

LEADER är utan tvivel ett intressant redskap inom EU:s landsbygdspolitik. Det började 1991 i formen av ett s.k. gemenskapsinitiativ. Det betyder att Kommissionen utformade redskapet enligt sina egna ambitioner, men det medförde också att resurserna inte var stora. LEADER började som ett experiment där regioner med smarta strategier och goda strukturer kunde göra innovativ landsbygdsutveckling utgående från sina egna behov och möjligheter.

Experimentet föll i detta fall väl ut, 2007 blev LEADER en del av det stora landsbygdsprogrammet och resurserna ökade – liksom byråkratin.

Mätt i pengar har LEADER dock aldrig varit stort inom EU:s landsbygdsutveckling, ca 5 % av den totala kakan. Men i och med att LEADER har varit annorlunda genom sin lokala (eller snarare subregionala) förankring, och sina ofta kreativa idéer, har det ändå fått mycket uppmärksamhet och blivit något av ett flaggskepp för landsbygdsutvecklingen.

LEADER-modellen bygger på att subregionala partnerskap bildas. Dessa partnerskap skriver en utvecklingsplan för sitt område och får, om de lyckas, offentlig finansiering för att genom projekt genomföra planen.

LEADER har marknadsförts om ett ”*bottom-up*”-redskap vilket är en sanning med modifikation. LEADER:s regelverk och förvaltning samt i någon mån också innehållet bestäms uppifrån, däremot finns det inga direkta påverkningskanaler nerifrån-upp, LEADER-grupperna har endast i undantagsfall möjlighet att påverka uppåt. Det man däremot kan säga är att LEADER ger de lokala aktörerna en större frihet att agera med offentliga medel inom sitt område, vilket i och för sig är ett stort steg.

Boken *Evaluating the European Approach to Rural Development* strävar inte till att beskriva resultatet av LEADER i form av arbetsplatser och ekonomisk utveckling, det finns många rapporter om det. I stället har man tittat på processen inom och runt LEADER.

Boken tar framförallt fasta på det nya sätt att bedriva politik och utvecklingsarbete som LEADER representerar, d.v.s. en form av governance. Därmed kommer man in på diskussionen om partnerskap och makt. Problemställningarna och motsättningarna är många. T.ex.: Välfärdsstaten bygger på en tanke om lika behandling av individer, man talar om universella rättigheter. I ett partnerskap däremot samlas deltagarna kring *sina* gemensamma intressen. Det är inte nödvändigtvis så att alla individer som finns inom området delar partnerskapets intressen.

Till detta kommer att de starka parterna dominerar partnerskapet, det finns inga garantier för att alla grupper inom partnerskapet kan agera på lika villkor. De lokala makteliterna har självfallet ett intresse av att använda LEADER för sina intressen. Boken ställer den berättigade frågan: kan LEADER faktiskt sägas föra gräsrotternas talan?



BOKRECENSION

Leo Granberg, Kjell Andersson, Imre Kovách (red.) 2015.
Evaluating the European Approach to Rural Development: Grass-roots Experiences of the LEADER Programme. Perspectives on Rural Policy and Planning. Ashgate. 243 sidor.

PETER BACKA

K

Trots allt innebär dock LEADER en spridning av makten över gemensamma resurser eftersom nya aktörer kommer med och får praktiskt inflytande. Man kan se detta som en förstärkning av demokratin. Men motsatsen hävdas också: LEADER ger makt åt personer som inte är folkvalda. Man väljer sida beroende på vilken demokratisyn man representerar – och i praktiken ofta av vilken maktposition man har inom de gamla respektive nya strukturerna.

Boken behandlar demokratifrågan genom att visa på att LEADER framförallt står för en deliberativ demokrati, baserat på partnerskap, i motsats till den formella demokrati som stat och kommun erbjuder på basen av allmän och lika rösträtt. Frågan om hur väl LEADER fungerar som demokratiskt redskap, hur demokratiskt uppbyggt systemet är, diskuteras i flera av bokens artiklar. Svaret är dock inte entydigt, men det är inte verkligheten heller.

Det finns problem av många slag i genomförandet. En av orsakerna till detta är att de formella strukturerna, traditionen och de sociala förhållandena är så olika i olika länder. I vissa länder har man försökt ge LEADER så stort inflytande som möjligt, bl.a. genom att först begära in LEADER-gruppernas strategier och sedan utifrån detta skriva det nationella programmet för LEADER. I andra länder har de centrala myndigheterna av olika orsaker, bl.a. etniska, direkt gått in och påverkat den lokala planeringen.

Bilden av problematiken med deltagande landsbygdsutveckling fördjupas i boken genom att det också finns exempel från länder som inte hör till EU och därmed inte har LEADER men väl landsbygdsutveckling som strävar efter nerifrån-upp processer.

Jämlikheten så väl som jämställdheten analyseras också i boken med inte helt positiva resultat.

LEADER:s byråkrati har genom åren diskuterats mycket. Det är delvis en ofrånkomlig diskussion när nya aktörer drabbas. Men samtidigt verkar byråkratin i bland vara ett maktmedel för myndigheterna, inte bara en omsorg om att offentliga medel används rätt.

LEADER bygger på att de lokala programmen förverkligas genom projekt. Därmed blir också projektsystemet föremål för en analys. Boken identifierar intressant nog en ny samhällsklass: projektklassen. Det är en grupp människor, ofta unga och välutbildade, som skaffar sig kompetens att hantera projekt. Det innebär en förståelse av hur den programbaserade politiken fungerar, kännedom om de aktuella prioriteringarna, sociala färdigheter att agera i partnerskap samt färdigheter i praktisk byråkrati. Genom den här kompetensen har projektklassen blivit en oundgänglig del av utvecklingsarbetet.

Man kan se klassen som både en elit och ett proletariat. Människorna i projektklassen lever osäkert från projekt till projekt, litet som byggnadsarbetare i fattiga länder som varje morgon får ett dagsverke – eller så inte. Men samtidigt sitter projektklassen på nycklarna till utvecklingsarbetet.

Frågorna och lärdomarna kring demokratin är inte de enda intressanta temata som tas upp. LEADER har också en bildande roll. Genom systemet engageras förhållandevis stora skaror i det programbaserade utvecklingsarbetet. Det breddar beredskapen att delta i andra utvecklingsprocesser

genomatt kunskapen om strategiskt arbete ökas. LEADER blir en bildningsverksamhet i huvudsak baserad på ”*learning by doing*”.

LEADER har också fungerat som modell för en rad andra utvecklingsprogram. I vissa fall har man nationellt kopierat modellen och skapat ”nationella LEADER” under olika namn. EU:s fiskeripolitik har också börjat använda sig av modellen och under innevarande programperiod försöker man sprida tänkesättet till i princip allt utvecklingsarbetet genom CLLD – *Community-led Local Development*. LEADER-modellen har skapat tydliga ringar på vattnet.

Samtidigt som man på grund av detta kan se LEADER som en framgångssaga så är det skäl att notera att boken också lyfter fram tendensen att ”fylla nya flaskor med gammalt vin”, d.v.s. man ändrar inte på innehållet och maktfördelningen, utan bara på retoriken och strukturerna.

Att skriva en heltäckande historia över LEADER var inte bokens ambition. Det är egentligen en omöjlig uppgift. Boken borrar sig oftast bara in i någon aspekt – och det bara i något visst land. Men eftersom boken innehåller 11 djupdykningar så skapas ändå en bild som verkar hållbar. Konklusionen är dessutom synnerligen välgjord. De aspekter boken lyfter upp har också den förtjänsten att de avviker från det som de traditionella utvärderingarna koncentrerar sig på. Det känns fräscht. Också den som genom erfarenhet känner till en hel del om LEADER lär mycket och får en rad nya aha-upplevelser.

Bokens författare är imponerande analytiska och kunniga inom sina områden, trots att någon obetydlig byråkratisk detalj ibland har förbisetts.

