur EIP-Agri hanteras av EU-kommissionen på europeisk nivå, med särskilt tonvikt på nätverk och fokusgrupper. Vi beskriver sedan i [avsnitt 3.2](#) kommunikation och kunskapsutbyte både på europeisk nivå och nationell i Sverige. I den tredje delen, [avsnitt 3.3](#), presenterar vi resultat från en nyligen genomförd europeisk utvärdering av just kunskapsutbyte och rådgivning inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy, CAP), där EIP-Agri utgör en del.

Utvärderingen omfattar även studier av hur genomförandet av EIP-Agri har gått till och vilka eventuella svårigheter som har uppstått i några av EU:s medlemsländer. Detta kompletteras även med resultat från vetenskapliga artiklar och rapporter om EIP-Agri i olika länder, med syfte att lyfta möjliga lärdomar till den svenska kontexten och föreliggande utvärdering. Vi kan redan här notera att Sverige troligen är unikt i fråga om att genomföra en löpande lärande utvärdering parallellt med genomförandet av EIP-Agri. Denna iakttagelse baserar vi både på uppgift från Inge van Oost<sup>7</sup>, som är ansvarig för EIP-Agri på EU-kommissionen, och på egna litteratursökningar. De forskningsprojekt och studier vi redogör för tar inte något samlat grepp om genomförande och/eller effekter av EIP-Agri i de olika länderna utan fokuserar snarare på olika aspekter av genomförandet.

### 3.1 EIP-Agri-aktiviteter på europeisk nivå

The European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability (EIP-Agri) lanserades 2012 av Europeiska unionen inom ramen för landsbygdsprogrammet, som ett av fem olika partnerskap mellan EU-kommissionen och dess medlemsländer. Syftet var att katalysera innovationer som kan leda till ”more with less”, för att göra europeiskt jordbruk och skogsbruk mer resilienta (motståndskraftiga), hållbara och konkurrenskraftiga. För att möta utmaningarna i detta arbete poängterades särskilt vikten av att jord- och skogsbruk skulle bli mer kunskapsintensiva. Idag framhålls EIP-Agri även som ett viktigt bidrag inom handlingsplanen EU:s gröna giv och uppfattas som en möjlighet att leverera resultat i relation till målen i denna handlingsplan.

Inom EU-kommissionen leds EIP-Agri av Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG AGRI) med hjälp av en så kallad Service Point som består av en grupp experter. Experterna har organiserat sig i form av en ”help

<sup>6</sup> Avsnitt 3.1 och 3.2 bygger på fakta från rapporten EIP-Agri: *Seven years of innovation in agriculture and forestry (EIP-Agri Service Point 2020a)*. Avsnitt 3.3 baseras främst på utvärderingen *Evaluation support study on the CAP's impact on knowledge exchange and advisory activities* (Europeiska kommissionen 2020a).

<sup>7</sup> Som nämnts i metodavsnittet har vi valt att inte namnge vem som sagt vad i intervjuerna med nyckelpersoner, men gör ett undantag för den högst ansvarige för EIP-Agri på EU-kommissionen.

desk”, en webbplats och databas med information om genomförandet av EIP-Agri i medlemsländerna. Den årliga budgeten för EIP-AGRI Service Point är omkring 2 miljoner euro och inkluderar samtliga nätverksaktiviteter (som utgör cirka 3 % av hela EIP-Agris budget inom EU). Det anordnas också olika konferenser och workshoppar för att utbyta erfarenheter och sprida resultat. Redan 2013 fanns en serie av sådana utbyten och informationsmöten, och idag är 1 757 innovationsgrupper (15 februari 2021) verksamma inom Europa (EIP-AGRI Service Point databas, u.å.). Det bör noteras att skogsbruk idag endast utgör 5 procent av innovationsgrupperna medan jordbruk, trädgårdsnäring och livsmedelskedjor dominerar.

Kapacitetsuppbyggnad ingår också i aktiviteterna, genom särskilda *fokusgrupper* där medlemmarna delar sina erfarenheter av specifika teman. Syftet med fokusgrupperna är att diskutera problem och möjligheter inom respektive tema, ta tillvara forskningsrön och praktiska erfarenheter, identifiera forskningsgap och behov utifrån praktiken samt testa nya lösningar och sprida praktisk kunskap. Inom varje fokusgrupp (det fanns 43 grupper i februari 2021) ingår omkring 20 forskare, rådgivare och praktiker från olika länder. Fokusgrupperna producerar egna faktablad, rapporter och ibland även videor. I november 2020 fanns sådan information tillgänglig från majoriteten av grupperna (EIP-Agri Service Point 2020b). Nya fokusgrupper kan föreslås, och de uppdateras löpande med nya medlemmar. I februari 2021 ingick svenskar i knappt hälften av fokusgrupperna: tre svenskar var koordinatörer och ytterligare 19 svenskar var experter. Mötena dokumenteras, och information och kontaktvägar läggs ut på webbplatsen. Fokusgrupperna utgör en god grund för internationellt nätverkande och spridning av kunskap även utanför expertgruppen som sådan, och Sverige har med tiden blivit alltmer aktivt i dessa sammanhang. Vikten av detta noterade vi särskilt i våra tidiga rekommendationer till Jordbruksverket där vi uppmanade till att stärka det svenska deltagandet i fokusgrupperna.

## 3.2 Kunskapsutbyte inom AKIS

På europeisk nivå har man länge talat om Agricultural Knowledge and Innovation Systems (AKIS) för att beskriva hela kunskapsflödet som sker genom generering och utbyte av kunskap inom hela kedjan av intressenter i livsmedelskedjan.<sup>8</sup> AKIS används numera även i Sverige som ett begrepp för att beteckna hela det kunskapssystem som ska hantera alla sorts frågor som rör landsbygden och jordbruket, där innovation är en central del. AKIS kan sägas ha tre komponenter: rådgivning, utbildning och forskning.

Medan det ännu saknas systematiska studier av vad EIP-Agri lett till mer konkret i de finansierade innovationsprojekten, annat än i form av beskrivande redovisningar, utgör själva mobiliseringen och kunskapsspridningen inom

---

<sup>8</sup> Termen AKIS härstammar från policydiskussioner inom OECD och FAO och syftar på behovet av ny kunskap för att skapa innovation.

EIP-Agri dess viktigaste resultat hittills (Dobrinsky 2019). Den europeiska webbplatsen för EIP-Agri<sup>9</sup> är en både viktig och riklig kunskapskälla, där man kan ladda ned rapporter och söka information om de olika innovationsprojekten runt om i Europa. Webbplatsens övergripande slogan lyder därför ”Sharing knowledge – Tackling challenges – Connecting people” (”Utbyta kunskap – Tackla utmaningar – Koppla samman människor”). Ett nyhetsbrev finns också att prenumerera på. Relevanta delar i det europeiska nyhetsbrevet översätts och sprids dessutom genom det svenska nyhetsbrevet som Landsbygdsnätverket ansvarar för. Enligt en kommunikationsenkät från 2018 som EIP-Agri Service Point genomförde ansågs webbplatsen och nyhetsbrevet vara de mest användbara verktygen för kommunikation. Det europeiska kunskapsnätverket för EIP-Agri utgör därmed ett viktigt komplement till de nationellt baserade nätverken för kunskapsutbyten.

I tillägg till EIP-Agri har EU fördelat omkring 1 miljard euro inom EU:s forsknings- och utvecklingsprogram Horisont 2020 för att finansiera tillämpad forskning inom jordbruk, skogsbruk och landsbygdsutveckling inom 180 projekt. Av dessa har 120 projekt startat (Europeiska kommissionen 2020b). I databasen finns åtta sådana projekt med svenska partner, varav fyra enbart drivs av svenskar (EIP-Agri Service Point databas u.å.). Av dessa fyra projekt är två kopplade till jordbruk och landsbygd och två till skogsbruk eller urbana miljöer. Inom Horisont 2020 är svenska forskare alltså relativt svagt representerade bland projekt kopplade till EIP-Agri. Tematiska nätverk är ytterligare en funktion för kunskapsutbyte med ekonomiskt stöd från Horisont 2020. För närvarande finns 34 sådana nätverk (Europeiska kommissionen 2020c, februari 2021). EIP-Agri utgör därmed en brygga mellan landsbygdsprogrammet och Horisont 2020. Resultaten från kunskapssammanställningar från dessa tematiska nätverk publiceras även i databasen för EIP-Agri.

Variationen är stor i hur AKIS olika komponenter (rådgivning, utbildning och forskning) organiseras i de olika medlemsländerna och vilka grupper som inkluderas. Medan skogsintressen ofta finns med i kunskapsnätverken i Central- och Sydeuropa, är dessa grupper *inte* inkluderade i de svenska AKIS-aktiviteterna eftersom skogsbruk inte finns med i den svenska utformningen av EIP-Agri som administreras av Jordbruksverket. Det finns dock starka kopplingar mellan jordbruk och skogsbruk, med många markägare som är aktiva inom bägge fälten, och vissa förespråkar att *agroforestry* (skogsjordbruk) borde införas som en del i CAP (Santiago-Freijanes et al. 2018). Samma författare noterar att EIP-Agri utgör just en sådan möjlighet.

I Sverige finns i dagsläget ett stort antal aktörer som arbetar med utbildning, forskning och olika former av kompetensutveckling och kunskapsutbyte inom areella näringar och livsmedelskedjan. De mest centrala aktörerna är universitet och högskolor, forskningsinstitut, regionala kluster, Vinnova, Landsbygdsnätverket och EIP-Agri. Samtidigt är utmaningarna stora, vilket

---

9 <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/node>



tydligt kom fram vid de seminariedagar som anordnades i mars 2021 om AKIS i svensk kontext. Utmaningarna handlar om att göra kunskapen mer lättillgänglig och behovsanpassad men också om att förbättra kunskapsutbytet mellan olika aktörer i hela livsmedelskedjan. Dessutom poängterades vikten av att föra in nya perspektiv för att skapa bättre förutsättningar för nytänkande och stimulera transformativa processer inom de aktuella branscherna. Bland annat ökad teknikutveckling, automatisering och digitalisering men även miljö- och klimat-aspekter ställer nya krav på kompetenser och utbildning och rekrytering inom hela livsmedelssektorn. Som framhölls av företrädaren för Näringsdepartementet på ovan nämnda seminariedagar är en förstärkning och ökad samordning av kunskapssystemet. Det arbetar man nu med inför nästa programperiod för CAP som ska gälla 2023–2027.

### 3.3 Genomförandet av EIP-Agri i några av EU:s medlemsländer

Nyligen publicerades en utvärdering av den påverkan som EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) har haft på kunskapsutbyte och rådgivning under perioden 2014–2020 (Europeiska kommissionen 2020a). Utvärderingen omfattar tre av åtgärderna i CAP, nämligen kunskapsöverföring, rådgivning och samverkan (Åtgärd M1, M2 och M16), där samverkan handlar om att stödja innovationsgrupper och deras pilotprojekt. Såväl EIP-Agri-nätverket på europeisk nivå som landsbygdsnätverken på nationell nivå omfattas av studien. Utvärderingen har både ett mer övergripande perspektiv med data från samtliga dåvarande 28 medlemsländer<sup>10</sup> och fallstudier av totalt åtta medlemsländer och nio regioner: Belgien (Flandern), Estland, Frankrike (Lorraine, Grand Est), Tyskland (Niedersachsen), Irland, Italien (Venedig och Umbrien) och Polen. Det är viktigt att notera att utvärderingen stannar vid att granska de olika utbildnings- och rådgivningsåtgärderna och att den inte studerar vilken *effekt* dessa har haft hos målgrupperna (främst jord- och skogsägare). Eftersom många av erfarenheterna är allmängiltiga redogör vi kort nedan för de viktigaste resultaten med särskild tonvikt på EIP-Agri, och vi ger även en inblick i hur olika länder arbetat med kunskapsutbyte.

Det visar sig i utvärderingen att de som har tillfrågats i fallstudierna inte har lyckas skilja mellan reguljära statliga rådgivningstjänster inom jordbruket och de som har tillskapats genom olika stödformer i landsbygdsprogrammet. Det betyder i sin tur att det också är svårt att utvärdera den specifika effekten inom EIP-Agri som information och rådgivning har haft. Särskilt lyfts betydelsen av de nationella och regionala landsbygdsnätverken som arbetar på bredden med utbyte av kunskap om innovationer. Hur motsvarigheten till landsbygds-

---

<sup>10</sup> Sedan utvärderingen publicerades har Storbritannien lämnat EU, vilket innebär att det nu är 27 medlemsländer.

programmet är organiserad ser olika ut i de studerade medlemsländerna, där vissa har delegerat ansvaret till regional nivå och andra är mer centraliserade.

Det finns även en betydande variation mellan länderna i hur EIP-Agri relaterar till de nationella och regionala landsbygdsnätverken och hur integrerade de är. En allmän slutsats från fallstudierna i de åtta medlemsländerna är att trenden i genomförandet går mot ett ökat fokus på lokala lösningar och på institutionell koordinering mellan sektorer. Flera av länderna uttrycker samtidigt att de behöver ytterligare insatser för att samordna rådgivnings- och kunskapsutbyte mellan statliga och privata rådgivare, där ökad samordning mellan leadergrupper och EIP-Agris innovationsgrupper lyfts som en möjlighet. I Italien finns ett par exempel: i Venedig har EIP-Agri-åtgärder integrerats med Leaders lokala grupper för att säkerställa samstämmiga åtgärder i enlighet med lokala behov, och i Umbrien har en liknande samverkan upplevts så stimulerande att man vill fortsätta nätverkandet också efter EIP-Agri. Även i Niedersachsen i Tyskland har man utvecklat en stark samverkan mellan EIP-Agri och landsbygdsprogrammet i syfte att utveckla hela livsmedelsvärdekedjan. Resultaten stärker den slutsats som Madureira et al. (2016) drar i sin jämförande studie av hur lantbrukare samverkar för ökat lärande och innovation genom fem fallstudier i Italien, Tyskland, Portugal och Storbritannien. De fann att framgångsrika innovationsnätverk bygger på att det redan finns välfungerande AKIS-system med stark infrastruktur på plats men att innovationsnätverken samtidigt fyllde ett gap i det mer traditionella AKIS-systemet på regional eller lokal nivå.

Ytterligare studier presenterar såväl positiva som mindre positiva upplevelser av genomförandet av EIP-Agri i Europa. En studie av förutsättningar för genomförandet av EIP-Agri i Italien pekar både på vikten av tydliga mål och strategier i nationell policy och på att målen når ut genom nationella innovationsnätverk men även anpassas till regionala eller lokala förutsättningar (Cristiano et al. 2017). Att utgå från det lokala området ökar möjligheterna för lantbrukarna att uttrycka sina lokala behov inom innovationsnätverket. Liknande tankar förs fram i en fallstudie av ett portugisiskt innovationsprojekt inom EIP-Agri, där forskarna finner att en alltför förenklad bild av innovationskonceptet och innovationskriterierna undergräver de lokala, ofta komplexa, förutsättningarna för framgång (de Fátima Oliveira et al. 2019). I den senare studien argumenterar författarna för att landsbygdsprogrammets definition och kriterier för innovationsstöd bör ses över och korrigeras så att de även omfattar utbildning och stimulerat lärande mellan jordbrukssektorn och andra ekonomiska sektorer inom AKIS.

I Flandern i Belgien rapporteras att EIP-Agri har inneburit ett ökat lärande inom innovationsgrupperna men att byråkratin kring utlysningarna samtidigt har upplevts som ett hinder för jordbrukarna. Umbrien i Italien vittnar om snöbollseffekter från EIP-Agris innovationsgrupper, där möjligheten att sprida risker och ta gemensamt ansvar genom samverkan ses som positivt. I Lorraine i Frankrike har man arbetat med att stärka samverkan mellan jordbrukarkollektiv,

ekonomiska intressen och miljöintressen, vilket bland annat har resulterat i ett nätverk med syfte att minska användning av bekämpningsmedel. På Irland har EIP-Agri framgångsrikt stimulerat lokala initiativ med lokalt ledarskap och bred samverkan i innovationsgrupper, där den lokala förankringen har varit uppskattad. Det irländska genomförandet av EIP-Agri har särskilt fokuserat på olika miljöteman som stödjer uppfyllelsen av miljömålen i landsbygdsprogrammet. Från Polen berättas att stödet till innovationsgrupper har varit lyckat genom den omfattande stödmodell som har använts, en modell som kopplar samman rådgivning och utbildning med marknaden. Från Flandern i Belgien rapporteras att konceptet *high environmental value* har kopplats till ökad tillgång till marknader och därmed stimulerat lantbrukare till sådana innovationer.

En öppen utlysning tillämpas i regioner och länder såsom Flandern, Grekland, Venedig, Polen och Umbrien, medan övriga som har undersökts (i likhet med Sverige) har valt att specificera vilka områden och teman som ska täckas inom innovationsgrupperna. Vilka områden som täcks varierar. I Flandern är innovationsgrupperna starkt ekonomiskt orienterade, med över hälften inriktade på lösningar på tekniska problem, sjukdomar eller optimering av processer inom jordbruket. I Lorraine finns innovationsgrupper inom klimatanpassning i skogsbruket, inom djurhållning samt inom cirkulär ekonomi och ekologiskt jordbruk. Niedersachsen och Flandern betonar i sina innovationsgrupper konkurrens och resurseffektivitet, liksom djurvälstånd och hälsoaspekter inom jordbruket med hjälp av tekniska innovationer. Som redan nämnts har Irland lagt mest krut på miljömålen inom landsbygdsprogrammet, där EIP-Agri används för lokala miljö- och klimatprojekt. Många innovationsgrupper har utvecklats tillsammans med National Parks and Wildlife Service, såsom projekten Hen Harrier och Pearl Mussel som syftar till att förbättra livsbetingelserna för blå kärrhök och pärlmussla. Sammantaget i Europa ligger stor tonvikt på olika sorters miljöprojekt, där EU:s gröna giv spelar en betydande roll. Över 60 procent av innovationsgrupperna arbetar med innovativa lösningar på miljö- och klimatrelaterade problem (EIP-Agri Service Point 2020).

Ytterligare några exempel sticker ut. I Estland finns ännu inga etablerade innovationsgrupper (en utlysning gick dock ut i mars 2021), utan myndigheterna har satsat på innovationskluster inom olika teman. Klustren består av lantbrukare som samlas för att diskutera problem och sedan knyter forskare till sig för att arbeta vidare med lösningar. I Venedig har tre fjärdedelar av budgeten använts för processinnovationer för förbättrad vinkvalitet samt trädgårds-, spannmåls- och mejeriprodukter. I Umbrien har genomförandet av EIP-Agri kombinerat ekonomiska mål med miljömål, där de första exempelvis har handlat om precisionsjordbruk och säljplattformar och de senare om biologisk mångfald och avfallsåtervinning. I Polen har innovationsgrupperna främst fokuserats på förbättrade metoder inom lantbruksföretag såsom köttavel och förlängd hållbarhet för fläskprodukter.

Att involvera lantbrukare och föra samman dem med rådgivare och forskare ses allmänt som en viktig förutsättning för att skapa lokalt förankrade och dynamiska processer präglade av ömsesidig respekt. I jämförelse med de övriga länderna ligger Sverige ungefär på genomsnittet i fråga om andelen rådgivare i grupperna men har i grupperna i jämförelse med övriga länder både en något mindre andel lantbrukare (Letland och Storbritannien har över hälften) och en mindre andel frivilligorganisationer (Nederländerna har flest). Sverige har dock en större andel småföretag i sina grupper än de flesta andra länder (endast Portugal har en större andel småföretag). Flera av länderna rapporterar att det har varit svårt att få med lantbrukarna, medan särskilt Irland varit framgångsrikt i detta avseende.

I flera av fallstudierna visar det sig att byråkratiska hinder och ett smalt fokus ställer krav på verifiering och kontrollerbara faktorer i innovationsprojekten. Det kan leda till att effektiviteten i landsbygdsprogrammet minskar genom att stöd kanaliseras till områden som är mätbara snarare än väl förankrade. Här finns det tydliga paralleller till den svenska implementeringen av EIP-Agri och de kriterier som ställs och ska värderas. Exempelvis på Irland och i Estland rapporterar de som administrerar EIP-Agri (i likhet med i Sverige) att lärdomar har dragits allteftersom och att ansökningsprocessen har utvecklats och förbättras successivt. Även i Venedig visade sig förberedelserna inför EIP-Agri-utlysningen vara mer administrativt tungrodda för myndigheten än för innovationsgrupperna. Även Estland, Umbrien och Lorraine vittnar om problem med komplexa projektansökningar som måste kompletteras med ytterligare information (i likhet med situationen i Sverige). För en del innovationsgrupper har korta ansökningstider varit en betydande administrativ belastning, liksom rigida krav på partnerskapens sammansättning. Lorraine pekar på att om någon partner lämnar samarbetet blir det ett stort problem för myndigheten som ska bevilja stödet. I Venedig får inte företag inom process och marknad vara med i partnerskapet, vilket hindrar dem att arbeta med hela värdekedjan.

Färre utlysningar, en tvåstegsprocess för beviljande och en större budget per projekt är exempel på förändringar som har genomförts i några fall i syfte att förenkla byråkratiska hinder. Tvåstegsprocessen med en intresseförklaring innan klartecken ges för att gå vidare med en ansökan visade sig emellertid också vara administrativt tung och övergavs av Venedig efter en testomgång, medan Lorraine och Irland har fortsatt med denna lösning. Ytterligare administrativa frågor berör ekonomi, där både Umbrien och Niedersachsen har valt att använda förenklade kostnads kalkyler i ansökningarna för att minska den administrativa bördan. Upphandlingsfrågor har identifierats som ett problem att hantera särskilt i Estland och även i Flandern, där det har varit svårt att jämföra olika anbud (innovationer är nämligen svåra att beräkna). Flera länder ser det som ett problem att inte kunna betala ut förskott, vilket gör att projekt inte kan sätta igång i brist på ekonomiskt stöd. I Estland har det därför föreslagits att förskott ska kunna betalas ut genom en lånegaranti från Estlands landsbygdsprogram.

Den administrativa bördan för innovationsgrupperna varierar mellan de undersökta regionerna och länderna i utvärderingsstudien, och även vem som får det administrativa ansvaret skiljer sig. I Flandern anses det att forskningsinstitutionerna är bättre utrustade än den enskilde lantbrukaren för att hantera den administration som krävs, och därför blir det oftast forskningsinstitutionen som leder projektet. I Venedig har myndigheterna försökt få lantbrukare att ta ledarskap för innovationsprojekten men med begränsad framgång, eftersom de inte har tillräcklig kapacitet. I Polen försöker man dela upp det administrativa ansvaret inom innovationsgruppen. I Normandie betalas ersättningen ut till varje partner på individuell basis. Det skulle även Venedig önska vore görbart, men avstår eftersom det minskar möjligheterna till koordinering.

I fråga om uppföljning och kontroll har den administrativa bördan varit betydande. Flandern pekar exempelvis på att kostnaden för detta har varit oproportionerligt hög i relation till projektens storlek. Både Flandern och Polen anmärker på att kraven är koncentrerade till finansiell uppföljning, medan uppföljning av konkreta resultat antingen har en svag närvaro eller är helt frånvarande. De pekar även på betydelsen av att skapa ett "överbryggande organ för att hantera procedurer och finansiering för att förenkla/snabba på tillgång till utbildning och rådgivning, eller att underlätta för redan existerande institutioner att spela en nyckelroll för mottagarna" (vår översättning, Europeiska kommissionen 2020a, s. 49–50). Möjligen kan man se både den svenska innovationssupporten och Landsbygdsnätverket som ett sådant överbryggande organ.

Slutligen noterar vi några resultat från ett EU-projekt med titeln Optimising Interactive Innovation (LIAISON<sup>11</sup>). Projektet har bland annat analyserat framgångsfaktorer inom 200 olika europeiska innovationsprojekt och innovationspartnerskap finansierade av Horisont 2020, Interreg, LIFE(+), Europeiska struktur- och investeringsfonderna, EIP-Agri och nationella eller regionala program. Undersökningen genomfördes via telefonintervjuer (Fieldsend et al. 2019). Forskarna bedömde en rad faktorer i relation till de initiala förväntningarna: innovationshöjden, användandet av ny kunskap, nivån på medskapandet i innovationsprocessen, förmågan att nå ut med resultaten och måluppfyllelsen. När respondenterna ombads att uppge de tre viktigaste framgångsfaktorerna handlade dessa främst om gruppens sammansättning (många discipliner och perspektiv), välfungerande samverkan (öppenhet, tillit och personlig interaktion) och god kommunikation. De främsta hindren var problem med vissa partner, tidsbrist, oförmåga att hantera diversitet (bortom den egna trygghetszonen) och kommunikationsproblem. Vikten av att det finns gynnsamma förutsättningar i form av stödjande AKIS-system poängteras också i studien (Fieldsend et al. 2019). Erfarenheterna från LIAISON-projektet rimmar väl med vår analys av genomförandet av EIP-Agri i svensk kontext.

---

11 <https://liaison2020.eu/>

## 4 Analys av mål för EIP-Agri och dess effekter

I följande avsnitt beskrivs resultatet av utvärderingsarbetet under åren 2020–2021. Vi har valt att dela upp redovisningen så att varje delstudie och analys redovisas var för sig: under [4.1](#) redogörs för målanalysen och i [4.2](#) för fallstudierna av effekter. I [avsnitt 4.3](#) analyseras sedan några ytterligare frågor som kom upp under intervjuerna med både nyckelpersoner och representanter för gruppstöd och genomförandestöd.

### 4.1 Målanalys

Vårt första steg i effektutvärderingen av EIP-Agri handlar om att diskutera vilka effekter som ska mätas och med vilka metoder (eftersom det saknades en på förhand fastställd interventionslogik att utgå ifrån). En målanalys är i det avseendet viktig med tanke på att olika aktörer kan ha olika förväntningar på vad EIP-Agri är tänkt att åstadkomma i relation till programmets uttryckta mål, men även med tanke på att målen inte nödvändigtvis är entydiga. Följande frågor har adresserats inom ramen för den fördjupade målanalysen:

1. Vad säger litteraturen om effektutvärdering av innovationsstöd? Vad har tidigare studier kommit fram till? Vilka metodfrågor i denna litteratur är relevanta för denna utvärdering?
2. Vilka mål uttrycks i de olika policy- och styrdokument som berör EIP-Agri på EU-nivå och nationell nivå? Är målen tydliga och samstämmiga eller skiljer de sig åt, och i så fall hur? Finns det synergier eller konflikter dem emellan?
3. Vilken pragmatisk interventionslogik kan användas för en effektutvärdering av EIP-Agri på basis av fråga 1 och 2?

Svaren på dessa frågor redovisas nedan i respektive delavsnitt och landar i ett antal teman. Temana fungerar sedan som underlag för våra intervjuer i fallstudierna i syfte att analysera resultaten från EIP-Agri. Därmed speglar temana den interventionslogik vi i praktiken har utgått ifrån i effektanalysen.

#### 4.1.1 Effektutvärdering av innovationsstöd

En första fråga är hur begreppet innovation definieras i litteraturen och hur det talar till förståelsen av innovationer inom EIP-Agri. Frankelius och Norrman (2013) visar i sin genomgång av litteraturen på området att många endast hänvisar till tekniska anordningar eller idéer. Men vi följeforskare menar att innovationsbegreppet bör ses i betydligt bredare perspektiv. Frankelius och Norrman definierar en innovation som en ”upppfinning eller principiellt ny idé som gjort insteg, dvs. den har kommersialiserats eller på något sätt nyttiggjorts och därmed skapat värde för användare”, och de innefattar i begreppet

uppfinnning en ”ny lösning, ny produkt, ny tjänst, ny process, ny metod eller nytt upplevelsekoncept med en signifikant originalitet (i patentsammanhang benämnd uppfinningshöjd) och teknisk karaktär” (Frankelius och Norrman 2013, s. 32). De ser innovationsbegreppet som något brett som inkluderar både uppfinningar och principiellt nya idéer som kommit till nytta och praktik. Detta stämmer överens med hur innovationer definieras inom EIP-Agri, det vill säga med en bred syn på begreppet och ett särskilt fokus på nyttiggörandet.

Synen på innovation som en aktivitet som skapar processförändringar i tillägg till användning av nya teknologier delas av Courtney och Powell (2020) som har utvärderat sociala innovationer inom landsbygdsprogrammets olika stödåtgärder (med fokus på axel 1 och 3 i Rural Development Programme för England<sup>12</sup>). De framhåller att sociala innovationer sker genom interaktion mellan individer inom olika socioekologiska system, det vill säga mellan olika nivåer, platser och ekonomiska sektorer. De har utvecklat ett analytiskt ramverk för att mäta och beskriva sociala innovationer på tre nivåer: 1) individuell och operationell nivå 2) relationell nivå 3) systemnivå (Courtney och Powell 2020, s. 8). Det är särskilt den relationella nivån och systemnivån som har bäring på denna effektutvärdering av EIP-Agri. Utvärderarnas datamaterial är omfattande och består av cirka 200 intervjuer, vilket möjliggör statistisk bearbetning. Resultaten visar att beteendeförändringar sker på alla nivåerna i form av nya sätt att strukturera sociala relationer, och författarna framhåller därmed vikten av att studera innovationer med mer holistiska perspektiv som kan fånga de olika dimensionerna.

Det finns fler som har liknande holistiska perspektiv på hur innovation uppstår. Det gäller exempelvis Charatsari och Lioutas (2020) som i sin utvärdering av rådgivning och utbildning inom jordbruket har intervjuat lantbrukare om deras lärande och transformation av rådande praktik för att förstå drivkrafterna bakom förändrade beteenden. Bernholz (2011) skiljer mellan fyra olika typer av innovationer som hon samtidigt menar inte utesluter varandra: 1) produktinnovationer, som är det vi vanligen tänker på 2) processinnovationer 3) marknadsinnovationer 4) organisatoriska innovationer (där tjänsteinnovationer ingår). I sin analys av hållbara affärsmodeller inom svensk så kallad *agri-food production* (jordbrukets livsmedelsproduktion) menar Ulvenblad et al. (2019) att organisatoriska innovationer kan innebära förändring både inom och utanför det egna företaget, där det senare handlar om att samverka med andra utanför det egna systemet. I deras intervjuer med över 200 entreprenörer inom agrifood-industrin visar sig cirka hälften av entreprenörerna ha som mål att skapa social och miljömässig hållbarhet i sitt företagande, vilket utgör en potentiell drivkraft för innovationer. Vi tar med oss den vida synen på innovationer som innebär att effekter bör fångas inte bara i produkt- och marknadstermer utan också i sociala termer och processtermer. Det är emellertid viktigt att påpeka att sådana förändringar också måste leda till att den slutliga produkten förbättras och exempelvis blir billigare, får högre kvalitet eller bidrar till förbättrad miljö.

---

12 Axel 1 och 3 refererar till ”ökad konkurrenskraft inom jord- och skogsbruk” respektive ”ökad diversifiering och högre livskvalitet på landsbygden”.

Lösningssinriktade och effektiva innovationsgrupper är en viktig faktor för framgång, och för att grupperna ska kunna skapas och bli nydanande behövs många gånger tillgång till olika former av stöd. Att stöden söks och används är dock i sig inte något bevis för att de behövs. Det är rimligt att tro att man hellre får ett stöd än att man avstår från det, även om man inte behöver det för att utveckla innovationen. Vidare kan tillgång till stöd och olika former av politik hämma andra lösningar som, kontrafaktiskt, skulle ha kunnat uppstå utan stöden. Tidigare studier pekar tydligt på detta problem och visar att det är svårt att mäta och bevisa om, och i så fall hur, innovationsstöd leder till framgång hos olika företag. Norrman och Bager-Sjögren (2010) har använt svenska data för att studera effekten av offentliga investeringar och visar på svårigheten att mäta det kontrafaktiska, alltså vad som skulle ha hänt om företagen *inte* hade fått dessa stöd. Det finns alltid en risk för systematisk bias när man efteråt frågar hur effektivt stödet har varit: de som svarar har en tendens att överskatta den positiva inverkan. Norrman och Bager-Sjögren har i sin analys av innovationsstöd från the Swedish Innovation Center (SIC) jämfört liknande företag som fått respektive inte fått detta stöd och fann att bevisen för stödets effekt var svaga. De tror att man möjligen skulle kunna identifiera effekter på lite längre sikt, men det är också oroande att de företag som programkoordinatorerna trodde mest på inte visade sig ha fått bättre konkurrenskraft av stödet (Norrman och Bager-Sjögren 2010, s. 615). Deras slutsats är att det borde vara obligatoriskt att utveckla adekvata databaser i offentliga innovationsstödsprogram så att effekterna kan utvärderas, vilket oftast inte visar sig vara fallet. Det är en slutsats vi följeforskare till fullo instämmer i för EIP-Agri och även tidigare har lyft (se Zachrisson et al. 2019).

Förutom EIP-Agri finns redan ett stort antal svenska aktörer som fungerar som stöd för innovation och entreprenörskap, både på nationell och regional nivå. Frankelius och Norrman (2013) nämner exempelvis Almi/Innovationsbron, länsstyrelserna, landstingen (idag regioner), innovationsslussar, Business Sweden (tidigare Exportrådet), handelskamrarna, Företagarna, Svenskt näringsliv, Nyföretagarcentrum och Coompanion men också innovationskontoren vid högskolor och universitet (som vi tidigare undersökt inom ramen för den löpande lärande utvärderingen i fråga om deras koppling till EIP-Agri, se Zachrisson et al. 2019). Det finns också ett stort antal EU- och ESF-relaterade program med innovationsfokus samt inkubatorer och teknikparker inom Swedish Incubators and Science Parks (SISP) (se tabell 5 på s. 98 i Frankelius och Norrman 2013). Programmen kan bistå med managementsupport och finansiella och kommersiella nätverk samt utgöra en mötesplats eller plattform för större utvecklingsprojekt. Välfungerande kluster kan bestå av fem olika typer av aktörer som stödjer varandra: företag, forskningsorganisationer, kapitalleverantörer (t.ex. riskkapitalister och banker) myndigheter och offentliga organisationer. Sölvell et al. (2012, s. 17) skriver att "[i] ett perfekt kluster är trafiken tät på de här stigarna. Människor rör sig mellan aktörerna, talar med andra, förmedlar nyheter till andra, diskuterar med andra, byter jobb och binder samman systemen på tusentals olika sätt. All den här trafiken bidrar till att skapa klusterdynamik.



Kunskap sprids och delas.” I fallstudierna har vi därför sökt spåra huruvida EIP-Agri-grupperna har varit i kontakt med, eller på något sätt varit kopplade till, dylika stöd eller kluster. Kontakten kan ske i form av innovationssupporten men även inom jordbruksrelaterade innovationskluster såsom RISE, Agroväst och så vidare. Men särskilt relevant har varit att undersöka om sådana kontakter har skett utanför sektorn samt mellan de olika typerna av aktörer som nämns ovan.

Även relationen mellan forskning och praktik i innovationsprocesser har Frankelius och Norrman (2013) diskuterat. På samma sätt som det är lätt att tänka på uppfinningar och innovationer som enbart tekniska och produktutvecklande, finns en tendens till att anlägga en snäv syn på akademins roll för innovativa processer. De pekar på ett stort behov att bredda forskningsfokuset till att också omfatta företagsekonomi, entreprenörskap, projektvetenskap och andra samhällsvetenskapliga ämnen (Frankelius och Norrman 2013, s. 163). Dessutom poängterar de universitetens roll i att starta företag och projekt och utbilda studenter som kanske gör praktik i internationella sammanhang och på så sätt för in nya idéer i sin senare yrkesverksamhet. Vi följeforskare tänker att i relation till frågan om forskningens roll i EIP-Agri behöver forskningsrelaterade kunskaper inte bara komma in via projektgrupper kopplade till personer vid högskolor och universitet, utan det kan även vara en fråga om att ledande personer inom gruppen är välutbildade och har tillgång till (ny) forskning genom sina egna nätverk. Det handlar således om att skapa en breddning av kunskapsbasen.

Cristiano och Proietti (2018) behandlar frågan om huruvida det finns synergier mellan EIP-Agri och andra typer av EU-stöd för innovationssystem. De finner både styrkor och svagheter i utformningen av EIP-Agri. Särskilt pekar de på bristen på riktlinjer som fokuserar på flernivå- och sektorsövergripande genomförandefrågor. De identifierar alltså en dålig koppling till andra initiativ på regional eller lokal nivå. De menar att synergier skulle vinnas med ökad koordinering och komplementära åtgärder mellan EIP-Agri och andra initiativ. En fråga för denna utvärdering är därför om grupperna och projekten även har sökt ekonomiskt stöd via andra kanaler och kluster eller på andra sätt än genom EIP-Agri, samt hur synergier mellan olika stöd kan främjas.

Flera författare har förslag på hur man lägger upp en effektutvärdering av innovationsstöd. Coutts et al. (2014) väljer att fokusera på specifika mätbara variabler som innovationsprogrammet har definierat som mätbara mål, exempelvis sätt att kommunicera, influera, stödja och hjälpa relevanta aktörer och grupper att engagera sig på ett effektivt sätt. Genom dokument- och intervjustudier studerar de särskilt processen där relationer mellan dessa aktörer och deras tänkande i början och i slutet av processen undersöks. Rice (2014) talar sig varm för att utvärdering ska ske för alla innovationsprojekt inom ett företag eller organisation och att detta bör ske systematiskt som ett sätt att lära inför framtiden och därigenom skapa sig ökad konkurrenskraft. Bernholz (2011) menar att utvärderaren behöver fundera på vad målet med innovationsstödet

är och anpassa utvärderingen efter det, det vill säga om det handlar om en produkt, en process, en marknad eller en organisatorisk innovation. Men hon framhåller också svårigheterna med utvärdering där det råder stor komplexitet och osäkerhet kring vad som orsakar vad och där effekterna ofta inte framträder förrän i längre tidsperspektiv.

Vi följeforskare noterar särskilt det utvärderingsupplägg som föreslås av Diez (2001) som förespråkar att formerna för utvärderingen ska vara förankrade och begripliga för de som sedan ska använda dem. Hon menar att praktikerna också bör vara med i utformningen av utvärderingen för att skapa ett kollektivt lärande. Eftersom det är exakt så som denna löpande lärande utvärdering är tänkt att fungera har vi tagit fasta på hennes idéer som stödjer vårt upplägg. Mer konkret poängterar Diez vikten av att utvärderingsdesignen baseras på det specifika programmets förutsättningar och att en kombination av olika metoder används. Kvalitativ information bör samlas in, förslagsvis genom fallstudier, och ett holistiskt synsätt bör appliceras eftersom innovation är en komplex och interaktiv process. Utvärderaren bör sträva efter att svara på frågorna "Hur och varför uppstår effekter?" och "Varför fungerar vissa praktiker och andra inte?" (vår översättning) och basera sin utvärdering på en förändringsteori (eng. *theory of change*, Diez 2001). Vår effektvärdering av EIP-Agri-stödet utgår därför från att söka den förändringsteori eller interventionslogik som framgår i stödets olika policydokument. Det gör vi genom att utveckla ett antal analytiska teman för utvärderingen. Policydokumenten analyserar vi i nästa avsnitt.

#### 4.1.2 Målanalys av relevanta policydokument

Det finns ett stort antal olika policydokument som berör svensk innovationspolitik, och vårt syfte är att fokusera på EIP-Agri-stödet specifikt. Viktigt är att även reflektera över hur EIP-Agri verkar i en större politisk och administrativ kontext, där innovationer förväntas bidra med lösningar på de stora samhällsutmaningarna och verka för ett långsiktigt konkurrenskraftigt och hållbart Sverige (se även Roman och Vedung 2021). Som exempel på den vikt regeringen lägger vid dessa frågor kan nämnas Innovationsrådet där statsministern är ordförande. Innovationsrådet består därutöver av fyra statsråd och ledamöter från näringslivet, akademien och andra delar av samhället och arbetar med att utveckla en samordnad innovationspolitik med ett helhetsperspektiv som utgår från regeringens nationella innovationsstrategi (Proposition 2012/13:379). Vinnova ligger under Näringsdepartementet och är regeringens expertmyndighet inom det innovationspolitiska området och kontaktmyndighet för EU:s ramprogram för forskning och innovation med totalt 200 anställda. Myndigheten ansvarar för närvarande för 31 olika erbjudanden om finansiering av innovationsprojekt inom olika områden.<sup>13</sup>

Det europeiska innovationspartnerskapet (EIP-Agri) regleras sedan 2013 av EU genom landsbygdsprogrammet (Europaparlamentets och rådets förordning nr

<sup>13</sup> <https://www.vinnova.se/>, februari 2021.

1305/2013), där ett mycket stort antal olika aktiviteter pekats ut som kan främja utvecklingen på landsbygden. Trots att det framhålls att det är nödvändigt att prioritera mellan aktiviteterna, ger texten knappast någon hjälp i att se *vad* som anses mest viktigt. Det talas om allt ifrån kunskapsöverföring och innovation; konkurrenskraft, förbättring av ekosystem och effektivt resursutnyttjande; social delaktighet och fattigdomsbekämpning samt begränsning och anpassning till klimatförändringar. Som en del i målet ökad produktivitet och hållbarhet inom jordbruket poängteras vidare vikten av att skapa nätverk mellan operativa grupper, rådgivningstjänster och forskare som deltar i genomförandet av innovationsriktade åtgärder. Synergieffekter och förbättrad koppling mellan forskning och praktiskt jordbruk nämns också som ett sätt att skapa mervärde. I artikel 55 konkretiseras målen med EIP-Agri något, men fortsatt handlar det om en betydande mängd olika mål.

På EU:s webbplats (EU 2017) beskrivs EIP-Agri som ett initiativ för att hjälpa alla EU-länder att skapa en mer konkurrenskraftig ekonomi, fler och bättre jobb och en ökad livskvalitet för sina medborgare. Samverkan mellan forskning och innovationspartner och mellan privata och offentliga aktörer betonas, och behovet att involvera entreprenörer och praktiker för att utveckla lösningar och skapa medägarskap framhålls. När det gäller själva innovationsdelen sägs att EIP-Agri kan innefatta tekniska, icke-tekniska, organisatoriska och sociala innovationer baserade på både nya och traditionella praktiker, och det uttrycks att det först efteråt går att värdera om en idé har lett till en faktisk innovation (EU 2017).

Sveriges tolkning av dessa mål går att läsa i en departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik (Ds 2018:10 s. 45–46): ”EIP ska främja samverkan mellan forskare och företagare och bidra till att ny kunskap snabbare kan komma till nytta som affärsidéer och innovationer hos landsbygdens företag. Åtgärder finns också för att stärka svensk småskalig livsmedelsproduktion och matkultur.” I promemorian framhålls även att ”[v]iktiga faktorer för en hållbar produktivitet utveckling har identifierats av OECD och i den svenska livsmedelsstrategin” och att ”en av de viktigaste faktorerna är ett starkt innovations- och kunskapssystem. En annan betydelsefull faktor är att investeringar riktas mot åtgärder som leder till en hållbar produktivitetstillväxt och att onödiga regleringar och marknadsstörande instrument avskaffas” (Ds 2018:10 s. 54). Det talas också om att ”[m]ångfald behövs för ’smart diversifiering’ där olikheter inom relaterade områden stimulerar kunskapsöverföring och innovation. Diversiteten minskar sårbarheten i den lokala ekonomin” (Ds 2018:10 s. 61–62).

I Jordbruksverkets (2019) senast uppdaterade text för landsbygdsprogrammet 2014–2020 (daterad 24 september 2019) noteras att innovation ses som ett övergripande mål, tillsammans med miljö och begränsning av och anpassning till klimatförändringar. Innovation lyfts som viktigt för att uppnå samtliga mål inom landsbygdsprogrammet. Med andra ord går det att tolka texten både som att innovation är ett mål i sig och som att innovation är ett medel för att uppnå andra samhällsmål. Det innebär att landsbygdsprogrammets text inte ger tydlig

vägledning om effektlogiken för innovationsstöd. För samtliga fokusområden nämns att "[k]urser och informationsinsatser är ett effektivt sätt att sprida innovationer" (Jordbruksverket 2019 s. 193). Man beskriver urvalsprocessen som att "[d]e ansökningar som ger bäst måluppfyllelse ska få stöd. Handläggande myndighet poängsätter och prioriterar därför ansökningarna utifrån urvalskriterier. I urvalskriterierna bedöms investeringens bidrag till aktuellt fokusområde, de svenska miljö kvalitetsmålen, minskad klimatpåverkan och innovation. Hänsyn tas också till vilket behov den sökande har av stödet. Vilka investeringar som slutligen prioriteras baseras på den sammanlagda poäng som en ansökan får för samtliga kriterier" (Jordbruksverket 2019 s. 220). Tyvärr finns dock inte dessa uppgifter samlade på ett stringent sätt hos Jordbruksverket, vilket omöjliggör en analys.

Relationen mellan gruppstöd och genomförandestöd beskrivs i landsbygdsprogrammet som att gruppen som bildas med gruppstödet ska sättas ihop med utgångspunkten att föra samman nödvändiga kompetenser i ett partnerskap för att söka om genomförandestöd. Det finns således en förväntan om att gruppstödet ska kunna leda vidare till ett genomförandestöd.

Ytterligare ett policydokument som ofta hänvisas till i samband med EIP-Agri är den nationella livsmedelsstrategin (Proposition 2016/17:104). Här betonas att "[d]et Europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet inom jordbruket (EIP-Agri) bör fylla en innovationsmäklande funktion för livsmedelssektorn. Regeringen stödjer Konkurrenskraftsutredningens konstaterande att "olika närings- och innovationsstödjande aktörer bättre bör stödja livsmedelssektorns behov av forskning" (Proposition 2016/17:104 s. 81). Det nämns även att samverkan sker mellan EIP-Agri och EU:s ramprogram för forskning och innovation (Horisont 2020). Det nätverk som har skapats inom EIP-Agri framhålls i livsmedelsstrategin som att "[n]ätverket ska bidra till att innovationer sprids över hela EU och att de forskningsbehov som identifieras i praktiken snabbare ska nå forskarna och att det sker ett kunskapsutbyte mellan medlemsländer" (Proposition 2016/17:104 s. 121). Vi kan alltså konstatera att livsmedelsstrategin särskilt lyfter frågan om hur forskning kan bidra till utveckling av innovationer inom livsmedelssektorn på ett sätt som inte betonas lika mycket i andra policydokument. I livsmedelsstrategin påpekas även att samarbetet mellan de regionala och nationella aktörer som arbetar med att främja företags idéutveckling behöver öka. Här kan nämnas att även Tillväxtverket har fått i uppdrag att genomföra åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin (Näringslivsdepartementet 2019).

Handlingsplanen EU:s gröna giv poängterar särskilt kopplingen mellan naturen, livsmedelssystemen, biologisk mångfald och människors hälsa och välbefinnande. I den nyligen antagna EU-strategin Från jord till bord från maj 2020 (Europeiska kommissionen 2020d) – som ses som en hörnsten i den gröna giv – nämns både EIP-Agri och Europeiska regionala utvecklingsfonden som stöd för investeringar i smart specialisering genom innovation och samarbete

längs livsmedelsvärdekedjan. Åter ses innovation och forskning som en viktig del i strategin, som emellertid behöver koordineras med andra nationellt antagna strategier såsom miljömålssystemet, livsmedelsstrategin och det klimatpolitiska ramverket. Sveriges strategiska plan för genomförandet av Från jord till bord-strategin ska vara klar i slutet av 2021.

Vidare har Jordbruksverket i samarbete med Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Tillväxtverket nyligen tagit fram en studie för hållbara livsmedelssystem (Jordbruksverket 2021). Rapporten innehåller förslag på en definition av hållbara livsmedelssystem, en kartläggning av pågående initiativ och förslag till åtgärder. Bland annat lyfter man särskilt innovation och samverkan som nycklar till att förändringar på sikt ska kunna komma till stånd, och man poängterar vikten av utvecklade mål, datainsamling och analysmetoder för att förbättra styrning och uppföljning, vilket vi följeforskare även anser är aktuellt för EIP-Agri.

Vi tar med oss frågan om hur innovationsgrupper bör utformas. Behovet av en blandning av kompetenser från olika sektorer (och på olika nivåer) behöver tillgodoses, liksom kopplingen mellan forskning och praktik, något som särskilt betonades i EU:s olika formuleringar för EIP-Agri. Det ultimata målet med en sådan blandning är förstås att stimulera nytänkande och experimenterande i syfte att i sin tur skapa ökad välfärd. Detta står tydligt även i livsmedelsstrategin. I Näringsdepartementets uppdrag till olika myndigheter att genomföra åtgärder inom livsmedelsstrategin finner vi att det är Vinnova, inte Jordbruksverket, som får utlysa stöd för att genom inkubatorer och acceleratorer stödja utveckling av innovativa företag inom livsmedelskedjan. Det ska ske i två delar. Den första delen syftar till att utveckla existerande inkubatorers och acceleratorers arbetssätt, nätverk och expertkunskap för att kunna ge ett effektivt stöd av hög kvalitet till innovativa företag inom livsmedelskedjan. Uppdragets andra del syftar till att finansiera insatser för verifiering av nya affärskoncept inom livsmedelskedjan. Det innebär att inkubatorer eller andra företagsstödande aktörer bistår livsmedelsföretag i deras arbete med att kommersialisera nya produktidéer (något som ligger utanför EIP-Agri där marknadstillträdet per se inte finansieras, även om det ska finnas en plan för detta). Detta framkom som en brist med EIP-Agri i studien av innovationskontor, vilket diskuterades i vår halvtidsrapport (Zachrisson et al. 2019).

För att urskilja hur målen formuleras på operativ nivå kan man studera den nationella handlingsplanen för landsbygdsprogrammet (se ruta 1).

**Utdrag ur Attraktiv landsbygd – Nationell handlingsplan för landsbygdsprogrammet 2014–2020 för år 2019 (Jordbruksverket 2018 s. 39–40)**

Stödet syftar till att:

- öka konkurrenskraften inom jordbruk, trädgård och rennäring genom omstrukturering och diversifiering (fokusområde 2a)
- öka konkurrenskraften genom kort livsmedelskedja och försäljning av livsmedel på lokala marknader för jordbruksprodukter samt för bättre djurvälvärd (fokusområde 3a)
- återställa, bevara och förbättra den biologiska mångfalden och de europeiska landskapens karaktär (fokusområde 4a)
- förbättra vattenförvaltningen, inklusive hanteringen av gödsel- och växtskyddsmedel (fokusområde 4b)
- förebygga markerosion och förbättra markskötseln (fokusområde 4c)
- effektivisera energianvändningen inom jordbruk och livsmedelsförädling (fokusområde 5b)
- främja tillgången på och användningen av energi från förnybara källor och främja en samhällsekonomi som bygger på användning av bi-produkter, avfall, restprodukter och andra förnybara biologiska resurser som inte är avsedda för livsmedel (fokusområde 5c)
- minska jordbrukets utsläpp av växthusgaser och ammoniak (fokusområde 5d).

*Ruta 1. Utdrag ur Attraktiv landsbygd – Nationell handlingsplan för landsbygdsprogrammet 2014–2020 för år 2019.*

Urvalskriterierna bestämmer i praktiken vilka projekt som får möjlighet till finansiering. Som listan visar är målen fortsatt många, och en viss vidareutveckling har skett efterhand. Särskilt bör uppmärksammas att marknadstillträde har tillkommit som ett kriterium från 2019, medan det i tidigare ansökningsomgångar inte lades lika stor vikt vid just marknadsdelen. I vår tidigare processutvärdering av EIP-Agri fann vi att även om projektstödet ursprungligen fördelades mellan olika produktionsinriktningar (jordbruk, trädgård och rennäring) och mellan olika mål (motsvarande insatsgrupp<sup>14</sup>) har stödet i praktiken inte varit låst till dessa inriktningar och mål. Det innebär att varje ansökan har bedömts på egna meriter så länge de passar kriterierna, snarare än att de har kvoterats beroende på olika mål och produktionsinriktningar. Detta talar starkt för att en effektutvärdering bör grundas på ansökningarnas egna beskrivningar

<sup>14</sup> De insatsgrupper som listas av Jordbruksverket är biologisk mångfald, bättre vattenkvalitet, djurvälvärd, kort livsmedelskedja, energieffektivisering, förebygga markerosion och förbättra markskötseln, förnybar energi, konkurrenskraft omstrukturering och diversifiering samt minska utsläpp av växthusgaser och ammoniak. Se även tabell 2 s. 25 i Jordbruksverkets yttrande till Regeringskansliet Dnr 3.1.17-17605/2019.

av sina specifika mål men också för att mer generiska kriterier bör användas. Sådana kriterier bör göra det möjligt att jämföra och utvärdera resultatet för olika komponenter inom innovationsprocesserna för både grupp- och genomförandestöd.

I utdraget i ruta 2 framgår hur EIP-Agri-stödet relaterar till övergripande mål i landsbygdsprogrammets olika fokusområden, och de mer konkreta målformuleringarna blir tydliga. Men som vi redan påpekat inledningsvis är målen både många och allmänt formulerade, och det saknas en målhierarki. Om ambitionen är att mäta EIP-Agris bidrag till respektive mål bör det påpekas att det är en omöjlig uppgift, vilket innebär att vi snarare får analysera effekter av EIP-Agri som helhet. Vi kan dessutom konstatera att även de mer operativa målen som använts i RÅK och av Jordbruksverkets handläggare för gruppstöden innehåller både vaga och breda formuleringar, som i sig inte kan utvärderas på ett stringent sätt. I tillägg har de operativa målen förändrats något från 2016 till 2019, vilket tyder på att man har använt sig av en ”flexibel interventionslogik” som innehåller ett visst mått av lärande över tid. Konsekvenserna av detta sätt att styra kommer vi tillbaka till senare i rapportens avslutande diskussion.

### **Operativa mål Jordbruksverket (sedan 2016, vissa uppdaterade 2019)**

2016 Kriterier för urval av innovationsgrupper:

- Projektet bidrar till att förbättra konkurrenskraften för jordbruk, trädgård och rennäring.
- Projektet bidrar till införandet av nya produkter, tjänster, processer eller arbetsmetoder.
- Projektet bidrar till att uppfylla nationella miljö- och klimatmål.

2016 Kriterier för urval av innovationsprojekt:

- Projektet bidrar till att förbättra konkurrenskraften för jordbruk, trädgård och rennäring.
- Projektet bidrar till införandet av nya produkter, tjänster, processer eller arbetsmetoder
- Projektet bidrar till att uppfylla nationella miljö- och klimatmål.
- Innovationsgruppen den kapacitet som krävs för att genomföra och fullfölja innovationsprojektet.
- Innovationsprojektet har tydliga mål för spridning av resultat (2019 ändrat till: Innovationsprojektets användning av resultat för marknadstillträde).
- Projektets effektivitet (2019 ändrat till Projektaktiviteternas relevans men där kostnadseffektivitet ingår).

*Ruta 2. Operativa mål Jordbruksverket.*

### 4.1.3 Analysram för effektutvärdering

Vår slutsats utifrån genomgången av litteratur såväl som analysen av gällande policydokument för EIP-Agri är att det inte finns något enkelt och entydigt sätt att mäta och analysera effekterna av ett innovationsstöd. Litteraturen ger emellertid vägledning, där ett antal möjliggörande faktorer diskuteras. Interventionslogiken (förändringsteorin) för det specifika innovationsstödet bör genomsyra en sådan effektutvärdering. För EIP-Agri handlar det mer specifikt om att analysera dess design med en kombination av grupp- och genomförandestöd samt de urvalskriterier som har använts för att besluta om vilka projekt som ska få stöd. De mer generella faktorer som har lyfts i litteraturen gäller särskilt bildandet av lösningsinriktade och effektiva innovationsgrupper, om kontaktskapande genom nätverk och innovationskluster och om forskningens roll. Dessutom diskuteras kopplingen mellan olika stödjande initiativ, där frågan om både koordinering och synergier mellan olika innovationsstöd ses som viktigt att undersöka.

Vi följeforskare konstaterar för det första att målbilden för EIP-Agri är otydlig. Det gör också att en effektanalys med nödvändighet måste ta hänsyn dels till att EIP-Agri innefattar en stor mängd olika mål på olika nivåer, dels till att flera av dem är så allmänt formulerade att de i praktiken är synnerligen svåra att mäta och utvärdera med den information som står till buds idag i EIP-Agris databas. Det innebär att de ursprungliga frågor som Jordbruksverket önskade få besvarade (se fotnot 2, [avsnitt 1.2](#)) var omöjliga att undersöka. Som vi även diskuterar i [avsnitt 5.2.3](#) skulle det ha behövts en mängd ytterligare uppgifter om vilka som hade sökt projekten (såsom geografisk lokalisering, klassificering av samarbetspartner, tidigare kontakter med andra innovationsstöd och andra sökta stöd), liksom en systematisk uppföljning av projektens förväntade respektive uppnådda mål.

Databasen visade sig inte vara anpassad till stödet specifikt och genererar inte per automatik aggregerad och deskriptiv data som är relevant för måluppfyllelse. Det gäller exempelvis målen om ökad konkurrenskraft inom jordbruk, trädgård och rennärning, om att uppfylla nationella miljö- och klimatmål samt om att bidra till olika aspekter inom den nationella handlingsplanen för landsbygdsprogrammet 2014–2020 såsom fokusområdena 2a, 3a, 4a–c, 5b–d (se ruta 1 och 2 i [avsnitt 4.1.2](#)). I vår målanalys kommer vi fram till att det uppenbart saknas en målhierarki och att EIP-Agri styrs med vaga och breda formuleringar, som i sig inte låter sig utvärderas på ett stringent sätt.

Målanalysens resultat innebär att vi som följeforskare och löpande lärande utvärderare i stället har tagit fasta på mer implicita tankar om interventionslogiken (förändringsteorin) i EIP-Agri, inspirerade både av litteraturstudier, intervjuer med nyckelpersoner och egna erfarenheter av utvärdering. Därmed har vi funnit att det är rimligt och möjligt att framför allt undersöka olika steg i genomförandeprocessen, från ansökan till den mer eller mindre färdiga innovationen, och att utvärdera vilka faktorer som spelar roll för att möjliggöra



en innovation. Vi kombinerade vår förförståelse av de viktigaste faktorerna på basis av den vetenskapliga litteraturen och analysen av policydokument ovan och "testade" och utvecklade därefter också dessa faktorer på ett antal intervjuade nyckelpersoner inom EIP-Agri.<sup>15</sup> På så sätt landade vi i följande teman som återspeglas i intervjufrågorna för fallstudierna (bilaga 2):

- gruppbildning och samverkan
- nätverkande och internationalisering
- måluppfyllelse och resultat/effekter
- marknadstillträde
- handläggningen av stödet och dess supportfunktioner
- synpunkter på EIP-Agri i stort.

Temana utgör också underrubriker för den resultatanalys som följer i [avsnitt 4.2](#) och [4.3](#) och beskrivs mer i detalj i samband med den redovisningen. Där redogörs även för vilka mer konkreta frågor som har väglett intervjuerna inom varje tema.

## 4.2 Fallstudier av genomförda projekt

I det följande avsnittet redovisas resultaten från intervjuer med representanter för gruppstöd och representanter för genomförandestöd. Flera av de intervjuade projektledarna för såväl gruppstöd som genomförandestöd berättade även om sina erfarenheter av den stödform som de inte var representanter för i intervjun. Att många kunde berätta om erfarenheter av båda stöden är en följd av att de som hade fått gruppstöd i vissa fall hade gått vidare och fått genomförandestöd och att de som hade fått genomförandestöd tidigare hade haft gruppstöd. I de fall då det är relevant att skilja mellan de olika stödformerna, särskilt i [avsnitt 4.2.1](#), presenterar vi emellertid resultaten för gruppstöden först och genomförandestöden därefter. Vi har valt att presentera resultaten från intervjuerna tematiskt baserat på intervjufrågorna (se bilaga 2).

Som nämnts i [avsnitt 2.2](#) intervjuades totalt 22 personer, varav 8 var representanter för gruppstöd och 14 var representanter för genomförandestöd. Av de senare var 2 lantbrukare som kompletterade intervjuer med projektledarna för samma projekt. Det betyder att respondenterna kom från totalt 20 olika slumpmässigt utvalda beviljade EIP-Agri-stöd. I praktiken hade många av dem erfarenheter från flera andra eller ytterligare EIP-Agri-stöd, vilket gör att de delade med sig av sina erfarenheter även från dessa.

---

<sup>15</sup> Redovisningen av resultat från intervjuerna med nyckelpersoner för målanalysen var en viktig del både i det löpande lärandet inför den då påtänkta förlängningen av EIP-Agri efter 2021 och för att utforma den slutliga effektutvärderingen. Denna redovisning har dock inte tagits med i slutrapporten.

### 4.2.1 Gruppbildning och samverkan

I detta avsnitt undersöker vi erfarenheter av hur innovationsgruppen sattes samman, hur väl den fungerade och vad den har bidragit med. Vi svarar också på frågor om huruvida ytterligare kompetenser tillkom efterhand, och huruvida något saknades. Frågan om kopplingen mellan gruppstöd och genomförandestöd återkommer vi till i [avsnitt 4.3](#), men redan här kan vi avslöja att alla intervjuade representanter för gruppstöd även hade erfarenhet av att söka genomförandestöd, vilket innebär att de kunde uttala sig även om den processen.

Gruppens sammansättning varierade naturligt med innovationssyftet, och spännvidden av involverade parter var stor i de undersökta grupprojekten. I något fall kände alla varandra sedan tidigare, men i de flesta fall skapades gruppen efterhand som projektidén utvecklades. En grupp fick förslag från Jordbruksverket om behov av att införliva ytterligare kompetens, och i det fallet gick de vidare själva och fann denna kompetens. En annan av de intervjuade nämnde att de använde sig av Jordbruksverkets webbplats för att se vilka krav som ställs på en grupp och utgick från detta. Flera av grupperna använde sina egna tidigare etablerade nätverk. Ingen av de intervjuade representanterna uppgav att det saknades kompetenser i projektet, och därför ändrades inte gruppens sammansättning i efterhand. Hälften av de intervjuade representanterna för gruppstöden angav att de hade forskare med i projektet, där man i vissa fall använde sig av de senaste forskningsrönen och i andra fall använde sig av forskare som referens när man behövde fråga om något eller vidga nätverket för att sprida resultat i ett senare skede när man gick vidare med innovationen. Den andra hälften hade inte involverat forskare och tyckte inte att det var relevant. Samtliga intervjuade var nöjda med gruppens samarbete, och någon uttryckte att de lärde sig mycket av att bredda sammansättningen och blanda både forskare och praktiker i gruppen. En annan av de intervjuade sade följande om processen att forma gruppen:

Den generella lärdomen har varit att ju tydligare vi varit att det här tror vi på, detta är en bra idé, så har det varit mycket lättare att få med folk än jag trodde. Vi har också lärt oss att det är väldigt bra att ha med olika typer av organisationer och det är lättare än vad man tror. I början var vi inte så utåtriktade, vi hade en idé men vi såg inte direkt vilka olika kompetenser som behövdes, vilka olika aktörer som egentligen borde vara med. Det har ändrats under processens gång. Så nu är det väldigt mycket lättare i våra projekt när vi sätter ihop en referensgrupp [...] (Intervju 2)

Även för genomförandestöden var det många som redan från början hade personliga nätverk för att bygga en fungerande grupp. Några intervjuer får illustrera detta: "Ett tidigare kontaktnät, kände alla sedan tidigare och visste att de skulle fungera bra ihop" (Intervju 4); "... dem vi haft samarbete med tidigare. Så kunskap om vilka som är aktörer på marknaden, och att de uttryckte intresse för frågan" (Intervju 9). Ingen tyckte att det direkt saknades någon kompetens som krävdes för det man ursprungligen sökte stöd för. Två av genomförandestöden hade emellertid knutit ytterligare kompetenser till sig efterhand, och det hade också skett ett byte av enskilda personer inom projektet i något av dem. Hälften av genomförandestöden hade med forskare, och majoriteten av dessa

fann i sin tur att de bidrog med viktig kunskap av olika slag, såväl i konkreta tekniska frågor (Intervju 7, 8) som i vad som hjälper till att få innovationen på marknaden (Intervju 9, 19). Ytterligare en av de intervjuade representanterna för genomförandestöd menade att forskare kan dra nytta av det projektet gör (Intervju 13). Samtliga av dessa intervjuade ansåg att de hade lärt sig mycket genom samarbetet i gruppen. Det handlar om bistra erfarenheter kopplade till projektets finansiering (se även [avsnitt 4.3](#)) men även om ökad förståelse för den aktuella branschen, om vidgade kontaktnät, om nya perspektiv på slutprodukten och om hur man kan jobba vidare med nya projekt. En respondent betonade vikten av att involvera personer från olika branscher:

Kan säga att det är många som har egna idéer om hur man kan använda vår [produkt] som vi inte har tänkt på. Inom områden som vi inte har tänkt på [...] från början tänkt för jordbruksområdet eller de gröna näringarna där vi själva jobbar. Men vi har personer i vår närhet som jobbar i andra branscher som ser att det här skulle vi också behöva. (Intervju 13)

Att de påtänkta användarna av slutprodukten ("slutanvändarna") hade involverats ansågs av någon som särskilt viktigt:

Och i och med att allt är slutanvändardrivet, det är inte tekniker som har drivit funktionerna utan det är slutanvändargruppen [...] Och deras erfarenheter har varit väldigt bra. (Intervju 7)

Som litteraturgenomgången i [avsnitt 4.1.1](#) har visat är breda kompetenser inom gruppen en viktig förutsättning för framgång, något som ofta – men kanske inte alltid – använts i praktiken.

#### **4.2.2 Nätverkande och internationalisering**

Vi har redan konstaterat ovan att många hade egna nätverk att bygga på i både grupp- och genomförandestöd. I detta avsnitt går vi djupare in på vilka typer av nätverk som har använts, både regionala eller nationella och internationella sådana. Specifikt har vi också frågat om relationen till innovationsnätverk, inklusive de som syftar till att fungera som stöd för EIP-Agri (Landsbygdsnätverket och innovationssupporten). Som diskuterats i [avsnitt 4.1.1](#) kan sådana nätverk bistå med en rad olika funktioner som hjälper innovationsidéerna att utvecklas dynamiskt genom att bredda både kunskapsbasen och förbättra förutsättningarna för ett påtänkt marknadstillträde.

Av de åtta intervjuade representanterna för gruppstöd nämnde tre av dem att de hade använt sig av sina redan etablerade nätverk i utvecklandet av innovationsidén, där SLU:s nätverk för att kommunicera forskning till kommuner och andra är ett exempel. Två andra exempel som togs upp i intervjuerna med representanter för gruppstöd var att de hade använt sina nätverk inom industri och näringsliv för att informera om sin innovationsidé och få tillgång till visst material (Intervju 12 och 10). Det gjorde de genom att sitta i en kreativ centermiljö i Malmö samt genom egna kontakter från att tidigare suttit på ett forskningsinstitut. Ytterligare en refererade till att de hade gjort en internationell koll i USA och Europa för att se om det fanns liknande lösningar (Intervju 3). Internationella kontaktnät uppgavs av fyra av de intervjuade representanterna för gruppstöd som viktiga

för omvärldsbevakning (Intervju 6, 10, 12, 15). Några av dessa hade också varit på studiebesök inom Europa eller deltagit i internationella konferenser, även om något sådant besök blev inställt på grund av coronapandemin. Ökade möjligheter att söka mobilitetsstöd inom projekten är något som har diskuterats, och möjligheterna för det är stora inom AKIS, EIP-Agris fokusgrupper och tematiska nätverk inom Horisont 2020, vilket visats i [avsnitt 3.2](#). Inge van Oost, som är ansvarig för EIP-Agri på EU-kommissionen, berättade i vår intervju att även om det enligt reglerna går utmärkt att skapa innovationsprojekt över gränserna inom Europa används denna möjlighet mycket sällan. Här menar vi följeforskare att det finns en god utvecklingspotential för kommande satsningar inom EIP-Agri.

Föga överraskande hade betydligt fler av de intervjuade representanterna för genomförandestöd goda exempel på hur olika nationella och internationella nätverk hade använts under processens gång. En av representanterna för genomförandestöden hade tidigare arbetat på inkubatorer i Västerås och Linköping, vilket hade utökat tillgången på relevanta nätverk (Intervju 5). En annan nämnde några korta samtal med ett innovationscenter i Uppsala (Intervju 13). RISE:s eget nätverk var ett annat exempel som användes då konsortiet sattes upp (Intervju 9). Bland de internationella kontaktnäten nämndes att europeiska sådana hade använts på olika sätt av totalt lite drygt hälften av de intervjuade (Intervju 5, 7, 9, 14, 18, 19, 21). Det handlade om allt ifrån att bättre förstå program, tekniker och modeller (Intervju 5, 13, 21) till att hitta leverantörer (Intervju 9, 14) och att testa prototypen (Intervju 7, 18). Amerikanska kontakter uppgavs av en av de intervjuade:

Ja, vi har lite kontakt bl.a. i USA. Men inte i Europa än. De [vi har kontakt med] var via kontakter så det var inte jättestrategiskt, egentligen har vi kanske sett att Europa är en viktigare marknad för oss eller kanske inte viktigare men där är ändå, närmare och det är ändå EU-pengar så det är ändå den marknaden som vi ska titta på först. Men USA kommer vara en intressant marknad för oss. Vi hade en hel del ganska djupgående samtal om ett samarbete. (Intervju 11)

När det gäller användandet av EIP-Agri som sådant för nätverkande var det endast en av de intervjuade representanterna för gruppstöd som hade varit på en EIP-träff i Stockholm, medan två av dem hade fått hjälp antingen från innovationssupporten eller från Jordbruksverkets handläggare i samband med frågor om ansökan. Fyra av de tolv intervjuade representanterna för genomförandestöd hade besökt någon eller några EIP-träffar och Landsbygdsnätverkets träffar (Intervju 11, 14, 19, 21). Det fanns också någon som ansåg att Jordbruksverket borde göra ännu mer:

Det kanske är svårt under rådande omständigheter, men jag tycker att det hade varit bra om Jordbruksverket ordnade fler träffar och seminarier för de projekt som är igång. Så att man kan utbyta erfarenheter. (Intervju 12)

Vi återkommer i [avsnitt 4.2.5](#) till frågan om hur de olika funktionsdelarna inom EIP-Agri har fungerat som stöd för de olika projekten.

### 4.2.3 Måluppfyllelse och effekter/resultat

Frågan om måluppfyllelse är sammansatt och kan inte besvaras på något enkelt sätt. Anledningen är de metodproblem som är kopplade till hur målen med EIP-Agri har formulerats och vilka data som finns tillgängliga hos Jordbruksverket (se [avsnitten 4.1.2](#) och [4.1.3](#) men även våra resonemang i [avsnitt 5.2.3](#)). Det handlar om många olika övergripande mål men även om processvariabler som i sin tur förväntas bidra till att målen uppfylls i slutändan (dessa aspekter behandlas i avsnitten före och efter detta). Det skulle ha varit önskvärt att kunna säga något om vilka innovationer som de facto har skapats och om hur dessa eventuellt har gått vidare till marknaden och bidragit till ökad konkurrenskraft och till nationella klimat- och miljömål. Som vi har diskuterat särskilt i [avsnitt 4.1](#) var detta dock inte praktiskt möjligt. I stället har vi tvingats koncentrera effektanalysen på processvariabler som kan förväntas stödja innovationer. Men vi har ändå valt att behålla måluppfyllelse och effekter som ett tema i fallstudierna. I våra fallstudieintervjuer har vi försökt fånga hur representanterna för genomförandestöd själva uppfattade att de har uppnått vad de tänkte och formulerade i sin ansökan, eller om något ändrades under resans gång. Vi frågade även vilka effekter eller nyttor de kunde se av sitt genomförandestöd hittills – både planerade och oplanerade sådana. Därtill frågade vi om andra branscher eller grupper hade identifierats som kan ha nytta av innovationen (förutom de som hade angetts i ansökan), om nya användningsområden hade dykt upp och om fler innovationer kunde komma att utvecklas från det samarbete som kommit till stånd.

Samtliga respondenter svarade positivt på frågan om huruvida man hade uppnått det man hade angett att man planerade i sin ansökan. En representant uppgav dock att det blev nödvändigt att revidera förväntningarna på grund av praktiska problem med skörden (Intervju 19) och en annan att budgettilldelningen beskars kraftigt, vilket sänkte ambitionerna rejält jämfört med vad som ursprungligen var tänkt och gjorde att ytterligare kapital behövde dras in för att kunna skapa den produkt man avsåg (Intervju 11). Ytterligare en respondent nämnde problem med underbemanning som en följd av att budgeten blivit mindre än vad som hade angetts i ansökan, vilket gjorde att de inte hade kunnat testa produkten så mycket som de hade hoppats (Intervju 7). I ett av projekten ingick tre delprojekt som fanns mer eller mindre beskrivna i ansökan och som hade utvecklats efterhand, där piloter nu finns på tre lantbruk (Intervju 16). Flera av respondenterna förklarade att det hade tagit längre tid än beräknat att uppnå det man avsåg av olika skäl (Intervju 4, 8, 9, 13, 18, 21), och två av dem sade därför att de avsåg att söka förlängning. Coronapandemin ställde till det för två av genomförandestöden, där exempelvis samverkansmöten inte gick att genomföra som planerat (Intervju 8), och en annan respondent uppgav att projektets tillgång på viktig extern information inklusive prognoser och tester inte blev så bra som de hade hoppats (Intervju 5, 21).

Det ligger emellertid i sakens natur att oförutsedda saker händer på vägen när man driver innovationsprojekt. Ett exempel som gavs var väderlekseffekter

som komplicerade fångst respektive mätningar av förutspådda skörderesultat (Intervju 8, 16), och ett annat var involvering av nya intressenter man tidigare inte hade tänkt på (Intervju 9, 13). En av respondenterna uttryckte sig på följande sätt:

Det har varit enormt mycket mer omfattande än vi förutsåg. Vi tog i tyckte vi, och vi visste att det skulle vara väldigt omfattande, men det har blivit mer än vi trodde. Det är någon som sa att denna typ av projekt ska man alltid ta gånger pi, och det stämmer rätt bra faktiskt [...] Vi sökte mer pengar från EIP, och vi fick lite mer pengar men alltså vi hade behövt mer. Så det har tagit jättehårt. Så det kan man ha som en synpunkt att sådana här innovationsprojekt är omöjliga att räkna på egentligen. Och vad är allt som ska hända... och vi trodde att vi hade en viss marginal. Och från början gick vi in i detta utan att vi sökt något, så vi är glada att vi fick de pengar som vi fick. Annars hade det blivit ännu omöjligare för oss. (Intervju 14)

En annan menade att utvecklingen av produkten och dess möjliga effekter kräver längre tidsperspektiv:

Det tar år av utveckling. Vi sitter med en av de största handlarna och utvecklar produkten och hur de tror att de kommer kunna få nytta av prognosen. I stort så tar det mycket tid att utveckla och utvärdera en produkt mot en stor aktör/kund. Det cykliska skördeåret medför också en lång verifieringstid då dessa kunder vill se att det verkligen fungerar i praktiken på en ny skördesäsong. Vi för en dialog med större handlare som sitter på större data för att få bättre data framöver. Men vi valde att gå djupare med några få enskilda kunder som vi kunde få bra data av. (Intervju 5)

Men det fanns också åtminstone ett vittnesmål om att det mesta hade gått enligt planen. På frågan om huruvida tankarna kring innovationen eller dess användning hade förändrats under projektets gång svarade en respondent: ”Nej. Det finns en tydlig röd tråd genom hela projektet utan några stora avstickare” (Intervju 4).

Vad gäller betydelsen av innovationen framöver kom det upp en lång rad konkreta exempel från samtliga intervjuade representanter från genomförandestöd, men vi kan inte ange dessa mer i detalj utan att avslöja vilka innovationer och genomförandestöd det handlar om. Majoriteten av respondenterna hade identifierat ytterligare branscher eller användningsområden än de som hade angivits i ansökan (Intervju 4, 5, 8, 9, 11, 13, 19, 21). Att fler innovationer kunde utvecklas framöver baserat på den aktuella innovationen och samarbetet som kommit till stånd var hälften av de intervjuade representanterna för genomförandestöd överens om (Intervju 5, 8, 13, 16, 18, 21), även om alla inte explicit svarade på denna fråga.

Flera av projekten hade redan gått vidare till nya EIP-Agri-projekt (Intervju 19) eller levde vidare på andra sätt. Några exempel från intervjuerna är följande:

När projektet startade hade XX redan funderat på dessa produkter och vi jobbade vidare med dem. Och nu säljer de produkter baserade på YY. Så projektet blev en vidareutveckling av tankar XX hade. Sedan har ju resultaten i tidigare projekt fött in i senare projekt. Så nu närmar de sig mer en produkt. (Intervju 19)

Folk har känt att ”men det här vill jag använda i mitt intresseområde, i min verksamhet”. Så det är ju väldigt kul. Nu är det ju inte det som Jordbruksverket har finansierat, det ändamålet men det är ju roligt för oss naturligtvis att det finns spinoff effekter. Sedan är vi fortfarande fokuserade på jordbruket, för det är därifrån vi kommer och behöver (produkten). Men det kan bara gagna den fortsatta utvecklingen av produkten om fler vill använda den. (Intervju 13)

En väldig massa telefonsamtal. Det är många som är intresserade, potentiella kunder. Stort intresse från kunder. På gott och ont har de hört av sig. Dellösningar från innovationen har spillt över i andra projekt. (Intervju 4)

#### 4.2.4 Marknadstillträde

Det är viktigt att vara medveten om att genomförandestödet inte kan finansiera själva marknadstillträdet enligt reglerna för EIP-Agri men att förberedelser för marknadstillträde (såsom omvärlds- och marknadsanalys) är ett kriterium i bedömningen av projekten som har fått ökad betydelse allteftersom (se [avsnitt 4.1.2](#); Zachrisson et al. 2019). Därför frågade vi snarare om vad respondenterna tänkte kring möjligheterna för de olika innovationerna framöver, om vad som krävs för marknadstillträde och om de hade identifierat några konkurrerande verksamheter som de inte tidigare hade känt till. Vi frågade även om i vilken utsträckning respondenterna bedömde att innovationen skulle komma att skapa nya arbetstillfällen. Det är viktigt att ha i åtanke att marknadstillträde i sig är en kostsam del som kräver betydande resurser för att undersöka kunders behov. En av våra nyckelpersoner upplyste om att flera innovatörer säger att 70–90 procent av kostnaden för en innovation ligger på affärsutveckling.

Av de som representerade genomförandestöd hade fyra formulerat en plan i ansökan för lansering eller försäljning efter det att projektet var avslutat, medan övriga inte på förhand hade tydliggjort en sådan plan. Trots detta uppgav totalt tre av representanterna för genomförandestöd att (en del av) innovationen redan fanns på marknaden (Intervju 14, 16, 19), medan sju menade att marknadstillträdet var på gång inom en snar framtid (Intervju 7, 8, 9, 11, 13, 16, 18). Resterade tre visste inte hur det skulle gå och refererade till brist på finansiering (Intervju 5), brist på tid eller bristande behov hos företaget att tjäna pengar (Intervju 4, 5) respektive brist på vetenskapligt underlag om innovationens förtjänster (Intervju 21).

Respondenterna pekade i flera fall på att innovationen sannolikt skulle gå vidare på olika sätt även om det var för tidigt att säga exakt hur:

Geografiskt sett så utanför Sverige, Europa och USA, definitivt. Vi ser fortfarande inte på marknaden någon som har den breda, det finns ju massor av olika initiativ inom det här området men ser inte någon som tagit den breda approachen där man investerar mycket i att förbättra effektiviteten hos producenter och att de kan använda till alla deras säljkrav. (Intervju 11)

Några hänvisade till att ett bolag redan nu jobbade vidare med marknadstillträdet (Intervju 8, 18) eller att de tänkte uppmuntra företaget att ta produkten vidare (Intervju 9). Andra hade identifierat möjliga konkurrerande aktörer på marknaden (Intervju 5, 9, 16), men de flesta hade inte upptäckt några konkurrenter eller åtminstone inga med samma typ av affärsidé (Intervju 4, 7, 8, 11, 13, 18, 19, 21).

Majoriteten av de som representerade genomförandestöd trodde att innovationen kunde komma att skapa nya arbetstillfällen, även om antalet timmar var svåra att förutse och berodde på många faktorer. Inte minst är det svårt att förutse marknadens kommande efterfrågan på innovationen. En respondent tänkte att

det kunde bli färre jobb på grund av ökad automatisering men också nya typer av jobb där nettovinsten ändå kan bli positiv (Intervju 18). Någon gav redan vid intervjun konkreta exempel på att nya jobb hade skapats inom företag som hade levererat delar till innovationen (Intervju 7) medan en annan pekade på att en del sådana nya jobb även kunde komma att hamna utomlands (Intervju 9).

Slutligen diskuterade vi med respondenterna vad som kunde komma att krävas för marknadstillträde i de projekt med genomförandestöd vi har undersökt. För att inte avslöja vilka dessa projekt är måste exemplen uttryckas i allmänna ordalag. Här hänvisades till vikten av att prata med allehanda externa aktörer för att finna företag som kan vara intresserade (Intervju 8, 16) i de fall sådana företag inte redan har inkluderats (Intervju 9, 21). Men några nämnde också problemet att EIP-Agri inte finansierar denna fas av affärsutveckling och marknadstillträde (Intervju 16), vilket gör att de i praktiken måste söka flera olika stöd:

En sak som är svår när man ska söka stöd är att [...] stöden har olika inriktningar och de som sitter och hanterar ansökningar de vill ju ha ansökningar som matchar deras mål. Men om du har en komplett idé som består av komponenter från olika håll då kan du inte då med den idén och söka medel utan du måste stycka den. Så att du matchar olika stödmål. (Intervju 7)

#### **4.2.5 Handläggningen av stödet och dess supportfunktioner**

Redan i vår tidigare halvtidsrapport (se Zachrisson et al. 2019) undersökte vi frågor om utformningen av EIP-Agri-stödets utlysning, handläggningsprocessen, rollfördelningen inom Jordbruksverkets olika funktioner och kopplingen till andra innovationsstöd samt hur detta har påverkat både vilka som söker stöd och hur de har upplevt att satsningen fungerat. Det skedde dels genom intervjuer med involverade aktörer i själva stödprocessen, dels med en enkät till de som har sökt stödet (både de som har fått sin ansökan beviljad och de som har fått avslag svarade på enkäten). Vi gav också ett antal rekommendationer inför EIP-Agris fortsättning i halvtidsrapporten. Flera av dessa rekommendationer återkommer i detta avsnitt, eftersom vi ser det som relevant att redovisa mer konkreta erfarenheter från de representanter för grupp- och genomförandestöd som nu har intervjuats. Syftet har varit att ge förslag till förbättringar genom att redovisa och analysera vad dessa projektledare och motsvarande har upplevt som bra respektive mer problematiskt i handläggningen av de två olika EIP-Agri-stöden.

Av de åtta representanterna för gruppstöd som intervjuades var majoriteten positiva både till stödet från Landsbygdsnätverkets innovationssupport och Jordbruksverkets handläggare. Tre av representanterna hade haft kontakt med innovationssupporten, varav en menade att deras hjälp var ”väldigt bra” (Intervju 12). Övriga hade inte haft kontakt med innovationssupporten och såg inget behov av det. Två tyckte att det var svårt att få tag på handläggare på Jordbruksverket ”för att svara på några småfrågor” (Intervju 17) eller att Jordbruksverket verkade vara okunniga på hur de skulle hantera stödet och att det verkade saknas riktlinjer (Intervju 3). Fyra ansåg att handläggningen av grupp-



stödet hade fungerat väl (Intervju 1, 10, 12, 17). Flera av de som senare hade gått vidare till att söka genomförandestöd hade emellertid kritiska kommentarer om handläggningen av genomförandestödet (Intervju 1, 2, 6).

Handlägningsrutinerna fick kritik av flera, vilket är något vi följeforskare redan lyft vid upprepade tillfällen inom ramen för den löpande lärande utvärderingen. Bristande kommunikation och återkommande och långdragna kompletteringskrav berördes också. Exempelvis fick en grupp som gick vidare från gruppstöd till att söka genomförandestöd avslag med en – enligt dem själva – märklig motivering. När de sedan skickade in en ny och förbättrad ansökan fick de krav på många kompletteringar, som inte kommunicerades samlat i en lista utan en eller några i taget. Men till slut beviljades projektet.

Det fanns även viss kritik mot hur begreppet innovation tolkas:

Det var svårt att få förståelse för en innovation som handlade om systemtänk istället för en effektivisering eller en teknisk lösning... jag tror att de skulle kunna få mycket större effekt om man inte var så smal i vad som är en innovation som är bra för lantbruket. Jag tror inte att detta är den effektiva lösningen för hur vi ska få ett bättre lantbruk, jag tror att vi måste ha ett betydligt mer systemperspektiv på det. (Intervju 2)

En annan tyckte det fanns oklarheter kring kravet på kontrakt mellan samarbetspartner:

Sedan kan jag tycka att det här bildandet av innovationsgrupp kan vara lite svårt för att de här avtalen som ska formuleras emellan parterna är väldigt diffusta styrda av Jordbruksverket. I vissa fall kan det vara bra att man har en frihet men samtidigt kan det vara väldigt komplicerat om man inte får en vägledning om vilka krav Jordbruksverket ställer. De säger att det ska finnas ett avtal mellan parterna. Och sedan kommer man med det till en myndighet som ett universitet är då tar de in jurister och så blir det oerhört komplext. Det vore väldigt bra om det fanns en styrning av avtalen mellan parterna att det här ska ni ha med i ett sådant avtal då är vi nöjda. (Intervju 15)

Kontakterna med Jordbruksverkets handläggare hade enligt några svar fungerat på ett rimligt sätt givet dels att det är ett nytt stöd, dels att hela 100 procent finansiering erbjuds, även om en av dem noterade att det i praktiken inte blev 100 procent (Intervju 4, 8, 9, 11, 13, 18, 19, 21). Fem av dessa uttryckte att de förstod att det kunde vara svårt också för handläggarna, varav två svarade så här:

Upplever att alla vet att frågorna inte är funktionella men att de måste ställas. Jordbruksverket har gjort sitt bästa under de förutsättningar de haft. De har varit hyggliga. Så det har fungerat ok, men systemet är sovjetiskt. Det är lite bättre nu [med nyare projekt]. Det blir lite bättre och bättre. Nu behöver vi inte förse dem med biljettpriser 1,5 år i förväg. (Intervju 19)

Jag tycker de är bra. Jag har ganska mycket kontakter med dem, och det har vi ju haft ganska mycket under det här projektet och det är bättre att fråga än att tro något. Och då får man svar. Ibland hakar det upp sig, det kan vara bra att kontakta mer än en då, om man inte får svar från en får man kontakta en annan. Men jag tycker att det har fungerat bra. Sedan måste de ju svara på ett visst sätt. De får ju inte svara hur som helst. (Intervju 21)

De övriga som i grunden var positiva till handläggarnas stöd pekade ändå på att "[d]et blev kompletteringar och kompletteringar igen och sedan ändrades något igen" (Intervju 8). En annan uttryckte följande kritik:

Det är ju trevliga människor, men det är ju katastrofalt. Jag tycker det är under all kritik hur programmet [EIP-Agri] sköts från Jordbruksverkets sida och vilka otroliga handläggningstider [...] och det är ett otroligt dåligt IT-stöd när man ska fylla i ansökan eller ansökan om utbetalning. Då tog jag upp att det är så konstiga frågor. När jag ska rapportera projektet, varför ställer ni de här frågorna, för det är ju inte det ni vill veta. Och då svara de ja vi vet att det inte är så lätt men vi kan inte ändra frågorna i vårt system. (Intervju 18)

De flesta gav många exempel på problem under handläggningen som handlade om de långa processerna. Någon vittnade om att det hade tagit nästan ett år att få ”go” på ansökan (Intervju 5) och majoriteten av dem uppgav att de hade fått krav på kompletteringar, vilket upplevdes lite olika besvärande bland respondenterna:

Kompletteringen i sig var väl inget problem men det tog oss jättelång tid att få ett godkänt projekt. (Intervju 11)

Ja, men det var inte så farligt ändå. För jag hade skrivit en innan, och den fick vi jättemycket kompletteringar på, så då visste jag vad de efterfrågade, så då skickade vi in den direkt. Så det gick faktiskt väldigt fort. Första kompletteringarna i maj, och i augusti godkändes det. (Intervju 9)

Ja, det tar mycket tid. Det tar jättemycket tid att göra ansökningar och komplettera också. Särskilt om man har många partners. (Intervju 21)

En respondent uppgav att det blev mer än 40 kompletteringar undervägs (Intervju 7). Att det tar så lång tid ställer till det på flera sätt:

Det har väl fått konsekvenser för de som jobbar med projektet. Att de inte får betalt för den tid de lägger om det är mycket administration. (Intervju 21)

... och så tar det ändå 8 månader att få beslut [...] Och där händer det ju jättemycket. För du vet, du mobiliserar folk, och du ska få igång nya samarbeten och samla massa olika partner [...] och så kanske vi måste byta en projektpartner, för att någon hoppar av för att de inte vill vara med längre eller inte hinner längre. Och då måste man skicka in en ansökan om projektändring och så tar det 3 månader att få svar på det. Och det måste vara hemskt att jobba som handläggare. Omsättning på folk, och så kommer det in folk som inte kan det här. De säger att de ska se över det och att det ska bli bättre men det blir det ju inte. (Intervju 18)

Absolut, det är ju jättetufft. Vi har fått ha personal som fått gå ner på halvtid och sedan upp till heltid egen. Och vi har själva inte kunnat ta ut en lön. Men samtidigt, det här är pengar som vi har fått, så att det ska man alltid ha i åtanke så att det är jättekul och vi är jättestolta och glada över det. (Intervju 11)

Vi har en ganska bra likviditet, och det är det vi har gått in och tagit den rollen. Men sedan har vi fått utöka vår check-kredit för att kunna hosta alla de här projekten. (Intervju 18)

Vi återkommer till frågan om likviditet i [avsnitt 4.3.3](#) men konstaterar att även om många uttryckte sin förståelse för att handläggarna i praktiken hade fått prova sig fram i hanteringen av ansökningar fanns ett betydande missnöje med långa och omständliga processer. På denna punkt är Sverige dock inte ensamt i Europa, vilket visades av vår internationella utblick i [avsnitt 3.3](#). EIP-Agri är förvisso en ny stödform, men det finns fortsatt stora möjligheter att förbättra och förenkla framför allt handläggningen av stödet och även lära av hur andra innovationsstöd fungerar och hanteras. Vi diskuterar den senare frågan i [avsnitt 4.3.2](#).

### 4.3 Synpunkter på EIP-Agri-stödet i stort

Detta avsnitt ägnas åt ytterligare ett antal frågor som förmedlades genom målanalysen genom intervjuer med nyckelpersoner och i fallstudierna med intervjuer med företrädare för grupp- och genomförandestöd. Vissa av frågorna har tidigare berörts i halvtidsrapporten (Zachrisson et al. 2019) men förtjänar att lyftas igen, nämligen kopplingen mellan grupp- och genomförandestöd, vikten av att bägge typerna av stöd finns att söka, frågan om stödnivåer och eventuell medfinansiering samt frågan om hur EIP-Agri relaterar till andra former av innovationsstöd. I fallstudierna frågade vi dessutom representanterna för både grupp- och genomförandestöd om de hade sökt andra typer av stöd tidigare, hur de i så fall upplevde EIP-Agri i jämförelse med det och om de ansåg att något (förutom handlägningsrutiner) skulle behöva ändras inom EIP-Agri inför den kommande programperioden (2023–2027). Intervjuerna med representanterna för genomförandestöd behandlade också den kontrafaktiska frågan om huruvida de skulle ha gått vidare med innovationen om de inte hade fått EIP-Agri-stöd. Vi frågade dessa intervjupersoner hur de skulle ha gjort om stödet hade inneburit ett krav på 30–50 procents medfinansiering samt om de med facit i hand kunde tänka sig att söka EIP-Agri-stöd igen.

#### 4.3.1 Kopplingen mellan grupp- och genomförandestöd

En förutsättning för att kunna få stöd är att en innovationsgrupp bildas. Det visade sig vara en framgångsfaktor för förverkligandet av själva innovationsidén när vi talade både med de som hade fått gruppstöd och de som hade fått genomförandestöd. Möjligheten att utveckla en kreativ innovationsgrupp för att göra en plan och omvärldsanalys är, som vi följeforskare lyfte i halvtidsrapporten, mycket uppskattad. Det är lätt att få en ansökan om gruppstöd beviljad, och de som sedan söker genomförandestöd efter att redan ha fått gruppstöd har mycket stor chans till framgång.

Av de åtta representanter för slumpmässigt utvalda projekt med gruppstöd som vi intervjuade hade tre sökt och fått gruppstöd även tidigare. Samtliga åtta hade gått vidare och sökt även genomförandestöd. Tre av dem fick avslag, och en är vilande i avvaktan på att EIP-Agri åter har en budget att fördela under 2021. Det betyder att det finns en mycket tydlig koppling mellan de två stödformerna, vilket är helt i enlighet med ett av målen med gruppstödet, nämligen att ge möjlighet att förbereda genomförandet av en innovation med hjälp av en lämplig gruppkonstellation. En av de representanter för genomförandestöd vars ansökan fick avslag berättade att man i stället hade sökt medel hos det statliga forskningsrådet Formas men hyste tvivel om att det skulle komma att beviljas där och tänkte att det kunde vara läge att söka EIP-Agri-stöd igen våren 2022: ”om det nu finns möjlighet att söka, för det vet inte vi. [...] Det har sagts att det ska komma och att det ska vara lite mer positivt till forskningsinslag, men det är väldigt mycket som är obekräftat” (Intervju 17). Att gruppstödet hade varit en

stor hjälp för genomförandet av innovationen framgick genomgående i intervjuerna, vilket följande citat exemplifierar:

Det var inte avgörande men... det är nog kanske inte direkt pengarna så som stöd men att man kommer in i den där processen. Och att man påbörjar, man kommer först in i en fas där man producerar en ansökan och att man då står i kontakt med en utsedd bredningshandläggare. Man har någon stans att ställa frågor och så när man producerar ansökan. Just den delen tycker jag är väldigt viktig. Den är också unik. I andra sammanhang har jag inte varit med att det finns det stödet. (Intervju 15)

Hade vi inte fått gruppstödet då hade vi inte gått vidare med någon ansökan. Då hade vi bedömt att det inte hade varit tillräckligt relevant. Om förfarandet varit så att [det inte funnits] gruppstöd, då är det sannolikt att vi hade skickat in en ansökan i alla fall. (Intervju 17)

Av de tolv intervjuade representanterna för genomförandestöden hade majoriteten (åtta av dem) haft gruppstöd innan. Av de övriga fyra som inte hade haft gruppstöd hade två övervägt att söka, men en hade fått rådet av innovationssupporten att hoppa över det steget medan den andra hade missat deadline för ansökan om gruppstöd och beslutat att gå vidare direkt till att söka genomförandestödet ändå. De som tidigare hade haft gruppstöd menade att det hade varit viktigt av flera skäl: det hade inneburit att de kunde få viss finansiering av själva ansökningsarbetet till nästa fas (Intervju 4, 13, 16, 18, 19), att det minskade risken för att de insatser de gjort i gruppbildningsfasen skulle ha varit i onödan eftersom innovationsidén redan hade planterats hos Jordbruksverket (Intervju 13, 16) och att det ledde till en mer genomarbetad ansökan i nästa led (Intervju 16).

Möjligheten att ändra genomförandestödet så att det kan sökas i två steg föreslogs av en av representanterna för genomförandestöd, som menade att den andra fasen då skulle utkräva en mer detaljerad budget i samarbete med handläggarna (Intervju 5). Bland genomförandestöden fanns redan exempel på projekt som hade styckats upp i mindre delar och/eller hade föregåtts av ett tidigare genomförandestöd där innovationen nu hade vidareutvecklats. En av de intervjuade var inne på sitt tredje genomförandestöd.

#### **4.3.2 EIP-Agri jämfört med andra stödformer**

På frågan om man med facit i hand skulle söka gruppstöd från EIP-Agri igen svarade de flesta av representanterna för gruppstöd ja, och någon hade redan nya idéer på gång. Men det framkom även två kritiska röster:

Nej, jag skulle inte göra det. Det tog alldeles för mycket tid, det var alldeles för tungrott. Det är alldeles för mycket jobb, det ser jag som bortkastad tid. (Intervju 3)

Nja, nu vet man mycket mer. För min del, skulle den största spörren att söka stöd, eller söka gruppstöd, vara om man gör det enkelt för mig att som enskild firma vara med som en aktiv part i projektet. Man måste ta bort 220kr/h, ta bort begränsningen att man inte får vara med i projektledningen och gör man det så skulle det absolut vara intressant. Jag tror att jag skulle göra ett mycket bra jobb som projektledare. Blev ombedd av en lantbrukare att ha den rollen i ett projekt som han initierade, men vi kunde aldrig starta projektet på grund av dessa begränsningar. (Intervju 6)

Intressant att notera är att sju av de åtta representanterna för gruppstöd hade sökt andra typer av stöd tidigare. De kunde därmed jämföra EIP-Agri med

andra stöd. Medan gruppstödet upplevdes som mycket bra (Intervju 1, 6, 10) uppfattades ansökan om genomförandestöd som alltför krånglig och fyrkantig av många (Intervju 1, 2, 3, 6, 15, 17). Drygt hälften av representanterna för genomförandestöd svarade att de hade erfarenhet av att söka andra stöd (Intervju 4, 5, 9, 11, 13, 18, 21).

Skillnaden mellan EIP-Agri och andra stöd beskrev två av respondenterna så här:

Alltså det som är nästan för bra för att vara sant, det är ju att man får 100 procents finansiering för att ta fram och testa en helt ny produkt. Och det finns ju ingenstans. Det är helt otroligt. Genom att man jobbar i en grupp, man betraktar det som att vi ger en grupp de här pengarna. (Intervju 18)

Det som är bra med EIP är att man inte behöver medfinansiering. Det är sällan man själv eller andra har pengar att "slänga in" som medfinansiering eller "in kind". (Intervju 19)

Samtidigt uttryckte flera av de nyckelpersoner vi också intervjuade en annan bild. De undrade hur det är möjligt att EIP-Agri till skillnad från andra former av innovationsstöd kan ge 100 procents stöd till ett företag så att de kan finansiera innovationen helt med skattemedel. Dessa nyckelpersoner ifrågasätter därmed utformningen av EIP-Agri-stödet ur ett statsstöds- och konkurrensperspektiv.

Vad saknas då i EIP-Agri? På denna fråga fick vi ett antal olika inspel från representanterna för stöden både vad gäller inriktning och regler:

Framförallt i hela approachen till vad som behövs för jordbruket, mer öppenhet för andra typer av lösningar än just effektivitet och teknik, mer en approach till samarbete och systemlösningar. Och så det här med ekonomin skulle ju vara en klar förbättring. Nu är det väldigt svårt för små [företag]. Och sedan då själva ansökningsförfarandet skulle man kunna förenkla ganska mycket och göra lite tydligare. (Intervju 2)

[...] Det andra systemfelet är att konsulter inte får vara med i projektledningen... Lantbruksrådgivare på Hushållningssällskapet eller fristående rådgivare som jobbar mot lantbruket är perfekta för den typen av uppdrag, och blir diskvalificerade i det här upplägget. Och det är ju totalt fel. En sådan här konsult får bara göra en liten del av projektet, men jag förstår det inte. För det är inte så vi jobbar normalt sett, vi jobbar ju för våra kunders bästa... Som konsulter är vi vana vid att vi jobbar ganska effektivt och sedan fakturerar vi de timmar vi lagt ner, det är inte så att vi måste fläska på med en massa extratimmar bara för att det ska bli någon ekonomi av allt. (Intervju 6)

Kanske att man skulle göra det mer känt via... jag tänker att om man samarbetar med Tillväxtverket och Vinnova [...] För nu kan man vända sig till Vinnova och se att 'här finns det för den innovationen och den', men då får man ju inte de här sakerna som finns inom EIP där... Om man har en idé skulle man ju kunna bli lotsad bättre i stödssystemen. (Intervju 15)

Vi konstaterar att skillnaden mellan reglerna för EIP-Agri-stöd och reglerna för andra innovationsstöd är en fråga vi inte kan hantera i denna utvärdering men att det kan finnas fog att se närmare på om regeltillämpningen är korrekt rent juridiskt. Vi finner också att det borde finnas stora möjligheter till synergier mellan olika typer av innovationsstöd, där EIP-Agri med fördel skulle kunna samverka med exempelvis Vinnova och hjälpa till att lotsa tänkbara sökande till rätt stödform. Detta pekade vi på även i vår halvtidsrapport, och vi noterar att det visserligen har diskuterats bland ansvariga på Jordbruksverket men att det ännu inte har lett till någon tydlig förändring. Som en av våra nyckelpersoner

påpekar: ”Hela inställningen på Jordbruksverket att inte koppla till Vinnova och till befintliga innovationssatsningar smittar ju av sig på de som ska söka till EIP-Agri”. Samma nyckelperson menar att ”[...] om man tänker på alla innovationskluster i Sverige, med regionala tillväxtstrategier, så har det här stödet [EIP-Agri-stödet] gått en egen väg. Många har inte hört talas om det. Det förvånar mig också att lantbruket tar egna vägar”.

### 4.3.3 Stödnivåer och likviditet

Förutsättningarna för framgång bygger tydligt på vilka resurser som finns hos de som söker stöd, där projektledarens möjligheter att vara flexibel och beredd att ligga ute med löpande utgifter för genomförandeprojektet efter att det har beviljats har visat sig vara en tröskel för många. Många av synpunkterna i intervjuerna handlade nämligen om vilka likviditetskrav som ställs i praktiken i och med långa handläggningstider:

Sedan har det ju varit kämpigt för oss att ligga ute med så mycket pengar, att det tar 5–6 månader ibland innan man fick pengar. (Intervju 11)

... hela innovationsprogrammet [EIP-Agri] är utformat så att man måste ligga ute med alla pengar och sedan skicka in en ansökan och sedan tar det upp till sex månader att innan man får ut det. Och det är ett jättestort problem om man vill få in små aktörer i detta överhuvudtaget, för den likviditeten har man inte. Om man dessutom förutom sina egna, nu har vi ganska stora samarbetspartners som vi vill ska ta aktiv del i detta och ha budgetposter också, och då får vi lägga ut för det också. Och det är en begränsning med det här systemet för att få in små och snabba aktörer. (Intervju 2)

RISE är ju en stor aktör, så vi kan vara bank även om vi inte vill vara det. Men systemet omöjliggör för mindre aktörer att söka EIP-stöd. Med ett projekt ligger RISE ute med 2 miljoner, det kan inte små företag eller aktörer göra. Så nu går EIP till forskningsinstitut eller större företag. Det borde gå att få i alla fall 50 % av stödet direkt. (Intervju 19)

Men för oss som personer fick det ju konsekvenser [...] I och med att Jordbruksverket betalar ut pengarna i efter hand så måste vi ju kunna finansiera kostnaderna till de är betalda. Och för att kunna göra det, för det är ändå rätt så stora pengar att ha många anställda så här, så fick vi en kredit hos banken. Och den krediten räcker ju till att ta kostnaderna och sedan att ansöka om utbetalning, men den räcker inte för fyra månader till då har vi fått jobba gratis, eller utan att ta ut lön, i fyra månader och sedan har vi fått rapportera den tiden i efterhand och då har vi fått betala ut en stor klumpsumma retroaktivt för de fyra månaderna. Och det har ju fungerat men det har gjort att vi har fått jobba i två perioder under projektet i ett antal månader utan lön. (Intervju 13)

Det framgår tydligt i intervjuerna att den som är projektledare för genomförandestöd måste ha kapacitet att också agera som bank. Det beror på att Jordbruksverket inte hittills har erbjudit förskott inom EIP-Agri trots att det enligt Inge van Oost, ansvarig för EIP-Agri vid EU-kommissionen i Bryssel, borde vara möjligt. Hon nämnde i intervjun att Sverige visserligen är en föregångare på många sätt inom EIP-Agri i Europa men lyfte också följande: ”Förenklingsmöjligheterna används inte alltid. Från vad jag hör har de sällan använts. Till exempel kan man betala ut 45 procent av de direkta kostnaderna från ansökan utan att göra en administrativ kontroll. Man kan enkelt bevilja [ett sådant förskott]” (vår översättning, intervju med Inge van Oost).

Många som söker genomförandestöd är vana projektledare som har möjlighet att agera bank när något förskott inte hittills har betalats ut. Men en av våra intervjuade nyckelpersoner menade att det även har inneburit att projekten blir dyrare genom ökade kostnader för projektledning. Även en annan av nyckelpersonerna frågade sig om detta är rätt väg att gå:

En annan sak jag funderat på är att många som söker är SLU, RISE och Hushållningssällskapet [...] är det egentligen rätt riktat? Jag saknar innovatörerna som sitter på gårdarna som hittat på bra saker, men vi ser inte så mycket av dem, de får ofta avslag.

Vi drar slutsatsen att så som genomförandestödet är organiserat är det inte helt oväntat att den som söker stödet måste vara en van projektledare och stadd vid kassa för att kunna göra både en fulländad ansökan och sedan ligga ute med pengar till dess att den första utbetalningen sker. Om Jordbruksverket önskar att mindre lantbruksföretag skulle vara bättre representerade bland projektledarna behöver den svenska tillämpningen av reglerna för EIP-Agri förändras i linje med vad Inge van Oost antydde i vår intervju. Stödnivåerna både för lantbrukare och konsulter lyftes även i intervjuerna med representanter för genomförandestöd i fråga om vem som hade ekonomisk möjlighet att vara med i projekten:

[...] ersättningen för den tid som man själv lägger ner som lantbrukare kan jag tycka är lite låg. För det är ju ändå driftiga människor, företagsledare, det är inte bara lantarbetare som sitter och kör en traktor på en åker som inte kräver ett kvalificerat jobb [...] sedan är det en annan sak som kan vara lite problematisk och det är att, när du har fått ett projekt beviljat för att du sedan ska teckna kontrakt så måste du visa att du är tillräckligt kapitalstark för att kunna rodla projektet. Det innebär att du som lantbrukare så måste du ha den likviditeten utöver vad du behöver i ditt lantbruksföretag så att du kan lägga in det i projektet; nej det har du oftast inte. Om du då har någon forskningsinstitution med i projektet som kan hosta upp ett par tre miljoner är problemet löst. Men då blir det forskningsinstitutet eller universitetet som tar över [...] så nu kommer initiativet ifrån forskningsinstitution istället där de ser att det här är pengar som är lättare att komma åt än forskningsrådspengar. Och då tar man in en lantbrukare man känner som "gisslan" och då är inte initiativkraften från lantbrukarna som sådana. (Intervju 10)

[...] för dåligt betalt för att kunna engagera sig. Det är för många begränsningar, man får inte fakturera sin normala timtaxa utan det ska vara bara lönekostnad och så fungerar det inte när man jobbar på en konsultfirma. (Intervju 6)

[...] att man som enskild firma (eller handelsbolag) endast kunde få en timpeng på 220 kr [...] Dessutom vore det bra om småföretagare kunde ha fått en statlig lånegaranti när de skulle söka pengar från banken för att genomföra projektet. (Intervju 1)

Slutligen frågade vi representanterna för genomförandestöd om det ekonomiska stödet var en förutsättning för att kunna genomföra innovationen och vad de skulle ha gjort om det hade krävts medfinansiering eller om de inte hade fått stöd. Föga förvånande uppgav majoriteten att stödet hade varit nödvändigt, även om fem av dem tvekade något inför frågan. De tveksamma menade att de i så fall skulle ha sökt finansiering på andra håll, även om sannolikheten att lyckas inte bedömdes vara stor och beloppet kanske skulle ha varit mindre (Intervju 8, 11, 13, 14, 16). Exempel på möjliga finansiärer som nämndes var Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Vinnova, Lean Innovation eller möjligen någon riskkapitalist. Om det hade krävts medfinansiering i EIP-Agri sade tre av respondenterna att de ändå skulle ha varit intresserade av det innovations-

projekt som var aktuellt (Intervju 8, 9, 18), medan sex menade att det skulle ha varit mycket svårt eller omöjligt att genomföra (Intervju 4, 5, 11, 13, 19, 21). Två uppgav att de faktiskt redan hade medfinansierat investeringar i sina respektive EIP-Agri-genomförandestöd med 30–50 procent (Intervju 7, 14). En svarade inte på frågan (Intervju 16). Med facit i hand skulle majoriteten av dem söka genomförandestöd inom EIP-Agri igen, men någon var tveksam och menade att de inte skulle vilja gå igenom ansökningsprocessen igen (Intervju 5).



## 5 Löpande lärande som utvärderingsform

I detta avsnitt resonerar vi kring möjligheter och svårigheter med löpande lärande i den utförda utvärderingen. Vi ger både en kort inblick i vad begreppet löpande lärande utvärdering och följeforskning innebär och hur det skiljer sig från andra typer av utvärderingar. Vi diskuterar särskilt rollen som följeforskare, men vi undersöker även vilken roll och vilka förutsättningar som gäller för den myndighet som beställer eller tar emot utvärderingen för att lärandet från utvärderingen ska kunna tas tillvara löpande på ett effektivt sätt. Vidare reflekterar vi över de konkreta erfarenheterna från den utförda utvärderingen av EIP-Agri och över vad som skulle kunna förbättras.

### 5.1 Löpande lärande utvärdering i teori och praktik

Resultat från kvalitativt inriktad följeforskning kan både fungera som beslutsunderlag och bidra till förståelse av grundläggande handlingsmönster och processer. Det gör det möjligt att exempelvis utveckla och testa teorier om utvecklingsprojekts styrstrategier och sätt att fungera. Följeforskaren förväntas kontinuerligt bidra med uppfattningar om projektets verksamhet, både under den pågående processen (formativt) och genom att analysera och värdera utfallet (summativt) (Ahnberg et al. 2010). Initialt (2016–2019) gjorde vi utvärderare inspel som främst var formativa, medan vi därefter (2020–2021) har analyserat effekter och värderat utfallet i större utsträckning för att komma med mer summativa inspel, bland annat om interventionslogiken och måluppfyllelsen.

I fråga om lärande skiljer Ellström (2009) på anpassningsinriktat och utvecklingsinriktat lärande. Det anpassningsinriktade lärandet innebär mindre förbättringar av etablerade arbetssätt och rutiner. Då är såväl uppgift och metod som resultat givna. Om det däremot finns möjlighet att ifrågasätta och omtolka förutsättningarna för hur den grundläggande uppgiften kan lösas rör det sig i stället om ett mer utvecklingsinriktat och kreativt lärande. Då ska invanda rutiner brytas, och för det kan kunskap utifrån behövas, till exempel från forskning. Ett sätt att tillgängliggöra forskning i praktiska sammanhang är genom interaktiv forskning. Wistus och Andersson (2009) beskriver interaktiv forskning som att forskning och praktisk verksamhet möts, men de är inte sammansmälta i samma verksamhet. De bidrar med sina respektive perspektiv som befruktar varandra i lärandeprocessen såväl som i den konkreta utvecklingsprocessen. Interaktiv forskning kan på så vis höja kvaliteten och lärandet i förändringsprocesser. Vårt mål under denna löpande lärande utvärdering har varit att bistå med interaktiv forskning och därigenom bidra till ett mer utvecklingsinriktat och kreativt lärande. Men i backspegeln kom det bitvis i stället att bli ett mer anpassningsinriktat lärande, både på grund av ”tröghet” i formella strukturer och praktiska begränsningar i form av datasystem och liknande, vilket vi återkommer till.

Generellt sett brukar vinsterna med följeforskning antas vara att den ökar effektiviteten i de program som undersöks, liksom att den främjar programmets långsiktighet genom att analysen sker löpande och kan födas in till ansvariga handläggare och beslutsfattare och påverka genomförandeprocessen allteftersom (Svensson et al. 2009). Den praktiska nyttan med följeforskning blir därmed större än om resultaten kommer fram först efter programmets slut. Följeforskning renderar således löpande återkoppling och systematiskt lärande som kan bidra till att stödja och ifrågasätta ett program, ett projekt eller en process. Vidare tas forskningsbaserad kunskap fram löpande med målet att öka relevansen för samhället, nyttan och användningen av resultaten. Detta skapar en kunskapsutveckling inom området som kan spridas till berörda aktörer (Ahnberg et al. 2010).

Det finns dock även möjliga svagheter eller problem förknippade med följeforskning. En svaghet är att den kan begränsa det upplevda manöverutrymmet för de inblandade aktörerna och att den får en kontrollerande funktion som går vid sidan av det stipulerade ansvarstagandet inom berörda myndigheter (Svensson et al. 2009). Från forskningens sida kan det komma kritik mot att följeforskningen i alltför hög grad går uppdragsgivarens ärenden, med begränsat utrymme att anlägga ett kritiskt perspektiv, och att forskningens objektivitet kan ifrågasättas om det inte finns tydlighet och transparens i uppdraget och dess genomförande. Därtill kommer aktörerna och följeforskarna att personligen lära känna varandra vid ett långvarigt engagemang med följeforskning i ett projekt, en process eller ett program, vilket också påverkar hur information mellan parterna kommer att ges, tas emot och tolkas (Ahnberg et al. 2010).

Vår roll som följeforskare och det mer exakta uppdraget har på kontinuerlig basis varit uppe för diskussion under våra avstämningar med utvärderingssekretariatet<sup>16</sup> under de gångna åren. Det har varit viktigt att veta både vad som förväntats av oss (vad gäller beställning av specifika leveranser och inspel samt ansvarsområden) och att involverade aktörer inom EIP-Agri vet vilka vi är och förstår vår roll som följeforskare och löpande lärande utvärderare. Detta utvecklas närmare i avsnittet nedan.

## 5.2 Erfarenheter av vår följeforskning

I detta avsnitt redogör vi ur flera perspektiv för våra erfarenheter av att ha rollen som följeforskare och utvärderare av EIP-Agri.

### 5.2.1 Kommunikation och interaktion

En löpande lärande utvärdering handlar om att skapa ett långvarigt engagemang i ett projekt i vilket aktörer och följeforskare kommer att lära känna varandra,

---

<sup>16</sup> Utvärderingssekretariatet på Jordbruksverket ansvarar för att de EU-program som Jordbruksverket är ansvarig myndighet för ska bli utvärderade. Utvärderingarna genomförs av oberoende aktörer som inte är inblandade i programgenomförandet och kvalitetsgranskas av forskare innan de publiceras.

vilket också påverkar hur information mellan parterna kommer att utbytas och fungera (Ahnberg et al. 2010). Vi fann att den ”spontana” kommunikationen och utbytet blev ett annat efter det att vi intervjuade många av nyckelpersonerna under utvärderingsuppdragets inledningsskede och i samband med deltagande observationer av RÅK-möten. Genom regelbundna interna avstämningsmöten i EIP-Agri etablerade vi följeforskare personliga relationer med involverade nyckelaktörer. Flera av nyckelaktörerna kom därefter att skicka mejl med information, mötesanteckningar och så vidare till oss följeforskare för att hålla oss uppdaterade om vad som skedde, vilket har varit centralt för utvärderingens relevans. Dock har flera personer med nyckelpositioner slutat, och över tid kom den interna informationen till oss följeforskare successivt att bli alltmer knapphändig. Vi har flera gånger påtalat att vi på ett koordinerat och strukturerat sätt har velat kopieras in i de mejl och andra utskick med information (dagordningar, mötesunderlag, minnesanteckningar osv.) som har utgått ifrån innovationssupporten och i samband med möten i RÅK. Likaså har vi betonat att vi har velat hållas informerade om när personer slutar eller ersätts inom de olika funktionerna eller om andra större förändringar som påverkar programmet. Det har emellertid inte alltid skett – och det är något vi återkommer till i sista avsnittet om löpande lärande ([avsnitt 5.2.5](#)).

Vi följeforskare har kontinuerligt informerat om preliminära utvärderingsuppbygg och resultat i form av kortare PM samt interna halvårs- och årsrapporter via utvärderingssekretariatet. Nyckelaktörer inom Jordbruksverket och innovationssupporten har i sin tur lämnat kommentarer på dessa skriftligt och/eller i samband med avstämningsmöten. Det har inneburit information och återkoppling till oss följeforskare dels om synpunkter, dels om och hur de involverade aktörerna valt att arbeta vidare. Oftast har nyckelaktörerna varit medvetna om svagheter i handläggningen av EIP-Agri (och även själva framfört dessa till oss via våra intervjuer m.m.) utan att ta tag i dem. Ambitionen hos oss följeforskare har varit att återföra konkreta förslag på hur förbättringar skulle kunna se ut. Men dessa förslag ska ses som rekommendationer, eftersom involverade aktörer ofta själva är bäst lämpade att se vad som låter sig göras. Det har varit viktigt att de involverade nyckelaktörerna löpande har delgett oss följeforskare information om vad och hur de har gått vidare med våra inspel och vad det konkreta utfallet har blivit, exempelvis genom att dela sina minnesanteckningar och anteckningar från möten. Det hjälper oss att förstå hur de resonerar, om den aktuella frågan fortsatt behöver följas upp och om en löpande anpassning eller lärande de facto sker.

Vår roll och uppdraget som följeforskare har diskuterats kontinuerligt under avstämningsmöten med utvärderingssekretariatet. Genom åren har relationerna mellan involverade nyckelaktörer och oss följeforskare successivt formaliserats genom ett breddat deltagande på avstämningsmöten med ytterligare personer, exempelvis från innovationssupporten, Landsbygdsnätverket och Näringsdepartementet (4–6 gånger om året). Vi har även bjudits in att regelbundet lyssna på avstämningar mellan innovationssupporten och ansvariga på

Jordbruksverket (vilket i sin tur infördes som ett sätt att kalibrera och göra avstämningar mellan dessa funktioner, något som vi följeforskare hade lyft som nödvändigt för att förbättra den interna kommunikationen och interaktionen). Dessa avstämningar har varit en viktig informationskanal. I takt med att kontakt-erna har formaliserats på detta sätt är vår upplevelse emellertid att annan mer löpande information och interaktion med oss följeforskare i princip helt har upphört, vilket är olyckligt eftersom det är en förutsättning för en insiktsfull utvärdering.

### **5.2.2 Förankring och kontinuitet**

En förutsättning för att följeforskning ska kunna bli framgångsrik är att följeforskarnas medverkan inte sker i marginalen av programmet. I ett uppdrag liknande detta formas följeforskarens roll i relation till uppdragsgivaren och programmets ledning som alltså måste vara öppna för att både stödjas och störas för att följeforskningen ska kunna uppfylla sin roll i termer av att bidra till programmets konstruktiva utveckling.

Vi menar att den centrala tanken och syftet med följeforskningen inte har varit helt förankrad hos och explicit förmedlad till samtliga berörda aktörer. Vi har förstått det som att krav på följeforskning fanns med från Näringsdepartementets sida när EIP-Agri initierades men att Jordbruksverkets utvärderingssektariat inte hade helt klart för sig hur detta skulle genomföras i praktiken. Någon utvecklad plan, organisation och rutin för detta fanns således inte från start. I stället har rutiner mejslats fram underhand, vilket i sig kan ses som en naturlig del i det löpande lärandet men som exempelvis har fått konsekvenser för leveranser av uppföljningsstatistik (vilket vi återkommer till och diskuterar tillsammans med kvaliteten på och tillgången till basstatistik i nästa avsnitt). Det har också fått konsekvenser för hur lärandeprocessen skulle utformas, det vill säga med vilka berörda parter, hur ofta interaktion med följeforskarna skulle ske, med vilket informationsutbyte osv. Framgångsrik följeforskning förutsätter att tid och resurser finns tillgängliga både hos beställaren och utföraren samt att det finns en kontinuitet och transparens i genomförandet. Därför är det som tidigare påpekats viktigt att följeforskarna delges interna underlag, sammanställningar, basstatistik och information om organisatoriska förändringar och så vidare. Under hela utvärderingstiden har vi följeforskare haft god kontakt med den huvudansvariga vid innovationssupporten (trots att personen på posten har bytts ut). Interaktionen och kommunikationen med innovationssupporten är den informationslänk som har fungerat bäst till oss följeforskare, mycket tack vare förankring och kontinuitet.

### **5.2.3 Basdata och statistik**

Under hela utvärderingens gång har det varit svårt för oss följeforskare att få tillgång till summerande och översiktlig statistik, det vill säga bakgrundsdata om sökta och beviljade grupp- och genomförandestöd och om hur situationen

har förändras från en ansökningsomgång till en annan eller från ett år till ett annat. Inte heller har det framgått var projektet har genomförts geografiskt, om projektägaren är man eller kvinna eller om genomförandestödet har föregåtts av ett gruppstöd. Vi har kontinuerligt under den löpande lärande utvärderingen lyft detta problem och diskuterat hur vi ska få tillgång till tillförlitliga basdata, och vi har även påtalat bristande kvalitet och tillgänglighet till systematiska statistiska underlag. Initialt blev det bestämt att vi utifrån den ”beställning” vi lade skulle få uppdaterad basdata två gånger per år, i maj respektive november. Men detta fungerade sedan inte i praktiken, eftersom överenskommelsen troligen inte fördes vidare när handläggare byttes ut och eftersom det fanns praktiska svårigheter med att sammanställa dessa data. Vi har i stället uppmanats att gå på gång på gång ange vad och vilken typ av data vi vill ha – något som snarare borde gå att generera utifrån handläggningssystemet per automatik. I nuläget är det via Landsbygdsnätverkets nyhetsbrev vi som följeforskare har fått den bästa översikten av hur många projekt som har beviljats eller fått avslag, hur mycket stöd som finns kvar och så vidare. Där anges dock siffror som skiljer sig något från de siffror vi följeforskare har fått via Jordbruksverkets datafiler eller från handläggare. Således verkar det finnas en statistik som den ansvariga vid innovationssupporten tar fram och en parallell statistik som sammanställs på Jordbruksverket. Vi ser detta som ett onödigt dubbelarbete och har förespråkade att ökade insatser görs för att ta fram ett ansöknings- och handläggningssystem som tillåter att basdata automatiskt kan genereras. Detta är en central fråga att lösa inför den kommande programperioden för att rigga ett mer användarvänligt och informativt ansökningsystem som tillåter en löpande uppföljning av centrala kriterier och parametrar, vilket var en av våra rekommendationer redan i halvtidsrapporten (se Zachrisson et al. 2019). Vi återkommer till detta i [avsnitt 6.1](#).

#### 5.2.4 Lärande och återkoppling

Ytterligare en faktor som har utgjort ett visst hinder för oss som följeforskare är att kommunikationen, åtminstone initialt, enbart skedde via utvärderingssekretariatet på Jordbruksverket. Det innebar att det från början var svårt att få en löpande lärande process att fungera, eftersom nödvändig information från ansvariga handläggare ibland inte kom oss till del. Utvärderingssekretariatet är skapat för att möjliggöra en högre grad av självständighet i relationen mellan upphandlade utvärderare och de som ska utvärderas inom Jordbruksverkets myndighetsutövning, vilket i sig är rimligt. Men det innebär samtidigt att utvärderingssekretariatet får en betydande roll i att ansvara för lärandeprocesserna så att informationsutbytet blir relevant och effektivt, vilket kräver en stor insyn och kunskap om det program som ska utvärderas. Det ställer mycket höga krav på utvärderingssekretariatet, inte minst när det gäller att sätta press på Jordbruksverket att se till att nödvändiga rapporteringssystem finns på plats för utvärderingsuppdragets syfte och frågeställningar. Även om vi har varit kritiska till både avsaknaden av interventionslogik och dataunderlag, kan vi konstatera att det har varit en kontinuerlig dialog om detta under hela utvärderingens gång liksom om hur det löpande lärandet ska utmejslas. Detta har möjliggjort

att involverade parter, både från Jordbruksverkets och från oss följeforskarens sida, har kunnat lägga förväntningarna på rätt nivå. Men det har också möjliggjort kalibreringar och justeringar av vårt utvärderingsarbete i relation till de observationer och rekommendationer som har gjorts i relation till programmets genomförande. Kritik som kan riktas mot löpande lärande är att följeforskare riskerar att utvärdera sina egna råd och ”ta över” projektet eller programmet. Det är dock inget som har varit aktuellt inom ramen för denna utvärdering, eftersom inga mer genomgripande justeringar gjorts; i stället har det från Jordbruksverkets sida främst varit fråga om det Ellström (2009) beskriver som anpassningsinriktat lärande.

### **5.2.5 Löpande lärande som fortsatt utvärderingsform?**

Löpande lärande förutsätter en kontinuerlig interaktion och kommunikation mellan involverade aktörer och följeforskare. Initialt fungerade detta ganska väl under utvärderingens gång, även om vi som följeforskare hade vissa synpunkter under det första året. Men i takt med att nyckelpersoner har bytts ut på många av de centrala positionerna inom Jordbruksverket har denna kommunikation gradvis försämrats och i perioder varit mer eller mindre obefintlig. Den information vi som följeforskare har fått har inte kommit från nyckelaktörer inom myndigheten. I stället har den främst kommit via allmänna nyhetsbrev eller via innovationssupporten där kommunikationen fungerat väl genomgående. Ett exempel är att vi följeforskare i slutfasen inte fick någon information om Jordbruksverkets arbete med EIP-Agri inför den kommande programperioden. I stället fick vi i februari 2021 – via innovationssupporten – besked om att Jordbruksverkets förslag till förändringar i EIP-Agri inte kommer att genomföras förrän 2023. Inga större förändringar kommer således att ske under tidsperioden 2021–2022, vilket beslutades redan i december 2020 men utan att det diskuterades eller kommunicerades med oss följeforskare. Detta visar att rutinerna och syftet med den löpande lärande utvärderingen inte har varit tillräckligt förankrade och inarbetade inom myndigheten. Det är olyckligt eftersom själva poängen och möjligheten till löpande lärande därmed kringskurits, åtminstone inom den närmaste framtiden. En mer traditionell utvärdering skulle således ha kunnat vara väl så arbets- och kostnadseffektiv med tanke på allt extra arbete som lagts ned på löpande kommunikation.

Löpande lärande går åt två håll, och för oss följeforskare är det i hög grad ovisst om och vilka av våra inspel som har beaktats och på vilket sätt, eftersom det inte alltid har kommunicerats tillbaka till oss. Vi menar därför att det bör diskuteras om löpande lärande som utvärderingsform fortsatt ska användas. Om så är fallet måste Jordbruksverket skapa tydligare rutiner för vem eller vilka som ansvarar för interaktionen och informationsutbytet med följeforskarna och institutionalisera detta, så att det inte är personberoende utan snarare är kopplat till en befattning eller tjänst. Dessutom behöver det tydliggöras hur inspel och eventuella justeringar ska kommuniceras som en del i det lärande löpande. Det som utmärker lärande utvärderingar är främst kommunikationen och relationen

till utvärderingens användare genom den interaktiva ansatsen (Svensson et al. 2009) medan utvärderingens kvalitet inte ska behöva skilja sig från andra utvärderingsupplägg. Redan 2011 betonade Tillväxtverket (2011) i sin lägesrapport av hur projektföljeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen fungerar att det återstår för centrala aktörer att förbättra definitionen och beställningarna av följeforskningsuppdraget för att dels förstå nyttan i följeforskning, dels skapa en kultur för följeforskningen som genererar ett lärande på ett ömsesidigt sätt för alla involverade aktörer. Detta är fortsatt en central punkt och även något för Jordbruksverket att ta ställning till om myndigheten vill fortsätta med denna typ av utvärderingar. Slutligen har vi som följeforskare och löpande lärande utvärderare fått insikter som kommer att påverka våra framtida uppdrag. Vi kommer att på ett tidigt stadium vara tydligare och mer kritiska när det exempelvis gäller interventionslogik och mätmetoder. En intressant lärdom är även behovet av att i ett tidigt skede ha ett samråd med ansvariga för att göra en plan för *lärandet* per se och inte enbart för utvärderingen – där delaktighet och återkoppling är centrala byggstenar.

## 6 Diskussion och slutsatser

I detta avsnitt redovisar och diskuterar vi de viktigaste slutsatserna från hela arbetet med att utvärdera EIP-Agri-stödet under perioden 2016–2021, med särskild tonvikt på de två senaste årens undersökningar om måluppfyllelse och effekter. Slutsatserna knyter direkt an till de fem inledande frågorna och redovisas under respektive frågerubrik. De teman som har använts i effektutvärderingen och analysen utgör underrubriker som stöd för läsaren.

### 6.1 Lärdomar av EIP-Agri i europeisk kontext

Vår utblick över genomförandet av EIP-Agri i Europa visar en något annorlunda tonvikt på vad EIP-Agri förväntas åstadkomma än vad som är fallet i Sverige. Snarare än att betona innovationer i sig som ett medel, poängteras vikten av att jord- och skogsbruk blir mer kunskapsintensiva för att möta utmaningar om resiliens, hållbarhet och konkurrenskraft, det vill säga EIP-Agris effekter i samhället. Med tanke på att innovationshöjd ses som ett centralt kriterium i den svenska tillämpningen av EIP-Agri (till skillnad från många andra EU-länder som ofta prioriterar miljö- och klimatåtgärder inom EIP-Agri) kan det vara värt för Näringsdepartementet och Jordbruksverket att fundera på om själva innovationen uppfattas som ett mål i sig eller ett medel för att nå andra samhällsmål. Betonningen på innovationen i sig skiljer sig därmed från hur EIP-Agri kommuniceras och tillämpas i övriga Europa.

Samtidigt saknas ännu uppföljning på europeisk nivå av EIP-Agris konkreta resultat i relation till dessa bredare samhällsmål. Kraven på uppföljning och kontroll i regelverken är koncentrerade främst till finansiella och administrativa aspekter. De utvärderingar som hittills har genomförts handlar om själva mobiliseringen och kunskapsspridningen inom EIP-Agri och visar på stor aktivitet. En fallstudie av genomförandet av EIP-Agri i åtta medlemsländer som granskat de olika utbildnings- och rådgivningsåtgärderna visar att trenden i genomförandet går mot ett ökat fokus på lokala lösningar och institutionell koordinering mellan sektorerna, där ökad framtida samordning mellan Leader och EIP-Agri ses som positivt (Europeiska kommissionen, 2020a).

På EU-nivå finns betydande resurser som kan stödja nätverkande på jord- och skogsbruksområdet, inte minst genom den gemensamma databasen för Horisont 2020, innovationsgrupper och nationella landsbygdsnätverk som EIP-Agri Service Point ansvarar för. Databasen ska förmedla de forskningsbehov praktiker ser, kunna användas för fallstudier samt underlätta sökandet efter partner och/eller experter. Att stärka banden mellan innovationsgrupper och forskningsprojekt i andra länder samt öka synligheten på den europeiska nivån kan bidra till att öka spridningen av svenska innovationer. Denna databas bör därmed ses som en tillgång och användas proaktivt av svenska aktörer.



Vi följeforskare har tidigare föreslagit fokusgrupper på nationell nivå inom Sverige, något som de svenska föreskrifterna i nuläget inte tillåter. Behovet av särskilda fokusgrupper förefaller i nuläget inte heller stort, dels eftersom det redan finns existerande och välfungerande nätverk inom många branscher, dels på grund av att det svenska deltagandet i EU:s fokusgrupper har stärkts betydligt över tid. Vi ser positivt på denna utveckling, eftersom det finns stor potential till gränsöverskridande samarbeten. Utvecklandet av ytterligare nationella och internationella kontakter bör stimuleras, vilket Courtney och Powell (2020) för fram som nya konstruktiva sätt att strukturera sociala innovationer, såväl på individuell och operationell nivå som på relationell nivå och systemnivå (se vår diskussion i [avsnitt 4.1.1](#)). Utvecklandet av AKIS både inom EU och i svensk kontext är i det avseendet en viktig komponent för att stärka innovations- och kunskapssystemet kopplat till landsbygdsutveckling och hållbara livsmedelssystem. Även här handlar det om att bredda kunskapsinhämtandet genom att koppla samman olika nätverk för att stödja nytänkande.

På europeisk nivå utgör EIP-Agri en tydlig brygga mellan landsbygdsprogrammet och Horisont 2020, men så är inte fallet i Sverige. Inför den kommande programperioden (2023–2027) bör EIP-Agri därför bättre länkas samman med andra parallella innovationssatsningar inom både forskning och utveckling för att kunna åstadkomma synergier, i likhet med vad Cristiano och Proietti (2018) föreslår (se [avsnitt 4.1.1](#)). Intervjuerna med innovationskontoren som redogjordes för i halvtidsrapporten (Zachrisson et al. 2019) visar på möjligheterna att länka EIP-Agri till andra innovationsstöd, exempelvis Vinnova eller Almi, något som vi återkommer till nedan.

## 6.2 Utvärdering av EIP-Agri i relation till dess mål

Vikten av att från centralt håll tydliggöra och kommunicera målen med EIP-Agri inför den kommande programperioden av landsbygdsprogrammet 2023–2027) kan inte nog understrykas. Som vi nämnde inledningsvis har målen formulerats så att det inom de tre sektorerna jordbruk, trädgårdsnäring och rennäring skapas fler relevanta innovationer som bidrar till ökad konkurrenskraft på den svenska landsbygden och uppfyllandet av nationella miljö- och klimatmål. Ovan noterade vi att det ännu saknas en utvärdering av de mer konkreta resultaten av EIP-Agri i relation till övergripande samhällsmål. Hittills genomförda studier fokuserar i stället på mobilisering, samverkan och kunskapsspridning. Mot bakgrund av våra litteraturstudier är vi inte förvånade eftersom effektutvärdering är förenad med stora metodsvårigheter. Till detta kommer att Jordbruksverkets databas för EIP-Agri inte innehåller den information som skulle behövas för en sådan effektutvärdering.

Vår målanalys visar att målen med EIP-Agri är både många och relativt vaga, vilket gör att de kan tolkas på många sätt av olika aktörer. Det gör det svårare för de som söker stödet att förstå på vilket sätt just deras idéer är eftersökta och

passar in i EIP-Agri, och det komplicerar analysen av EIP-Agris effekter i verkligheten. Samtidigt ser vi utvärderare vissa fördelar, eftersom en bredare målbeskrivning likt denna inte verkar exkluderande utan uppmuntrar till en större bredd och tillåter ”många blommor blomma” inom ramen för stödet. Ett brett och sammansatt mål kräver dock att det bryts ned mer konkret och exemplifieras. Idag kommuniceras syftet med EIP-Agri främst genom Lantbruksnätverkets och Jordbruksverkets webbplatser tillsammans med en rad andra utåtriktade aktiviteter. Vilka sorters innovationer som prioriteras, för vilka målgrupper och till vilken nytta är dock fortsatt oklart utifrån våra studier.

Vi noterar också att beslutskriterierna och poängsättningen för stöd har ändrats efterhand, liksom att det är möjligt att justera målen för enskilda genomförandestöd om det visar sig att förutsättningarna för innovationen förändras. Det skulle kunna ses som positivt att lärande har skett underhand när brister i beslutskriterierna (och i projektens förutsättningar) har upptäckts. Men även detta gör att utvärdering av måluppfyllelse blir mycket svårare – för att inte säga nästintill omöjlig – att genomföra. I avsaknad av en på förhand fastställd interventionslogik (förändringsteori) för EIP-Agri har vi därför tagit fasta på mer implicita teman för möjlig interventionslogik, inspirerade både av litteraturstudier, intervjuer med nyckelpersoner och egna erfarenheter av utvärdering.

Det digitala ansökningssystemet är inte specifikt utformat för EIP-Agri, vilket försvårar både bedömningsprocessen och utvärderingen av EIP-Agri. Till exempel är det inte obligatoriskt att i en ansökan om genomförandestöd registrera om ansökan har föregåtts av en ansökan om gruppstöd, var ett projekt geografiskt kommer att genomföras eller vilka effekter som projektet förväntas leda till. Det går alltså att skicka in ansökan utan att många viktiga frågor har besvarats, vilket har lett till en så stor brist i datakvalitet att datan inte går att analysera på aggregerad nivå på ett meningsfullt sätt. Det är av yttersta vikt för utvärderingen av effekter att det omgående klargörs hur systematisk uppföljning eller utvärdering ska ske, vilka krav på data det ställer och hur data samlas in och kontinuerligt uppdateras över tid. Vi konstaterar att vi utvärderare, även om vi har gjort vårt yttersta, inte kan besvara de ursprungliga frågorna som vi sattes att utvärdera (se [avsnitt 1.2](#)), det vill säga om EIP-Agri har lett till relevanta innovationer som har ökat landsbygdsföretagens aktivitet i innovationssystemet och effektivt bidrar till ökad konkurrenskraft på den svenska landsbygden samt uppfyllandet av nationella miljö- och klimatmål. Detta hänger i sin tur samman med att det, vilket vi nämnde ovan, saknades en på förhand fastställd interventionslogik för EIP-Agri. Det saknades också mätbara indikatorer och parametrar baserade på interventionslogiken som rapporteras in och sammanställs i datasystemet i samband med ansökan, kompletteringar, beslut, utbetalningar och så vidare.

## 6.3 Effekter som EIP-Agri har lett till

Av skäl som vi har redogjort för i [avsnitt 4.1.3](#) baserar vi våra slutsatser om EIP-Agri-stödets effekter på de mål som har angivits i ansökan och som har undersökts i de genomförda fallstudierna av grupp- och genomförandestöd. Men vi har även djupare analyserat några av de teman som framkom i litteraturstudierna som viktiga förutsättningar för att skapa framgångsrika innovationer, nämligen gruppbildning, samverkan och nätverkande. Effekterna av EIP-Agri har därför främst analyserats genom en studie av viktiga faktorer som stöder själva processen fram till en innovation.

### 6.3.1 Måluppfyllelse och effekter/resultat

Majoriteten av representanterna för grupp- och genomförandestöd i våra fallstudier bedömde att de hade uppnått sina mål med projektet och att innovationen kan tas i bruk, även om vissa oförutsedda problem hade tillkommit. Lång handläggningstid, underbemanning och likviditetsproblem var de vanligaste orsakerna. Flera angav också att allt hade blivit mer omfattande och tagit längre tid än beräknat. Att innovationen skulle komma till nytta gavs det många exempel på, och flera hade redan tankar om marknadstillträde eller hade redan sin innovation på marknaden genom att ett bolag tagit över innovationen. Några hade upptäckt konkurrenter på marknaden, men de flesta var säkra på att deras affärsidé var unik. Det fanns en god tilltro till att innovationen skulle skapa nya arbetstillfällen även om omfattningen var svår att förutse. Effekter i form av nya arbetstillfällen eller ökad innovationsaktivitet på landsbygden kan vi dock inte uttala oss om inom ramen för denna utvärdering.

### 6.3.2 Gruppbildning och samverkan

De flesta grupperna skapades av en kombination av redan etablerade kontakter och tillförd kompetens efter behov, i vissa fall utifrån förslag från Jordbruksverket och/eller innovationssupporten. Hälften av alla intervjuade representanter för både grupp- och genomförandestöd hade forskare med i sina projekt, vilket tillförde forskningsbaserad kunskap, nätverk samt marknadskännedom. Vi fann att forskningsrelaterade kunskaper inte bara kom in genom kopplingar till personer som verkar vid högskolor och universitet utan även genom att ledande personer inom gruppen var välutbildade och hade tillgång till forskning genom egna nätverk, exempelvis inom RISE, SLU och regionala innovationskluster.

Medverkan från praktiker i projekten sågs i våra fallstudier som en stor tillgång vad gäller praktisk erfarenhet. Många hade redan etablerade nätverk att bygga vidare på, där särskilt representanter för genomförandestöden gav exempel både på nationella och internationella kontaktnätverk som hade använts för omvärldsbevakning och erfarenhetsutbyte. Blandningen av kompetenser i innovationsgrupperna hade bidragit till nytänkande kring de produkter de hade utvecklat, något som även stöds av tidigare forskning om hur framgångsrika innovationsgrupper skapas.

Både EU:s strategi Från jord till bord och den svenska livsmedelsstrategin betonar vikten av att forskning bidrar till innovationer. Det finns skäl att ytterligare stärka sådana kopplingar, särskilt med tanke på att svenska forskare är relativt svagt representerade i Horisont 2020-projekt kopplade till EIP-Agri inom EU:s tematiska nätverk. Vi noterar att de grupp- och genomförandestöd som har ingått i våra fallstudier uteslutande har handlat om produktutveckling, där möjligen utveckling av it-stödsystem och odlingssystem skulle kunna klassas som processutveckling. Tonvikten i dessa projekt ligger på användning av forskningsbaserad teknisk och naturvetenskaplig kunskap främst från SLU, RISE och SMHI inom projekten. Men som Frankelius och Norrman (2013) poängterar (se [avsnitt 4.1.1](#)) behöver forskningsfokus breddas till att inte enbart avse tekniska och produktutvecklande frågor utan också innefatta samhällsvetenskapliga frågor, för att kunna omfatta även sociala och organisatoriska innovationer.

Såväl vår litteraturstudie som intervjuerna med nyckelpersoner, innovationskontor och representanter för grupp- och genomförandestöd visar tydligt vikten av att bygga upp en fungerande innovationsgrupp med bred kompetens och ”driv”. Att skapa ett diversifierat team bakom en innovation är många gånger en viktigare framgångsfaktor än innovationen i sig, inte minst för att bädda för framtida marknadstillträde.

Vi har på grund av bristande basdata inte kunnat analysera hur EIP-Agri-stödet har fördelats mellan kvinnliga och manliga projektägare, eller hur sammansättningen av män och kvinnor har sett ut i innovationsprojekten. Detta är olyckligt då Lindberg (2010) pekar på att statliga medel som har delats ut till samverkansnätverk i hopp om att främja innovation och uppnå hållbar tillväxt har missgynnat vissa aktörer, särskilt kvinnor och näringar som sysselsätter många kvinnor, vilket syns utifrån prioriteringsmönstret i den förda politiken och forskningen. Detta är något som bör genomlysas i den kommande programperioden 2023–2027.

### **6.3.3 Nätverkande och internationalisering**

Olika nationella och internationella nätverk har använts under processens gång, och interna EIP-Agri-projektträffar har varit uppskattade av många. Olika nätverk och innovationssatsningar behöver dock kopplas samman för att stödja nytänkande, något som brister i dagens kunskaps- och innovationssystem. Exempelvis visar de studier som RISE har utfört av befintliga innovationsstödsystem i livsmedelskedjan på nationell respektive regional nivå att det finns betydande skillnader mellan regioner; det är särskilt små företag utspridda över hela landet som lätt hamnar vid sidan av de stödjande strukturerna utan att komma in i innovationssystemen (Lund et al. 2021). Bristen på samordning gör också att regionala satsningar sällan leder till att erfarenheter och kunskaper från regionala projekt lyfts till den nationella nivån. Innovationsstödet sker dessutom ofta i branschspecifika nätverk, något som gör att överföringen mellan olika branscher blir sämre eller ofta till och med helt saknas (Johansson 2021).

Det är tydligt att det senare stämmer för EIP-Agri. Det försvårar bland annat den viktiga kopplingen mellan primär- och sekundärledet i livsmedelskedjan i olika innovationssatsningar riktade mot landsbygden, det vill säga mellan producenterna på landsbygden och livsmedelsindustrin. Vidare understryker en av dessa studier att för att de stöd som det satsas på ska resultera i innovation krävs även ökade satsningar på affärsutveckling och entreprenörskap, vilket idag inte ingår i stöden (Lund et al. 2021).

Vi föreslår mot bakgrund av ovanstående observationer att Jordbruksverket använder Vinnovas kanaler i större utsträckning för att nå ut med information om EIP-Agri även via det nätverket. I samband med intervjuerna med innovationskontoren framkom uppfattningen att det är ”enklare” att vända sig till Vinnova, Almi eller innovationskontoren än att söka stöd inom ramen för EIP-Agri (Zachrisson et al. 2019). Om fördelarna med det unika att få 100 procents innovationsstöd anses överväga nackdelarna med en mycket omfattande ansökningsprocess, bör detta förmedlas mycket tydligare. Jordbruksverket bör även fundera mer på vad som sker med avslutade genomförandestöd: finns en ambition och vilja att skapa en beredskap och infrastruktur för att hjälpa innovationsprojekten vidare och slussa dem till inkubatorer eller liknande i framtiden, eller bedöms det ligga utanför satsningen, och i så fall varför? Vi noterar särskilt att det är Vinnova, och inte Jordbruksverket, som ansvarar för att utlysa stöd och stödja utvecklingen av inkubatorer och acceleratorer för att kunna ge ett effektivt stöd av hög kvalitet till innovativa företag inom livsmedelskedjan. Om EIP-Agri ska fortsätta att vara Jordbruksverkets uppgift bör ett fungerande samarbete med Vinnova komma till stånd i stället för att de två myndigheterna verkar parallellt, som idag. Vidareutvecklingen av AKIS menar vi skulle kunna vara till hjälp i detta sammanhang.

Slutligen vill vi understryka att det via våra intervjuer med nyckelpersoner har framkommit att det finns en tendens till att landsbygdsprogrammet verkar relativt isolerat och att genomförandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) i Sverige inte kopplas till exempelvis det fondgemensamma arbetet. Vi utvärderare menar att detta är olyckligt eftersom det spiller över på bristande kommunikation mellan relevanta myndigheter som har ansvar för innovationer på landsbygden. Det är en situation som bör åtgärdas snarast och som kräver både vidareutveckling av AKIS och utveckling av samarbete mellan relevanta myndigheter såsom Jordbruksverket, Vinnova, Tillväxtverket, länsstyrelserna och andra aktörer som är aktiva inom livsmedelskedjan. Samarbetet måste stärkas betydande i framtiden för att nå framgång och främja de politiskt satta målen.

#### **6.3.4 Marknadstillträde**

Reglerna för EIP-Agri-stödet gör att själva marknadstillträdet för den påtänkta innovationen inte kan finansieras inom projektens budget. Samtidigt är omvärlds- och marknadsanalys ett beslutskriterium i handläggningen av EIP-Agri som har fått ökad betydelse över tid, och våra fallstudier visar också på god medvetenhet

om vad som krävs för marknadstillträde. Flera av respondenterna uppmärksammar det enkla faktum att om en innovation ska leda till de samhällsnyttor som nämns som målet med EIP-Agri måste innovationen ut på marknaden, vilket gör att de i praktiken måste söka andra vägar för att detta ska ske. Men som Johansson (2021) framhåller i sin studie av innovationer och innovationssystem är olika typer av kunskap avgörande i innovationsprocessens olika steg, där teknisk kompetens ofta har stor betydelse i de inledande stegen (särskilt om man tolkar innovationer som en teknisk produkt trots att sociala och organisatoriska innovationer också ingår i begreppet). När ”produkten” ska ut på marknaden är kunskaper om processteknik, design, marknadsföring och logistik i stället centrala. Marknadskännedom och entreprenörskap blir då avgörande för att lyckas (Johansson 2021).

Många av de representanter för stödet som vi intervjuade har funderat över dessa frågor. Ett fåtal menade att deras innovation redan fanns på marknaden, och ytterligare några att den skulle komma att göra det inom en snar framtid. De flesta hade inte upptäckt några konkurrenter med samma affärsidé. Men ett antal hinder lyftes också fram, såsom brist på finansiering och vetenskapligt underlag om innovationens förtjänster eller frånvaro av incitament eftersom det enligt någon saknas behov att tjäna pengar. Att få med personer i innovationsgruppen som har kunskap om marknadskedjorna och affärsutveckling är en förutsättning för att nå framgång, men som flera påpekade behöver de då söka flera olika stöd. Det är svårt att se hur EIP-Agri i sig ska kunna skapa de samhällsnyttor man har satt upp som mål om inte kompetens kring marknadstillträdet finns med i gruppen. Som Johansson (2021 s. 36) framhåller saknar jordbrukets rådgivningsorganisation idag den expertis som krävs för att hantera frågor om produkt- och affärsutveckling samt marknadsanalys, och vi frågar oss därför om det inte behövs en omtagning när det gäller att diskutera frågan om hur EIP-Agri-stödet är designat i grunden eftersom marknadstillträde knappast sker av sig självt. Även här kan ökad samverkan mellan olika innovationssatsningar och ökat kunskapsutbyte möjligen vara till nytta.

## **6.4 Problem och möjligheter i genomförandet**

I detta avsnitt svarar vi på de frågor som berör hur ansöknings- och handlägningsprocessen har fungerat men även hur dessa processer skulle kunna förbättras i framtiden.

### **6.4.1 Synpunkter på EIP-Agri-stödet i stort**

Det fanns en stor samstämmighet bland de intervjuade respondenterna i fallstudierna om att 100-procentiga stöd som EIP-Agri-stödet innebär en unik möjlighet som uppskattas. Men flera av respondenterna svarade att de skulle ha sökt stödet även om det hade funnits krav på viss medfinansiering. Trots upplevda svårigheter skulle de flesta ändå kunna tänka sig att söka stödet igen

– flera hade redan nya idéer på gång – medan några få tyckte att det hade varit alltför krävande. Majoriteten av de intervjuade respondenterna hade sökt både EIP-Agri-stödet och andra liknande stöd tidigare. Vi fann många professionella innovatörer bland våra respondenter.

Vi noterar även att Sverige jämfört med resten av Europa har en mindre andel enskilda lantbrukare med i innovationsprojekten men fler småföretag än de flesta andra länder. För genomförandestöden menade många respondenter att det inte skulle ha fungerat om de inte hade funnit en stor organisation som var projektägare med tanke på hur mycket pengar de hade varit tvungna att ligga ute med innan de fått stödet utbetalt. EIP-Agri-stödet kanaliseras följaktligen företrädesvis till stora aktörer på innovationsmarknaden såsom RISE, Agroväst och så vidare, snarare än till lantbrukare med enskild firma eller liknande lantbruksföretag. Det visade sig också att de lantbrukare vi intervjuade uttryckligen hade valt att låta någon annan leda projektet. Om syftet med EIP-Agri, förutom att skapa innovationer med ökad konkurrenskraft kopplade till jordbruk, trädgårdsnäring och renskötsel, även förväntas vara att skapa nya möjligheter hos enskilda aktörer på landsbygden kan det diskuteras om utformningen av stödet är helt ändamålsenligt.

Att erbjuda två olika former av stöd är en lösning som uppmuntras av utvärderingens resultat. Det finns en förväntan om att gruppstödet ska kunna leda vidare till ett genomförandestöd, vilket infrias till stor del enligt vår analys. Den enkät som redovisades i halvtidsrapporten visade att ansökningar som hade genomgått båda stegen beviljades i klart större utsträckning än de som direkt hade riktats mot genomförandestöd. Våra fallstudier visar också på en tydlig koppling, där flera av de vi intervjuade hade sökt bägge formerna av stöd. Gruppstöden användes uttryckligen för att förbereda välgrundade ansökningar om genomförandestöd och hade därmed en viktig funktion som katalysator för innovationsprojekt. Många av de som hade fått gruppstöd gick vidare till genomförandestöd inom EIP-Agri eller sökte medel hos andra finansiärer. Samtidigt sökte många genomförandestöd direkt, vilket talar för att det handlar om aktörer som redan var vana att söka stöd och finansiering, som hade en redan tilltänkt innovationsgrupp och som hade haft förmågan att tänka igenom innovationen och vad som krävdes för en framgångsrik ansökan.

#### **6.4.2 Handläggningen av stödet och dess supportfunktioner**

Det digitala ansökningssystemet har genomgående i våra undersökningar upplevts som bristfälligt och långt ifrån ändamålsenligt av såväl handläggarna som för de som söker stöd (eller i ett senare skede som underlag för utvärdering). Det har lett till omfattande kompletteringar och därmed långa handläggningstider, vilket förutsätter kapitalstarka projektledare och ställer höga krav på de sökande. Vi utvärderare har löpande lyft detta problem i kontakten med ansvariga vid Jordbruksverket och innovationssupporten, och situationen har förbättrats men är fortsatt långt ifrån tillfredsställande.

Vi konstaterar vidare att utbetalningen av beviljat stöd inte har fungerat tillfredsställande. Tiden till utbetalning har ofta varit alldeles för lång. Utbetalning av förskott regleras av Kommissionens delegerade förordning (EU) 27 § 2019/827 och beviljades fram till juni 2021 endast till ideella föreningar, ekonomiska föreningar, samfällighetsföreningar samt allmännyttiga stiftelser.<sup>17</sup> Det har fram dess försvårat för mindre företag att vara projektägare och lett till att stora innovationsaktörer oftast anlitas i denna roll. Åtminstone vittnar våra intervjuer om att det snarare blir de som redan är vana att söka innovationsprojekt och kan ligga ute med stora belopp under lång tid som klarar av förutsättningarna i EIP-Agris genomförandestöd. För gruppstödet finns dock inte detta problem, men sannolikt kommer samma stora aktörer att ta över vid en påföljande ansökan om genomförandestöd. Det kan diskuteras om detta var syftet med EIP-Agri, och vilka konsekvenser det i sin tur får för innovationskapaciteten på landsbygden. Vi föreslår att rutinerna vid Jordbruksverkets utbetalningsenhet ses över ytterligare i syfte att försöka korta tiden för utbetalningar. Jordbruksverket bör exempelvis överväga vilka likviditetskrav som ska ställas samt om det skulle kunna finnas olika nivåer eller inriktningar på stödet som kan underlätta för mindre eller ekonomiskt svagare innovationsaktörer att vara projektägare eller ansöka om stöd. EU-kommissionen menar att det ska vara möjligt för medlemsländerna att betala ut stöd förskott, vilket är något vi utvärderare ser som en möjlighet för att underlätta för resurssvaga aktörer. Vi välkomnar därför den regeländring som genomfördes i juni 2021 (se fotnot 17).

Vad gäller handläggningen av de bägge formerna av EIP-Agri-stödet gavs både ris och ros av de intervjuade representanterna för grupp- och genomförandestöd. Många tyckte att de hade blivit väl bemötta och att handläggarna hade gjort vad de kunnat under svåra omständigheter med oklara regler och rutiner. Gruppstöden hade betydligt färre problem vid handläggningen än genomförandestöden, och hjälpen från innovationssupporten upplevdes av många som en tillgång i ansökningsprocessen. Våra olika studier under hela utvärderingens gång antyder dock att rollfördelningen mellan innovationssupporten och Jordbruksverkets handläggare fortfarande inte är helt tydlig. Exempelvis har det inte varit enkelt för den som söker stöd att förstå vem som avgör vilka innovationsstöd som är relevanta och kommunikationen har i flera fall brutit, vilket har föranlett missförstånd och missnöje hos de som har sökt stöd. Här kan en precisering av statsmannatjänsterollen med likabehandling och tydlighet i yrkesutövningen vara på sin plats.

Idag beviljas 100 procent ekonomiskt stöd till utgifter som ger rätt still stöd (flera intervjuade representanter för genomförandestöd menade dock att ersättningen i praktiken inte hade täckt allt arbete som de hade lagt ned). Den främsta fördelen med full finansiering är att innovationsprojekt inte innebär en ekonomisk risk som många mindre företag kan ha svårt att ta, och därmed kan det öka sannolikheten att stödet når ut brett. Nackdelar är dels att det

---

17 Regeln om förskott ändrades den 10 juni 2021 så att även företag kan få förskottsutbetalningar som omfattar högst hälften av det beviljade stödet, dock högst 250 000 kronor.



innebär att färre projekt kan finansieras, dels att de som söker inte förankrar innovationsprojektet i sin verksamhet på samma sätt som om de själva också hade bidragit ekonomiskt (något som i sig ökar sannolikheten att innovationen tas vidare efter projektets slut). Samfinansiering skulle därför kunna övervägas att tillämpas på liknande sätt som hos Vinnova. Det bör också övervägas om ytterligare diversifiering av möjligheterna till stöd för olika typer av innovationsprojekt skulle vara mer effektivt, både ur handläggnings- och budgetperspektiv. Sådana stödmöjligheter kan inkludera exempelvis olika bidragsnivåer med enklare ekonomisk redovisning för lägre sökta belopp och/eller för projekt med samfinansiering. En sådan översyn bör även ta in vilka andra stödformer som erbjuds av olika finansiärer och hur dessa kan komplettera EIP-Agri på ett ändamålsenligt sätt.

Inför den kommande programperioden 2023–2027 kom ett betydande antal synpunkter och förslag från de intervjuade som bör uppmärksammas och om möjligt genomföras för att leda till förändringar vad gäller EIP-Agris framtida inriktning, regler och handläggning. Dessa redovisas i våra rekommendationer, se [avsnitt 7](#).

## 6.5 Hur kan löpande lärande utvärdering bäst användas?

Löpande lärande utvärdering är en metod som i ökande grad förespråkas av olika samhällsaktörer i syfte att driva transformationen mot ett hållbart samhälle. Dess stora fördel handlar om behovet att följa processen eftersom omställningspolitiken inte bara är komplex utan också i ständig förändring. Utvärderingen måste vara nära sammanflätad med politiken för att möjliggöra det fortsatta lärandet och för att strategiskt kunna påverka formuleringen av framtida politik. I praktiken bör dock den kontrollerande och utvecklande utvärderingen hållas separerade (Roman och Vedung 2021). Vi konstaterar att för Jordbruksverket var denna löpande lärande utvärdering ett beslut som inte var helt genomtänkt. Den utlysning som gjordes med utvärderingsfrågor var realistisk med tanke på hur data om EIP-Agri skulle genereras, och rollfördelningen mellan utvärderingssektariatet, Jordbruksverkets handläggning och oss följeforskare var inte på förhand genomtänkt. Med tiden har kommunikationen formaliserats och rollfördelningen mejslats ut, men personalbyten (särskilt bland handläggarna och innovationssupporten) har gjort att invanda kommunikationskanaler inte alltid har fungerat. Det har många gånger försvårat för oss som följeforskare att följa EIP-Agris utveckling.

Våra slutsatser är därför att det på förhand måste finnas ett tydligt syfte med vad följeforskningen ska spela för roll i utvärderingen av programstöd. Man behöver alltså internt kommunicera och informera om följeforskningen så att samtliga involverade är införstådda och vet vad, hur och när de förväntas interagera med följeforskarna. Dessutom behöver följeforskningen formaliseras

och struktureras så att den kopplas till en roll eller tjänst inom Jordbruksverket och inte är personberoende för att skapa kontinuitet, med tydliga instruktioner. Slutligen behöver det tydliggöras vilka åtgärder eller förändringar som görs inom programmet baserat på följeforskarnas rekommendationer, och de förändringar som inte genomförs behöver kommuniceras tillbaka till följeforskarna (lärande och återkoppling).

## 7 Rekommendationer

I detta avsnitt summerar vi våra rekommendationer för framtida arbete med EIP-Agri-stödet. Rekommendationerna är baserade på resultaten och erfarenheterna från hela utvärderingsprojektet.

### 7.1 Förtydliga målen och EIP-Agris förväntade effekter

För att kunna mäta måluppfyllelse och effekter av framtida stöd behöver målen definieras på ett tydligare sätt. Det är också viktigt att tydliggöra vilka insatser och funktioner som förväntas leda till vad, det vill säga att ta fram en interventionslogik (förändringsteori) för EIP-Agri. Målen behöver formuleras på ett mindre vagt sätt och vara mer direkt kopplade till denna interventionslogik. Om det är effekter i samhället som är målet behöver marknadstillträde ingå i stödet.

### 7.2 Behåll gruppstödet och se över kraven för genomförandestödet

Våra olika studier genererar flera förslag på förbättringar när det gäller EIP-Agristödets utformning och regler. En första rekommendation är att behålla gruppstödet, eftersom det har fungerat som en viktig katalysator för olika aktörer att skapa nätverk och partnerskap som kan utveckla gedigna ansökningar till genomförandestöd.

En andra rekommendation är att för genomförandestöden överväga ett övre budgettak för att möjliggöra att fler kan få detta stöd. Något annat som bör ses över och utredas är möjligheten att differentiera stödnivån så att det antingen går att söka 100 procent eller ha en viss andel medfinansiering där det är möjligt och rimligt. Inspiration kan hämtas i Vinnovas modell för utmaningsdriven innovation i tre steg.

Ytterligare en rekommendation är att kartlägga pågående relevanta forsknings-satsningar med bäring på EIP-Agri. Man bör också överväga att ändra finansieringsvillkoren för att forskningsrelaterad verksamhet ska kunna ingå i samarbetet och göra insatser för att EIP-Agri ska kopplas samman med nationella och internationella forsknings-satsningar inom Horisont 2020 och därmed bättre kunna nyttiggöras.

En sista rekommendation är att fundera över om de relativt höga kraven på ”innovationshöjd” riskerar att missgynna sociala och organisatoriska innovationer och främja framför allt mer tekniska innovationer. Det finns dock inget i EIP-Agris mål som säger att detta är önskvärt. Innovationssupporten och RÅK bör göra större ansträngningar för att uppmuntra även sociala och organisatoriska innovationer.

## 7.3 Förenkla och förkorta ansöknings- och handlägningsprocessen

Utvärderingen har visat att många som söker EIP-Agri-stöd upplever ansöknings- och handlägningsprocessen som krånglig och lång. För att förenkla denna process föreslår vi att man

- anpassar ansökningsprocessen specifikt till EIP-Agri i stället för att ha en gemensam mall på nätet för flera stöd och förenklar ansökningsprocessen genom tydliga instruktioner. Jordbruksverket bör också se över kraven och flexibiliteten gällande ekonomi/budget beroende på vilken typ av innovation ansökan gäller.
- redan inför ansökan förtydligar hur den som söker stöd kan använda sig av konsulter i genomförandestöden för att uppfylla stödreglerna.
- förkortar handlägnings- och svarstider ytterligare och minskar antalet kompletteringar i genomförandestöden (här finns fortfarande mycket kvar att förbättra!).
- ser över möjligheterna i regelverket att kunna betala ut förskott för godkända genomförandestöd så att hänsyn tas till likviditetsproblem, alltså inte enbart i efterhand.<sup>18</sup> Det skulle möjliggöra att även mindre enskilda företag kan vara projektledare. Jordbruksverket bör också skynda på och om möjligt effektivisera utbetalningsprocesserna.

## 7.4 Förbättra förutsättningarna för uppföljning och utvärdering

Utvärderingen har visat att förutsättningarna för uppföljning och utvärdering inte är tillfredsställande. Därför rekommenderar vi för det första att Jordbruksverket utarbetar rutiner och metoder för systematisk uppföljning snarast. Även datainsamlingen kopplad till ansökan och projektrapportering bör förbättras, för att möjliggöra senare utvärdering av stödet i enlighet med de mål som Näringsdepartementet och Jordbruksverket bedömer är de mest viktiga och centrala. Det bör gå att se om ett visst genomförandestöd har föregåtts av gruppstöd, om den som har sökt stöd har varit i kontakt med innovationssupporten, vilka effekter/resultat som förväntas av projektet och uppgifter om de som ingår i samarbetsgruppen (geografisk placering, kön samt kunskap och professioner). Både ansökan i e-tjänsten och projektrapporteringen bör utformas så att basstatistik kan tas ut både löpande och inför effektutvärdering.

För att förbättra förutsättningarna för uppföljning och utvärdering bör Jordbruksverket även skriva in i kontrakten att beviljade grupp- och genomförandestöd kan komma att utvärderas och att det är obligatoriskt att vara tillgänglig för att svara på utvärderingsfrågor.

<sup>18</sup> Som nämnts i fotnot 17 ändrades reglerna från den 10 juni 2021 men även fortsatt kommer taket för förskott att vara 250 000 kronor vilket torde utgöra ett fortsatt problem för många projektägare.

En sista rekommendation är att ta ställning till om löpande lärande utvärdering ska fortsätta att användas inom Jordbruksverket, och om så är fallet, förbättra förutsättningarna för en kultur som genererar lärande på ett konstruktivt sätt för alla involverade aktörer. Här är det av särskild vikt att skapa kontinuitet över tid oavsett personalbyten.

## **7.5 Utarbeta en kommunikationsstrategi för framtiden**

En strategi behöver utformas för vad som sker med eller efter avslutade genomförandestöd, och kunskapsutbytet inom AKIS bör stärkas och breddas så att nya grupper nås. Detta kan främjas genom att

- fortsätta med och ytterligare bredda innovationssupportens informationsarbete med särskilt stöd till de grupper som inte har erfarenhet av att söka innovationsstöd sedan tidigare
- fortsätta att anordna projektledarträffar och främja erfarenhetsutbyten inom EIP-Agri, med ambitionen att hitta regelbundna och varierade former för ömsesidig kommunikation
- fortsätta att uppmuntra svenskt deltagande i EU:s fokusgrupper och erfarenhetsutbyten med andra innovationsprogram nationellt och internationellt samt säkerställa att det finns en budget för dessa ändamål
- stärka kopplingen mellan EIP-Agri och Vinnovas olika stödformer till innovationer inom livsmedelskedjan, särskilt kanalerna till ytterligare former av stöd för marknadstillträde inom exempelvis Vinnova för de innovationer som har goda förutsättningar till framgång
- informera bredare och på fler olika sätt om EIP-Agri samt koppla samman informationen och använda liknande kanaler som Vinnova och Tillväxtverket använder för sina stöd
- utveckla ett utåtriktat kommunikationssystem för att lotsa de som söker stöd att söka ”rätt” form av stödet.

# Referenser

- Ahnberg, E., Lundgren, M., Messing, J. & von Schantz Lundgren, I. (2010). Följeforskning som företeelse och följeforskarrollen som konkret praktik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 16(3), s. 55–66.
- Bernholz, L. (2011). *Evaluating Innovation*. MacArthur Foundation, Blueprint Research & Design.
- Boly, V., Morel, L., N'Doly, G. A. & Camargo, M. (2014). Evaluating innovative processes in french firms: Methodological proposition for firm innovation capacity evaluation. *Research Policy*, 43 (3), s. 608–622. Tillgänglig: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.09.005>.
- Charatsari, C. & Lioutas, E. D. (2020). Evaluating agricultural extension and education projects: the VELVET approach. *Development In Practice*. Tillgänglig: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09614524.2020.1727856>.
- Courtney, P. & Powell, J. (2020). Evaluating innovation in European Rural Development Programmes: Application of the Social Return on Investment (SROI) Method. *Sustainability*, 12(7), s. 2657. Tillgänglig: <https://doi.org/10.3390/su12072657>.
- Coutts, J., Neels, B. & Turner, J. (2014). *Evaluating a Co-innovation Initiative*. Paper presented at the 11th European IFSA Symposium, 1–4 April 2014, Germany.
- Cristiano, S. & Proietti, P. (2018). *Do EIP innovation approaches interact each other?* Theme 1, 13th European IFSA Symposium, 1–5 July 2018, Greece.
- Cristiano, S., Patrizia, P. & Striano, M. (2017). Enabling environments for rural innovations: lessons learned from Rural Development Programmes in Italy, 2007-2013. *Rural Areas and Development*, 14.
- de Fátima Oliveira, M., da Silva, F.G., Ferreira, S., Teixeira, M. Damásio, H., Ferreira, A. D. & Gonçalves, J. M. (2019). Innovations in Sustainable Agriculture: Case Study of Lis Valley Irrigation District, Portugal. *Sustainability*, 11(2), s. 331. Tillgänglig: <https://doi.org/10.3390/su11020331>.
- Diez, M. A. (2001). The Evaluation of Regional Innovation and Cluster Policies: Towards a Participatory Approach. *European Planning Studies*, 9(7), s. 907–923.
- Ds 2018:10. *EU:s framtida jordbrukspolitik*. Stockholm: Näringsdepartementet. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/49bce7/contentassets/34292defd34c467a95d247c5fc758d68/eus-framtida-jordbrukspolitik-ds-201810>.
- Dobrinsky, R. (2019). *European Innovation Partnerships: How Successful Have They Been in Promoting Innovation in the EU?*. Research Report, No. 438, The Vienna Institute for International Economic Studies. Tillgänglig: <http://hdl.handle.net/10419/204210>.
- EIP-AGRI Service Point (2020a). *EIP-AGRI: Seven years of innovation in agriculture and forestry*. Tillgänglig: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/publications/eip-agri-7-years-innovation-agriculture-and>.
- EIP-AGRI Service Point (2020b). *EIP-AGRI Focus Groups state of play November 2020*. Tillgänglig: [https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/focus\\_groups\\_state\\_of\\_play\\_november\\_2020\\_update.pdf](https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/focus_groups_state_of_play_november_2020_update.pdf).
- EIP-AGRI Service Point databas (u.å.). Tillgänglig: [https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/find-connect/projects?title=&field\\_proj\\_funding\\_source\\_list=0&search\\_api\\_views\\_fulltext=&=Search](https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/find-connect/projects?title=&field_proj_funding_source_list=0&search_api_views_fulltext=&=Search).
- Ellström, P-E. (2009). Användning och nytta av utvärderingar: ett lärandeperspektiv. Svensson, L., Brulin, G. Jansson, S. & Sjöberg, K. (red.) *Lärande utvärdering genom följeforskning*, s. 103–129. Lund: Studentlitteratur.

EU (2017). *The EIP-AGRI is part of EU's growth strategy for this decade*. Hämtad februari 2021: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/about/eip-agri-part-eu%E2%80%99s-growth-strategy-decade>.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013.

Europeiska kommissionen (2016). *Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability. Final report*. DG Agriculture and Rural Development.

Europeiska kommissionen (2020a). *Evaluation support study on the CAP's impact on knowledge exchange and advisory activities*. Tillgänglig: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/67034571-7718-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-en>.

Europeiska kommissionen (2020b). *Multi-actor projects: scientists and farmers creating solutions together*. Tillgänglig: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/about/multi-actor-projects-scientists-and-farmers>.

Europeiska kommissionen (2020c). *Thematic networks – Closing the research and innovation divide*. Tillgänglig: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/about/thematic-networks-%E2%80%93-closing-research-and>.

Europeiska kommissionen (2020d). *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem*. Tillgänglig: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381>

Fieldsend, A., Cronin, E., Fosselle, S., Fuglestad, E. M., Rogge, E., Rønningen, K. & Eszter, V. (2019). *Discussion paper on key issues emerging from 'light-touch' review*. Delivery D3.2. LIAISON.

Frankelius, P. & Norrman, C. (2013). *Uppfinningarnas betydelse för Sverige*. Svenska uppfinnarföreningen/VINNOVA.

Johansson, S. (2021). *Livsmedelskedjans nationella innovationssystem – En systembeskrivning*. Sweden Food Arena.

Jordbruksverket (2018). *Attraktiv landsbygd -Nationell handlingsplan för landsbygds- programmet 2014-2020 för år 2019*. Dnr 6.2.17-17854/2018.

Jordbruksverket (2019). *Sweden - Rural Development Programme 2014-2020 (National)*. Senaste ändringsdatum 24 september 2019.

Jordbruksverkets yttrande till Regeringskansliet (2019). *Projektet CAP efter 2020*. Dnr 3.1.17-17605/2019.

Jordbruksverket (2021). *Hållbara livsmedelssystem – Definition, pågående initiativ och förslag på åtgärder*. Rapport 2021:3. Jönköping.

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/827 av den 13 mars 2019.

Lindberg, M. (2010). *Samverkansnätverk för innovation: en interaktiv och genusvetenskaplig utmaning av innovationspolitik och innovationsforskning*. Doktorsavhandling, Luleå tekniska universitet.

Lund, J., Persson, M., Uddstål, R. & Eklund-Jonsson, C. (2021). *Livsmedelskedjans regionala innovationssystem. En beskrivning av tre regioner*. Sweden Food Arena.

Madureira, L., Knierim, A., Ferreira, D., Prager, K., Boenning, K. & Caggiano, M. (2016). *Agricultural networks across EU: What are the key features to enhance farmers' ability to learn and to innovate in cooperation with other actors?* 12th European International Farming Systems Association (IFSA) Symposium, 12–15 July 2016, Harper Adams University, Newport, Shropshire, Storbritannien.

- Norrman, C. & Bager-Sjögren, L. (2010). Entrepreneurship policy to support new innovative ventures: Is it effective?. *International Small Business Journal*, 28(6), s. 602–619.
- Näringslivsdepartementet (2019). *Uppdrag till Tillväxtverket att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin*. Dnr N2019/03240/JL.
- Proposition 2012/13:379. *Den nationella innovationsstrategin*.
- Proposition 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige Bilaga 1*.
- Proposition 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Regeringens handlingsplan del 2*.
- Rice, M.P. (2014). Evaluating innovation projects. *Wiley Encyclopedia of Management*, s. 1–6.
- Roman, M. & Vedung, E. (2021). *Politik för hållbar omställning - Utmaningar och möjligheter för utvärdering*. Tillväxtanalys, PM 2021:06.
- Santiago-Freijanes J.J., Mosquera–Losada, M.R., Rois-Díaz, M., Ferreiro-Domínguez, N., Pantera, A., Aldrey, J.A. & Rigueiro-Rodríguez, A. (2018). Global and European policies to foster agricultural sustainability: agroforestry. *Agroforestry Systems*, 95(5), s. 775-780. Tillgänglig: <https://doi.org/10.1007/s10457-018-0215-9>.
- Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S. & Sjöberg, K. (red.) (2009). *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Sölvell, Ö., Lindqvist, G. & Williams, M. (2012). *Innovationskraft, regioner och kluster. Vägen till en framgångsrik innovationspolitik*. Entreprenörsskapsforum, Rapport 4.
- Tillväxtverket (2011). *Vad kan vi lära genom projektföljeforskning? En första syntetiserande lägesrapport av hur projektföljeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen fungerar*. Rapport 0079. Stockholm: Danagårds Grafiska AB.
- Ulvenhag, P-O., Ulvenhag, P. & Tell, J. (2018). An overview of sustainable business models for innovation in Swedish agri-food production. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 16(1), s. 1–22.
- Wistus, S. & Andersson, M. (2009). Att organisera för lärande mellan forskning och utveckling – erfarenheter från NTG partnerskap. Svensson, L. Brulin, G. Jansson, S. & Sjöberg, K. (red.) *Lärande utvärdering genom följeforskning*, s. 165–182. Lund: Studentlitteratur.
- Zachrisson, A., Bjärstig, T. & Eckerberg, K. (2019). *EIP-Agri – lärdomar från första åren. Halvtidsrapport från den löpande lärande utvärderingen av EIP-Agri med fokus på dess införande och uppstart*. Utvärderingsrapport 2019:12a, Jordbruksverket.



# Bilaga 1 Målanalys

## Intervjuer med nyckelpersoner

- Inger Ahldén, Ideon Agro Food och RÅK (17 april 2020)
- Kristina Anderback, Agroväst Livsmedel AB (6 april 2020)
- Jan Eksvärd Rådgivande urvalskommittén (30 mars 2020)
- Jörgen Fransson chef på näringsutvecklingsenheten, Jordbruksverket (7 april 2020)
- Charlotte Norrman, Linköpings universitet och RÅK (3 april 2020)
- Inge van Oost, DG Agriculture and Rural Development, ansvarig för EIP-Agri i Europa (22 april 2020)
- Ola Palm, RISE (1 april 2020)
- Inger Pehrson, fd koordinator för EIP-Agri supporten/Landsbygdsnätverket (26 mars 2020)
- Åsa Wolgast Broberg, departementssekreterare på Näringsdepartementet (7 april 2020)

## Intervjufrågor målanalys med nyckelpersoner

1. (Öppen fråga) Hur ser du på vad som är det viktigaste att utvärdera när det gäller effekten av projekt- och gruppstöd?
2. Bör vi skilja på ”produkt” (inklusive tjänster och arbetsmetoder) och ”process” i utvärderingen av projektstöden?
3. Bör vi utvärdera om stödet bidragit till att öka innovationskapaciteten, och i så fall hur? (i detta ligger kanske också huruvida det visade sig finnas tillräcklig innovationskapacitet eller ej, och vilka eventuella hinder som kan ha uppstått efter att medel tilldelats) Bör vi utvärdera om stödet har bidragit (eller ej) till att nyttja/skapa/förstärka ”innovationskluster”?
4. Bör vi utvärdera om stödet involverat olika aktörer och hur framgångsrikt/ icke framgångsrikt detta varit – från forskning/utveckling; landsbygdsföretag; andra nyckelaktörer ex brobyggare, konsulter, innovationsaktörer. Om projektet/gruppen involverat aktörer utanför den egna ”branschen”?
5. Bör vi ha olika frågor till olika typer av innovationsidéer beroende på om de avser att skapa ”nya produkter, tjänster, processer eller arbetsmetoder”?
6. Hur kan vi utvärdera huruvida projektet i praktiken har resulterat i något ”innovativt”, om det bidragit till ”ökad resurseffektivitet”, ”förbättrad konkurrenskraft” samt ”miljö- och klimatmål”?
7. Bör vi utvärdera om (projekt/grupp)stödet stimulerat ny forskning?

8. Bör vi utvärdera huruvida (projekt)stödet nått marknaden på ett framgångsrikt/icke framgångsrikt sätt?
9. Bör vi utvärdera om projektet/gruppstödet fått ringar på vattnet, dvs ynglat av sig på något sätt? Blivit en ny ansökan?
10. Är det något annat du vill tillägga som vore viktigt att undersöka?

# Bilaga 2 Fallstudier av grupp- och genomförandestöd

## Genomförda intervjuer

- Intervju 1. Projektledare gruppstöd, inspelad (22 september 2021, 34 min)
- Intervju 2. Projektledare gruppstöd, inspelad (1 oktober 2021, 25 min)
- Intervju 3. Sökande gruppstöd, inspelad (30 september 2021, 15 min)
- Intervju 4. Projektledare genomförandestöd, inspelad (25 september 2021, 29 min)
- Intervju 5. Projektledare genomförandestöd, inspelad (25 september 2021, 32 min)
- Intervju 6. Projektledare gruppstöd, inspelad (2 oktober, 39 min)
- Intervju 7. Projektledare genomförandestöd, inspelad (19 oktober, 57 min)
- Intervju 8. Projektledare genomförandestöd, inspelad (19 oktober, 53 min)
- Intervju 9. Projektledare genomförandestöd, inspelad (5 oktober, 35 min)
- Intervju 10. Sökande gruppstöd, inspelad (16 oktober, 31 min)
- Intervju 11. Projektledare genomförandestöd, inspelad (15 oktober, 51 min)
- Intervju 12. Projektledare gruppstöd, inspelad (26 oktober, 21 min)
- Intervju 13. Projektledare genomförandestöd, inspelad (23 oktober, 48 min)
- Intervju 14. Projektledare genomförandestöd, inspelad (22 oktober, 26 min)
- Intervju 15. Projektledare gruppstöd, inspelad (21 oktober, 23 min)
- Intervju 16. Projektledare genomförandestöd, inspelad (22 oktober, 1 tim 4 min)
- Intervju 17. Sökande, gruppstöd, inspelad (22 oktober, 24 min)
- Intervju 18. Projektledare genomförandestöd, inspelad (20 oktober, 58 min)
- Intervju 19. Projektledare genomförandestöd, nedskrivet (16 oktober, 37 min)
- Intervju 20. Lantbrukare genomförandestöd, nedskrivet (2 november, 37 min)
- Intervju 21. Projektledare genomförandestöd, inspelad (27 oktober, 37 min)
- Intervju 22. Lantbrukare genomförandestöd, inspelad (10 november, 11 min)

## Intervjufrågor gruppstöd

### Grupp/samarbete

1. Har ni sökt och fått gruppstöd tidigare?

2. Hur upplevde du att samarbetet i gruppen har fungerat?
3. Hur hittade ni (rätt) medlemmar till gruppen? Vilka kontaktbanor användes?
  - a. Saknades det någon kompetens? Var det någon kompetens som ni efterfrågade men inte kunde koppla till projektet?
4. Har ni knutit till er ytterligare kompetenser än det ni initialt tänkte vid ansökan?
5. Var det någon som inte fullföljde sin medverkan i gruppen?
6. Vad (om något) har ni lärt er genom samarbetet i gruppen?
  - a. Vad har samarbetet lett till mer konkret?
  - b. Identifierade ni någon konkurrerande verksamhet ni inte tidigare kände till?
  - c. Har tankarna kring innovationen som sådan eller hur den kan användas förändrats?
7. I vilken utsträckning har forskningsresultat varit relevant för utvecklandet av innovationen?
  - a. Finns det forskare med i projektet?
  - b. På vilket sätt och med vad bidrog? Var det viktigt?

### **Kontakter, nätverk och internationalisering**

8. Har någon från gruppen deltagit i nationella eller internationella nätverks-träffar, och i så fall, vad har man fått ut av det?
  - a. Har ni använt er av några nätverk? I så fall vilka? (innovationsnätverk i allmänhet?)
  - b. Har ni använt er av EIP-Agris nätverk (landsbyggsnätverket, EIP-Agris supportens olika träffar) nyttjats på något sätt, hur?
  - c. Har det knutits några internationella kontakter, och i så fall hur, varför?

### **Ansökan/handläggning/utbetalning (Support, JBV,RÅK)**

9. Hur upplevdes stödet från EIP-Agri supporten?
10. Hur upplevdes kontakterna med Jordbruksverkets handläggare?
11. Har det funnits en flexibilitet i relation till Jordbruksverket (att ett projekt inte blir som man har tänkt sig)?

### **Allmänna frågor om stödet**

12. Har ni gått vidare och sökt genomförandestöd?
  - a. Om ja, Blev ni beviljade stöd?
  - b. Om nej, varför?

- c. Om ej sökt eller beviljats genomförandestöd, har ni gått vidare med innovationen, på vilket sätt?
- 13. Om sökt och beviljats genomförandestöd, var gruppstödet till hjälp för själva genomförandet av projektet? På vilket sätt?
- 14. Skulle du med facit i hand söka gruppstöd från EIP-Agri igen?
- 15. Har du erfarenhet av att söka stöd/andra typer av stöd tidigare?
- 16. [Om ja, hur upplevde du EIP-Agri-stödet i jämförelse?]
- 17. Saknas det något i EIP-Agri eller finns det något som behöver förändras?

## Intervjufrågor genomförandestöd

### Projektets inriktning/typ av projekt

- A. Hur ser projektets mål ut i relation till övergripande EIP-Agri mål?
- B. Vilket problem är den tänkta innovationen tänkt att lösa?
- C. Kommer den tänkta innovationen bidra till nya produkter, tjänster, processer eller arbetsmetoder?
- D. Hur bidrar den tänkta innovationen till att förbättra konkurrenskraften för jordbruk-, trädgård-, eller rennärings? Förklara på vilket sätt konkurrenskraften förbättras i jämförelser med de lösningar som finns på marknaden i Sverige och internationellt.
- E. Hur kommer den tänkta innovationen bidra till att förbättra miljö och klimat?
- F. Kopplar grupp/projektstöden till livsmedelsstrategins mål för ökad konkurrenskraft i primärproduktionen, samt lokala marknader och kortare livsmedelskedjor?

### Mål/Effekt/Resultat

- G. Omvärldsanalys: saknas/kortfattad/utförlig?
- H. Komplettering gällande omvärldsanalys? (Ja/Nej)
- I. [Om slutredovisat] Vad har uppnåtts?
- J. [Om slutredovisat] Utmaningar
  - 1. Har projektet uppnått det ni avsåg?
    - a. Varför/varför inte?
    - b. Vilka aktiviteter och/eller produkter blev ett resultat av projektet?
  - 2. Har projektet genererat någon (oplanerad) effekt utöver det ni initialt förväntat sig (både bra och dåliga)?

3. Finns det ytterligare resultat som ni tror kan att ni kommer uppnå i framtiden (till följd av detta projekt)?
  4. Har tankarna kring innovationen som sådan eller hur den kan användas förändrats under projektets gång? Hur i så fall?
- K. För vilka, inom vilken bransch och på vilket sätt kommer innovationen att ha betydelse?
5. Har andra branscher eller grupper identifierats som kan ha nytta av innovationen än vad ni trodde initialt/angav i ansökan?
  6. Har ni identifierat några andra användningsområden än de som ni initialt angav i ansökan?
  7. Tror du att fler innovationer kan utvecklas ur den tidigare innovationen eller ur samarbetet som kommit till stånd?

### Marknadsinträde

8. Har innovationen introducerats på en marknad?
    - a. Om ja, hur används den idag, av hur många osv?
    - b. Om ja, stötte ni på några svårigheter med att nå marknaden, och i så fall hur löstes det?
    - c. Om nej, kommer marknadsintroduktion bli ett nästa steg? Kräver det i så fall en annan typ av konstellation en vidareutveckling av innovationen?
    - d. Om det handlar om ett projekt utan direkt marknad, såsom resurseffektivitet, miljö- och klimatmål, på vilket sätt kan detta leda vidare? Vad har ni lärt er?
- L. Vad var den initiala planen för lansering och försäljning efter att projektet är avslutat?
9. Följer ni de planer ni angav i ansökan om vad som ska ske efteråt? Om förändringar, vad och varför?
  10. Kommer innovationen föras vidare på något sätt, och i så fall i vilken form?
  11. Har ni identifierat konkurrerande verksamheter som ni missat vid ansökningstillfället?
  12. Efter marknadsinträdet, bedömer du att denna innovation kommer skapa nya jobb? (om relevant för innovationen)? Går det att uppskatta hur många jobb? Du själv? Anställa folk?
  13. Vad som krävs för marknadsinträde? (Har ni saknat ett faktiskt stöd för marknadsinträde?)

## Grupp/samarbete

14. Har ni sökt och fått gruppstöd innan?
15. Om ja, på vilket sätt spelade det roll för sökandet av genomförandestöd? var det viktigt för att söka genomförandebidrag?
- M. Vilka kompetenser bestod projektgruppen av? Tekniskt kunnande (konstruktion, installation etc), ekonomisk kompetens, (ej bara projektets egen) juridisk kompetens (ej nödvändigtvis jurist), praktiker, annan
- N. Hur ser rollfördelningen ut i ansökan?
  16. [Så här stod det i ansökan angående samarbetet i gruppen, fungerade det så i praktiken]
    - a. Var alla de som ni angav i ansökan med?
    - b. Fungerade arbetsfördelningen i gruppen i enlighet med ansökan?
    - c. Om nej, varför?
    - d. [Om relevant], hur fungerade samarbetet med praktikerna?
  17. Hur hittade ni (rätt) medlemmar till gruppen? Vilka kontaktbanor användes?
    - a. Saknades det någon kompetens? Var det någon kompetens som ni efterfrågade men inte kunde koppla till projektet?
  18. Har ni knutit till er ytterligare kompetenser än det som angavs i ansökan?
  19. Vad (om något) har ni lärt er genom samarbetet i gruppen?
    - a. Vad har samarbetet lett till mer konkret?
  20. I vilken utsträckning har forskningsresultat varit relevant för utvecklandet av innovationen?
    - a. Finns det forskare med i projektet?
    - b. På vilket sätt och med vad bidrog? Var det viktigt?

## Internationalisering och nätverk

21. Har det knutits några internationella kontakter, och i så fall hur, varför, vad har ni fått ut av det?
22. Har det knutits några nationella kontakter, och i så fall hur, varför, vad har ni fått ut av det?
23. Har något form av innovationsnätverk nyttjats? Vilket? [Om inget svar ge tex. landsbygdsnätverket, EIP-supportens träffar]? Vad har ni fått ut av det?

### **Ansökan/handläggning/utbetalning (Support, JBV,RÅK)**

24. Hur upplevdes stödet från EIP-Agri supporten?
25. Hur upplevdes kontakterna med Jordbruksverkets handläggare?
26. Har det funnits en flexibilitet i relation till Jordbruksverket (att ett projekt inte blir som man har tänkt sig)
- O. Har de gjort kompletteringar på ursprungs-ansökan? Ja/Nej (ca antal)
- P. Har de behövt göra kompletteringar vid ansökan om delutbetalningar? Ja/Nej (ca antal)
- Q. Har de behövt göra kompletteringar vid ansökan om slututbetalning? Ja/Nej (ca antal)
27. [Om komplettering, jag ser att det krävdes komplettering] Hur såg ni på det? (Bra/dåligt)
28. Om det blivit några fördröjningar i utbetalningar, har det haft några konsekvenser?

### **Allmänna frågor om stödet**

29. Hade ni/hur hade ni gått vidare med innovationen om ni inte fått stöd via EIP-Agri?
  - a. Hade ni gått vidare om det krävts medfinansiering? (20/30 % egenfinansiering)
  - b. Skulle du säga att det ekonomiska stödet varit en förutsättning för att kunna genomföra innovationen?
30. Skulle du med facit i hand söka EIP-Agri stöd igen? Varför?
31. Har du erfarenhet av att söka stöd/andra typer av stöd tidigare?
32. [Om ja, hur upplevde du EIP-agri-stödet i relation?]
33. Saknas det något i EIP-Agri eller finns det något som behöver förändras?



# Publicerade utvärderingsrapporter

- UTV21:5 *Klimatanpassning i EU-programmen 2014–2020. Slutrapport*
- UTV21:4 *Näringsavskiljning i anlagda våtmarker i Kalmar län*
- 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 företagens 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 vallersättning 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*



Europeiska jordbruksfonden  
för landsbygdsutveckling, Europa  
investerar i landsbygdsområden

Jordbruksverket

551 82 Jönköping

Tfn 036-15 50 00 (vx)

E-post: [jordbruksverket@jordbruksverket.se](mailto:jordbruksverket@jordbruksverket.se)

[www.jordbruksverket.se/utvardering](http://www.jordbruksverket.se/utvardering)

UTV21:6