



**Vestlandsforskning**

Boks 163, 6851 Sogndal

Tlf. 57 67 61 50

Internett: [www.vestforsk.no](http://www.vestforsk.no)

**VF-notat 2/05**

# **Evaluering av Økologisk mat i Nord**

En evaluering av programbeskrivelse for utvikling av  
økologisk landbruk i Nord-Norge 2004-2007

**Eivind Brendehaug**

# VF Rapport

<b>Rapport tittel</b>	<b>Notatnr.</b> 2/05
<b>Evaluering av Økologisk mat i Nord</b>	<b>Dato</b> 15. januar
En evaluering av programbeskrivelse for utvikling av økologisk landbruk i Nord-Norge 2004-2007	<b>Gradering</b> Open
<b>Prosjekttittel</b>	<b>Antall sider</b> 35
Følgeevaluering av nasjonale pilotprosjekter	<b>Prosjektnr</b> 2231
<b>Forsker:</b>	<b>Prosjektansvarlig</b>
<b>Eivind Brendehaug</b>	E. Brendehaug
<b>Oppdragsgiver:</b>	<b>Emneord</b>
<b>Statens Landbruksforvaltning</b>	Økologisk landbruk Prosjektevaluering
<b>Sammendrag</b>	
<p>Formålet med denne evalueringen har vært å gi Statens Landbruksforvaltning et grunnlag for vurdering av en programplan fra Nordland: "Økologisk mat i Nord – Utviklingsprogram for økologisk landbruk i Nord-Norge 2004-2007". Programplanen er et produkt av forprosjektet "Utvikling av samordnet satsing på økologisk landbruk i Nord" i regi av landbruksavdelinga ved Fylkesmannen i Nordland.</p> <p>Evalueringen konkluderer med at en rekke aktører innen økologisk produksjon, forvaltning og FOU har vært involvert i forprosjektet på ulike måter. Det gir et grunnlag for framtidig fokusering og koordinering av arbeidet med økologisk produksjon i forhold til ulike plan- og programprosesser. Så som fylkesplaner, regionale utviklingsprogram, miljøhandlingsplaner m.m.. En slik kopling kan bidra positivt i forhold til både nasjonale og regionale mål for økologisk landbruk.</p> <p>På den andre siden er det flere forhold som gjør at plan for utforming og gjennomføring av programmet slik den forelå i juni 2004 ikke er egnet til å nå hovedmålet: <i>Samordnet utvikling som gir økt etterspørsel, lønnsom produksjon og gode opplevelser av økologiske varer i Nord-Norge</i>. Sammenhengen mellom analyse av flaskehals, delmål, strategier og tiltak (prosjekter) er svak, programmet favner vidt med mange delmål og 22 prosjekter, organiseringen av programmet er uklart for mange aktører og organiseringen gir ikke programstyret myndighet til å prioritere mellom prosjekter, men er bare tillagt en rådgivende rolle.</p> <p>De mest kritiske rammebetingelsene for gjennomføring av prosjektet er knyttet til å få markedsaktørene integrert i prosjektet og få en god kopling til de etablerte strukturer som skal føre utviklingsarbeidet videre etter programslett.</p> <p>Statens Landbruksforvaltning sine vilkår for tildeling av midler til forprosjektet er etter vår vurdering bare til en viss grad oppfylt.</p>	
<b>Andre publikasjoner frå prosjektet</b>	
Følgeevaluering av nasjonale pilotprosjekter	
<b>ISBN nr</b> xxxxxxxxxxxxxx	<b>Pris</b>
ISSN 0804-8835	150

## Forord

Denne rapporten er en av to rapporter fra prosjektet med tittel følgeevaluering av nasjonale pilotprosjekter. Den programbeskrivelsen og det forprosjektet som er evaluert i denne rapporten er ikke et pilotprosjekt, men finansiert over ordningen veiledning- og informasjonsprosjekter. Evalueringen skjer på oppdrag av Statens landbruksforvaltning.

Vi takker prosjektleder for forprosjektet Kurt Atle Hansen for tilgang på dokumenter underveis i prosjektet, og for muntlig informasjon. Vidare vil vi takke medlemmer og leder i styringsgruppa for at de har stilt opp til intervju og gitt nyttig informasjon til evalueringa. Vi må også takke andre som har bidratt til evalueringa med muntlig informasjon.

En foreløpig versjon av denne rapporten ble sendt til Statens Landbruksforvaltning i september 2004. I denne endelige versjonen er det gjort noen mindre endringer.

Studien bygger videre på det evalueringsarbeid Vestlandsforskning har gjennomført for Statens Landbruksforvaltning tidligere innen økologisk landbruk publisert i rapporten ”Evaluering av prosjekter innen økologisk landbruk”, rapport nr. 9/02.

Sogndal 15. januar 2005

Eivind Brendehaug

# Innhold

1. Innledning.....	5
2. Data.....	9
2.1 Programmet sin bakgrunn .....	9
2.2 Programmet sin utforming.....	12
2.3 Gjennomføring .....	21
2.4 Andre tiltak og omgivelser .....	24
3. Drøfting .....	26
3.1 Er vilkårene gitt av SLF oppfylt?.....	26
3.2 Svakt utgangspunkt ble for seint rettet opp i forprosjektet .....	27
3.3 Hvordan utvikle og bruke kunnskap?.....	27
3.4 Aktører innen forvaltning og FOU har blitt involvert.....	28
3.5 Markedsaktørene er i liten grad involvert .....	29
3.6 Mangelfull analyse av flaskehalsen og svak sammenheng .....	30
3.7 Er programteorien gyldig?.....	31
3.8 Ambisjon om en tverrinstitusjonell overbygning.....	32
3.9 Hvorfor fungerer ikke handlingsplanen som styringsverktøy?.....	33
3.10 Formål- og kostnadseffektivt?.....	33
3.11 Vil programmet gi noen varig virkning?.....	34
4. Konklusjon .....	34
5. Referanser.....	36
Tabell 1: Personer som er intervjuet som ledd i evalueringen. ....	7
Tabell 2: Medlemmene i styringsgruppa for forprosjektet.....	11
Tabell 3: Kategorisering av organisasjoner som har gitt høringsuttale til programmet. 12	
Tabell 4: Kategorisering av prosjektporteføljen i programmet. ....	17

# 1. Innledning

## Formålet

Denne rapporten formidler resultatet av evalueringen av forprosjektet ”Utvikling av samordnet satsing på økologisk landbruk i Nord” i regi av landbruksavdelinga ved Fylkesmannen i Nordland. Formålet med evalueringen har vært å gi Statens Landbruksforvaltning et grunnlag for vurdering av et programforslag (hovedprosjekt) fra Nordland. Programforslaget har tittel: Økologisk mat i Nord – Utviklingsprogram for økologisk landbruk i Nord-Norge 2004-2007<sup>1</sup>, og er et resultat av forprosjektet.

Forprosjektet ble gjennomført i tiden september 2003 til og med mai 2004.

Prosjektleder var Kurt Atle Hansen og leder for styringsgruppa var fylkesjordbrukssjef John Kosmo ved Fylkesmannens landbruksavdeling i Nordland.

## Problemstillinger

Vi har konsentrert følgeevalueringen om disse spørsmålene:

- Har programmet en utforming som er egnet til å realisere målene for prosjektet og for ordningen?
- Er den skisserte gjennomføringen egnet for å nå målene for programmet og for ordningen?
- Hvilke rammebetingelser er kritiske for gjennomføringen av programmet, og hvordan kan disse eventuelt påvirkes.

## Metode

Evalueringen har rettet seg mot programsbeskrivelsen slik den er omtalt etter møtet i styringsgruppa 28. mai 2004<sup>2</sup>, og slik den er forstått mellom medlemmene i styringsgruppa og prosjektledelsen. Vi har også analysert deler av arbeidet i forprosjektet for å kaste lys over prosessen som har formet programbeskrivelsen.

Vi har basert oss på tre typer data: skriftlige, muntlige og observasjon (deltakelse på et møte 8. juni i Bodø i regi av FMLA Nordland der programmet ble presentert). De skriftlige kildene er i hovedsak samlet inn fra forprosjektet. Dette er referater, forprosjektplan, programforslaget, og andre dokumenter. De viktigste dokumentene:

- *Tildelingsbrev* fra Statens Landbruksforvaltning, forprosjektet ”Utvikling av samordnet satsing på økologisk landbruk i nord”. SLF 26.06.03
- *Programbeskrivelse* (høringsutkast): Økologisk mat i Nord – Utviklingsprogram for økologisk landbruk i Nord-Norge 2004-2007.
- Vedlegg til programbeskrivelsen: *Prosjektoversikt*. Aktuelle prosjekt i utviklingsprogram for økologisk landbruk i Nordland.
- Sammenstilling av *høringsuttalelser* til ”Økologi i nord”.
- *Referat* frå møtene i:

---

<sup>1</sup> Kosmo og Hansen, 2004. Fylkesmannens Landbruksavdeling i Nordland. Bodø.

<sup>2</sup> På møtet 8. juni i Bodø ble versjonen av 28. mai av programbeskrivelsen lagt fram. Siden har det kommet en ny versjon datert 22. juli 2004.

- Samarbeidsforum økologisk landbruk i Nordland 27.02.03
- Arbeidsutvalget for økologisk landbruk i Nordland 28.02.03
- Arbeidsutvalget for økologisk landbruk i Nordland 07.05.03
- Forprosjektet ”Utvikling av samordnet satsing på økologisk landbruk i nord”, 16. juli 2003, Rypa, Moloveien 12.
- Styringsgruppa for forprosjektet ”Utvikling av samordnet satsing på økologisk landbruk i nord”:
  - 10.09.03 FMLA
  - 20.10.03 FMLA
  - 10.12.03 FMLA
  - 26.01.04 FMLA
  - 15.03.04 Tine Meieriet nord, Harstad
  - 05.04.04 Telefonmøte
  - 28.05.04 FMLA

De muntlige kildene baserer seg på intervju av prosjektets egne medarbeidere, medlemmer av styringsgruppa, målgrupper og samarbeidspartnere for prosjektet. Vi har også intervjuet ansatte ved Statens Landbruksforvaltning som har bevilget midler til forprosjektet.

Forprosjektet har hatt en rekke samarbeidspartnere. Bare et utvalg av disse er intervjuet. Her har vi lagt vekt på å intervju de samarbeidspartnere som er markedsaktører (foredlingsbedrifter og detaljistkjeder). Utvalget av markedsaktører er gjort både ut fra størrelse, hvem programhøringsnotatet er sendt (adressat i Nord-Norge er valgt framfor Oslo) og hvor mange vi har hatt kapasitet til å intervju.

Tabellen under viser hvem som er intervjuet som ledd i evalueringa.

**Tabell 1: Personer som er intervjuet som ledd i evalueringen.**

Navn	Organisasjon	Rolle i forhold til forprosjektet
John Kosmo	FMLA Nordland	Leder av styringsgruppa
Elisabeth Utsøl Pettersen	Innovasjon Norge	Medlem styringsgruppa
Gudrun Hagen	Nordland fylkeskommune	Medlem styringsgruppa
Astrid Olsen	Norsk bonde- og småbrukerlag	Medlem styringsgruppa
Maya Daljord	Økoringen Nordre Nordland	Medlem styringsgruppa
Magne Totland	Planteforsk Vågenes forskningsstasjon	Medlem styringsgruppa
Ingvald Stensen	Org.sjef Tine Nord	Medlem styringsgruppa og markedsaktør
Kurt Atle Hansen	Tidligere engasjement hos FMLA Nordland	Prosjektleder
Grethe Kvavik Nytrøen	Fylkesagronom	Med i oppstarten – permisjon i prosjektperioden
Mattis Larsen	Bama Bodø, daglig leder dagligvare	Markedsaktør og fått tilsendt programbeskrivelse for høring
Åge Stifjell	Driftssjef, Coop Bødo og omegn	Markedsaktør og fått tilsendt programbeskrivelse for høring
Frode Vik	Org. sjef Gilde N-N	Markedsaktør og vara til styringsgruppen
Arild Horn	Daglig leder Horn´s Slakteri, Leknes	Markedsaktør og fått tilsendt programbeskrivelse for høring
Emil Mohr	Statens Landbruksforvaltning	

To medlemmer i styringsgruppa lykkes vi ikke å komme i kontakt med for intervju (Åsbjørn Karlsen og Kleo Delaveris).

Datamaterialet er behandlet ved hjelp av kvalitative metoder. Poenget med kvalitative metoder er å få fram begrunnelser, forklaringer og resonnement for å finne fram til årsakssammenhenger og eventuelle motsetninger. Så har vi ved hjelp av evalueringsteori analysert datamaterialet for å gi våre vurderinger av programforslaget.

## Teori

Vi har basert oss på evalueringsteorien slik den er omtalt av Vedung (1991) Han har systematisert hvilke faktorer som forklarer utfallet av et prosjekt (eller i hans terminologi: offentlig politikk). Viktige faktorer er bakgrunn, utforming og gjennomføring av prosjektet, foruten andre omgivelser og annen politikk/programmer. Nedenfor har vi stikkordmessig gjengitt underpunktene i følge Vedung (1991).

1. Prosjektet sin historiske bakgrunn, herunder:

- politisk støtte
- politisk vektlegging
- symbolpolitikk
- deltakelse fra berørte parter

2. Prosjektutforming, herunder:
  - forandringens retning og omfang
  - forandringens klarhet
  - grad av teknisk komplisert
  - programteoriens gyldighet
  
3. Gjennomføring, herunder:
  - *myndighetens* kunnskaper, ressurser og innstilling
  - karakteristika og innstilling til eventuelle *mellomledd*
  - kunnskaper, innstilling og overlevelsesstrategier hos *utførende personell*
  - kunnskap, interesse, ildsjeler, hindringer hos *målgruppa*
  
4. Andre program og andre myndigheter
  
5. Nettverk og andre omgivelser, herunder:
  - myndighetenes innstilling etter beslutning
  - andre interessenters innstilling
  - massemedia sin innstilling
  - forandringer i målområdet

For strukturering av våre data har vi tatt utgangspunkt i denne modellen for hvilke faktorer som påvirker utfallet av et program.



# 1. Data

## 2.1 Programmet sin bakgrunn

Programmet sin historiske bakgrunn i form av støtte, oppmerksomhet og vektlegging fra berørte parter har betydning for hvilke resultat en kan oppnå. Dersom betydningsfulle organisasjoner/institusjoner legger vekt på utviklingsarbeid for økologisk landbruk, ligger forholdene til rette for at organisasjonenes ressurser kan bli engasjert for å oppnå programmets mål. For å oppnå en slik vektlegging har tidligere kontakt mellom partene betydning.

Dersom målet er å få flere bønder til å legge om til økologisk drift, har forholdet mellom organisasjoner og enkeltpersoner innen det økologiske og konvensjonelle landbruket betydning. *Hvem* som tar initiativ til et program og hvilket forhold det er mellom målgruppa til programmet og initiativtakerne, vil i denne sammenheng også ha betydning (Vedung, 1991).

### 2.1.1 Initiativet

I 2002 mottok Statens Landbruksforvaltning (SLF) tre søknader angående økologisk melk fra ulike aktører i Nordland og Troms. Da søknadene ikke var koordinert, tok SLF initiativ mot FMLA Nordland for å få til en bedre koordinering. Leder av styringsgruppa sier det slik:

SLF opplevde dette som sprikende og delvis sammenfallende problemstillinger. Søknadene var ikke koordinert seg i mellom og heller ikke med Fylkesmannen. Tilbakemelding fra SLF om behov for samordning av innsatsen. Så inviterte vi Emil Mohr til et møte i samarbeidsforum for økologisk landbruk i Nord. Da ble det konkludert om å få til et forprosjekt for samordning av arbeidet.

En annen informant fra Planteforsk viser til at de tre søknadene på økologisk melk nevnt ovenfor ville utfylle hverandre mer enn å overlape hverandre.

Møtet i samarbeidsforumet vist til i sitatet ovenfor ble holdt 27. februar 2003. Initiativet fra SLF om bedre koordinering ble dermed fulgt opp og vedtatt søkt realisert av FMLA Nordland og Samarbeidsforum for økologisk landbruk i Nordland og dets arbeidsutvalg.

Hvordan arbeidet skulle gjennomføres ble drøftet i arbeidsutvalget til samarbeidsforumet 28. februar og 7. mai 2003. På møtet i februar utfordret SLF i følge referatet fra møtet aktørene i Nordland om å lage *"en skisse til et forprosjekt som skulle planlegge en satsing på økologisk melk som ledd i et bredt og verdikjedebasert utviklingsprogram for økologisk landbruk i Nord"*<sup>3</sup>. Møtet vedtok å nedsette en arbeidsgruppe som skulle utarbeide en skisse til et forprosjekt i tråd med forslaget fra SLF<sup>4</sup>. I følge referat fra møtet i arbeidsutvalget 7. mai samme år viser det seg at denne gruppen ikke ønsker å utarbeide en slik skisse, og mener at dette var en sak for AU. I referatet fra møtet står det ingenting om hvordan saken skulle behandles videre.

Prosjektbeskrivelsen av forprosjektet er datert 16. mai og er undertegnet førstekonsulent Kurt Atle Hansen hos FMLA Nordland. Søknader blir mottatt hos SLF 17 juni 2003, og

---

<sup>3</sup> Referat fra møtet i Samarbeidsforum for økologisk landbruk i Nordland 28/2-03, Fylkesmannen i Nordland, Bodø.

<sup>4</sup> Arbeidsgruppen ble sammensatt slik: Kurt Atle Hansen, FMLA, Magne Totland, Plateforsk Vågenes, Ronald Bjøru, Planteforsk Tjøtta og Gisle Solvoll Nordlandsforskning.

i brev av 26. juni bevilger SLF kr. 300.000 til gjennomføring av forprosjektet under flere vilkår:

- det skal avklares om programmet skal avgrenses til Nordland eller inkludere hele Nord-Norge
- FMLA sin rolle som pådriver og ansvarlig for handlingsplanen i forhold til øvrige prosjekter innenfor programmet må gjøres tydelig
- Muligheter og planer hos aktørene i verdikjeden (delmål 3) må samordnes med mål og strategier i den nasjonale satsingen innen markedsstrategier
- SLF gir ikke midler til å utvikle økologisk akvakultur

Vår informant i SLF gir uttrykk for at Nordland skiller seg ut i forhold til andre fylker med hensyn til svak koordinering innen prosjektaktivitet på økologisk landbruk.

Arbeidet med økologisk landbruk i Nordland har også en historie før disse møtene. Prosjektleder for forprosjektet, Kurt Atle Hansen, viser til at arbeidet i forprosjektet bygger på tidligere arbeid i Samarbeidsrådet for økologisk landbruk i Nordland og dets arbeidsutvalg, foruten Handlingsplanen for økologisk landbruk i Nordland.

Praksis er at FMLA inviterer en rekke organisasjoner og instanser til møtene i Samarbeidsrådet. Rådet har ikke medlemmer, mens Arbeidsutvalget har disse medlemmene:

- Nordland Bonde og Småbrukarlag ved Astrid Olsen, leder
- Tine Nord-Norge ved Ingvald Stensen
- Planteforsk Vågenes forskningsstasjon ved Magne Totland, nestleder
- Økoringen Nordre Nordland ved Maya Daljord
- Oikos Nord ved Kleo Delaveris

### **2.1.2 Støtte og deltakelse fra berørte parter**

Når initiativet er tatt er det viktig hvilket perspektiv initiativtakerne legger til grunn for involvering av alle målgrupper og andre berørte parter. I følge prosjektleder er målgruppene for forprosjektet de samme som for Handlingsplanen for økologisk landbruk i Nordland. I handlingsplanen er ikke målgruppene omtalt eksplisitt. Under avsnittet om strategier for å nå målene er tiltak og aktører koplet. En strukturering av disse aktørene gir følgende kategorier av målgrupper:

- Produksjon (Oikos, Faglagene, Norsk Gardsmat Nordland)
- Foredling, omsetning og salg (Tine og Gilde, Gartner, Prior, NKL + prosjekter)
- Veiledning, opplæring og forskning (Forsøksringer, Planteforsk, OPUS landbruk)
- Forvaltning (FMLA)

Både Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge (avd. Bodø) har blitt involvert i forprosjektet. Fylkeskommunen har etter det vi kjenner til ikke blitt involvert i arbeidet med økologisk landbruk i Nordland tidligere (for eksempel med Handlingsplanen eller gjennom Samarbeidsforumet). Flere medlemmer av styringsgruppa for forprosjektet viser til at inkluderingen av flere offentlige aktører i diskusjonen omkring økologisk landbruk har vært verdifull.

Videre har forprosjektet også fått involvert FMLA Troms og Finnmark. Disse gav sin tilslutning til ambisjonen om å opprette et programarbeid på møtet i regi av FMLA Nordland 8. juni i Bodø. Det kom likevel klart fram at programmet slik det nå foreligger ikke er forankret i disse institusjonene. Representanten fra FMLA Troms sa det slik:

(...) vi må få tygge på den skissen som er gitt. Vi har behov for å vurdere alternative måter å løse dette samordnings- og koordineringsbehovet på.

**Tabell 2: Medlemmene i styringsgruppa for forprosjektet.**

Navn	Organisasjon	Stilling/rolle økologisk landbruk i tillegg til medlem i gruppa
John Kosmo	FMLA Nordland	Fylkesjordbrukssjef og leder av styringsgruppa
Elisabeth Utsøl Pettersen	Innovasjon Norge	Ansvarlig for økologisk landbruk hos FMLA Nordland 1998-2000.
Gudrun Hagen	Nordland fylkeskommune	Miljøkoordinator på plan- og næringsavdelinga
Astrid Olsen	Norsk bonde- og småbrukerlag	Leder av arbeidsutvalget i samarbeidsrådet for økologisk landbruk i Nordland, bonde
Maya Daljord	Økoringen Nordre Nordland	Styreleder i Økoringen Nordre Nordland, bonde
Magne Totland	Planteforsk Vågenes forskningsstasjon	Nestleder av arbeidsutvalget i samarbeidsrådet for økologisk landbruk i Nordland. Leder av Vågenes forskningsstasjon
Åsbjørn Karlsen	Nordlandsforskning	Forsker
Kleo Deleveris	Oikos	Bonde, leder av Oikos Nord
Ingvald Stensen	Tine Nord	Organisasjonssjef Tine Nord

Leder av styringsgruppa er også fornøyd med prosessen i forprosjektet fordi man har fått ulike aktører i Nordland i tale, og til en viss grad i Troms og Finnmark. De ulike aktørene er brakt sammen og problemstillinger og utfordringer er drøftet, sier han og fortsetter:

Uansett utfallet av programmet har prosessen vært nyttig. Vi har drøftet flaskehals og utfordringer for å øke produksjonen i landsdelen. Har fått drøfta flakehalsene godt og oppnådd enighet om det. Den første Handlingsplanen vi laga var nytt farvann - nå er vi kommet mye lenger.

På spørsmål om hvordan man skal sikre eiendomsfølelse for programmet hos berørte parter svarer han at det er en av de store utfordringene. Forprosjektet har ønsket å forplikte aktørene gjennom deltaking på finansieringssida og i programstyret. Når det gjelder markedsaktørene har man prøvd å involvere de på andre måter gjennom deltakelse i prosjekter og satsinger. Det har imidlertid vært vanskelig å få engasjert slike aktører i følge leder for styringsgruppa.

Flere medlemmer i styringsgruppa viser til at markedsaktørene i liten grad har deltatt i forprosjektet, og at det har vært relativt lite fokus på markedsutfordringene i drøftingene. På spørsmål om programmet er forankret hos markedsaktørene svarer representanten fra fylkeskommunen slik:

Nei, i veldig liten grad. Det har vært etterspurt. Tine har vært med, men bare deltatt på et møte. Kanskje mer aktuelt å ha med andre eller hatt med markedsaktørene på annen måte underveis, for eksempel i form av en referansegruppe.

Markedsaktører har blitt forsøkt trekt med ved invitasjon til enkeltmøter i styringsgruppa, bl.a. til møtet 15. mars 2004 i Harstad. På spørsmål om hvordan programmet skal være helhetlig og verdikjedebasert dersom markedsaktørene ikke er sterkere med, svarer prosjektleder til forprosjektet i november 2003:

Et bra spørsmål, men slik er det nå i første fase, og det er slik det er tenkt.

Prosjektleder utdyper dette ved å vise til at Tine og Gilde er med, men de definerer seg ikke inn som drivkrefter før de får noe lønnsomt tiltak de kan tiltre. Markedsaktørene har gitt som svar at de venter på at det blir arbeidet med regional varetilførsel og informasjon/markedsføring fra sentralt hold.

En gjennomgang av prosjektporteføljen i programmet viser at markedsaktørene står som eier av 2 av 22 prosjekter. De to er Tine og Gilde med hvert sitt prosjekt. FMLA Nordland er den enkeltaktør som står som eier av klart flest prosjekter (8), noen i samarbeid med andre aktører (bla. fylkeskommunen). Videre står en rekke aktører innen forskning og utdanning<sup>5</sup> som eier av om lag like mange prosjekter som forvaltningen.

Andre type data gir det samme bildet av at markedsaktørene i liten grad har vært involvert i forprosjektet og planleggingen av programmet. En form for involvering er å avgi høringsuttalelse. I tabellen under har vi kategorisert hvilke type organisasjoner som har avgitt uttalelse. Som vi ser er det ingen markedsaktører, verken industri, grossister eller butikker som har avgitt uttale. Heller ikke småskalaprodusenter som programmet har med på sin adresseliste for høringen har avgitt uttale.

Videre deltok ingen markedsaktører, med unntak av Tine, på presentasjonsmøtet av programmet 8. juni 2004 i Bodø.

**Tabell 3: Kategorisering av organisasjoner som har gitt høringsuttale til programmet.**

Kategori	Antall	Navn
Forsøksringer	5	Økoringen Nordre Nordland, Lofoten forsøksring, Forsøksringene Nordland (FIN), Midt-Troms forsøksring, Økoringen Helgeland
Forvaltning	4	FMLA Troms, FMLA Finnmark, Troms fylkeskommune, Innovasjon Norge
Organisasjoner	3	Norsk Gardsmat, Nordland Bondelag, OIKOS Nord
FOU	3	Planteforsk Tjøtta, Nordnorsk kompetansesenter Holt, Nordlandsforskning
Andre	2	Forbrukerrådet, Økologisk Ideforum Troms

## 2.2 Programmet sin utforming

Utformingen av et program har betydning for om man oppnår resultater, og hvilke resultater man oppnår. Med utforming mener vi i denne sammenheng hvilken teori programmet bygger på, retningen og graden av klarhet i den forandring programmet vil

---

<sup>5</sup> Bl.a. Universitetet i Tromsø, Høgskolen i Alta, Handelshøgskolen i Bodø, Nordlandsforskning, Nordland Fiskerifagskole og Rå videregående skole.

oppnå, og forandringens omfang og programmets organisering. Vi har strukturert datapresentasjonen etter disse faktorene.

### 2.2.1 Hva er programteorien?

Et program eller et prosjekt bygger alltid implisitt på en oppfatning om årsakene til den tilstand man skal endre på. Prosjektteorien angir sammenhengen mellom prosjektets tiltak og årsakene til den rådende tilstand. Ofte er prosjektteorien ikke uttalt, men ligger implisitt i arbeidet.

Som omtalt i forrige avsnitt har initiativet til programmet kommet på bakgrunn av flere ikke koordinerte søknader fra aktører i Nordland og Troms angående økologisk melk. I de innledende avsnittene i programbeskrivelsen er dette omtalt generelt. Her blir det vist til at de økologiske forsøksringene og andre har brukt mye tid og ressurser for å skrive søknader, følge opp, skrive rapporter og utarbeide prosjektregnskap. Mange av søknadene som sendes blir ikke innvilget, eller de må bearbeides og samkjøres med samarbeidspartnere. De bakenforliggende årsakene til dette er ikke omtalt. Videre heter det at:

Avklaring av prosjektoppgaver gjennom forstudie på felles/ program-nivå og oppfordring til å utarbeide prosjekt innenfor en ramme, kunne spart mye ressurser for aktørene og økt treffsikkerheten og utviklingstempoet innen økologisk landbruk (...) Gevinsten vil være betydelig dersom det kjøres et program som skaper en ramme for effektiv prosjektplanlegging og -styring av utviklingsprosjekt.

I punkt 3.5 i programbeskrivelsen er den teoretiske basisen for dette resonnementet omtalt. Her blir det vist til at hovedfunksjonen til programmet er å *velge ut og definere de prosjekt* (vår utheving) som ønskes gjennomført, analysere relasjoner mellom enkeltprosjekter, koordinere enkeltprosjekter og sikre at de kan *utnytte erfaringer fra hverandre* (vår utheving).

Videre blir det vist til at som arbeidsverktøy er programformen effektiv, da det etableres et klart nivå for *overordnet beslutningstaking og prioritering* (programstyre) som er *forpliktende* ift. ressurstilgang og oppfølging på enkeltprosjektnivå (Kosmo og Hansen, 2004) (våre uthevingar). Ellers i programbeskrivelsen, og på møtet 8. juni, er det imidlertid gitt klart uttrykk for at programmet ikke skal stå som eier av enkeltprosjektene.

Slik vi forstår kjernen i den skisserte modellen skal programmet gjennom sine ulike organ koordinere og prioritere hvilke prosjekter som bør settes ut i livet i regionen. Initiativ til prosjekter kommer fra de ulike aktørene så som forsøksringer, forskingsinstitusjoner m.fl. Programmet kan også komme med initiativ til prosjekter og finne aktuelle eiere. Etter en behandling i programmet skal prosjekteier søke prosjektet finansiert. Ved at finansjørene (Innovasjon Noreg, FMLA og fylkeskommune) er med i programstyret, regner man med at innstilling herfra skal legge føringer for søknadsbehandlingen i de respektive institusjonene senere.

### 2.2.2 Forandringens retning og klarhet

Hovedmålet til forprosjektet var å: *"Definere et helhetlig og verdikjedbasert utviklingsprogram for økologisk landbruk i Nordland, avklare ønsker/muligheter hos brukerne og koordinere planlegging av konkrete tiltak og prosjekt"* (Forprosjektplan av 20.10.03). Videre er seks delmål satt opp.

I november 2003 uttaler prosjektleder at det er vanskelig å få retning på delmålene og at styret etterlyser en strategidiskusjon. Han mener at prosjektet må føle seg fram, og at det

er gjennom tiltak får man erfaring. Forprosjektbeskrivelsen gir ikke klare føringer for arbeidet mener prosjektleder:

Prosjektet er litt uklart og det er lite utvikla kart på gjennomføring. Har fått tillit og mulighet med en åpen milepelsplan. Det har også sine fordeler.

Høsten 2003 arbeidet prosjektleder en god del med å få koordinert søknader fra ulike aktører i Nordland til SLF innen 1. november. Det er i tråd med retningslinjer for arbeidet gitt av møte hos FMLA Nordland 16. juli 2003 der både fylkeslandbruksdirektøren og fylkesjordbrukssjefen deltok. Etter vår vurdering førte dette koordineringsarbeidet til at forprosjektet de første månedene ble dominert av arbeid med enkeltsøknader, mens det langsiktige perspektivet som programmet skal trekke opp ble skadelidende. Dette blir bekreftet av leder av styringsgruppen når vi spør om prosjektene i programmet er drøftet i gruppa:

(...). Den første fasen ble brukt tid på å drøfte enkeltsatsinger. Prosessen ble styrt av enkeltideene før vi fikk drøfta overordna mål og flaskehals.

Det har nok vært ulike synspunkt i gruppa om forprosjektet skulle famne vidt eller fokusere på mer avgrensa flaskehals. De som har stått for at programmet skal famne vidt, har nådd fram. Medlemmer i gruppa oppfatter at det er en slik samordning SLF har bestilt, noe som blir støttet av referat fra møtet 28. februar 2003 der det heter at mange (mer enn 100) FOU-prosjekt er et problem for SLF. Man mister oversikten.

Forprosjektet har formulert følgende visjon for programmet: *Økologisk mat i nord skal gi de beste matopplevelsene*. Informasjon fra styringsgruppa tyder på at denne visjonen ble vedtatt på slutten av forprosjektet.

I avsnitt 2.2 av programbeskrivelsen er flaskehals i forhold til utvikling av økologisk landbruk ramset opp:

- Spredt økoproduksjon i nord samsvarer ikke med dagligvarekjedenes logistikk. Tilgjengeligheten på økologisk mat er dårlig i butikkene.
- Bonden er generelt lite med i markedsføringen, selv om bonden er råvareeier og gir produktet identitet. Økobøndene må trekkes mer med.
- Nordnorsk særpreg er lite dokumentert og fremhevet i markedsføringen. Nordnorske økovarer fremstår ikke med klar produktidentitet og dokumentert kvalitet med basis i økologisk dyrkingsmåte og arktisk klima.
- Forbrukerne motiveres ikke til å kjøpe økologisk mat fremfor konvensjonell, og kunnskapen om økologisk mat er generelt lav.
- Store agronomiske utfordringer må løses for å møte krav om 100% økologisk fôr, økologisk dyrking av myr m.v.
- Manglende kunnskap gjør at bønder som kan starte omlegging likevel "sitter på gjerdet". Mange oppfatter økologisk landbruk som en "risikosport". Gode erfaringer utnyttes dårlig.
- Manglende struktur for at landbruket i nord etterspør og nyttegjør seg ny kunnskap. Formidling av økologisk FoU er for dårlig.
- Mulighetene for å få økologisk landbruk inn i regionale og kommunale næringsplaner og strategier er til stede, men trenger et fastere faglig og organisatorisk grunnlag. Lokale/regionale produsentmiljø og ressurspersoner trekkes for lite med.

- Manglende status gjør at flere av aktørene i verdikjeden er lite engasjert i økologisk landbruk, og trenger å motiveres til samarbeid om konkrete fellestiltak (jf. handlings-planene for økologisk landbruk).
- Utviklingsprosjekt på nye produktområder er vanskelig å finansiere uten at markedsaktører/tunge aktører er med som prosjekteier.
- Mange og delvis konkurrerende aktører gir behov for samkjøring av initiativ og planlegging/finansiering av utviklingsarbeid

I følge programbeskrivelsen er hovedmålet med utviklingsprogrammet Økologisk mat i nord:

*Samordnet utvikling som gir økt etterspørsel, lønnsom produksjon og gode opplevelser av økologiske varer i Nord-Norge. Programmet skal bidra til at minst 10% av landbruket drives økologisk innen 2010.*

Flaskehalsene omtalt tidligere kan, i følge programbeskrivelsen, best løses ved å innrette programmet mot følgende delmål:

#### Delmål 1

Nordnorsk produksjon av økologisk kjøtt, melk, potet og grønnsaker skal tredobles i løpet av programperioden.

#### Delmål 2

Foredlingsgraden for økologiske produkter skal økes og utgjøre en betydelig del av småskala/kvalitetsproduksjon i nord. Etablerte bedrifter skal utfordres til produktutvikling basert på økologiske råvarer.

#### Delmål 3

Det skal finnes salgskanaler som omsetter økologiske produkter effektivt som økologisk merket vare, og som formidler merverdien av økologiske varer til nordnorske forbrukere.

#### Delmål 4

Synliggjøre kvaliteter og utvikle merkevarebygging som hever status for produsentene og fremmer landsdelens økologiske egenart og regionale produktfortrinn.

#### Delmål 5

Etablering av 5 demonstrasjonsbruk med økologisk plante- og husdyrproduksjon i hvert av de nordnorske fylkene.

#### Delmål 6

Økt produksjon og salg av økologisk melk i Tine-klyngene rundt Sandnessjøen og Harstad, og godt fagmiljø blant leverandørene.

#### Delmål 7

Nord-Norge skal forsyne det norske markedet med økologisk settepotet og utvikle minst tre økologiske eksportprodukt i programperioden.

#### Delmål 8

God informasjonsflyt og spredning av økologisk kunnskap og erfaring til aktører i verdikjeden, som kan fremme innovasjon på bedriftsnivå.

Den primære målgruppen for programmet er produsenter og omsetningsledd i verdikjeden. Sekundært veiledere og forskere. Til slutt er nordnorske forbrukere satt opp som en målgruppe.

Videre gir programbeskrivelsen en omtale av ”rammer som bærer og avgrenser programmet”. Her kommer det fram at programmet skal forankres i forvaltningsledd for landbruk og for næringsutvikling i fylkene m.m.:

Tanken er at programmet skal kunne samle innsats og kompetanse fra utviklingsmiljø som arbeider med tiltak i flere ulike handlingsplaner på felt som for eksempel landbruk, reiseliv, design, markedsføring etc.

Et partnerskap mellom fylkesmannen, fylkeskommunen og Innovasjon Norge i Nord skal utgjøre et viktig fundament for finansiering og gjennomføring av programmet.

Videre blir en programmodell fra Arena programmet i regi av Innovasjon Norge presentert for å illustrere den rolle kunnskapsutvikling skal ha i programmet. Programmet sin oppgave er her formulert til å:

(...) initiere og få finansiert konkrete prosjekter, sørge for bl.a. kompetanseutvikling gjennom FoU og sørge for at denne blir formidlet.

I neste avsnitt er overordnet strategi presentert. Programmet baserer seg på de nasjonale hovedstrategier for økologisk landbruk slik de er formulert i Handlingsplan for økologisk produksjon og omsetning (SLF, udatert):

- Øke produksjon av økologiske landbruksprodukter
- Stimulere til kvalitets- og produktutvikling
- Øke kunnskap om økologisk idegrunnlag, økologisk landbruk og økologiske produkter
- Stimulere til bedre vareflyt fra primærproduksjon til marked

Prosjektporteføljen er organisert etter disse fire strategiene. For hvert prosjekt utformes det mål og strategi. Til slutt i avsnittet heter det at:

God samordning og synergieffekt mellom prosjekt i programmet kan skapes gjennom rutiner for prosjektstyring, kvalitetssikring og evaluering.

Så langt omtale av programmet slik det framkommer av programbeskrivelsen. Det er noe ulike historier om hvordan listen med prosjekter under programmet har framkommet. Fra leder av styringsgruppa blir det vist til at listen kom fram på ulike måter. Den består dels av tidligere søknader og søknader som er innvilget pluss forslag fra medlemmer i styringsgruppa og forslag fra prosjektleder. Prosjektene har i liten grad kommet fram i høringsfasen. Felles for de ulike versjonene er at prosjektene i liten grad har vært drøftet i gruppa i sammenheng med programmet slik det nå foreligger. Leder av styringsgruppa sier det slik:

Ja, vi diskutert de i en tidlig fase. Det ble feil. Grunnen til det var SLF sine søknadsfrister – vi var redd for å havne i et vakum av aktivitet (...)

Som en ikke integrert del til programbeskrivelsen er det utarbeidet en tabell med oversikt over aktuelle prosjekter som skal inngå i utviklingsprogrammet. Oversikten er foreløpig og i uprioritert rekkefølge. Det enkelte prosjekt skal søke om finansiering separat.



Faglagene sin representant viser til manglende spissing av programmet når vi spør om hva hun synes om programbeskrivelsen:

Er spent på hvor det skal ende. Hva får vi ut av det? For hvem er det som er best å skrive søknader. Det er uavklart hvor man ønsker trøkket (...) nå er det 22 prosjekter på listen jeg ønsker maksimalt 5 (...) Programstyret må plukke ut noen og ta resten etterhvert. Det har vi ikke gjort.

Vi har kategorisert prosjektene slik de er omtalt i en oversikt som ble delt ut på møtet 8. juni hos FMLA i Bodø. I tabellen under har vi vist antall prosjekter i de seks ulike kategoriene vi delt prosjektene opp i.

**Tabell 4: Kategorisering av prosjektporteføljen i programmet.**

Prosjektkategori	Del av verdikjeden	
	Produksjon	Marked
Realisering av henholdsvis produksjon og marked:	3	4
Utvikling av kompetanse, kunnskap etc. knyttet til:	3	1
Kartlegging og utredning av (produksjon versus marked)	4	6
Utvikling og gjennomføring av kurs, info- og studietilbud etc. innen:		5

Hensikten med vår inndeling er å analysere hvor programmet mener at innsatsen bør rettes mot, og gir ikke en eksakt beskrivelse av antall prosjekt i hver kategori. Generelt ser vi at innsatsen er rettet mot et bredt spekter av prosjektkategorier. Prosjekter som er rettet mot å *realisere* økt produkt og salg av økologiske produkt utgjør ikke noe tyngdepunkt i programmet (7 prosjekter). Tyngdepunktet ligger snarere mot prosjekt innenfor kartlegging/utredning, kurs og info- og studietilbud (15 prosjekter).

Av prosjektene på markedssida finner vi at av 16 prosjekter er ett prosjekt (Gilde økosau) eid av en markedsaktør (Tine står som eier av ett prosjekt på produksjonssida). Vi ser altså at selv om det er mange prosjekter som omhandler markedet for økologiske produkter så er det ikke markedsaktørene som står bak disse.

Leder for styringsgruppa viser til at et hovedfokus i arbeidet når det gjelder utfordringene for økologisk landbruk i Nord har vært hvordan få til avsetning og hvordan trekke med samvirke. Forprosjektet har i følge han ikke lyktes på å trekke med markedsaktørene, og det har ikke vært lett å finne ut hvordan aktørene kan engasjeres.

Flere av medlemmene i styringsgruppa viser derimot til at det ikke har vært fokusert på hvordan man skal utvikle markedet for økologiske produkter. Slik sett ser det ut til å være ulike oppfatninger mellom medlemmene i styringsgruppa på dette punktet. Faglagene sin representant sier at styringsgruppa ikke har fokusert på at produktene skal ut i markedet.

Tine sin representant i styringsgruppa påpeker behovene for å støtte opp om de økologiske produsentene som finnes for å sikre stabile råstofftilførsler og dernest viser han til behovene i markedet:

Vi har ikke sug i markedet. Ut fra den politikken som føres må en se leddene i verdikjeden i sammen. Lettere dersom sug i markedet. Den delen har ikke prosjektet vært opptatt av.

Representanten fra fylkeskommunen viser til at hensikten med prosjektene er å løse noen av flaksehalsene. Hun etterlyser sammenhengen mellom de ulike delene i programmet:

Ikke godt samsvar mellom delmål i programmet og prosjektene. Når det gjelder flaksehals må en spørre bøndene, økoringene, FOU-miljø og markedsaktørene. Samle inn deres synspunkt – det ble ikke gjort i tilstrekkelig grad, sett fra mitt ståsted. Til slutt måtte styret sette opp dette. Jeg synes det ble tynt. Må identifisere flaksehalsene og sette opp mål, strategier ut fra det.

Ved presentasjonen av programmet i Bodø 8. juni tok representanten fra forsøksringene opp dette poenget som sitatet over gir uttrykk for. Representanten fra Innovasjon Norge sier noe av det samme ved å vise til mulighetene for å oppnå mål og behovet for spissing av programmet:

Det er lagt for mye vekt på organiseringa og for lite problematisering av det å nå mål. Målformuleringene er for runde (delmåla). Veldig usikker på om det å arbeide på denne måten gir de forventede resultatene. Og det er fordi det er for lite spisset.

Andre i styringsgruppa sier seg tilfreds med programutkastet så lang og viser til at videre konkretisering og prioritering skal skje i programmet. På spørsmål om programmet representerer den etterlyste spissinga svarer bl.a. leder av styringsgruppa:

Ja, spissinga foreligger i mye sterke grad enn tidligere, og ytterlige prioriteringer kommer i programstyret.

Faglagene sin representant er redd for at dersom programmet blir gjennomført som nå, blir det stor pengebruk med lite resultat når vi spør henne om hun står bak produktet fra forprosjektet:

Jeg må ønske meg inn i programstyret for å få kjøtt på beina - det er for mye skum. Om eg slepper arbeidet nå kan det ende opp med bruk av millioner som jeg ikke vet er det beste. Man kan forske på mye – det er ikke bortkastet, men man må spise det – fire år er kort tid. Som programmet nå foreligger vet eg ikke hva som blir resultatet fordi målene er så vage.

### **2.2.3 Forandringens omfang og organisering**

Her omtaler vi tre forhold: geografisk omfang, tematisk omfang og organisering og effektivitet.

#### *Geografisk omfang*

Hovedmålet til forprosjektet (utvikling av samordnet satsing på økologisk landbruk i Nord) var å definere et helhetlig og verdikjedebasert utviklingsprogram for økologisk landbruk i Nordland, avklare ønsker/muligheter hos brukerne og koordinere planleggingen av konkrete tiltak og prosjekt. Med andre ord et ambisiøst mål.

I tildelingsbrevet fra Statens Landbruksforvaltning ble det knyttet flere vilkår til bevilgningen. Ett av disse vilkårene var at forprosjektet skulle gi avklaring om et videre utviklingsprogram skulle avgrensnes til Nordland eller om programmet skal gjelde de tre nordligste fylker.

Dette vilkåret tolker vi som et ønske fra SLF sin side om at programmet omfatter de tre nordligste fylkene, noe også signal fra SLF i ulike sammenhenger tilsier at det er (se bl.a. referat fra møte i AU av Samarbeidsrådet 28. februar 2003).

Medlemmet i styringsgruppa fra forsøksringene i Nordland viser til at oppdraget ble ambisiøst i forhold til den tida som var til rådighet og de avstander som er mellom Helgeland og Finnmark med adresse til sentrale myndigheter:

I etterkant ser vi at arbeidet vi var pålagt for koordinering for heile landsdelen var stort på kort tid. N-N er langstrakt (...) det er store kostnader å samle folk til møter eller om prosjektleder skal reise rundt. Dette gir store kostnader. Jeg vet ikke om kostnadene med dette blir forstått.

Dette kommer også fram i programbeskrivelsen som viser til at ”argumentene mot et landsdelsprogram er særlig knyttet til frykt for at det blir tungdrevet, kostbart og kan gi større avstand til den enkelte bonde. Store forskjeller i agronomi og klima i landsdelen spiller også inn”.

Men programbeskrivelsen viser også til at ”argumenter for en landsdelssatsing er sterke, bl.a. samkjøringseffekter, effektivisering av ressursene, distribusjonsleddenes og FoU-institusjonenes organisering”.

Flere medlemmer av styringsgruppa viser til hensyn som taler for å inkludere hele landsdelen. Særlig er det markedsaktørene sin organisering som blir trekt fram. Tine sin representant viser til at fylkesgrense ikke passer som inndeling både ut frå råstofftilgang og markedsorganisering.

FMLA Troms og Finnmark gav sin tilslutning til å delta i et utviklingsprogram på møtet 8. juni i Bodø.

#### *Tematisk omfang*

Ut fra forprosjektplanen av oktober 2003 går det fram at et delmål har vært å få koblet økologisk landbruk inn til regionale og kommunale næringsplaner og strategier som for eksempel Regionale utviklingsprogram (RUP), regionale miljøprogram, Regional Agende 21 og lokale planer.

Dette er til en viss grad fulgt opp gjennom programbeskrivelsen der det blir pekt på at programmet skal ”samle innsats og kompetanse fra utviklingsmiljø som arbeider med tiltak i flere ulike handlingsplaner (som for eksempel landbruk, reiseliv, design, markedsføring etc.). I seg selv er dette et svært omfattende arbeid, ikke minst ut fra at programmet skal inkludere tre fylker med til sammen 89 kommuner. Det er ikke omtalt hvordan et slikt arbeid skal foregå.

#### *Organisering og effektivitet*

Vi må her gi en omtale av organiseringa slik den er omtalt i programbeskrivelsen. Programmet skal ledes av et styre, en utøvende koordinator og et programråd.

Styret er tenkt sammensatt av:

- finansieringsaktører som FMLA Nordland og Finnmark, Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge
- Nordland Bondelag og Troms Bonde- og Småbrukarlag

Videre heter det at ”den økologiske kompetansen bør være med for å holde et økologisk ”trøkk” i utviklingen (jf. erfaringer fra AU og tidligere prosjekt). Dette kan oppnås dersom faglagene pålegges å oppnevne aktive økobønder som sine representanter”.

Programstyret skal:

- lede programmet ihht. mål og strategier
- bidra til at enkeltprosjektene i programmet får nødvendig prioritet og ressurser

- avklare samordnings spørsmål og gi råd til prosjekteier om gjennomføring og evt. endring/avslutning av enkeltprosjekt
- gi prosjektlederne aktiv støtte for å sikre fremdrift
- kommunisere med prosjekteiere, ressursholdere, premissleggere og andre aktører

Den operative funksjonen ivaretas av programkoordinator(ene) samt prosjektlederne for de enkelte prosjekt. I tillegg etableres det en prosjektgruppe for det enkelte prosjekt hvor en prosjektansvarlig utpekt av prosjekteier deltar og har lederfunksjon ift. prosjektleder.

Programkoordinator(ene) skal:

- ha den løpende praktiske ledelsen av programmet og koordinerer kontakten/virksomheten mellom de ulike prosjekt i programmet.
- ha overblikk over situasjonen i enkeltprosjektene, bistå prosjektlederne mht. ressursplanlegging m.v. og motta deres rapporter om fremdrift, økonomi og resultater.
- planlegge møter og være sekretær i programstyret og følge opp dets beslutninger
- rapportere til leder i programstyret.

Programledelsen vil samarbeide med og koordinere ift. prosjektgruppe og prosjektleder for de ulike enkeltprosjektene i programperioden.

Videre skal det opprettes et *programråd*. I rådet skal det foregå prinsipielle drøftinger, måldiskusjoner og innspill av forslag til prosjekter. Rådet vil bestå av alle som har ”en konkret aktivitet eller rolle innen økologisk landbruk i Nord-Norge, og vil i praksis omfatte bl.a. dagens Samarbeidsforum for økologisk landbruk i Nordland samt Økologisk Ideforum i Troms. For å oppnå faglig utviklende diskusjoner vil programrådet i visse sammenhenger kunne deles i tre grupper”:

- produksjon
- FOU
- marked

Disse gruppene er i programbeskrivelsen satt opp med 9-14 deltakende organisasjoner i hver.

Representanten fra Innovasjon Norge viser til at det er stilt en del spørsmål om organisering av programmet i styringsgruppa, men at hun opplever at det ikke har vært ønske om å vurdere alternative organiseringsmåter slik hun opplever det. Hvorfor det er slik har hun ikke et konkret svar på:

(...) Man har kommet fram til et program som er tungt å administrere. Det er et begrenset antall bruk og man skal ha på plass en tung organisasjon uten at tiltak/prosjekter er finansiert. På den måten er det en ubalanse. Det burde være mer ressurser på prosjekter og mindre på administrasjon.

Det samme medlemmet i styringsgruppa viser til at man burde ha brukt det systemet man har i dag med FMLA som koordinator og med samarbeidsforum for økologiske landbruk (med Au) til å gjøre de nødvendige samordningsoppgavene. Dermed kunne man heller bruke pengene på konkrete tiltak.

Også Tine sin representant kommer inn på det samme når vi spør om hans inntrykk av arbeidet i forprosjektet:

Blir brukt for mye ressurser på toppen, i styringsgruppa og på FMLA, store møter, i forhold til det som blir brukt direkte ut til den økologiske bonden og forsøksringer der vi har direkte kontakt. Dersom bonden må styrke sin kompetanse, så blir det ikke bedre av at vi sitter i møter og konferanser. For lite målretta ut mot bøndene. Det blir for mye på det overordna.

På møtet 8. juni i Bodø ble det stilt spørsmål om programstyret sin rolle i forhold til prosjektene i programmet. Prosjektleder svarte at styret har en rådgivende rolle. Videre ble det stilt spørsmål om det er vurdert andre modeller for organisering. Til det ble det svart avkrefteende.

Leder av styringsgruppa viser til at det har vært uenighet om hvor balansen mellom programstørrelse og prosjekter skulle gå:

Størst uenighet om finansiering – programmet er en stor satsing og dyrt i forhold til de konkrete prosjekter som ligger utenom programfinansieringen. Det er der vi har hatt den største uenigheten.

## 2.3 Gjennomføring

Viktige faktorer som påvirker gjennomføringen er i følge Vedung (1991):

- myndighetenes ressurser, kunnskaper, innstilling og kommunikasjon
- kompetanse, innstilling, kommunikasjon, kooptering (innfangning) og overlevelsesstrategier hos utførende personell
- mellomledd sin innstilling og kommunikasjon
- kunnskap, interesse, ildsjeler, hindringer hos målgruppa

Kommunikasjon er en gjennomgående nøkkelfaktor i alle ledd av gjennomføringen i følge Vedung. Hvordan forprosjektet har kommunisert til målgruppene underveis vil påvirke gjennomføring og utfallet av programmet.

### 2.3.1 Myndighetene sin innstilling og kommunikasjon

Som vi har vist til tidligere har SLF flere ganger på ulikt vis signalisert at de er interessert i at aktørene i Nord-Norge gjennomfører en samordning av prosjektaktiviteten innen økologisk landbruk. Sist ble dette gjentatt på møtet 8. juni da det ble sagt fra SLF at det er fint for SLF å ha et mellomledd (forstått som mellomledd mellom SLF og de enkelte prosjektene).

SLF tok også opp spørsmålet om hvilken rolle markedsaktørene er tiltenkt i programmet. Det ble vist til at SLF har utviklet en ordning for helkjedavtaler hvor aktørene i verdikjeden går inn i et forpliktende samarbeid for å få fram økologiske produkter til sluttbruker. Programstyret kan ha ansvaret for slike avtaler i Nord-Norge i følge SLF.

### 2.3.2 Kompetanse, innstilling, kommunikasjon og overlevelsesstrategier hos utførende personell

Programmet er ennå ikke startet opp og hvem som blir det utførende personellet er ikke avgjort. Derfor omtaler vi her utførende personell som medlemmene i styringsgruppa og prosjektleder for forprosjektet.

#### *Bruken av tilgjengelig kunnskap*

På spørsmål om i hvilken grad gruppa har oppsummert 10 års prosjektarbeid innen økologisk i landbruk i Nord-Norge, svarer representanten fra faglagane og leder av arbeidsutvalget i Samarbeidsforumet for økologisk landbruk i Nordland:

Ikke i det hele tatt. Ikke annet enn at medlemmene har hatt det med seg i bakhodet. Siden det er FMLA som har eid prosjektet så har de en del kunnskap om dette, men det er aldri konkret diskutert.

Dette bekrefter leder av styringsgruppa, om enn i andre ordelag:

Vi har vel ikke hatt en systematisk gjennomgang av det. Har hatt ulike prosjekt, noen bra prosjekter, noen mindre bra. Brukt relativt mye penger fra regionalt og sentralt hold til prosjekter, men resultatene har uteblitt i forhold til å øke produksjon i hht mål i Handlingsplanen og hos sentrale myndigheter.

Våre data viser også at det har vært ulike oppfatninger om hvordan programmet bør tilnærme seg kunnskap og kunnskapsbehovet. Representanten fra faglagene viser til at prosessen i forprosjektet har involvert mange og gitt kunnskap om motsetninger i hvordan man skal initiere kunnskapsutvikling:

(...) det har vært motsetninger i synet på hvordan man skal forholde seg til bøndene. Er det de som har behov og skal definere hva som bør prioriteres, eller er det forskinga som skal komme til bøndene å si at de har et problem og vi skal hjelpe deg.

*Vestlandsforskning: Mener du at det er den siste varianten som har vunnet fram?*

Ja, og det er det vage - at man ikke satser på noe avgrenset. Det er vage målgrupper.

Dette blir bekreftet av andre medlemmer i styringsgruppa bl.a. representanten fra Planteforsk når vi spør hva han ønsket å oppnå med sin deltakelse:

Jeg vil bygge ny kunnskap og finne nye svar. Det kolliderte med de i gruppa som ville få fart på økologisk landbruk ut fra kjent kunnskap. Det ble en konflikt.

### *Kunnskap og holdninger til markedsaktørene*

Et annet forhold som blir påpekt av medlemmer i styringsgruppa er at kunnskapen om markedet og holdningene til markedsaktørane har vært lite egnet til å motivere og involvere markedsaktørene. Forprosjektet har hatt en manglende forståelse for markedsaktørene sine rammevilkår og dermed prioriteringer. På spørsmål om gruppa har drøftet hvordan markedsaktørene kan involveres, svarer representanten for Innovasjon Norge i styringsgruppa:

Ikke noen god diskusjon på det. Gruppa har ikke en oppfatning av hva samvirket står for. Manglende forståelse for de utfordringene samvirket står ovenfor (...) Holdningen til samvirke er veldig forskjellig i styringsgruppa – fra mistenkeliggjøring til hvordan de kan bidra konstruktivt. Når det økologiske miljøet ikke skjønner disse utfordringene tror jeg det er vanskelig å komme videre med omsetning gjennom samvirke. Synes ikke at analysen rundt markedsutfordringene har vært god nok.

Tine sin representant bekrefter dette:

Når vi har invitert kjøpmenn for å få de til å si noe om situasjonen, så får vedkommende nesten kjeft i styringsgruppa for at han ikke skjønner betydningen av økologiske produkter. Det er ikke respekt for at kjøpmannen er opptatt av å drive butikk.

Flere medlemmer i styringsgruppa viser til at arbeidet i forprosjektet ble hemmet fordi medlemmene ikke ble utfordret til å klargjøre sitt ståsted og utgangspunkt. Dermed ble det uklart hvilken rolle medlemmene i gruppa skulle ha. Det ble som en informant uttrykker det en *"kamp om vinkling ut fra hvert sitt ståsted"*. Det er også vist til at noen har opptrådt med skulte agendaer. En av våre informanter sier det slik:

(...) i en situasjon med pressa økonomi er de (aktørene) opptatt av å få finansiert aktivitet hos seg selv. Det har gjort at vi ikke har fått en diskusjon om prioritering. Alle kan ikke få penger.

Videre er det flere av medlemmene i styringsgruppa som viser til at samme type diskusjoner kom opp igjen på flere møter og at konklusjoner ikke ble trukket. Det bidro også til svak framdrift.

### *Organisering av arbeidet og møteledelse*

I tillegg viser flere av medlemmene til at arbeidet i styringsgruppa har blitt hemmet av at møtene har blitt dårlig forberedt. Møtetidspunkt har blitt avtalt kort tid i forveien av flere møter, agendaen for noen av møtene har vært uklar og sakspapir har kommet dagen før møtet eller samme dag som møtet ble avholdt. Dessuten har man i for liten grad konkludert på møtene slik at samme diskusjoner har kommet opp flere ganger. Dette står noe i motstrid til leder av styringsgruppa sin oppfatning av situasjonen. Han viser til at de fleste møtetidspunkt var avtalt i god tid, men at noen møtetidspunkt måtte endres fordi flere melde forfall til de opprinnelig fastsatte møtedatoene.

Fylkesagronomen ved FMLA Nordland har flere kommentarer til hvordan arbeidet i forprosjektet er organisert og gjennomført på. Hun svarer slik på spørsmålet om hvordan prosessen har vært:

(...) fra FMLA sin synsvinkel hadde vi forventa å bli trekt sterkere inn i forprosjektet. Hadde håpet at prosjektleder hadde vært mer til stede i Bodø slik at vi fikk informasjon om det som skjedde, og mulighet for å komme med innspill. Prosjektleder var lite til stede etter nyttår. Lite kontakt med oss på avdelingen. Det har vært negativt for oss. Vi føler ikke noe særlig eierskap til forprosjektet.

*Vestlandsforskning: Var det ikke avtale på forhånd hvor mye prosjektleder skulle være på avdelingen?*

Ingen avtale på forhånd. Erfaring fra andre prosjekt er at det er lite gunstig med prosjektleder som har lite kontakt med avdelingen. Dette var ikke bestemt på forhånd. Prosjektleder hadde kontor både i Lofoten og på landbruksavdelingen hos oss, men det var ikke bestemt på forhånd hvor mye eller når han skulle bruke kontoret i Bodø.

I følge referat fra møtet 16. juli der både fylkesagronom, landbruksdirektør, fylkesjordsjef og prosjektleder deltok, heter det at: "Han (prosjektleder) er avhengig av å oppholde seg i Lofoten større deler av tiden og får derfor kontor både på Lofoten Næringshage og på fylkesmannens landbruksavdeling".

### **2.3.3 Kunnskap, interesse, ildsjeler, hindringer hos målgruppa**

Hovedmålgruppa til programmet er bønder og omsetningsledd. Representanten for faglaga i styringsgruppa mener at potensialet hos de som driver økologisk ikke har blitt utnyttet:

Slik eg kjenner økomiljøet så er det så mange dyktige bønder. De står som pilarer i hvert sitt bygdemiljø – skule ønske at programmet kunne gi de faglig vekst, gi de mulighet til å spre sine kunnskaper og få produktene deres ut i markedet.

Prosjektlederen viser til at de store markedsaktørene, så som Tine og Gilde, ikke har vært noen drivkraft i arbeidet. Han viser til at forprosjektet har søkt å få med Tine og Gilde, men at de definerer seg ikke inn som drivkrefter før de får noe lønnsomt tiltak de kan tiltre. Dessuten har markedsaktørene gitt som svar til forprosjektet at de venter på at det blir arbeidet med generell informasjon om økologisk landbruk og den regionale varetilførsel blir bedre.

Dette blir i stor grad bekreftede av Tine sin representant som sier at:

Vi har vært litt tilbaketrukket – vi har ikke vært aktive. Det har vært ut fra at det er vanskelig å balansere i forhold til andre deler av vår virksomhet. Styringsgruppa ønsker at vi skal gjøre mer. Vår holdning er å levere det markedet etterspør. Vi skal være leveringsdyktig.

## 2.4 Andre tiltak og omgivelser

Graden av støtte fra omgivelsene vil påvirke resultatene av programmet både direkte og indirekte. Dette skjer direkte ved at omgivelsene påvirker gjennomføringen av programmet, og indirekte ved at omgivelsene påvirker utviklingen av økologisk landbruk generelt. Vi har i dette evalueringsprosjektet måttet avgrense vår behandling av omgivelsene til:

- andre tiltak/satsinger i næringa og hos FMLA
- handlingsplanene for økologisk landbruk i regi av FMLA, og etablerte forum for utvikling av disse planene

Det gjør at en rekke andre forhold i omgivelsene som vil ha betydning ikke er vurdert av ressursmessige årsaker. Noen av de viktigste er i så måte media, andre myndigheter og organisasjoner.

Prosjektleder viser til at sektortekningen i landbruket og på FMLA ikke fremmer samhandling på tvers, noe som har hemmet arbeidet i forprosjektet:

Jeg merker den tradisjonelle båstenkinga i landbruket. Personen som er ansvarlig for småskalamat ved FMLA føler også dette. Samhandlinga er ikke bra nok og det hemmer økologisk landbruk og kulturlandskapsarbeidet. Hver bås skal finne opp kruttet på nytt – det er lite samkjøring. Landbruk + gir ingen avklaring på hvordan samarbeid skal skje.

I februar 2004 ble det avholdt en landbrukskonferanse med stor oppslutning i Nordland med tittel ”Arktisk landbruk – mye mer enn mat!” Et tema for flere av fordragene var koplinga mellom reiseliv og landbruk. Økologisk landbruk var ikke et tema på konferansen der FMLA deltok i programnemnda. I denne sammenheng viser prosjektleder til at Fylkesplanen for Nordland har to satsinger for landbruket: kulturlandskap og økologisk landbruk.

I mandatet til Arbeidsutvalget for Samarbeidsforum for økologisk landbruk i Nordland heter det bl.a. at utvalget skal behandle søknader og utarbeide prioriteringsliste over aktuelle tiltak for å følge opp handlingsplanen. I følge leder i styringsgruppa for forprosjektet kan mangel på en slik prioritering være årsaken til stagnasjon og tilbakegang for økologisk landbruk i Nordland til tross for ulike prosjekter, og fortsetter:

Kanskje fordi man har satset på for mange ulike hester – vi har manglet en omforent prioritering av satsingsområder. Handlingsplanen oppfatter jeg å være såpass rund og med mange ulike mål, og det er et problem at et stort antall søknader passer inn. Det blir relativt stort sprik (...)

Gjennom handlingsplanarbeidet har man altså hatt som ambisjon å foreta en prioritering av tiltak som så skal følges opp av spesifikke aktører. En slik prioritering har man altså ikke lyktes med å få satt på papiret. Initiativet til og opprettelsen av forprosjektet hadde sin bakgrunn i manglende koordinering og prioritering. Flere av medlemmene i styringsgruppa peker på at arbeidet i forprosjektet ikke har gitt den nødvendige prioritering og spissing av satsinga.

Det gjør at nok et tiltak, forprosjektet, har spilt ballen videre til utviklingsprogrammet som ønskes opprettet. Fra programbeskrivelsen heter det at formålet er å få til ”*en samordnet nordnorsk prioritering og oppfølging av utviklingsprosjekt (...)*”. Leder av arbeidsutvalget i samarbeidsrådet og medlem av styringsgruppa sier det slik:

På prosjektlister er det 22 prosjekter, jeg ønsker maksimalt 5 som vi kunne løfte fram. De 22 prosjektene er kommet gjennom forslag fra Samarbeidsforumet – men programstyre må plukke ut noen og ta resten etterhvert. Det har vi (forprosjektet) ikke gjort.

Når vi spør fylkeskommunen sin deltaker i styringsgruppen og hva hun synes om programbeskrivelsen svarer hun bl.a. at:



Man må samkjøre det bedre med den strukturen som finnes i dag på FMLA: samarbeidsforum, Handlingsplanen, tilsatte ved FMLA med ansvar for økologisk landbruk (....) Erfaringer fra liknende utviklingsprosjekt i fylkeskommunen har stemt overens med mine egne når jeg har sittet i styringsgruppa. Det blir for stort og for løsrevet fra det øvrige arbeidet.

Styringsgruppa ser disse problemene slik det går fram av referat fra møtet til styringsgruppa 28. mai 2004. Der heter det at: "Diskusjonen i styringsgruppa viste noe ulik oppfatning mht. rolleavklaring for FMLA og midlene til oppfølging av handlingsplanen for økologisk landbruk i fylket. Arbeidet med handlingsplanen må integreres i programmet, og en må unngå dobbeltkjøring. Det ble etterlyst en mer konkret beskrivelse av dette i programmet som synliggjør FMLA sin rolle i drift av handlingsplan for økologisk landbruk og AU."

Vi kan ikke se at disse avklaringene er foretatt i programbeskrivelsen. Fylkesagronomen med ansvar for økologisk landbruk ved FMLA Nordland uttaler da også i et intervju etter møtet 8. juni at disse avklaringene fortsatt mangler og at utfordringene som var utgangspunktet for forprosjektet ikke er løst:

Det er ikke foretatt en prioritering av prosjekter som var årsaken til initiativet til programmet. Fortsatt mye som henger i luften før vi kan få satt i gang et program. Ikke avklart rolleavklaring mellom FMLA og øvrige prosjekter noe SLF har forutsatt i sitt tildelingsbrev. Som fylkesagronom så ser jeg at avklaringene mellom Handlingsplanene og programmet mangler. Hvilken rolle skal de ha i forhold til hverandre? Hva er rollen til FM?

## 2. Drøfting

### 3.1 Er vilkårene gitt av SLF oppfylt?

For det første satte SLF som vilkår at forprosjektet skulle avklare om programmet skal avgrenses til Nordland eller inkludere hele Nord-Norge. Det er gitt tilslutning fra FMLA Troms og Finnmark om at de ønsker et felles program. Dessuten har Troms fylkeskommune i sitt hørings svar gitt positiv tilbakemelding på en felles satsing, men viser til Regionalt utviklingsprogram (RUP) hvor FMLA har ansvar for landbruk.

Drøftingene på møtet 8. juni viste likevel at utformingen av programmet ikke uten videre blir støttet av FMLA Troms og Finnmark. Programmet er ikke forankret i disse institusjonene selv om de er positive til en felles satsing. De trenger tid til å vurdere alternative måter å løse samordningsbehovet på<sup>6</sup>.

Vår konklusjon er derfor at forprosjektet har avklart at det er en prinsipiell tilslutning til en felles satsing for koordinering av utviklingsarbeidet for økologisk landbruk i Nord-Norge mellom FMLA Nordland, Troms og Finnmark. Det er også gitt tilslutning fra fylkeskommunene i Nordland og Troms. Derimot er det per sommeren 2004 ikke en felles, omforent, forståelse for hvordan en slik satsing skal skje, både mht organisering og innhold.

For det andre satte SLF som vilkår at FMLA sin rolle som pådriver og ansvarlig for handlingsplanen i forhold til øvrige prosjekter innenfor programmet måtte gjøres tydelig. Dette behovet er også gjengitt i referat fra møte i styringsgruppa 28. mai 2004. Vi kan ikke se at dette er fulgt opp i programbeskrivelsen, og fylkesagronomen gav klart melding på møtet 8. juni om at denne avklaringen mangler.

Vår systematisering av prosjektporteføljen viser at FMLA er den enkeltaktør som er oppført som eier av flest prosjekt. Likevel ble det uttalt fra leder av styringsgruppa på møtet 8. juni 2004 i Bodø at styret for programmet er satt sammen av de som skal finansiere prosjektene ut fra et ønske om å ikke blande roller: de som er ansvarlige for gjennomføring av prosjekter skal ikke sitte i programstyret. Det var begrunnelsen for at bl.a. forsøksringene og markedsaktørene ikke er trekt inn i programstyret. Dette er inkonsistent. Vi kan derfor ikke se at SLF sitt vilkår for avklaring mellom FMLA sin rolle som ansvarlig for Handlingsplanen for økologisk landbruk og som aktiv deltaker i programmet er avklart.

For det tredje satte SLF som vilkår at muligheter og planer hos aktørene i verdikjeden (delmål 3 i forprosjektet) måtte samordnes med mål og strategier i den nasjonale satsingen innen markedsstrategier. Dette er av forprosjektet forsøkt løst ved å systematisere alle prosjektene etter de fire hovedstrategiene i den nasjonale handlingsplanen for økologisk landbruk. Det kan se ut som at målet har vært å få fram et forslag til prosjektportefølje som kan symbolisere en koordinering ved å følge denne strukturen. Det sentrale spørsmålet er imidlertid om de prosjekter som er ført opp er utledet av analysen, og sammenheng mellom, flaskehals og mål/delmål for programmet. Som vi skal komme inn på senere er denne sammenhengen svak.

---

<sup>6</sup> Vår datainnsamling ble avsluttet 1. september 2004.

Matvareindustri, grossist og detaljist sin rolle i forhold til utvikling av produksjon og marked av økologisk mat i Nord-Norge er en kritisk faktor for å lykkes. Som våre data viser har forprosjektet i liten grad klart å nå fram til disse aktørene og integrere deres muligheter og planer i programmet. Tine er med sine planer, ett viktig unntak. Deres planer er integrert i delmål 6 i programmet og utgjør ett av de 22 prosjektene som er tenkt å inngå i programmet. At andre aktører innen forvaltning, utdanning og FOU sine prosjekt er kategorisert inn under hovedstrategiene i den nasjonale handlingsplanen gir liten verdi så lenge markedsaktørene ikke utgjør aktive parter (eier eller utøver) i prosjektene. Etter vår vurdering er derfor SLF sitt vilkår på dette punktet i for liten grad oppfylt.

### 3.2 Svakt utgangspunkt ble for seint rettet opp i forprosjektet

Utgangspunktet for forprosjektet var svak koordinering, lite kontakt mellom prosjektsøkere innen samme tema, og en situasjon med konkurranse om prosjektmidler. Forutsetningene for få til samordning og prioritering gjennom forprosjektet var med andre ord svake. Ambisjonen var med andre ord høy for forprosjektet. Flere forhold knyttet til organisering og ledelse av forprosjektet bidro ikke til gode prosesser i styringsgruppa det første halvåret (høsten 2003):

- mangelen på avklaring av deltakerne i styringsgruppa sine roller og hensikter med å delta
- noen av møtene i styringsgruppa var forberet kort tid før gjennomføring
- for lite konklusjoner underveis på møtene bidro til at samme diskusjon kom opp igjen på flere møter

Dessuten slet prosjektleder med å balanse det kortsiktige og langsiktige arbeidet. Mye tid gikk med høsten 2003 til å koordinere søknader fra ulike aktører i forhold til søknadsfrist 1. november til SLF. Dermed ble arbeidet med å starte opp diskusjoner og planlegge det langsiktige programarbeidet skadelidende.

I sum har dette gjort at gruppa på høsten 2003 var lite produktiv og det var liten framgang i arbeidet. Først mot slutten av gruppas arbeid klarte medlemmene å trekke sammen som en gruppe i følge dem selv. Disse forholdene retter søkelyset mot ledelsen av prosjektet og styringsgruppa.

Vår vurdering er at produktet, programbeskrivelsen, bærer preg av at prosessen i forprosjektet ikke har vært god. Sammenhengen mellom analyse (flaskehals), delmål, tiltak (prosjekter) og den totale organiseringen er svak.

### 3.3 Hvordan utvikle og bruke kunnskap?

Nord-Norge har som resten av landet mange år bak seg med stor prosjektaktivitet innen økologisk landbruk. I perioden 1998-2001 fikk Nordland desidert mest av alle fylker i landet til utviklingsprosjekter innen økologisk landbruk fra Landbrukstilsynet og Omsetningsrådet/SLF. Fylket fikk omlag 2,5 mill. kroner - mer enn dobbelt så mye som fylkene som fikk nest mest (Brendehaug og Groven, 2002). I tillegg kommer midler tildelt regionalt (fra FMLA og tidligere SND). Også i årene før 1998 hadde Nordland prosjekter, men vi har ikke oversikt over disse.

Til tross for en omfattende prosjektaktivitet har ikke forprosjektet på en systematisk måte oppsummert erfaringene fra dette utviklingsarbeidet. Det gir en adhoc preget tilnærming til å utvikle planer for et stort programarbeid. Diskusjonene om flaskehals,

strategier, tiltak og organisering kunne ha blitt bedre belyst ved å bruke tidligere erfaringer på en systematisk måte.

Vel å merke har forprosjektet innhentet informasjon om utviklingsprogrammet for økologisk landbruk i Midt-Norge, men vi kan ikke se at programbeskrivelsen gjenspeiler viktige erfaringer fra dette programmet.

Videre ser det ut for at forprosjektet i liten grad har benyttet seg av den brede kompetanse som bl.a. fylkeskommunen (men også FMLA) har for planlegging og gjennomføring av programarbeid. Representanten fra fylkeskommunen i styringsgruppa påpeker at erfaringene deres tilsier at programmet blir for stort og løsrevet fra øvrig arbeid hos bl.a. FMLA. Nok en gang ser vi altså at forprosjektet og programutkastet framstår litt for mye på basis av blanke ark, i stedet for å bygge på aktørenes erfaringer og kompetanse.

Det har vært ulike syn i styringsgruppa på hvem som bør initiere kunnskapsutviklingen i programmet. Ett syn har vært er det er bøndene som bør gjøre dette, mens andre har fokusert på FOU-miljøene sin rolle. Det har også vært ulik vektlegging på behovet for ny kunnskap kontra å bruke eksisterende kunnskap for videre utvikling. Dersom vi ser på prosjektporteføljen er det forvaltningen (FMLA/fylkeskommunen, utdanning og FOU-miljø) som står som eiere av majoriteten av prosjektene. Det gir en indikasjon på hvor initieringen av kunnskapsbehovene har foregått og kommer til å skje framover. Som vår systematisering av prosjektporteføljen viser også at tyngden av prosjektene ligger innen kategoriene utredning/kartlegging, kompetanse, informasjon og studietilbud. Mens utviklingsarbeid for å realisere produksjon og marked utgjør et langt mindre antall prosjekter.

### 3.4 Aktører innen forvaltning og FOU har blitt involvert

Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge har deltatt i styringsgruppa i forprosjektet. Deltakelse fra disse aktørene er viktig for å kunne oppnå politisk og forvaltningsmessig støtte og vektlegging. Deres deltakelse kan gi grunnlag for en framtidig koordinering av arbeidet med økologisk produksjon og omsetning inn mot ulike program- og planprosesser, bl.a. regionale utviklingsprogram, miljøhandlingsplaner etc.. Denne koplingen kan bidra positivt i forhold til både nasjonale og regionale mål for økologisk landbruk.

På den andre side er det representantene fra fylkeskommunen og Innovasjon Norge som gir uttrykk for den største skepsisen til både hvordan forprosjektet er gjennomført og innholdet i programbeskrivelsen. Høringsuttalelsen fra Innovasjon Norge er i samsvar med dette. Her blir det konkludert med at: "Innovasjon Norge ønsker ikke å ta stilling til finansieringen av det før det foreligger en beskrivelse av konkrete prosjekter. Det vil ikke være aktuelt å bidra til finansiering av et program slik det nå foreligger". Dette ble gjentatt av Innovasjon Norge sin representant på møtet hos FMLA 8. juni 2004 i Bodø. Vi har derfor grunn til å tro at hvordan merknadene fra Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge blir fulgt opp videre, vil ha betydning for om programmet blir vektlagt i disse institusjonene.

I tillegg er det opprettet kontakt mot FMLA Troms og FMLA Finnmark. Disse organisasjonene har gitt sin støtte til programinitiativet. Den videre prosessen vil avklare i hvilken grad de vektlegger programmet i sine organisasjoner.

Nordlandsforskning har deltatt i styringsgruppen, mens en rekke andre FOU-institusjoner er satt opp som eiere eller som ansvarlig for utføring av enkelte prosjekter under programmet. Vi har ikke hatt mulighet til å kontakte alle disse for å undersøke i hvilken grad prosjektene er forankret i institusjonene. Uansett tyder det økte fokuset på

FOU-miljø i forprosjektet på at denne type organisasjoner vil få en større rolle i programmet enn i tidligere utviklingsarbeid for økologisk landbruk. Ikke minst viser prosjektporteføljen at mange FOU miljø er inne på eiersiden i prosjektene. Det kan være positivt for å gjøre nytte av den erfaring slike miljø har mht. prosjekt og programutvikling, og for å utvikle kunnskap som grunnlag for handling. En forutsetning for at kunnskapen skal bli anvendt for realisering av produksjon og markedsutvikling, er imidlertid at målgruppene deltar aktivt i prosjektene, og aller helst er inne på eiersiden. Det er i hovedsak ikke tilfelle. Dermed er det grunn til å rekne med at effekten av disse prosjektene, i form av realisering av produksjon og marked, blir begrenset.

### 3.5 Markedsaktørene er i liten grad involvert

Mens aktører innen forvaltning og FOU-miljø er blitt involvert i forprosjektet, har markedsaktørene deltatt i mindre grad. Involvering av slike aktører har ikke vært fokusert sterkt nok i forprosjektet, og forsøk på involvering har ikke hatt ønsket effekt.

I omtalen av flaskehalsen i programbeskrivelsen heter det at ”manglende status gjør at flere av aktørene i verdikjeden er lite engasjert i økologisk landbruk, og trenger å motiveres til samarbeid om konkrete fellestiltak”. Vi savner spørsmål som: *hvorfor er aktørene lite engasjert, og hva skal til for at de skal bli motivert?* Slike spørsmål er fraværende i programbeskrivelsen, men kan gi viktige svar på hvordan aktørene kan bli involvert.

Forprosjektet har gjort noen forsøk på å involvere de store markedsaktørene (bl.a. Tine, Gilde, NKL/Coop). At man ikke har lyktes har nok flere årsaker, bl.a. disse:

- kunnskapen om aktørene og deres rammebetingelser har vært svake
- holdningene til en del av deltakerne i forprosjektet har ikke vært egnet til å motivere og involvere markedsaktørene

Vi kan også finne årsaker til svake resultat av forsøk på å involvere markedsaktørene hos aktørene selv, bl.a. i form av at:

- de store foredlingsbedriftene sine erfaringene med økologiske produkter generelt sett ikke er gode
- foredlingsbedriftene har lite aktive strategier for økologiske produkter og holdningene gir ikke bud om endringer

Ofte vil det være et samspill mellom forhold hos styringsgruppa og markedsaktørene. Leder av styringsgruppa mener at gruppa har vært opptatt av hvordan markedsaktørene skal trekkes med i programmet. Han viser til at det skal skje gjennom deltakelse i ”prosjekter og satsinger”. Analysen av prosjektporteføljen til programmet viser imidlertid at man ikke har lyktes med dette. Markedsaktørene står som ansvarlig for 2 av 23 prosjekter.

Programmet har ambisjon både om å utvikle omsetning og marked gjennom de store markedsaktørene (fordelingsindustri, grossister og detaljister), og gjennom de mindre aktørene (mindre foredlingsbedrifter og gårdsbedrifter) og alternative omsetningsformer. Vi har vært i kontakt med en av disse, Horn’s slakteri i Lofoten. I følge daglig leder i bedriften har han ikke fått noen henvendelser fra andre enn Debio (det var angående godkjenning for økologisk produksjon). Han viser ellers til at økologisk produksjon ikke er noen stor sak for bedriften fordi det ikke er noen leverandører av slakt eller kunder som har meldt seg. Vi har ikke hatt ressurser i denne evalueringa til å kontakte de andre småskalaprodusentene som fikk tilsendt programbeskrivelsen til høring.

Både ledelsen i Landbruksdepartementet og SLF har gitt uttrykk for behovet for økt fokus for å løse markedsutfordringene i økologisk landbruk. Erfaringene fra tidligere programarbeid viser med all tydlighet at stor oppmerksomhet og respekt i forhold til markedsaktører, markedsstrukturer og markedsmekanismer er en forutsenning for å utvikle egnede strategier og oppnå markedsutvikling (Brendehaug og Groven, 2002). Forprosjektet har hatt et for svakt fokus på disse forholdene. Vi stiller oss tvilende til om programrådet, hvor det etter planen skal delta en rekke markedsaktører i rådet, kan rette opp dette.

Den svake involveringen av markedsaktørene kommer sannsynligvis til å prege programmet slik at det blir lite egnet til å utvikle markedet og til å skape en markedsrettet produksjons- og produktutvikling. Vår begrunnelse er at arbeidet som er lagt ned i forprosjektet inkludert selve programbeskrivelsen, gir et svakt grunnlag for aktiv involvering av markedsaktørene: ingen andre enn Tine har deltatt i forprosjektet (Tine deltok bare på ett møte), ingen markedsaktører har avgitt høringsuttale og bare Tine deltok på presentasjonsmøtet i Bodø 8. juni. Når markedsaktørene ikke har vært med i utformingen av programmet, er grunnlaget for seinere aktiv deltakelse svakt.

Resultat fra tidligere evalueringer av økologiske prosjekter viser også dette (Brendehaug og Groven, 2002). Programmet for utvikling av økologisk landbruk i Midt-Norge (MNP) ble gjennomført årene 1999-2001. Programmet hadde en vesentlig sterkere vektlegging på markedsutfordringene og involvering av markedsaktører enn forprosjektet (Samordnet satsing på økologisk landbruk i nord). Likevel måtte MNP prioritere opp markedsarbeidet kraftig midtvegs i programperioden, bl.a. ved oppretting av en funksjon som markedsrådgiver. En konklusjon fra programmet var likevel at markedsida ikke hadde klart å følge helt opp den økte produksjonen programmet har bidratt til. Dette understreker omfanget av utfordringene i å utvikle verdikjeden og markedet. Dette poenget kunne ha mindre betydning dersom omgivelsene (markedsaktørene) til Økologisk mat i Nord hadde en selvstendig satsing på økologisk mat. Det er ikke tilfelle.

### 3.6 Mangelfull analyse av flaskehalsen og svak sammenheng

Ut fra tidligere utkast til programbeskrivelse framstår omtalen av flaskehalsen i den siste versjonen som vesentlig mer fundert enn tidligere. Slik sett forstår vi leder i styringsgruppa som sier at gruppa sin omtale av flaskehalsen har kommet vesentlig lengre enn tidligere. Likevel er det god grunn til å stille spørsmål om hva som er årsakene til den tilstand flaskehalsene beskriver. Vi skal vise noen eksempler på dette. I omtalen av flaskehalsen heter det at: "Utviklingsprosjekt på nye produktområder er vanskelig å finansiere uten at markedsaktører/tunge aktører er med som prosjekteier". *Hvorfor er det slik? Hvorfor tar markedsaktører i så liten grad initiativ til nye produkter?* Slike spørsmål bør man stille for å komme videre. Dessuten må det være bra at de som finansierer prosjekter krever at markedsaktører skal være involvert. Ellers vil produktutviklingen ofte ikke bli tilstrekkelig markedsrettet.

Et annet eksempel er: "Forbrukerne motiveres ikke til å kjøpe økologisk mat framfor konvensjonell, (...)" Her savner vi spørsmål og analyser om *hvorfor motiveres ikke forbrukerne? Hva skal til for at markedsaktørene ser seg tjent med å markedsføre økologiske produkter offensivt?* Det er ikke et enkelt svar på dette, men flere undersøkelser har vist at både kulturelle og strukturelle barrierer, og forhold knyttet til bedriftsstrategier, gir forklaringer (Forbord, 2001, Heidenmark, 2000, Brendehaug og Groven, 2000). Gruppa burde derfor ha gått dypere inn i flaskehalsene. Det ville gi et bedre grunnlag for utforming av en sammenheng mellom flaskehalsen, mål, strategier og tiltak. Ikke minst burde man sett på sin egen rolle i forhold til flaskehalsene. Kan

organisasjonene sin innstilling, kommunikasjon, kultur og prioriteringer ha betydning? Vårt inntrykk er at manglende motivasjon og initiativ hos markedsaktørene kan ha sammenheng med slike forhold. I Midt-Norge programmet la man stor vekt på slike forhold og jobbet for å utvikle en kommunikasjon mot omverden som fikk aktørene inkludert (Flø, 2001, Brendehaug og Groven, 2002).

Programmet har mange delmål, noen generelle andre konkrete, og samlet gir de et svært vidt fokus både i forhold til økt produksjon (tredobling), merkevarebygging for å fremme landsdelen sin egenart, både stor- og småskalomsættning og demonstrasjonsgårder skal etableres. Delmålene gir et samlet vidt fokus. Det stiller desto større krav til klare strategier og funksjonell organisering. Vi kan ikke se at programmet oppfyller slike krav. Erfaringene fra tidligere prosjektevalueringer innen økologisk landbruk tilsier at generelle programsatsinger lett blir lite målrettet og kostnadseffektive (Brendehaug og Groven, 2002).

I følge programbeskrivelsen er strategiene til programmet hentet direkte fra de fire strategiene fra den nasjonale handlingsplanen for økologisk landbruk. Slik vi oppfatter programmet er imidlertid de reelle hovedstrategiene ikke eksplisitt uttalt. Innretningen på programmet viser at strategien er etablering av en tung programorganisasjon med rådgivende myndighet til prosjekter som eies av andre aktører. På den måten mener man å kunne oppnå en samordning og koordinering.

Prosjektporteføljen (tiltakene) er i liten grad avledet av flaskehalser og delmål. Styringsgruppa fikk ikke drøftet hvilke prosjekter det var behov for på slutten av forprosjektet. Delmåla fokuserer i stor grad på utvikling av produksjon og marked, mens prosjektene legger vekt på kunnskapsutvikling i form av kartlegginger, utredninger, kurs- og studietilbud. Slik prosjektene er definert vider de ut fokus enda mer enn delmålene, og de fanger ikke opp prioriteringen i delmålene. Hvorfor skjer det? For oss ser det ut for at bruken av de fire nasjonale strategiene som en struktur for prosjektporteføljen bidrar til dette. Det er her det glipper mest i forhold til å skape en sammenheng mellom mål, delmål, strategier og tiltak.

### 3.7 Er programteorien gyldig?

En konsistent programteori viser sammenheng mellom de strategier og tiltak man baserer seg på og årsakene til den tilstand man vil endre. Hva er årsakene til manglende koordinering og samordning? Ut fra våre data ser det ut for å være knyttet til:

- organisasjonene får krav om større ekstern finansiering av virksomheten
- dermed oppstår det økt konkurranse om prosjektmidler mellom aktørene
- samarbeidet (både strukturelt og kulturelt) mellom de ulike aktørene og prosjektene er fra før lite utviklet
- eksisterende strukturer (bl.a. handlingsplanen) for koordinering og prioritering fungerer ikke godt nok

De to siste faktorene kan være en følge av de to første. Modellen som er valgt søker å demme opp for de to første faktorene ved å gjøre aktørene avhengig av en vurdering av prosjektinitiativet i programstyret. Spørsmålet som reiser seg er likevel om modellen stimulerer til en løsning på de to siste faktorene. Det kan vi ikke se at den gjør. Programbeskrivelsen skisserer ingen direkte kontakt mellom delprosjektene i programmet. Kontakten skal gå gjennom programkoordinator, sier leder av styringsgruppa. Videre er det ikke omtalt hvordan programrådet og programstyret skal gi den etterlyste prioriteringen som Samarbeidsrådet og Handlingsplanen hittil ikke har gitt.

For oss ser det ut for at det ikke er samsvar mellom den modellen som er valgt for organisering av programmet og det som er omtalt som teoretisk basis (for nettopp dette valget) i programbeskrivelsen. Mikkelsen og Riis (1998) er referert i programbeskrivelsen med henvisning til en modell hvor det er programledelsen som har kontroll med ressursene og kan prioritere midler til ulike delprosjekt. Det er ikke en slik modell som er valgt for programmet Økologisk mat i Nord. Både i følge programbeskrivelsen og på møtet 8. juni 2004 skal programmet ikke stå som eier av delprosjektene, men initiere, koordinere og gi råd om prioriteringer. Dermed kan programmet ikke stå ”for en overordnet og forpliktende beslutningstaking og prioritering i forhold til ressurstilgang og oppfølging”, som er omtalt som det teoretiske grunnlaget for programmet.

Av både programbeskrivelsen og presentasjonen på møtet 8. juni får vi inntrykk av en holdning i retning av at: *bare man får etablert et program med formål koordinering og samordning, så henter man ut effektiviseringsgevinster*. Dette inntrykket blir forsterket ved at styringsgruppa ikke har drøftet ulike modeller for hvordan programmet skal organiseres i forhold til de utfordringer aktørene og regionen har. Når vi spør medlemmene i styringsgruppa er det flere som gir uttrykk for at det ikke har vært noen grundig drøfting av den modellen som er valgt. Vi får bl.a. til svar at ”dette blir for teknisk for meg” eller ”på dette stadiet datt jeg av” eller ”da måtte jeg gå fra møtet”. Det gir en indikasjon både på at den modellen som er valgt er for komplisert, at ledelsen ikke har prioritert å avsette tid til drøfting av den modellen, og at kompetansen innad i styringsgruppa angående slike organisatoriske spørsmål ikke er høy.

### 3.8 Ambisjon om en tverrinstitusjonell overbygning

Programstyret, programråd og programkoordinator er de sentrale funksjonene i programmet. Programmet skal ikke stå som eier av prosjektene, men prosjektene er likevel tenkt å utgjøre tiltakene i programmet. Formelt sett er prosjektene ikke en del av programmet. Dermed har vi et program uten direkte styringsmyndighet over prosjekter/tiltak. Vi står da igjen med en tung programorganisasjon som skal gi råd til prosjekter og de som finansierer prosjekter. Først skal rådet gi råd til programstyret, så skal styret gi råd til prosjekteierne/prosjektene.

Vi kan ikke benekte at det kan ligge effektiviseringsgevinster i en programorganisering, men det springende punktet vil være hvordan man organiserer arbeidet. Griper organiseringen tak i årsakene til manglende koordinering og samordning? Våre data tyder på at mye av diskusjonen om organisering i styringsgruppen har dreid seg om hvilke fylker programmet skal omfatte, hvem som skal sitte i programstyret, hvor stort det skal være og hvor mange år programmet skal gå over. De mer krevende spørsmålene som vi her har reist har, etter våre data å dømme, ikke stått sentralt i drøftingene. Det er ikke uvanlig, men likevel en fundamental svakhet. Det har nok bidratt til svakt samsvar mellom organisering og tiltak i programmet og årsakene til de problem programmet skal løse.

For prosjektene og prosjekteierne bør flere spørsmål reise seg: Hvordan vil arbeidsforholdene til prosjektene bli når prosjektleder må forholde seg til tre instanser: de som finansierer prosjektet, eierne av prosjektet og programmet? Her kan det enkelte prosjekt lett bli dradd mellom ulike forventninger og krav som i sum fører til stor ressursbruk til konsultasjoner, rapportering og koordinering i løpet av prosjektperioden. Ideen til programmet er nok at ved å trekke finansørene (bl.a. Innovasjon Norge, FMLA) til prosjektene inn i programstyret, så vil en oppnå en kopling som gir



konsistens i krav og forventninger. Programmet bygger dermed på en forutsetning om at tunge organisasjoner som Fylkesmannen og Innovasjon Norge vil avgi myndighet til programstyret, eller at disse organisasjonene vil lytte, og ta til følge rådene, til programstyret i kraft av programstyret sin politiske eller administrative tyngde. Dette er svært ambisiøst. Det representerer et forsøk på en koordinerende overbygning mellom store organisasjoner som FMLA, fylkeskommunene og Innovasjon i tre fylker. Det kan det være behov for, men det reiser spørsmål vi ikke kan se er problematisert verken i møtereferat fra forprosjektet, i programsbeskrivelsen eller på møtet 8. juni. Programkonstruksjonen er dermed et skjørt byggverk.

### 3.9 Hvorfor fungerer ikke handlingsplanen som styringsverktøy?

Handlingsplanen for økologisk landbruk i Nordland har som ambisjon å foreta en prioritering av tiltak og tillegge ansvaret for gjennomføring til spesifikke aktører. Dette har man ikke lykkes godt nok med. I følge fylkesjordbrukssjefen i Nordland er årsakene å finne i mangelfull prioritering og ingen felles definering av satsingsområder. Han sier videre at planen har mange ulike mål, og det er et problem at et stort antall prosjekter passer inn. Handlingsplanen ble revidert så seint som i år 2002, samme år da det dukket opp tre ikke koordinerte søknader på økologisk melk. Disse søknadene bidro til initiativet til forprosjektet for Samordnet satsing på økologisk landbruk i Nordland. Som vi har vist har man heller ikke gjennom forprosjektet klart denne prioriteringsoppgaven. Nå sender man så ballen videre, for andre gang, til en ny instans bestående av stort sett de samme deltakerne. Man håper på at programmet Økologisk mat i Nord skal få til prioriteringene, målrettingen og koordineringen. Vi kan ikke se hvordan programmet skal kunne klare oppgaven i større grad enn instansene tidligere. Hvorfor har ikke Handlingsplanarbeidet gitt det forventede resultat. Jordbrukssjefen svarer et stykke på vei, men hvorfor får man ikke til en prioritering? Hva er det som hindrer en klarere målretting. Det er spørsmål vi ikke har sett fokusert i forprosjektet.

### 3.10 Formål- og kostnadseffektivt?

Vi kan forstå at SLF ønsker et program for samordning og koordinering etablert for Nord-Norge. Et program kunne holde oversikt over initiativ og foreta den prioritering som SLF elles måtte gjøre mellom prosjektsøknader. Spørsmålet er hvilken rolle SLF ser for seg at et slikt program skal ha som ikke organiseringen og arbeidet rundt Handlingsplanen var tiltenkt å løse? Vi kan se at et avgrenset langt mindre program for koordinering og samordning av prosjekter innen produksjon og omsetning av økologisk melk i Nord-Norge kan ha en rolle i forhold til de fylkesvise Handlingsplanene. Da kan programmet løse et deltema innenfor handlingsplanene. Det første initiativet for samordning og koordinering hadde et slikt avgrenset fokus. Nå har forprosjektet utvidet fokus svært mye. Fra å være et initiativ for bedre koordinering av tre prosjektsøknader på økologisk melk, har ambisjonen vokst til å bli en tung programsatsing med et vidt tema for tre fylker, men uten kontroll over de utøvende delene av programmet, prosjektene.

I programbeskrivelsen er det budsjettet med 3,5 mill. kroner for å drive programmet Økologisk mat i Nord gjennom tre år. Dette kreves for å holde i gang de sentrale programfunksjonene. Tiltakene, prosjektene kommer i tillegg til dette. Som vår presentasjon og drøfting viser, kan vi vanskelig se at resultatene vil stå i forhold til denne innsatsen.

Hvordan skal man så løse oppgaven i Nordland og Nord-Norge? Det har vi ikke et ferdig svar på. Det har heller ikke vært vår oppgave, men en viktig start vil være å foreta

en selvkritisk analyse av hvorfor arbeidet med Handlingsplanen ikke fungerer etter hensikten.

### 3.11 Vil programmet gi noen varig virkning?

En ting er at det er vanskelig å utforme et program med god konsistens mellom analyse, mål, strategier og tiltak. Noe annet, og kanskje mer omfattende problem, er at de faste strukturene som skal fange opp arbeidet med programmet når det er avsluttet, ikke fungerer tilfredsstillende. Skal et program ha varig virkning må dets utviklingsprosesser og resultater bli fanget opp av de faste etablerte strukturer. Både forprosjektet og programbeskrivelsen vektlegger at utviklingsarbeidet skal implementeres i ulike plandokument både på fylkes og kommunenivå. Men det er sagt lite om hvordan det skal skje. Det er to forhold som gjør at det er stor usikkerhet omkring implementeringen. For det første: Handlingsplanen for økologisk landbruk i Nordland, som er den nærmeste faste strukturen til programmet, fungerer ikke som et redskap for prioritering og målretting. For det andre er vi redd for at den tunge og lite konsistente organiseringen av programmet, vil skape mye uklarheter i roller, myndighet, forventninger og krav mellom aktørene. Slik vil mye ressurser hos etablerte organisasjoner gå med til oppklaringer, konsultasjoner etc, og ta oppmerksomheten bort fra implementering i egen organisasjon.

## 3. Konklusjon

Vi skal svare på om programmet har en utforming og gjennomføring som er egnet til å realisere målene for programmet. Og videre hvilke rammebetingelser er kritiske for gjennomføringen av programmet og hvordan kan disse eventuelt påvirkes.

Følgende forhold er vurdert å kunne ha en positiv effekt i forhold til arbeidet med å nå målene i programmet. En rekke aktører innen økologisk produksjon, forvaltning og FOU har vært involvert i forprosjektet på ulike måter. I alt 18 instanser avga høringsuttalelse. Det gir et grunnlag for framtidig fokusering og koordinering av arbeidet med økologisk produksjon i forhold til ulike plan- og programprosesser. Så som fylkesplaner, regionale utviklingsprogram, miljøhandlingsplaner m.m.. Denne koplingen kan bidra positivt i forhold til både nasjonale og regionale mål for økologisk landbruk.

På den andre siden er det flere forhold som gjør at utforming og gjennomføring av programmet slik det nå foreligger ikke er egnet til å nå hovedmålet: *Samordnet utvikling som gir økt etterspørsel, lønnsom produksjon og gode opplevelser av økologiske varer i Nord-Norge. Programmet skal bidra til at minst 10% av landbruket drives økologisk innen 2010.* Grunnen er at:

- markedsaktørene har vært lite involvert i prosessen, og programmet er ikke forankret hos denne type aktører
- programmet er ikke utformet for å løse de store utfordringene på markedssiden – få prosjekter fokuserer på konkret utvikling av omsetning og marked
- sammenhengen mellom analyse av flaskehals, delmål, strategier og tiltak (prosjekter) er svak
- programmet favner vidt med mange delmål og 22 prosjekter
- organiseringen av programmet er uklar for mange aktører
- organiseringen gir ikke programstyret myndighet til å prioritere mellom prosjekter, men bare en rådgivende rolle

- organiseringen gjør at prosjektene kan komme i et uheldig krysspress av forventninger mellom programstyret, eierne av prosjektet og de som finansierer prosjektet
- implementeringen av utviklingsarbeidet etter programmets slutt i de etablerte organisasjoner er usikker

De mest kritiske rammebetingelsene for gjennomføring av prosjektet er knyttet til å få markedsaktørene integrert i prosjektet og få en god kopling til de etablerte strukturer som skal føre utviklingsarbeidet videre etter programslett. Det siste krever at arbeidet blir organisert på en måte som er tilpasset sentrale aktører sin struktur og kultur. Videre vil forholdet til prosjektene, som ikke er en formell del av programmet, være kritisk for resultatene. Det gjelder både forholdet mellom prosjektene/prosjekteierne og programmet, men også forholdet mellom prosjektene og Handlingsplanen/FMLA, Innovasjon Norge og fylkeskommunene.

I forhold til Statens Landbruksforvaltning sine vilkår for tildeling av midler til forprosjektet er det etter vår vurdering:

- gitt en prinsipiell tilslutning om en felles satsing for de tre nordligste fylket fra FMLA Nordland, Troms og Finnmark, mens det ikke er en felles oppfatning om hva en slik satsing skal inneholde og hvordan den skal organiseres
- ikke gjort de nødvendige rolleavklaringer hos FMLA Nordland mht. ansvarlig for handlingsplanen og de ulike roller FMLA er tiltenkt i programmet
- i liten grad foretatt den etterspurte samordning av planer hos aktørene i verdikjeden i forhold til nasjonale markedsstrategier

## 4. Referanser

- Brendehaug, E. og K. Groven, 2002: Evaluering av prosjekter innen økologisk landbruk, Vestlandsforskning rapport 9/02. Sogndal.
- Forbord, M. (2001): Produksjon, distribusjon og forbruk av økologisk mat. SIFO-rapport 8/01 og Bygdeforskning Rapport 7/01. Trondheim, 2001
- Fylkesmannen i Nordland, 2002: Handlingsplan for økologisk landbruk i Nordland 2000-2005. Revidert 2002. Bodø
- Fylkesmannen i Nordland, 2003: Forprosjektplan – Utvikling av samordnet satsing på økologisk landbruk i nord. FMLA-Nordland. Bodø
- Heidenmark, P. (2000): Going Organic? A Comparative Study of Environmental Product Development Strategies along two Swedish Bread Supply Chains. Lund University, 2000
- Kosmo og Hansen, 2004: Økologisk mat i Nord – Utviklingsprogram for økologisk landbruk i Nord-Norge 2004-2007 Fylkesmannens Landbruksavdeling i Nordland. Bodø.
- Kosmo og Hansen, 2004: Rapport fra prosjektet ”Utviklings av samordnet satsing på økologisk landbruk i nord” – Samordningsprosjektet. Bodø.
- Flø, 2001: Norsk Økologisk landbruk – frå marginal outsider til verdiskapande insider. Notat nr. 4/01. Senter for bygdeforskning. Trondheim.
- Vedung, E. (1991): Utvärdering i politik och förvaltning. Studentlitteratur, Lund, 1991