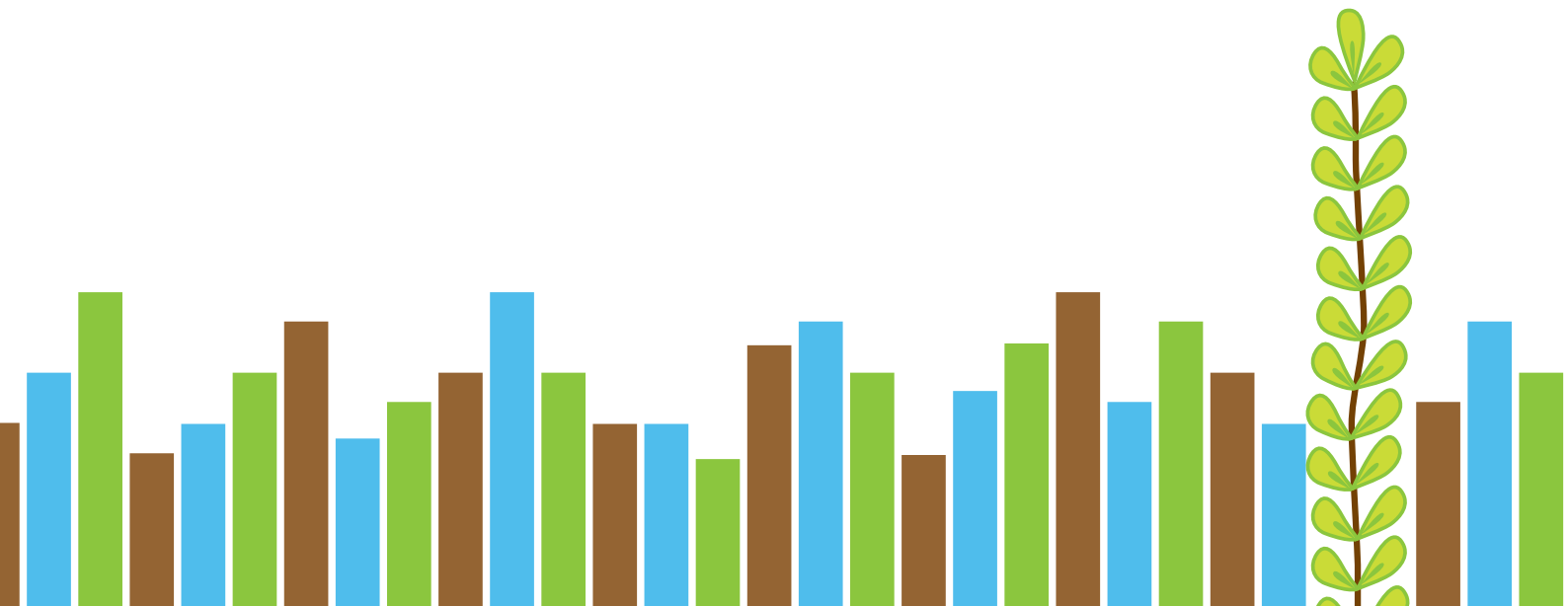


EIP-Agri – lärdomar från första åren

Halvtidsrapport från den löpande
lärande utvärderingen av EIP-Agri med
fokus på dess införande och uppstart

Anna Zachrisson, Umeå universitet
Therese Bjärstig, Umeå universitet
Katarina Eckerberg, Umeå universitet



Varför görs denna utvärdering?

Denna rapport är en del av utvärderingen av landsbygdsprogrammet.

Detta är en rapport från en löpande lärande utvärdering av EIP-Agri. Löpande lärande utvärdering innebär ett kontinuerligt lärande. Utvärderarna gör kontinuerligt återkopplingar till ansvariga för genomförandet, som i sin tur får ett viktigt underlag för kontinuerliga förbättringar. Denna rapport blir därmed en kompletterande kommunikation, bland annat genom att den sammanfattar observationer, slutsatser och rekommendationer från de första åren, men också genom att den vänder sig till en bredare grupp av läsare.

EIP-Agri är en ny åtgärd i programmet, och redan av den anledningen är det extra viktigt att utvärdera och dra lärdomar. Att innovation också är utpekad som centralt i programmet, och kan ses som ett medel som bidrar till många andra mål gör det extra intressant. Vidare är det ett politikområde som har tydliga paralleller till politik utanför sektorn, något som gör frågan om relationen till annan politik extra intressant. Löpande lärande är också ett relativt nytt angreppssätt för oss på utvärderingssekretariatet, även om ett par andra utvärderingar har liknande upplägg. Det är alltså inte bara programutformare, programgenomförare och utvärderare som lär sig från denna utvärdering. Den bidrar också i högsta grad till ett viktigt metodlärande för oss som arbetar med utvärdering på Jordbruksverket. Effekterna av EIP-åtgärderna kan inte förväntas uppstå omedelbart, och dessutom bör man betrakta EIP-projekten som "hög-risk-projekt" där man måste räkna med att inte alla projekt leder till några effekter i slutändan. Det är därför särskilt viktigt att, som i denna rapport, belysa om åtgärden genomförs på ett sätt som i förlängningen kan förväntas bidra till så goda sammantagna effekter som möjligt.

Bilagorna till rapporten finns publicerade i en separat rapport: UTV19:12b.

Utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket ansvarar för att de svenska EU-programmen där Jordbruksverket är förvaltande myndighet blir utvärderade. Det innebär att utvärderingssekretariatet beställer och genomför utvärderingar av landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt programmet för lokalt ledd utveckling inom regional- och socialfonden. Programmen utvärderas dels var för sig men också tillsammans. Utvärderingarna görs i relation till program mål och de övergripande EU 2020-målen. 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. I slutet av rapporterna finns ett utlåtande från granskarna. Rapporterna publiceras i en särskild rapportserie och rapportförfattarna är ansvariga för slutsatserna. Slutsatserna utgör inte Jordbruksverkets officiella ståndpunkt.

/ Utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket

Utvärderare

Anna Zachrisson, docent vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Hon forskar om naturresurskonflikter i sektorer såsom landsbygdsutveckling, gruvetableringar, naturvård och turism med fokus på hur dessa påverkas av politiska processer (på olika nivåer), olika styrningsformer och policyinstrument. Anna har lång erfarenhet av tvärvetenskapliga forskningsprojekt i nära samarbete med aktörer verksamma i berörd sektor.

Therese Bjärstig, docent vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Hennes främsta forskningsintressen rör olika former av samarbeten, styrmedel och implementeringsprocesser på såväl lokal-, nationell- som EU-nivå, med särskilt fokus på skogspolitik, vilt-, miljö- och naturresursförvaltning, landsbygdsutveckling, samt kommunal översiktsplanering. Therese är för närvarande även involverad i följeforskning av Skogsstyrelsens samverkansprocess för nyckelbiotoper.

Katarina Eckerberg, professor i statsvetenskap/offentlig förvaltning. Hon studerar styrning och implementering i miljö- och klimatpolitik, liksom skogs- och jordbrukspolitik, och har särskilt intresserat sig för lokalt genomförande av politiskt satta mål i flernivåperspektiv. Katarina har lång erfarenhet som ledamot i en stor mängd olika samhällsorgan, numera i Skogsstyrelsens styrelse samt i Klimatpolitiska rådet.

Sammanfattning

EIP-Agri är ett nytt innovationsstöd inom landsbygdsprogrammet med fokus på jordbruk, trädgårds- och rennäring. Två typer av stöd kan beviljas: stöd för att bilda en innovationsgrupp samt stöd till att genomföra ett innovationsprojekt (med full finansiering). Inom ramen för utvärderingen har främst rutiner, regler, roller med mera vid införandet av detta nya stöd undersökts, och olika typer av genomförandeproblem, samt hur de förebyggs och/eller undviks, analyserats.

Gruppbildnings- och genomförandestöd

Möjligheten att söka gruppbildningsstöd är en stor styrka. Regeringen bör se över om detta kan utökas/stärkas ytterligare i kommande programperiod. Genomförandestödet upplevs som krävande att söka och Jordbruksverket bör ta fram en specifik e-ansökan. Kraven bör sänkas något, för att t ex öka flexibiliteten kring budgeten. Förtydligade beslutskriterier bör göras mer tillgängliga. Innovationssupporten kan rikta mer stöd mot resurssvaga aktörer för att öka antalet som går vidare från grupp- till genomförandestöd. Sociala och organisatoriska innovationer är mycket få och borde uppmuntras i högre grad. Kopplingen till forskningsprojekt kan stärkas.

Handläggningen av ansökningar

En majoritet av de sökande är övervägande missnöjda med ansökningsprocessen, då handläggningstiden är lång och kraven på ansökan höga med många kompletteringar. Sen utbetalning av medel upplevs också som ett hinder för många. Här måste fortsatta insatser till för att effektivisera och förkorta handläggningen internt på Jordbruksverket samt i relation till innovationssupportens rådgivning.

Roller och samordning

Rollfördelningen mellan Jordbruksverkets handläggare, Rådgivande urvalskommittén och innovationssupporten har diskuterats internt och förtydligats allt eftersom. Särskilt samordningen och erfarenhetsutbytet har stärkts. Tolkningen av begreppet innovation och beslutskriterier varierar fortsatt något, men samstämmigheten i vad som kommuniceras till sökande har gradvis förbättrats. Fortsatt kalibrering och interaktion är dock nödvändig.

Koppling till andra innovationssatsningar

Begränsad information om EIP-Agri har nått innovationskontoren. EIP-Agri bör kommuniceras via andra/kompletterande kanaler. Erfarenheter från andra liknande innovationsprogram bör också komma EIP-Agri till del för att utveckla möjliga synergier och säkra att innovationerna kommer ut på marknaden.

Målgruppen för och syftet med EIP-Agri bör därmed förtydligas och kommuniceras mer strategiskt.

Planerad effektutvärdering

Under 2019–2021 förväntas utvärderingen svara på frågor om programmet bidragit till relevanta innovationer i relation till målen. Nuvarande rapportering liksom de breda och otydliga målen samt kriterierna ger dock begränsade möjligheter att värdera dessa effekter. Utvecklade datasystem och förtydligade mål och kriterier krävs.

Summary

EIP-Agri is an innovation support mechanism within the EU Rural Development Programme targeting agriculture, horticulture and reindeer husbandry. This on-going evaluation examines routines, rules and roles at the Swedish Board of Agriculture in connection with introducing EIP-Agri in Sweden. Two types of support can be granted: for forming an innovation group and for an innovation project (with full funding). Implementation problems and potential solutions are analysed and discussed.

Group formation and innovation projects

The possibility of applying for group formation support is a great strength. This possibility could well be strengthened in the next programme period. Some of the requirements could be more flexible. Clarified decision criteria should be made publicly available. Resource-weak actors should be specifically targeted in order to increase the share going further from group to implementation project. Social and organizational innovations are few and should be encouraged. The connection to research can be further strengthened.

Processing of applications

The e-application process for innovation project support is perceived as demanding, requiring considerable additional documentation. Late payments is also viewed as an obstacle for many. Further efforts are needed to make the internal processing at the Board of Agriculture and the innovation support advice more effective.

Roles and coordination

The role division between the administration at the Board of Agriculture, the Advisory Selection Committee and the innovation support has been internally discussed and clarified over time. In particular, coordination and exchange of experiences has improved. The interpretation of the innovation concept and decision criteria is still somewhat varying, but the coherence of what is communicated to applicants has gradually improved. Still, however, continued calibration and interaction is necessary.

Link to other innovation initiatives

Limited information about EIP-Agri has reached the Swedish university-based innovation offices. EIP-Agri should be better communicated via complementary channels than those of the Board of Agriculture. Experiences from other similar innovation programs should be incorporated into EIP-Agri to develop synergies and ensure that innovations reach the market. The potentials of EIP-Agri support should be communicated more strategically.

Planned evaluation of effects

During 2019–2021, the on-ongoing evaluation is expected to examine whether the program has contributed to relevant innovations in relation to its goals. However, current data reporting routines limit the opportunities to evaluate such effects, including its currently broad and vague goals and criteria. Development of evaluation criteria and data reporting from the Board of Agriculture is required.

Ordlista och centrala begrepp

AgroÖst är en regional aktör som ska stimulera kommuner, regionförbund och länsstyrelser i området att investera i de gröna näringarna. De vill inspirera akademien att bli aktiv i de gröna näringarnas utveckling. En viktig uppgift är att fördela forsknings- och utvecklingsuppdrag.

Almi Företagspartner AB (ALMI) ägs av staten och är moderbolag i en koncern med 16 regionala dotterbolag och underkoncernen Almi Invest. De regionala dotterbolagen ägs till 51 procent av moderbolaget och till 49 procent av regionala ägare och erbjuder lån och affärsutveckling. Almi Invest AB ägs till 100 procent av moderbolaget och bedriver riskkapitalverksamhet.

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 jordbrukare, 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 och den svenska implementeringen av EIP-Agri syftar till att skapa innovationer inom jordbruks-, trädgårds- och rennäringen.

ESI-fond finansierade program består av fyra europeiska struktur och investeringsfonder som används för att finansiera olika program som ska stimulera tillväxt och minska ekonomiska och sociala skillnader inom Europa. Under åren 2014–2020 medverkar Sverige i 26 program som finansieras av ESI-fonderna.

Europeiska unionen (EU) är en fördragsbunden union mellan 28 europeiska länder och det mest långtgående överstatliga samarbetet i världen.

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.

Gruppstöd ges för att skapa en innovationsgrupp, det vill säga där ett partnerskap etableras mellan minst två aktörer med två olika kompletterande kompetenser – företagare samt forskare eller rådgivare.

Genomförandestöd är ett stöd som söks av en redan etablerad och identifierad innovationsgrupp för att genomföra ett innovationsprojekt.

Ideon Agro Food är en stiftelse som grundades 1986, vars syfte är att vara katalysator och resurs för sina intressentföretag genom att leda och driva utvecklings- och marknadsprojekt. Via Ideon Agro Food ges ett öra inom forskning, industri och livsmedelsmarknad, där de samordnar rätt kompetens för att utveckla och skapa lönsamma produkter och tjänster.

Innovationskontor är en servicefunktion vid ett lärosäte med uppgift att öka nyttiggörande av forskningsresultat, det finns idag 12 innovationskontor i Sverige.

Innovationsstöd är en stödfunktion hos landsbyggnätverket som de sökande kan/bör 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 tänkta innovationsgrupp.

IVA är en öppen och gränsöverskridande mötesplats. En oberoende akademi som bygger broar mellan forskning, näringsliv och politik.

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

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

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) är en partipolitiskt obunden intresse- och företagarorganisation för människor och företag inom de gröna näringarna. LRF:s omkring 140 000 medlemmar driver tillsammans nästan 70 000 företag och det gröna näringslivet står för lite mer än 4 procent av Sveriges BNP.

Research Institutes of Sweden (RISE) är Sveriges forskningsinstitut och innovationspartner som ägs av svenska staten och arbetar med – och på uppdrag av – näringsliv, akademi 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 under ledning av Jordbruksverket som granskar ansökningar om genomförandestöd och ger Jordbruksverket sin rekommendation till beslut.

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

Vreta Kluster är en företagspark, en mötesplats och en utvecklingsarena för de gröna näringarna, dvs. för alla de som arbetar inom jordbruk, skogsbruk, energi, mat och närliggande branscher.

Innehåll

1	Inledning	12
1.1	Bakgrund	12
1.2	Läsanvisning	13
2	Metod och material	14
2.1	Löpande lärande genom intervjuer, deltagande observation och möten	14
2.2	Enkätundersökning till sökande	15
2.3	Omvärldsanalys på nationell och EU-nivå	16
3	Resultat	18
3.1	Utllysningens utformning	18
3.2	Vilka söker och beviljas genomförandestöd?	25
3.3	Rollfördelningen mellan aktörer	29
3.4	Kopplingar till annan innovationspolitik	33
4	Diskussion och rekommendationer	38
4.1	Diskussion	38
4.1.1	Utllysningens utformning	38
4.1.2	Vilka söker och beviljas genomförandestöd?	40
4.1.3	Rollfördelning	41
4.1.4	Kopplingar till annan relevant innovationspolitik	42
4.1.5	Rollen som löpande lärande utvärderare och följeforskare	43
4.2	Rekommendationer	44
	Referenser	47
	Granskningskommentarer	48

1 Inledning

Den här rapporten presenterar de första resultaten från en så kallad löpande lärande utvärdering av EIP-Agri som genomförs av Statsvetenskapliga institutet vid Umeå universitet under perioden 2016–2021. Rapporten fokuserar på inledningsfasen (2016–2018) av EIP-Agri och syftet är att analysera olika typer av genomförandeproblem, samt hur de förebyggs och/eller undviks. Följande frågor har väglett arbetet:

- Hur är utlysningen utformad och vilka konsekvenser får detta för sökta stöd och för de förväntade effekterna av dessa?
- Hur ser de beviljade genomförandestödets storlek, inriktning och geografiska spridning ut? Vilka ansökningar prioriteras i teori och praktik?
- Är rollfördelningen mellan aktörer (innovationssupport, RÅK och handläggare vid Jordbruksverket) ändamålsenlig och hur fungerar det i praktiken?
- Hur fungerar kopplingen till annan relevant innovationspolitik, i första hand landsbygdsprogrammet i stort, Horisont 2020, övriga ESI-fondfinansierade program, samt landets innovationskontor?
- Har följeforskningens resultat återkopplats kontinuerligt i linje med ett löpande lärande i syfte att stimulera anpassningar och måluppfyllelse?

Rapporten behandlar primärt ansöknings- och beslutsprocesserna för innovationsstödet, med andra ord hur handläggning och beslut inom EIP-Agri fungerar i praktiken (såsom rutiner, regler, roller etc.). Handläggare, innovationssupporten, beslutsfattare och rådgivare har intervjuats, och sökande av stöden har fått besvara en webbenkät. Den näst sista frågan undersöks endast i mycket begränsad utsträckning i den här rapporten då endast innovationskontoren studerats hittills. Eftersom utvärderingen har formen av ett löpande lärande redovisar rapporten även material som genererats genom deltagande observationer vid möten samt genom den kontinuerliga kommunikation som sker mellan utvärderargruppen och aktörerna inom EIP-Agri (framför allt handläggare och innovationssupporten på Jordbruksverket men även ansvariga tjänstemän på Näringsdepartementet).

1.1 Bakgrund

EIP-Agri (European Innovation Partnership for Agricultural productivity and Sustainability) är en satsning inom ramen för EU:s landsbygdsprogram. Satsningen ger stöd för att bilda innovationsgrupper och till innovationsprojekt. Den svenska implementeringen av EIP-Agri syftar till att skapa innovationer inom jordbruks-, trädgårds- och rennäringsn. Innovationsstödet kan ges för att ta fram en ny produkt, ny metod, ny form av service, nytt sätt att nå marknaden, ny process eller nytt sätt att organisera som har stor betydelse för näringen.

Satsningens övergripande mål är att skapa fler *relevanta innovationer som bidrar till ökad konkurrenskraft på den svenska landsbygden och uppfyllandet av nationella miljö- och klimatmål*. Totalt är 440 miljoner budgeterade för satsningen under 2016–2021.

Innovationsstödet söks via Jordbruksverkets e-tjänst och all handläggning sker vid Jordbruksverket. Det är möjligt att söka stödet i ett eller två steg. Första steget är ett gruppbildningsstöd där ett partnerskap etableras mellan minst två aktörer med två olika kompletterande kompetenser – företagare samt forskare eller rådgivare. Stödet 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 stanna efter första steget. För både gruppbildningsstödet och genomförandestödet finns krav på samverkan mellan aktörer vilket utgör kärnan i ”partnerskapet”. Deltagarna i gruppbildningsstödet behöver dock inte på förhand vara definierade då syftet med detta stöd just är att skapa en innovationsgrupp/partnerskap. I ansökan till genomförandestödet måste emellertid deltagarna i innovationsgruppen anges – här är det ett krav att ett redan befintligt partnerskap står bakom ansökan.

Behöriga att söka stödet är företagare, organisationer, föreningar, kommuner, landsting, regioner och andra myndigheter. Enskilda privatpersoner är inte behöriga att söka. Ansökan för båda stöden är öppen året om, där beslut sker cirka en gång per månad för gruppbildningsstödet och två till fyra gånger per år för genomförandestödet. Ansökningar om gruppbildningsstöd granskas av en intern beslutskommitté på Jordbruksverket och ansökningar om genomförandestöd granskas av en rådgivande urvalskommitté (RÅK), som utgörs av externa granskare under ledning av Jordbruksverket. Innovationssupporten hos Landsbygdsnätverket är en stödfunktion som de sökande kan/bör 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 tänkta innovationsgrupp.

Till och med september 2018 har 489 ansökningar inkommit, varav 201 gäller genomförandestöd. Totalt har fram till dess 190 gruppbildningsstöd och 50 genomförandestöd beviljats. Endast ett par stycken av genomförandestöden är avslutade.

1.2 Läsanvisning

Efter detta inledande avsnitt där rapportens syfte och forskningsfrågor samt bakgrunden till EIP-Agri presenterats så beskrivs och diskuteras i kapitel 2 metoder för inhämtning av material för analys. Detta följs av en redogörelse för resultaten i kapitel 3. Framställningen följer forskningsfrågorna, där analysresultat presenteras kring utlysningens utformning, genomförandestödet, rollfördelningen mellan aktörer, och kopplingar till annan innovationspolitik. Resultaten diskuteras sedan under samma rubriker i kapitel 4, som avslutas med utvärderingens samlade rekommendationer.

2 Metod och material

2.1 Löpande lärande genom intervjuer, deltagande observation och möten

Under 2016–2017 var fokus på ansöknings- och beslutsprocesserna för innovationsstödet, med kartläggning av rutiner, roller, och regler för handläggning. Detta arbete fortsatte under 2018, dock i mer begränsad omfattning. Det bestod av deltagande observationer, intervjuer och dokumentanalys (främst av intern e-post, mötesprotokoll och minnesanteckningar från möten mellan involverade aktörer).

Studien inleddes i december 2016 med möten på Näringsdepartementet respektive Jordbruksverket. Under 2017 gjorde utvärderingsgruppen deltagande observationer vid RÅKs möten i februari (fysisk närvaro) och december (via Skype) samt innovationssupportens månadsmöten i oktober (via Skype). Ett samarbetsmöte mellan de olika aktörerna (handläggare, innovationssupporten och delar av RÅK) observerades i december (via Skype). Under 2018 gjordes deltagande observation vid sex tillfällen via Skype, framför allt vid avstämningsmöten mellan två fasta representanter för Jordbruksverket och innovationssupporten (kontinuerligt under året) men också mellan Jordbruksverkets handläggare och innovationssupporten.

Under mars och april 2017 genomfördes totalt 17 semistrukturerade telefonintervjuer med involverade handläggare och ledande tjänstemän vid Jordbruksverket (fyra av fem personer), Jordbruksverkets interna beslutsgrupp (tre av fyra personer)¹, medlemmar i RÅK (fyra av sex personer) och deltagare i innovationssupporten (samtliga sex personer). Responserna var goda bland de involverade aktörerna, vilket möjliggjorde en balanserad beskrivning av de olika aktörernas syn på förutsättningarna för genomförandet av EIP-Agri. Informanternas svar har anonymiserats så långt möjligt för att bygga förtroende och möjliggöra att informanterna skulle känna att de kunde lyfta kritik. Majoriteten av intervjuerna varade i ca 60 minuter med ett intervall mellan 27–92 minuter. Intervjumanualen förankrades med utvärderingssekretariatet i februari 2017, men skickades ej ut till informanterna på förhand för att få så spontana reaktioner/inspel som möjligt. Intervjumanualen återfinns i bilaga 1.

Resultaten av observationerna samt intervjuerna har löpande kommunicerats vid de regelbundna avstämningsmötena mellan utvärderingsgruppen, utvärderingssekretariatet samt representanter från verksamheten som hållits varje månad under 2017 och varannan månad under 2018, samt skriftligen via PM vid

¹ Det har inte varit helt enkelt att särskilja dessa grupper, det vill säga handläggare och ledande tjänstemän och Jordbruksverkets interna beslutsgrupp, då vissa personer ingår i båda. I förekommande fall har den intervjuade således fått besvara frågor relevanta för båda dessa grupper, men räknas som en intervju.

behov samt i halvårs- och årsrapporter. Dessutom har utvärderingsgruppen deltagit på halvtidskonferensen för EIP-Agri i januari 2018 samt Jordbruksverkets utvärderingsdag i november 2018. Utvärderingsuppdraget presenterades även för Övervakningskommittén i maj 2018, allt som ett led i det löpande lärandet och för att stimulera anpassningar och utbyte av information och erfarenheter.

2.2 Enkätundersökning till sökande

Utvärderingsgruppen erhåller årligen data om samtliga ansökningar från Jordbruksverket. Den senaste dataleveransen omfattar augusti 2016 till och med 28 september 2018 och inkluderar uppgifter om projektnummer, projektnamn, kundnamn (person eller organisation), län (dock stort bortfall), insatstyp (grupp- eller genomförandestöd), fokusområde, sektor, totala utgifter, beviljat belopp, ansöknings- och beslutsdatum, samt beslutstyp. Detta data är dock relativt begränsat i relation till utvärderingsfrågorna. För att överkomma dessa brister utformades en enkät till de sökande som genomfördes under 2018. Denna webbenkätundersökning gick ut till samtliga personer som ansökt om stöd (grupp och/eller genomförande) inom programmet EIP-Agri under perioden 2015–2018. Enkätfrågorna utformades för att samla in de sökandes perspektiv på hur satsningen fungerat samt för att komplettera analyser av Jordbruksverkets statistik om vilka innovationsprojekt som det ansöks om och som blir beviljade inklusive vilka de sökande är samt hur innovationsgrupperna ser ut. Centrala tjänstemän inom Jordbruksverket (inklusive utvärderingssekreteriatet) granskade frågorna och två sökande erbjöds att testa enkäten. Enkätfrågorna bifogas i bilaga 2.

Utvärderingssekreteriatet (Jordbruksverket) sammanställde en lista över samtliga ansökningar. Därefter kontrollerades vilka poster som hade samma kontaktuppgifter. För att undvika att personer som gjort flera ansökningar skulle få flera förfrågningar att delta i webbenkäten så behölls endast en post per sökande. Efter denna justering innehöll listan 245 sökanden, vilket utgör ett totalurval för den aktuella tidsperioden 27 augusti 2015 – 2 februari 2018. Till dessa personer skickades en e-post där syftet med webbenkätundersökningen presenterades, och där de uppmanades att delta genom att klicka på en länk till webbenkäten. En påminnelse med information om att slutdatum förlängts skickades ut när svarstiden gått ut.

Endast 56 personer svarade på webbenkäten, vilket gav en svarsfrekvens på 23 procent. Detta är relativt lågt, och innebär begränsningar i tolkningen av svaren. För att kontrollera att resultaten inte är skeva på grund av att endast vissa typer av sökande svarat, gjordes en uppföljande förkortad enkät via telefon (bilaga 3) med ett slumpvist urval av de som inte svarat. Femtio personer kontaktades därmed per e-post i ett första steg (varav fyra e-postadresser var felaktiga), och per telefon i ett andra steg, varvid trettiofyra gav respons. En av dessa visade sig en vara en dubblett, en hade redan svarat på webbenkäten, en var föräldraledig och två hade ej sökt stöd. Nio personer avböjde att delta. Resterande tjugo inter-

vjuades under sommaren 2018, vilket gav en svarsfrekvens på 49 procent. Svarsfrekvensen på de för utvärderingen mest centrala frågorna ökade därmed till 31 procent.

I en bortfallsanalys jämfördes de ursprungliga enkätsvaren med de svar som erhöles i den förkortade telefonenkätundersökningen. Slutsatsen var att det finns en grundläggande skillnad mellan de som svarat i de två urvalen, nämligen vilken typ av stöd som söks. En betydligt högre andel av de svarande i telefonenkäten har ansökt om gruppstöd jämfört med de som svarat på webbenkäten. Detta verkar främst ha betydelse för hur man svarat på frågor om innovationssupporten. En väsentligt högre andel av de svarande på telefonenkäten anger att de varit i kontakt med innovationssupporten, instämmer i att det varit lätt att få kontakt samt att de utvecklat innovationsidén efter kontakt. Skillnaderna mellan de två urvalen gällande handläggningen vid Jordbruksverket är däremot små, även om de svarande på telefonenkäten var något mer positiva. I texten kommer termen ”webbenkät” att användas när resultat presenteras från de frågor som endast det ursprungliga urvalet svarade på. Termen ”totalenkät” hänvisar till frågor där resultat finns från både webbenkäten och telefonenkätundersökningen. I bilaga 4 presenteras de tabeller som resultatredovisningen bygger på.

Korstabeller och oberoende chi 2-test användes för att undersöka om det finns skillnader mellan vilka som sökt gruppstöd och/eller genomförandestöd samt eventuell snedfördelning i vilka ansökningar som beviljats. Skillnader mellan olika grupper av sökande gällande nöjdhet analyserades med ”independent samples t-test” (för kön, beviljande och betydande inkomst från naturbaserad näring) och ANOVA (för ålder och utbildningsnivå) där medelvärden mellan olika grupper jämförs. För att undersöka vad som gör att en ansökan beviljas användes även två logistiska regressionsmodeller med beviljande som dikotom beroende variabel, och olika kontakter med stödjande aktörer som oberoende variabler i den första modellen och olika aktörer i innovationsgrupper i den andra. De få signifikanta resultaten från dessa analyser presenteras i resultatdelen, som i övrigt främst redovisar analyser av beskrivande karaktär.

2.3 Omvärldsanalys på nationell och EU-nivå

För att analysera eventuella kopplingar mellan EIP-Agri och annan relevant innovationspolitik genomfördes under senhösten 2018 en kvalitativ intervjustudie med representanter för de innovationskontor² som finns vid landets lärosäten som ett första steg. Under de kommande åren kommer den svenska innovationspolitiken att kartläggas bredare. Syftet med studien var att undersöka vilken faciliterande roll innovationskontoren har och/eller kan utveckla i relation EIP-Agri i framtiden. De konkreta frågeställningarna handlade om i vilken grad innovationskontoren känner till EIP-Agri, om och i så fall hur de arbetar med att

² Ett innovationskontor är en servicefunktion vid ett lärosäte med uppgift att öka nyttiggörande av forskningsresultat.

identifiera och matcha partners för att bilda relevanta innovationsgrupper för EIP-Agri, samt om de tipsar om/länkar vidare potentiella sökanden till EIP-Agri.

I Sverige finns idag 12 innovationskontor och alla utom ett av dessa innovationskontor kontaktades med en förfrågan om att delta i en telefonintervju. Innovationskontoret vid Karolinska institutet uteslöts på grund av dess explicita fokus på medicin. Medvetet kontaktades alltifrån kontorschefer, gruppleddare, innovationsrådgivare, affärsutvecklare samt konsulter vid innovationskontorens anknutna holdingbolag. Totalt genomfördes nio intervjuer. En av informanterna visade sig emellertid ha arbetat i mer än 10 år vid Karolinska institutet och kunde därmed även ge en fyllig bild av arbetet där. Intervjuerna varade mellan 34–61 minuter och följde en semistrukturerad intervjumanual (som förankrats med berörda aktörer inom EIP-Agri satsningen hösten 2018). Intervjumanualen återfinns som bilaga 5. Inför intervjutillfället fick informanterna en kort information om den löpande lärande utvärderingen av EIP-Agri och syftet med intervjun. Vidare har samtliga gett ett informerat samtycke till att delta i intervjuerna, vilka spelades in och kommer att transkriberas för vidare analys av oss följeforskare. Informanterna är anonyma såtillvida att endast deras anknytning till respektive innovationskontoren anges. Observera dock att en fördjupad analys av detta material kommer att ske under 2019 och att det i denna årsrapport endast delges preliminära resultat.

För att få andra perspektiv på den svenska implementeringen av EIP-Agri har utvärderingsgruppen deltagit i olika konferenser både nationellt och internationellt. Nationellt deltog vi i Landsbygdsnätverkets årliga konferens 2017, där temat var Innovation och cirkulär bioekonomi på landsbygden. Under 2017 deltog utvärderingsgruppen på två internationella konferenser. På den första samlades ett hundratal europiska utvärderingsexperter och myndighetspersoner särskilt fokuserade på EU:s strukturfonder. Där diskuterades design och genomförande av europeiska innovationsprogram samt metodsvårigheter med att fånga långsiktiga processer och värdera olika hållbarhetsaspekter. Den andra konferensen var en "Rural Sociology"-konferens med europeiska forskarkollegor där den workshop vi deltog i fokuserade på utvärdering av 'innovationsprojekt och partnerskap' i genomförandet av EIP-Agri samt landsbygdsprogrammen i andra europeiska länder³. Vi har även tagit del av information på EU:s hemsidor där vi bland annat studerat den roll som de europiska fokusgrupperna inom EIP-Agri spelar. En preliminär analys av den svenska närvaron i fokusgrupperna och möjligheterna för Sveriges att lära av dessa nätverk görs i denna rapport vilken kommer att byggas vidare på under kommande år.

3 Där presenterade vi i utvärderingsgruppen pappret. Learning through on-going evaluation of EIP-Agri in Sweden, se Eckerberg & Bjärstig (2017).

3 Resultat

3.1 Utlysningens utformning

Relationen mellan gruppstöd och genomförandestöd

Ett av de ursprungliga EU-målen med EIP-Agri är att uppmuntra jordbrukare (och andra praktiker) att bli aktiva deltagare i innovationsprocesser. I en tidigare utvärdering på EU-nivå konstaterades att detta gynnas ifall det är möjligt att söka klumpsummor för att starta upp innovationsgrupper (EIP-Agri Service Point, 2017a). I Sverige tillämpas denna princip också i gruppbildningsstödet. För att praktiker verkligen ska delta i själva innovationsprojekten krävs dock att även en ansökan om genomförandestöd lämnas in. Jordbruksverkets statistik visar att ansökningarna om gruppstöd utgör 59 procent av det totala antalet ansökningar fram till september 2018, medan ansökningarna om genomförandestöd utgör resterande 41 procent (tabell 1, bilaga 4, s 1). Huruvida ansökningarna om gruppstöd leder till ansökningar om genomförandestöd går dock inte att utläsa ur Jordbruksverkets statistik. Enligt totalenkäten har strax under hälften av de svarande sökt både grupp- och genomförandestöd, medan ungefär en tredjedel enbart sökt gruppstöd och en femtedel enbart genomförandestöd (se diagram 1 nedan samt tabell 1, bilaga 4, s 1). Ett antal ansökningar om gruppstöd resulterar därmed inte i en ansökan om genomförandestöd. Totalenkäten visar vidare att de allra flesta som enbart sökt gruppstöd endast gjort det vid ett tillfälle. Mer än hälften av de som ansökt om båda stöden har skickat in en ansökan per stödform, medan ganska många gjort två till fem ansökningar per stödform (tabell 2, bilaga 4, s 1). Mot bakgrund av detta är det intressant att undersöka om det är vissa specifika sökande som inte går vidare från gruppstöd till genomförandestöd, till exempel de praktiker som EU vill uppmuntra. Det är också relevant att undersöka denna fråga ur jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv.

De olika stödtypernas andel av det totala antalet ansökningar

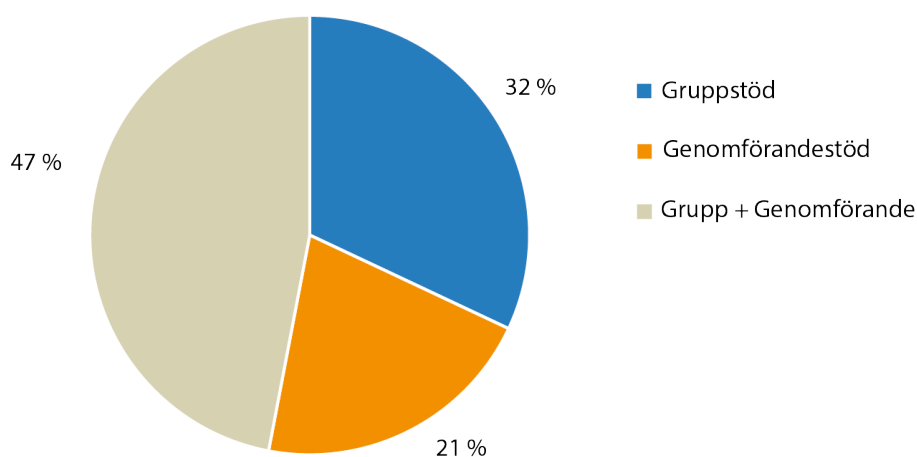


Diagram 1. Antal i procent som sökt enbart gruppstöd, enbart genomförandestöd samt både grupp- och genomförandestöd (Data: totalenkäten, n=76).

Totalenkäten ger en möjlig fingervisning om vilka som går vidare och söker genomförandestöd efter att ha fått gruppstöd beviljat. Tendensen bland de svarande är att det är vanligare att just jordbrukare *inte* gått vidare och sökt genomförandestöd, medan konsulter, forskare/utvecklare samt företagare/entreprenörer i högre utsträckning gjort det (tabell 3, bilaga 4, s 2). Utbildningsnivån bland de som inte gått vidare är lägre då några respondenter i denna grupp enbart har gymnasieutbildning och andelen med högskoleutbildning är lägre (statistiskt signifikant skillnad, se tabell 5, bilaga 4, s 2). Betydligt fler respondenter som endast sökt gruppstöd har inte tidigare erfarenhet av att ha tagit fram innovationer, 57 procent jämfört med 39 procent bland de som även sökt genomförandestöd (tabell 6, bilaga 4, s 3). Liknande tendenser finns bland de som sökt genomförandestöd direkt. Könsdimensionen är här ännu tydligare (och statistiskt signifikant): endast någon enstaka kvinna har sökt genomförandestöd direkt, medan nästan en tredjedel av männen gjort detsamma (tabell 4, bilaga 4, s 2). En knapp tredjedel av de som sökt genomförandestöd direkt har en låg utbildningsnivå (enbart grundskola/gymnasium) medan närmare 40 procent har en högskole-/universitetsutbildning. Andelen med forskarutbildning är dock 10 procentenheter högre (tabell 5, bilaga 4, s 3).

En annan viktig poäng med ansökan om klumpsummor är att upplägget förväntas öka antalet beviljade ansökningar om genomförandestöd (EIP-Agri Service Point, 2017a). Det är lätt att få en ansökan om gruppstöd beviljad, då 81 procent av ansökningarna om gruppstöd har beviljats enligt totalenkäten, vilket är helt i enlighet med intentionerna bakom denna typ av stöd. I intervjustudien med representanter för innovationskontoren lyftes också möjligheten till gruppbyggingsstöd som en av EIP-Agris styrkor. Den som sökt genomförandestöd efter att först sökt gruppstöd har lika hög beviljandegrad (81 procent) som gruppstöden, medan den är avsevärt lägre för den som sökt genomförandestöd direkt (46 procent). Beviljandegraden förefaller därmed enligt enkäten vara betydligt högre för de som först ansökt om gruppstöd, vilket stödjer tesen att detta upplägg gör att kvaliteten på ansökningarna blir bättre. Enligt Jordbruksverkets statistik var den totala beviljandegraden i september 2018 68 procent för gruppstöd och 37 procent för genomförandestöd (tabell 7, bilaga 4, s 4).

Fördelningen mellan fokusområden

Ansökningarna görs inom totalt åtta olika fokusområden, som i enkäten bröts ner i fyra kategorier ”miljö”, ”energi”, ”konkurrenskraft” och ”korta livsmedelskedjor”⁴. Fokusområdena har haft olika söktryck, där det överlägset mest sökta fokusområdet är konkurrenskraft, som över hälften av ansökningarna fram till och med september 2018 gällt. Näst störst är djurvälstånd och korta livsmedelskedjor som omfattar en femtedel av ansökningarna och därefter kommer miljö

⁴ De åtta fokusområdena är: ”Biologisk mångfald”, ”Bättre vattenkvalitet”, ”Förebygga markerosion och förbättra markskötseln”, ”Minska utsläpp av växthusgaser och ammoniak” (kategoriserats som ”Miljö”), ”Energieffektivisering”, ”Förnybar energi” (kategoriserats som ”Energi”), ”Konkurrenskraft, omstrukturering och diversifiering” (benämns i rapporten Konkurrenskraft) och ”Djurvälfärd och korta livsmedelskedjor” (benämns som ”Korta livsmedelskedjor”).

med och energi med ungefär en tiondel var (se diagram 2 nedan och tabell 8, bilaga 4, s 4). I slutet av 2017 blev det tydligt att fokusområdet konkurrenskraft riskerade att bli fulltecknat, men i slutet av 2018 fanns ändå fortfarande medel kvar även inom detta område. Utvärderingsgruppen hade i årsrapporten 2017 lämnat rekommendationer om att handläggare och innovationssupport borde informera sökande samt försöka styra ansökningarna mot andra fokusområden, trots att konkurrenskraft ger höga poäng vid bedömning i RÅK. Under 2018 har ansökningarna inom konkurrenskraft minskat med över 10 procentenheter, medan främst miljö vuxit och nästan fördubblats (se tabell 8, bilaga 4, s 4), vilket pekar mot att rekommendationerna följts och haft effekt.

Fördelningen av ansökningar i fokusområden

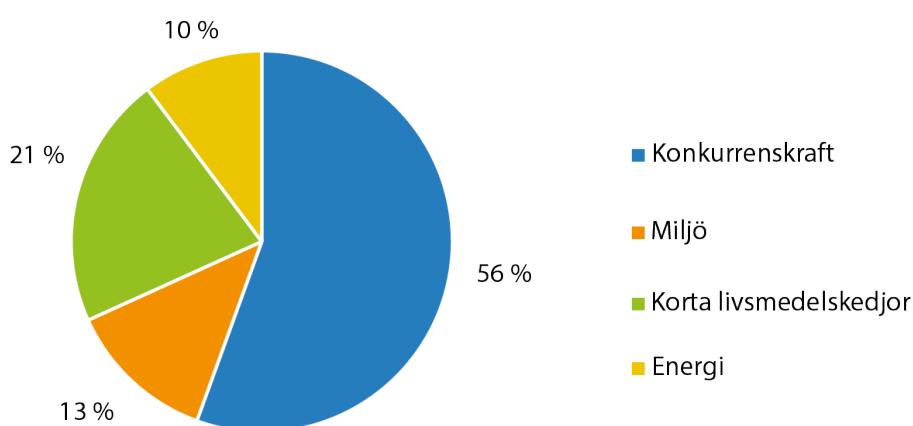


Diagram 2. *Fördelningen av ansökningarna mellan fokusområden (Data: Jordbruksverket, n = 489).*

Det digitala ansökningssystemet

På EU-nivå dras slutsatsen att det är en fördel att göra ansökningsprocessen så enkel som möjligt (EIP-Agri Service Point, 2017a), och det är även något som flera vid innovationskontoren lyfter. Intervjustudien med de involverade aktörerna i handläggningen av EIP-Agri visar på kritik mot e-ansökan som upplevs både bristfällig och ”fyrkantig”, då det exempelvis är svårt att lägga till förtydliganden och justeringar som på sikt skulle minska kraven på kompletteringar. Webbenkäten visar även att många av de sökande är kritiska till det digitala ansökningssystemet. Över hälften anser att ansökan tog för lång tid att fylla i och att det var svårt att ta fram de uppgifter som krävdes. Närmare hälften menar att det var svårt att fylla i ansökan och att det saknades information, medan hälften instämmer i att allt de ville ha med i ansökan gick att mata in (tabell 9, bilaga 4, s 5). De öppna svaren på frågan anger att en del sökande upplever att det är otydligt vilka uppgifter som ska in i ansökan, andra att riktlinjer/mallar saknas och att information måste sökas på flera olika ställen. Flera skriver att de fått göra många kompletteringar som hade kunnat undvikas med tydligare instruktioner och regler. Två tredjedelar har fått komplettera angående budgeten och även angående samarbetsavtal. Nästan lika många har kompletterat angående

ende beskrivningen av innovationen och närmare hälften angående marknadsplanen. Det är endast en tiondel som inte alls behövt komplettera. Nästan en tredjedel anser inte att de fått tillräcklig information om vad som behövde kompletteras (tabell 10, bilaga 4, s 6). För att möta kritiken mot ansökningssystemet har frågor förtydligats och en exempelansökan med budget och checklistor tagits fram. Kompletteringar ses också från handläggarnas och RÅKs sida som ett sätt att göra ansökningarna fullständiga.

Handläggningen av ansökningar

Utvärderingsgruppen kunde relativt tidigt konstatera att handläggningstiden initialt var alltför lång, vilket gör att sökande kanske väljer att inte gå vidare eller att ansökningar inte ens skickas in. Till viss del kan det förklaras med att trycket var som högst under 2016 då närmare hälften av ansökningarna lämnades in, medan 15 procent av ansökningarna kom in under första året 2015, 28 procent 2017 och 13 procent 2018 (Jordbruksverkets data; tabell 11, bilaga 4, s 6). Under hösten 2017 satsades extra resurser i syfte att korta handläggningstiden. Handläggare tittade på hur rimlighetsbedömningar kan göras smidigare, samt tog fram exempel för hur budgeten ska utformas. Detta arbete förefaller ha gett resultat då väntetiderna mellan ansökan och beslut kortats över tid, enligt beskrivande analyser av totalenkäten (diagram 3 nedan samt diagram 1 i bilaga 4, s 7).

Handläggningstiden för ansökningar om genomförandestöd (se diagram 3) var under 2015 mellan tretton och arton månader för över hälften av de svarande på enkäten som sökt genomförandestöd. Under 2016 fick hälften besked inom sju till tolv månader och en femtedel redan inom sex månader. Året därpå, 2017, förbättrades detta ytterligare då närmare hälften fått ett beslut inom sex månader och ytterligare nästan en tredjedel inom sju till tolv månader. De vidtagna åtgärderna förefaller därmed gett resultat, i kombination med att söktrycket minskat något över tid.

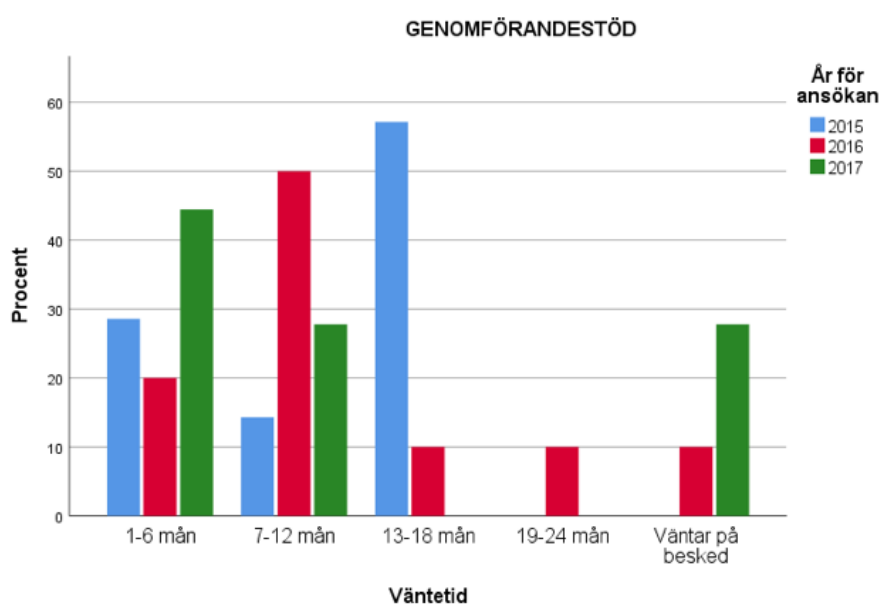


Diagram 3. Väntetid mellan ansökan och beslut för genomförandestöd (Data: totalenkäten, $n = 52$). Y-axeln visar hur många procent av ansökningarna det året som hamnar i de olika tidskategorierna som återfinns på X-axeln.

Utvecklingen över tid ser liknande ut även för ansökningar om gruppstöd, där dock enkätaterialet är bristande. Endast de tjugofyra svarande som enbart hade sökt gruppstöd svarade på frågan om när de skickat in en ansökan om gruppstöd och när den beslutats, och av dessa svarade endast elva personer på dessa två frågor. Det är dock ändå intressant med en fingervisning om hur väntetiderna sett ut även för gruppstödet, som rimligen är mer lätthanterligt då det utgörs av en klumpsumma. Både under 2015 och 2016 var väntetiden fem till sju månader för två tredjedelar av de som enbart sökt gruppstöd (se diagram 1, bilaga 4, s 7). Under 2017 sjönk väntetiden kraftigt och fler än två tredjedelar fick då ett beslut inom en till två månader.

Radardiagrammet nedan visar hur de svarande på totalenkäten uppfattar olika aspekter av handläggningen. "Cirklarna" illustrerar olika poängnivåer där 1 innebär att man tar avstånd från påståendet och 5 att man instämmer. Den aspekt som får lägst betyg är om handläggningen tagit rimlig tid, som över hälften av de svarande tagit avstånd ifrån. Detta spiller troligen över även på inställningen till handläggningens effektivitet och ändamålsenlighet, vilket också har ett medelvärde nära 1 (se också tabell 12, bilaga 4, s 7). Även i innovationskontorsstudien framkommer det att handläggningstiden upplevs alldeles för lång i jämförelse med andra stödformer för innovationer. Diagrammet visar vidare att de sökande ändå är relativt nöjda med handläggningen i övrigt: påståendena gällande att ha fått tillräcklig information, att lätt kunna komma i kontakt med handläggare samt att handläggarna hade rätt kompetens har alla medelvärden runt 3 (se också tabell 12, bilaga 4, s 7). Nio av tio av de som svarade på webbenkäten har också varit i kontakt med handläggare. Vidare föredrar närmare hälften att kommunicera via epost, en tredjedel via telefon och en tiondel vill träffas fysiskt (tabell 14 och 15, bilaga 4, s 8–9).

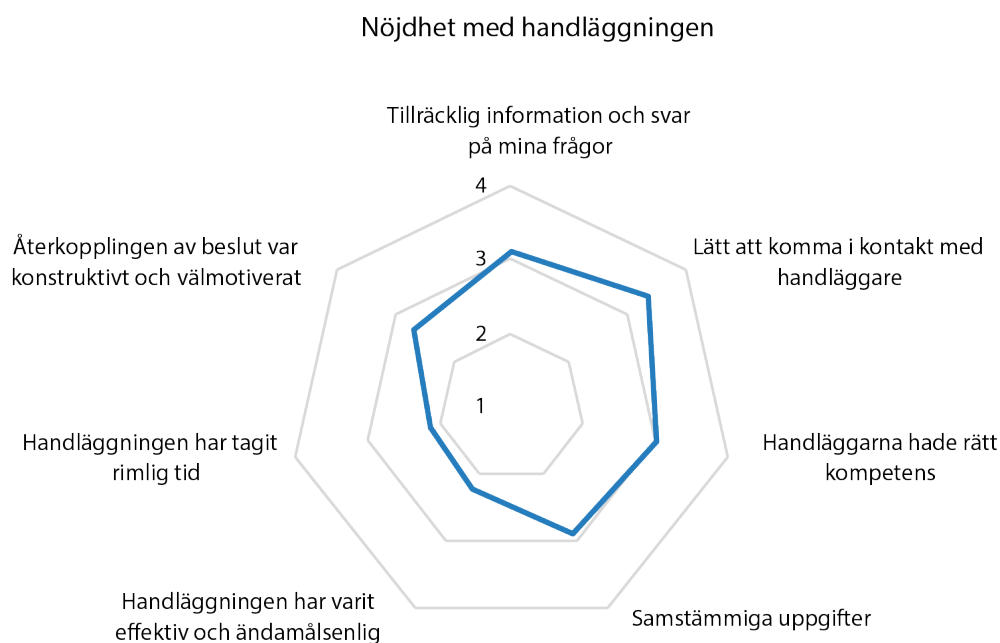


Diagram 4. Radardiagram över medelvärden för olika aspekter på handläggningen (Data: totalenkäten, N = 76). De svarande poängsatte i vilken grad de instämmer i eller tar avstånd från sju olika påståenden enligt en femgradig skala, där ett betyder tar avstånd från och fem instämmer. Ju längre ut i cirkeln desto mer nöjd. Det illustrerar på ett överskådligt sätt hur nöjdheten med handläggningen varierar beroende på vilken aspekt det rör sig om.

Uppfattningarna om huruvida återkopplingen av beslut varit konstruktiv och välmotiverad är mer spridda i totalenkäten: nästan en tredjedel instämmer medan två femtedelar inte gör det (se diagram 4 på förra sidan samt tabeller 12 och 13, bilaga 4, s 6). Enligt intervjustudien 2017 mottog innovationssupporten mycket kritik från sökande som upplevde bristande återkoppling efter RÅKs möten. Under 2017 förändrades rutinerna för detta (efter påpekanden från utvärderingsgruppen) så att de sökande får meddelande om preliminärt beslut så fort som möjligt efter RÅKs möte.

Om medelvärdet för samtliga påståenden som rör handläggningen (se diagram 4 förra sidan samt tabell 12 och 13, bilaga 4, s 7–8) slås ihop till ett indexvärde (se de horisontella svarta strecken i de blå boxarna i diagram 5 nedan för medianvärdet) så låg det under både 2015 och 2016 mellan 2 och 3, vilket innebär att en majoritet av de sökande varit övervägande missnöjda. Under 2017 verkar nöjdheten öka något, vilket dock ej är ett signifikant resultat. Det som slår igenom är de synnerligen låga medelvärdena för om handläggningen tagit rimlig tid samt om den varit effektiv och ändamålsenlig. Inga signifikanta skillnader finns mellan hur nöjda olika grupper av sökande är (beroende på kön, ålder, utbildningsnivå, beviljande-/avslagsbeslut, eller betydande utkomst från naturbaserad näring).

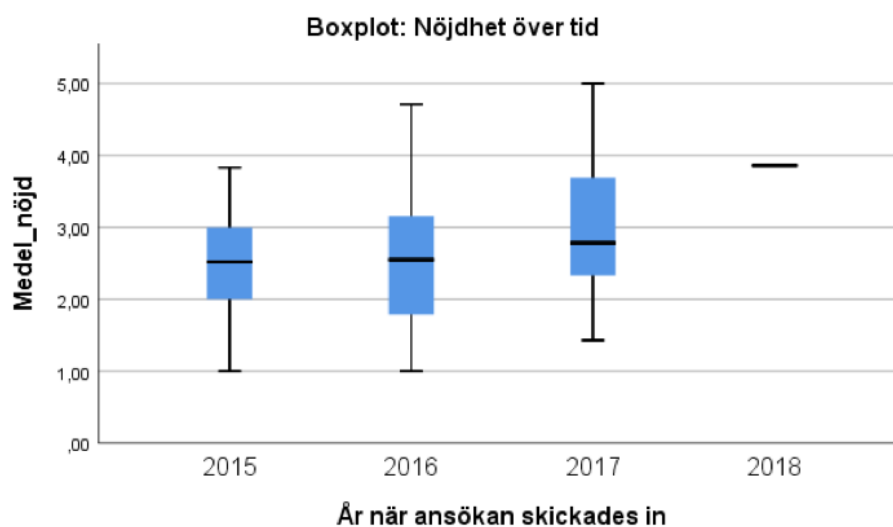


Diagram 5. Låddiagram över hur nöjdheten förändrats över tid (Data: totalenkäten, N = 76). De blå boxarna visar (överlappande) 95 % konfidensintervall medan de svarta strecken i boxarna visar medianvärden. De två utstickande strecken visar värdena för den mest och minst nöjda.

Rutiner för utbetalning

Under 2018 har kritiken ökat gällande rutinerna för utbetalning av beviljade medel. Detta nämndes t ex vid halvtidskonferensen ”EIP Agri – nu och i framtiden” i januari, och var ett tema som genererade många negativa kommentarer i webbenkäten. Ett exempel på sådan kommentar är: ”kräver stora summor egen likviditet, vilket är svårt för de flesta”. En majoritet av de som sökt och fått beviljat genomförandestöd (22 respondenter) upplever att tiden till utbetalning ställt till problem (diagram 6 nedan samt tabell 16, bilaga 4, s 9).

Ställde tiden till utbetalning till några problem?

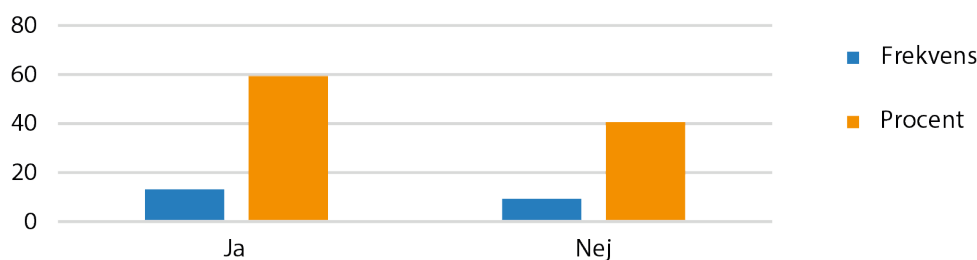


Diagram 6. Ställde tiden till utbetalning till några problem? I diagrammet redovisas enbart ja- och nej svar för de svarande som fått sina genomförandestöd beviljade (Data: webbenkäten, n = 22; se också tabell 15 i bilaga 4).

Tiden mellan ansökan om utbetalning och själva utbetalningen varierar mellan mindre än en månad (en dryg tiondel), två till tre månader (närmare hälften), fyra till sex månader (nästan en tredjedel) och mer än sex månader (en dryg tiondel) (tabell 17, bilaga 4, s 9). Problemet handlar uppenbarligen inte om en informationsbrist, då en stor majoritet av de som ansökt om utbetalning anser att informationen om hur man ansöker om utbetalning varit tillräcklig (tabell 16, bilaga 4, s 9). För att ändå förbättra informationen ska ett exempel på en ansökan om utbetalning läggas ut på hemsidan enligt handläggare på Jordbruksverket.

Uppföljning av projekt

Uppföljning är viktigt både för att kunna utvärdera satsningen i sin helhet i relation till de satta målen och för att ange villkor som måste uppfyllas för utbetalning av genomförandestöden. En majoritet av de som svarat på webbenkäten och sökt genomförandestöd anser att Jordbruksverkets handläggare systematiskt ska följa upp genomförandestödet (tabell 18, bilaga 4, s 10). Detta diskuterades på konferensen ”EIP Agri – nu och i framtiden” och på samarbetsmötet i december 2017. Utvärderingsgruppen har även tagit upp denna fråga i både halvårs- och slutrapporten 2017. Vissa rutiner verkar nu vara under utveckling när det gäller beslutsvillkor. Det kan leda till att ett beviljat genomförandestöd måste avslutas i förtid när det är tydligt att dess mål inte kommer att uppfyllas. Ett genomförandestöd har mot bakgrund av detta stoppats under 2018.

Det är särskilt angeläget att datasystemen stödjer utvärdering genom att tillhandahålla nödvändig basinformation. Utvärderingsgruppen kunde tidigt konstatera stora brister därvidlag som påtalades i den löpande kommunikationen likväl som i årsrapporten 2017. Exempelvis går det nu inte att se om ett visst genomförandestöd föregåtts av ett gruppbildningsstöd eller vilka effekter som förväntas av beviljade genomförandestöd. Någon förbättring av datainsamlingen har tyvärr inte skett. Det innebär att den planerade effektutvärderingen under kommande år begränsas starkt av tillgången på data. Den statistik som utvärderingsgruppen tillhandahållits under 2017 och 2018 är bristfällig (se ovan under 2.2). Genomförandestödets geografiska spridning är särskilt svår att uttyda,

trots att det är en viktig legitimitetsaspekt. För att hantera dessa brister i basstatistik utformades enkäten med många frågor som istället borde ha kunnat fångas med ansökningsstatistik. Konsekvensen blev en mycket omfattande enkät som troligen bidrog till den låga svarsresponsen.

Under den internationella konferensen "Evaluation of Innovations and Innovations in Evaluation" framkom flera olika orsaker till varför man alltför sällan tänker igenom datagenerering och upplägg av utvärdering redan vid början av ett nytt stödprogram. Det kan handla om svårigheten att förankra utvärderingen inom nationella myndigheter (givet att programmet kommer från EU) och få dessa att känna "ägarskap". Ofta ägnas för lite tid i början av programmet att tänka igenom programteorin, alltså vilka mekanismer i programmet som förväntas leda till önskad förändring, och kan också försvåras genom att tonvikten på olika mål ofta ändras över tid på grund av nya politiska prioriteringar. En representant från "EU Research" beskrev att ett framgångsrecept inom Kommissionens utvärderingar varit att ha en expertpanel som diskuterat inte bara vad som varit lyckat, utan även det som gått snett, som komplement till "normal" intern utvärdering.

3.2 Vilka söker och beviljas genomförandestöd?

Enligt Jordbruksverkets statistik är det lägsta sökta och även beviljade beloppet 25 000 kronor, det högsta sökta beloppet är 28,3 miljoner och det högsta beviljade 14,3 miljoner. Det sökta medianbeloppet är 4,1 miljoner kronor och det beviljade medianbeloppet är 2,9 miljoner. 29 procent av ansökningarna är på mellan två och tre miljoner, och 26 procent är på fyra till fem miljoner kronor. 13 procent är på under 500 000 kronor och 6 procent på mer än 10 miljoner kronor (tabell 19, bilaga 4, s 10).

Vilka slags innovationer, inom vilka sektorer och var ska de genomföras?

De som svarade på webbenkäten fick ange vilken typ av innovation deras ansökan gäller. Två tredjedelar avser tekniska innovationer medan mindre än en tiondel kombinerar det tekniska med "annan" eller organisatorisk innovation. Inte fullt en tiondel av ansökningarna avser enbart organisatoriska innovationer. Endast en ansökan handlar om en renodlad social innovation och ytterligare en kombinerar det med "annan" (tabell 20, bilaga 4, s 11). Hälften av webbenkätresponenterna har aldrig tidigare tagit fram en innovation, medan en tredjedel gjort det flera gånger tidigare och nästan en sjättedel en gång (tabell 21, bilaga 4, s 11).

Enligt Jordbruksverkets statistik fördelas ansökningarna på följande sätt mellan tre kategorier: jordbruk 81 procent, trädgård 15 procent och rennäring 4 procent (tabell 22, bilaga 4, s 11). Då bortfallet är stort i den officiella statistiken gällande var i landet gruppstöden respektive genomförandestöden avses att genomföras, används totalenkäten för en uppskattning. Nästan en tredjedel av ansökning-

arna gäller hela landet. Två län skiljer ut sig med en särskilt hög andel ansökningar: Skåne och Västra Götaland med ca en tiondel var av det totala antalet ansökningar. Ytterligare två län, Norrbotten och Stockholm, har vardera ca 5 procent av ansökningarna. Samtliga län utom ett (Värmland) är representerade (tabell 23, bilaga 4, s 13).

Webbenkäten ger även en fingervisning om vilka effekter som kan förväntas av genomförandestöden inom EIP-Agri och sålunda om satsningens mål kommer att nås. Fyra femtedelar av ansökningarna förväntas öka Sveriges konkurrenskraft och nästan lika många förväntas leda till en bättre miljö (varav nästan två tredjedelar gäller både och) (tabell 24 och 25, bilaga 4, s 14–15). Närmare hälften av genomförandestöden förväntas leda till mindre klimatutsläpp och mer ekologiskt hållbara produkter. Något färre förväntas ge bidrag till bioekonomi och/eller cirkulär ekonomi. Endast en fjärdedel av genomförandestöden förväntas leda till bättre socialt klimat och mindre konflikter (tabell 24, bilaga 4, s 14). Över fyra femtedelar förväntar sig också ökad konkurrenskraft för egen del och över 60 procent förväntar sig ökad produktion och förbättrad kvalitet (tabell 26, bilaga 4, s 16).

Vilka är de sökande och hur ser sammansättningen i innovationsgrupperna ut?

Enligt totalenkäten utgör kvinnor inte fullt två femtedelar av de sökande och är därmed något underrepresenterade i förhållande till deras andel av befolkningen (tabell 27, bilaga 4, s 16). Närmare hälften av de sökande bor på landsbygden eller en ort med färre än 200 invånare, en tiondel i en ort med färre än 2000 invånare eller i en ort med 2 000–10 000 invånare. En femtedel bor på en ort med 10 000–200 000 invånare och något färre i någon av storstäderna (diagram 7; tabell 28, bilaga 4, s 16). Sex respondenter (8 procent) har vuxit upp utanför Sverige, varav fem i ett land utanför Europa, och ungefär lika många har minst en förälder som vuxit upp i ett annat land (tabell 29, bilaga 4, s 17).

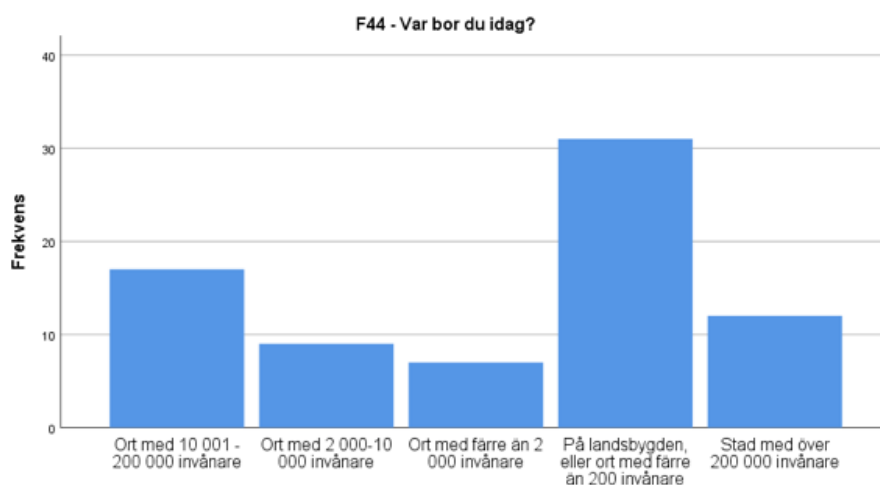


Diagram 7. Enkätfråga 44 – Var bor du idag? (Data: totalenkäten)

Majoriteten har högskole-/universitetsutbildning, och nästan en av fyra har gått en forskarutbildning. Mindre än en tiondel har endast grundskole- eller gymnasieutbildning (tabell 30, bilaga 4, s 17). Majoriteten har inte en betydande andel av sin utkomst från en naturbaserad näring (tabell 31, bilaga 4, s 18). Av de som svarat på totalenkäten är en tredjedel företagare/entreprenörer, nästan lika många ”annan”, en fjärdedel forskare/utvecklare, en femtedel konsulter och 4 procent jordbruksrådgivare. En femtedel arbetar inom jordbruk och 4 procent i vardera ren- och trädgårdsnäring (tabell 32a, bilaga 4, s 18). Åldersfördelningen bland de som svarat är relativt spridd, den yngsta sökande är 26 och den äldsta 77. De yngre åldersgrupperna (26–40 år) är dock betydligt mindre representerade. Den största gruppen är 61–77 år (tabell 33, bilaga 4, s 19).

Totalenkäten visar att närmare hälften av de som svarat uppfattar sig ha en roll i projektet: 18 procent anser sig vara projektledare, 15 procent initiativtagare och 9 procent projektägare. Bland dem som uppfattar sig ha flera roller är de vanligaste kombinationerna initiativtagare/projektledare/projektägare och initiativtagare/projektledare (tabell 34, bilaga 4, s 20). Totalt sett är det två tredjedelar av de svarande som ser sig själva som projektledare, strax över hälften som initiativtagare, strax under hälften som projektägare, en femtedel som deltagare i innovationsgruppen och endast 1 procent som extern konsult (tabell 35, bilaga 4, s 20).

Enligt webbenkäten har över hälften av genomförandestöden en innovationsgrupp med fyra till sex personer, medan nästan en tredjedel består av sju till tio personer. Något under en tiondel av genomförandestöden har en innovationsgrupp bestående av antingen två till tre personer eller fler än tio (tabell 36, bilaga 4, s 20). Totalenkäten visar att praktiker/företagare ingår i nästan alla ansökningar, forskare i två tredjedelar och konsulter i nästan lika många. Rådgivare ingår i mer än en tredjedel och representanter från tillverkningsindustrin ingår i nästan en tredjedel av ansökningarna. Ideella organisationer och ekonomiska föreningar ingår i nästan en femtedel av ansökningarna, medan myndigheter endast ingår i mindre än en tiondel (diagram 8 på nästa sida samt tabell 37, bilaga 4, s 21). Det enda signifikanta resultatet av en logistisk regressionsmodell med samtliga aktörskategorier (och för båda stödtyperna) är att det verkar vara viktigt att ha med tillverkningsindustrin som en aktör i innovationsgruppen för att få en ansökan beviljad (tabell 47, bilaga 4, s 25).

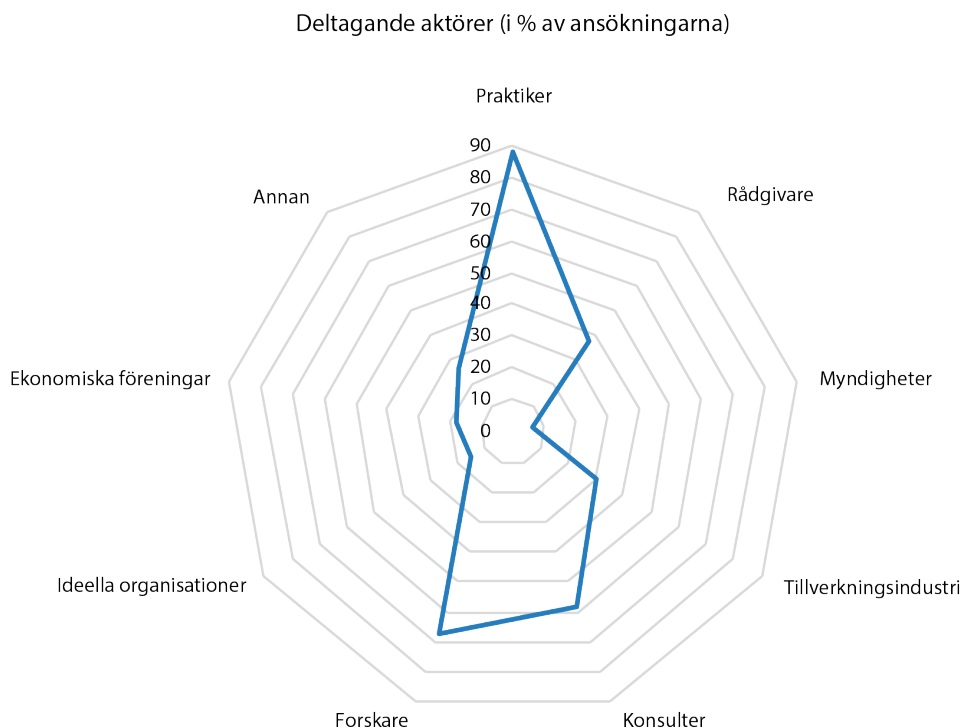


Diagram 8. Vilka olika slags aktörer ingår i din ansökan? (Enkätfråga 35, Data: webbenkäten). "Cirklarna" representerar i detta radardiagram procentnivåer av svarande som angett att aktuell aktör (varje "hörn" i den blå linjen) ingår i ansökan.

Vidare visar webbenkäten att de flesta inte har behövt någon hjälp med att skapa kontakter för bildandet av innovationsgruppen. Runt hälften har haft kontakter med forskare och konsulter (tabell 38, bilaga 4, s 21) och två femtedelar med praktiker i andra EU-länder. Närmare en tredjedel anger att projektet är kopplat till en branschorganisation, en femtedel till ett svenskt forskningsprojekt och endast en svarande anger koppling till ett Horizon 2020-projekt (tabell 39, bilaga 4, s 21).

Bland slutkommentarerna är det flera som lyfter att EIP-Agri lämpar sig bäst för väletablerade företag som har resurser att själva finansiera innovationsprojekt, då handläggningstiden är så lång och kraven på ansökan så höga. Någon skriver att deras ansökan om gruppstöd avslogs då det sökande företaget var nyetablerat, och idén har då tagits vidare av ett annat mer väletablerat företag som beviljats stöd.

Vilka och vems projekt prioriteras?

Fördelning av statliga medel kräver likabehandling och rättssäkerhet. Webbenkäten visar inga signifikanta (statistiskt säkerställda) resultat mot att ansökningar gällande vissa sektorer, fokusområden eller innovationer skulle beviljas framför andra. Samma sak gäller huruvida vissa sökande skulle gynnas framför andra, där vi i totalenkäten undersökt betydelsen av kön, ålder, utbildning och bostadsort men inte funnit några signifikanta (statistiskt säkerställda) skillnader mellan dessa grupper.

Webbenkätssvaren indikerar dock att fokusområdet konkurrenskraft avslagits betydligt oftare än vad deras andel av det totala antalet ansökningar motsvarar (tabell 40, bilaga 4, s 22). Ansökningar gällande köttproduktion gynnas i någon grad medan det motsatta gäller för livsmedelsförädling (tabell 41, bilaga 4, s 22). Att det finns ett medelstarkt samband mellan fokusområdestyp och beviljande är nästintill statistiskt signifikant. När det gäller typ av innovation förefaller sociala innovationer ha missgynnats något – dock är detta resultat långtifrån signifikant (tabell 42, bilaga 4, s 23) och antalet sådana ansökningar är totalt sett anmärkningsvärt lågt (tabell 20, bilaga 4, s 11).

Svaren på totalenkäten indikerar att det närmaste vi kommer ett samband mellan de sökandes egenskaper och beviljande gäller utbildningsnivå. Detta resultat är medelstarkt och nästan statistiskt signifikant. Ansökningar från sökande med lägst utbildningsnivå avslås i högre grad än den del av det totala antalet ansökningar som de står för (vilken dock är extremt liten). I ungefär samma utsträckning gynnas grupperna med högskole-, universitets- och forskarutbildning (tabell 45, bilaga 4, s 24). I övrigt finns en ytterst svag (men ej signifikant) tendens i totalenkäten att kvinnors ansökningar beviljas i något högre grad än mäns. Kvinnors ansökningar utgör 47 procent av de beviljade ansökningarna medan de utgör 41 procent av det totala antalet ansökningar (tabell 43, bilaga 4, s 23). En viss skillnad finns också gällande de sökandes bostadsort; sökande från större orter och städer (mer än 2000 invånare) har någon procentenhet högre beviljandegrad (tabell 44, bilaga 4, s 23). Enligt webbenkäten har de svarande som tagit fram minst en innovation tidigare högre beviljandegrad än de som inte har sådana erfarenheter, men resultatet är inte signifikant (tabell 49, bilaga 4, s 26). Här skulle innovationssupporten kunna inta en proaktiv roll och särskilt stödja dem med mindre erfarenheter av arbete med innovationer. Dock var kontakter med innovationssupporten inte signifikanta i en regressionsmodell där även kontakter med handläggare, RÅK, forskare, konsulter samt innovationskontor testades. Endast kontakter med handläggare verkar ha betydelse för att få en ansökan beviljad (tabell 50, bilaga 4, s 26).

3.3 Rollfördelningen mellan aktörer

Handläggare på Jordbruksverket tar emot alla ansökningar och förbereder deras fortsatta hantering. Gruppstödsansökningar beslutas av en intern beslutskommitté, medan ansökningar om genomförandestöd först hanteras av externa granskare i RÅK. Även innovationssupporten läser dessa ansökningar och meddelar RÅK hur de uppfattar dem. RÅK lämnar efter sina möten rekommendationer till Jordbruksverket som sedan fattar slutgiltigt beslut. Hur handläggningen fungerar har beskrivits ovan (avsnitt 3.1), medan vi här analyserar innovationssupportens och RÅKs roller i relation till handläggningen.

Innovationssupporten

Innovationssupporten är organisatoriskt placerad under Landsbygdsnätverket⁵, och har flera viktiga uppdrag. Det första uppdraget är att marknadsföra och informera om EIP-Agri samt föra tillbaka synpunkter till Jordbruksverket. Endast en dryg tiondel av de sökande som svarat på webbenkäten hade dock fått kännedom om EIP-Agri via Landsbygdsnätverkets hemsida. Mer än en tredjedel hade istället hittat EIP-Agri via Jordbruksverkets hemsida, en fjärdedel via en kollega, och nästan en femtedel via en branschaktivitet. Strax över en tiondel har blivit informerade via forskare/universitet eller rådgivare (tabell 50, bilaga 4, s 26). Mycket informationsspridning verkar därmed ske via branschen själv. Innovationssupporten har troligen bidragit till detta eftersom samordnaren arbetar proaktivt med deltagande på branschaktiviteter och sociala medier samt mediakontakter. Fem filmer om beviljade projekt har också tagits fram under 2018 i marknadsföringssyfte. Samtidigt pekar enkätresultatet på att Jordbruksverkets hemsida fungerar relativt bra som inkörsport. Innovationssupporten och handläggare vid Jordbruksverket arbetar också nära varandra i framtagandet av information till hemsidan. Intervjustudien med representanter vid landets innovationskontor visar emellertid att EIP-Agri satsningen ännu inte nått ut bredare, och majoriteten menar att EIP-Agri bör kommuniceras via andra/kompletterande kanaler såsom exempelvis Vinnova och regionala näringslivskontor.

Det andra uppdraget som innovationssupporten har är att hjälpa potentiella sökande genom att t.ex. diskutera själva innovationsidén och om det lämpar sig som innovationsprojekt. Över hälften av de sökande som svarat på webbenkäten känner till innovationssupporten (tabell 52, bilaga 4, s 27) och närmare hälften har också haft kontakt med innovationssupporten (tabell 15, bilaga 4, s 9). De har fått kännedom om denna funktion via Jordbruksverkets hemsida, en kollega eller Landsbygdsnätverkets hemsida (tabell 53, bilaga 4, s 28). De öppna svaren anger att flera blivit hänvisade till innovationssupporten via handläggare på Jordbruksverket. Över 60 procent av de som kontaktat innovationssupporten anser att det varit lätt att få kontakt. Nästan hälften anser att informationen de fått har varit tillräcklig och att personerna i innovationssupporten hade rätt kompetens för att svara på frågor om det tänkta projektet. Bara en femtedel av de sökande som haft kontakt med innovationssupporten har dock utvecklat idén tack vare feedback från innovationssupporten (tabell 54, bilaga 4, s 28).

Innovationssupportens roll har gått från att i början vara enbart inriktad på att marknadsföra och ge externt stöd till potentiella sökande till att också ha en intern funktion genom tidiga inspel inför RÅKs möte där RÅK ger sina beslutsrekommendationer (se mer i avsnittet nedan). För att säkerställa att innovationssupporten ger potentiella sökanden adekvata råd bör de även delges RÅKs beslutsrekommendationer och slutgiltiga beslut (som ett led i intern kalibrering).

⁵ Landsbygdsnätverket bildades 2007 när det blev ett krav för alla EU-länder som har ett landsbygdsprogram. I Landsbygdsnätverket är nationella intresseorganisationer och myndigheter som arbetar med landsbygdsutveckling medlemmar.

Rådgivande urvalskommittén

Rådgivande urvalskommittén (RÅK) går igenom alla ansökningar om genomförandestöd och bedömer dem utifrån fastställda urvalskriterier. Kriterierna handlar om innovationsidén, innovationens nytta samt hur den kan spridas och användas. Kommittén bedömer också om innovationsgruppen har den kompetens och kapacitet som krävs samt om kostnaderna är rimliga. Deltagarna i RÅK kom hösten 2018 från Hushållningssällskapet, Ideon Agro Food, LRF, IVA, och Almi, och omfattar således en hög och samlad kompetens. De representerar enbart sin personliga kompetens men nomineras av sina respektive organisationer. Deras rekommendationer ligger till grund för Jordbruksverkets slutliga beslut.

Genom deltagande observation konstaterades att RÅK hade en ändamålsenlig dynamik. Alla pratade ungefär lika mycket, och ordföranden såg till att så skedde. Deltagarna fick prata till punkt, lyfta sina synpunkter och samtliga kom till tals. Det var en avspänd stämning, och respekt och resonerande karaktäriserade samtalen. Medlemmarna tyckte lite olika, men var öppna för andras argument. Alla medlemmar hade vid tidpunkten för våra observationer inte förstått att de skulle föredra vissa ärenden, men gjorde det bra ändå. Vissa i gruppen satte genomgående högre ”poäng” på ansökningarna än andra, men detta behövde inte resultera i ”grönt ljus” utan kritik och synpunkter framfördes trots en positiv grundbedömning. Genom intervjustudien fångades även upp att medlemmarna i RÅK gärna såg någon typ av formell återkoppling/statistik så att de får en indikation på i vilken grad Jordbruksverkets slutliga beslut följer RÅKs rekommendationer. Detta är inte minst viktigt då RÅK-medlemmarna ibland blir kontaktade av sökande för att få motiveringar till framför allt avslag. Nästan en tredjedel av de svarande på webbenkäten anger att de tagit direkt kontakt med medlemmar i RÅK (tabell 14, bilaga 4, s 8), något som dock inte ligger inom ramen för RÅK-medlemmarnas uppdrag. Utvärderingsgruppen har tidigare föreslagit att de föredragande medlemmarna i RÅK skulle kunna ta fram någon form av skriftligt underlag som kan användas i ett senare skede när beslutsmotiveringen skrivs av handläggarna på Jordbruksverket.

Under 2017 gav utvärderingsgruppen rekommendationer om att samordningen mellan innovationssupporten och RÅK behövde stärkas. Kompetensen i RÅK och i innovationssupporten är lite olika, och tillsammans täcker de upp ett större område för bedömning av innovationer. Vi noterade då att medlemmarna i RÅK inte vänder sig till medlemmarna i innovationssupporten i någon större utsträckning, vilket fortsatt tycks kvarstå. Innovationssupporten å sin sida skulle kunna bidra i högre utsträckning mot de sökande till att lyfta vikten av marknadsanalys och försöka avstyra ansökningar som uppenbarligen inte torde uppfylla bidragskriterierna. Vårt förslag hörsammades, och en förbättring av samordningen kom också till stånd. Innovationssupporten får sedan dess en sammanställning av alla projekt som ska bedömas i RÅK. De möts virtuellt för att framföra sin bild av projekten och gör medskick utifrån sina kompetensområden. RÅK får sedan tillgång till denna analys och uppmanas att ta kontakt med supporten vid eventuella frågor, vilket dock sällan händer. En annan änd-

ring är att det införts regelbundna avstämningar mellan en representant från vardera handläggarna på Jordbruksverket och innovationssupporten. Observationerna av avstämningarna visar att samsynen mellan RÅK och innovationssupporten ökat avsevärt. Det faktum att två medlemmar slutat i RÅK och ersatts med nya visar dock på vikten av att fortsatt prioritera möten mellan de involverade aktörerna så att de kan utbyta erfarenheter och kalibreras internt inom satsningen.

Delvis bristande samsyn

Intervjuerna visade att den begränsade samordningen mellan handläggare, innovationssupporten och RÅK i början av programmet ledde till att aktörerna uppfattade EIP-Agri delvis olika i uppstarten. Likaså fanns till viss del olika syn på vilken roll de olika funktionerna i programmets beslutsprocess hade eller borde ha. Dessutom varierade synen på själva innovationsbegreppet och vilka innovationer som faller inom ramen för satsningen samt forskningens roll. Sådana variationer avspeglas även i webbenkätresultaten där ca en femtedel anser att de olika aktörerna som handläggare och innovationssupporten gett en samstämmig beskrivning av vad som utgör en innovation. En tredjedel instämmer i att innovationssupporten tydligt gett ”grönt eller rött ljus” för att idén kan räknas som en innovation (tabell 55, bilaga 4, s 29). De öppna svaren visar att någon tycker att innovationssupporten varit mer positiv till innovationsidén än handläggarna, medan andra anger att det är otydligt i båda leden.

I intervjustudien med handläggare samt medlemmar i innovationssupporten och RÅK framkom att flera av de intervjuade anser att den svenska tolkningen av begreppet innovation ställer högre krav på ”innovationshöjd” än vad tolkningen i många andra länder gör. Begreppet innovationshöjd har ingen vedertagen definition, men handlar om hur ny eller unik innovationen är samt hur nyttig den är för samhället. Någon menar även att Sverige valt en tolkning av EIP-Agri som innebär att forskning i stor utsträckning utestängs från projekten, vilket skiljer sig från hur det ser ut i andra länder. Överhuvudtaget anser hen att det finns lite finansiering för tillämpad forskning i Sverige och att det är olyckligt att EIP-Agri inte erbjuder sådana möjligheter. I vår analys av dokument på EU-nivå framstår det också som att tanken varit att EIP-Agri ska erbjuda en arena för att koppla ihop olika aktörer och sektorer, och att forskning utgör en mycket viktig komponent. Ett exempel är den uttalade ambitionen att det ska finnas kopplingar mellan EIP-Agri och Horizon 2020 (se exempelvis listan över huvudprioriteringar under 2017; EIP-Agri Service Point, 2017b). Här ger våra observationer indikationer på att innovationssupporten verkar ha en mer generös tolkning av att viss tillämpad forskning kan ingå i genomförandestöden än vad RÅK anser. Ett förtydligande från regeringen om forskningskopplingen i EIP-Agri vore önskvärt.

Frågan om behovet att förstärka kravet på beskrivning av själva innovationen – vad som är nytt – återkom vid våra mötesobservationer både i februari och december 2017. Redan våren 2017 tryckte vi på att informationen kring detta kan

förtydligas på Jordbruksverkets och Landsbygdsnätverkets hemsidor, liksom i innovationssupportens kommunikation med de sökande. Utvärderingsgruppen menade att det borde förtydligas vad som avses med innovation enligt några mer generella kriterier/principer, och eventuellt också genom exempel. Från verksamhetens håll har man återkopplat att det givetvis alltid går att förbättra informationen. De har också förbättrat information på hemsidan under året (t. ex. lades en exempelansökan upp i april 2018) och är öppna för att ge ytterligare konkreta exempel. Här finns möjlighet till löpande förbättring i takt med att fler projekt som godkänts genomförs och kan användas som goda exempel, exempelvis de filmer som lagts upp på Landsbygdsnätverkets hemsida under 2018 och som spritts i sociala medier.

Enligt redovisningen av webbenkätresultaten ovan dominerar tekniska innovationer starkt bland ansökningarna, trots att innovationsbegreppet är betydligt bredare. Vid Landsbygdsnätverkets konferens 2017 presenterade Richard Andersson (Curionova/CoCreo AB) SLU-projektet IR Boost. Han använde en förenklad variant av Oslo-manualens⁶ definition av innovation som ”en ny lösning på ett behov som tillfredsställs på en marknad”. Enligt honom tänker dock många hellre på en ”innovationsprocess” eftersom begreppet innovation annars lätt för tankarna enbart till tekniska innovationer. En innovationsprocess definieras då som de aktiviteter som görs för att gå från en abstrakt idé till en marknad. Viktigt är att inte utgå från den ”gamla linjära modellen” utan att applicera ”design thinking” i hur man förstår innovationsprocessen. Stegen är då ”empathise-define-ideate-prototype-test”, nämligen att testa idéer i en iterativ process mellan experter och användare. Ett talande exempel gavs av Liisa Saarenmaa, koordinator för bioekonomi från finska jord- och skogsbruksministeriet som berättade om Arctic Smart Rural Community Cluster⁷, där forskare och bybor tillsammans arbetat fram en innovativ modell för utveckling med EU-stöd. Dessa erfarenheter bör kunna utgöra en inspiration för att ytterligare lyfta möjligheterna till sociala innovationer i EIP-Agri.

3.4 Kopplingar till annan innovationspolitik

Innovationskontoren

I syfte att undersöka kopplingen mellan EIP-Agri och annan relevant innovationspolitik intervjuades representanter för innovationskontoren vid landets lärosäten. Intervjuerna gjordes i slutet av 2018, vilket innebär att endast preliminära resultat redovisas här. Endast två av de nio intervjuade informanterna har kännedom om EIP-Agri. I det ena fallet hade informanten fått en länk/riktad information om EIP-Agri i sitt flöde och i det andra hade innovationskontoret varit involverade i ansökningar till EIP-Agri. Den senare informanten hade egen

6 Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data <http://www.oecd.org/science/inno/2367580.pdf>

7 Se hemsidan <https://arcticsmartness.eu/arctic-smart-rural-community/>

erfarenhet av både beviljade och icke beviljade ansökningar. Övriga informanter hade hört sig för bland sina kollegor i miljön vid kontoren i stort utan att hitta andra personer med kännedom om EIP-Agri, och konstaterar att satsningen bör kunna "säljas in" bättre. Konkreta förslag som lyftes är att EIP-Agri kan lära av Vinnova och eventuellt även nyttja Vinnova som en kanal för att nå ut då de flesta som arbetar med innovationer på något sätt har "koll på" just Vinnova. En annan kanal för att nå ut med EIP-Agri är de regionala näringslivskontoren. Flera informanter lyfte även möjligheten att skapa någon typ av regionala/kluster nätverk med innovationskontor, inkubatorer etc. för möjliga synergier. Förutom bristen på koppling till Vinnova som påpekas av samtliga informanter, så undrar även en majoritet varför det inte finns en tydligare koppling till Almi (ett statligt bolag med 16 regionala dotterbolag som erbjuder lån och affärsutveckling för företag i startup-fasen). Innovationssupporten har emellertid haft kontakter med Almis VD under sommaren 2018 för att väcka frågan om hur information till alla kontor kan nå ut, vilket under hösten dock ännu inte verkar ha gett något större genomslag.

Vidare poängterar flera informanter att innovationskontoren främst arbetar proaktivt och uppsökande. Det går att dra en parallell till innovationssupporten som även fortsatt bör arbeta proaktivt och uppsökande och inte invänta att sökande vänder sig till dem med mail/samtal. Innovationssupporten och Jordbruksverket bör alltså föra ut satsningen ännu bredare och vara proaktiva för att nå potentiella sökande i bruset av möjliga stöd. Flera informanter menar nämligen att det idag inte saknas innovationsstöd, utan snarare att de är för många och fragmenterade. Här kan EIP-Agris "breda" anslag vara en potentiell svaghet enligt en av informanterna. Att stimulera innovationer inom jordbruk, trädgård och rennäring utan att tydligt specificera mot vilket/vilka mål/nyttor kan hindra den sökande som inte känner sig "hemma" i satsningen/stödet. Just bredd och otydlighet är ett återkommande tema i flera av intervjuerna då flera informanter ställer sig frågande till vad syftet med EIP-Agri egentligen är efter att ha besökt Jordbruksverkets och Landsbygdsnätverkets respektive hemsidor (som ett led i att inhämta information och "läsa på" inför intervjun). De menar att syftet inte klart framgår, och att ett tydligt och mätbart syfte är en förutsättning för att i ett senare skede kunna mäta effekterna av stödet. Målgrupperna för EIP-Agri är inte heller tydligt utmejslade menar några av informanterna, vilket är särskilt viktigt om ett team eller partnerskap ska kunna bildas.

Informanten vid det innovationskontor (SLU) som har erfarenhet av att söka EIP-Agri stöd rekommenderar anmärkningsvärt nog inte längre att söka detta stöd. Skälen till dessa är flera, men framförallt framhålls den långa handläggningstiden som negativ, liksom de orimliga kraven på budget/ekonomi och den tunga administrationen som en ansökan innebär. Hen menar att ett innovationsprojekt måste få ett spelrum då kanske speciellt projekt rörande innovationer sällan eller aldrig håller budget. Vidare framförs kritiken att det inte tycks finnas tillräcklig kunskap och förståelse för den enskilde företagarens (jordbrukaren, renskötare etc.) situation bland handläggarna på Jordbruksverket. Företagarna måste parallellt driva sina verksamheter som vanligt och har knappt om tid och

ork med tungrodda ansökningar. Det måste också finnas en medvetenhet om att innovationsprojekt sällan ”lyckas” i praktiken, och att normalläget snarare är det motsatta. Misslyckande och ”dåliga” exempel likväl som de goda bör således kommuniceras. Det som framhålls som positivt med EIP-Agri är framför allt möjligheten till gruppbildningsstöd, då flertalet informanter är ense om att teamet bakom en innovation i många fall är viktigare än idén i sig.

Slutligen undrar ett antal informanter vad som händer när genomförandestödet är slutfört. Vilka möjligheter till stöd i den fortsatta processen tänker sig Jordbruksverket inom ramen för EIP-Agri? Finns en länk till inkubatorer eller liknande? De menar att Jordbruksverket bör fundera på om det är lämpligt att länka upp genomförda innovationsprojekt till inkubatorer eller motsvarande för marknadsintroduktion och marknadsöverföring när de är avslutade. Det antyder att kravet på en ”färdig” marknadslösning på innovationen i genomförandestöd skulle kunna ifrågasättas.

EIP-Agri på EU-nivå

På EU-nivå finns EIP-Agri Service Point som ska fungera som nod inom det europeiska landsbygdsnätverket och förbättra kommunikationen och samarbetet mellan de som har ett intresse av innovationer i jordbrukssektorn. De riktar sig därmed till jordbrukare, forskare, rådgivare, företag, miljöorganisationer, konsumentorganisationer och andra föreningar. Service Point erbjuder en slags kundtjänst som besvarar frågor, håller i arbetet med att sätta upp och organisera fokusgrupper (se mer om dessa nedan), organiserar andra möten och workshops och publicerar nyhetsbrev och rapporter samt koordinerar den digitala mötespunkten.

Nätverket kring EIP-Agri är sammankopplat med det för regional utveckling (European Network for Rural Development) vilka styrs gemensamt av ”European Rural Networks’ Assembly” sedan 2015. Här bestäms den strategiska inriktningen för nätverkets stödfunktioner som utgör en plattform för gemensamma prioriteringar. Inom ramen för arbetet finns även ett antal undergrupper. En sådan, ”Subgroup on Innovation”, arbetar nära Service Point för att driva EIP-Agri framåt främst genom att identifiera utmaningar och problemområden som är gemensamma för EU och som passar för fokusgrupper, workshops, seminarier eller konferenser. Tre olika typer av organisationer är representerade: nationella myndigheter, jordbruksrådgivande organisationer/forskning och lokala grupper eller myndigheter. Två svenska funktioner/organisationer är medlemmar: samordnaren för EIP-Agri och AgroÖst/Vreta Kluster.

Syftet med fokusgrupperna på EU-nivå är att gemensamt inventera och utbyta erfarenheter kring vilka möjligheter och problem som finns i praktiken för att utveckla innovationer på jordbruksområdet. Likaså att identifiera befintlig forskning kopplat till dessa problem, och vilka frågor det behövs mer forskning om. Fokusgrupperna ska även föreslå möjliga innovationsprojekt för att testa sådana lösningar, inklusive hur praktisk kunskap ska spridas. Ett antal nya fokusgrup-

per startas varje år. Varje fokusgrupp består av maximalt 20 deltagare vilka i allmänhet möts två gånger under ett år. Ansökan om deltagande görs individuellt och alla ansökningar poängsätts på basis av expertis inom det område fokusgruppen behandlar. De som får högst poäng erbjuds att delta som medlemmar. Fokusgruppens sammansättning ska också vara geografiskt balanserad och ha en adekvat fördelning mellan forskare, experter och praktiker. Fokusgruppsmedlemmarna representerar dock endast sig själva och inte organisationer eller länder. Den utvärdering som gjorts av fokusgrupperna (se AND International & EIP-Agri Service Point, 2017a, 2017b) visar att fokusgruppsmedlemmar anser att det finns vissa svagheter gällande hur transparenta urvalskriterierna är för vilka som ska utses som medlemmar, vilka intressekonflikter vissa medlemmar har och att vissa medlemmars synpunkter inte tillvaratas. De ser även ett behov av att förlänga och uppdatera fokusgrupperna över tid, inte minst för att bättre kunna involvera de praktiska innovationsgrupperna. Utvärderingen visar att nästan alla innovationsgrupper runtom i Europa har starka eller ganska starka kopplingar till minst en av fokusgrupperna.

Fokusgruppsmedlemmarna förefaller vidare enligt utvärderingen vara den primära länken till spridning av kunskap inom EIP-Agri och att det därför är viktigt att involvera lokala experter, liksom att rapporterna skrivs på engelska och gärna översätts nationellt. Kännedomen om fokusgrupperna på EU-nivå var betydligt högre i Spanien och Frankrike där det också finns nationella fokusgrupper. I utvärderingsgruppens intervjustudie med de involverade aktörerna framkom önskemål om att ha nationella fokusgrupper även i Sverige, men de svenska föreskrifterna för EIP-Agri inte tillåter sådan finansiering. Denna funktion skulle kunna skapas inom existerande nätverk, något vi diskuterar vidare i slutkapitlet.

Svenskt deltagande på EU-nivå

Svenskt deltagande finns i 16 av 33 fokusgrupper i december 2018. Tolv av dessa medlemmar är kvinnor och resten män. Sex är forskare, fyra är jordbruksrådgivare, en expert och två ”annan”. Tre personer kombinerar flera roller. Svenska medlemmar saknas i ett antal grupper, t ex mjölkproduktion och innovativa livsmedelskedjor, som torde varit relevanta för den svenska kontexten. Det första arbetsmötet för gruppen om återvinning av näringsämnen hölls dock i Sverige för att möjliggöra såväl kontakter med svenska innovationsgrupper och för att experterna skulle lära sig om svenskt lantbruk och vad som görs inom området här.

Landsbygdsnätverkets samordnare för EIP-Agri (som också koordinerar innovationssupporten) har huvudansvaret för de internationella kontakterna. Samordnaren deltar på olika möten och berättar om arbetet i Sverige, lyssnar in erfarenheter från andra länder och sprider dessa via nyhetsbrev och andra kanaler samt förmedlar information om nya satsningar och stöd. Det handlar också om att informera om möjligheten att delta i de olika fokusgrupperna på EU-nivå. Bland övriga intervjuade (handläggare, personer i interna beslutskommittén

på Jordbruksverket, RÅK-medlemmar och deltagare i innovationssupporten) är det få som överhuvudtaget nämner den internationella nivån, och de som gör det förefaller ha lite olika erfarenheter. Någon uttrycker att få svenskar blivit antagna som fokusgruppsmedlemmar. Det tycks finnas ett visst intresse bland de intervjuade aktörerna att oftare få förfrågan om att delta i internationella sammanhang, inte minst eftersom det skulle utgöra en motivationsfaktor i arbetet med EIP-Agri överlag. Möjligheterna att delta är dock begränsade både ifråga om tillgänglig budget för detta ändamål och genom att de flesta möten antingen riktar sig till specifika grupper som exempelvis koordinatörer för nationella landsbygdsnätverk eller vissa typer av handläggare eller kräver en ansökan.

För att underlätta att de tematiska nätverken inom Horizon 2020, innovationsgrupperna samt de nationella landsbygdsnätverken länkas ihop har Service Point också lagt upp en gemensam databas för alla dessa nätverk (<https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/find-connect/projects>). Databasen ska förmedla de forskningsbehov praktiker ser, kunna användas för fallstudier samt underlätta att hitta partners och/eller experter. Den svenska rapporteringen har dröjt. Fram till oktober 2018 fanns endast sju svenska poster i databasen. Nyligen har 30 innovationsprojekt inom EIP-Agri lagts till.

4 Diskussion och rekommendationer

4.1 Diskussion

4.1.1 Utlysningens utformning

Först vill vi poängtera vikten av att från centralt håll tydliggöra och kommunicera målen med EIP-Agri inför kommande programperiod. Som vi nämnde inledningsvis har dessa formulerats så att inom de tre sektorerna jordbruk, trädgårds- och rennäring ska fler relevanta innovationer skapas som bidrar till *ökad konkurrenskraft på den svenska landsbygden och uppfyllandet av nationella miljö- och klimatmål*. Målet är således stort och sammansatt, omfattar breda verksamheter, kan tolkas på många sätt och blir därmed svårt att mäta och utvärdera. Det försvårar både för sökande att förstå på vilket sätt just deras idéer är eftersökta och passar in i EIP-Agri, och kommer att komplicera analysen av programmets effekter i verkligheten. Samtidigt ser vi i utvärderingsgruppen fördelar, då en bredare målbeskrivning likt denna inte verkar exkluderande och 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/Jordbruksverkets hemsidor tillsammans med en rad andra utåtriktade aktiviteter. Vilka sorters innovationer som prioriteras och till vilken nytta är dock fortsatt oklart utifrån våra studier. Utvärderingsgruppen anser därför att man borde ha specificerat syftet med programmet betydligt tydligare. Inför nästa programperiod bör syftet med EIP-Agri ses över för att åtgärda detta problem och dessutom bättre länkas samman med andra parallella innovationssatsningar.

Att erbjuda två olika former av stöd är en lösning som uppmuntras av utvärderingens resultat. Enkäten visar att ansökningar som genomgått båda stegen beviljas i klart högre utsträckning än de som direkt riktats mot genomförandestöd. Information om vikten av att bygga upp en fungerande innovationsgrupp med bred kompetens och ”driv” borde därmed spridas i alla relevanta sammanhang. Även innovationskontoren framhåller att skapandet av teamet bakom en innovation många gånger är en viktigare framgångsfaktor än innovationen i sig.

Budgetmedlen inom EIP-Agri har fördelats mellan olika fokusområden, men ansökningarna riktas främst till endast ett av dessa, nämligen konkurrenskraft. Risken finns då att ansökningar ej kan beviljas när medlen för detta fokusområde är intecknade. Vi noterar att många av de projekt som valt konkurrenskraft som fokusområde likväl skulle ha kunnat platsa i andra fokusområden som exempelvis miljö eller klimat. En omfördelning av medel mellan fokusområden har skett under 2018, men fortfarande är konkurrenskraft klart störst. Möjligen speglar budgetallokeringen en implicit politisk prioritering, där en om-

prövning kan övervägas i enlighet med utveckling av mer specifika program mål. Att även inkludera innovationer inom skogssektorn såsom görs i övriga Europa skulle kunna övervägas i nästa programperiod.

Det digitala ansökningssystemet upplevs som bristfälligt och ”fyrkantigt”, inte minst för att det lett till många kompletteringar och därmed långa handläggningstider. Under 2017 tog det fortfarande upp till sex eller tolv månader för de flesta att få besked. Dessa långa ledtider verkar vara en central del i det upplevda missnöjet kring EIP-Agri hos sökanden. Utvärderingsgruppen har löpande lyft detta problem i kontakten med ansvariga vid Jordbruksverket och innovationssupporten, och situationen har förbättrats. Delvis tack vare ett något minskat söktryck, men framför allt som en följd av ett omfattande arbete för att ta fram både en exempelansökan och en exempelbudget vilket minskat kraven på kompletteringar enligt ansvarig på Jordbruksverket. Många kompletteringar ökar sannolikheten för att de beviljade projekten också blir framgångsrika, vilket inte minst är viktigt mot bakgrund av att projekten beviljas 100 procent ekonomiskt stöd. Den främsta fördelen med detta är att innovationsprojekt innebär en ekonomisk risk som många mindre företag kan ha svårt att ta, och full finansiering kan öka sannolikheten att stödet når ut brett. Nackdelar är dels att det innebär att färre projekt kan finansieras, dels att de som söker inte på samma sätt förankrar innovationsprojektet i sin verksamhet som om de själva också bidragit (vilket i sig ökar sannolikheten att innovationen tas vidare efter projektets slut). Någon form av samfinansiering, exempelvis genom att arbetstid kan inräknas som insats i en samfinansierad budget förekommer i andra statliga stöd där man inte kan förvänta att mottagaren har möjlighet att bidra på annat sätt (såsom i Lokala Naturvårdssatsningen, se Eckerberg et al. 2017) och skulle kunna övervägas.

Utvärderingsgruppen konstaterar vidare att utbetalningen av beviljade medel inte fungerar tillfredsställande. Tiden till utbetalning är ofta alldeles för lång. Problemet tycks primärt inte grundas i en informationsbrist, utan det faktum att de sökande får ligga ute med egna medel och får likviditetsproblem. Från verksamhetens sida framkommer att det krävs in många kompletteringar också vid ansökningar om utbetalningar och att man nu därför håller på att ta fram en exempelansökan även för utbetalning. Utvärderingsgruppen föreslår att rutinerna vid Jordbruksverkets utbetalningsenhet ses över ytterligare i syfte att försöka korta tiden för utbetalningar. Lång väntan på utbetalning, ett bristfälligt ansökningssystem och långsam handläggning av ansökningar försvårar särskilt för resurssvaga aktörer. Det finns ett förslag från EU-kommissionen att det ska vara möjligt för medlemsstaterna att betala ut 50 procent av budgeten i förskott under kommande programperiod, vilket är något vi i utvärderingsgruppen ser som en möjlighet för att underlätta för resurssvaga aktörer.

Det digitala ansökningssystemet är inte utformat för EIP-Agri specifikt vilket försvårar både för bedömningsprocessen och för utvärdering av programmet. Till exempel är det inte obligatoriskt vid en ansökan om genomförandestöd att registrera om denna föregåtts av en gruppstödsansökan, var ett projekt geogra-

fiskt kommer att genomföras, eller vilka effekter som projektet förväntas leda till. Det går alltså att skicka in ansökan utan att många viktiga frågor besvarats, vilket lett till så stor brist i datakvalitet att det är meningslöst att analysera på aggregerad nivå. Det är av yttersta vikt för den planerade utvärderingen av effekter att det omgående klargörs hur systematisk uppföljning/utvärdering ska ske, vilka krav på data det ställer och hur data samlas in över tid.

4.1.2 Vilka söker och beviljas genomförandestöd?

Flertalet ansökningar handlar om tekniska innovationer, medan sociala innovationer är nästan helt frånvarande. Detta speglar inte programmets ambitioner, och ansökningar gällande sociala och organisatoriska innovationer bör således fortsatt uppmuntras. Ett sätt skulle kunna vara att uppmuntra att inkludera ideella organisationer och ekonomiska föreningar i innovationsgrupperna (det vill säga tydliggöra målgrupper och rikta information om satsningen ytterligare till dessa grupper). Dessa är enligt webbenkäten endast representerade i en femtedel av ansökningarna, vilket skulle kunna vara en bidragande orsak till varför de sociala innovationerna är så få.

Majoriteten av ansökningarna gäller relativt små belopp i innovationssammanhang, under fem miljoner kronor, vilket ytterligare förstärker slutsatsen att ansökningsprocessen är onödigt krånglig med tanke på vilken typ av projekt som är mest aktuella. Det bör övervägas om ytterligare ett klumpsummestöd kan införas i nästa programperiod, för mindre projekt och där ansökningsprocessen är mer standardiserad. En sådan åtgärd är särskilt viktig ifall den grundläggande ambitionen om att praktiker ska vara aktivt involverade även betyder att de ska ha möjlighet att stå bakom en ansökan. I nuläget förefaller andelen med högskole/universitetsutbildning vara hög enligt enkäten, t ex är nästan en av fyra av de svarande forskarutbildad. Enkäten visar vidare att majoriteten sökande inte har en betydande andel av sin inkomst från en naturbaserad näring eller är sysselsatta inom jordbruk, trädgårds- eller rennäringsen. Praktiker ingår i nästan samtliga innovationsgrupper, men klassar sig sällan som projektledare/ägare eller initiativtagare. Enligt ansvarig vid innovationssupporten är emellertid praktiker ofta initiativtagare och idébärare, men av ekonomiska skäl (likviditet) låter de t.ex. Research Institutes of Sweden (RISE) eller Agroväst vara projektägare för att sköta administration och projektledning. Forskare och konsulter ingår i över hälften av alla grupper, medan jordbruksrådgivare och representanter från tillverkningsindustrin ingår i drygt en tredjedel. När det gäller de sistnämnda kunde andelen kanske med fördel vara större, med tanke på att det verkar gynna ett beviljande. Även kopplingen till forskningsprojekt borde kunna vara större. Trots att forskare är väl representerade i grupperna så är endast en femtedel av projekten kopplade till ett svenskt forskningsprojekt och endast ett projekt till Horizon 2020-projekt. Särskilt den svaga kopplingen till Horizon 2020 kan utgöra en brist, då Horizon 2020 kan erbjuda finansiering för att ta idéer vidare och öka deras spridning (EIP-Agri Service Point, 2017a).

Två län (Skåne och Västra Götaland, de två största jordbrukslänen) har betydligt fler ansökningar än övriga enligt enkäten. Dessa län sticker ut även i andra undersökningar av projektbaserade stöd (Borgström et al. 2016). Kapaciteten för att stödja entreprenörer är troligen betydligt mer utvecklad i dessa län, liksom kanalerna för att nå ut till potentiella sökanden. I övrigt visar webbenkäten inga större tendenser till snedfördelning, förutom att ansökningar från sökande med högre utbildning beviljas i något högre utsträckning än de med enbart grundskola eller gymnasium. Samtliga grupper är ungefär lika nöjda (eller missnöjda) med handläggningen.

4.1.3 Rollfördelning

Främst kontakter med handläggare verkar enligt webbenkäten spela roll för att få en ansökan beviljad, vilket troligen är kopplat till turerna kring begärda kompletteringar. Det är lite överraskande att inte kontakter med innovationssupporten verkar ha större betydelse för framgång med ansökan, då deras roll är att vara rådgivande inför ansökan (både om innovationsidén och formalia). Endast en femtedel av de som svarade på webbenkäten och som varit i kontakt med supporten uppger att de utvecklat idén tack vare synpunkter från innovationssupporten. Dessa resultat är dock behäftade med viss osäkerhet då bortfallsanalysen visade att de som varit i kontakt med innovationssupporten i högre grad valt att inte svara på webbenkäten. En betydligt större andel har därmed troligen fått hjälp med sina ansökningar. Relativt många av de svarande uppfattar också att de fått ”grönt eller rött ljus” för sina idéer från innovationssupporten. Arbetsfördelningen mellan innovationssupport och handläggare skulle dock behöva ses över då detta även kopplar till frågan om de många kompletteringarna (och indirekt de långa handläggningstiderna detta leder till). Ifall fler oklarheter kan redas ut redan vid kontakterna med innovationssupporten kan handläggningen effektiviseras.

När det gäller rollfördelningen i stort mellan de olika aktörer som är inblandade i EIP-Agri är den övergripande slutsatsen att det förefaller fungera relativt tillfredställande, men att samordningen fortfarande kan utvecklas ytterligare. Kontakterna mellan aktörerna har blivit betydligt fler under 2018, vilket har hjälpt att tydliggöra till exempel beslutskriterier så att sökande får korrekt information. I det sammanhanget är det positivt att innovationssupportens och RÅKs bedömningar blivit mer samstämmiga över tid. Enligt enkäten kontaktar en hel del sökande dessutom RÅK-medlemmar då deras namn är offentliga och de sökande vill ha tydliga avslagsgrunder. Sådana kontakter bör emellertid undvikas helt då RÅK-medlemmarnas oberoende roll i bedömningen av ansökningar måste säkras. Utvärderingsgruppen pekar här på risken för jäv i beredningen av ansökningar.

De olika aktörerna uppfattar och/eller förmedlar innovationsbegreppet på delvis olika sätt och har därmed lite olika syn på vilka innovationer som faller inom ramen för EIP-Agri. Detta styrks av enkäten där många sökanden ansåg att de inte

fått en samstämmig bild, men också i intervjustudien med involverade aktörer. Utvärderingsgruppen är emellertid medveten om att innovationssupporten och RÅK tar del av innovationsidén och ansökan i olika faser, samt att RÅK ser till helheten (planerat genomförande, grupp sammansättning och budget) och inte enbart till innovationen i sig. Vidare finns det synpunkter inom aktörsgруппerna om att den svenska tolkningen av begreppet innovation i EIP-Agri ställer större krav på "innovationshöjd" än vad tolkningen i andra länder gör. Utvärderingsgruppen föreslog i sin interna årsrapport 2017 att begreppet innovation borde tydliggöras utåt och vissa förbättringar i den riktningen har genomförts (såsom exempelansökan med checklistor och inspirationsfilmer som tagits fram under 2018). Som påpekades under 4.1 bör särskilt organisatoriska och sociala innovationer på ett tydligare sätt inkluderas och lyftas framgent. Likaså bör den avsedda "nyttan" med innovationen specificeras, vilken är alltför oklart definierad i EIP-Agri för att egentligen vara kommunicerbar och hanterlig.

4.1.4 Kopplingar till annan relevant innovationspolitik

Utifrån intervjuerna med informanter vid innovationskontoren framstår det som nödvändigt att vidareutveckla kommunikationsplanen för satsningen. Syftet med EIP-Agri bör tydliggöras liksom vilka målgrupperna är, samt de möjligheter som EIP-Agri erbjuder i förhållande till andra innovationsstöd (t ex via Vinnova eller Almi). Utvärderingsgruppen föreslår att Jordbruksverket nyttjar Vinnovas kanaler i större utsträckning för att nå ut med information om EIP-Agri även via det nätverket. I samband med intervjuerna framkom uppfattningen om att det är "enklare" att vända sig till Vinnova, Almi eller innovationskontoren än att söka stöd inom ramen för EIP-Agri. Om fördelarna med det unika att erhålla 100 procent 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?

På EU-nivå finns betydande resurser som kan stödja nätverkande på jord- och skogsbruksområdet, inte minst genom den gemensamma databasen för Horizon 2020, innovationsgrupper och nationella landsbygdsnätverk som Service Point ansvarar för. Databasen ska förmedla de forskningsbehov praktiker ser, kunna användas för fallstudier samt underlätta att hitta partners och/eller experter. Den svenska rapporteringen till denna databas har dock försenats, troligen då alla resurser gått till handläggningen av ansökningar. 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. Utvärderingsgruppen har tidigare föreslagit fokusgrupper på nationell nivå inom Sverige, vilket de svenska föreskrifterna nu inte tillåter. Behovet av särskilda

fokusgrupper förefaller heller inte stort eftersom det redan finns existerande och välfungerande nätverk inom många branscher. Att anordna möten där aktörer träffas som inte annars är i kontakt med varandra är en medelväg, vilket kan fylla en liknande funktion. Ett exempel på det är den konferens som hålls i januari 2019 om betesdrift och digitala lösningar.

4.1.5 Rollen som löpande lärande utvärderare och följeforskare

Resultat från kvalitativt inriktad följeforskning kan både utgöra beslutsunderlag och bidra till förståelse av grundläggande handlingsmönster och processer. Det gör det möjligt att till exempel utveckla och testa teorier om styrstrategier för utvecklingsprojekt och förbättra genomförandeprocessen. Följeforskaren förväntas kontinuerligt bidra med en systematiskt grundad uppfattning om projektets verksamhet, både under pågående process (formativt) och genom att analysera och värdera utfallet (summativt) (se exempelvis Ahnberg m.fl., 2009). Under 2017 har utvärderingsgruppens inspel främst varit formativa, liksom mycket av arbetet under 2018. Vi har särskilt uppmanats av Näringsdepartementet att komma med inspel till utformningen av kommande programperiod av EIP-Agri efter 2021. Vår analys av webbenkäten och Jordbruksverkets statistik har även bidragit med en mer summativ dimension, vilket denna årsrapport visar. Fokus under de kommande åren kommer främst att vara summativt, genom att analysera effekter och värdera utfallet i större utsträckning än hittills.

Som vi kontinuerligt lyft i våra tidigare rapporter, så handlar en löpande lärande utvärdering om att skapa ett långvarigt engagemang i ett projekt eller process där dess aktörer och följeforskare kommer att lära känna varandra. I praktiken påverkar det också hur information mellan parterna kommer att ges, tas emot och tolkas. Konkret utvecklades kommunikationen och utbytet mellan följeforskare och involverade aktörer som ett resultat av intervjuer och deltagande observationer under 2017. Utvärderingsgruppen har löpande lämnat inspel i form av kortare PM samt interna halvårs- och årsrapporter, och kommunicerat delresultat på olika seminarier. Verksamheten har i sin tur lämnat kommentarer och inspel på dessa, vilket gett utvärderingsgruppen viktig information dels om mottagandet av synpunkterna och dels om/hur man väljer att arbeta vidare. Oftast har verksamheten redan varit medveten om svagheter (och framfört dessa till oss via våra intervjuer m.m.), men kanske inte tagit tag i dem. Ambitionen hos utvärderingsgruppen är att lämna konkret feedback om hur förbättringar skulle kunna se ut, men våra rekommendationer ska ses som just sådana eftersom verksamheten själv ofta är bäst lämpad att se vad som låter sig göras. Det är därför synnerligen viktigt att den interna kommunikationen fungerar och att de involverade aktörerna delger oss följeforskare information om vad som sker i form av minnesanteckningar och notat, samt om större förändringar görs (vad gäller rutiner, regler och/eller bemanning). Kommunikationen gällande detta har förbättrats avsevärt under 2018.

Utvärderingsgruppens roll och uppdrag diskuteras kontinuerligt under avstämningsmöten med utvärderingssekretariatet. Under 2018 har relationerna formaliserats ytterligare genom att utvärderingsgruppen på vår anmodan regelmässigt får uppdateringar med diverse inbjudningar, information, mötesanteckningar etc. samt genom ett breddat deltagande på avstämningsmöten. Fortfarande finns dock indikationer på att förväntningar (t ex i form av utvärderarnas tid och tillgänglighet att fysiskt delta vid olika möten och/eller möjlighet att sammanställa och analysera (o)tillgängligt data) hos vissa aktörer inte riktigt motsvarar de förutsättningar som utvärderingsuppdraget erbjuder, inte minst med tanke på tillgänglig budget för utvärderingsuppdraget. Det är också naturligt att dialogen kring förutsättningar för uppdraget fortsätter igenom hela projekttiden för att därigenom lägga förväntningar på rätt nivå men också för att möjliggöra kalibreringar och justeringar av utvärderingsgruppens arbete.

4.2 Rekommendationer

Samtliga rekommendationer bygger på en sammanvägning av resultat från enkät till sökande, intervjuer och deltagande observationer med verksamhetsansvariga vid Jordbruksverket och innovationssupporten, samt interna kommentarer underlägs på våra delrapporter. Utvärderingsgruppen har utifrån detta material gjort en kritisk analys och vägt ihop ibland motstående synpunkter för att därefter landa i nedan angivna rekommendationer.

I genomförandet av pågående programperiod:

Ansökan och handläggning

- Förenkla hanteringen av ansökningarna genom att ge tydliga instruktioner (som t ex hur lön ska räknas alternativt att en standardtimpeng införs, hur indirekta kostnader ska anges, och vad som räknas som investeringar) och begränsningar vad gäller antal sidor och/eller bilagor i ansökan, avslå ansökningar som ej uppenbart uppfyller de formella kraven samt begränsa antalet möjliga kompletteringar ⁸.
- Korta handläggningstiden ytterligare, vilket delvis uppnås genom att förenkla hanteringen av ansökningarna enligt tidigare punkt. Om det inte räcker bör resurserna för handläggning utökas.
- Utveckla beslutskriterierna så att kriterium fyra om innovationsgruppens kapacitet förtydligas – vad anses utgöra ”en mycket god samlad kompetens som är relevant”? Betyder det t ex att vissa aktörer måste finnas med för att

⁸ Här är det som verksamhetsansvariga påpekat viktigt att uppmärksamma den målkonflikt som uppstår om man vill nå aktörer som inte är vana att skriva ansökningar och har rutin på detta och därmed gå miste om en potentiell bra innovation. Utvärderingsgruppen menar att detta definitivt ska beaktas och att innovationssupport och handläggare ska stötta dylika ansökningar men att det inte får innebära kompletteringar in absurdum. Här måste en avvägning göras, och tids- och effektivitetsaspekter måste vägas in vilket talar för att exempelvis max två kompletteringar begärs in.

bedömningen ska bli positiv? Sedan bör vikten av innovationens *nytta* ökas i kriterium två, liksom den övergripande vikten för kriterierna ett och tre.

- Om marknadsledet ska kvarstå som en central faktor i beviljandet av ansökningar bör det alltså framgå att det är ett krav i kriterium fyra att partners från tillverkningsindustrin (eller motsvarande) ingår i innovationsgruppen. Denna grupp är idag relativt sparsamt företrädda. En nackdel är dock troligen att detta ytterligare försvårar för sociala innovationer.
- Överväg de relativt höga kraven på ”innovationshöjd” och/eller klargör varför kraven är så höga i beslutskriterierna. Fundera på om kraven riskerar att missgynna sociala och organisatoriska innovationer framför tekniska.
- Överväg att vidga tolkningen av vilket/vilka steg i innovationsprocessen som EIP-Agri omfattar, så att fler innovationsprojekt där forskningsrelaterad verksamhet ingår i samarbetet kan få finansiering. En ändring av finansieringsvillkoren för att koppla bättre samman med forskning bör övervägas till nästa programperiod.
- Se över rutinerna för utbetalning och förenkla dessa så att tiden mellan ansökan om och själva utbetalningen kortas för att undvika likviditetsproblem hos sökande.

Innovationssupporten

- Fortsätt med och bredda ytterligare innovationssupportens informationsarbete så att fördelarna med EIP-Agri når ut till övriga innovationsmiljöer (såsom innovationskontoren och de regionala näringslivskontoren).
- Ge särskild information och stöd riktat till typer av sökande (lågutbildade, jordbrukare, män som ej har erfarenhet av innovationer sedan tidigare) som i högre grad än andra inte går vidare med att söka genomförandestöd eller söker genomförandestöd direkt (med lägre framgång). I nuläget verkar denna rådgivning främst ske genom kompletteringar under handläggningen medan färre sökande uppger att de utvecklar sin idé i kontakt med innovationssupporten.
- Innovationssupporten bör göra större ansträngningar för att uppmuntra sociala och organisatoriska innovationer.
- Fortsätt uppmuntra svenskt deltagande i EU:s fokusgrupper, andra träffar för t ex innovationsgrupper och EIP-Agri-samordnare, samt erfarenhetsutbyten med andra innovationsprogram nationellt och internationellt. Tillsä att budget finns för dessa ändamål.

Uppföljning och utvärdering

- Utarbeta rutiner och metoder för systematisk uppföljning snarast, liksom en strategi för vad som sker med/efter avslutade genomförandestöd.

- Rapportera EIP-Agri projekten till EIP Service Point-databasen, och kartlägg alla svenska deltagare i relevanta Horizon 2020-projekt för att kunna skapa kontakter mellan dessa och relevanta praktiker/innovationsgrupper. Även relevanta svenska forskningsprojekt med bäring på EIP-Agri bör kartläggas.

Inför nästa programperiod:

- Utforma syfte, målgrupp och innovationskriterier på sätt som gör det möjligt att senare utvärdera effekter.
- Utveckla en kommunikationsplan som kopplar till andra innovationssatsningar och till det förtydligade syftet och de då aktuella målgrupperna.
- Behåll gruppstöden med eventuellt höjda belopp och inför eventuellt ytterligare ett klumpsummestöd för mindre projekt (där Vinnovas modell för utmaningsdriven innovation i tre steg kan tjäna som inspiration).
- Anpassa e-ansökan specifikt för EIP-Agri, med specifika frågor för samtliga centrala delar i ansökan (t ex marknadsplan och själva innovationen) som måste besvaras för att ansökan ska kunna skickas in. Denna e-ansökan bör utformas så att basstatistik kan tas ut både löpande och inför effektutvärdering.
- Förenkla ansökningsförfarandet genom att till exempel se över kraven och flexibiliteten gällande ekonomi/budget beroende på typen av innovation.
- Förbättra Jordbruksverkets datasystem för att underlätta systematisk uppföljning (exempelvis så att det går att se om ett visst genomförandestöd föregåtts av ett gruppbildningsstöd, om sökanden varit i kontakt med innovationssupporten, vilka effekter som förväntas av projektet eller vilka som ingår i samarbetsgruppen). E-ansökan, BLIS, utbetalningssystem etc. bör ”kommunicera” med varandra för att möjliggöra detta.

Referenser

- Ahnberg, E., Lundgren, M., Messing, J., & von Schantz Lundgren, I. (2010). Följeforskning som företeelse och följeforskarrollen som konkret praktik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 16(3), 55–66.
- Borgström, S., Zachrisson, A., & Eckerberg, K. (2016). Funding ecological restoration policy in practice—patterns of short-termism and regional biases. *Land use policy*, 52, 439–453.
- Eckerberg, K. & Bjärstig, T. (2017). Learning through on-going evaluation of EIP-Agri in Sweden. Proceedings of the XXVII Congress. Uneven processes of Rural Change: On Diversity, Knowledge and Justice, Krakow. 186–188.
- Eckerberg, K., Bjärstig, T., Miljand, M. och I. Mancheva (2017) Tio års erfarenheter med LONA-Lokala naturvårdssatsningen: intresse, deltagande och lärande inom naturvård och friluftsliv, Naturvårdsverket, Rapport 6748.
- EIP-Agri Service Point (2017a). Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability, Summary leaflet, http://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/evaluation_study_of_the_implementation_of_the_eip-agri_v2.o.pdf, nerladdad 2017-06-26.
- EIP-Agri Service Point (2017b). EIP-Agri network annual work programme 2017, presentation vid möte med Subgroup on Innovation for agriculture and sustainability 2017-02-16.

Granskningskommentarer

På denna sida...

kan du läsa kommentarer från de personer som har kvalitetsgranskat rapporten.

Kommentarerna är en hjälp för dig som läsare att bedöma om slutsatserna i rapporten är rimliga.

Föreliggande rapport behandlar följeforskningsuppdraget att följa och utvärdera EIP-Agri. Rapporten är en halvtidsrapport med fokus på åtgärdens införande och uppstart. Följeforskarna lyfter fram många intressanta aspekter på genomförandet av det nya stödet EIP-Agri. Inte minst lyfter man fram hur vissa förändringar av genomförandet och stödets utformning vore önskvärda och förväntas ge ett bättre resultat och på sikt större effekter. Det gäller bl.a. utformning och genomförande av gruppbildningsstödet.

Utvärderarna lyfter även själva vilka framtida svårigheter som kommer uppstå i att följa och utvärdera programmet om inte tydligare programlogik (mål, kriterier, m.m.) och uppföljningssystem utvecklas. Eftersom EIP-Agri är ett relativt nytt stöd så är detta viktiga och värdefulla inspel från följeforskarna.

Rapporten har en tydligt konstruktiv och framåsyftande analys och ton vilket kommer att vara ett bra inspel för det framtida genomförandet av EIP-Agri. Den ger en bra beskrivning av läget i en relativt tidig fas av genomförandet och vilka utmaningar man står inför i att bredda deltagandet och förbättra handläggningen av insatsen. Man har tydligt utgått ifrån de aspekter i genomförandet som är viktiga och som kan ge förvaltande myndighet insikt och råd för hur man kan utveckla stödet. Dock bör man givet hur långt EIP har implementerats ha en bättre/tydligare bild av hur logiken ser ut och hur man ska följa upp på framtida resultat och effekt. Här faller ansvaret på förvaltande myndighet att fånga upp de rekommendationer som lyfts fram och utveckla bättre insatslogik kring stödformen och tillse att insatserna följs upp kontinuerligt och är utvärderingsbara.

Vår bedömning är att rapporten är en god källa till kunskap för de som ansvarar för att implementera EIP-Agri i Sverige. Metoderna som används upplever vi som lämpliga för denna typ av följeforskning. Intervjuer, deltagande observationer, enkäter och sammanställning av data över deltagare ger sammantaget en bred bild av hur stödet genomförts och upplevts av deltagarna. Slutsatser och rekommendationer ligger väl i linje med vad analys och resultat pekar på. Det är enkelt att följa vilka resultat som resulterar i rekommendationer.

Dr. Gunnar Lindberg, Senioranalytiker Oxford Research AB

Dr. Mimmi Barmark, lektor vid Sociologiska institutionen, Lunds universitet

Publicerade utvärderingsrapporter

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 *Kvalitativa effekter av investeringsstöd samt stöd som syftar till ökad diversifiering av landsbygdens ekonomi*

UTV19:8 *Utvärdering av djurvälståndssättningar*

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 energi-effektivisering, 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 social-fondsprogrammet 2018

UTV18:2 *Hållbar utveckling av fiskeområden – hur gick det?*

UTV18:1 *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband*

UTV17:6 *Löpande lärande utvärdering av Landsbygdsnätverket*

UTV17:5 *What measures should be taken to improve conditions for Swedish Farmland Birds, as reflected in the Farmland Bird Index?*

UTV17:4 *Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning*

UTV17:3 *Socioekonomiska effekter av fartygsskrotningar inom svenskt fiske*

Ex-post evaluation of the European Fisheries Fund (2007–2013)

Slututvärdering av fiskeriprogrammet 2007–2013

Publicerad av EU-kommissionen

UTV17:2 *Utvärdering av ESI-fondernas genomförande-organisationer i Sverige*

UTV17:1 *Kunskapsöversikt: Om förutsättningarna för utvärdering av resultat och effekter av bredbandsstöd i Sverige*

UTV16:6 *Bra vällersättning och kompensationsstöd*
Hur kan olika utformningar påverka jordbruket, miljön och samhällsekonomin?

UTV16:5 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*
Delrapport IV: Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling
Utvärdering av programmets samlade effekter

UTV16:4 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*
Delrapport III: Utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling
Axel 3: Förbättra livskvalitet på landsbygden
Axel 4: Leader – Genomföra lokala utvecklingsstrategier

UTV16:3 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*
Delrapport II: Utvärdering av åtgärder för bättre miljö

UTV16:2 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*
Delrapport I: Utvärdering av åtgärder för ökad konkurrenskraft

UTV16:1 *Biologisk mångfald i våtmarker som har anlagts med stöd från landsbygdsprogrammet*

UTV15:2 *Kompetens för utveckling?*
Utvärdering av kompetensutveckling i landsbygdsprogrammet 2007–2013

UTV15:1 *Vad behöver förenklas?*
Utvärdering av landsbygdsprogrammet samt havs- och fiskeriprogrammet



Europeiska jordbruksfonden för
landsbygdsutveckling: Europa
investerar i landsbygdsområden



**Jordbruks
verket**

Jordbruksverket

551 82 Jönköping

Tfn 036-15 50 00 (vx)

E-post: jordbruksverket@jordbruksverket.se

www.jordbruksverket.se/utvärdering

UTV19:12a

