



Vestlandsforskning

Boks 163, 6851 Sogndal

Tlf. 57 67 61 50

Internett: www.vestforsk.no

VF-rapport 9/2002

Evaluering av prosjekter innen økologisk landbruk

Eivind Brendehaug og Kyrre Groven

VF Prosjektrapport

Rapport tittel Evaluering av prosjekter innen økologisk landbruk	Rapportnr. 9/2002 Dato: 1. oktober Gradering: Offentlig
Prosjekttittel Evaluering av nasjonale pilotprosjekter innen økologisk landbruk	Tal sider: 96 Prosjektnr 2213
Forskarar Eivind Brendehaug og Kyrre Groven	Prosjektansvarleg Eivind Brendehaug
Oppdragsgjevar Statens Landbruksforvaltning	Emneord Økologisk landbruk Prosjektevaluering
Samandrag Formålet med denne evalueringen er å gi styringsgruppa for nasjonale pilotprosjekter et bedre bedømningsgrunnlag for behandling av søknader og igangsetting av nasjonale pilotprosjekter. Undersøkelsen viser at utviklingsarbeidet for økologiske produkter i for liten grad skjer i regi av, eller i tett samarbeid med markedsaktørene. Evalueringen av fem prosjekter viser at grunnlaget for resultater av prosjektaktiviteten legges best ved å inkludere målgruppen til prosjektet aktivt i initiativfasen, i utforming/planlegging og i gjennomføring av prosjektet. Ut fra prosjektet sitt formål bør organisasjoner innen det konvensjonelle og økologiske kompetanse-, politikk- og markedsystemet inkluderes. Utvikling av økologisk landbruk og økologiske produkter bør skje gjennom <i>samhandling</i> med viktige aktører i og rundt verdikjeden for økologiske produkter. Arbeidet bør ha en kraftig markedsorientering. Erfaring fra flere utviklingsprosjekt viser også at samhandling med markedsaktører er nødvendig, men ikke tilstrekkelig. Markedsaktørene må selv se det som økonomisk rasjonelt å utvikle produksjon og marked for at prosjektene skal lykkes. Andre omgivelser har også betydning for i hvilken grad prosjektarbeidet gir resultater. Så som landbrukspolitikken, regelverket for økologisk produksjon, andre prosjekter og bedrifter, media og utviklingen i utlandet. I tråd med evalueringen kommer vi med en rekke forslag til slutt i rapporten.	
Andre publikasjoner frå prosjektet Dokumentasjonsrapport (ikke offentlig)	
ISBN nr ISSN: 0803-4354	Pris 150

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning.....	7
2. Den politiske sammenhengen.....	13
2.1 Utviklingen i produsent- og prosjektstøtte	13
2.2 Dårlig samspill i matvarekjeden.....	14
2.3 Markedsstrategi og 10 % mål.....	15
2.4 Stor økning i prosjektmidlene	16
2.5 Satsingen gir resultater	17
3. Bredestudie.....	18
3.1 Tematisk fordeling	18
3.2 Prosjekteier.....	18
3.3 Geografisk fordeling og ressursbruk	19
3.4 Målgrupper	22
3.5 Typer tiltak	26
3.6 Samarbeid med markedsaktører	28
4. Dybdestudie.....	30
4.1 Resultat.....	30
4.2 Historisk bakgrunn	31
4.3 Utforming	33
4.4 Gjennomføring	38
4.5 Andre omgivelser	48
4.6 Sammenfatning i en forklaringsmodell	52
5. Tilleggsstudie	54
5.1 Hvorfor økologisk?	54
5.2 Råvaretilgang	55
5.3 Prisstrategi og markedsutvikling.....	56
6. Statistikkstudie	57
6.1 Korn.....	57
6.2 Potet.....	59
6.3 Grønnsaker	61
6.4 Gårdsbruk.....	63
7. Samlet vurdering	66
7.1 Til hvem og til hva er det gitt midler?.....	66
7.2 Suksessfaktorer.....	72
7.3 Hvordan kan markedsaktørene bli en større drivkraft?	87
7.4 Samlet konklusjon	90
8. Forslag.....	91
9. Referanser.....	96

Sammendrag

Formålet med denne evalueringen er å gi styringsgruppa for nasjonale pilotprosjekter et bedre bedømningsgrunnlag for behandling av søknader om og igangsetting av Nasjonale pilotprosjekter. Studien har hatt som oppgave å gi svar på hva som karakteriserer prosjekter gjennomført med midler fra Statens landbrukstilsyn og Statens landbruksforvaltning. Videre har vi identifisert suksessfaktorer for prosjektarbeid med hensyn til å utvikle produksjon og omsetning av økologiske produkter. Hvordan kommersielle bedrifter kan være en drivkraft i utviklingen av verdikjeden for økologiske produkter er også vurdert. Til slutt kommer vi med forslag til hvordan nasjonale pilotprosjekter kan bidra til en sterkere utvikling av verdikjeden for økologiske produkter.

I tråd med dette er vårt datamateriale strukturert i fire deler:

- Bredestudien (kap. 3) inneholder data om alle prosjekter fra de to tilskuddsordningene Markedstiltak og Veilednings- og informasjonsprosjekter i perioden 1998-2001
- Dybdestudien (kap. 4) inneholder data fra evalueringen av fem utvalgte prosjekter fra bredestudien
- Tilleggsstudien (kap. 5) inneholder data om kommersielle markedsaktører som (uavhengig av de to tilskuddsordningene) har lyktes med omsetning av økologisk mat
- Statistikkstudien (kap. 6) som viser fylkesvis utvikling i areal og antall bruk med økologisk drift.

Undersøkelsen viser at utviklingsarbeidet for økologiske produkter i for liten grad skjer i regi av, eller i tett samarbeid med markedsaktørene. Verken prosjekteierne eller Statens landbruksforvaltning legger nok vekt på å få med de ulike markedsaktørene. Både Handlingsplanen for økologisk landbruk og erfaringene fra utviklingsarbeid innen økologisk landbruk i andre land tilsier en slik vektlegging. Nærmere halvparten av prosjektene på Veilednings- og informasjonsmidlene er generelle, mens det er få prosjekter med fokus på spesifikke tema som grønnsaker, potet, frukt og bær og spesielle kjøttprodukter som svin og fjørfe. Av de prosjektene som har vært gjennomført for grøntprodukter er det enda færre som har hatt som mål å utvikle verdikjeden. Det er også svært få prosjekter under de to ordningene som har hatt både konvensjonelle og økologiske organisasjoner som eiere. Dette hadde vært ønskelig.

Den historiske bakgrunnen til økologisk landbruk i et område har betydning for i hvilken grad et prosjekt oppnår resultater. Dersom bønder i området oppfatter økologisk og konvensjonelt landbruk som motsetninger vil et prosjekt ha mindre muligheter for å lykkes enn ellers. Derfor er det viktig med kontakt og samarbeid mellom organisasjoner og enkeltpersoner innen det økologiske og konvensjonelle landbruket i området forut for prosjektet. Evalueringen viser at utviklingsprosjekter i økologisk landbruk i alt for liten grad bygger på resultater fra tidligere forsknings- og utviklingsarbeid (FOU) både nasjonalt og internasjonalt. Dette fører både til at prosjektene bli mindre målrettet enn det de kunne ha vært, og at man i liten grad nyter godt av den erfaringer og den kunnskap andre har samlet inn.

Grunnlaget for resultater av prosjektaktiviteten legges best ved å inkludere målgruppen til prosjektet aktivt i initiativfasen, i utforming/planlegging og i gjennomføring av prosjektet. Ut fra prosjektet sitt formål bør organisasjoner innen det konvensjonelle og økologiske

kompetanse-, politikk- og markedssystemet inkluderes. I arbeidet med å tilpasse en integreringsstrategi til de lokale forhold kan en bygge allianser med enkeltpersoner i organisasjonene dersom ikke hele organisasjonen ”går for” økologisk landbruk.

En integreringsstrategi er viktig for å kunne utvikle gyldige prosjektteorier. Et program eller et prosjekt bygger alltid implisitt på en teori om årsakene til den tilstanden man skal endre. Teorien angir sammenhengen mellom tiltakene i prosjektet og årsakene til den rådende tilstand. Kvalifiserte representanter for målgruppen til prosjektet kan ofte bedre enn andre sette fingeren på hva som må til for å oppnå prosjektes mål. Om prosjektteorien er gyldig kan være avgjørende for at prosjektet blir vellykket.

Tillit og *sosial aksept* er to nøkkelbegreper for å forstå utfordringene mange av prosjektene står opp i. Prosjektlederen eller ”påvirkningsagenten” må ha tillit hos den personen (målgruppen) han prøver å påvirke. For eksempel må bonden ha tillit til den ”økologiske” veilederen. På den andre side må bonden oppfatte det som sosialt akseptabelt å legg om til økologisk drift i sitt miljø. Nøkkelen for å legge til rette for å skape disse forutsetningene ligger i at målgruppen sine anerkjente organisasjoner blir integrert i utforming og gjennomføring av prosjektet. En struktur for integrering av prosjektet i de tradisjonelle landbruksorganisasjonene bidrar til å gjøre økologisk landbruk sosialt akseptabelt, og det utnytter den tillit som konvensjonelle bønder har til det tradisjonelle veiledningsapparatet. Dermed legger strukturen til rette for en kultur som gir resultater.

Resultatene fra prosjektevalueringen viser at utvikling av økologisk landbruk og økologiske produkter bør skje gjennom *samhandling* med viktige aktører i og rundt verdikjeden for økologiske produkter. Aktørene må skape en fortrolig arena for utveksling av kunnskap, finne en felles virkelighetsoppfatning og derfra avlede felle mål, strategier og tiltak. Slike felles prosesser kan sikre engasjement og eierforhold hos den enkelte aktør. For å skape positive prosesser bør fokus være på relasjonene mellom ulike aktører mer enn på flaskehalsler.

De prosjektene som har oppnådd mest i forhold til å utvikle verdikjeden og bedre markedsføringen av økologiske produkter har framhevet og prioritert markedsarbeidet i forhold til opprinnelig plan. Økt markedsorienteringen i prosjektene har også virket motiverende for primærprodusentene. Evalueringen viser at prosjektmedarbeiderne har behov for skoloring i teoretiske og praktiske kunnskaper om markedsforhold og markedsaktørens oppbygging, funksjon og handlemåter.

Erfaring fra flere utviklingsprosjekt viser at samhandling med markedsaktører er nødvendig, men ikke tilstrekkelig. Markedsaktørene må se det som økonomisk rasjonelt å utvikle produksjon og marked. Det må oppfattes som en fordel for bedriften å markedsføre de økologiske produktene offensivt slik at den latente etterspørselen hos forbrukerne kan løses ut. Derfor er prosjektenes valg av markedsaktører viktige.

Andre omgivelser har også betydning. Landbrukspolitikken legger viktige føringer både i form av direkte tiltak rettet mot økologisk landbruk og de mer generelle virkemidlene. Regelverket for økologisk produksjon setter betingelser for hva prosjektene kan oppnå mht. omlegging og omsetning. Bl.a. gjennom bestemmelser i forhold til parallellproduksjon av økologiske og konvensjonelle vekster og husdyrslag og i forhold til bruk av konvensjonell husdyrgjødsel. Andre prosjekter og markedsaktører påvirker også utviklingen av økologisk landbruk innenfor prosjektenes geografiske områder. For eksempel har ordningen *Gratis førsteråd* hatt en positiv effekt på omleggingen, og har i flere tilfeller supplert og utfyllt

prosjektarbeidet. Mediaomtale av økologisk landbruk og av utviklingen i utlandet gir mer generelle indirekte, men likevel betydningsfulle, effekter for utviklingen av økologisk produksjon og marked. En del av disse omgivelsene er forhold som både myndighetene og de økologiske og tradisjonelle landbruksorganisasjonene kan påvirke.

I tråd med evalueringen kommer rapporten med en rekke forslag til videre satsingsområder og strategier. For at de nasjonale pilotprosjektene skal bidra til utvikling av verdikjeden er det viktig å prioritere prosjekter som markedsaktørene tar initiativ til. Det er også behov for prosjekter som økologiske og konvensjonelle organisasjoner i fellesskap står bak der også markedsaktørene er involvert. Ikke minst er det avgjørende at innsatsen settes inn der behovene er størst. Hittil har prosjektmidler i stor grad gått til produksjoner og aktiviteter der det er lett å oppnå resultater. Nå må ressursbruken i større grad rettes inn mot de kritiske forholdene. I tråd med dette foreslår vi følgende satsingsområder for ordningen nasjonale pilotprosjekter:

- Spesifikke produksjoner, produkter, verdikjeder og markedsaktører innen grøntproduksjonene og lyse kjøttslag
- Nye produkter, verdikjeder og markedskanaler med fokus på kvalitet og matopplevelse. Mindre markedsaktører innefor alle produktgrupper er aktuelle
- Prosjektene størrelse må kunne variere. Stort er ofte ikke effektivt. Det er behov for å tenke alternativt i geografisk organisering av prosjektene.

Det er behov for at Statens landbruksforvaltning utformer en strategi for hvordan markedsaktørene i større grad kan involveres i, eller stå som eier av, prosjekter under ordningen Nasjonale pilotprosjekter (dette gjelder også Markedstiltakene).

1. Innledning

Formålet med undersøkelsen

Formålet med denne evalueringen er å gi styringsgruppa for nasjonale pilotprosjekter et bedre bedømningsgrunnlag for behandling av søknader og igangsetting av nasjonale pilotprosjekter. I vår søknad heter det at undersøkelsen skal gi som resultat:

- en oversikt over relevante utviklingsprosjekter de siste 3 år (1999-2001)
- en evaluering av tidligere gjennomførte (eller pågående) prosjekter
- forslag til hvilke satsingsområder som bør prioriteres for pilotprosjekter

I samråd med sekretær for styringsgruppa er relevante utviklingsprosjekter definert til i hovedsak å være prosjekter innen to ordninger for økologisk landbruk: Markedstiltak og Veilednings- og informasjonsprosjekter. I dag er begge disse ordningene administrert av Statens landbruksforvaltning.

Det er også et utvalg av denne type prosjekter styringsgruppa ønsker evaluert for å skaffe fram et bedre bedømningsgrunnlag for pilotprosjektene. Igangsatte pilotprosjekter kan også være aktuelle for evaluering i denne sammenheng.

Forskningsspørsmål

Ut fra formålet med undersøkelsen har vi formulert et overordnet forskningsspørsmål:

Hvilke satsingsområder og hvilke strategier bør, ut fra dagens situasjon, legges til grunn for de nasjonale pilotprosjektene som et middel for å nå myndighetene sitt mål om 10 % økologisk landbruk i år 2010?

Med bakgrunn i dette skal undersøkelsen gi svar på disse fire spørsmålene:

1. Hva karakteriserer prosjekter gjennomført med midler fra ordningene Veilednings- og informasjonsprosjekter og Markedstiltak finansiert av Statens landbrukstilsyn og Statens landbruksforvaltning de siste tre årene?
2. Hvilke suksessfaktorer kan identifiseres fra tidligere prosjekter mht. å utvikle produksjon og omsetning av økologiske produkter?
3. Hvordan kan kommersielle bedrifter være en drivkraft i utviklingen av verdikjeden for økologiske produkter?
4. Hvordan kan de nasjonale pilotprosjektene bidra til en sterkere utvikling av verdikjeden for økologiske produkter?
 - hvilke satsingsområder bør fokuseres?
 - hvilke typer strategier bør være retningsgivende for arbeidet?
 - hvilke kriterier er aktuelle for vurdering av prosjekter?

Undersøkelsesopplegg og rapportstruktur

Valg av empiri er for en stor del spesifisert i oppdraget fra oppdragsgiver i form av oversikt over tidligere prosjekter og evaluering av noen av disse. Videre har vi ønsket å bringe inn den landbrukspolitiske konteksten prosjektene inngår i (kap.2). Her har vi av ressurs hensyn avgrenset oss til tiltak rettet mot økologisk landbruk. Den generelle landbrukspolitikken har også betydning, men det har vi ikke hatt muligheter til å se nærmere på. Videre har vi supplert empirien med data fra en type bedrifter som i liten grad har vært involvert i prosjektene for å prøve å svare på hva som skal til for at kommersielle bedrifter blir en drivkraft i verdikjeden. Vi har også innhentet og bearbeidet statistikk fra Debio som viser fylkesvis utvikling innen antall bruk, areal og husdyr. Dette blir brukt til å kaste lys over det øvrige materialet, uten at vi kan snakke om en fullverdig effektstudie av utviklingsprosjektene.

Empirien fra evalueringen består altså av fire deler og blir presentert i kapitlene 3-6:

- Bredestudien (kap. 3) inneholder data om alle prosjekter fra de to tilskuddsordningene Markedstiltak og Veilednings- og informasjonsprosjekter i perioden 1998-2001
- Dybdestudien (kap. 4) inneholder data fra evalueringen av fem utvalgte prosjekter fra bredestudien
- Tilleggsstudien (kap. 5) inneholder data om kommersielle markedsaktører som (uavhengig av de to tilskuddsordningene) har lyktes med omsetning av økologisk mat
- Statistikkstudien (kap. 6) som viser fylkesvis utvikling i areal og antall bruk med økologisk drift.

I kap. 7 foretar vi en samlet vurdering av denne empirien i forhold til våre forsknings-spørsmål. Denne drøftinga danner utgangspunkt for våre råd om hvilke satsingsområder og strategier de nasjonale pilotprosjektene bør ha (kap.8).

Metode

Her vil vi presentere den metoden vi har brukt for å velge ut prosjekter og bedrifter og gjøre rede for hvordan data er samlet inn.

Når det gjelder oversikten over tidligere prosjekter er denne avgrenset til prosjekter med finansiering fra i hovedsak to ordninger for årene 1998-2001¹:

- **Veilednings- og informasjonsprosjekter** innen økologisk landbruk administrert av Statens landbrukstilsyn og overført til Statens landbruksforvaltning fra og med år 2002
- **Markedstiltak**, tidligere omsetningsfremmende tiltak. Administrert av Omsetningsrådet, nå av Statens landbruksforvaltning.

Innenfor disse to ordningene har det i det aktuelle tidsrommet blitt finansiert 63 prosjekter. Blant disse har vi valgt fem prosjekter for nærmere evaluering. Det viktigste kriteriet som er lagt til grunn for dette utvalget er et *verdikjedeperspektiv*. De prosjektene som har arbeidet for å utvikle verdikjeden for økologiske produkter har utgjort universet av aktuelle prosjekter. Dette kriteriet er lagt til grunn for å sikre relevans mot de nasjonale pilotprosjektene, som skal legge stor vekt på helkjedetanking. Det gir i underkant av ti prosjekter å velge blant. Med sikte på å dekke ulike produksjoner er disse prosjektene valgt for nærmere evaluering:

¹ Denne avgrensingen er gjort av oppdragsgiver og gjelder prosjekter med et samlet budsjett på minst kr. 100.000. Det finnes også andre finansieringskilder til utviklingsprosjekter innen økologisk landbruk, for eksempel de fylkesvise Bygdeutviklingsmidlene administrert av SND (se omtale i kap. 3.3).

- Programmet for utvikling av økologisk landbruk i Midt-Norge (1999-2001). Heretter forkortet med *MNP*
- Dyrking og omsetning av økologiske jordbær og solbær (1996-1999). Heretter forkortet *Bærprosjektet*.
- Økologisk kornproduksjon på Østre Romerike (1998-2000). Heretter omtalt som *Økokornprosjektet*.
- Utvikling av økologisk landbruk i Oslo og Akershus (1998-2000). Heretter omtalt som *Akershusprosjektet*.
- Øko-melk i Gudbrandsdalen (1998-2000). Forkortet *ØMG*.

Alle disse prosjektene har fått midler fra Veilednings- og informasjonsmidlene, ofte i kombinasjon med lokale/regionale midler. Det er bare MNP som i tillegg har fått midler fra Markedstiltakene.

Ut over dette har vi også hentet erfaringer fra andre prosjekter som har vært finansiert gjennom de to tilskuddsordningene. Dette er prosjekter vi ikke har kunnet evaluere innenfor ramma av dette oppdraget.

Dersom en skal oppnå en videre utvikling av produksjon og marked av økologiske produkter er en avhengig av at det finnes kommersielle bedrifter som er drivkrefter etter at prosjektene er avsluttet. I de prosjektene vi har evaluert er det samvirkebedriftene Tine, Gilde, COOP som hyppigst har blitt involvert. Deres rolle og strategier i forhold til økologiske produkter er analysert i flere forskningsprosjekter (Vittersø 2000, Brendehaug og Groven 2000, Forbord 2001).

Det er av interesse å få kjennskap til andre bedrifter sin motivasjon og strategier for økologiske varer. Derfor har vi samlet inn data fra tre bedrifter utenfor landbruk- og forbrukersamvirket som produserer og omsetter økologiske produkter. Disse er valgt ut mht. å få data fra bedrifter som:

- har hatt en god utvikling i produksjon, omsetning og marked for sine økologiske produkter
- kan representere en drivkraft i utviklingen av sin(e) verdikjeder
- omsetter produkter hvor utfordringene er spesielt store for å nå Stortinget sine mål (korn og grøntprodukter)

Vi har bare valgt ut tre, av sannsynligvis flere, slike bedrifter. Dette utvalget er gjort ut fra forslag fra våre informanter når vi har bedt om navn på bedrifter som oppfattes som en drivkraft i utviklingen av verdikjeden. Valget er også gjort ut fra praktiske forhold og kjennskap til bedriftene. Ut fra dette har vi valgt ut:

- Årnes kornsilo og mølle BA
- Økompaniet AS
- Godt Brød AS

Datainnsamling

Vi har basert oss på to typer data: skriftlige og muntlige. De skriftligere er samlet inn fra Statens landbrukstilsyn, Statens landbruksforvaltning og prosjektlederne. Dette er søknadsdokumenter, årsrapporter og sluttrapporter fra prosjektene. Videre har vi basert oss på data fra Landbruksdepartementet sin hjemmeside der resultatene fra jordbruksoppkjørene er publisert. Statistikk er innhentet fra Debio og Statistisk Sentralbyrå.

De muntlige kildene baserer seg på intervju: Når det gjelder prosjektene vi har evaluert er det ulike strategier for innhenting av slike data som kan følges. Det kan være intervju av:

- prosjektets/programmets egne medarbeidere/styremedlemmer eller andre
- målgruppa til prosjektet/programmet
- oppdragsgiver/bevilgende myndighet

Vi har basert oss på de to første kildene, med hovedvekt på den første av ressurshensyn. Før intervju er det utarbeidet en intervjuguide som også er sendt informantene på forhånd. Intervjuene er gjort over telefon, og referat fra intervjuet er sendt tilbake til informanten for godkjenning. Før intervjuet tok til har informantene fått innføring i formålet med undersøkelsen og tilbud om å være anonym. Bare en av informantene valgte å være anonym. I den grad vi i denne hovedrapporten gir til kjenne identiteten til den personen vi siterer er dette godkjent av vedkommende.

Teori

Vi har basert oss på evalueringsteorien slik den er omtalt av Vedung (1991) og Baklien (1993). Ut fra disse har vi i evalueringen av tidligere prosjekter lagt vekt på følgende elementer for hvert prosjekt:

- Innsats (ressurser)
- Prosess (gjennomføringen)
- Resultat
 - Forventet
 - Ikke oppnådd
 - Bieffekter (ikke forventet)
- Forklaring av resultat
- Effektivitet (innsats/resultat)

I vår sammenheng har evaluering av tidligere prosjekter hovedsakelig til hensikt å få fram erfaring som skal brukes for å peke på satsingsområder og strategier for nasjonale pilotprosjekter. Vi har vært ute etter hva som kan forklare suksess eller fiasko. Derfor er det *forklaringene* på de resultat som er oppnådd, eller ikke oppnådd, som er det mest interessante, ikke en detaljert beskrivelse av resultatene i seg selv. Vedung (1991) har systematisert hvilke faktorer som forklarer utfallet av et prosjekt (eller i hans terminologi: offentlig politikk):

1. Prosjektet sin historiske bakgrunn, herunder:

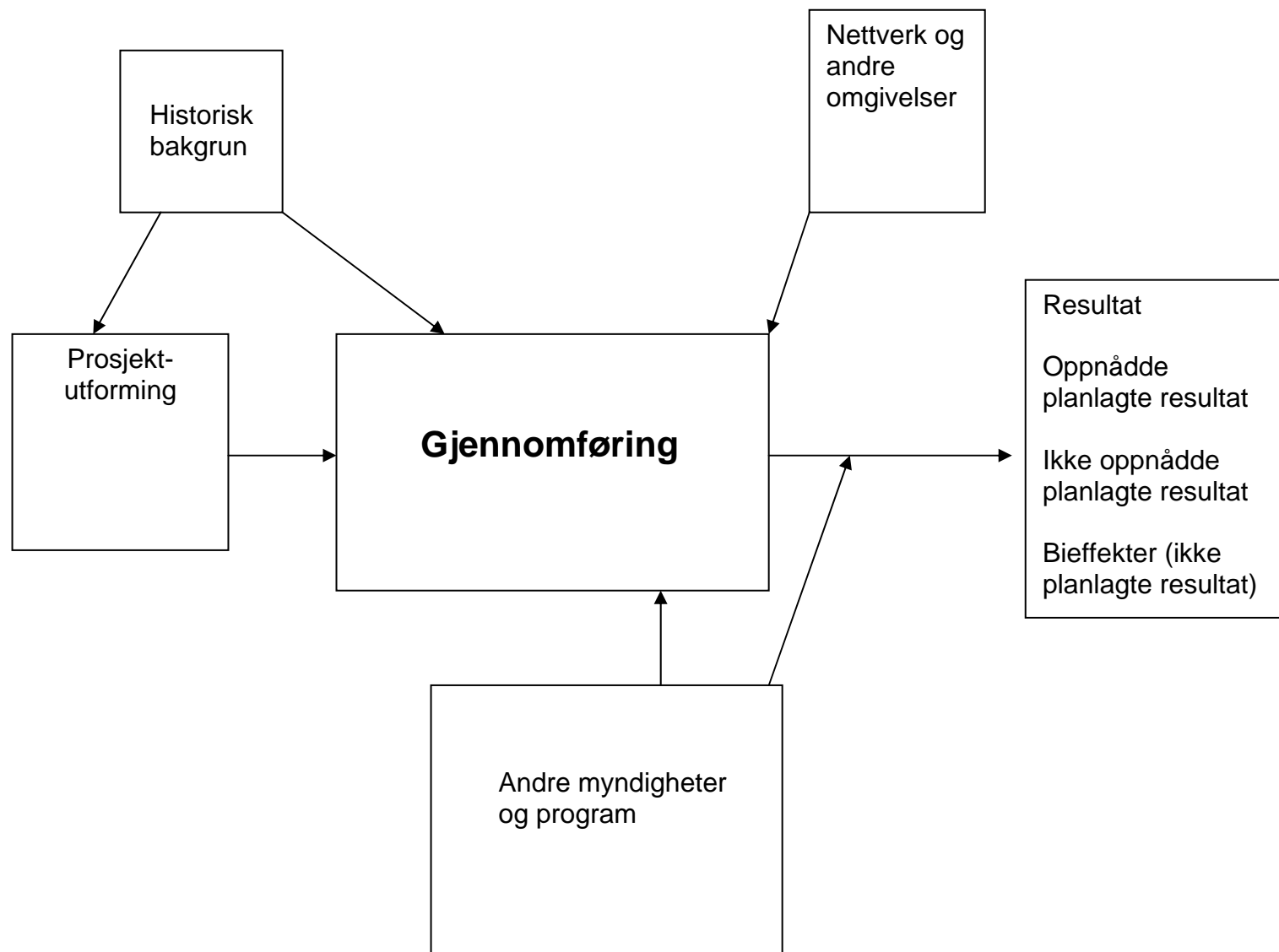
- politisk støtte
- politisk vektlegging
- symbolpolitikk
- deltakelse fra berørte parter

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

Denne modellen er visualisert i figur 1.1. på neste side.



Figur 1.1 Modell over faktorer som forklarer utfallet av et prosjekt (etter Vedung 1991)

2. Den politiske sammenhengen

For å komme med forslag til satsingsområder for nasjonale pilotprosjekter må vi ta med i vurderingen den sammenhengen disse prosjektene skal inngå i. I utgangspunktet utgjør landbrukspolitikken som helhet denne konteksten. For å avgrense oss har vi valgt å se på de største postene i jordbruksavtalen som er rettet mot økologisk landbruk: produsent- og prosjektrettede tilskudd. Dessuten ser vi på hvordan politikken i Stortingsmelding 19 (1999-2000) er konkretisert i Handlingsplanen for økologisk landbruk. Denne planen er lagt til grunn for bruken av midlene på en av ordningene vi studerer her: Markedstiltakene. Hvilke prosjekter det er gitt midler til kan dermed si noe om bruken av midler er i samsvar med vedtatt politikk.

2.1 Utviklingen i produsent- og prosjektstøtte

Her presenterer vi hovedtrekkene i utviklingen av omleggings- og arealtilskuddet samt prosjektrettede tiltak til økologisk drift det siste 10 året. Formålet med dette er å vise bakgrunnen for, hensikten med, og den sammenheng de nasjonale pilotprosjektene for økologisk landbruk inngår i.

Tabell 2.1 Utvikling i bevilgning til produsentrettede tilskudd og prosjekttiltak innen økologisk landbruk 1989-2003. Avrunda tall.²

År	Omleggings-/arealtilskudd	Areal/husdyr-tilskudd	Omsetning/marked	Informasjon/org.støtte
1989	0		0	1
1990	4		0	1
1991	7		1	2
1992	8		1,5	2
1993	6		2	3
1994	6		2	3
1995	6		2	2
1996	14		2	5
1997	27		2	5
1998	27		2	11
1999	35		5	13
2000	23	15	1,5	12
2001	27	21	10	12
2002	40	21	20	32
2003	39	24		44

Kilder: Landbruksdepartementet 1998, <http://odin.dep.no/ld/norsk/Jordbruksoppgjoret>

² Forklaringer til tabell 2.1:

- Beløp over 2 mill. er avrunda og tabellen viser derfor ikke eksakte beløp. Hensikten har vært å få fram utviklingen i nivået på bevilgningene.
- Siste kolonne inneholder ikke støtte til kontrollordningen (Debio).
- Tabellen viser ikke midler bevilget til forskning. Denne har vært forholdsvis stabil på mellom 6-8 mill. kroner siden starten på 1990-tallet og fram til i dag.
- Bevilgningene til de økologiske forsøksringene er ikke med. Denne har også vært stabil på i overkant av 2 mill. kroner.
- For 2003 er bevilgningene til markedstiltak, informasjon, organisasjoner etc. slått sammen, og er her ført opp i siste kolonne.

To produsentrettede tilskudd for økologisk landbruk ble introdusert i 1990. Et omleggingstilskudd og et arealtilskudd ved godkjent økologisk drift. Fram til 1994 bestod omleggingstilskuddet av en arealavhengig sats og en fast støtte per bruk differensiert etter struktur. I tabellen under viser vi hvordan utviklingen i disse to ordningene har vært etter 1995 da omleggingstilskuddet ble gjort om til et rent arealavhengig tilskudd slik det er i dag.

Tabell 2.2 Utviklingen i omleggings- og arealtilskuddet for økologisk landbruk, 1995-2003. År refererer til gjennomføring.³

Å	1995-97	1998	1999	2000	2001	2002
Omleggingstilskudd kr/daa	600	600	600	600	300/ 600	750
Arealtilskudd (kr/daa)	110					
Grovfôr		110	110	110	110	55
Åpenåker		150	150	200	220	220
Grønngjødsling					505	505

Kilde: Statens landbruksforvaltning

I år 2001/2002 ble det innført et nytt husdyrtilskudd ved økologisk drift. Tabellen under viser hvordan dette tilskuddet er utformet. Satsen for 2002 gjelder også for 2003.

Tabell 2.3 Tilskudd til økologisk husdyrhold, satser for 2002 (kroner per dyr)

Husdyr	sone1 - 4	sone 5 -7
Ku/ammeku	630	880
Andre storfe	190	280
Småfe	70	90

Kilde: Statens landbruksforvaltning

I den videre omtalen legger vi hovedvekten på bakgrunnen og hensikten med endringer i bevilgningene til prosjektrettede tiltak.

2.2 Dårlig samspill i matvarekjeden

Som vi ser skjer det et skift i nivå for prosjektstøtte på slutten av 1990-tallet. Først en nærmere dobling av midler til veiledning- og informasjonsprosjekter i 1998. Bevilgningene til markedstiltakene ble for 1999 mer en doblet. Dette er som en direkte følge av resultatet i Jordbruksforhandlingene og Stortingets behandling av dette.

Det ble avsatt midler til introduksjon av det treårige prosjektet Gratis Førsteråd i regi av Landbrukets forsøksringer, finansiert fra ordningen Veiledning- og informasjonsprosjekter. Dette kom i gang i 1998. Det var også en del mindre tiltak som ble satt i gang på slutten av 1990-tallet som forklarer økningen i bevilgningene til informasjonsrettede tiltak, så som:

- landsomfattende storskalaforsøk i økologisk korndyrking
- tiltak for å stimulere produsentfagmiljøer fordelt gjennom Fylkesmennene.

³ Omleggingstilskuddet: I 2000 ble sats for grovfôrarealet halvert. Innmarksbeite fikk ikke støtte fra dette året.

Økningen på markedstiltak i 1999 skyldes avsetning til en markedsstrategi. Bare en mindre del av disse midlene bruk dette året, resten ble overført til år 2000. I St.prp nr. 67 (1997-1998) om jordbruksoppkjøret finner vi vurderingene og hensikten med denne økningen på markedstiltak :

Det er et hovedproblem at samspillet mellom de ulike aktørene i matvarekjeden innen økologisk produksjon og omsetning er for dårlig. Dette gir seg utslag i at det settes inn betydelige ekstra bevilgninger til økologisk produksjon uten at innsatsen står i rimelig forhold til den innsats som produsenter, foredlingsledd og omsetningsledd setter inn for å få varene fram til forbruker som økologiske merkede produkter med en merpris i markedet. Det legges til grunn at alle parter, de økologiske produsentene, meieriene, slakteriene, grønnsaks- og fruktgrossistene og matvarekjedene samarbeider om å få denne saken løst. Det avsettes derfor 5 mill. kroner til en felles markedsstrategi for økologiske produkter. Samarbeidet bør også omfatte en felles plan for profilering og informasjon overfor forbrukerne. Avtalepartene, myndighetene og omsetningsleddene bør ta del i arbeidet. Det bør på et tidlig stadium settes opp mål for de resultater programmet tar sikte på å nå. Tiltaket delfinansieres ved at prosjektmidler fra Omsetningsrådet avsettes til tiltaket

Dette betyr at allerede i 1998 hadde myndighetene en analyse som pekte på at dårlig samspill mellom markedsaktørene var en viktig årsak til at en stor andel av de økologiske produktene ikke ble solgt som økologisk vare til forbruker.

2.3 Markedsstrategi og 10 % mål

St.prp. nr. 75 (1998-1999) viser til proposisjonen året før og omtaler innstillingen fra en arbeidsgruppe som har kommet med forslag til markedsstrategier. Grappa konsentrerte seg om markedskommunikasjon og vareflyt. Ut fra St.prp. nr. 75 (1998-1999) ser det ut for at gruppa sine forslag ikke gav god gjenklang i departementet:

(...) Landbruksdepartementet mener at det ikke er aktuelt å legge kontroll av økologiske varer og markedskommunikasjon til samme instans, det vil si til Debio. Det vil føre til en sammenblanding av oppgaver som ikke er heldig. Den videre strategiutvikling må, etter Landbruksdepartementets oppfatning legge vekt på det økologiske landbruket sin rolle i forhold til det totale norske landbruk. Dette innebærer at det må settes fokus på en helhetlig profilering av norsk jordbruksproduksjon hvor økologisk landbruk er integrert. En slik samlet strategi vil bli drøftet i den kommende stortingsmeldingen om landbrukspolitikken.

Partene er i protokollen punkt 19 enige om at markedsarbeidet framover skal sette fokus på en helhetlig profilering av norsk jordbruksproduksjon hvor økologisk landbruk er integrert. Prosjekter som er basert på delfinansiering med markedsaktørene vil bli prioritert. Til dette arbeidet disponeres 6,3 mill kroner, herav 4,8 mill kroner avsatt i jordbruksoppkjøret 1998. Bevilgningen administreres av Omsetningsrådet.

I brev til Omsetningsrådet 8. september 1999 om markedsarbeidet innen økologisk landbruk ber Landbruksdepartementet om at det blir utarbeidet en handlingsplan for økologisk landbruk for perioden 1999-2003 (Statens landbruksforvaltning, udatert).

I desember 1999 kommer så Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) om norsk landbruk og matproduksjon. Her blir målet om at 10 % av det totale jordbruksarealet skal være omlagt til økologisk drift i løpet av 10 året lansert. I meldingen blir det fokusert på at økologisk landbruk bidrar til å nå flere mål:

Utviklingen av økologisk landbruk styres ut fra markedsmulighetene for økologiske produkter. Satsingen er imidlertid også basert på produksjonsmetodens bidrag til å nå andre landbrukspolitiske målsettinger. Satsingen er integrert i arbeidet med å gjøre hele det norske landbruket til et mer bærekraftig landbruk.

Videre heter det i meldingen at satsingen framover i større grad må ta utgangspunkt i utvikling av hele verdikjeden:

Satsingen på økologisk landbruk har fra starten i stor grad vært rettet mot å stimulere til økt primærproduksjon. Det er nå en ubalanse mellom utviklingen av den økologiske primærproduksjonen og markedet for økologiske produkter i Norge. Dette understreker at den videre satsingen i større grad enn tidligere må ta utgangspunkt i hele verdikjeden fra primærledd til forbruker, og innebærer at videreutvikling av markedet for økologiske matvarer må prioriteres spesielt framover. En økning av økologisk jordbruksareal kan bare skje dersom en lykkes med en slik videreutvikling.

Ut fra vedtak i jordbruksforhandlingene 1999 og Stortingets oppfølging av dette ble omleggingstilskuddet grovfor halvvert for år 2000. Likeledes ble bevilgningen til Gratis førsteråd halvvert. I følge St.prp. nr. 92 (2000-2001) var Omleggingstakten i 2000 var den laveste i siste 5-årsperiode. Årsaken til dette var trolig at omleggingstilskuddet til grovfôrarealer var halvvert i 2000 og at mange produsenter derfor har avventet omlegging til 2001 for å få utbetalt fullt omleggingstilskudd. Dette underbygges av tall fra Debio som viser at økningen i antallet nye innmeldinger til kontrollordningen i 2001 er stor, heter det i proposisjonen.

Handlingsplanen for økologisk landbruk ble oversendt landbruksdepartementet våren 2000. Planen inneholder mål og strategier for perioden 2000-2009, og en handlingsplan for perioden 2000-2003. Planen foreslår at midler for markedsrettede tiltak i år 2000 blir disponert slik:

1. Nettverksbygging og kompetansesenter for produktutvikling	1,5 mill. kr
2. Kommunikasjon og markedsføring:	
- Forbrukerrettet markedsføring i regi av opplysningskontor	5,0 "
- Produktspesifikk markedsføring i regi av markedsaktørene	1,0 "
- Informasjonstiltak i regi av Debio mot premissleverandørene	1,0 "
3. Vareflytforbedrende tiltak i regi av markedsaktørene	1,5 "

I en kommentar til dette forslaget heter det i Handlingsplanen at det antas å ta noe tid å iverksette tiltak i henhold til strategiene om produktutvikling og helkjedetenkning, er ressursbruken innen disse strategiene relativt lave for år 2000, men påregnes å få økt prioritet senere i planperioden. Videre forutsatte planen en bevilgning på 10 mill. kr til markedstiltak i år 2000, med en økning på 5 mill. kr hvert år etter dette.

2.4 Stor økning i prosjektmidlene

I St.prp. nr. 82 (1999-2000) om jordbruksoppgjøret for avtaleåret 2000/2001 heter det bla. at:

(...) den videre satsingen innenfor økologisk landbruk må i større grad enn tidligere ta utgangspunkt i hele verdikjeden fra primærledd til forbruker.

Det ble stilt til disposisjon 10 mill. kroner til markedsarbeidet innen økologisk landbruk for 2001. I proposisjonen heter det at Omsetningsrådets strategi og handlingsplan for utviklingen av markedet for økologiske produkter (2000-2003) skal legges til grunn for det videre arbeidet.

Det skjer et nytt skifte i bevilgningene til prosjekttiltak i 2002. I St.prp. nr. 92 (2000-2001) heter det bl.a. at:

For at 10 prosentmålet skal nås er det viktig at sentralforvaltning, fylkesmenn, kommuner og veiledningsapparat kan fungere som pådrivere og kunnskapsformidlere. For å øke omleggingstakten anses det videre som sentralt at innsatsen knyttet til veiledning og informasjon økes. For å gjøre dette mulig, er det nødvendig å gi de ulike aktørene større økonomisk handlingsrom og noe mer fleksibilitet ved tildeling av midler. På bakgrunn av dette er avtalepartene enige om at det avsettes 28 mill. kroner til en samlet målrettet satsing.

I den videre konkretiseringen av denne bevilgningen blir en rekke ulike tiltak nevnt så som:

- krav til fylkesmennene om å utarbeide en handlingsplan for utvikling av økologisk landbruk i sin region i samarbeid med jordbruksorganisasjonene og andre sentrale aktører
- midler til gjennomføring av nasjonale pilotprosjekt (se nedenfor)
- videreføring og styrking av Gratis førsteråd (GFR). I tillegg skal behovet for oppfølging, f.eks. i form av intensivrådgivning, kartlegges med et evt. tilsvarende opplegg som i prosjektet GFR
- gratis nettbasert innføringskurs i økologisk landbruk og en ordning med etablerte økologisk bønder som faddere for de som legger om
- det blir innført et prisnedskrivningstilskudd på om lag kr. 3 pr. kg for økologiske settepoteter
- storskalaforskningene i økologisk korndyrking foreslås derfor videreført med en økt innsats knyttet til informasjon og kompetanseheving i økologisk korndyrking.

Målet med disse prosjektene er:

å utnytte enkelte regioners fortrinn til raskt å utvikle spesielle produksjoner. Videre å avdekke flaskehals, finne rasjonelle løsninger og utvikle helkjedesystemer som sikrer at økologiske produkter kommer ut til forbrukerne. For å stimulere til økt omlegging av sauehold til økologisk produksjon og økt omsetning av økologisk sauekjøtt vil det bli prioritert å sette i gang pilotprosjekter på sau i regioner hvor denne produksjonen står sterkt. Prosjektene må ha klare overføringseffekter til andre deler av landet og bør forankres hos fylkesmannen. Prosjektene inkludert urteproduksjonen skal gå over flere år (...)

I følge tabell 2.1 skjer det en dobling av bevilgningen på markedstiltak fra 10 mill. kr i 2001 til 20 mill. kr i 2002. Dette er knyttet til gjennomføring av strategi- og handlingsplan. I St.prp. nr. 92 (2000-2001) heter det at Arbeidet med gjennomføring av markedsstrategier og handlingsplan for økologisk landbruk må videreføres. Videre blir en nyordning med premiering av aktører i foredlingsleddet introdusert for å øke den andelen av den økologiske kjøttproduksjonen som når butikkene som økologisk produkt. Ordningen skal vare til 2005.

2.5 Satsingen gir resultater

I Stortingsproposisjon nr- 65 (2001-2002) heter det at samlet sett har det i 2001 vært en meget positiv utvikling innen den økologiske mat- og landbruksproduksjonen. Det blir vist til økt omlegging og en bedre markedsutvikling ved at en større andel av produktene blir omsatt som økologiske til forbruker. Videre heter det at:

Den positive utviklingen i det økologiske jordbruket siste år og første halvdel av 2002, viser at den brede satsingen ser ut til å virke etter hensikten. Forutsatt en tilsvarende prosentvis økning de kommende år, vil det være mulig å nå målsettingen om 10 pst. økologisk areal i 2010.

Situasjonen innen produksjon, omsetning og marked for potet, grønnsaker, frukt og bær blir i liten grad omtalt i proposisjonen.

3. Breddestudie

Dette kapittelet er ment å gi en oversikt over alle prosjekter i tidsrommet 1998-2001 innafør tilskuddsordningene *veilednings- og informasjonsprosjekter* (50 prosjekter) og *markedstiltak* (13 prosjekter).

3.1 Tematisk fordeling

Tabellen under gir en oversikt over hvordan de 63 prosjektene i de to tilskuddsordningene er fordelt tematisk. Kategoriene er valgt med fokus på type produksjon, ikke prosjekteier eller hvilke metoder som er lagt til grunn ved gjennomføring av prosjektene.⁴

Tabell 3.1 Tematisk fordeling mellom prosjektene i de to tilskuddsordningene, 1998-2001. Antall prosjekter

Tema		Veil./info	Totalt	% av total
Generelt	4	24	28	44
Kjøtt	1	2	3	5
Melk	-	5	5	8
Korn	-	8	8	13
Grønnsaker/poteter	-	3	3	5
Frukt/bær	-	4	4	6
Urter	-	2	2	3
Økologisk formering	1	1	2	3
Produktutv./omsetning	7	1	8	13
Totalt	13	50	63	100
% av total	21	79	100	

Den klart største kategorien er *generelle* prosjekter, med 44 prosent av totalen. Det gjenspeiler at vi har å gjøre med mange utviklingsprosjekter, særlig innafør veilednings- og informasjonstiltak, som har tatt sikte på økt omlegging til økologisk drift. Veiledning overfor primærprodusenter, utredning av økonomiske konsekvenser og utarbeiding av omleggingsplaner har i mange prosjekter hatt et generelt siktemål, uten å være knytta til spesielle produksjoner. Videre har en del større utviklingsprogramer, gjerne i regi av FMLA, omfatta flere delprosjekter med fokus på hver sine produksjoner. Dette blir ikke fanga opp av tabellen over.

Om vi ser bort fra de generelle prosjektene, ser vi at det er flest prosjekter med temaene korn og produktutvikling/omsetning. Disse utgjør hver 13 prosent av den samla prosjektmassen. Melk og frukt/bær er også produksjoner med relativt mange enkeltprosjekter. Dersom vi hadde inkludert enkeltprosjekter under de generelle utviklingsprogrammene i regi av fylkesmennenes landbruksavdelinger, ville *mjølk*, *kjøtt* og *korn* trolig fått en mer framtreddende plass i denne framstillinga.

3.2 Prosjekteier

Prosjektene som er gjenstand for denne evalueringa har ei sammensatt gruppe prosjekteiere. Tabellen under viser hvordan de er fordelt mellom seks ulike kategorier. Det økologiske landbruksmiljøet, både økoringene og andre aktører, står for om lag halvparten av

⁴ Den tematiske inndelinga skiller seg noe fra prosjektoversikten som er gitt i dokumentasjonsrapporten.

prosjektene. I kategorien *andre økologiske aktører* står institusjoner som NORSØK og Debio for flere prosjekter. Skoler, tidsskrift og organisasjoner i det økologiske landbruksmiljøet hører også under denne kategorien. Prosjekteiere som hører til det konvensjonelle miljøet er ei mindre ensarta gruppe enn de tilsvarende økologiske aktørene. Her finner vi bl.a. markedsaktører, Matforsk, Planteforsk, OFG og skoler.

Tabell 3.2 Kategorier prosjekteiere i veilednings- og informasjonsprosjekter og markedstiltak-prosjekter 1998-2001.

Prosjekteier	Antall prosjekter	Prosent
FMLA	9	14
Konvensjonelle forsøksringer	9	14
Andre konvensjonelle aktører	13	21
Økologiske forsøksringer	14	22
Andre økologiske aktører	14	22
Økologisk/konvensjonell	4	6
Sum	63	100

3.3 Geografisk fordeling og ressursbruk

Den geografiske fordelinga av prosjektaktiviteten kan kaste lys over regionale ulikheter i økologisk produksjonsutvikling og omleggingstakt. Tabellen under presenterer fylkesvis forankring av regionalt forankra veilednings- og informasjonsprosjekter og markedstiltak-prosjekter i perioden 1998-2001. Av 50 veilednings- og informasjonsprosjekter er 12 landsdekkende, og er dermed tatt ut av materialet. For prosjekter finansert av markedsmidler er det bare to som er utprega regionale.⁵ Ni prosjekter krysser fylkesgrenser. Disse har blitt rekna som prosjekt for hvert av de aktuelle fylkene i denne oversikten.

Tabell 3.3 Antall prosjekter per fylke

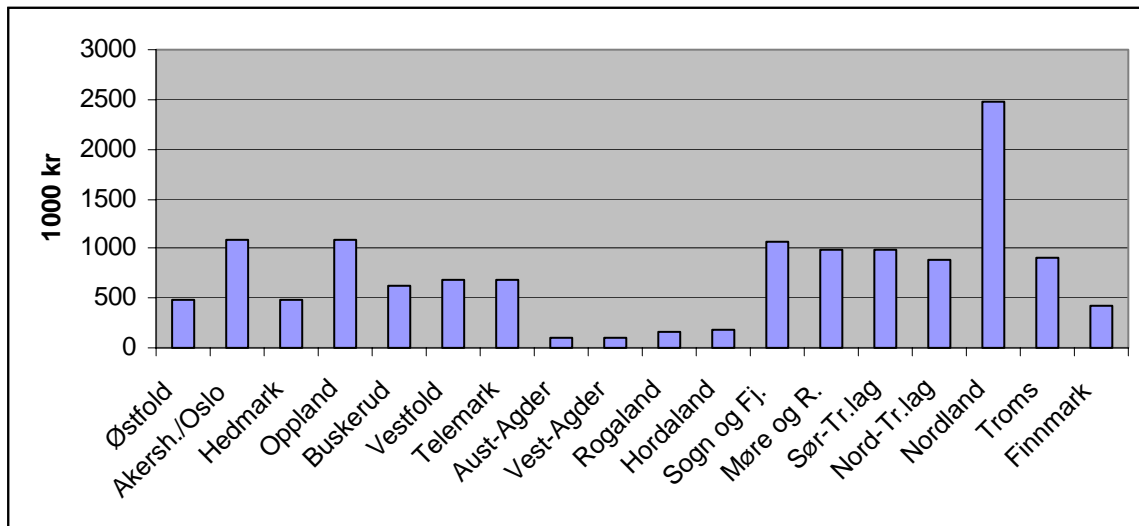
Antall prosjekter	Fylker
5	Akershus/Oslo, Hedmark, Oppland, Nordland
4	Buskerud, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag
3	Østfold, Vestfold, Telemark, Møre og Romsdal, Troms, Finnmark
2	Hordaland, Nord-Trøndelag
1	Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland

Tabellen viser at prosjektaktiviteten, målt i antall prosjekter, har vært størst i innlandsfylkene på Østlandet og i Nordland. Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag er de fylkene utafor Østlandsområdet som har hatt flest utviklingsprosjekter i økologisk landbruk.

Prosjektene varierer sterkt i størrelse, fra studiesirkler med et tilskudd på 12.000 kroner til større utviklingsprogrammer på mer enn en million kroner. Samla ressursbruk i hvert enkelt

⁵ Dette gjelder prosjektet "Økologisk sau- og lammekjøtt" i regi av Gilde NNS (dekker Nordland, Troms og Finnmark) og programmet "Utvikling av økologisk landbruk i Midt-Norge" i regi av FMLA Sør-Trøndelag (dekker Trøndelags-fylkene og Møre og Romsdal). Midt-Norgeprogrammet er her behandla som to separate prosjekter, ett finansiert av veilednings- og informasjonstiltak og ett gjennom markedsmidler. I tillegg kommer forløperen, prosjektet "Utvikling av økologisk landbruk i Trøndelag", som ikke omfatta Møre og Romsdal.

fylke er derfor et mer dekkende bilde på hvordan prosjektaktiviteten har vært fordelt geografisk. Figuren under viser resultatet av en slik gjennomgang. I prosjekter som har dekt mer enn ett fylke, er samla bevilgning blitt fordelt likt mellom deltakende fylker, uten hensyn til hvordan den interne ressursfordelinga i prosjektet faktisk har vært. Vi gjør oppmerksom på at for prosjekter som starta før 1998, er bare bevilgninger fra og med 1998 tatt med i oversikten.



Figur 3.1 Bevilgninger fra Landbrukstilsynet, Omsetningsrådet og SLF til regionale veilednings- og informasjonsprosjekter og markedstiltak-prosjekter i perioden 1998-2001. Fylkesvis fordeling

I gjennomsnitt har hvert fylke mottatt 746.000 kr til regionale utviklingsprosjekter i perioden 1998-2001. Vi ser av diagrammet at Nordland er det fylket som mottok de klart største bevilgningene til Veilednings- og informasjonsprosjekter i perioden, på 2,5 mill. kr. Dette er over dobbelt så mye som neste fylke. Oppland, Akershus/Oslo og Sogn og Fjordane har alle fått omtrent like store beløp, vel en million kroner hver. Ellers er det påfallende hvordan regionene sørvest-landet (Hordaland/Rogaland) og Sørlandet (Agder-fylkene) har mottatt langt mindre utviklingsmidler enn de andre fylkene. Aust- og Vest-Agder har i fellesskap hatt ett prosjekt på 195.000 kr, mens Hordaland og Rogaland har fått henholdsvis 185.000 og 164.000 kr i den aktuelle fireårsperioden. Vi har ikke data som viser forholdet mellom søknadsbeløp og tildelt beløp for det enkelte fylke.

Det hører med til dette bildet at vi her bare har sett på bevilgninger over de to tilskuddsordningene som denne evalueringa omfatter. I tillegg har det blitt bevilga utviklingsmidler fra ulike aktører, i første rekke BU-midler gjennom fylkesmennenes landbruksavdelinger, sentrale BU-midler fra SND og midler over Verdiskapingsprogrammet. Egeninnsats fra prosjektdeltakere (f.eks. markedsaktører) har også ei viss betydning. Det hadde vært ønskelig å sammenlikne omfanget av tilskuddene fra de to evaluerte tilskuddsordningene med alle andre offentlige tilskudd til utviklingsprosjekter i økologisk landbruk. Det har ikke vært mulig innafor rammene av dette prosjektet, men vi skal kort se på den viktigste av de øvrige tilskuddsordningene, BU-midler forvalta av FMLA.

Prosjektfinansiering fra FMLA

Ei rundspørring per epost (med en purrerunde) til fylkesmannens landbruksavdeling i alle fylker resulterte i svar fra 12 fylker. Det er spurt etter fylkesmannens løyvinger i perioden

1998-2001 til økologisk landbruk-prosjekt som er hel- eller delfinansiert av FMLA.⁶ For å gjøre kartleggingsarbeidet overkommelig ba vi bare om informasjon om prosjekter med samla budsjett på 100.000 kr eller mer.⁷ Resultatet går fram av tabellen under.

Tabell 3.4 Tilskudd fra fylkesmennenes BU-midler til større utviklingsprosjekter innfor økologisk landbruk i 12 fylker, 1998-2001; FMLA-tilskudd i forhold til regionale prosjekter under markeditiltak og veilednings- og informasjonstiltak i samme periode.

Fylke	Samla tilskudd fra FMLA (1000 kr)	FMLA-tilskudd i prosent av SLT/OR/SLF-tilskudd
Østfold	2.556	518
Oslo og Akershus	1.195	111
Hedmark ⁸	1.247	253
Buskerud	5.150	817
Telemark	693	100
Aust-Agder	725	744
Vest-Agder	160	164
Hordaland	350	189
Møre og Romsdal	1.948	197
Sør-Trøndelag ⁹	1.345	137
Nord-Trøndelag	1.761	200
Troms	101	11
Gjennomsnitt	1.451	229

Til sammen har FMLA i de 12 fylkene gitt BU-tilskudd til økologisk landbruk på vel 17 mill. kr i perioden 1998-2001. Det gir et fylkesgjennomsnitt på knappe 1,5 mill. kr, eller 360.000 kr per år. Vi ser at størrelsa på løyvingene varierer sterkt, fra Troms, Vest-Agder og Hordaland (100-350.000 kr) til Møre og Romsdal, Østfold og Buskerud (2-5 mill. kr). Buskerud skiller seg ut med dobbelt så stor løyving som fylke nummer to, Østfold.

Til høgre i tabellen sammenlikner vi BU-tilskuddene med løyvingene fra tilskuddsordningene markeditiltak og veilednings- og informasjonstiltak. Kolonna viser størrelsa på FMLA-tilskuddet i hvert fylke i prosent av tilskuddene til regionale utviklingsprosjekter gjennom markeditiltak og veilednings- og informasjonstiltak. For de 12 fylkene under ett er FMLA-tilskuddene 2,3 ganger større enn midlene fra de to andre tilskuddsordningene. Variasjonen er stor, fra Troms med 11 prosent til Buskerud med over 800 prosent.

⁶ For prosjekter som har gått ut over 1998-2001 har vi, dersom opplysninger om årlige løyvinger mangler, justert ned beregna tilskudd med den forutsetninga at prosjektet har mottatt like store tilskudd hvert år gjennom prosjektperioden.

⁷ Prosjekter under 100.000 kr er derfor konsekvent utelatt av denne oversikten, også i de tilfellene vi har fått informasjon om slike. Det varierer hvor stor andel disse mindre prosjektene utgjør av totale løyvinger fra FMLA. For Hordaland sto mindre prosjekter for vel halvparten av ei total bevilgning på 740.000 kr i fireårsperioden.

⁸ En del prosjekter for 1998 og 1999 er ikke med.

⁹ Løyving for 1998 er ikke opplyst.

3.4 Målgrupper¹⁰

3.4.1 Markedstiltak

Tabellen under viser kategorisering av målgruppene til prosjekter som har blitt finansiert med midler til markedsarbeid. I den grad prosjekteier har definert målgrupper sjøl, har vi lagt dette til grunn for kategoriseringa. Der målgrupper ikke er eksplisitt omtalt i søknad/prosjektbeskrivelse har vi definert målgrupper ut fra type tiltak, målsettinger og andre opplysninger som kommer fram av søknader, prosjektbeskrivelser og rapporter.

Tabell 3.5 Forekomst av målgrupper for Markedstiltak-prosjekter, 1998-2001.

Målgruppe	Antall prosjekter (N=12)	Prosent av prosjektene
Primærprodusenter	8	67
Detaljister / dagligvarekjeder / butikk	6	50
Forbrukere	6	50
Næringsmiddelindustri	5	42
Forskere	3	25
Veiledere / rådgivere	3	25
Hoteller / restauranter	2	17
Offentlige etater (kommuner, landbrukskontor)	2	17
Skoleverk (lærere, elever)	2	17
Grossister	1	8
Organisasjoner	0	0

Tatt i betraktning at det dreier seg om prosjekter finansiert av markedsmidler, kan det virke påfallende at bare halvparten av prosjektene har forbrukere som målgruppe. Dette kan forklares ved at Opplysningskontoret for frukt og grønnsaker (dels sammen med Debio) har mottatt over 10 mill. kr i 2000-2001 til informasjonsarbeid mot forbrukere.¹¹ Når kategorien detaljister/dagligvarekjeder/butikk bare er målgruppe i halvparten av prosjektene, kan dette forklares med at ett prosjekt kan ha fokus på en bestemt del av verdikjeda (f.eks. næringsmiddelindustrien), mens andre prosjekter setter inn innsatsen mot øvrige ledd. Når bare ett prosjekt er ført opp med grossist som målgruppe, er det noe villedende fordi de store dagligvarekjedene også ivaretar grossistfunksjonen.

Det kanskje mest iøynefallende trekket ved tabellen, er at åtte av tolv markedstiltak-prosjekter har primærprodusentene med som ei av sine målgrupper. Det gjelder prosjektene som er gjengitt i tabell 3.6 nedafor.

¹⁰ Vi mangler opplysninger om målgrupper for ett prosjekt innafor hver av tilskuddsordningene, slik at gjennomgangen gjelder 12 markedstiltakprosjekter og 49 veilednings- og informasjonsprosjekter. Det samme er tilfelle for neste delkapittel om kategorier av tiltak.

¹¹ OFG fikk i 5 mill. kr til prosjektet "Informasjonskampanje mot forbruker" i 2000, og i 2001 ble dette videreført gjennom prosjektet "Informasjon og markedsføring av økologisk mat og Ø-merke", der OFG og Debio sammen fikk 5,5 mill. kr gjennom markedsmidler.

Tabell 3.6 Markedstiltak-prosjekter med primærprodusenter som ei av målgruppene

Prosjekteier	Tittel
FMLA Sør-Trøndelag	Utvikling av økologisk landbruk i Midt-Norge
NNS	Økologisk sau- og lammekjøtt
Felleskjøpet ØstVest	Økologiske metoder for frøavl av gras og kløver
Matforsk	Produktutvikling
Journal Internettbyrå	Økoweb Norge
NORSØK m.fl.	Samordnet infopakke til brukere
LF, BioInn og NORSØK	Økokonferanse
OFG og Debio	Informasjon og markedsføring av økologisk mat og Ø-merket

I utgangspunktet er det vanskelig å se at primærprodusenter bør være ei framtrede målgruppe for prosjekter som er finansiert med markedsmidler. Dette er midler som *ikke* er tenkt å finansiere tiltak som retter seg mot økt primærproduksjon, enten i form av rekruttering av nye økobønder, driftsveiledning eller kunnskapsproduksjon innafor agronomi. Under skal vi gi en kort omtale av disse prosjektene, med tanke på å avdekke i hvilken grad det her kan dreie seg om disponering av markedsmidler som ikke er i tråd med intensjonen bak tilskuddsordninga.

- Midt-Norgeprogrammet har fått omtrent like store summer gjennom markedsmidler og midler til veilednings- og informasjonstiltak (vel 1 mill. kr gjennom hver tilskuddsordning). Programmet består av mange delprosjekter, som enkeltvis kan være orientert både mot primærproduksjonen og markedssida. Det bakgrunns materialet vi har fått tilgang til gir ikke grunnlag for å skille mellom de to hovedfinansierings-delene med hensyn til målgrupper og tiltak. Det forklarer hvorfor primærprodusenter framstår som målgruppe også på markedsdelen av Midt-Norgeprogrammet.
- Prosjektet "Økologisk sau- og lammekjøtt" skal øke tilgangen på økologisk produsert sau og lam til Gilde Nord-Norges Salgslag sine anlegg, og i tillegg utvikle produkter for helårs tilbud av slikt kjøtt. Prosjektet har søkt finansiering hos ulike kilder (SND, FMLA Nordland, Planteforsk og egeninnsats), slik at tiltak som informasjon til primærprodusenter og fôringsforsøk dekkes av disse midlene. Produktutvikling, logistikk-tiltak og opplæring av butikkpersonale er tiltak som en kan forutsette finansieres av markedsmidler.
- Prosjektet "Økologiske metoder for frøavl av gras og kløver" i regi av Felleskjøpet ØstVest har som mål å utvikle metoder i dyrkingsteknikk og frørensing, men skal også utarbeide dyrkingsveiledninger, rekruttere frødyrkere og arrangere årlige dyrkermøter. Gjennom dette vil prosjektet bidra til å dekke det venta norske frømarkedet for gras og kløver, og eventuelt åpne for framtidig eksport av økologisk engfrø.
- Matforsk sitt prosjekt "Produktutvikling" gjelder primært støtte til markedsorientert produktutvikling i næringsmiddelindustrien, men primærprodusenter som ønsker å utvikle nye økologiske produkter (f.eks. for lokal omsetning) er også inkludert i målgruppa.
- Økoweb Norge (Journal internettbyrå) skal – i tillegg til å være en nettportal med forbrukerinformasjon og markeds plass for økologiske produkter – også være et "møtested

for aktører innen det økologiske miljøet, bønder, undervisningspersonell og andre som er interessert i miljø og landbruk".

- "Samlet infopakke til brukere" ble finansiert av SLF med markedsmidler i 2001 (300.000 kr). Prosjektet hadde sin bakgrunn i at NORSØK i 2000 utførte ei undersøkelse på oppdrag fra Landbruksdepartementet om informasjonen om økologisk landbruk til produsenter, landbrukskontorer, forsøksringer mm. Konklusjonen var at denne informasjonen var lite samordna. Med bakgrunn i rapporten fikk SLF i oppgave fra LD å innkalle til et møte for samordning av brukerinformasjon om økologisk landbruk. I et møte 16. mars 2001 nedsatte Statens landbruksforvaltning, Statens landbrukstilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn og Debio ei arbeidsgruppe med dette formålet. Grappa, som hadde representanter fra de omtalte organisasjonene, vedtok seinere å samle diverse eksisterende brosjyrer og faktaark i ei mappe (generell informasjon om øk. landbruk, tilskuddsordninger, regelverk/kontroll og nyttige adresser). Omtale av innholdet og hensikten med mappa ble trykt på omslaget under overskrifta "Har du lyst til å legge om til økologisk landbruk?". Informasjonspakken ble trykt i et opplag på 10.000 og spredd til landbrukskontorene (10 eller 20 eks. per kontor), forsøksringene og utgiverne.
- "Nasjonal kongress for økologisk landbruk" i 2002 (arrangert av BioInn, Høgskolen i Hedmark, SLF og NORSØK) fikk tilskudd fra markedsmidler i 2001. "Marked for økologisk mat" var ett av hovedtemaene første dag.
- "Informasjon og markedsføring av økologisk mat og Ø-merket" er todelt: Opplysningskontoret for frukt og grønnsaker (OFG) står ansvarlig for tiltak retta mot forbrukerne, mens Debio er ansvarlig for tiltak overfor primærprodusenter og "premissleverandører" (næringsmiddelindustri, hoteller/restauranter m.fl.). Den sist omtalte delen av prosjektet dreier seg først og fremst om etablering av ei informasjonsavdeling i Debio, som skal ta seg av et voksende antall henvendelser om regelverk og kontrollordning fra primærprodusenter og bedrifter. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvor stor del av oppgavene til denne informasjonsavdelinga som vil være knytta til markedsrelatert virksomhet og hvor mye som vil dreie seg om regelverkinformasjon til økobønder.

Ut fra denne gjennomgangen av prosjekter finansiert av markedsmidler som har primærprodusenter i målgruppa, er det grunnlag for å peke på et par tilfeller der bevilgning ikke – eller bare til en viss grad – er i samsvar med formålet for tilskuddsordninga. Det gjelder i første rekke prosjektet *Samlet infopakke til brukere*. Dette er det eneste av de åtte omtalte prosjektene som utelukkende kan sies å ha primærprodusenter som målgruppe. Dette understrekes av innholdet i informasjonspakken, overskrifta "Har du lyst til å legge om til økologisk landbruk?" og distribueringa. Videre er det vanskelig å se at et prosjekt som *Økologiske metoder for frøavl av gras og kløver* har funnet ei naturlig finansieringskilde i midler til markedsarbeid. En kan hevde at tilgang på økologisk engfrø er en forutsetning for å innfri Landbruksdepartementets 10%-mål ettersom det blir et krav fra 2004 at alt frø brukt i økologisk landbruk skal være økologisk dyrka. Mangel på økologisk engfrø skiller seg likevel ikke prinsipielt fra andre flaskehalsar på produksjonssida som i neste omgang kan tenkes å hemme omsetninga av økologiske matvarer.

3.4.2 Veilednings og informasjonsprosjekter

Tabellen under viser at alle veilednings- og informasjonsprosjekter – i tråd med formålet for tilskuddsordninga – har primærprodusenter som målgruppe. I tillegg er veiledningsapparatet til bøndene definert som målgruppe i 59 prosent av prosjektene. Forbrukere, skoleverk og næringsmiddelindustri er andre viktige målgrupper som går igjen i 10-16 prosent av prosjektene.

Tabell 3.7 Forekomst av målgrupper for veilednings- og informasjonsprosjekter, 1998-2001.

Må	Antall prosjekter (N=49)	Prosent av prosjektene
Primærprodusenter	49	100
Veiledere / rådgivere	29	59
Forbrukere	8	16
Skoleverk (lærere, elever)	7	14
Næringsmiddelindustri	5	10
Grossister	4	8
Offentlige etater (kommuner, landbrukskontor)	4	8
Detaljister / dagligvarekjeder / butikk	3	6
Organisasjoner	3	6
Forskere	2	4
Hoteller / restauranter	0	0

Det er verdt å merke seg at så mange som åtte veilednings- og informasjonsprosjekter har forbrukere som målgruppe. Dette rimer tilsynelatende dårlig med at tilskuddsordninga er retta inn mot styrking av tilbudet til primærprodusentene. Når produksjonsorienterte prosjekter på denne måten tar opp i seg forbruker- og markedsdimensjonen, er det trulig et uttrykk for at bedre avsetning i mange tilfeller blir sett på som et vilkår for å rekruttere nye økobønder. Manglende omsetningskanaler blir i flere prosjektbeskrivelser pekt på som et hinder som må fjernes for å øke omleggingstakten.

Rendyrka omsetningsprosjekter under veilednings- og informasjonstiltak ville vært like feilplassert som eksklusivt produksjonsretta prosjekter finansiert med markedsmidler. Når et markedsfokus i relativt mange veilednings- og informasjonsprosjekter ikke framstår som opplagt i strid med intensjonen bak tilskuddsordninga, er det fordi ingen av prosjektene har utelatt arbeidet med primærprodusentene.

3.5 Typer tiltak

3.5.1 Markedstiltak

Prosjektene omfatter til sammen ei lang liste ulike typer tiltak. Vi har kommet fram til 16 kategorier tiltak (fire av disse er ikke representert blant markedstiltak-prosjektene). Tabellen under inneholder bare de kategoriene som vi meiner inneholder interessant informasjon.

Tabell 3.8 Forekomst av ulike tiltakstyper i Markedstiltak-prosjekter, 1998-2001.

Type tiltak	Antall prosjekter (N=12)	Prosent av prosjektene
Lage informasjons- og veiledningsmateriell mm.	10	83
Utensing av informasjonsmateriell, formidling	7	58
Etablere/fremme omsetningskanaler	6	50
Forbrukerkontakt	6	50
Produktutvikling	2	17
Litteraturstudier, kunnskapsoversikt	0	0

Det materialet vi har hatt tilgang til tyder på at ingen av prosjektene under markedstiltakene har satt av ressurser til kunnskapsoversikt / litteraturstudier. Dette er i seg sjøl et oppsiktsvekkende funn. Utviklingsprosjekter av ei viss størrelse burde i det minste dokumentere kjennskap til eksisterende kunnskap på området. Utover dette minstekravet ville det også vært naturlig at større flerårige prosjekter inneholder mer detaljerte litteraturstudier for å sikre at en har oversikt over all relevant informasjon som ligger i forskning og utredningsarbeid utført av andre, både i Norge og internasjonalt.

10 av 12 prosjekter har produsert informasjons- og/eller veiledningsmateriell, mens 7 prosjekter har distribuert slikt materiell eller hatt andre typer formidlingsaktivitet som en viktig del av prosjektet. Dette resultatet reiser spørsmålet om hvor rasjonelt det er at mange aktører hver for seg utarbeider informasjons- og veiledningsmateriell. En større grad av samordning ville trolig sikra bedre bruk av tilskuddsmidlene på dette punktet.

Bare i halvparten av prosjektene har det blitt arbeidet med etablering og utvikling av omsetningskanaler. Det er også seks prosjekter som har hatt forbrukerkontakt som ett av tiltakene (fire prosjekter overlapper her, og har arbeidet med både utvikling av omsetningskanaler og forbrukerkontakt). Dette må sies å være lave tall når vi tar i betraktning at midlene skal brukes til markedstiltak.

3.5.2 Veilednings- og informasjonsprosjekter

Veilednings- og informasjonsprosjektene representerer et stort mangfold av tiltak. Dette ønsker vi å illustrere ved å gjengi hele lista over tiltakskategorier som er identifisert for prosjektene under denne tilskuddsordninga (se tabellen under). Vi gjør oppmerksom på at ett og samme prosjekt kan bestå av et helt knippe tiltak fra denne lista.

Tabell 3.9 Forekomst av ulike tiltakstyper i veilednings- og informasjonsprosjekter, 1998-2001.

Type tiltak	Antall prosjekter (N=49)	Prosent av prosjektene
Kurs, fagsamlinger mm.	36	74
Lage informasjons- og veiledningsmateriell mm.	23	47
Markdager	23	47
Demonstrasjonsfelt, dyrkings-/husdyrforsøk	22	45
Individuell veiledning, drifts- og omleggingsplan	21	43
Nettverksbygging	19	39
Utsending av informasjonsmateriell, formidling	18	37
Avlingsregistreringer, lønnsomhetsanalyser	11	22
Etablere/fremme omsetningskanaler	9	18
Studieturer	9	18
Gårdsbesøk	8	16
Litteraturstudier, kunnskapsoversikt	7	14
Koordinering av prosjektvirksomhet	5	10
Forbrukerkontakt	3	6
Markedsundersøkelser, kartlegging av kjøpsatferd	2	4
Produksjonskartlegging	2	4
Produktutvikling	1	2

Kurs og fagsamlinger er den tiltakskategorien som går igjen i langt de fleste prosjektene under denne tilskuddsordninga (36 prosjekter eller $\frac{3}{4}$ av prosjektmassen). Videre er det tre typer tiltak som gjelder halvparten av prosjektene: Individuell veiledning; demonstrasjonsfelt/forsøksvirksomhet og produksjon av informasjons- og veiledningsmateriell. Når det gjelder den sistnevnte kategorien stilte vi under avsnittet om markedstiltak spørsmål om det er tjenlig at så mange ulike aktører produserer informasjonsmateriell hver for seg. Slik "desentralisert" informasjonsproduksjon er ikke like dominerende under denne tilskuddsordninga, men vi finner likevel grunn til å peke på dette punktet også her.

I motsetning til markedstiltak-prosjektene er det en del veilednings- og informasjonsprosjekter (14 prosent) som har omfatta litteraturstudier og andre former for sammenstilling av kunnskapsstatus. Tre av prosjektene er av en slik art at kunnskapskartlegging nødvendigvis må høre med til prosjektet. Det gjelder produksjon av to handbøker og en kurspakke.

Vi så i kap. 3.4.2 at så mange som 16 prosent av veilednings- og informasjonsprosjektene opererte med forbrukere som målgruppe. Likevel er det bare 6 prosent (3 av 49) som kan sies å ha hatt direkte forbrukerkontakt som et tiltak. Derimot er det flere (18 prosent) som har brukt ressurser på å legge til rette for eller fremme omsetningskanaler for økologiske produkter.

3.6 Samarbeid med markedsaktører

Hvor mange av prosjektene har hatt samarbeid med kommersielle markedsaktører og hva karakteriserer disse markedsaktørene? Og i hvilken grad har markedsaktører vært prosjekteiere? Dette er spørsmål som er av interesse å finne svar på, ettersom ei av de to tilskuddsordningene vi evaluerer har som mål å øke omsetninga av økologisk mat. Vi tar her utgangspunkt i en tese om at samarbeid med kommersielle markedsaktører vil styrke gjennomslagskrafta til prosjektene når det gjelder å etablere omsetningskanaler eller på andre måter fremme salget av økologiske produkter. Videre er temaet viktig i lys av politiske signaler om at markedsaktører bør trekkes med som aktive deltakere i slikt utviklingsarbeid: I St.prp.nr. 75 (1998-99) heter det under omtalen av markedsarbeidet innafor økologisk landbruk at prosjekter som er basert på delfinansiering med markedsaktørene vil bli prioritert. Dette tolker vi dit at intensjonen til Stortinget er å få trukket markedsaktørene med i større grad, og helst med delfinansiering.

Dette avsnittet bygger ikke på en fullstendig gjennomgang av alle 63 prosjektene med hensyn til markedsaktør-samarbeid. Vi har kontrollert prosjekter som ut fra målsetting eller hovedtiltak skulle arbeide med omsetnings/markedssprøsmål. Med forbehold om at vår dokumentasjon er fullstendig på dette punktet, er det til sammen 16 prosjekter som har hatt nært samarbeid med eller blitt eid av kommersielle markedsaktører. I tre av disse tilfellene er markedsaktøren sjøl prosjekteier, og for alle tre dreier det seg om samvirkebedrifter (Tine Østlandsmeieriet, Felleskjøpet ØstVest og Gilde NNS). Tabellen under viser hvordan prosjekter med tett markedsaktør-kontakt er fordelt mellom tilskuddsordningene. Videre har vi skilt mellom markedsaktører som representerer det tradisjonelle landbrukssamvirket og andre aktører, eller en kombinasjon av disse.¹²

Tabell 3.10 Antall prosjekter som har hatt tett samarbeid med markedsaktører. Prosjekter eid av markedsaktør er markert med *kursiv*. 1998-2001.

Tilskuddsordning	Samvirke	Andre aktører	mvirke og andre	SUM
Markedsmidler	1 + 2	1	2	6
Veiledning/info	5 + 1	3	1	10
SUM	9	4	3	16

Vårt materiale tyder på at 6 av 13 markedstiltak-prosjekt (46 prosent) har hatt tett kontakt med kommersielle markedsaktører, mens tilsvarende tall for veilednings- og informasjonsprosjektene har vært 10 av 50 (20 prosent). Sjøl om andelen prosjekter med slikt samarbeid er større blant markedstiltak-prosjektene enn blant veilednings- og informasjonsprosjektene, er det overraskende at forskjellen ikke er større. En skulle i utgangspunktet vente at prosjekter som hører under ei tilskuddsordning etablert for å fremme omsetning av økologiske landbruksvarer, i større grad la vekt på å komme i direkte inngrep med næringsmiddelindustri, grossister og detaljister enn det vi ser her. Inntrykket av lita vektlegging av bedriftssamarbeid på markedssida forsterkes av at ett av de seks prosjektene gjelder Felleskjøpet ØstVest sitt prosjekt for utvikling av økologisk frøavl, som er omtalt under avsnitt 3.4.1. For markedstiltak-prosjektene sin del står vi dermed igjen med fem markedsaktører som opererer i verdikjeda fra jord til bord.

¹² Markedsaktører i landbrukssamvirket gjelder her Felleskjøpet, Gilde, TINE og NKL/COOP. Andre markedsaktører gjelder både private bedrifter og andelslag utafør landbrukssamvirket.

På den andre sida er formålet med veilednings- og informasjonsprosjektene å styrke tilbudet til primærprodusentene. Sett i lys av dette er det uventa at 10 av 50 prosjekter har nært samarbeid med markedsaktører. Ser vi nærmere på hvilke aktører det dreier seg om, er det først og fremst fire økomjølksprosjekt som omfatter TINE (i ett tilfelle som prosjekteier) og tre generelle utviklingsprogram i regi av FMLA der flere samvirkebedrifter er involvert. I tillegg er det to prosjekter som arbeider spesifikt med produsenter (og veiledningsapparatet) som målgruppe med sikte på å øke produksjonen av henholdsvis økologiske husdyrprodukter og kraftfôr.

Dersom markedsaktørene som har deltatt i disse prosjektene har gjort det for å stimulere til ei markedsretta produksjonutvikling, mener vi at det er i samsvar med myndighetenes sterke signaler om ei markedsstyrt utvikling av økologisk landbruk.

4. Dybdestudie

Her oppsummerer vi viktige funn fra evalueringen av et program og fire prosjekter og programmer innen økologisk landbruk i perioden 1996-2001. Hvordan vi har valgt ut prosjektene er det gjort rede for i kapittel 1. Prosjektene er:

- Programmet for utvikling av økologisk landbruk i Midt-Norge (1999-2001)
- Dyrking og omsetning av økologiske jordbær og solbær (1996-1999)
- Økologisk kornproduksjon på Østre Romerike (1998-2000)
- Utvikling av økologisk landbruk i Oslo og Akershus (1998-2000)
- Økomelk i Gudbrandsdalen (1998-2000)

Heretter omtales dette materiale som de fem prosjektene. Presentasjon av data er strukturert etter Vedung (1991) sin kategorisering og systematisering av årsaker til resultat av et prosjekt (eller en politikk). Hans modell er gjengitt i kapittel 1. Vår presentasjon er strukturert etter denne. I hvert avsnitt gir vi en kort omtale av faktorer som kan forklare resultatene basert på Vedung (1991). Vi presenterer data fra prosjektene samlet. Til slutt oppsummerer vi funnen i undersøkelsen i form av en videreutviklet modell på basis av vår empiri.

I neste avsnitt gir vi en kort oppsummering av resultatene av prosjektene slik det kommer fram i rapporteringen fra prosjektene. Vi har ikke hatt til hensikt å omtale selve resultatene i detalj. Derfor er denne presentasjonen summarisk. I de påfølgende avsnittene legger vi vekt på å presentere data som kan *forklare* resultatene. Dette vil vi mye oppmerksomhet ut fra formålet med denne undersøkelsen.

4.1 Resultat

Prosjektene har i følge deres egen rapportering oppnådd resultat i forhold til økt forsøksaktivitet og veiledning, økt omlegging og produksjon, økt kunnskap hos målgruppene, kompetanseutvikling hos nøkkelpersonell, økt politisk fokus og vektlegging, produktutvikling og nye økoprodukter på markedet, etablering av nettverk, organisasjoner og samarbeid. Under utdyper vi dette noe.

- *Økt forsøksaktivitet og veiledning.* MNP har registrert en firedobling av forsøksaktiviteten gjennom de økologiske forsøksringene i programperioden. En rekke gårdsbruk har fått besøk av veileder ved at prosjektene har samarbeidet med ordningen Gratis Første Råd
- *Økt omlegging* som følge av prosjektene har i hovedsak skjedd på bruk med melk, kjøtt og korn. Prosjektarbeidet har i liten grad ført til økt omlegging av ensidige konvensjonelle grønnsakbruk til tross for at et av prosjekter i denne evalueringen har hatt det som mål. Produksjonen av økologiske produkt har også økt som følge av prosjektene, men ikke i samme takt som omleggingen
- *Økt kunnskap og kjennskap til økologisk landbruk og økologiske produkter hos målgruppene.* Målgruppene er mange. Det er alle typer bønder, hagebrukere og urtedyrkere og forbrukere, foruten veiledere, ringleder, rådgivere, forskere, ansatte hos markedsaktørene på alle nivå og i forvaltningen.

- *Kompetanseutvikling hos nøkkelpersonell* omhandler i første rekke oppbygging av kompetanse hos de som har gjennomført prosjektene. Dette er ansatte både innenfor de økologiske organisasjonene/forsøksringene og de konvensjonelle
- *Økt politisk fokus og vektlegging* er også et generelt trekk ved at prosjektene ofte inngår som del av større utviklingsprosesser for økologisk landbruk i regionen der Handlingsplaner er med på å strukturere arbeidet som helhet. Økologisk landbruk har nådd høyere opp på sakskartet hos både politiske og administrative organ regionalt som en følge av prosjektene
- *Produktutvikling og nye økoprodukter på markedet.* Konkret har MNP påvirket relanseringen av økologiske produkter i Tine, mens Økokornprosjektet har bidratt til å få i stand omsetning av økologisk havregryn til konsum gjennom Østre Romerike Kornsilø
- *Etablering av nettverk, organisasjoner og samarbeid.* MNP har bidratt til etablering av en felles organisasjon i det økologiske landbruksmiljøet (Oikos), og for etablering av lokallag og fylkeslag i egen region. Oslo/Akershus prosjektet har bidratt i prosessene for etablering av økomelklag på sentrale Østlandet og Norsk Økokjøtt.
- *Formidling av resultat til resten av landet.* Medarbeidere fra MNP har vært i de fleste fylker for å formidle erfaringene fra programmet.

Ikke tilsiktede resultater

Prosjektene har også gitt andre, ikke tilsiktede resultater, av stor betydning. Dette er i hovedsak knyttet til effekter i forvaltningen. MNP har bidratt til nye arbeidsformer ved FMLA og økt samarbeid mellom FMLA kontorene i Nord- og Sør-Trøndelag. Leder av programstyret formulerer dette slik:

Gjennom programmet fikk vi en kultur om å møtes å bryne oss på hverandre og på andre fagområde enn vi har vært vant til. Dette har vi overført også til andre områder som skog, økonomi og rovvilt. Gjennom programmet på økologisk landbruk er det skapt en samarbeidsånd som det ikke var så mye av tidligere (...)

Det har også blitt utviklet en arena for å treffe samvirket og forsøksringene. Dette har gjort det enklere å ta kontakt om andre ting også. Ikke minst gjelder dette for forsøksringene. De sier at de har kommet lenger pga. dette mht. koordinering mellom ringene. Først og fremst mellom de økologiske forsøksringene, men også de andre aktørene.

4.2 Historisk bakgrunn

Prosjektene sin historiske bakgrunn i form av støtte, oppmerksomhet og vektlegging fra berørte parter har betydning for hvilke resultat en kan oppnå. Dersom bønder i området oppfatter økologisk og konvensjonelt landbruk som motsetninger vil et prosjekt ha mindre muligheter for å lykkes enn ellers. I hvilken grad det har vært kontakt og samarbeid mellom organisasjoner og enkeltpersoner innen det økologiske og konvensjonelle landbruket i området forut for prosjektet har betydning her. Men det kan også være slik at der økologisk landbruk har et forholdsvis uskrevet ”rulleblad” kan en nærmest starte med blanke ark slik et medlem i programstyret i MNP antyder kan være en fordel:

(...) det var kanskje en "fordel" at økologiske landbruk ikke var så godt etablert i Midt-Norge. Det var dermed ikke så sterke følelser omkring det i regionen. Før det første prosjektet startet i 1995 var det bare 0,5% av brukene som var i gang med omlegging/omlagt, men nå i 2002 er det 5%. Det hadde ikke etablert seg sterke oppfatninger om dette miljøet. Dette var medvirkende til at den relativt store satsningen fikk en god start.

Videre er det viktig *hvem* som tar initiativ til prosjektaktivitet og hvilket forhold det er mellom målgruppa til prosjektet og initiativtakerne. To typer aktører går igjen som initiativtaker til våre fem prosjekter: Fylkesmannen sin landbruksavdeling (FMLA) og det økologiske miljøet. Den historiske rollen disse aktørene har spilt i forholdet mellom økologisk og konvensjonelt landbruk ha betydning for hvordan initiativet blir tatt imot. I et av prosjektene var de konvensjonelle bøndene i området svært skeptisk til den organisasjonen som tok initiativet til tross for at landbrukets organisasjoner som FMLA, landbrukskontor og forsøksring var involvert. Derimot var bøndenes egne næringsorganisasjoner ikke involvert. Disse og de konvensjonelle forsøksringene står i en nøkkelposisjon for å nå fram til hovedmålgruppa til de fleste av prosjektene: *bøndene*. Dersom de ikke er involvert kan en lett oppleve situasjoner slik en styreleder til et av prosjektene forteller:

Bondelaget synes det var tull å satse på dette i starten. Jeg var i BU-styret med representanter for andre næringer for å orientere om økologisk landbruk. Da kom det fram kritikk mot egen næring for å satse på økologisk landbruk.

Når initiativet er tatt er det viktig hvilket perspektiv initiativtakerne legger til grunn for involvering av andre aktører i *utformingen* av prosjektet. I de prosjektene vi har evaluert er det ikke systematiske forskjeller på hvilke aktører initiativtakerne har involvert. Vi har prosjekter der både FMLA og en økologisk organisasjon står alene i initiativ og utforming. En av prosjektlederne sier:

Jeg var ikke med i planleggingen. Det var to på FMLA som planla prosjektet. Det var ikke andre organisasjoner direkte involvert i planleggingen. Andre ble rådført, men de deltok ikke i utformingen.

Det hører med til historien, som vi skal omtale mer seinere, at styringsgruppa til dette prosjektet bestod utelukkende av ansatte ved FMLA. Prosjektet ble også gjennomført av ansatte på FMLA.

Ved hjelp av tabellen under har vi oppsummert i hvilken grad ulike organisasjoner innen kompetanse-, politikk, markeds- og forvaltningssystemet og økomiljøet har vært involvert i utformingen av prosjektene. I de to siste radene finner vi de organisasjonene som går igjen som initiativtakere.

Tabell 4.1 Organisasjoner sin rolle i forhold til utforming av prosjektene.

Utforming av prosjektet	Aktiv deltakende	Informert
Kompetansesystemet (forsøksring)	X	X ¹
Politikkssystemet (faglag)		X X X
Markedssystemet (foredling, grossist, detaljist)		X X X
Forvaltningssystemet (FMLA/kommune)	X X X X	
Økoorganisasjoner	X X	X

¹ De to prosjektene i regi av Aurskog Høland Økoutvikling er omtalt samlet her.

Tabellen viser at i våre fem prosjekter er det forvaltningen som har dominert i planleggingen, mens faglaga og markedsaktørene har vært informert.

Et annet interessant trekk ved to av prosjektene er at de sterkt ideologisk motiverte miljøene innen økologisk landbruk har stått utenfor utforming og gjennomføring av prosjektene, mens de mer pragmatiske grupperingene innen økologisk landbruk i området har vært initiativtaker. I disse to tilfellene var det god kontakt mellom økomiljøet og FMLA i initiativ og utforming av prosjektene.

Parallelt med initiativ, utforming og gjennomføring av prosjektene har det foregått prosesser for utvikling av Handlingsplaner for økologisk landbruk i flere av fylkene. Vi har ikke evaluert disse, men det ser ut for at de parallelle prosessene har hatt en gjensidig positiv betydning. Handlingsplanene har nytt godt av den erfaring prosjektene har skapt, mens handlingsplanene på sin side har lagt et grunnlag for utforming og gjennomføringen av prosjektene gjennom målformuleringer, strategier og finansiering.

4.3 Utforming

Utformingen av et prosjekt har betydning for om man oppnår resultater, og hvilke resultater man oppnår. Vår presentasjon av data fra prosjektene er strukturert etter Vedung (1991) sin kategorisering:

- forandringens retning
- forandringens omfang
- forandringens klarhet
- programteoriens gyldighet

Under omtaler vi hva som ligger i disse begrepene.

4.3.1 Forandringens retning og omfang

Dersom programmet bryter med tradisjonen ved å representere en annen retning blir det vanskeligere å gjennomføre enn om den følger tradisjonen i næringen. Det har for eksempel hersket stor konsensus i landbruksnæringen om hva som er faglig god drift både blant bønder, veiledere, faglag og næringsmiddelindustrien på 1950, 60 og 70-tallet. Dette er ikke lett å bryte med. Lanng (2001) viser at økologisk landbruk har en annen oppfatning av virkeligheten enn det tradisjonelle landbruket både mht. verdier, natursyn, produksjon, økonomi, vitenskap og samfunn. I følge Vedung (1991) gjør dette det vanskeligere å oppnå resultat enn om programmet hadde vært en del av den bestående tenkning i landbruket. I tillegg til dette generelle bildet vil forandringens retning og omfang bli påvirket av: 1) hvilke produksjoner prosjektet omfatter, og om disse er vanlige i området, 2) hvor ambisiøse målene er.

Ulik organisering nødvendig

Det er kjent at omlegging av bruk med husdyr av storfe og småfe normalt er mindre agronomisk krevende enn omlegging av ensidige planteproduksjonsbruk med for eksempel grønnsaker eller korn uten husdyr. Mens spesielle produksjoner som svin og fjørfe normalt er mer krevende enn sau og storfe. Dette ser vi igjen i prosjektstrukturen til MNP der de to produksjonsspesifikke prosjektene er korn og grønnsaker/urt. Derimot skiller ikke disse prosjektene seg vesentlig i fra andre delprosjekter i utforming når det gjelder organisering, ressursbruk og prosjektperiode. Fra årsrapporten til delprosjekt Økogrønt heter det at:

Tanken var å fokusere på større brukere og følge de opp tettere. Det viste seg vanskelig å komme i gang med dette i år fordi ingen konvensjonelle grønnsakdyrkere var kommet så langt i prosessen at de dyrket økologisk i år.

Delprosjekt Økogrønt slet i forhold til sammenhengen mellom definering av målgruppe, strategier og organisering av arbeidet. Prosjektet ønsket å få til omlegging hos. Våre informanter i programmet fokuserer på ulike årsaker til delprosjektet i bare liten grad fikk i gang omlegging på konvensjonelle grønnsakbruk:

- det tunge konvensjonelle grønnsaksmiljøet var ikke modent for økologisk
- arbeidsmåte hos prosjektleder
- prosjektet ble ikke integrert godt nok i programmet, men levde sitt eget liv
- generelt ble det brukt for lite ressurser i programmet til "team building"
- strukturelle forhold ved konvensjonell grønnsakproduksjon: fravær av husdyrgjødsel, svært spesialisert drift etc.

Det kan ligge noe i alle disse forklaringene, men det er også andre strukturelle forhold som har hatt betydning. Det har med forholdet mellom en kort prosjektperiode på tre år, endring i lokalisering av prosjektledelse i perioden og utfordringens omfang. Å legge om areal på et konvensjonelt grønnsakbruk vil vanligvis være en langt større utfordring enn omlegging på et bruk med gras og småfe/storfe. For å illustrere dette kan vi sette opp en svært optimistisk og ideell omstillingsprosess, men der det likevel tar 3-4 år før dyrkeren driver økologisk med grønnsaker:

1. år: grønnsakdyrkeren får informasjon fra prosjektet, evt. Gratis førsteråd, går på kurs etc.
2. år: etter omfattende vurderinger starter hun med et mindre areal hvor det mest rasjonelle vil være å ha gras i karenperioden
3. år: dyrker gras på arealet dersom sprøytemidler ble brukt etter 31/7 første år
4. år: er klar for å prøve seg som økologisk grønnsakdyrker, men da er prosjektet avsluttet.

Det virker ikke som at denne type resonnementer ble fokusert før en satt i gang delprosjektet. Dessuten kunne en ha innhentet erfaringer fra andre utviklingsprosjekter og bygget videre på disse. Omsetningsprosjektet i Sogn og Fjordane sitt arbeid på potet og grønnsaker ble avsluttet ved utgangen av 1997. I sluttrapporten går det fram at prosjektet i liten grad oppnådde omlegging av konvensjonelle grønnsakbruk (Brendehaug, 1998).

En annen type utfordring stor bærprosjektet overfor ved å skulle etablere bær dyrking i et område uten slike produksjoner. I sluttrapporten fra prosjektet heter det:

At det i området var lite bærproduksjon fra før, mente initiativtakerne ville være en fordel fordi en dermed kunne unngå smittepress fra konvensjonelle bær dyrkere. Det man derimot ikke tok med i beregningen var at siden kunnskapen og miljøet omkring konvensjonell bærproduksjon var så lite, var det vanskelig å motivere til økologisk bærproduksjon. Spranget fra ingen kunnskap om bærproduksjon til å starte opp med økologisk produksjon er svært stor.

I dette sitatet kommer også prosjektteorien fram. Man trodde at det var en fordel med lite bærproduksjon i området fra før, og så bort fra behovet for et faglig og sosialt miljø. Denne teorien var altså ikke gyldig. Dette er den viktigste enkeltfaktor for at dette prosjektet ikke oppnådde de mål det hadde satt seg. Men hvorfor kjente initiativtakerne ikke til dette på forhånd? Kanskje kunne tidligere FOU-erfaringer på området gi en indikasjon på dette. I sluttrapporten til prosjektet her det at:

(...) prosjektet kom noe skjevt ut fordi det var gjort lite forundersøkelser før en søkte om midler. En fant i ettertid ut at forskningsmiljøet i Norge og nabolanda hadde gjort svært liten arbeid på området. Det var derfor ikke grunnlag for å starte noen form for veiledning ovenfor eventuelt interesserte gårdbrukere.

Ser vi på hvem som var involvert i utformingen av prosjektet var ikke hovedmålgruppa, bøndene, inkludert. Hadde de vært det kunne prosjektteorien blitt kjent ugyldig på et tidligere stadium.

Ambisiøse mål

Generelt er målene i våre fem prosjekter ambisiøse, noen er tilsynelatende urealistisk ambisiøse etter vår vurdering. I det siste tilfelle blir gjerne målene revidert ved gjennomføringen, noe som er en fordel. I andre tilfeller kan urealistiske mål gjøre at prosjektet setter i gang lite målrettet aktivitet fordi ressurser, tid og kompetanse ikke står i samsvar med målene.

Ambisiøse mål kommer bl.a. til uttrykk i visjon og målformuleringene til noen av delprosjektene i MNP. I søknaden heter det at visjonen for delprosjektet Kompetanseutvikling er å gi ”*alle som er interessert i økologisk landbruk et skoletilbud tilpassa hver enkelt, (...)*”. Mens målene er formulert til å:

- Utvikle et undervisningstilbud på VKI- og VKII-nivå, tilpassa vår region, for økologisk landbruk generelt og økologisk grønnsakdyrking og urtedyrking spesielt
- Utvikle modulbaserte voksenopplæringstilbud som kan føre fram til VKI/VKII kompetanse.
- Utvikle og koordinere etterutdanningskurs som kan gi mulighet for systematisk kompetanseoppbygging
- Utvikle læremidler som er godt tilpassa økologisk produksjon
- Koordinere og utvikle ordinær kursvirksomhet innenfor økologisk landbruk.

Delprosjektet Økoprofil hadde i følge søknaden mål om å:

Lage en helhetlig profilering av økologisk landbruk. Det skal sees på hele kjeden fra produsent til forbruker og det skal legges vekt på verdigrunnlag og holdninger. Resultat skal kunne brukes i hele landet.

Disse to delprosjektene har ikke en like ambisiøs omtale av *erfaringer* fra tidligere og pågående utviklingsarbeid nasjonalt og internasjonalt. For eksempel omtaler ikke søknad eller annen rapportering at Sogn Jord- og Hagebruksskule og ansatte der har arbeidet med utvikling av læremidler i økologisk landbruk. En oversikt over andres arbeid mht. profilering av økologisk produkter kunne gitt kjennskap til Landbruksdepartementet sin arbeidsgruppe for markedsstrategier for økologiske landbruksprodukter. Denne gruppa avga sin innstilling i mars 1999 og kom med forslag som har klare berøringspunkt med delprosjektet Økoprofil sitt arbeid.

4.3.2 Forandringens klarhet

I følge Vedung (1991) har forandringens klarhet stor betydning for gjennomføringen. Politisk uklarhet kommer som oftes til uttrykk gjennom uklare mål. Enten ved bruk av *uklare ord* eller ved *diffus avveining* mellom flere mål. Motivasjonen for uklarhet kan være flere:

- ønske om å kunne delegere

- ønske om å skule enighet
- ønske om å skule ueninghet

Flere av prosjektene har uklare mål, målgrupper og strategier i form av uklare, lite presise ord. Uklare og generelle mål gjør det vanskelig å foreta en evaluering av om målene er nådd, eller i hvilken grad de er nådd. En av prosjektlederne har inntrykk av det samme:

Før jeg startet i prosjektet hadde jeg jobbet 8 år med utviklingsprosjekt i Nicaragua. Da var jeg vant med omfattende prosjektutviklingsprosesser hvor man var nøye på å utvikle presise planer for søknader til bistandorganisasjoner fra flere land. Jeg ble overrasket over prosjektplanene/søknadene som ble sendt inn til Statens landbrukstilsyn på økologisk. Her er det et stort forbedringspotensiale i å være mer presis.

Økokornprosjektet er et eksempel på at det finnes prosjekter i denne kategorien som har klart å være presis. Her er noen av de klareste formulerte målene fra dette prosjektet:

- lage samarbeidsavtaler mellom økologiske og ikke økologiske gårdsbruk for bruk av husdyrgjødsel
- utvikle et konsept for kjøp og salg av husdyrgjødsel
- innen år 2000 skal 30 gårdsbruk på Østre Romerike ha lagt om hele eller deler av gården til økologisk kornproduksjon
- 2000 dekar skal være Debiogodkjent for levering av økologisk korn for salg
- det skal legges vekt på økologisk havregrynproduksjon ut fra satsingen til Østre Romerike Kornsilø

Generelt er målgruppene i utforming av prosjektene i liten grad presisert. Ofte er ikke presisjonsnivået bedre enn: *økologiske bønder* og *bønder generelt*. Dette skaper problem for gjennomføringen, noe prosjektleder i Oslo/Akershus setter ord på:

Målgruppen var diffust definert. Hovedmålgruppen var bønder – vi spesifiserte ikke innenfor dette. Det var avvik mellom målgruppen for hovedmål og delmål. Utifra hovedmålet for prosjektet kunne målgruppen vært avgrenset til konvensjonelle bønder, mens for hvert delmål var målgruppen både konvensjonelle bønder, økologiske, veiledere og kanskje organisasjoner/deres representanter – altså en ganske uensartet målgruppe. Vi arbeidet mot alle disse. Det ble litt sprett i forhold til hovedmålet. Det har med prosjektformulering å gjøre. Med upresise formuleringer av delmål og aktiviteter.

Breie kontra avgrensa prosjekter

Breit anlagte prosjekter er vanskeligere å spisse enn prosjekter som retter seg mot spesifikke produksjoner. Blant de fem prosjektene vi har evaluert finner vi to hovedkategorier:

- 1) Breit anlagte prosjekter som favner om flere produksjoner
- 2) Prosjekter som konsentrerer innsatsen mot en produksjon.

I den første kategorien finner vi Midt-Norge programmet og Prosjektet i Oslo/Akershus. I den andre kategorien finner vi de to prosjektene til Aurskog Høland Økoutvikling og Økomeik i Gudbrandsdalen. Generelt er det mer krevende å arbeide med breit anlagte prosjekter fordi man da må klare å konkretisere strategier og tiltak for ulike produksjoner og ulike målgrupper. Dermed vil en lett mangle god nok ”spissing” av slike prosjekter. Dette kommer fram fra MNP. Et av styremedlemmene i styringsgruppa uttaler:

Det ble også litt haglskyting mht. prosjektporteføljen. Kanskje jeg ville ha spisset det mer på produksjoner og ledd i næringskjeden dersom vi skulle gjøre det om igjen. Filosofien var nok å se hvor fantes det dyktige ressurspersoner som kunne brukes i programsammenheng og dette var nok riktig med tanke på at måloppnåelsen nok er resultat av dyktige prosjektledere med initiativ og arbeidsvilje.

Konklusjonen kan nok imidlertid være at det er viktigere å ha med hele kjeden enn alle kjeder (...)

De spesielle produksjonene som grøntproduktene er mye mer avhengig av flere mindre strømmer og aktører enn kjøtt og melk. De større produksjonene er "kollektive økonomiske systemer" som blir lokomotiver straks de fanger opp idéen mens de mindre produksjonene i større grad må finne individuelle løsninger. Programmet hadde for lite ressurser til fult ut å se denne forskjellen og implementere tilpassede strategier.

Mer avgrensede prosjekter vil en lettere kunne gjøre målrettede med god sammenheng mellom mål, målgruppe, strategier og tiltak. Det ser vi fra den andre typen prosjekter vi har evaluert (prosjekter med ett eller få produksjoner). Den typen prosjekter vil en lettere kunne oppdage "feilskjær" og dermed raskere kunne rette feilen opp.

Vi vil også sette spørsmålstegn ved om ikke prosjektmangfoldet i MNP har skapt et unødig stort behov for samordning og koordinering, et behov som etter vårt inntrykk ikke er dekket. Delprosjektene Kompetanseutvikling, Veiledning, Økogrønt og Økokorn har hatt en god del overlappende aktiviteter særlig rettet mot målgruppa bønder.

Generelt bærer prosjektplanene preg av at man i liten grad har basert seg på tidligere erfaringer fra FOU-prosjekter. Det er i liten grad gjort rede for resultat fra tidligere prosjekter. Man har gjerne basert seg på erfaringer i sitt eget område, men dette er ikke tilstrekkelig. Dette er en gjennomgående mangel ved søknadene. Noen av prosjektene gjør dette til en viss grad i gjennomføringen, men da er allerede en del strukturer for gjennomføringen lagt. Gjør en dette i planleggingsfasen vil en kunne målrette prosjektet, noe som legger et godt grunnlag for gjennomføring og dermed resultater.

4.3.3 Er programteorien gyldig?

Et program eller et prosjekt bygger alltid implisitt på en teori om årsakene til den tilstand man skal endre på. Teorien angir sammenhengen mellom prosjektes tiltak og årsakene til den rådende tilstand. Ofte er prosjektteorien ikke uttalt, men ligger implisitt i den arbeidsmåten eller metoden man legger til grunn for arbeidet.

Den kanskje viktigste programteorien som ligger implisitt i søknaden til Midt-Norge programmet er utvikling av økologisk landbruk gjennom *samhandling* med en rekke ulike aktører i og rundt verdikjeden for økologiske produkter. Erfaringene fra prosjektarbeidet som var forløperen til programmet var at dette samarbeidet hadde gitt resultater og måtte bygges videre på. Et av styremedlemmene sier da også at:

Det er samhandlingen som forklarer suksessen og ikke spesialkompetansen.

Vi har tidligere omtalt at prosjektteorien som bærprosjektet i regi av Aurskog Høland Økoutvikling baserte seg på er ugyldig. Prosjektet oppdaget feilen i gjennomføringen. Lærdommen er at man normalt bare vil lykkes med å utvikle en økologiske produksjon, for eksempel økologisk jordbær dersom området har jordbær dyrking fra før.

Økokornprosjektet baserte seg implisitt på en prosjektteori om at samarbeid og ordninger for kjøp av husdyrgjødsel ville gjøre det mulig med omlegging på ensidige kornbruk i Akershus. Denne teorien er relevant, og gjorda at prosjektet klarte å hente ut det kanskje letteste potensialet for omlegging av kornbruk i området. Siden de fleste kornbruk i Akershus ikke har husdyr, må en få til dyrking uten tilgang på husdyrgjødsel for å skape videre omlegging av denne type bruk, eller en må få etablert husdyr på husdyrløse bruk, noe som også er svært krevende og langt fra alltid i samsvar med bøndenes ønsker for driften.

For Oslo/Akershus prosjektet var prosjektteorien knyttet til en oppfatning om at det var underdekning av økologiske produkter i markedet, og at det var behov for å øke omleggingen for å få en produksjon mer i samsvar med markedet. I 1998-2000 var imidlertid produksjonen av økologisk melk og kjøtt til henholdsvis Tine og Gilde flere ganger større enn salget. Når det gjelder melk oppfattet prosjektledelsen situasjonen også slik, noe som gjorde at man ikke arbeidet for å øke melkeproduksjonen de to siste årene i prosjektet. For kjøtt derimot hadde man en teori om at liten produksjon var en årsak til omsetningsproblemene:

(...) Vi arbeidet ikke mot mjølkprodusenter spesielt fordi der var produksjonen større enn salget. For kjøtt var små volum årsaken til problemene i omsetningen. Der var det ikke overproduksjon.

Det er videre grunn til å koble dette prosjektet sin teori til myndighetenes formuleringer om økt økologisk produksjon under forutsetning av utvikling av markedet. Dette kommer vi tilbake til i vår drøfting seinere.

4.4 Gjennomføring

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

- myndighetenes ressurser, kunnskaper, innstilling og kommunikasjon
- kompetanse, innstilling, kommunikasjon, kooptering (innfangning) og overlevelsestrategier 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 programmet kommuniseres til underordnet og til målgruppene påvirket utfallet.

4.4.1 Myndighetene

Våre data viser at myndighetens organisering, kunnskaper, ressurser og innstilling påvirket gjennomføringen av prosjektene ved at:

- bevilgningene gir de økonomiske rammene prosjektet må arbeide innenfor
- hvordan myndighetene organiserer ansvaret for finansieringen av prosjektene, og evt. endringer i denne organiseringen

Disse faktorene danner viktige rammevilkår for gjennomføringen av prosjektene.

Økonomiske rammer

Midt-Norge programmet har i sum fra ulike finansieringskilder disponert til sammen ca. 10 millioner over tre år. Til sammenlikning brukte Akershusprosjektet om lag 1,5 millioner kroner noe som er mindre enn det delprosjektet Økogrønt i MNP brukte. Økokornprosjektet i regi av Aurskog Høland Økoutvikling brukte om lag 410.000 på tre år, om lag en tredjedel av det som delprosjektet Økokorn i MNP disponerte. Tabellen under viser ressursbruken på prosjektene.

Tabell 4.2 Samla bevilgninger til prosjektene, inklusive andre kilder enn LD/SLF/SLT¹³

Prosjekt / delprosjekt	Bevilgning (1000 kr)
Midt-Norge Programmet	9.697
- Administrasjon	581
- Rådgiver	541
- Kompetanseheving	1.275
- Økogrønt og urt	1.744
- Økokorn	1.288
- Veiledning	1.007
- Foredling og omsetning	787
- Markedsinformasjon	471
- Økoprofil	906
- Innleid kompetanse	941
- Møter programstyret	156
Oslo/Akershus FMLA	1.489
Økobærprosjektet/AHØ	191
Økokornprosjektet/AHØ	412
Økomelk i Gudbrandsdalen	595

Ut over de ordinære kravene til Veilednings- og informasjonsmidlene og markedstiltakene ble det ikke stilt noen krav fra bevilgende myndighet til prosjektene. Unntaket her er Midt-Norge programmet som fikk krav fra Landbruksdepartementet om at programmet skulle arbeide for:

- etablering av én nasjonal produsentorganisasjon
- skape forbilder for landet ved å jobbe med nasjonale utfordringer.

Det første kravet fremmet programmet selv, noe som viser hvor tett kontakt det var mellom programmet og myndighetene. Et av styremedlemmene uttaler:

Vi ba om å få dette kravet fra Landbruksdepartementet. Det var ett av våre salgsargument mot departementet.

Det ble brukt relativt store ressurser på prosesser som skulle lede fram mot én organisasjon, noe som gav mindre ressurser til andre oppgaver, for eksempel intern markedsføring og "team building" i programmet. Styremedlemmet mener imidlertid at det nasjonale arbeidet var en (av flere) forutsetninger for de andre resultatene programmet nådde.

Myndighetens organisering

Det er først og fremst MNP som har fått merke at endring i organisering av ansvaret hos myndighetene påvirker et utviklingsarbeid. Gjentatte endringer i hvem som hadde ansvaret for programmet hos sentrale myndigheter, og sannsynligvis liten kommunikasjon mellom disse enhetene førte til ressursbruk som ellers kunne ha blitt brukt til arbeid for å nå programmets mål. Styreleder i programmet sier det slik:

¹³ For Økobærprosjektet i regi av Aurskog-Høland Økoutvikling mangler opplysninger om løyving for 1996 og 1997.

I starten hadde vi finansiering fra LD. Så delegerte de til Omsetningsrådet. Vi brukt mye tid på å informere LD. Så var det nye personer i Omsetningsrådet så vi måtte reise til Oslo igjen for å informere. Så ble det SLF. Disse skriftene er veldig frustrerende pga. mye ressursbruk for oss. Når det først ble satset fra LD på oss så trodde vi at det var klarert for hele perioden.. Hele tiden skulle vi gjennom et trangt nåløy. Dette er vi skuffet over.

Vi har ikke fått innhentet data fra myndighetene om hvorfor programmet fikk denne behandlingen. Det kan ha sammenheng med at en mente at den relative store ressursbruken programmet hadde tilsa nøyve vurderinger før bevilgning ble gitt.

4.4.2 Utførende personell

Her vil vi fokusere på hvordan kompetansen til utførende personell påvirker ressursbruk, organisering og strategier for gjennomføring, og dermed grunnlag for å oppnå resultater. Først vil vi knytte gjennomføringen til utformingen av prosjektet for å vise hvor nøyve dette henger sammen. En av våre prosjektledere påpeker at fravær av deltakelse fra de berørte parter i planlegging og utforming av prosjektet hemmet gjennomføringen:

Vi ble påvirket av en dårlig start der målgruppen ikke ble involvert i planleggingen.

De økologiske mjølkebønder i fylket, slet ut fra problemene med Dalsgården, og lurte på hvorfor vi startet opp med de tingene vi gjorde. Det var en utfordring å få prosjektet på et spor som var til nytte for de økologiske bøndene og som også kunne fungere i et samarbeid med de nye økobøndene. Det var en veldig utfordring å få til samarbeid mellom de konvensjonelle og den økologiske forsøksringen.

Organisering

For å gjennomføre et prosjekt kreves penger, personell, tid, tekniske hjelpemidler etc. Hvordan dette organiseres har vel så mye å si som størrelsen på pengepotten. Den breitt anlagte profilen til MNP og Akershusprosjektet ble forsterket i gjennomføringen. MNP brukte osthøvel-metoden for å tilpasse ressursbruken til bevilget beløp i stedet for å kutte delprosjekter (de fikk ca. 1 mill. kroner mindre enn budsjettet hvert år). For Akershusprosjektet ble målgruppa utvidet til også å omfatte forbrukere. Dette falt ikke heldig ut i følge prosjektleder når vi spør om det ble gjort endringer i gjennomføringen:

(...) vi la inn et delmål mot forbrukere med aktiviteter i form av stands og informasjon i butikker. Så her bidro jeg sjøl med å lage målgruppen enda mer uensartet, det krevde imidlertid for mye, altfor mange aktiviteter med ulikt krav til forberedelse og oppfølging, så det ble prioritert ned.

Det store geografiske området programmet omfattet fikk også konsekvenser for organisering og dermed gjennomføring og resultater. Noen av prosjektene ble i løpet av perioden flyttet fra Trøndelag til Romsdal, noe som gjorde at aktivitetene også ble flyttet. Vi ser dette som et ledd i å fordele aktiviteten ut over området til programmet. En har prioritert et *foredlingshensyn* av aktivitet framfor mer konsentrert innsats som kunne ha gitt bedre resultater.

Det har også vært stor utskifting av prosjektledere for noen av delprosjektene i MNP. Delprosjektet Økokorn står her som er ekstremt eksempel hvor i alt seks prosjektledere var involvert i løpet av de tre årene programmet pågikk. Selv om programledelsen hevder at dette ikke var uheldig er det klart at dette gir liten kontinuitet, og at en del tid nødvendigvis må gå med til å sette seg inn i arbeidet. Slik sett ville en større kontinuitet ha frigitt tid til å arbeide med å realisere prosjektene sine mål.

Opprettingen av funksjonen som Markedsrådgiver i MNP hadde stor positiv betydning for gjennomføringen og de resultat prosjektet har oppnådd. Denne funksjonen var plassert som en

stabsfunksjon med direkte rapportering til programstyret. Med dette ble den strategiske og nasjonale tenkingen til programmet vesentlig styrket, og delprosjektene sitt arbeid ble mer markedsrettet. Dette er den viktigste endringen som ble gjort i gjennomføringen i forhold til programplanen gitt i søknaden. Denne endringen gir uttrykk for at den opprinnelige programstrukturen ikke tok hensyn til behovet for en strategisk daglig ledelse av programmet. Den hadde en svært tung vektlegging av delprosjekter.

Samarbeid med andre

Selv om samarbeid med tradisjonelle landbruksorganisasjoner i ulike former dominerer i de prosjektene vi har evaluert er det få prosjekter som har lagt prosjektledelse til slike organisasjoner. I tabellen nedenfor har vi oppsummert i hvilken grad organisasjoner innen det tradisjonelle kompetanse-, politikk- og markedsystemet har stått for gjennomføringen av prosjektene (vært ansatt) i forhold til forvaltningssystemet og økoorganisasjoner (som ofte står som initiativtaker til prosjektene). De to prosjektene i regi av Aurskog Høland Økoutvikling er registrert ved Økokornprosjektet.

Tabell 4.3 Organisasjoner sin rolle i gjennomføring av prosjektene. Antall kryss symboliserer en kvantifisering. Inntil to kryss for hvert prosjekt.

Gjennomføring av prosjektene	Aktiv deltakende	Deltaker i styret /ref.gr.
Kompetansesystemet (tradisjonell forsøksring, forskninginst.)	X X	X X
Politikkssystemet (faglag)		X X
Markedssystemet (foredling,grossist, detaljist	X	X X
Forvaltningssystemet (FMLA/kommune)	X X X	XX X X
Økoorganisasjoner, inkl økologisk forsøksring, forskningsinst.	X X	

Som vi ser dominerer FMLA i styringen av prosjektene, mens faglag i mindre grad er involvert. Prosjektledelse er som regel lagt til FMLA eller økoorganisasjonene.

Valg av markedsaktører

Som vi har omtalt tidligere er det i hovedsak landbrukssamvirket, særlig i form av Tine, Gilde og Felleskjøpet, foruten mer lokale møller, som er blitt involvert i våre fem prosjekter. I den grad detaljistsiden har blitt involvert er det som regel forbrukersamvirket (COOP). I ettertid ser ett av styremedlemmene i et av prosjektene at en burde gått breie ut og fått med seg flere:

(...) nå i ettertid er at vi kanskje også burde ha invitert andre omsetningsledd enn samvirket med. Det kunne ha fått fram mer spennende ting. Det gir også muligheter å øve press overfor de store. Men vi har hatt et nyttig samarbeid overfor samvirket med overføringsverdi til resten av landet.

Mangel på interesse fra andre bedrifter, eller at en ikke har hatt kapasitet til å ta på seg et slikt utviklingsarbeid er grunner som blir nevnt for denne prioriteringen.

Tabell 4.5 Oversikt over markedsaktører prosjektene hadde konkret samarbeid med.

Prosjekt	Tine	Gilde	FK	Andre	COOP
MNP	x	x		x	x
Økokorn				x	x
Bærprosjektet					
Akershus	x	x	x		x
ØMG	x				

Kompetanse og innstilling til utførende personell

De ansatte og andre i styrer og referansegrupper til prosjektet påvirker gjennomføringen ved sin kompetanse, innstilling, kommunikasjon og andre personlige egenskaper. I sluttrapporten til MNP blir det understreket at:

aktive og dyktige prosjektarbeidere i veletablerte miljøer spesielt innen de økologiske forsøksringene i regionen har vært utslagsgivende for det målbare resultatet

Alle de fem prosjektene vi har evaluert har hatt dyktige prosjektledere, men det er likevel ikke gitt at vedkommende deler prosjektets profil, strategier og arbeidsform. Det gjør at utformingen av et prosjekt bør ha kommet langt når en skal engasjere eller ansette personer.

Flere av prosjektene vi har evaluert viser at prosjektledelsen ikke hadde nok innsikt i de målgruppa en har rettet seg mot. For eksempel hadde MNP begrenset kunnskap om hvordan Tine som nasjonal aktør er organisert og arbeider, og hvilke begrensninger dette legger på et lokal/regionalt arbeid. Følgende sitat fra årsrapporten 2000 viser dette:

Samarbeidsforumet med Tine er i funksjon, men vi har ikke helt funnet fram til hvilke saker som egner seg i forumet. Mye av det vi tar opp hører hjemme i sentralt i Tine Norske Meierier, slik at det er behov for å gå igjennom på hvilket nivå vårt regionale forum skal diskutere. Arbeidet med merpris, handlingsplan og virksomhetsplan utsettes til det er kommet avgjørelser sentralt. Tine Midt-Norge har gitt klar beskjed om at de ønsker å ta hånd om markedskontakten på egen hånd. De mener at det kan oppsto enkelte misforståelser blant forbrukerne hvis vi også skal jobbe med Tine produkter opp mot forbrukerne. Derfor venter vi spent på det som Tine Midt-Norge foretar seg ved relanseringen av økomelka i januar 2001.

En funksjon som markedsrådgiver ble opprettet i MNP ut fra en erkjennelse av at utvikling av økologisk landbruk i Midt-Norge er svært avhengig av hva som skjer i resten av landet, ikke minst på markedssiden. De store aktørene innen næringsmiddelindustrien og matvarekjedene har sentraliserte beslutninger. Derfor måtte arbeidet rettes inn nasjonalt/sentralt for å påvirke rammevilkårene for utvikling i Midt-Norge.

Et ideal om at de som gjennomfører et prosjekt skal ha innhentet all kunnskap og innsikt på alle områder før en starter opp arbeidet er lite realistisk. Et utviklingsprosjekt innebærer læring underveis. Det er likevel ønskelig at det blir gjort en grundig jobb med å innhente kunnskap slik at prosjektet ikke ender opp med å gjøre de samme erfaringene som andre har gjort tidligere. I denne sammenhengen ser vi at mangel på kunnskap om markedsaktørene, deres organisasjoner og handlingsmiljø skaper usikkerhet for prosjektene. Særlig de utfordringene som en lokal liten produksjon gir i møte med store nasjonale markedsaktører med sentralisert logistikk og markedsføring. Behovet for denne type kunnskap hadde også økokornprosjektet:

Vi har skaffet oss kompetanse på store kjeder, omsetning, videreforedling, etc. De aller fleste av oss har gått på NLH og har hele vår erfaring innen landbruket og dens organisasjoner og lite kunnskap om øvrig forretningsliv. Vi hadde ikke kunnskap om COOP-systemet - deres tenking oppbygging etc. Vi skulle tenke produktutvikling og marked. Dersom en ikke har kunnskap om dette så er det vanskelig.

Også i Økokornprosjektet markedsrettet man arbeidet ved å at prosjektet arbeidet for å få satt i gang prøveproduksjon og omsetning av økologisk havre til konsum. Dette ble realisert, noe som hadde flere positive effekter: det motiverte bøndene til å legge om, og det gav prosjektet nyttig lærdom om strukturelle utfordringer i forholdet mellom produksjons- og markedssystemet. Den motiverende effekten omsetning av havregryn har hatt for omlegginga er en viktig forklaring for resultatet av prosjektet. Det viser betydningen av å arbeide med hele verdikjeden, og å ha et tett og forpliktende samarbeid med foredlingsanlegg og grossist.

Tillit – en forutsetning

Vi har spurt prosjektlederne om hva er det viktigste de har gjort for å oppnå resultatene i prosjektet. Nedenfor har vi tatt med et lite utvalg av svarene. Først fra prosjektleder i Økokornprosjektet:

Vi har benyttet lokalkunnskap og fått med oss ved direkte påvirkning, personer som er dyktige konvensjonelle gårdbrukere. Likeledes oppgradert ringleder i den lokale forsøksringen til å yte veiledning innen økologisk dyrkning. Det er en svært dyktig og positiv fyr som har tillit hos bonden. Samtidig informasjon om økologisk kornproduksjon via bondelag, alle forsøksringer og landbrukskontor.

Prosjektleder i Oslo/Akershus svarer slik på det samme spørsmålet:

Det er en sum av mange ting. Planlegging og oppfølging. Være konkret på aktivitet og sammenheng mellom mål og aktivitet. Også godt samarbeid med flere andre parter: Forsøksringene, Fellesslakteriet, Økoprodusentane og Aurskog Høland Økoutvikling.

Et av styremedlemmene i MNP svarer slik på spørsmålet:

Å bygge tillit. Har du det kan du gjøre det meste. Både internt og eksternt og mot økonomiske og politiske aktører. Organiseringen var vi heldig med. Ikke minst ved å få på plass en interesseorganisasjon som fikk et godt forhold til de andre landbruksorganisasjonene i regionen. Vi har også lagt vekt på å være inkluderende mht. organisering og tiltakene. Beveggrunnene til den enkelte skulle aldri betviles.

Vedkommende understreker også betydning av å gjøre økologisk sosialt akseptabelt i det konvensjonelle landbruksmiljøet:

Grunnen til at vi skåret så godt var at vi fikk innsikt i hvilke skranker av sosiologisk art som finnes. Denne innsikten var viktig både overfor bøndene og overfor markedsaktørene og politiske institusjoner. Det er slik at dersom bonden våger å gå inn i feltet økologisk landbruk i forhold til egen gård skapes ofte en faglig interesse som blir en drivkraft i seg selv. Men for å gå inn i det må han/hun føle at det er sosialt akseptabelt – han/hun må føle seg komfortabel med det. Om ikke dette sosiale grunnlaget er der nytter det nesten ikke hvor mange veiledningstilbud som finnes eller hvor høye tilskuddene eller merpris er.

Det er påfallende likhetspunkter i svarene. Oppsummert dreier det seg om å:

- skape *tillit* mellom økologisk og konvensjonelt landbruk, dets organisasjoner og enkeltpersoner

- gjøre omlegging til økologisk drift *sosialt akseptabelt* ved å avmystifisere og alminneligere økologisk landbruk
- *samhandle på tvers* av organisasjoner og markedsaktører for å utvikle verdikjeden for økologiske produkter

For å skape tillit mellom økologisk og konvensjonelt landbruk, dets organisasjoner og enkeltpersoner, og for å benytte seg av eksisterende tillit har flere av prosjektene inkludert de tradisjonelle landbruksorganisasjonene i gjennomføringen. Økokornprosjektet er en eksponent av denne strategien. De har bevisst brukt det eksisterende kompetansesystemet for å nå målgruppa konvensjonelle bønder. Ved å oppdatere dette på kunnskap om økologisk korndyrking har en kunnet bruke et apparat som har kjennskap til, og tillit hos, målgruppa. I tråd med dette har en også lagt vekt på å rekruttert prosjektmedarbeidere med bakgrunn fra veiledning og forsøksvirksomhet i konvensjonell korndyrking. Videre har prosjektet bevisst søkt å få med dyktige gårdbrukere som har et ”navn” i nærmiljøet og som kan utgjøre forbilder for andre bønder. Prosjektet har dermed gjennomgående satset på en *integreringsstrategi* i forhold til det tradisjonelle landbruket.

Også MNP har satset på denne strategien, som også innebærer at *motivene* til de tradisjonelle organisasjonene som blir involvert *ikke skal betviles*. Dette står i sterk kontrast til hva et av styremedlemmene i et av de andre prosjektene uttaler på spørsmål om de samarbeidet med konvensjonelle forsøksringer / fagmiljø:

Styremedlem: - Hvorfor skulle det være et slikt samarbeid?

Vestlandsforskning: - eventuelt med tanke på å få kontakt med konvensjonelle produsenter som kan være interessert i å legge om til økologisk?

Styremedlem:- Ordningen Gratis førsteråd er innrettet på akkurat det. Det er viktig at det er de økologiske forsøksringene som står for denne veiledningen, elles kunne det lett bli bare en inntektskilde for de konvensjonelle ringene.

Gjøre økologisk sosialt akseptabelt

Å bygge tillit og samarbeid mot landbrukets og bondens organisasjoner legger grunnlaget for å gjøre omlegging sosialt akseptabelt. Økologisk landbruk blir ufarlig når miljøet rundt bonden legitimerer det gjennom sitt engasjement og deltakelse. Et styremedlem i MNP sier det slik:

Vi fikk også en nyttig forståelsen av hvilke skranker av sosiologisk art som finnes. Hadde vi kjent til dette mer på forhånd hadde vi spart oss for en del arbeid. Vi hadde et nyttig samarbeid med Senter for Bygdeforskning om dette. Denne innsikten var viktig både overfor bøndene og overfor markedsaktørene og politiske institusjoner. Grunnen til at vi skåret så godt var at vi fikk innsikt i disse skrankene. Det er slik at dersom bonden våger å gå inn i feltet økologisk landbruk i forhold til egen gård skapes ofte en faglig interesse som blir en drivkraft i seg selv. Men for å gå inn i det må han/hun føle at det er sosialt akseptabelt – han/hun må føle seg komfortabel med det. Om ikke dette sosiale grunnlaget er der nytter det nesten ikke hvor mange veiledningstilbud som finnes eller hvor høye tilskuddene eller merpris er. Jeg tror at generelt er den ”sosiologiske” terskelen for å vurdere omlegging svært lav i Midt-Norge i dag.

Vår informant trekker fram at denne type aktører kan bidra til å gjøre økologisk landbruk sosialt akseptabelt ved å gå inn for denne driftsformen:

- Det offentlige i form av Fylkesmannen sin landbruksavdeling og kommuner
- Landbruket i form av lokale bondelag, produsentlag økonomiske samvirkebedrifter og ikke minst annerkjente bønder i nabolaget

- Kunnskapsformidlerne i form av forsøksringene, forskningsmiljøene og skolene

Det er grunn for å differensiere her mellom organisasjonene. Faglagene og forsøksringene blir av bøndene i større grad oppfattet som bondens egne organisasjoner enn de andre. Disse er derfor kanskje de viktigste aktørene å få aktivt med i prosjektarbeidet.

Strategier for kommunikasjon i verdikjeden

Både MNP og Akershusprosjektet har lagt vekt på å etablere møteplasser, forum, for å stimulere til utvikling. Grovt sagt kan vi si at MNP lykkes med dette, mens det andre prosjektet ikke lykkes i samme grad.

Fra søknaden til Akershusprosjektet var et av resultatmålene å organisere et Økoforum for produsenter, rådgivere, omsetningsorganisasjoner, faglag etc. på fylkesnivå. I årsrapporten for 1999 heter det at Økoforum Oslo/Akershus ble opprettet i januar 1999. Medlemmene var Akershus Bondelag, Akershus Bonde- og Småbrukarlag, Aurskog -Høland Økoutvikling, Fellesmeieriet, Felleslakteriet, Felleskjøpet, Oslo og Omegn Økologiske Hagebrukslag, ØkoProdusentane, Forsøksringene i Akershus, ØKOSØN og Norges Vel, samt FMLA som har sekretariatet. Hensikten var å skape et idèforum, og et forum for utveksling av informasjon, et knutepunkt og en referansegruppe for aktuelle prosjekt. Målet ble formulert til å være:

Økoforumet Oslo-Akershus skal bidra til en best mulig koordinering av arbeidet med den videre utvikling av økologisk landbruk i fylkene ut i fra prioriterte satsingsområder.

Opgaver:

- Utarbeide felles årlig tilstandsrapport for utviklingen av økologisk produksjon og omsetning i fylket med vekt på gjensidig erfaringsutveksling mellom deltakerne
- Anbefale satsingsområder innenfor utvikling av økologisk produksjon for kortere og lengre perioder.
- Fungere som et faglig råd overfor prosjekt-ideer og prosjektoppfølgning.

Prosjektleder sier klart at det ikke skjedde noen koordinering mellom medlemmene i forumet for å utvikle verdikjeden. Dette til tross for at det i sluttrapporten heter at:

Økoforumet har en viktig rolle i å bedre kommunikasjonen mellom de ulike aktørene i verdikjeden fra jord til bord. Det er viktig å utveksle erfaringer og få forståelse for hverandres standpunkt for å få til et bedre samarbeid og koordinering, noe som er avgjørende for en positiv utvikling av økologisk landbruk i området.

Det ser ut for at prosjektledelsen, også ut fra hennes egne utsagn, ikke så at forumet burde ha denne koordineringsrollen før på slutten av prosjektet. Det kan tyde på lite overveide strategier for forumet. En har dermed ikke utnyttet den ressursen en slik gruppe kan representere. Forumet har hatt en funksjon i forhold til prosjektleder sitt arbeid med utforming av statusrapport for økologisk landbruk i Akershus, Handlingsplan for økologisk landbruk og samarbeid om deltakelse på noen arrangement. Koordinering mellom medlemmenes eget arbeid har ikke vært fokusert, noe som må være det viktigste med denne type forum.

Nå er det ikke bare prosjektleder som avgjør om en slik gruppe skal fungere. Hvordan medlemmene blir plukket ut er viktig. Enkelte av medlemmene i Økoforumet valgte representanter fra et nivå i sin organisasjon som ikke var optimalt, i følge prosjektlederen. Andre igjen hadde ikke tilstrekkelig interesse for arbeidet, sier hun.

Det ser derfor ut til at prosjektet slet med innstilling og interesser til noen av medlemmene i forumet. Dette understreker at det er avgjørende viktig at man har en gjennomtenkt strategi for en slik gruppe og at man sikrer seg en sammensetning i tråd med dette.

I MNP ble det brukt en del tid på å sette seg inn i, og skape seg en teoretisk forståelse for hvordan man kunne samhandle med markedsaktører på en fruktbar måte. Viktige premisser eller teorier som lå til grunn for arbeidet var en oppfatning om at markedspotensialet ikke var utnyttet. En gikk også ut fra at mye tyder på at de beste resultater blir oppnådd når markedsaktørene samhandler med fokus på relasjoner og ikke flaskehals. En annen viktig premiss var en felles forståelse om at markeder må *skapes*, også for økologiske varer. I sluttrapporten fra programmet heter det derfor at:

Markedsutvikling på dette stadiet er i like stor grad styrt av politiske eller strategiske forhold som av de økonomiske eller praktiske forhold hos den enkelte markedsaktør og markedsrådgiveren har prioritert arbeidet som pågår sentralt fra både myndigheter, markedsaktører og i øko-miljøene.

Hovedteorien bak markedsarbeidet i programmet har vært å få innsikt i markedsmekanismene, utvikle markedstilpassede strategier for programsatsningen og få frem gode og logiske markedsteorier. Å følge opp den teoretiske forståelsen med solid jobbing i de mange prosjektene under programmet har borget for at programmet fikk satt teorien ut i livet og man kunne oppnå konkrete og målbare resultater.

Den overordnede strategien for arbeidet har vært å:

samle alle de ulike aktørene i verdikjeden, utveksle kunnskap og finne en felles virkelighetsoppfatning, hvor de mål og virkemidler som settes inn er direkte avledet derfra. Det er i utgangspunktet ikke fokusert på direkte flaske-hals eller enkeltaktører, men sett mer på relasjonene mellom ulike aktører (...) hvor en forankring gjennom felles planer, tiltak, løsninger, avtaler og forpliktelser sikrer engasjement og eierforhold hos den enkelte aktør.

Dette er operasjonalisert ved å identifisere, motivere, inkludere og ansvarliggjøre aktørene i verdikjeden for å skape en felles innsats for utvikling. En har lagt vekt på å se de enkelte aktørene som en ressurs som har med seg kompetanse, ressurser etc inn i samarbeidet. Redskapet i dette arbeidet har i følge sluttrapporten til programmet vært:

Illustrasjon av verdikjeden som et roterende hjul for å identifisere ståsteder, nødvendige forutsetninger og innsatsfaktorer for seg. Når aktørene i sirkelen engasjeres blir disse aktive pådrivere for å få verdihjulet i gang og ikke statiske flaskehals som varestrømmen må tvinges gjennom. Det blir derved lettere og se alle de nye mulighetene som samhandlingen gir (...)

I samarbeidet har en arbeidet fram en felles virkelighetsbeskrivelse og en felles oppfatning av hvor man vil (mål) og hva som mål gjøres for å komme dit (strategier og tiltak). Ut fra dette er det utviklet felles planer med avtaler og forpliktelser, samarbeidsforum etc. Så til slutt kommer vurderingen av hvor ressursinnsatsen skal settes inn i kjeden ut fra en vurdering av hvor behovene er størst.

Markedsrådgiver sin egen vurdering av årsakene til at dette samarbeidet har gitt resultater er:

Det er samhandlingen som forklarer suksessen og ikke spesialkompetansen.

To utadrettede hovedoppgaver ble prioritert av markedsrådgiveren:

- opprettelse av ett økoforum med TINE Midt-Norge og Oikos representasjon i TINE Norske Meierier sitt Økoforum
- ledelse av et arbeidsutvalg for å utrede organisasjonsbehovet i økomiljøet

Vi har innhentet data i forhold til det første punktet ved å intervju ledelsen i Tine Midt-Norge. Uttalelsene fra ansatte i Tine Midt-Norge viser at aktiviteten i programmet har påvirket Tine Midt-Norge sin tenking og dermed handlingene og strategiene. Markedsjefen i selskapet sier det slik:

Økoforumet har hatt betydning uavhengig av programmet. Kommunikasjonen i forumet har vært nyttig, særdeles nyttig. Det har gitt oss bedre forståelse for hva det dreide seg om. Vi gikk fra konfrontasjon gjennom media til samarbeid ved at vi satt oss ned og snakket sammen og lyttet til hverandre”

Vestlandsforskning: Hvilken effekt eller betydning har dette hatt?

Tine Midt-Norge har vært en pådriver til strategien om relansering. Entusiasmen herfra har oppstått ut fra det lokale samarbeidet og ikke minst ut fra trøkk fra produsentmiljøet.

Den teoretiske forståelsen, strategiene og gjennomføringen i MNP av disse har tydeligvis gitt gode resultater overfor Tine-systemet.

Mellomleddene og målgruppa

Med mellomledd menes i vår sammenheng aktører som prosjektet bruker for å nå fram til hovedmålgruppa. Dette kan være forsøksringer, næringsmiddelindustrien, landbruksforvaltningen, grossister og detaljister, forskningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner m.fl. Disse er ofte også en målgruppe for prosjektet, og får derfor flere roller, og kommer i en nøkkelstilling for prosjektledelsen. Det er avgjørende hvordan disse oppfatter, tolker, handler og kommuniserer økologisk landbruk i forhold til målgruppa.

I vårt materiale er det 1-2 type grupper som skiller seg ut ved å ha hatt en sterke utvikling i engasjement i prosjektene og økologisk landbruk generelt enn andre. Den første av disse er representanter fra ulike bondelag, kanskje særlig på fylkesnivå. Det betyr ikke at disse har et større engasjement enn andre, men at de har hatt en større utvikling i forhold til utgangspunktet, i følge våre informanter. Prosjektleder i Akershusprosjektet sier det slik når vi spør om økoforumet har bidratt til prosesser internt i organisasjonene:

Det har skjedd noe i Akershus Bondelag mht. holdninger. De var ikke veldig interessert i starten. Hva årsaken til dette er vet jeg ikke. Kan hende forumet har bidratt.

Endringen i Bondelaget har nok virket positivt inn på resultatene til prosjektet, noe som også leder i Akershus Bondelag (2000-2001) er inne på når han skal forklare den utviklingen økologisk landbruk har hatt i fylket. Han fokuserer på at økologisk landbruk har blitt mer stuerent. Bondelaget har bidratt til dette:

Vi har involvert oss sterkt på fylkesplan (...) For å si det enkelt: Vi som faglag har tatt økologisk landbruk mer inn i varmen i stedet for å uglese det. Jeg husker når jeg startet opp som leder. Da var holdningen at økologisk er de med islender og skjegg. Det er ikke den vanlige oppfatningen i dag.

Denne endringen har ikke skjedd i alle lokale bondelag. En av våre prosjektledere svarer slik på spørsmål om hvilken motstand de har møtt fra andre:

Motstanden har først og fremst vært fra landbruket selv. Vi har i området noen sterke personligheter som styrer mye av aktiviteten i f.eks. bondelagene og i noen bondelag er vi rett og slett ikke velkomne. Fra enkelte politiske miljøer møter vi også skepsis, men det går mer i forhold til holdninger om landbruket generelt.

Den andre gruppa aktører, som ikke framtrer like tydelig som Bondelaget i vårt materiale, er kommunene. Der har det også skjedd en utvikling i interesse i løpet av de siste årene. Et av styremedlemmene i MNP sier det slik:

(...) landbrukskontorene og næringsinteressene i kommunene kommer mer og mer på banen. Vi er invitert til mange kommuner som skal lage næringsplan der de tar økologisk landbruk inn som satsingsområde.

Noen kommuner på Fosen i Trøndelag har i etterkant av programmet tatt en rolle i arbeidet med å etablere en økomelk-klynge. Initiativet kom fra økologiske produsenter mens en del andre aktører, deriblant kommuner har fulgt opp dette. Ringleder i Fosen forsøksring sier det slik når vi spør hvordan de har fått til dette:

Folk på landbrukskontoret har tatt dette opp med bøndene, og som representerer en positiv drivkraft for utvikling. Særlig i Rissa. Der har de kompetanse på landbrukskontoret.

Det er også andre mellomledd som har hatt stor betydning for gjennomføring og resultat av prosjektene. Økokornprosjektet på Østre Romerike har hatt et godt samarbeid med ringleder i den konvensjonelle forsøksring (Forsøksringen Romerike) som har opparbeidet kompetanse på økologisk korndyrking. Fra før har han tillit hos målgruppa. Videre er det klart at både Østre Romerike Kornsilø og Årnes kornsilø og mølle sin innstilling og arbeid for etablering av mottak for økologisk korn har hatt positive effekter på målgruppa konvensjonelle bønder.

I Oslo/Akershus kan en også vise til ringvirkninger av prosjektet til andre ved FMLA enn de som var direkte involvert i prosjektet. Prosjektlederen sier det slik:

Det har skjedd en utvikling på FMLA mht. holdninger til økologisk landbruk. Det var liten interesse og liten kunnskap når jeg begynte (bortsett fra en 2-3 personer). Det ble andre holdninger i løpet av perioden. Dette var ikke tilsiktet, men det var nødvendig. Økologisk er et prioritert område i dag også.

Mellomleddene sin innstilling til det økologiske landbruket har stor betydning for i hvilken grad prosjektene når fram til hovedmålgruppa bønder. Vi har ikke samlet inn data som kan beskrive utviklingen i bøndene sin holdning til, og interesse for, økologisk landbruk de siste årene i prosjektområdet. Her kan vi derfor bare bygge på de data vi har om endringer i mellomleddene omtalt over.

Utviklingen i Bondelaget og andre mellomledd er viktig, og har sannsynligvis påvirket bøndene sin innstilling for omlegging til økologisk drift. For de bønder som har hatt interesse for å gå i gang med en omlegging har det blitt stuerent å gjøre det, mens andre kanskje har fått vekket en interesse. Det er grunn til å rekne med at dette kan vi til en viss grad lese i statistikken for områdene som har hatt prosjektaktivitet.

4.5 Andre omgivelser

Graden av støtte fra omgivelsene påvirker resultatet av prosjektet både direkte og indirekte. Direkte ved at omgivelsene påvirker gjennomføring, og indirekte ved at omgivelsene påvirker utviklingen av økologisk landbruk i områdene til prosjektene uavhengig av prosjektene. Omgivelsen vi tenker på her er offentlige myndigheter generelt, bedrifter, media og utviklingen i andre land.

4.5.1 Politikken

Flere av prosjektene viser til at myndighetenes sin politikk for økologisk landbruk har betydning for både holdningen og interessen blant målgruppene, og for utvikling av økologisk landbruk i området. Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) og jordbruksavtalene blir nevnt som de viktigste referansepunktene.

Andre direkte og indirekte tiltak mot økologisk landbruk

Det er ikke bare utforming og omfanget av støtte i tilskuddene rettet direkte mot økologisk landbruk som har betydning, men også den generelle landbrukspolitikken og dets effekter for økologisk drift. Spesielt to av prosjektene, eller rettere initiativtakerne til prosjektene, har lagt vekt på å påvirke disse rammevilkårene for å lette gjennomføringen og øke sjansene for å oppnå resultater.

Ordningen *Gratis førsteråd* er det tiltaket flere av våre informanter mener har hatt en positiv effekt for prosjektet. Når prosjektet har et godt samarbeid med forsøksringer som gjennomfører Gratis første råd i området ser det ut for at dette tiltaket supplerer og utfyller prosjektarbeidet. Ringleder i Romerike forsøksring sier det slik:

Gratis førsteråd har vært veldig viktig, en suksessfaktor. Ca. 30 kornbruk har fått besøk ved GFR i området til tidligere Østre Romerike Forsøksring.

For økologisk korndyrking blir flere tilskudd trukket fram som viktige for utviklingen, så som:

- differensieringen av arealtilskudd for åpenåkervekster
- tilskudd til grønngjødsling
- frakttilskuddet til økologisk korn

I Akershus har de fleste kornbruk ikke tilgang på husdyrgjødsel, noe som setter utfordringen i omleggingen på spissen. Ringlederen mener at grønngjødslingstilskuddet er avgjørende:

Flertallet som går i gang nå prøver seg fram uten bruk av husdyrgjødsel. Innføringen av arealtilskudd på kr. 505 per dekar grønngjødsel er en nøkkelfaktor. Dersom dette går bort faller denne produksjonen sammen.

Det er likevel ikke bare de direkte tilskuddene som har betydning. Utformingen og innretningen av den generelle landbrukspolitikken legger premisser for rammevilkårene for økologisk korndyrking. Den samme ringlederen uttaler når vi spør hvilke andre faktorer er mest kritiske for lønnsomheten i dag:

Dersom ikke bøndene får utnyttet de generelle tilskuddene i kornproduksjonen, så som tilskudd for fangvekster, tilskudd ved utsatt jordarbeiding etc. kommer økodrift i disfavør. I vårt område kan det bli problem med vårpløying og da må en få slike tilskudd. Det er uaktuelt uten pløying i økologisk drift. Så innretningen på tilskuddene har mye å si.

Vi har ikke data som sier noe om betydningen av andre politikkområder hos sentrale styresmakter for utviklingen av økologisk landbruk. Det betyr ikke at dette ikke har betydning, men viser bare at våre data ikke har fanget opp alt. Vi har imidlertid data som viser at næringspolitikken i kommunene er på vei til å fange opp økologisk landbruk. Dette kommer fram i Midt-Norge programmet. I økomelk prosjektet i Gudbrandsdalen har Økoutvalget i Regionrådet for Nord-Gudbrandsdalen spilt en rolle ved i samordningen av en informasjonsstrategi i forbindelse med Gratis førsteråd.

4.5.2 Regelverket

Flere av informantene peker på at det er viktig at regelverket for økologisk landbruk gir mulighet for at produsentene kan prøve økologisk drift i mindre omfang først, før de legger om deler *eller* hele bruket. Dette gjelder generelt, men er spesielt viktig innenfor den

spesialiserte planteproduksjonen. Regelverket legger her viktig føringer for mulighetene bl.a. i form av parallellproduksjon og bruk av konvensjonell husdyrgjødsel. På spørsmål om hva som er forklaringen på utviklingen i økologisk kornproduksjon i Akershus svarer ringlederen:

Mulighetene for parallellproduksjon har betydning. De fleste prøver på et mindre areal før de legger om. Også helt klar har det med innovatører å gjøre - er det de riktige personene? Videre reglene som tillater å bruke noe konvensjonell husdyrgjødsel og at det er en kornsilo i området som har vært modig.

En konvensjonell grønnsakdyrker i Lier med noe økologisk areal sier det slik:

Markedet bestemmer videre utvikling. Reglene i Norge gjør at vi ikke får tilført nok N i forhold til resten av Europa. Dersom gammeldagse romantikere skal styre regelverket så går det ikke. Dagens regelverk hemmer min utvikling videre.

Har vært med i prosjekt for Norsk Vekst, Grimstad. Avfall, komposterer våtorganisk avfall blandet med andre ingredienser. Volumet går ned hvert år. Får for lite N, må snart se på annet å tilføre. Vi klarer ikke å konkurrere i forhold til Europa dersom de kan tilføre mer N enn oss.

4.5.3 Markedet og utlandet

Flere av prosjektene viser til at en vanlig motivasjon for omlegging er å utnytte markedsmulighetene. Ringlederen i Romerike forsøksring sier at kornbøndene som legger om er opptatt av å produsere for markedet.

Signalene fra markedet er likevel ikke entydige. I bærprosjektet i regi av Aurskog Høland Økoutvikling opplevde man vansker med å få solgt produktene. Fra sluttrapporten heter det at:

Erfaringen fra å stille seg opp på torvet i Drøbak en fin sommerdag med økologisk bær, hvor en mengde mennesker gikk forbi, tilsa heller ikke at kundene strømmet til. På plakaten om at de økologiske bærene var fra Aurskog-Høland tiltrakk seg like mye oppmerksomhet som at de var økologiske. Vi forsøkte med ulike priser på bærene uten at det ga noen utslag på etterspørselen.

En stor konvensjonell grønnsakdyrker på Nøtterøy prøvde seg med økologisk produksjon på deler av arealet sitt for 2-3 år tilbake. Han lykkes ikke med avsetningen til tross for at det var avtalt levering til grossist. Hans erfaring er at det ikke er samsvar mellom den situasjonen som politikere og journaliser beskriver og realiteten i markedet.

At utviklingen i utlandet har betydning kommer også fram i våre data selv om vi ikke har lagt vekt på dette i datainnsamlingen. Av slike faktorer som både har hatt en direkte og indirekte effekt er:

- prisen på økologisk korn internasjonalt
- fokus på matkvalitet og økologisk landbruk i kjølvannet av dyre- og matvarekrisene på kontinentet
- prosjektsamarbeid i regi av Interregprogrammet

4.5.4 Markedsaktørene

Markedsaktørene sin oppfatning av økologisk landbruk, de mål og strategier de har, legger avgjørende premisser for gjennomføring og resultat til prosjektene. I Akershusprosjektet for eksempel førte det svake salget av Dalsgården til at prosjektledelsen valgte bort å stimulere omlegging til økologisk melkeproduksjon. Etter relanseringen av økologisk melk i Tine i januar 2001 økte salget imidlertid slik at det ble knapphet på økologisk råstoff på det sentrale

Østlandet i perioder første kvartal dette året. Det førte til at noen kunder ikke fikk økologisk melk. Grunnen til denne situasjonen er både økt slag etter relanseringen og at relanseringen ble foretatt en tid på året da det er lite økologisk melk. Odelen Meieri fikk rettet opp denne knappheten på råstoff ved å hente råstoff lengre nord på Østlandet i april 2001 (Nyberg, 2002). Eksempelet illustrere hvordan markedsaktørene og et prosjekt i sum påvirker utviklingen innen økologisk produksjon og marked. For Tine ser det ikke ut for at knappheten på økologisk råvare skaper bekymring. Daværende direktør Einar Enger uttaler i 2001 i forbindelse med relanseringen at:

Nå blir det selvfølgelig spennende å se hvordan vår økologisk satsing virker på markedet. Noen har spådd at interessen vil bli så stor at vi innen kort tid ikke vil klare å dekke etterspørselen. I tilfelle vil jeg jo si at det er et behagelig problem.

MNP fokuserer på at TINE sin relansering av økologisk melk i januar 2001 har hatt positiv betydning for resultatene til prosjektet og den utvikling økologisk landbruk har hatt i området. Gilde har også hatt sine strategier for økologiske produkter til revidering i 2001 og har vedtatt en ny organisering for bearbeiding og omsetning med fokus på salg på det sentrale østlandsområdet. Nye produkter er også utviklet. Et av styremedlemmene i MNP svarer slik når vi spør om prosjektet sitt arbeid et tatt opp av andre:

Tine gjør jobben sin på en måte. De ser at skal man gjøre noe på økologisk så må man gjøre det rimelig bra. De har fulgt opp. Kjøttensamvirket har sittet på gjerdet lenge, men det ser ut for at detter ned nå.

Det er også eksempel på at andre markedsaktører setter i gang utviklingsprosesser i egen bedrift uten at prosjektene har påvirket bedriftene direkte. Dette skjedde bl.a. i Midt-Norge der Felleskjøpet (FK) har vært aktive i følge et av styremedlemmene i programmet:

FK har kommet veldig på banen på korn, frø og varetilbud. Nesten dekning på økologisk kraftfôr i Midt-Norge, og prisen har gått ned med nesten 2 kroner. FK har gjort en kjempejobb med å få flere anlegg klar for mottak. Dette kom på plass helt på slutten og i stor grad uten programmet sin jobbing. FK var en aktør som så at det ville ble et marked.

4.5.5 Andre prosjekter og økomiljøet

Andre prosjekter i prosjektet sitt området kan ha bidratt til den utvikling som har skjedd. I Oslo/Akershus har det vært en rekke andre prosjekter enn FMLA sitt prosjekt. Statusrapporten laget i prosjektet lister disse opp.

Som vi har omtalt under avsnittet historisk bakgrunn har delar av det økologiske miljøet stått utenfor arbeidet i noen av prosjektene. Det eksisterer ulike grupperinger i dette miljøet der noen har et sterkere ideologisk fokus enn andre. Det er som regel de mer pragmatiske miljøene som har en aktiv rolle i de prosjektene vi har evaluert. En av prosjektlederne omtaler dette spenningsforholdet slik:

Det er en redsel for å slippe til andre ut fra en fare for utvatning av det økologiske. Litt holdningen at det skal være ideologisk motivert hele veien. Skal man jobbe for en større andel som legger om blir det en konflikt i forhold til å godta andre motivasjoner. Da blir det vanskelig med faglig samarbeid.

Samtidig som de konvensjonelle ringene hadde en tendens til ikke å være interessert i den økologiske forsøksringen og markdager/infomøter med godt faglig innhold som den arrangerte. Jeg satt i en stilling hvor jeg kunne snakke med begge miljø. Har forståelse for begge parter. Denne situasjonen hersker fortsatt. Dette har jeg stor bekymring for. Det er et faktisk problem som kan sinke utviklingen.

Vi vil bare understreke at våre data viser at slike forhold finnes i varierende grad i flere områdene, og er ikke enkeltstående tilfeller.

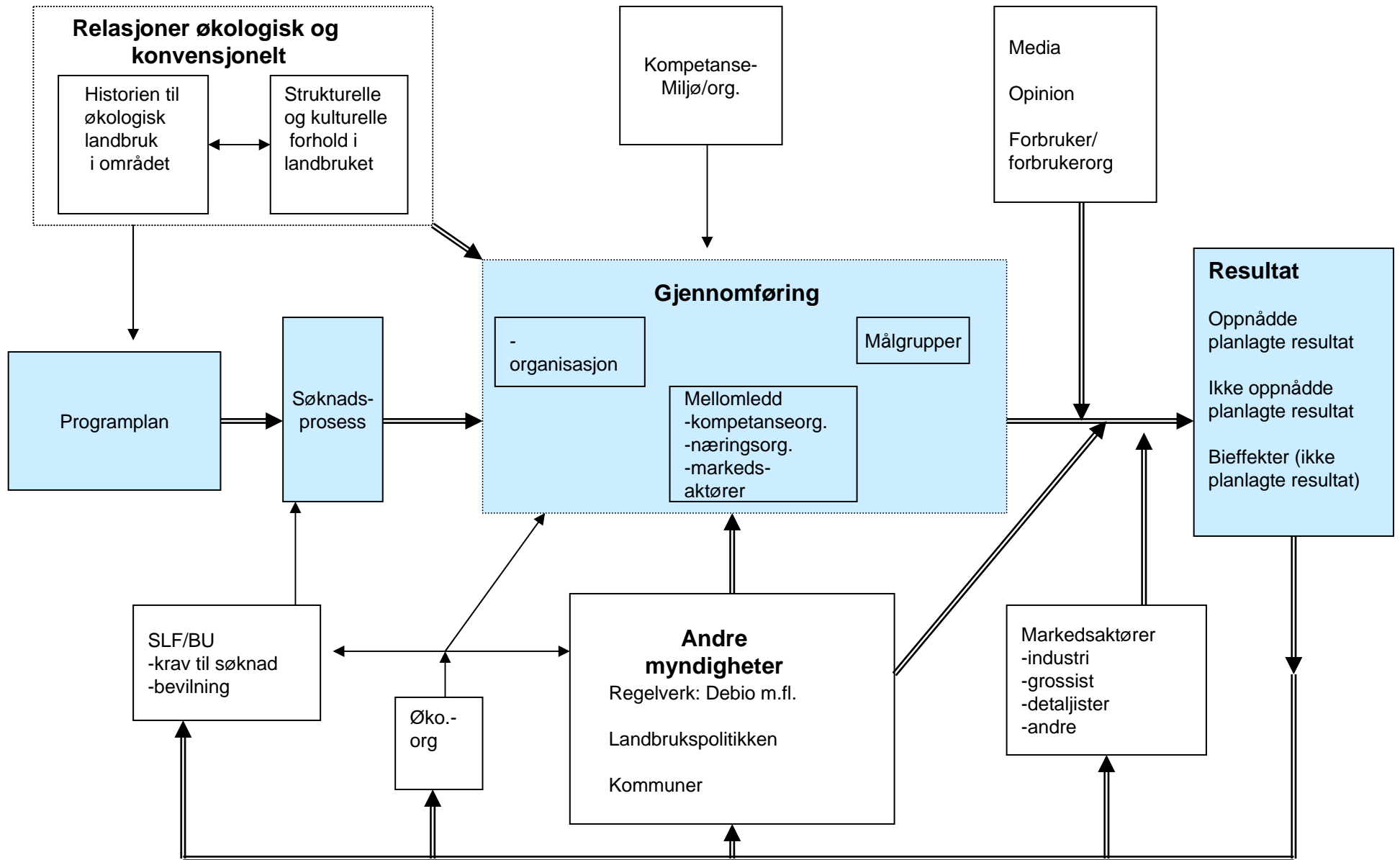
Programmet og økologisk landbruk fikk etter hvert stor oppmerksomhet både lokalt, regionalt og nasjonalt ved lansering av Stortingsmelding 19 (1999-2000) og 10 % målet for økologisk landbruk. Programmet fikk på denne måten kraftig drahjelp fra politikken nasjonalt gjennom økt legitimering. Det var etablert en struktur for et regionalt utviklingsarbeidet som kunne brukes for å realisere nasjonale mål. Programmet var i posisjon til rett tid. Dette er en vesentlig forklaring på de resultatene en fikk.

Det økologiske landbruksmiljøet i Namdalen var i løpet av programperioden ute i media med kritikk av programmet, og krevde en viss ressursbruk fra programme sin side. Ut over dette har vi ikke data som kan si noe om hvilken betydning denne opposisjonen innen det økologiske landbruk i området har hatt.

4.6 Sammenfatning i en forklaringsmodell

På neste side sammenfatter vi dette kapitlet i en modifisert versjon av Vedung (1991) sin modell der vi lar vår empiri revidere utformingen av modellen. Øverst til venstre ser vi at forholdet mellom det økologiske og det konvensjonelle landbruket påvirker utforming og gjennomføring. Både strukturelle og kulturelle trekk ved det tradisjonelle landbruket har betydning. Nederst på siden har vi plassert myndighetene, hvor deres avslag eller innvilgning har betydning, men også hvordan ansvaret er organisert. Videre til høyre har vi plassert inn andre myndigheter bl.a. i forhold til regelverk godkjenning og kontroll, landbrukspolitikken og kommunene. Til høyre har vi plassert andre omgivelser som markedsaktørene og forbrukerne. Øverst ser vi at tilgjengelig teknologi og kompetanse påvirker gjennomføringen, mens generelle samfunnsøkonomiske forhold som arbeidsmarked, økonomisk vekst osv. virker inn. I midten foregår gjennomføringen i et samspill mellom prosjektorganisasjon, målgrupper og mellomledd. I dette handlingsmiljøet er tillit mellom partene og at økologisk er sosialt akseptabelt forutsetningene for å lykkes.

Figur 4.1 Modifisert modell over faktorer som forklarer utfallet av et prosjekt



5. Tilleggsstudie

I dette avsnittet vil vi presentere data fra en annen type bedrifter enn de som har dominert i samarbeidet med prosjektene. Vi ønsker å undersøke om slike bedrifter kan representere en drivkraft i utviklingen av verdikjeden. Ut fra dette skal vi svare på spørsmålet: hva skal til for at kommersielle bedrifter kan bli en drivkraft i utviklingen av verdikjeden for økologiske produkter? I tabellen under har vi satt opp noen nøkkelopplysninger om bedriftene.

Tabell 5.1 Nøkkeldata for tre utvalgte bedrifter med økologiske produkter.

Bedrift	Lokalisering	Omsetning Mill. kroner	Produkter	Leveran- dører i N	Kunder
Årnes kornsilo og mølle	Årnes i Akershus	Totalt 94 hvorav 5 økologisk	Konvensjonelt kraftfôr Kraftfôr til bruk i økologisk landbruk	Bønder	Bønder og andre møller
Økompaniet (Grøntgrossist)	Galleberg i Vestfold	10	Alle typer økologiske grønnsaker, potet, frukt og noe bær	Bønder	Dagligvare kjedene
Godt Brød (Bakeri med eget utsalg)	Bergen (2), Oslo (2) Trondheim (1)	30-35	Ulike bakervarer med hovedsakelig økologiske råvarer	Møller Bønder	Forbrukere

Videre presenterer vi informasjon fra intervju med daglig leder i disse bedriftene. Vi legger vekt på deres motivasjon og forretningside for å omsette økologiske varer, hvilken rolle de har i verdikjeden og prisstrategi. Her følger vi derfor ikke den samme strukturen som i dybdestudien.

5.1 Hvorfor økologisk?

Felles for våre tre bedrifter er at de er genuint interessert i å ta imot, bearbeide og selge økologiske produkter. Ikke først og fremst av ideologiske, men av forretningsmessige årsaker. På spørsmål om hva som er motivasjon for å drive med økologiske produkter svarer daglig leder i Årnes kornsilo og mølle (ÅKM) at:

Vi har en forretningsmessige interesse i å være med i en nisje. Det er en produksjon som får mye oppmerksomhet og som etter sigende skal øke. Myndighetene og det økologiske miljø presset på for økning. Vi har tatt denne utfordringen. Ideologisk og økologisk assosiasjoner er også med, men er ikke det dominerende.

Økompaniet som startet opp sin virksomhet i 1999, med første ordinære driftsår i år 2000, svarer slik når vi spør daglig leder hva som er forretningsideen?

Å skape en levedyktig bedrift som skal håndtere økologiske varer og kanskje andre varer på sikt. Initiativtakerne har tidligere levert hver for seg. De har sett at før eller senere vil kjedene selv sett i gang denne type virksomhet. Derfor slo de seg sammen for å være interessante for kjedene ved å kunne levere over store delar av sesongen. De ville bygge et marked og trygge omsetningen av egne produkter. De realiserte ideen før andre gjorde det.

Hvilken rolle har økologiske produkter for bedriften?

Det er rom for aktører som oss fordi eksisterende aktører synes å ha mer enn nok med det konvensjonelle markedet. For dem blir økologisk venstrehåndsarbeid. Vi fokuserer på økologisk og blir tatt imot med åpne armer. Vi har et nært samarbeid med dagligvarekjedene. De sier at de ønsker varer fra oss fordi vi har oversikt, et nettverk og en logistikk som fungerer. Vi har god oversikt over kjedene sine planer på økologisk grønt.

Disse bedriftene har strategiske gjort forretningsmessige vurderinger til rett tid i forhold til sine omgivelser. En ser at egen bedrift (eller oppstart av slik) kan spille en rolle på det utviklingsnivå økologisk landbruk er på når de trer inn på arenaen. De har altså en forretningsmessige "teft" for å plassere sin bedrift inn i en markedsmessig og til dels politisk sammenheng.

Den tredje bedriften, Godt Brød, har en forretningside og et konsept som er knyttet til langt mer enn det økologiske segmentet. Bare 10-20 prosent av deres kunder, som er forbrukere, kjøper produktene fordi de er økologiske, sier daglig leder. Majoritet av kundene kjøper ut fra smak og kvalitet, men der også verdier som renhet, uten tilsetningsstoffer, lokal og økologisk inngår. For denne gruppen er økologisk ikke det sentrale, der er smaks- og kvalitetsopplevelsen. Daglig leder svarer slik når vi hevder at foretaket ikke har konkurranse:

Vi har konkurranse ved at 80-90 % av våre kunder kommer hit pga. andre ting enn det økologiske. Masse konkurranse i økonomisk- og markedsmessig forstand, men i et økologisk perspektiv har vi ikke konkurranse. Det markedssegmentet er så lite at dersom vi skulle leve av det ville det ha sett annerledes ut her hos oss.

For ÅKM er konvensjonelt kraftfôr hovedproduktet for bedriften. Flere andre bedrifter av denne type (konvensjonell vare som hovedprodukt) har slitt med spenningsforholdet mellom økologiske og konvensjonelle produkter (Brendehaug og Groven, 2000). Daglig leder i ÅKM svarer slik på spørsmål om økologisk har noen betydning for øvrig virksomhet?

(...) Med den type anlegg vi har så må vi legge mottaket av økologisk til andre tider enn for konvensjonelt. Må stoppe annen produksjon når vi kjører økologisk. Anlegget må reingjøres før økologisk kjøres. Merarbeid i dette. Mer tidkrevende og så forskyver det annen produksjon. Det blir lengre arbeidsdager og dyrere arbeidsdager. Kalkulert inn for å ta inn noe av dette.

Har økologisk noen positiv betydning for øvrig virksomhet?

Økonomisk har vi tjent penger på det. Det dreier seg også om utnyttning av ressurser på anlegget. Dersom en snakker om rasjonalisering så er økologisk produksjon et element som ikke passer inn. Vi har sett på det som en utfordring, og vi har vært opptatt av den plassen vi har hatt i å utvikle det. Det har vært en drivkraft for oss. Generelt styrker det vårt navn og rykte. Det har positive elementer i det uten å kunne kvantifisere det, så betyr det noe.

5.2 Råvaretilgang

Råvaretilgangen fra Norge varierer for våre tre foretak. ÅKM må importere om lag halvparten av råvarene, mens Godt Brød får bare en mindre andel mjøl basert på norsk råvare fra sine leverandører. I Økompaniet utgjør norsk råvare hovedvolumet, mens verdimessige er importen klart størst. Det er av interesse om bedriftene er en drivkraft for å ta inn mer norsk råvare.

Godt Brød bruker om lag 300 tonn økologisk mel i året. Dette er betydelig i forhold til norsk økologisk kornproduksjon som i 2001 var på om lag 1000 tonn (St.prp. nr. 65, 2001-2002). Størsteparten av bedriften sitt mel blir kjøpt inn fra Norgesmøllen som igjen kjøper inn det meste av det økologiske matmelet fra utlandet. Bedriften kunne brukt vesentlig mer norsk økologisk korn fordi den ikke har de samme kvalitetskrav som det tradisjonelle matmelsystemet (møller og bakeri) baserer seg på:

Andelen norsk råvare i våre bakverk kunne vært mye høyere enn i dag. En del av den norske produksjonen av fórmel kunne vi har brukt. Vi har ikke lyktes med å nå igjennom til møllene med vårt syn på bakekvalitet. De tilpasser kvaliteten til de store industribakerienes krav. Vi kan bake med mye større variasjon i kvaliteten fordi vi driver håndtverk med lang prosessetid.

Bedriften har ikke hatt tid til å få i stand samarbeid med primærprodusenter i større omfang, men man ønsker å gå i retning av å ta inn fra primærprodusenter som får malt melet sitt lokalt og som leverer direkte til bedriften. Ett slikt samarbeid har blitt utviklet med godt resultat med en kornprodusent i Sjøk.

ÅKM mener at råvaretilgangen kan bli kritisk framover dersom ikke produksjonen øker mye siden flere andre møller kommer starter opp med produksjon nå. Bedriften har hittil tatt hånd om ca. 60 prosent av det økologiske kornet som har blitt produsert. Tilskudd til frakt av økologisk korn har spilt en positiv rolle her. Kraftfôret har så blitt distribuert gjennom Felleskjøpet. Dette har fungert godt. På spørsmål om bedriften kan gjøre noe for å få opp volumet er svaret at å gå ned på priser og marginer gjør det uinteressant.

5.3 Prisstrategi og markedsutvikling

Prisstrategien varierer mellom våre tre foretak, så er det da også høyst ulike produkter og markeder de henvender seg til. Økompaniet mener at lav priselastisitet gir grunn til å ta høy pris for å tilfredstille primærprodusenten. Dette kommer til uttrykk slik når vi spør hvilken prisstrategi de har:

Vi ønsker en høyest mulig pris i markedet for å kunne gi mest mulig til produsent.

Det er svært liten priselastisitet. Høy pris er et vikarierende argument. De som vil ha økologiske varer kjøper med dagens priser. Prisene skal bli mye lavere for at det skal slå ut i økt etterspørsel.

Suksessen ligger i hvilken grad den enkelte butikk satser på det. Det er en tung materie. Det tar tid, men jeg er trygg på at det kommer. Den enkelte butikk må satse. Butikksjefen / Avdelingsansvarlig må være motivert.

Hvordan kan dagligvarehandelen bli en sterkere drivkraft?

Usikker. Vanskelig å gi incitament. For den enkelte butikk er sannsynligvis hovedfokus å tjene penger i øyeblikket. Det kan lett bli en holdning om at en skal ha økovoarer uten nødvendigvis å være interessert i å utvikle varegruppen. Det kan være et spill for galleriet; kun for å vise at en tilsynelatende satser.

Jeg er usikker på hva som skal til. Det tar tid, og det er avhengig av menneskene som arbeider der. Vi følger opp og prøver å komme med nyttige innspill. Det er hardt arbeid på brei front, men det tar tid. Prøver på enkle løsninger for å nå målene. Dette med butikkfokus og å ha interessante produkter er "alfa og omega". Det er mye motgang og svak fremdrift. 10% talent og 90% hardt arbeid.

ÅKM ønsker derimot ikke en høy pris fordi det vil ha konsekvenser for andre økologiske produkter. Han svarer slik når vi spør hvorfor ikke pris på norsk økologisk korn er lik importpris:

Vi har holdt igjen på pristillegget av hensyn til endeproduktene kjøtt, melk og egg. Det startet med pristillegg på 20 øre/kg korn. Det har økt nesten hvert år. En prisutvikling som er stikk motsatt av konvensjonell vare. Prisen på importkorn kortser så mye pga. høg toll, men jeg mener at vi ikke trenger toll for å beskytte norsk produksjon. Det er uansvarlig å bare øke prisen opp til importpris fordi da legger vi en list slik at husdyrproduktene ikke blir solgt.

Godt Brød har lagt seg på en prisstrategi der forholdet til andre konkurrenter i kvalitetsmarkedet har stor betydning i tillegg til at de må ta betalt for høyere råvarekostnader og en arbeidsintensiv drift. Lønnsomheten er som for andre bakeri, 5-7 prosent.

I kapittel 7 drøfter vi dataene i sammenheng med andre data.

6. Statistikkstudie

Her presenterer vi fylkesvise data basert på Debios statistikk for utviklingen i antall bruk som starter omlegging og tall for økologisk areal fra 1998 til 2001. Dette materialet vil i kapittel 7 (samla drøfing) bli brukt til å lete etter indikasjoner på effektene av den prosjektaktiviteten som har vært gjennomført. Dette materialet er likevel ikke egna som grunnlag for en fullverdig effektstudie, ettersom vi mangler data som kan avsløre eventuelle *samvariasjoner*. Det er ikke usannsynlig at de utslagene statistikken viser for et fylke har sammenheng med prosjektaktiviteten som har funnet sted i området. Det er likevel andre faktorer som også påvirker utviklingen, og disse har vi ikke hatt mulighet til å vurdere systematisk i denne studien. Dette kan være faktorer som kulturelle og økonomiske forhold, og hvor sterkt de enkelte produksjonene står i ulike regioner. Manglende sammenfall mellom fylke og prosjektenes nedslagsfelt er også ei feilkilde vi ikke har kunnet kontrollere her (se ellers omtale av disse forholdene i kap. 7.2.6).

Trass i begrensningene som ligger i bruken av materialet, vil Debios statistikk over utvikling i omlagt areal og antall økologiske bruk gi godt innblikk i hvor stor grad utviklinga i det enkelte fylke har sammenfalt med målsettingene i prosjektene. Manglende eller liten vekst i det økologiske arealet eller tallet på omlagte bruk parallelt med og i etterkant av større utviklingsprosjekter forteller at prosjektene ikke har hatt ønska effekt. Motsatt vil det være vanskelig å si noe sikkert om hvor stor rolle enkeltprosjekt kan ha spilt i regioner der vi ser ei positiv utvikling.

6.1 Korn

Her viser vi utviklingen i økologisk kornareal fra 1998 til 2001/2002 for de viktigste kornfylkene her i landet (mer enn 150.000 dekar korn). Vi har ikke tatt med Møre- og Romsdal fordi det er et lite kornfylke. I flere av kornfylkene ser det ut til å skje et positivt skifte i arealutviklingen i 2001. Indikasjonen på dette er det relativt store karensarealet for havre og bygg på nesten 10.000 dekar. Vi har brukt dette arealet i tillegg til økologisk areal i 2001 for å stipulere økologisk kornareal i 2002. Dette blir nok ikke helt korrekt, men det gir et anslag så lenge det ikke finnes statistikk for økologisk areal i 2002.

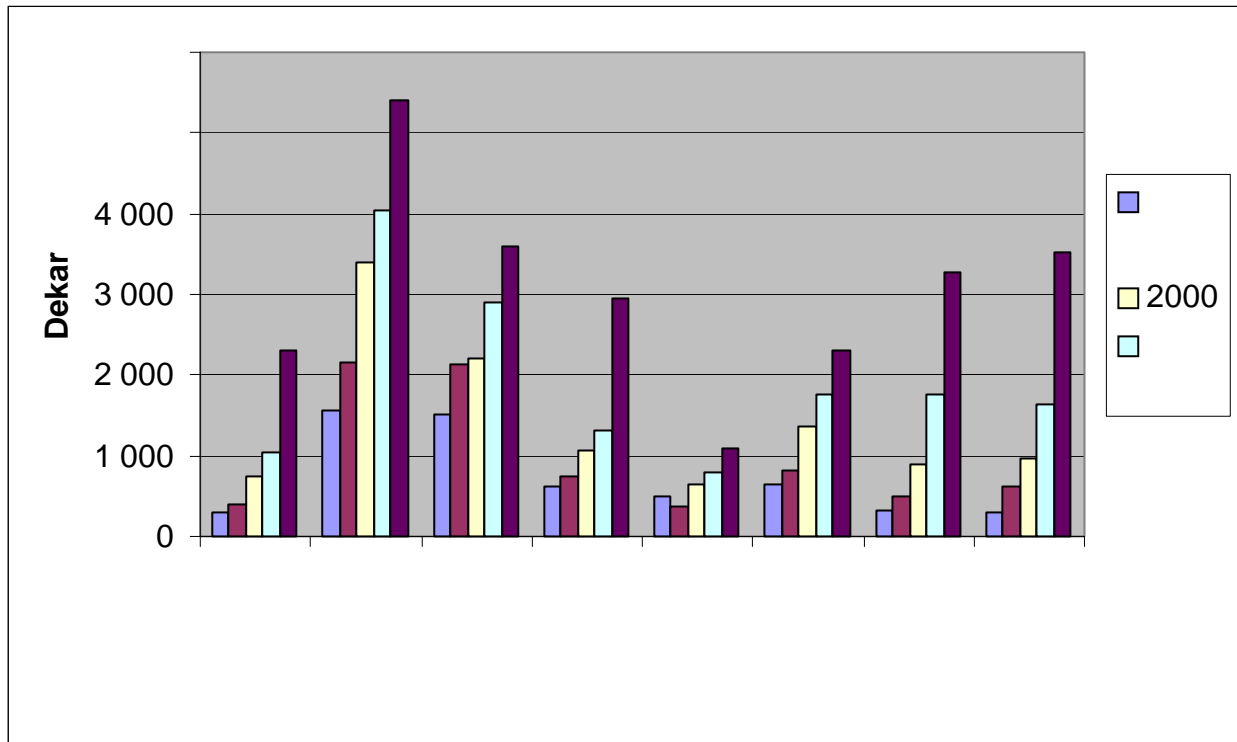
Tabellen under viser prosentvis endring i kornarealet i 2002 i forhold til 1998. Trøndelagsfylkene har hatt den kraftigste relative veksten i denne perioden med om lag tusen prosent (dvs. ei ti-dobling), men utgangspunktet var lavt i 1998 med bare 300 dekar. Også i Østfold må vi vurdere den sterke veksten i lys av et lavt utgangspunkt i 1998.

Tabell 6.1 Prosentvis økning i økologisk kornareal 1998-2002.

Fylke		daa (2002)
Østfold	694	2 300
Akershus/Oslo	247	5 406
Hedmark	136	3 590
Oppland	377	2 941
Buskerud	122	1 093
Vestfold	262	2 314
Sør-Trøndelag	922	3 267
Nord-Trøndelag	1 068	3 516

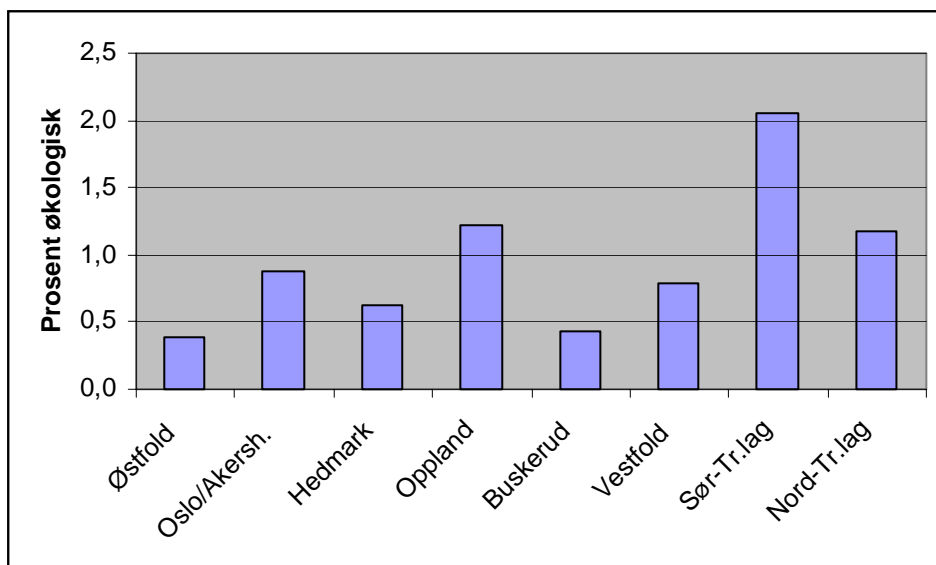
Trøndelagsfylkene har hatt en kraftig nominell og ikke minst relativ økning de siste to årene, jf. figur 6.1. I 1998 hadde disse to fylkene om lag like stort kornareal som Østfold, Buskerud og Oppland. I 2002 kommer fylkene i Trøndelag til å passere disse tre andre fylkene, dersom karensarealene i 2001 gir en rett indikasjon.

Akershus/Oslo har hatt den største nominelle veksten av alle fylker med en økning på knappe 4000 dekar i perioden 1998 til 2002. Også her har det i perioden pågått prosjektarbeid for å øke kornarealet. Prosjektet i Akershus startet i 1998, og i Trøndelag i 1999. I begge områder skjer det en stor nominell vekst 2-3 år etter prosjektstart.



Figur 6.1 Utviklingen i økologisk kornareal i viktige kornområder 1998-2001.

Neste figur viser prosent økologisk kornareal av alt kornareal i fylkene. Her går det fram at Sør-Trøndelag ligger på et nivå over de andre med ca. 2 prosent. Av kornfylkene er det Buskerud og Østfold som henger etter i utviklingen i andel økologisk areal. For Østfold sin del skal vi seinere vise utviklingen i tall bruk for 2002 som kan tyde på at de kommer til å ta igjen de andre kornfylkene.



Figur 6.2 Prosent økologisk kornareal av totalt kornareal, år 2001.

Som vi ser av statistikken har det vært en betydelig økning i kornarealene i prosjektperioden i både Akershus og Trøndelagsfylkene. Hedmark og Vestfold har hatt en positiv utvikling over flere år, mens Østfold og Oppland har hatt den kraftigste veksten med karensarealene i 2001 (her satt inn for 2002). I år 2000 ble det vedtatt å legge inn en sats på 505 kr/dekar for grønningsjødsling i arealtilskuddet for økologisk landbruk. Tilskuddet ble implementert året etter. Dette kan også ha påvirket omlegging i kornproduksjonen.

6.2 Potet

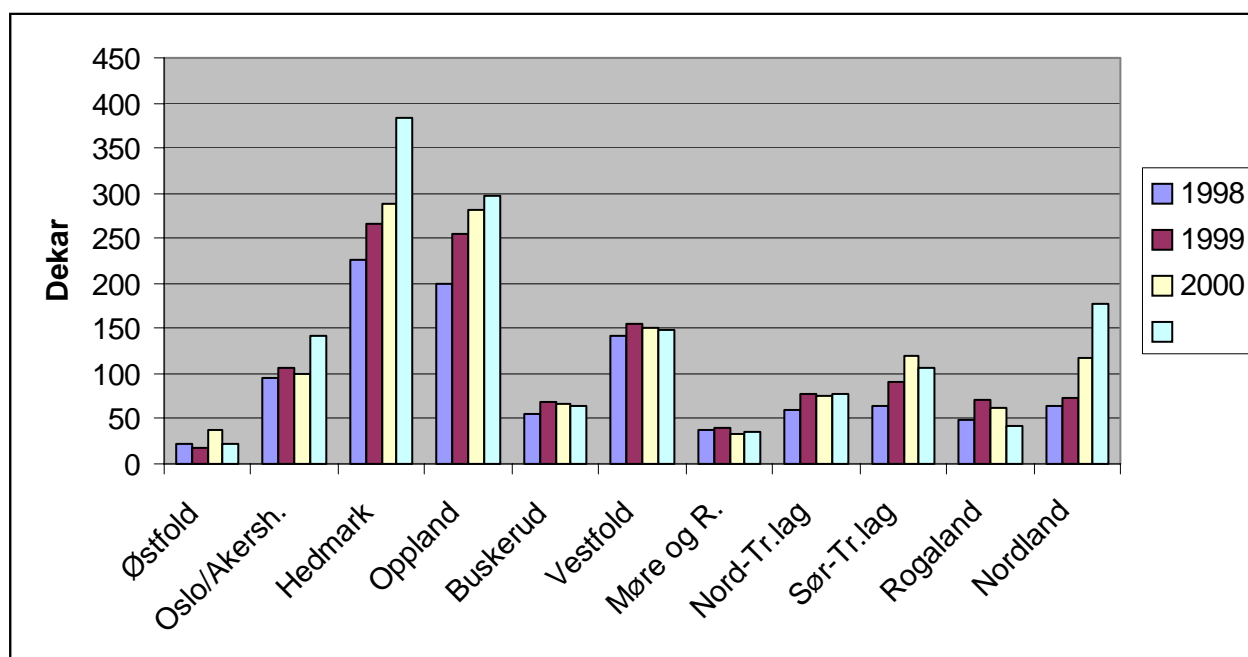
For potet har vi tatt med de viktigste potetfylkene (med ca. 10.000 dekar eller mer) foruten Akershus, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. I disse tre fylkene har det foregått prosjektaktivitet som vi har evaluert. I tillegg har vi tatt med Nordland fordi det der har skjedd en kraftig relativ vekst, og fordi fylket med sine 5.000 dekar potet ikke er ubetydelig. I statistikken er bare økologisk potetareal i tidsrommet 1998 til 2001 inkludert.

Tabell 6.2 viser samlet prosentvis og nominell endring i økologisk potetareal fra 1998 til 2001. Her kommer Nordland klart best ut med en relativ vekst på hele 181 prosent. Av fylker med evaluerte prosjekt kommer Akershus ut med en vekst på 47 prosent og Sør-Trøndelag med 64 prosent, mens Møre og Romsdal har hatt en nedgang på 7 prosent. Det største potetfylket i landet, Hedmark, hadde en vekst på 70 prosent, mens Rogaland har hatt en betydelig nedgang.

Tabell 6.2 Prosentvis endring i potetarealet, 1998-2001

Fylke	% endring 1998-2001	daa (2001)
Østfold	-4	22
Oslo/Akersh.	47	141
Hedmark	70	383
Oppland	49	298
Buskerud	18	65
Møre og R	-7	148
Vestfold	4	35
Sør-Tr.lag	64	106
Nord-Tr.lag	29	78
Rogaland	-15	42
Nordland	181	178

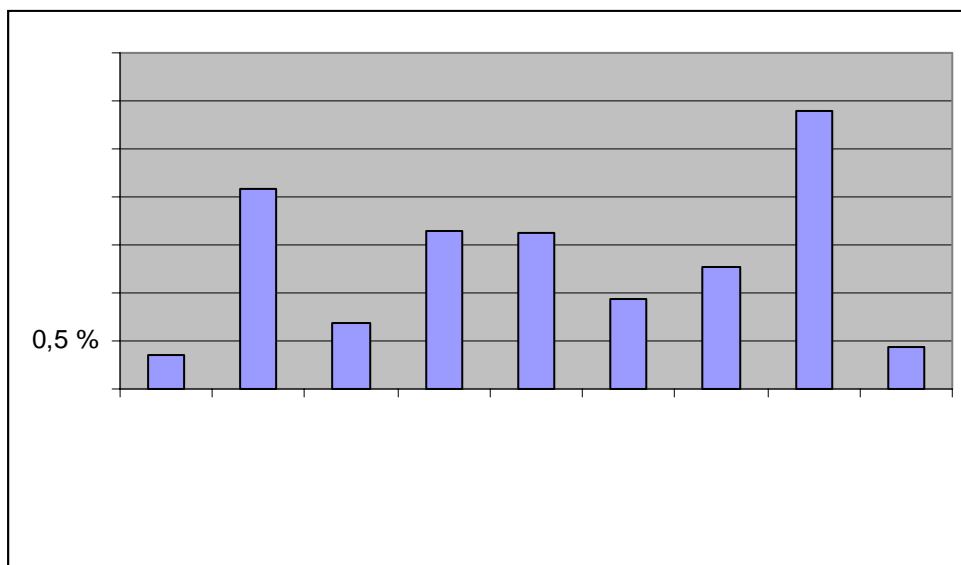
Figur 6.3 viser denne utviklingen mer i detalj. Her ser vi at Sør-Trøndelag hadde en nedgang i 2001, mens Akershus hadde sin vekst det siste året i denne perioden. Det er interessant å registrere at Hedmark, Oppland og Nordland er de fylkene som har hatt vekst alle år. Hedmark har den høyeste nominelle veksten i perioden med en økning på ca. 160 dekar, fulgt av Nordland med en vekst på ca. 110 dekar. I Vestfold derimot har arealet vært stabilt alle disse fire årene, mens Rogaland har hatt en jevn nedgang de siste tre årene.



Figur 6.3 Utviklingen i økologisk potetareal i noen fylker, 1998-2001.

I neste figur viser vi andelen økologisk potetareal av totalt potetareal. Her har vi tatt gjennomsnittet av det økologiske arealet i år 2000 og 2001 i forhold til totalt arealet i år 2001. Grunnen til dette valget er å unngå å få med svigninger i det økologiske potetarealet.

Trøndelagsfylkene kommer svært ulikt ut. Potetfylket Nord-Trøndelag med sine 17.000 dekar potet har bare en økologisk andel på en halv prosent, mens Sør-Trøndelag med et potetareal på 4000 dekar har 3 prosent økologisk potetareal. Akershus, som heller ikke er noe stort potetfylke med sine ca. 6000 dekar, har en relativt høy andel økologisk potet med 2 prosent.



Figur 6.4 Prosent økologisk potetareal av totalt potetareal i 2001.

6.3 Grønnsaker

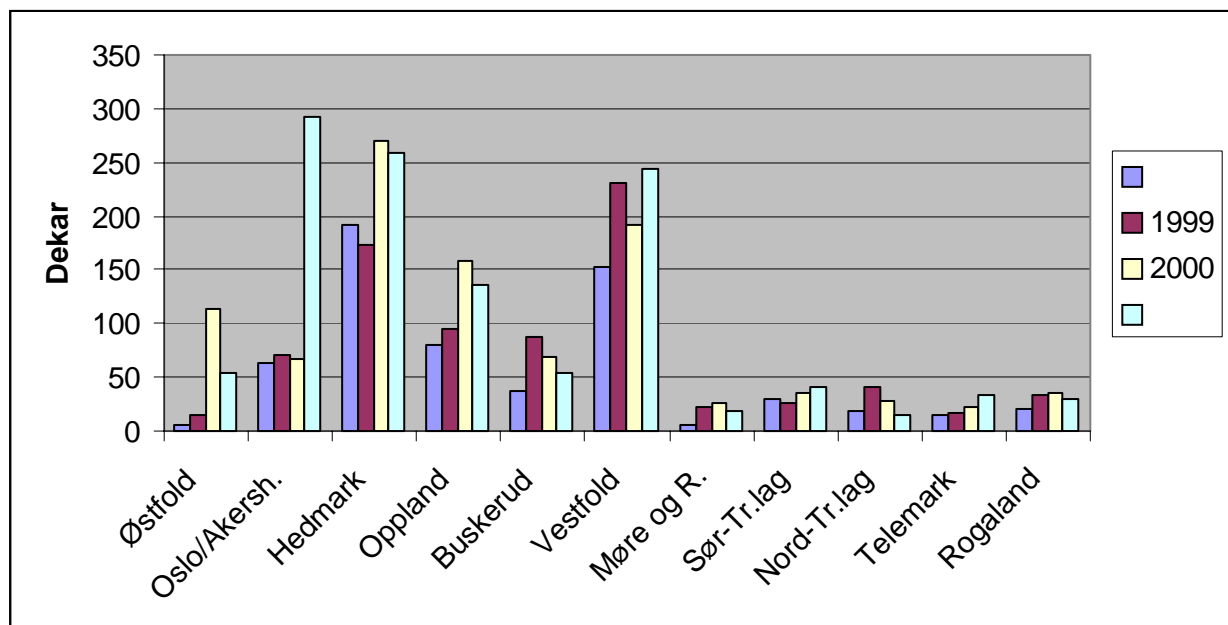
I talla under har vi tatt med fylker med et grønnsakareal over 1000 dekar i tillegg til Sør-Trøndelag med sine 400 dekar og Møre og Romsdal med 500 dekar. De største grønnsakfylkene er derimot Vestfold (ca. 16.000 dekar), Buskerud (ca. 9000 dekar) Hedmark (ca. 6000 daa), Rogaland (ca. 7000 daa), Oppland (ca. 6000 daa) og Østfold og Nord-Trøndelag (ca. 4500 daa).

Tabell 6.3 viser den prosentvise endringen av økologisk areal fra 1998 til 2001. Det generelle bildet er at det har vært en forholdsvis lik relativ vekst for fem av de typiske grønnsakfylkene (Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Rogaland). Veksten i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Østfold, Telemark og Aust-Agder må vurderes i lys av at disse fylkene hadde et svært lite økologisk areal i 1998. Veksten i Akershus skyldes drøyt 200 dekar med konserverter. Dersom vi tar bort dette er arealet stabilt det siste året.

Tabell 6.3 Prosentvis endring i økologisk grønnsakareal, 1998-2001

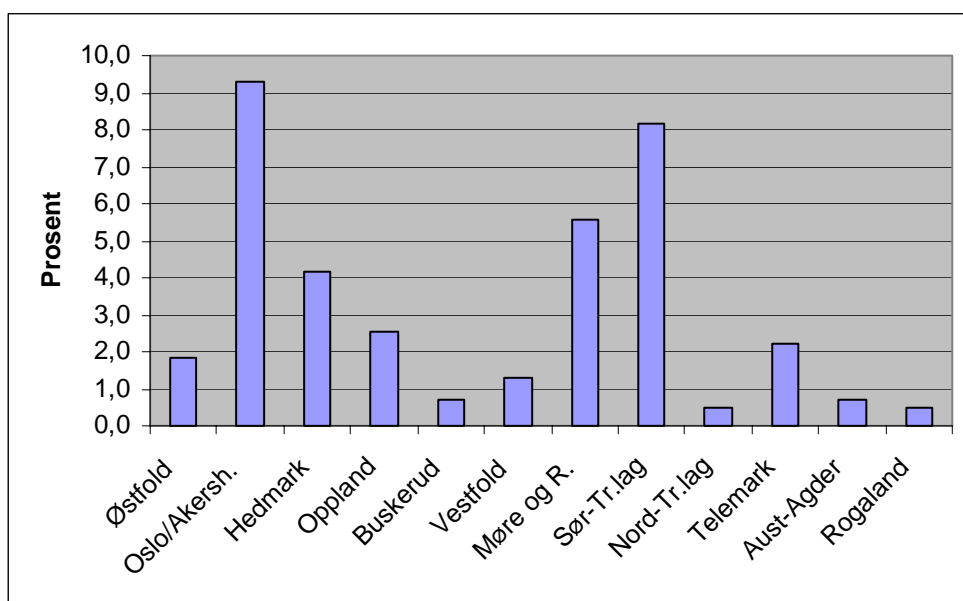
Fylke	Endring 1998-2001	daa (2001)
Østfold	879	54
Oslo/Akersh.	460	293
Hedmark	136	260
Oppland	168	135
Buskerud	144	55
Vestfold	159	244
Møre og R	247	18
Sør-Tr.lag	134	40
Nord-Tr.lag	74	14
Telemark	231	33
Aust-Agder	200	17
Rogaland	143	30

Figuren under viser at for både Nord-Trøndelag og Buskerud dekker disse tallene over de store variasjonene innad i denne perioden. I Nord-Trøndelag var det en kraftig relativ vekst i 1999, men så har arealet gått fort tilbake. Økningen i Sør-Trøndelag er på bare 10 dekar i perioden. Buskerud hadde en dobling av arealene i 1999, mens Vestfold hadde ca 50 prosent vekst samme år. Mens Vestfold har holdt oppe arealet, har Buskerud hatt en rask nedgang. Både Hedmark og Oppland hadde en kraftig vekst i år 2000 og en viss nedgang året etter.



Figur 6.5 Utviklingen i økologiske grønnsakarealer, 1998-2001.

I forhold til nasjonale mål har Sør-Trøndelag kommet langt, men dette må sees i lys av det totale grønnsakarealet i fylket på ubetydelige 400 dekar. Hedmark sin andel økologisk grønnsakareal på 4 prosent er det klart beste resultatet i denne sammenheng.



Figur 6.6 Andel økologisk grønnsakareal av totalarealet i 2001. Prosent

6.4 Gårdsbruk

For antall gårdsbruk har vi fått med tall for påmeldte bruk til Debio for 2002. Dette gjør at vi klarer å fange opp den umiddelbare effekten av utviklingstiltak fram til inn i år 2002. Dette gjør at bruksstatistikken gir en indikasjon på utviklingen i økologiske arealer flere år fram i tid da et bruk vanligvis bruker flere år på omleggingen.

For åra 1998-2001 har vi ikke tatt med bruk som har fått underkjent driften, mens for 2002 har vi naturlig nok ikke fått tatt bort slike bruk. Tall fra tidligere år viser at svært få bruk blir underkjent, fra 0 til 3 bruk per fylke.

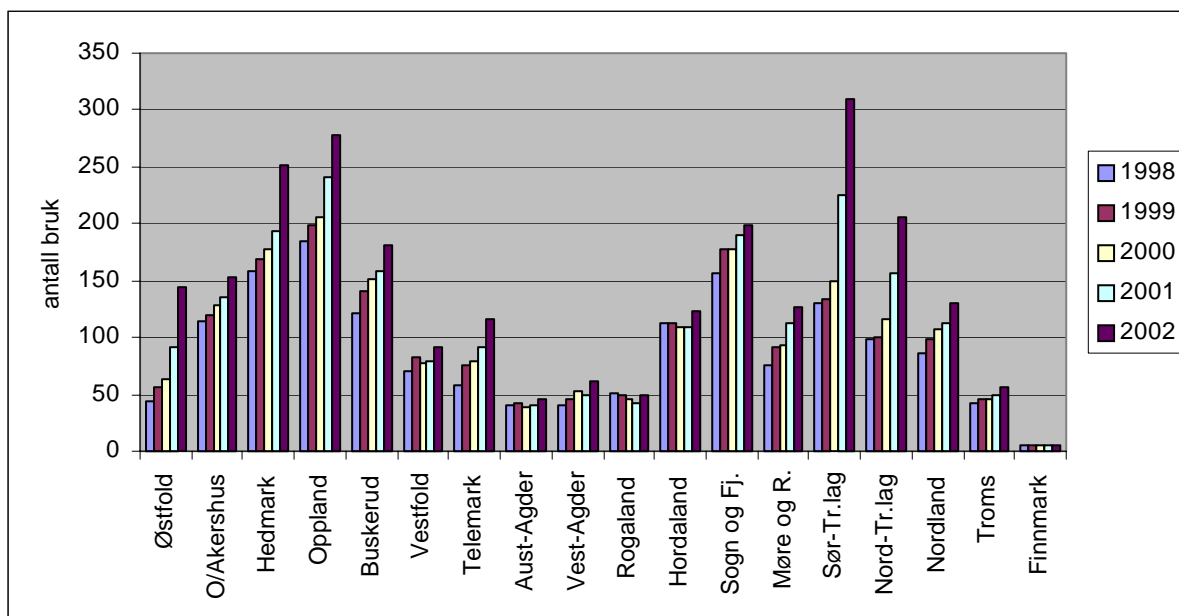
Tabellen under viser prosentvis endring i antall bruk med økologisk drift eller under omlegging i år 2002 i forhold til 1998. Østfold skiller seg voldsom ut med en vekst på 230 prosent. Videre kan vi gruppere fylkene i tre grupper etter størrelsen på veksten:

- 100 til 140 prosent (Trøndelagsfylkene og Telemark)
- 30 til 70 prosent (Akershus m.fl.)
- 4 til 29 prosent (Rogaland m.fl.)

Tabell 6.4 Prosentvis endring i tall bruk med økologisk drift eller under omlegging, 1998-2002.

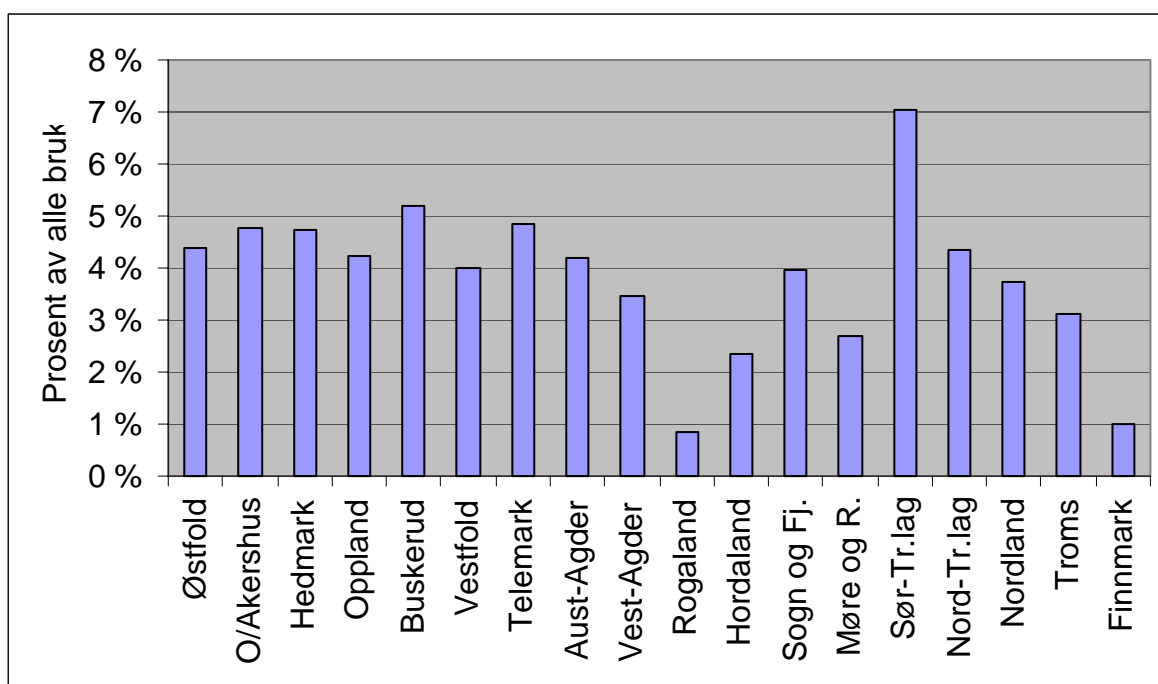
Fylke	% endring	Tall bruk 2002
Østfold	230	145
O/Akershus	34	153
Hedmark	59	251
Oppland	50	278
Buskerud	50	182
Vestfold	31	92
Telemark	100	116
Aust-Agder	15	46
Vest-Agder	51	62
Rogaland	-4	49
Hordaland	10	123
Sogn og fj.	26	198
Møre og R.	67	127
Sør-Tr.lag	136	309
Nord-Tr.lag	109	205
Nordland	52	131
Troms	30	56
Finnmark	0	6

Figur 6.7 viser utviklingen per år i perioden 1998 til 2002. Der ser vi at veksten i Trøndelagsfylkene kom hovedsakelig i 2001 og 2002. Det gjelder også Østfold og Oppland, mens Hedmark har skutt fart i 2002. Akershus har hatt en jevn vekst i perioden sammen med Buskerud og Møre og Romsdal.



Figur 6.7 Fylkesvis utvikling i antall økologiske bruk, 1998-2002

Figur 6.8 viser andel bruk med økologisk drift/bruk under omlegging av alle bruk. Sør-Trøndelag skiller seg ut med 7 prosent, mens mange fylker ligger på mellom 4 og 5 prosent. En annen gruppe fylker ligger mellom 2 og 4 prosent, mens Rogaland og Finnmark skiller seg ut med svært liten andel bruk med i Debio-ordningen.



Figur 6.8 Andel økologiske bruk av totalt antall bruk. Prosent

7. Samlet vurdering

I dette kapitlet foretar vi en samlet vurdering av de funn vi har presentert i kapittel 3: Dette drøfter vi i lys av den politiske sammenhengen (kapittel 2) og andre undersøkelser. Til slutt i kapitlet skal vi oppsummere resultatene av evalueringen ved å svare på forskningsspørsmålene i kapittel 1.

7.1 Til hvem og til hva er det gitt midler?

I dette avsnittet skal vi oppsummere og drøfte vår funn for å svare på det første spørsmålet i denne studien: Hva karakteriserer prosjekter gjennomført med midler fra ordningene Veilednings- og informasjonsprosjekter og Markedstiltak finansiert av Statens landbrukstilsyn og Statens landbruksforvaltning i perioden 1998 til 2001.

Dette vil vi gjøre ved å se på hvordan disse prosjektene samlet sett står i forhold til å:

- involvere ulike markedsaktører for utvikling av verdikjeden
- sette i verk utviklingstiltak der behovene er størst
- om midlene stimulerer til samarbeid mellom økologiske og konvensjonelle miljø

7.1.1 Markedsaktørene på sidelinja?

For fire år tilbake i St.prp. 67 (1997-98) pekte myndighetene på at dårlig samspill mellom markedsaktørene var en viktig årsak til at en del økologiske produkter ikke ble solgt som økologisk vare til forbruker. Som vi viser i kapittel 2 tok det to år før Handlingsplanen for økologisk landbruk (HP) forelå. Den skulle vise vei for utbedring av denne tilstanden. I år 2000 bevilget så Omsetningsrådet midler til prosjekter på ordningen Markedstiltak etter konkrete forslag i handlingsplanen. Opplysningskontoret for frukt og grønt (OFG) fikk 5 mill. kr til forbrukerrettet markedsføring. Debio fikk 1 mill. kr til informasjonstiltak mot premissleverandørene (dagligvarekjedene, næringsmiddelindustrien, restauranter og hoteller). Av konkrete tiltak som ble foreslått i handlingsplanen ble det ikke satt i gang prosjekter mht.:

- Nettverksbygging og produktutvikling (HP forslag: 1,5 mill.kr)
- Produktspesifikk markedsføring i regi av markedsaktørene (HP forslag: 1,0 mill. kr)
- Vareflytforbedrende tiltak i regi av markedsaktørene (HP forslag: 1,5 mill.kr)

Året etter fikk OFG og Debio til sammen tildelt 5,5 mill. kroner og det ble inngått avtale mellom SLF og Matforsk om nettverksbygging og produktutvikling (0,75 mill.kr). Det siste tiltaket gjorde at oppfølgingen av forslagene i HP ble bedret, men fremdeles ble det i liten grad satt i gang prosjekter i regi av markedsaktørene.

En ansatt i Statens landbruksforvaltning viser til at OFG og Debio har blitt prioritert, mens det som var igjen har gått til andre tiltak. Han svarer slik på spørsmål om hvorfor ikke de andre tiltakene ble satt i gang:

Vår vurdering i år 2000 var at når midlene var så begrenset, vi hadde ca. 3,5 mill mindre enn foreslått, så gikk vi ikke inn på tiltak i regi av markedsaktørene. For 2001 sier planen 15 mill til markedstiltak, mens det ble avsatt 10 mill. Det var fortsatt mindre enn plan. Derfor satte vi ikke i gang tiltak i regi av markedsaktørene. Det er ikke helt rett, NNS og FK Øst Vest prosjektene har elementer av dette. Forbrukerrettet info har stått sentralt. Vi fikk innputt fra økologisk markedsforum om at tiltak i høyre side av verdikjeden skulle prioriteres.

De to prosjektene i regi av NNS og FK har en samlet ramme på kr 330.000. Etter vår vurdering hadde Midt-Norgeprogrammet (MNP) i seg viktige elementer av Handlingsplanens forslag mht vareflyt, og Tine var også representert i styringsgruppa. Slik sett kan vi se på bevilgningen som et tiltak for å bedre vareflyten. Derimot var det to prosjekter i 2001 som hadde produsenter som målgruppe. Dette var ikke i samsvar med hensikten med ordningen, og det er overraskende så lenge de prioriterte tiltakene i HP ikke er oppfylt.

Det hører også med i bildet at Markedsmidlene ikke ble utlyst verken i 2000 eller i 2001. Begrunnelsen for dette er i følge den samme ansatte i SLF at en ikke hadde noen tanke for annonsering fordi en mente at det begge årene hadde kommet inn mange søknader. SLF ville bruke pengene på innkomne søknader.

Daglig leder i en av de bedriftene vi har vært i kontakt med svarer dette på spørsmål om hvordan dagligvarehandelen kan bli en sterkere drivkraft i utvikling av det økologiske markedet:

Vi har hatt en del med SLF å gjøre. Opplever at myndighetene er skeptiske til å involvere seg for mye med de kommersielle kreftene. Vil imidlertid berømme Fylkesmannens landbruksavdeling i Vestfold som bruker kommersielle aktører som Økompaniet, Tine, Gilde, Prior m.fl. til å nå myndighetenes mål. Dette kan SLF ta til etterretning. Dersom en erkjenner at det må tas store tak på butikkssiden, må man gå i nærkontakt med dem.

Vår analyse viser også at primærprodusenter forekommer hyppigere som målgruppe i prosjektene finansiert under Markedstiltak enn noen av de andre leddene lengre opp i verdikjeden. Bare om lag halvparten av prosjektene har hatt tett samarbeid med kommersielle markedsaktører. En skulle i utgangspunktet vente at prosjekter som hører under en tilskuddsordning etablert for å fremme omsetning av økologiske landbruksvarer, i større grad burde legge vekt på å komme i direkte inngrep med næringsmiddelindustri, grossister og detaljister enn det som er tilfelle, eller at en større andel av prosjektet var i regi av markedsaktørene.

I 2002 er det lansert en ny premieringsordning for bedrifter i kjøttsektoren som skal stimulere til at produktene kommer fram som økologisk vare til forbruker. Ordningen er finansiert av Markedstiltakene (www.slf.dep.no). Slik sett vil bruken av midlene i forhold til HP sine forslag bedres. Det er likevel verd å merke seg at det har tatt fire år fra myndighetene pekte på dårlig samordning i verdikjeden for økologiske produkter til implementering av tiltak. Det kan ha bidratt til at vareflyten og markedsutviklingen for økologiske produkter er svak her i landet.

Vi fokuserer ikke disse spørsmålene så kraftig fordi vi mener at Handlingsplanen sine forslag er godt begrunnet. Tvert imot er prioriteringen mellom de ulike tiltakene i handlingsplanen lite begrunnet. Vi setter fokus på samhandling mellom markedsaktørene ut fra de resultat annen forskning viser, og de resultat vår egen evaluering har gitt. Disse resultatene viser også at det kan ha positive effekter at den generelle forbrukerinformasjonen blir gjennomført i et samarbeid med markedsaktørene.

7.1.2 Økologiske markedsaktører deltar i liten grad

Vi finner at om lag 15 av prosjektene på de to ordningene Markedstiltak og Veilednings- og informasjonsprosjekter i perioden 1998-2001 hadde tett samarbeid med markedsaktører. I tre av tilfellene var prosjektet i regi av en eller flere markedsaktører. Det tradisjonelle

landbrukssamvirket (Tine, Gilde og Felleskjøpet) inngår i ¾ av disse 15 prosjektene, mens andre aktører inngår i halvparten. I tre prosjekter er det samarbeid mellom disse aktørene.

At samvirkebedriftene er oftere representert i prosjektene enn andre markedsaktører er ikke overraskende. Det kan ha sin forklaring i at det er Tine og Gilde, innen produktgruppene melk og kjøtt, som har vist størst interesse for økologiske produkter blant de større aktørene i næringsmiddelindustrien. Men det kan også skyldes at ca. 60 % av prosjektene er eid av fylkesmenn eller økologiske organisasjoner. Disse velger ofte å samarbeide med landbrukssamvirket, og i mindre grad med andre næringsmiddelbedrifter.

Det er oppsiktsvekkende at svært få markedsaktører som har spesialisert seg på økologiske produkter har vært prosjekteiere eller har hatt tett samarbeid med noen av prosjektene. Hva grunnen til dette kan være vet vi ikke. En bør vurdere hvordan slike aktører kan trekkes med i prosjektene.

Når markedsaktørene i så liten grad står som eier av prosjektene er det ikke uventet at få prosjekter har til formål å utvikle nye produkter. Bare 2 av 12 prosjekter på Markedstiltakene har hatt dette som mål. Produktsortimentet innen økologisk mat er i dag lite når det gjelder sammensatte og bearbejdede produkter.

I hvilken grad ulike markedsaktører har vært direkte involvert i prosjektene har ikke bare å gjøre med om slike bedrifter selv har søkt. Statens landbruksforvaltning har overfor andre enkeltaktører tatt initiativ til utvikling av prosjekter selv om søknader i utgangspunktet ikke forelå. Eksempler på slike er Opplysningskontoret for frukt og grønnsaker og Matforsk. En slik praksis kan en også bruke overfor markedsaktørene dersom man ønsker å følge opp forslagene i Handlingsplanen.

7.1.3 Liten aktivitet der behovene er størst

Breddestudien vår viser at det i perioden 1998-2001 har vært tildelt lite prosjektmidler fra SLT/SLF til aktivitet i Rogaland, Hordaland, Vest- og Aust-Agder. Det er påfallende at det også er disse fylkene som har de laveste bevilgningene fra lokale BU-midler til økoprosjekter. Vi vet ikke hva dette skyldes. Om det er svært lite søknader fra disse fylkene eller om søknadene blir avvist.

Disse fylkene ligger lavt på statistikken over økologisk areal, særlig Rogaland. Vår hypotese er, ut fra annen forskning, at i dette fylket er det sosiale og kulturelle barrierer for omlegging. Det understreker betydningen av at eventuelle prosjekter fra dette området må være i regi av, eller i nært samarbeid med, de tradisjonelle landbruksorganisasjonene, særlig faglag og forsøksringer. Om så ikke er tilfelle vil en oppnå mindre resultat enn om slik samarbeid blir inngått.

Breddestudien (kap. 3) viser at det har vært mange generelle Veilednings- og informasjonsprosjekter, og relativt få innen spesielle produksjoner som det er større utfordringer med å legge om. Det er en vanlig overlevelsesstrategi å rette innsatsen inn mot de områdene hvor utsikten til å oppnå resultater er best, og ikke nødvendigvis mot der behovene er størst (Vedung, 1991). Det har også noe med prosjektfinansierings logikk å gjøre. Du må kunne vise til resultater i løpet av en forholdsvis kort prosjektperiode både for å sikre grunnlaget for positivt svar på seinere søknader og for å skape et godt omdømme generelt.

I perioden 1998-2001 har det vært relativt få prosjekter på grønnsaker og potet. Tre prosjekter har hatt dette som hovedtema, mens det har vært ett av flere tema i andre større prosjekter og programmer som MNP. Av disse igjen er det bare et par som har hatt som formål å utvikle verdikjeden som helhet. Dette er i samsvar med inntrykket til en ansatt i Landbrukstilsynet når vi spør om hvorfor det har vært få slike prosjekter:

Enig, veldig enig i dette inntrykket. Vet ikke. Høsten 1999 prioriterte vi planteproduksjonsprosjekter fordi mange prosjekter hadde kommet på fôr og husdyr, og lite på matvekster. Vi diskuterte også korn, men andre ordninger kom i gang der, så som storskalaforsøk på korn. Derfor prioriterte vi grønnsaker. Det er rart det ikke er flere som arbeider med dette, det er kanskje bare Fabio som har konsentrert seg om det. Noen ganger ønsket vi at noen skulle komme med prosjekter. Vi har ikke gått ut til spesielle miljø (...)

Lite utviklingstiltak på dette området står ikke i forhold til de ambisiøse målene i Handlingsplanen. Der har en konkretisert resultatmålet til at 15 prosent av den totale norske potet- og grønnsakproduksjonen omsettes som økologisk vare i 2009. Samtidig heter det at det vil være svært krevende å nå produksjonsmålene i korn-, frukt- og grønnsakproduksjonen, og at det innen disse produksjonene må benyttes store ressurser innen forskning og utvikling, i tillegg til å stimulere produksjonen, dersom målet skal nås.

Seinere i Handlingsplanen kommer det fram hvorfor man har satt så høye mål for disse produksjonene. Der heter det at vegetabiler er en spydspiss i markedsføringen av økologisk mat generelt. Dette fordi det er enklere å markedsføre produktfordelene ved økologiske matvarer som dyrkes, fremfor produkter som har et lengre produksjonsforløp. Vegetabiler er derfor viktige produktgrupper for å introdusere økologisk mat for nye forbrukergrupper.

Liten prosjektaktivitet på grøntprodukter står heller ikke i forhold til de store agronomiske utfordringene det er å legge om fra konvensjonell til økologisk grønnsakproduksjon. I Buskerud har det vært prosjektaktivitet finansiert av BU-midler på bl.a. økologisk grønnsakproduksjon. En ringleder i Lier og omegn forsøksring har vært prosjektleder. Hun oppsummerer flere års erfaring med å stimulere til økologisk dyrking i et av landets mest intensive grønnsakområder slik:

- På dyrkingssida er tilgangen på næring den største minimumsfaktoren under forutsetning av at en ikke har tilgang på husdyrgjødsel. Det er også store utfordringer innen plantevern.
- Grunnen til at det fremdeles bare er en dyrker med økologisk areal i området har både med dyrkningsmessige forhold, men ikke minst med omsetningssituasjonen. Det er vansker med å få avsetning.
- Det er vanskelig å få økonomi ut av økologisk grønnsakproduksjon sammenliknet med tradisjonelle kulturer. Mange steder i Lier kan en ta to avlinger i konvensjonell grønnsakdyrking hvert år. Med økologisk er det kun én avling, og i løpet av fem år må du ha ett år med grønningsjødsling og to år med korn.

Ringlederen oppfatter også at regelverket for økologisk drift påvirker mulighetene. Hun sier at det er viktig å opprettholde muligheten for parallell dyrking av samme arter, men med ulike sorter. Det gjør det mulig for en dyktig konvensjonell grønnsakdyrker å drive en del økologisk i de kulturene han er best i.

Statistikken viser at grønnsakproduksjonen stagnerer. Dersom vi ser bort fra drøyt 200 dekar med økologiske erter i Akershus i 2001 (som i Debio-statistikken er registrert under grønnsaker) er grønnsakarealet for landet som helhet det samme i 2001 som i år 2000.

Det er også store utfordringer for grøntproduktene oppover i verdikjeden. I Handlingsplanen for økologisk landbruk heter det at det er underdekning av korn, frukt og grønt i markedet, og produksjonsomfanget er den vesentlige flaskehalsen for videre utvikling. Det er ikke oppfatningen hos Økompaniet som forsyner flere av dagligvarekjedene med slike produkter. Vi har også vært i kontakt med to konvensjonelle grønnsakdyrkere med store arealer hvor en av dem har gitt opp å drive økologisk ut fra svak avsetning, men den andre prøver seg videre. Disse deler heller ikke oppfatningen i Handlingsplanen. Vi har ikke fått hentet inn data fra flere markedsaktører for å undersøke om dette er en generell oppfatning. Det bør gjøres.

Det finnes i liten grad vellykkede eksempler fra prosjektaktivitet for utvikling av verdikjeden for grøntprodukter. Det kan ha å gjøre med at det ofte er forsøksringer, eller andre dyrkingsmiljø, som tar initiativ til prosjekter innen denne kategorien. En bør få i stand prosjekter i regi av markedsaktører, eller i tett samarbeid med slike for utvikling av verdikjeden for grøntprodukter.

Det har vært noe større prosjektaktivitet fra Veilednings- og informasjonsmidlene på korn enn for grønnsaker, i underkant av 10 prosjekter. For korn er også utfordringene store både ut fra ambisiøse nasjonale mål og de faglige spørsmålene som må løses på hver enkelt gård, ikke minst der en ikke har tilgang på husdyrgjødsel. Vår informant i Landbrukstilsynet svarer slik på spørsmål om hvorfor det har vært relativt få prosjekter på økologisk korn:

Ja, jeg vet ikke riktig. Mye det samme som på grønnsaker. Vi har vært positive på det som har kommet. Prosjekt på korn til krossing, Buskerudprosjekt på korn med mer. Generelt hadde vi håpet en hadde kommet lengre med enkelte av kornprosjektene. Jeg har inntrykk av at prosjektleder av og til bruker for mye tid på å sette seg inn i ting vi trodde var kjent. Det er viktig å bruke den kompetansen som finnes fra før. Være konkret og målrettet, og knytte arbeidet også inn mot omsetning av produktene. Det gjelder å ikke finne opp kruttet på nytt (...) Storskalaforsøkene tok nok av for noe av de søknadene som ellers ville ha kommet hit.

Flertallet av prosjektene på korn går på ulike praktiske informasjons- og veiledningstiltak. Bare noen få prosjekter har arbeidet med å utvikle hele verdikjeden. Nå ser det likevel ut til at en del av markedsaktørene, og da særlig møllene, har satset. En rekke mottak er godkjent for økologisk korn rundt om i landet, og statistikken viser en kraftig økning i karensarealene i år 2002. Slik sett ser det ut til at ulike tiltak (produsenttilskudd, prosjekter, forsøk, veiledning etc.) på dette området har gitt resultater, men det er for tidlig å konkludere.

7.1.4 Areal- eller produksjonsmål?

Myndighetene sitt mål om 10 prosent økologisk jordbruksareal i 2009 har blitt konkretisert gjennom handlingsplanen. Der heter det at resultatmålet for perioden 2000-2009:

- 15 prosent av den totale norske potet- og grønnsakproduksjonen omsettes som økologisk vare
- 5 prosent av den totale norske frukt- og bærproduksjonen omsettes som økologisk vare
- 10 prosent av den totale norske melkeproduksjonen omsettes som økologisk vare
- 5 prosent av den totale norske kjøttproduksjonen omsettes som økologisk vare
- Selvforsynt med økologisk korn til kraftfôrproduksjon for den økologiske melk, kjøtt- og eggproduksjonen.

Da arealavkastningen i økologisk landbruk er lavere enn i det konvensjonelle landbruket innebærer disse målene at arealmålet for økologisk grønnsakproduksjon ligger vesentlig høyere enn 15 prosent. Dersom vi forutsetter at avlingsnivået er 30 prosent lavere i økologisk grønnsakdyrking betyr det at arealmålet blir 20 prosent for grønnsaker, forutsatt at lagringssvinn etc. ikke er større for økologisk enn for konvensjonelt. Det er neppe tilfelle. I dag utgjør det økologiske grønnsakarealet ca. 2 prosent. Den samme type resonnement kan vi foreta på de andre produktgruppene som det er satt opp produksjonsmål for.

7.1.5 Få prosjekter med felles eierskap

Prosjektporteføljen på de to ordningene Veilednings- og informasjonsprosjekter og Markedstiltak har ei sammensatt gruppe prosjekteiere. Ulike økologiske organisasjoner står bak knapt halvparten av prosjektene, mens konvensjonelle forsøksringer og FMLA står hver for 14 prosent av prosjektene, mens andre konvensjonelle aktører står bak resten.

Det er oppsiktsvekkende at svært få prosjekter har både økologisk og konvensjonell organisasjon som eier. Et tett gjensidig samarbeid mellom slike vil være fruktbart av flere grunner. En vil da lettere nå målgruppa, og ulik kompetanse kan utfylle hverandre. En kan forvente at det kan gi positive effekter i utviklingen av praktisk økologisk produksjon. En bieffekt kan være en mer miljøvennlig konvensjonell produksjon. Dette skulle være i samsvar med nasjonale mål.

Hvem som står som prosjekteier gir ikke nødvendigvis et rett bilde av hvor utbredt samarbeidet mellom økologiske og konvensjonelle kunnskapsmiljø er¹⁴. Slikt samarbeid kan eksistere selv om begge miljø ikke eier prosjektet sammen, men det kan være grunn til å stimulere til formalisering av slikt samarbeid gjennom tilskuddsordningen.

7.1.6 Oppsummering

Karakteristiske trekk ved prosjektene på ordningene Veilednings- og informasjonsmidler og Markedstiltak de siste tre årene:

1. Markedstiltakene har hittil i liten grad fulgt opp forslagene i Handlingsplanen om markedsføringstiltak og tiltak for å bedre vareflyten i regi av markedsaktørene. Relativt få prosjekter har et tett samarbeid med kommersielle markedsaktører, og ingen prosjekter er i regi av eller i samarbeid med markedsaktører som bare fører økologiske produkter.
2. Nærmere halvparten av prosjektene på Veilednings- og informasjonsmidlene er generelle, mens det er få prosjekter med fokus på spesifikke tema som grønnsaker/potet og kjøtt. I forhold til utfordringene i produksjon, omsetning og marked, men også i forhold til Handlingsplanen sine svært ambisiøse mål for grøntprodukter er dette oppsiktsvekkende. Av de prosjektene som har vært gjennomført for grøntprodukter er det enda færre som har hatt som formål å utvikle verdikjeden.
3. Det er svært få prosjekter på de to ordningene som har hatt både konvensjonelle og økologiske organisasjoner som eiere.

¹⁴ Gratis Førsteråd i regi av Landbrukets Forsøksringer (LFR) er et eksempel på et omfattende prosjekt som involverer både konvensjonelle og økologiske forsøksringer, men som i vår analyse ikke er kategorisert som et prosjekt med felles eierskap mellom økologisk og konvensjonelle miljø.

7.2 Suksessfaktorer

Her drøfter vi resultatene for å svare på spørsmålet: Hvilke suksessfaktorer kan identifiseres fra tidligere prosjekter mht. å utvikle produksjon og omsetning av økologiske produkter? Her vil vi fokusere på:

- hvordan utforme gyldige prosjektteorier
- hvordan en integreringsstrategi kan implementeres
- betydningen av sterkt markedsfokus
- sammenhengen mellom kulturelle og strukturelle forhold
- at god samarbeid ikke er nok
- ressursbruk i forhold til resultater
- sterkere spissing av prosjektene

7.2.1 Gyldig prosjektteori er en forutsetning

Vårt inntrykk er at initiativtakerne undervurderer betydningen av å bruke tid i utformingen av prosjektene. Fra breddestudien ser vi at ingen av Markedstiltakene og bare sju av prosjektene på Veilednings- og informasjonsmidlene har inkludert litteratur- eller kunnskapsoversikt i arbeidet. I dybdestudien ser vi at når initiativtakerne ikke setter seg systematisk inn i tidligere FOU-prosjekter så klarer en ikke å spisse utformingen av prosjektet godt nok. En ender ofte opp med generelle, uklare mål og liten sammenheng mellom mål, målgruppe, strategier og tiltak. Mangelfull innsikt i andre arbeider på samme område fører også lett til at en gjentar andres feil i stedet for å lære av deres erfaringer.

Både erfaringene fra prosjektene selv og hos de som bevilger midler tilsier at utformingen har stor betydning for hvor god gjennomføringen blir og i hvilken grad man oppnår resultater. Tidligere saksbehandlere for Veilednings- og informasjonsmidlene i Landbrukstilsynet sier det slik når vi spør hva som er inntrykket av gjennomføringen av prosjektene:

Veldig varierende. Dersom prosjektene er dårlig planlagt så gir det en treg eller utsatt start (...) Vi har sittet med søknader som ikke var godt nok gjennomarbeidet og som vi ikke burde ha gitt penger til. Dette er ikke det generelle inntrykket, men det gjelder noen prosjekter. Dette bør en ta lærdom av. De prosjektene som fikk en dårlig gjennomføring var de prosjektene som var dårlig planlagt og som vi var usikker på om skulle få midler. De fleste prosjekter ble gjennomført slik de var tenkt. Noen ble stoppet, men det var som oftest mindre prosjekter.

Saksbehandler tilføyer at SLT satt i verk tiltak for å bedre planlegging og utforming av prosjektene.

Et program eller et prosjekt bygger alltid implisitt på en teori om årsakene til den tilstanden man skal endre på. Teorien angir sammenhengen mellom tiltakene i prosjektet og årsakene til den rådende tilstand. Om prosjektteorien er gyldig kan være avgjørende for at prosjektet blir vellykket. Ved å inkludere kompetente representanter for målgruppen i utformingen av prosjektet kan en lettere finne fram til gyldige teorier enn om det ikke blir gjort.

I MNP hadde man en teori om at utvikling av økologisk landbruk skjer best gjennom *samhandling* med en rekke ulike aktører i og rundt verdikjeden for økologiske produkter. Dette er i samsvar med myndighetenes oppfatning uttrykt i St. prp. nr. 67 (1997-1998) om at samhandlingen må styrkes. Gyldigheten av denne teorien og gjennomføringen av den er en viktig forklaring på at programmet i Midt-Norge har oppnådd gode resultater i forhold til både Tine Midt-Norge og Tine Norske Meierier.

Akershusprosjektet hadde som overordnet mål å bidra til: ”økt total produksjon av økologiske produkter fra landbruket i Akershus/Oslo, i takt med markedsutvikling for økologiske matvarer”. Prosjektteorien bygget på en oppfatning om at det var underdekning av økologiske produkter i markedet, og at det var behov for å øke omleggingen for å få en produksjon mer i samsvar med markedet. Gjennomføringen av prosjektet ble innrettet på dette. I 1998-2000 var imidlertid produksjonen av økologisk melk og kjøtt til henholdsvis Tine og Gilde flere ganger større enn salget. Prosjektleder tolket situasjonen for melk slik at man derfor ikke burde arbeide for å øke melkeproduksjonen de to siste årene i prosjektet. Etter relanseringen fra Tine i 2001 økte salget slik at det ble knapphet på økologisk råstoff noen måneder i starten på det sentrale Østlandet. Dette har ført til at noen kunder ikke fikk ønsket kvantum av økologisk melk i en periode. Dette indikerer at en målformulering fra myndighetens side implementert i prosjektets målformuleringer og teorier for arbeidet gav uønskede konsekvenser: Det har hemmet utviklingen av markedet.

Økokornprosjektet baserte seg implisitt på en prosjektteori om at omlegging av konvensjonelle kornbruk lettest ville oppnås ved at det etablerte kompetanseapparatet deltok aktivt i gjennomføringen. Som vi skal vise i neste avsnitt gav denne teorien resultater.

7.2.2 Integreringsstrategi

Våre funn i dybdestudien viser at prosjektenes historiske bakgrunn i form av støtte, oppmerksomhet og vektlegging av økologisk landbruk fra berørte parter har betydning for hvilke resultat en kan oppnå. Dersom bønder i området oppfatter økologisk og konvensjonelt landbruk som motsetninger vil et prosjekt ha mindre muligheter for å lykkes enn ellers. I hvilken grad det har vært kontakt og samarbeid mellom organisasjoner og enkeltpersoner innen det økologiske og konvensjonelle landbruket i området forut for prosjektet har stor betydning her.

Et gjennomgående trekk ved de fem prosjektene vi har evaluert er at de beste resultatene blir oppnådd når tiltak og aktiviteter blir gjennomført i samarbeid med de etablerte organisasjonene, både innefor kompetanse-, politikk- og markedsystemet. Ved å inkludere disse allerede før prosjektet er startet, i initiativ- og utformingsfasen, legger en et godt grunnlag for samarbeid i gjennomføringen. Det siste er ikke så vanlig å gjøre viser vårt materiale. De økologiske organisasjonene og FMLA, som til sammen står bak 60 prosent av prosjektene, ser ikke ut til å ta nok hensyn til at representanter for hovedmålgruppa, enten det dreier seg om bønder, veiledere, eller omsetningsledd, bør være med i utformingen av prosjektet. Særlig ser det ut til at faglagene ikke har blitt inkludert i denne fasen. Resultatene fra breddestudien støtter opp om dette inntrykket. Ingen av prosjektene har hatt næringsorganisasjoner som eiere. En mulig forklaring på dette er at denne type prosjekter ikke hører til kjernevirksomheten til slike organisasjoner. Det finnes likevel prosjekter hvor de har deltatt i styringsgruppe etc. Slik sett skulle det være muligheter for å involvere næringsorganisasjoner sterkere i både utforming og gjennomføring av prosjektene.

I denne fasen kan det være nyttig å kjenne til elementer i diffusjonsteorien som tar for seg hvordan nyvinninger får fotfeste og blir adoptert. Rogers (1995) viser til at en innovasjon, i vårt tilfelle økologisk landbruk eller økologiske produkter, lettere vil bli tatt opp og implementert når ideen lanseres internt i en organisasjon/gruppering, og ikke blir forsøkt innført av aktører utenfra. Dette understreker betydningen av at organisasjoner som representerer målgruppa bør være med å utforme prosjektet.

Ut fra samme resonnement er det like viktig at også ulike markedsaktører blir inkludert i planleggingen. Vi ser at flere av prosjektene har slitt med hvordan man skal forholde seg til nasjonale markedsaktører ut fra lite kunnskap om hvordan disse er organisert.

I vårt materiale er det MNP som i størst grad har integrert tradisjonelle landbruksorganisasjoner i utformingen, mens Økokornprosjektet har gått langt i å benytte denne strategien i gjennomføringen. Det er tydelig at dette har bidratt til gode resultater i dette prosjektet. Integreringsstrategien er fulgt både når det gjelder å engasjere ringleder i den konvensjonelle forsøksringen (Forsøksringen Romerike), dyktige og anerkjente konvensjonelle bønder, forskningsmiljø som Planteforsk og Østre Romerike forsøksring. Alle disse aktørene har bidratt til å skape tillit mellom prosjektet og de konvensjonelle kornprodusentene, og gjøre det sosialt akseptabelt for bøndene å legge om drifta.

Hensikten med å få det etablerte systemet aktivt med i utformingen av prosjekter er flere:

- Gjøre prosjektet målretta ut fra den kompetanse disse aktørene har (evaluering av prosjektteori: hva som skal til for å nå målene)
- Skape eiendomsfølelse til prosjektet for å sikre aktiv deltakelse i gjennomføringen
- Legitimere prosjektet overfor målgruppa gjennom den tillit disse organisasjonene har.

Hittil har vi drøftet dette ut fra at det er andre enn de tradisjonelle landbruksorganisasjonene som er prosjekteier, slik tilfelle har vært for de prosjektene vi har evaluert. Dette er ikke situasjonen for prosjektporteføljen som helhet. Om lag halvparten av prosjektene innen ordningen Veilednings- og informasjonsprosjekter har andre enn økoorganisasjonene som eiere. I en slik situasjon er det like viktig å tenke motsatt: at de økologiske kompetansemiljøene bør integreres i prosjektet ut fra sin kompetanse og erfaring på økologisk landbruk, men også ut fra det nettverk de har mot de økologiske produsentene. Slik kan en få til et samspill mellom bønder som vil legge om og bønder som allerede driver økologisk.

Akershusprosjektet slet med dette samspillet pga. mangelfull integrering av miljøene i utformingen av prosjektet. Ansatte ved FMLA utformet prosjektet. Dermed ble det en utfordring å få prosjektet på et spor som var til nytte for de økologiske bøndene og som også kunne fungere i et samarbeid med de nye økobøndene. Det var også en utfordring å få til samarbeid mellom de konvensjonelle og den økologiske forsøksringen. Det hører med til historia, som vi skal omtale mer seinere, at både styrings- og faggruppa til dette prosjektet bestod utelukkende av ansatte ved FMLA. Dette får stå som et eksempel på hvordan det ikke skal gjøres.

Grunnlaget for gjennomføringen blir lagt i utformingen av prosjektet. Vi ser to hovedstrategier for et prosjekts forhold til andre organisasjoner i gjennomføringen:

1. Andre organisasjoner deltar aktivt i gjennomføringen
2. Prosjektet oppretter en egen stab for gjennomføring, mens andre organisasjoner deltar gjennom bl.a.:
 - styringsgruppe/referansegruppe
 - utsending av informasjon
 - felles arrangement

Å være aktiv deltaker i gjennomføringen betyr at prosjektets oppgaver blir gjennomført helt eller delvis av andre organisasjoner. Den andre varianten, hvor prosjektet selv står for all gjennomføring, kan forholdet til andre ha ulike varianter (tre slike er vist over). Det er glidende overganger mellom disse kategoriene. Hovedinntrykket vårt fra evaluering av fem prosjekter er at man oppnår klart mest ved å følge den første strategien *forutsatt* at disse organisasjonene har et godt forhold til sine medlemmer og har dyktige medarbeidere. Da nyter en godt av den kompetanse de har og den tillit de har hos målgruppa. Når de tradisjonelle organisasjonene går inn for økologisk landbruk bidrar det til å gjøre slik landbruksdrift sosialt akseptabelt. Det er en forutsetning for å lykkes.

Nedenfor har vi satt opp en tabell som kan fungere som en strukturering i planleggingen og gjennomføringen av prosjektene. Ved å fylle ut rutene med navn på organisasjon har en et redskap i evalueringen av hvor langt en er kommet med integreringen. Jo lengre til venstre hovedtyngden av organisasjoner blir oppført jo lengre er en kommet i integreringen.

Tabell 7.1 Redskap i evaluering av hvor integrert prosjektet er med andre organisasjoner

Type miljø/organisasjoner	Aktiv med i		Deltar i styring/ref.gr.	Informert om	
	Utforming	Gjennomføring		Utforming	Gjennomføring
Politikk/næring					
Kompetanse					
Marked					
Forvaltning					

Eksempler på organisasjoner innen politikk og næring er Norges Bondelag, Norsk Bonde- og småbrukerlag, Norsk Sau og geiteavlslag, Gartnerforbundet, Oikos. Eksempler på kompetanseorganisasjoner er forsøksringene, forskningsinstitusjoner, høyskoler/universitet og videregående skoler. Med markedsorganisasjoner tenker vi på næringsmiddelindustri, grossister og detaljister som viser interesse for økologisk produksjon. Men også aktører som ikke faller inn under disse gruppene, som abonnementsordninger og mer spesialiserte foretak, kan være vesentlige markedsaktører i denne sammenhengen. Kommuner, fylkesmenn og regionråd er eksempel på forvaltningsenheter som kan spille en positiv rolle som samarbeidsparter for utviklingsprosjekter.

Vi må understreke at det ikke er nok at utforming av et prosjekt skjer i tett samarbeid mellom en økoorganisasjon og FMLA, slik situasjonen i en del tilfeller har vært. Det er svært viktig at sentrale representanter fra næringens organisasjoner, markedsaktører og/eller konvensjonelle forsøksringer deltar aktivt både i utforming og gjennomføring. Evalueringen viser at FMLA ikke har tett nok kontakt med de konvensjonelle bøndene for å kunne representere disse i slike sammenhenger.

En ikke uvanlig innvending i det økologiske landbruksmiljøet mot å samarbeide tett med de tradisjonelle landbruksorganisasjonene, er at de ikke har interesse eller kompetanse for økologisk landbruk, eller at de har uetiske motiv for å engasjere seg på feltet. Dette er en lite konstruktiv innstilling, selv om en sikkert kan vise til eksempler som støtter oppfatningen. På den andre sida kan tradisjonelle miljø oppfatte økologiske organisasjoner som mindre interessante å samarbeide med. I arbeidet med å tilpasse en integreringsstrategi til de lokale forhold vil det være viktig å se enkeltindividene i organisasjonene. I dag vil det være enkeltpersoner i de fleste organisasjoner på ett eller annet plan som har interesse for økologisk

landbruk. En må finne disse, helst flere i samme organisasjon, og bygge allianser med dem. Ved å knytte slike personer fra flere organisasjoner sammen, kan en over tid bevege organisasjoner som i utgangspunktet ikke "går for økologisk". Her er det imidlertid viktig å ha øye for hvilken posisjon og rolle slike "ambassadører" har internt i egen organisasjon. Her som ellers vil det være mennesker som blir respektert og har allmen tillit, som får størst gjennomslagskraft. Dersom dette er personer som også har høye formelle posisjoner har en et meget godt utgangspunkt.

Her kan det være nyttig å ta et sidesteg til en teori om sosiale bevegelser som er utvikla av Paul A. Sabatier (1993). Sabatier har lansert begrepet "Advocacy Coalition Framework" (på norsk "interessereetta koalisjonar"), som Bjørn Egil Flø ved Senter for Bygdeforskning har brukt i deres analyse av økomiljøet i Midt-Norge, og med det satt ord på en arbeidsmåte som har gitt resultater. Hva som karakteriserer slike koalisjoner, hvordan man kan søke å danne slike og under hvilke vilkår det er mulig, er beskrevet i rapporten "Produksjon, distribusjon og forbruk av økologisk mat" (Forbord, 2001). I avsnittet under omtaler vi kort hvordan denne metoden er brukt i Midt-Norge etter Flø sin framstilling i denne rapporten.

Interessereetta koalisjoner

Oppfatningen av økologisk kontra konvensjonelt landbruk og økologiske bønder kontra konvensjonelle bønder har stor betydning for om man lykkes i samhandlingen med det konvensjonelle landbruksmiljøet. Her ligger noe av nøkkelen til at MNP har nådd fram til en del av markedsaktørene og det tradisjonelle landbruksmiljøet.

Ser en på økologisk landbruk som "det eneste rette" og konvensjonelt landbruk som miljøfientlig, vil dette synet også gjenspeile seg i den kommunikasjonen en har med det tradisjonelle landbruksmiljøet. En av de tillitsvalgte i økomiljøet i regionen sier i denne sammenheng at: *"skal du få innpass hos de trønderske bøndene, ja for den del alle andre bønder, så kan du ikke komme med beskyldninger om at de driver et forurensende jordbruk."* (Flø, 2001). I stedet for å snakke om hvor flott det økologiske landbruket er, har økomiljøet i Midt-Norge søkt å finne begreper og en språkbruk som også kan inkludere de som driver konvensjonelt jordbruk. Denne språkbruken må være "kompatibel" med virkelighetsoppfatningen eller livstolkingsystemet til de som en ønsker å nå fram til. Samtidig som de økologiske bøndene, de en skal representere, må kjenne seg igjen i språkbruken.

En må altså finne en fellesnevner for både de som driver økologisk og de som ikke gjør det, eller i det minste ei stor nok gruppe av de som driver konvensjonelt. Først da kan en rekne med at budskapet om økologisk landbruk kan nå fram og en konstruktiv dialog kan komme i stand i stedet for en "skyttergravskrig". Skal vi omtale fellesnevneren i dette eksemplet kort må det være som Bjørn Egil Flø ved Senter for Bygdeforskning, beskriver det med det kjente mottoet: "verdiskapinga tilbake til næringa".

Flø viser til at økomiljøet i Midt-Norge har søkt å bygge ned konfliktnivået mellom det økologiske og det konvensjonelle landbruket ved å bryte opp den stigmatiserende båstenkinga som ligg i begrepene "økologiske" og "konvensjonelle" bønder. De har prøvd å bygge en allianse mellom de som driver økologisk og de bøndene som driver konvensjonelt, men som på det immaterielle planet ligger nærmere det økologiske enn det konvensjonelle.

I følge denne forståelsen kan vi heller snakke om tre grupper av bønder, og ikke bare to (økologiske og konvensjonelle). Den tredje og største gruppa er alle de andre bøndene som verken er ihuga tilhengere av økologisk eller konvensjonelt jordbruk, dvs. den gruppa som er potensielle for omlegging til økologisk drift. Det er denne gruppa økomiljøet i Midt-Norge har bygd allianser med gjennom fellesnevneren ”verdiskapinga tilbake til næringa”. Dermed har en i målgruppas bevissthet plassert økologisk landbruk som en del av en ønsket utvikling for landbruket som helhet.

7.2.3 Sterkt markedsfokus

To av prosjektene vi har evaluert, MNP og Økokornprosjektet, gjorde viktige endringer i gjennomføringsfasen av prosjektet. Dette er endringer som har hatt stor positiv betydning for de resultatene som er oppnådd. I begge prosjektene ble markedsfokuset forsterket.

MNP opprettet en funksjon som markedsrådgiver og tok for alvor tak i de store utfordringene med dårlig samspill mellom aktørene i matvarekjeden. For å bedre denne tilstanden var den overordnede strategien å:

samle alle de ulike aktørene i verdikjeden, utveksle kunnskap og finne en felles virkelighetsoppfatning, hvor de mål og virkemidler som settes inn er direkte avledet derfra. Det er i utgangspunktet ikke fokusert på direkte flaskehalsar eller enkeltaktører, men sett mer på relasjonene mellom ulike aktører (...) hvor en forankring gjennom felles planer, tiltak, løsninger, avtaler og forpliktelser sikrer engasjement og eierforhold hos den enkelte aktør. (MNP sluttrapport)

Markedsrådgiveren sin konklusjon på årsakene til at programmet har lyktes med dette er samhandlingen og ikke spesialkompetansen til de enkelte organisasjonene. Hvordan dette i praksis har gått for seg har vi omtalt i kapittel 4, og det står omtalt i sluttrapporten til programmet.

Det er et paradoks at til tross for denne store endringen i programmet, der markedsrådgiveren hadde møter med alle prosjektlederne for utvikling av markedskonseptene og orientere disse mot markedsutfordringene for hvert enkelt delprosjekt, så har ikke markedsida helt klart å følge opp den økte produksjonen programmet har bidratt til, heter det fra sluttrapporten. Dette understreker omfanget av utfordringene i å utvikle verdikjeden og markedet.

I Sverige har Prosjektet "Mer økologisk mat" arbeidet for å realisere myndighetenes mål om at 20 prosent av jordbruksarealet og 10 prosent av melkekyrne og slaktedyrene bør være i økologisk produksjon i 2005. I dette arbeidet har ”aktörsamverkan” stått sentralt som arbeidsmetode. Forskerne Westberg og Ljung (2001) omtaler denne metoden slik:

En av orsakerna till att det talas så mycket om hållbarhet men ganska litet blir gjort är benägenheten att utgå ifrån att samhället och foreteelser som exempelvis livsmedelsproduktionen är uppbyggd av mer eller mindre avgränsade sektorer. När man vill utveckla något så komplext som livsmedelsproduktion är det därför angeläget att ta häyn till komplexiteten och helheten på ett tidigt stadium. Det är viktigt att skaffa kunskap om och överblick över den härva av verksamheter, yttre och inre faktorer som påverkar och påverkas av livsmedelskedjan. Detta kan bara de som på ett eller annat sätt är inblandade i livsmedelskedjan åstadkomma tillsammans. Varje aktör har viktig och värdefull kunskap att bidra med. Forskare har ofta oundgänglig specialkunskap, politiker, myndigheter och tjänstemän kan ha överblick och ansvar över vissa delar eller verksamheter inom livsmedelskedjan och ha ett visst utrymme för att fatta beslut. Stora och små företag, organisationer och lokala intresseföreningar har både erfarenhet, specialkunskaper, visst beslutsutrymme och ansvar över helt andra områden än övriga aktörer. Tillsammans kan de som berör livsmedelskedjan fånga en helhet, en mer komplex bild över hur delarna hänger i hop och hur det ena påverkar det andre än vad var och en förmår på egen hand. En sådan helhet

kan utgöra en god grund till diskussioner om vilka förbättringar som är önskvärda och möjliga och hur de kan åstadkommas.

Det er også denne metoden som har gitt resultater i Danmark. Hovedkonklusjonen i analyser gjennomført av Hamm og Michelsen (1996) er at suksessen i omsetning av økologiske produkter i Danmark er skapt gjennom et langsiktig samarbeid mellom fire type aktører: de økologiske bøndene, politiske styresmakter, matvareindustrien og dagligvarehandelen. Etter stagnasjon i markedet på starten av 1990-tallet kom gjennombruddet som et resultat av samhandlingen mellom disse aktørene, etter initiativ fra produsentene. En omfattende markedsføringskampanje av økologiske produkter ble satt i gang kombinert med en liten reduksjon i prisene. Skiftet hos disse aktørene kom ikke som et resultat av etterspørsel fra forbrukerne, men ut fra en forventning om at nye strategier ville utløse en latent etterspørsel. Forbrukernes respons på dette i form av økt etterspørsel skapte en dynamikk mellom marked og produksjon som gav en langvarig positiv utvikling. I perioder med stagnasjon har aktørene initiert ny utvikling ved hjelp av denne type samarbeid.

7.2.4 Sammenhengen mellom kultur og struktur

Økologisk landbruk må oppfattes som sosialt akseptabelt av bonden og andre i det tradisjonelle landbruksmiljøet for at de skal satse på økologisk produksjon. For å oppnå dette må en avmystifisere og alminneligere økologisk landbruk. Flere av prosjektene vi har evaluert har lagt vekt på dette. Dessuten må bøndene og andre ha tillit til den veilederen, påvirkningsagenten eller andre som gir informasjon og råd. Disse to faktorene er grunnleggende forutsetninger for at samhandlingen skal gi resultater.

Målgruppen for et tiltak står mellom ”påvirkningsagenten” og det sosiale miljø som målgruppen tilhører. På den enes siden må agenten ha tillit hos målgruppen. For eksempel må bonden ha tillit til den ”økologiske” veilederen. På den andre side må bonden oppfatte det som sosialt akseptabelt å legg om til økologisk drift i sitt miljø. Slik sett er det en nær sammenheng mellom disse forholdene, tillit og sosial aksept, og i hvilken grad de tradisjonelle landbruksorganisasjonene deltar aktivt i utforming og gjennomføring. Disse elementene er gjensidig avhengig av hverandre. En struktur for integrering av prosjektet i de tradisjonelle landbruksorganisasjonene bidrar til å gjøre økologisk landbruk sosialt akseptabelt. Det utnytter også den tillit som konvensjonelle bønder har til det tradisjonelle veiledningsapparatet i kommunikasjons- og informasjonsarbeidet. Dermed legger strukturen til rette for en kultur som gir resultater.

På den andre sida legger tillit grunnlag for et strukturert samarbeid. Uten at det er tillit og at det blir oppfattet som sosialt akseptabelt er det vanskelig å få etablert et strukturert samarbeid. For å få i gang slike prosesser på lokalt nivå spiller regionale og nasjonale aktører en betydning. Ved at ledelsen i Norges Bondelag går inn for økologisk landbruk, og ved at departement og stortingspolitikere vektlegger og underbygger den politikk som er vedtatt, påvirker det grunnlaget for at lokale og regionale aktører kan få i gang utviklingsprosesser i sine miljø og mellom sine organisasjoner på denne måten.

Disse resonnementene bygger på en tese om at harmoni stimulerer utvikling. Michelsen mfl. (2001) har studert betingelsene for utvikling av økologisk landbruk i EU-landa. De fokuserer på i hvilken grad det har vært og er samhandling mellom de økologiske bøndene sine organisasjoner og de generelle landbruksorganisasjonene. De kategoriserer situasjonen i EU-

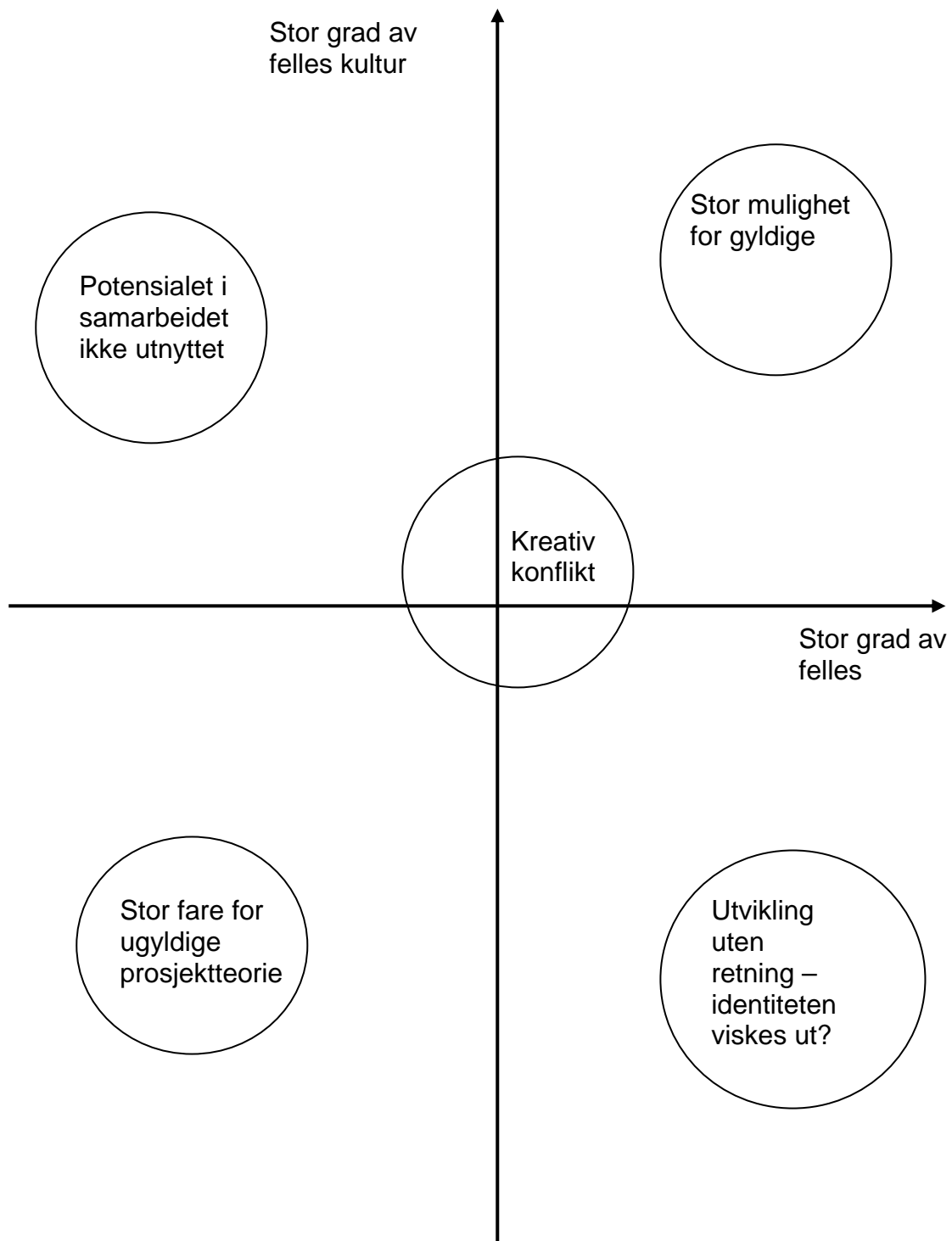
landa med tre ulike tilstander i det institusjonelle forholdet mellom disse aktørene. Noen elementer er tatt med for å beskrive de ulike tilstandene:

- *Bare samarbeid*: god kontakt mellom organisasjonene, ikke behov for økologiske organisasjoner, ulikheter blir dysset ned, identiteten til økologisk forsvinner og det skjer ingen vesentlig utvikling av økologisk landbruk.
- *Bare konkurranse*: ikke kontakt mellom organisasjonene, isolasjon og ingen forsøk på endring i perspektiver, ingen endring i identiteten til økologisk og utviklingen av økologisk landbruk stagnerer.
- *Kreativ konflikt*: samarbeid mellom organisasjonene på noen områder – konkurranse på andre, noen felles interesser, respekt for den andre parten syn, identitet til økologisk opprettholdes men utvikles pragmatisk, og stegvis utvikling av økologisk landbruk basert på veksling mellom samarbeid og konflikt.

Michelsen m.fl. fokuserer på at den kreative konflikten, og ikke harmonien, gir utvikling. Samtidig er deres modell dynamisk. En tilstand av kreativ konflikt kan gå over i samarbeid på et seinere tidspunkt.

Dersom vi ser dette i forhold til vår drøfting av forholdet mellom struktur og kultur kan det illustrere spenningsfeltet økologiske prosjekter kan utvikle seg i, og som vil legge føringer for hvilke resultat som blir oppnådd i modellen under. Figuren på neste side skal illustrere dette. Den horisontale akse symboliserer i hvilken grad de økologiske prosjektene samarbeider med og er integrert i de konvensjonelle landbruksorganisasjonene, mens den vertikale akse symboliserer i hvilken grad det finnes felles verdier og oppfatninger i de økologiske prosjektene og de tradisjonelle landbruksorganisasjonene.

Fig. 7.1 Betydningen av kulturelle og strukturelle forhold for utforming av prosjektteori



I øvre høyre hjørne får vi da en situasjon der det er et strukturert samarbeid og hvor det finnes felles verdier og oppfatninger mellom det økologiske og konvensjonelle landbruksmiljøet som er involvert i prosjektet. I denne situasjonen er muligheten stor for at prosjektene utformer gyldige prosjektteorier. Økokornprosjektet og MNP er det av våre prosjekt som ligger nærmest denne tilstanden.

I den motsatte diagonalen finner vi en tilstand der prosjektet ikke er integrert i de konvensjonelle landbruksorganisasjonene, og der det heller ikke finnes felles verdier og oppfatninger av betydning. Isolasjon, konflikt og liten utvikling karakteriserer denne tilstanden. Et prosjekt i denne posisjonen vil lett kunne utforme ugyldige prosjektteorier. Uten kontakt med målgruppen er det vanskelig å vite hvordan en skal få målgruppen til å legge om til økologisk drift.

Nede til høyre finner vi en tilstand hvor prosjektene er eid og gjennomført av, eller integrert i de konvensjonelle landbruksorganisasjonene, men hvor det i liten grad finnes en kultur som har fellestrekk med det økologiske landbruksmiljøet. Det er denne tilstanden en del innenfor det økologiske landbruket frykter, og som kan frarøve dem herredømme over identiteten til økologisk landbruk ved at visjonen og målet forsvinner.

I øvre venstre hjørne finner vi en annen tilstand som i større grad kan gi utvikling, men der økologisk og konvensjonelt landbruk utvikler seg uten strukturert kontakt. Potensialet i samarbeidet blir ikke utnyttet.

I midten (i krysset) har vi den tilstanden som, etter vår vurdering, Michelsen m. fl. betegner som kreativ konflikt, og som etter deres utviklingsmodell (teori) gir det beste grunnlaget for utvikling.

7.2.5 Samarbeid i verdikjeden nødvendig, men ikke tilstrekkelig

Som tidligere omtalt er utvikling av økologisk produksjon og marked i Danmark i flere tilfeller initiert gjennom et samarbeid mellom aktørene i verdikjeden. I Norge har det også vært samarbeidstiltak mellom markedsaktørene, de økologiske organisasjonene og til dels myndighetene, men uten de store resultater. Hvorfor har ikke samarbeid i Norge gitt den type utviklingsprosesser som vi har sett i Danmark? Det kan ha flere grunner. Hvordan samhandlingen er utformet og gjennomført kan ha stor betydning. Det er utførlig omtalt tidligere. Dessuten må markedsaktørene ha incentiver for å fremme produksjon og markedsføring av økologiske produkter. Store aktører som Tine og Gilde har ikke har sett det som rasjonelt å utvikle produksjon og marked for sine økologiske produkter (Brendehaug og Groven, 2000). Bedriftene har hatt et konfliktfylt syn på økologiske produkter. De har vært tilbakeholden med å markedsføre de offensivt ut frå en frykt om at deres hovedprodukter skulle få et dårlige image hos forbrukerne. De økologiske produktene har hatt en tilbaketrukket rolle i bedriftenes strategier. Nå har Tine relansert økologisk melk og salget har økt vesentlig. Gilde har også revidert sine strategier, og er i ferd med å implementere disse. Det kan derfor ha skjedd endringer i disse bedriftene sin "policy" for økologiske produkter. Det har ikke vært vår oppgave å undersøke det i dette prosjektet.

Her vil vi likevel vise hvordan strategiene til bedriftene påvirker lokale og regionale utviklingsprosjekt sine resultat ved å trekke inn erfaringene fra andre regioner enn tidligere omtalt. På Sunnmøre kom det i 1996 gang et utviklingsprosjekt mellom økomiljøet, FMLA, Bondelaget og Sunnmørsmeieriet på et ideelt tidspunkt i forhold til Tine sin plan for gradvis

utviding av distribusjonen for Dalsgården. Dette gjorde også sitt til at det interne samarbeidet i gruppen fungerte godt. Viktig var det også at en gruppe på 6-7 produsenter med økologisk melkeproduksjon var lokalisert i en ”klynge” i Sykkylven ikke langt fra Ålesund Meieri. Lansering av Dalsgården fra meieriet til regionalt marked fant sted i oktober 1997. Dette var den første lanseringen på Vestlandet.

Det tok likevel ikke lang tid før problemene meldt seg i form av: kvalitetsproblemet og markedsproblemet. Klumper eller fnokker i melka som følge av fravær av homogenisering, lite tilpasset teknologi og mangel på kompetanse på meieriet hadde negativ effekt for salget. Svak profilering fra Tine sentralt gjorde ikke salget bedre. Samlet førte dette til at produsenter som var klar til å levere ikke fikk levert, og at rekrutteringen av leverandører stoppet opp (Fylkesmannen i Møre og Romsdal, 1999) (Maud Grøtta, 1997).

Vår vurdering i dette tilfellet er at samarbeidet lokalt mellom aktørene på Sunnmøre fungerte godt, og det passet i tid inn i Tine sine strategier sentralt. Hovedmålet til prosjektet ble nådd: lansering av økologisk melk fra produsenter på Sunnmøre. Prosjektet var vellykket ut fra de mål som var satt, men salget ble dårlig og en fikk ikke i gang nyrekruttering. Tine sentralt sine strategier viste seg å legge en demper på utviklingen lokalt, jfr. Brendehaug og Groven (2000). Dette eksempelet viser hvor viktig omgivelsene er for hva et prosjekt kan oppnå, men også betydningen av at andre aktører viderefører et prosjekts arbeid etter prosjektslutt.

Lengre sør, i Sogn og Fjordane og Hordaland, tok et annet utviklingsprosjekt, Økomjølke Vest, mål av seg å få i gang tapping og omsetning av økologisk mjølke. Gjennom kontakt og samarbeid med Sogn og Fjordane Meieri og Vestlandsmeieriet ble det satt i gang utredning- og utviklingsarbeid bl.a. for å undersøke start av økologisk osteproduksjon i Vik i Sogn og tapping av konsummilk i Bergen. Prosjektet fikk satt i gang flere omfattende prosesser i meieriselskapene, men mislykkes med å få i gang produksjon. Bl.a. gjorde styret i Vestlandsmeieriet vedtak om å gi leverandører av økologisk melk en merpris på kr. 1 i en periode på 3 år, en merpris som de var alene om i hele Tine-systemet (60 øre var normen). Til tross for dette vedtaket ble det svært få bønder som gikk i gang med omlegging i Hordaland. Det er nok flere grunner til at dette prosjektet ikke fikk realisert sine viktigste mål:

- ”timingene” og koordineringen mellom de lokale utviklingsprosessene og Tine sine strategier var ikke den beste
- det tradisjonelle landbruksmiljøet var ikke involvert i planene lokalt (med unntak av meieriet)
- tilgjengelig melkemengde var liten og til dels spredt (Hordaland)

Samhandling mellom det lokale/regionale økologiske miljøet og Gilde avdelingene har flere steder kommet i stand etter at FMLA har påtatt seg en rolle som initiativtaker eller katalysator for utvikling. Samarbeid har satt i gang prosesser som i noen tilfeller har fått fram enkeltpersoner som drivkrefter for økologisk landbruk i tradisjonelle bedrifter og organisasjoner. Disse ildsjelene har, dersom de har fått handlingsrom i egen organisasjon, styrket arbeidet med økologiske produkter i sin avdeling, men i varierende grad klart å integrert økologiske produkter i bedriften som helhet, i ledelsen og i overordnede strategier. Eksempler på dette finnes både i tidligere Vestlandske Salslag og Gilde VBT. Ildsjelene har ”stanget hodet i taket” ved at de ikke har nådd fram til ledelsen i Gilde-avdelingene (Brendehaug og Groven, 2000).

7.2.6 Ressursbruk i forhold til resultater

Resultatene, i form av omlegging i forhold til ressursbruk, kan si noe om effektiviteten til prosjektene. Debios fylkesvise statistikk over omlagt areal og godkjent husdyrproduksjon (presentert i kap. 6) kan gi en indikasjon på hvilken effekt gjennomførte prosjekter har hatt på omleggingstakten. Sammenholdt med ressursbruken til utviklingsprosjekter i det enkelte fylke kan dette gi et grunnlag for å vurdere prosjekteffektivitet. Det er likevel flere forhold som gjør at vi ikke kan trekke bombastiske konklusjoner på dette grunnlaget:

- Det kan gå lang tid fra en gårdbruker begynner å få informasjon om økologisk drift til han/hun faktisk starter omlegging. Det vil enda gå ei tid før omleggingen gir seg utslag i mer økologiske produkter i markedet.
- Andre faktorer enn prosjektaktiviteten kan spille inn og påvirke resultatet (dette omtaler vi under som *samvariasjon*). Kulturelle og sosiale forhold kan representere hindringer for omlegging. Videre vil utfallet av utviklingsprosjekter innenfor enkeltproduksjoner kunne avhenge av hvor sterkt den aktuelle produksjonen står i regionen.
- Det er ikke nødvendigvis sammenfall mellom fylkesgrenser og prosjektområde. Fylkesvis statistikk har derfor begrensninger når det gjelder å tolke utfallet av prosjektaktiviteten i en region.

Med disse reservasjonene vil vi her se på noen av de indikasjonene vi har på sammenhengen mellom ressursbruk (bevilgning fra SLT/SLF og BU) og resultat.

Prosjektene i dybdestudien har en svært varierende ressursbruk. Med MNP og Økokornprosjektet som de to ytterpunktene, med henholdsvis ca. 10 og 0,41 mill. kr i løpet av tre år. Denne sammenlikningen er ikke riktig i forhold til å vurdere resultat. Da må vi heller sammenlikne delprosjektet Økokorn i MNP med Økokornprosjektet som gir forholdet 1,28 mot 0,41 mill. kr. For MNP har en fått midler fra både SLT, SLF og lokale BU-midler, mens Økokornprosjektet i regi av Aurskog Høland Økoutvikling (AHØ) utelukkende hadde finansiering fra SLT.

MNP brukte altså tre ganger så store beløp til kornarbeidet som Aurskog Høland Økoutvikling. Dette må modifiseres ved at Akershusprosjektet i regi av FMLA også hadde en viss aktivitet mot korn på samme tid. Videre må vi også ta med at MNP hadde tre fylker som programområde, mens AHØ bare hadde deler av Akershus som prosjektområde. Slik sett er ikke ressursbruken i utgangspunktet stor delprosjektet Økokorn i MNP.

Når vi ser på arealutviklingen for korn i de aktuelle fylkene gir det inntrykk av at prosjektaktiviteten kan ha hatt en positiv effekt både i Trøndelagsfylkene og i Akershus, men ikke i Møre og Romsdal. I Akershus finner vi den høyeste nominelle veksten av alle fylker på nesten 4.000 dekar fra 1998 til 2002, mens Trøndelag hadde den høyeste relative veksten av alle fylker i samme periode. Fordi vi ikke har fått kontrollert for samvariasjon kan vi imidlertid ikke konkludere på dette punktet.

Et viktig funn er at kornareal i Møre og Romsdal ikke har fått den ønskede utviklingen ut fra MNP mål. Arealet er doblet i perioden, men bare til ubetydelige 70 dekar. Dette mener vi har sammenheng med at Møre og Romsdal ikke er noe kornfylke, et forhold som burde tilsi at en ikke satte inn ressurser på å etablere økologisk korndyrking der.

Videre tyder statistikken på at MNP sitt delprosjekt Økogrønt har hatt liten effekt for potetarealet og grønnsakarealet i forhold til ønsket effekt. Det er derfor grunn til å dra lærdom

av at programmet brukte 1,7 mill. kr på dette delprosjektet. Her er det grunn til å ta høyde for at produksjonene gir store utfordringer, og at en uansett må rekne med en viss ressursbruk for å lykkes. Men så lenge arbeidet ikke var tilstrekkelig målrettet med gode strategier for gjennomføring kan en slik ressursbruk ikke forsvares.

Vi har hentet inn data for bruken av BU-midler til økologisk landbruk i fylkene. Denne oversikten viser at Buskerud har hatt en unik høy BU-finansiering til økoprosjekter, på drøyt 5 mill. kr i perioden 1998-2001. Vi kjenner ikke til i detalj hva disse midlene er brukt til. Ut fra statistikken kan vi ikke lese noen vesentlige effekter av denne ressursbruken for korn, potet og grønnsaker. Det er bare i tallene for antall bruk vi kan spore at ressursbruken kan ha hatt effekt. Da vi ikke har fått kontrollert for mulig samvariasjonen kan vi likevel ikke konkludere mht. effekten av prosjektaktiviten.

7.2.7 Prosjektene må spisses mer

Erfaringene fra MNP og Akershusprosjektet tilsier at tida er over for bredt anlagte prosjekter med flere fylker som prosjektområde og med mange produksjoner inkludert er over. Slike prosjekter blir ikke nok målrettet. Ved å velge prosjekter som er mer avgrenset og som konsentrerer seg om én eller to produksjoner, kan en spisse arbeidet. På den måten blir gjennomføringen også lettere å håndtere.

Avgrensning av prosjektene er ikke et tilstrekkelig vilkår for å lykkes. I MNP sitt delprosjekt på grønnsaker nådde man i liten grad fram til de konvensjonelle grønnsakproduzentene. Det var også tilfelle i Omsetningsprosjektet i Sogn og Fjordane i perioden 1995-1997 (Brendehaug, 1998). Å få lagt om arealer på et konvensjonelt drevet intensivt grønnsakbruk er kanskje det vanskeligste man kan gi seg i kast med. Det er grunn for å nøye vurdere hvilken organisering utviklingsprosjekter på dette området bør ha, både i forhold til tid og område, og hvilke aktører som bør involveres. Erfaringene viser at skal en lykkes med en satsing innenfor de spesielle produksjonene må flere forutsetninger innfris:

- produksjonen må være vanlig i området
- organiseringen av prosjektet må tilpasses utfordringene
- prosjektet må ha den rette kompetansen
- en må finne fram til nøkkelproduksjonene
- rammevilkår i regelverk og politikk må vurderes
- målrettede strategier og tiltak må utformes

Vårt materiale viser at å satse på utvikling av økologisk bær, korn, potet eller grønnsakproduksjon har lite for seg i områder der disse produksjonene ikke er vanlige i konvensjonell dyrking. En er avhengig av både kompetanse, redskaper og faglig og sosialt miljø for å lykkes. Videre er en avhengig av en struktur i lagring, mottak, foredling og omsetning. I områder uten en konvensjonell produksjon er disse faktorene i liten grad til stede. Grunnlaget for å lykkes framover ligger i at en i større grad enn hittil spisser prosjektene for utvikling av verdikjeden mot en eller høyst to produksjoner.

Videre må en tilpasse organiseringen til utfordringens retning og omfang. Med det mener vi at det er behov for større fleksibilitet i prosjektlengde i retning av lengre prosjekter. Den tradisjonelle prosjektperioden på tre år er i mange tilfeller lite egnet. Ulike modeller for organisering kan også være aktuelt. Det finnes gode erfaringer med at konvensjonelle

grønnsakprodusenter leier jord på økologiske gårdsbruk for dyrking av grønnsaker. Videre er det avgjørende å få med nye aktører fra det konvensjonelle miljøet. Dette forholdet kan illustreres med svaret fra ringlederen i Lier på vårt spørsmål om hva som skal til for å nå myndighetens mål for grønnsaker:

Ingen vet det. Men uansett, det konvensjonelle miljøet er for lite utfordret. Vi må inn til dem. Se på hvem er høringsparter i ulike sammenhenger. Det er faglagene. Der er det få som taler hagebruket sin sak. Dersom hagebruket hadde vært hørt ville et slikt mål kanskje ikke blitt satt opp. Norsk Garnerforbund burde ha vært sterkere utfordret. Dersom de ikke er enig i målet for økologisk produksjon, så burde de ha sagt det. En kan føle seg narret når ingen sier imot det. Det må være noen interesserte dyrkere bak. Men det er en stressa og pressa næring. Det er mye bra å se i verden, og en trenger ikke reise lengre enn til Sverige og Danmark.

Videre må en finne fram til nøkkelproduksjonene innenfor ei produktgruppe. Produksjoner som er forholdsvis enkle å dyrke og som er egnet for markedsføring. Valg av de rette produktene kan dra med seg utvikling av andre produksjoner. Samtidig må en se på rammevilkårene gjennom regelverket og samspillet, eller mangel på slike, mellom aktørene i hele verdikjeden. En samlet analyse av dette kan gi nyttige innspill til hvordan utviklingsarbeidet på dette feltet bør legges opp.

7.2.8 Oppsummering – suksessfaktorer for prosjekter

Initiativtakerne til prosjekter bør ha et perspektiv som fokuserer på å stimulere prosesser enten dette dreier som å øke bøndenes kunnskap om økologisk drift, øke omleggingen eller å bedre vareflyten og markedsføringen av produktene. Den historiske bakgrunnen til prosjekter har betydning. Dersom bønder i området oppfatter økologisk og konvensjonelt landbruk som motsetninger vil et prosjekt ha mindre muligheter for å lykkes enn ellers. Derfor er det viktig med kontakt og samarbeid mellom organisasjoner og enkeltpersoner innen det økologiske og konvensjonelle landbruket i området forut for prosjektet.

Grunnlaget for resultater legges best ved å inkludere målgruppen til prosjektet aktivt i initiativfasen, i utforming/planlegging og i gjennomføring av prosjektet. Ut fra prosjektet sitt formål bør organisasjoner innen det konvensjonelle kompetanse-, politikk- og markedsystemet inkluderes. Så som forsøksringer, næringsorganisasjoner og næringsmiddelbedrifter, grossister og detaljister. I den grad slike organisasjoner tar initiativ til prosjekter er det like viktig å tenke motsatt: at de økologiske miljøene bør integreres i prosjektet ut fra sin kompetanse og erfaring på økologisk landbruk, men også ut fra det nettverk de har mot de økologiske produsentene. Slik kan en få til et samspill mellom bønder som vil legge om og bønder som allerede driver økologisk.

Målgruppen for et tiltak står mellom ”påvirkningsagenten” og det sosiale miljø som målgruppen tilhører. På den enes siden må agenten ha tillit hos målgruppen. For eksempel må bonden ha tillit til den ”økologiske” veilederen. På den andre side må bonde oppfatte det som sosialt akseptabelt å legg om til økologisk drift i sitt miljø. Nøkkelen for å legge til rette for å skape disse forutsetningene ligger i at målgruppen sine anerkjente organisasjoner blir integrert i utforming og gjennomføring av prosjektet. En struktur for integrering av prosjektet i de tradisjonelle landbruksorganisasjonene bidrar til å gjøre økologisk landbruk sosialt akseptabelt, og det utnytter den tillit som konvensjonelle bønder har til det tradisjonelle veiledningsapparatet. Dermed legger strukturen til rette for en kultur som gir resultater.

En slik integreringsstrategi vil legge et godt grunnlag for at prosjektet i utformingen utvikler gyldige prosjektteorier. Et program eller et prosjekt bygger alltid implisitt på en teori om årsakene til den tilstanden man skal endre på. Teorien angir sammenhengen mellom tiltakene i prosjektet og årsakene til den rådende tilstand. Om prosjektteorien er gyldig kan være avgjørende for at prosjektet blir vellykket. Under omtaler vi prosjektteorier som har bidratt til gode resultater.

Utvikling av økologisk landbruk og økologiske produkter bør skje gjennom *samhandling* med en rekke ulike aktører i og rundt verdikjeden for økologiske produkter. For at samhandlingen skal gi resultater har det vist seg at en strategi basert på å utveksle kunnskap, finne en felles virkelighetsoppfatning og derfra avlede mål og virkemidler. Slike felles prosesser kan sikre engasjement og eierforhold hos den enkelte aktør. Fokus bør være på relasjonene mellom ulike aktører mer enn flaskehalsen for å skape positive prosesser.

I arbeidet med å tilpasse en integreringsstrategi til de lokale forhold vil det være viktig å se enkeltindividene i organisasjonene. I dag vil det være enkeltpersoner i de fleste organisasjoner på ett eller annet plan som har interesse for økologisk landbruk, eller som deler verdier og oppfatninger som ligger til grunn for dette. Dersom det er tradisjonelle landbruksorganisasjoner som står bak initiativet må en tenke motsatt. Da må en inkludere økoorganisasjoner og andre fra det tradisjonelle landbruket. Når FMLA tar initiativ til prosjekter er det nødvendig at de inkluderer begge disse miljøene.

For å skape slike allianser med personer i andre organisasjoner må man finne en fellesnevner for både de som driver økologisk og de som ikke gjør det, eller i det minste ei stor nok gruppe av de som driver konvensjonelt. Slik kan en bygge "interesse retta koalisjoner" mellom personer fra flere ulike organisasjoner sammen. Dermed kan en over tid bevege organisasjoner som i utgangspunktet ikke "går for økologisk". Her er det imidlertid viktig å ha øye for hvilken posisjon og rolle slike "ambassadører" har internt i egen organisasjon. Her som ellers vil det være mennesker som blir respektert og har allmen tillit, som får størst gjennomslagskraft. Dersom dette er personer som også har høye formelle posisjoner har en et godt utgangspunkt.

Flere av prosjektene har gjennomgått en kraftig markedsorientering i gjennomføringsfasen. Denne korrigeringen i forhold til opprinnelig plan har bidratt til resultater mht. å få markedsaktørene til å bedre vareflyten og relansere eller lansere økologiske produkter. Skolering i teoretiske og praktiske kunnskaper om markedsforhold og markedsaktørenes oppbygging, funksjon og handlemåter har vært viktig her. Denne nyorientering av prosjektene har ikke bare bidratt til positive resultat i forhold til utvikling av verdikjeden og markedsaktørene, men har også virket motiverende for primærprodusentene. Likevel er det et paradoks at til tross for denne type endringer i gjennomføringsfasen så har ikke markedsida i noen områder helt klart å følge opp den økte produksjonen som har oppstått. Dette understreker omfanget av utfordringene i å utvikle verdikjeden og påvirke markedsaktørenes fokus for økologiske produkter.

God samhandling med markedsaktørene er nødvendig, men likevel ikke tilstrekkelig for å lykkes. Hvilket perspektiv markedsaktørene legger til grunn for økologiske produkter, hvilken rolle de får i bedriften og hvilke strategier en velger har avgjørende betydning for i hvilken grad et prosjekt oppnår resultater. Dersom en bedrift har et motsetningsfylt forhold til økologiske produkter, og har dermed gitt dem en tilbaketrukket og passiv rolle i sortimentet vil prosjektet raskt oppleve begrensningene for den videre utviklingen.

Omgivelsene til prosjektet påvirker resultatet av prosjektet både direkte og indirekte. De mest sentrale omgivelser i vår sammenheng er andre prosjekter, landbrukspolitikken, regelverket for økologisk landbruk, markedsaktører, media, forbrukerne og utviklingen i utlandet.

Myndighetenes sin politikk for økologisk landbruk har betydning for både holdningen og interessen til økologisk landbruk blant målgruppene. Stortingsmelding 19 med 10 prosentmålet og oppfølgingen av dette i jordbruksavtalene har skapt større politisk vektlegging og oppmerksomhet. Det påvirker også bøndene og andre målgrupper for prosjektene. Både utforming og omfanget av de direkte tilskuddene rettet mot økologisk landbruk og den generelle landbrukspolitikken påvirker omleggingen, og har dermed indirekte effekter for prosjektene. For økologisk korndyrking blir flere tilskudd trukket fram som viktige for utviklingen, så som:

- differensieringen av arealtilskudd for åpenåkervekster
- tilskudd til grønn gjødsling
- fraktilskuddet til økologisk korn

Ordningen *Gratis førsteråd* har hatt en positiv effekt på omlegginga, og har i flere tilfeller supplert og utfylt prosjektarbeidet. Regelverket for økologisk drift legger også viktige premisser for omleggingen. For korn- og grønnsakdyrkingen blir disse forholdene trekt fram som kritiske for den videre utviklingen:

- muligheten for parallellproduksjon med både økologisk og konvensjonell produksjon av samme planteart
- muligheten for bruk av konvensjonell husdyrgjødsel
- muligheten for å legge om deler, og ikke nødvendigvis hele bruket.

Ressurser, tid, utstyr, kompetanse og ikke minst personlige egenskaper til prosjektlederne er også avgjørende for å få til en god gjennomføring av prosjektene i forhold til utviklingen i omgivelsene.

7.3 Hvordan kan markedsaktørene bli en større drivkraft?

Pia Heidenmark (2000) har studert to verdikjeder for brød i Sverige med utgangspunkt i matvarekjedene Gröna Konsum og ICA. Formålet er å forklare hvorfor noen aktører (Konsum) velger å satse på økologiske produkter, mens andre (ICA) ikke gjør det. ICA har i stedet markedsført et produkt basert på korn fra integrert kornproduksjon (Svenske Sigil). Hun konkluderer med at fire hovedgrupper av forklaringer har betydning. Disse er omtalt under.

Den første faktoren fokuserer på *interne organisatoriske faktorer*. Heidenmark finner at beslutningstakerne i de to verdikjedene har *ulike rasjonaliteter*: Forbruker kooperativet (Konsum) velger økologisk, mens den andre som er influert av produsent kooperativet velger et IP-produkt. Klare *forpliktelser fra toppledelsen* i organisasjonen avgjør om satsingen blir en suksess. Videre sier hun at i alle selskaper som har tatt en klar stilling til økologiske produkter finnes det innflytelsesrike personer som har påvirket utviklingen. Erfaringer fra tidligere lanseringer av økologiske produkter, egne eller andres, forklarer hvorfor de ikke satser på slike produkter. Hun viser også til at størrelse og markedsandel har betydning ved at større firma ser ut for lettere å innta en "vente og se" holdning til økologiske produkter.

Den andre hovedfaktoren er oppfatninger om at økologiske produkter vil gjøre det mulig å *utnyttte markedsmulighetene*. Heidenmark finner at en tro på at lansering av økologiske produkter er økonomisk rasjonelt er viktig for de bedrifter som satser på slike produkter.

Den tredje faktoren er *etterspørsel fra kunder og andre aktører* i det eksterne miljø for å lansere økologiske produkter. Det er viktig med en sterkt og klar etterspørsel fra kunder som er villig til å betale en merpris for økologiske produkter. Det svenske nasjonale målet om 20 % økologisk landbruk i 2005 har hatt en betydning, men ingen markedsaktører ser det som deres ansvar å nå målet. Heidenmark stiller også spørsmål om introduksjonen av det Svenske Sigil-merket skjedde som en konsekvens og som et svar på at Konsum satset på økologiske produkter.

Den siste faktoren er *karakteristika ved verdikjeden*; hvor aktøren befinner seg i kjeden og hvilket handlingsrom han har. Her poengterer hun at godt forhold og god *kommunikasjon* med de andre aktørene i verdikjeden er en suksessfaktor for å introdusere økologiske produkter. Den vertikale integrasjonen i forbrukersamvirket i Sverige har gjort det lett å introdusere økologisk brød, mens ICA ikke har hatt mulighet å få denne type produkter fra leverandørene sine. Posisjonen i verdikjeden har hatt betydning ved at Konsum sine handlinger som dørvakt (gatekeeper) for økologiske produkter har påvirket resten av verdikjeden. Konsum har ikke bare vært en produktdesigner, men også en verdikjede designer. Styrkeforholdene mellom aktørene i verdikjeden avgjør handlingsrommet. Selv om ICA hadde villet ha økologiske brød ville de ikke ha fått det, skriver Heidenmark (2000).

I forhold til våre tre bedrifter ser vi klare relasjoner til Heidenmark sine funn. Karakteristiske trekk ved våre tre bedrifter er at de kombinerer en kommersielle interesse for, og tro på, økologiske produkter med god innsikt i omsetning og marked. Når også interessen er knyttet til matfaglige spørsmål og/eller ideologiske motiv skapes et godt grunnlag for å klare alle de motbakker som dukker opp. Data fra bedriftene viser at de hver på sin måte har bidratt til å utvikle verdikjeden for økologiske produkter, de har vært en form for verdikjede designere som trekker med seg og påvirker andre aktører i verdikjeden.

Karakteristisk er også at forretningsmessige/kommersielle vurderinger foretatt til rett tid er felles. Ledelsen ser at egen bedrift (eller oppstart av slik) kan spille en rolle på det utviklingsnivå økologisk landbruk er på når de trer inn på arenaen. De har altså en forretningsmessige "teft" for å plassere sin bedrift inn i en markedsmessig og til dels politisk sammenheng.

Karakteristika ved verdikjeden har stått sentralt når både Årnes Kornsilø og mølle (ÅKM) og Økompaniet har funnet sin rolle og posisjon for økologiske varer. De har fylt en rolle i verdikjeden som ingen andre har tatt. Gjennom samarbeid med det som kunne ha vært deres konkurrenter oppnår de, i alle fall på kort sikt, langt på vei den type fordeler man kan oppnå ved vertikal integrasjon. En forutsetning for dette er god kommunikasjon med de andre aktørene i verdikjeden.

Det tette samarbeid ÅKM og Økompaniet har med henholdsvis FK og matvarekjedene for distribusjon og markedsføring på den ene siden og primærprodusentene på den andre siden, gjør dem til nøkkelaktører i verdikjeden. Rollen har også vært avhengig av at Felleskjøpet har sett seg tjent med et samarbeid med ÅKM, og at grøntgrossisten Bama og matvarekjedene har sett fordeler ved å slippe Økompaniet til. Det ser ut for at en har lyktes fordi begge parter har hatt interesse og fordeler av samarbeidet.

Økompaniet har den tydeligste rollen som designer av verdikjeden. I dagens situasjon er det rom for en slik bedrift, slik det var rom for ÅKM fordi de store aktørene på kornsektoren ikke klarer å håndtere små volum i store systemer. Kanskje må ÅKM fornye sin rolle mht. økologiske produkter for å opprettholde en posisjon på området.

Godt Brød har hatt en ekspansiv aktivitet med etablering av nye bakeri med utsalg nesten hvert år siden oppstart. Fokuset på å utvikle egen bedrift har redusert mulighetene for å utvikle verdikjeden ved å etablere kontakter til primærprodusenter som kan levere direkte. Dersom denne type bedrifter får handlingsrom gjennom prosjektdeltakelse kan det utløse en aktør som verdikjede designer i større omfang enn tidligere.

Våre tre bedrifter har ulike prisstrategier. ÅKM har et sterkt fokus på hvordan deres prisstrategi påvirker utviklingen av økologisk produksjon og marked for animalier. De har som mål å holde lavest mulig priser for å stimulere utviklingen i den økologiske animalieproduksjonen. Økompaniet derimot ønsker en høyest mulig pris til forbruker for å kunne betale sine leverandører og eiere godt. Det kan se ut for at dette er viktige for dem enn å få omsatt et større volum. I så fall hemmer det utviklingen av markedet. En slik tolkning går nok ikke bedriften god for. Daglig leder mener at lavere pris ikke øker salget. Erfaringene fra Danmark derimot viser at salget øker dersom aktørene i verdikjeden går sammen og utformer strategier som kombinerer litt lavere pris med offensiv markedsføring der også prisreduksjonen blir profilert.

7.3.1 Oppsummering

Vårt forskningsspørsmål var: Hva skal til for at kommersielle bedrifter kan bli en drivkraft i utviklingen av verdikjeden for økologiske produkter? Oppsummert mener vi vår empiri viser at viktige vilkår for dette er at bedriftene har:

- et økonomisk incitament for å drive med økologiske produkter
- en struktur som er tilpasset volum i produksjon og omsetning
- god kontakt, kommunikasjon og forretningsavtaler med andre aktører i verdikjeden som utfyller bedriftens funksjon
- ildsjeler i egen organisasjon som kan drive utviklingen av det økologiske sortimentet
- økonomisk handlingsrom til å drive utviklingsarbeid i samarbeid med andre aktører
- innsikt i bransjen og markedsstrukturene og en forretningsmessige teft for å utforme sin rolle i forhold til dette.

Dessuten er det av betydning at myndighetene, gjennom rammebetingelsene, legger forholdene til rette for at slike bedrifter får et handlingsrom for å utvikle verdikjeden for økologiske produkter.

7.4 Samlet konklusjon

Evalueringen viser at utviklingsarbeidet for økologiske produkter i for liten grad skjer i regi av, eller i tett samarbeid med markedsaktørene. Verken prosjekteierne eller Statens landbruksforvaltning legger nok vekt på å få med de ulike markedsaktørene i forhold til forslag i Handlingsplanen for økologisk landbruk og erfaringene fra utviklingsarbeid i andre land. Nærmere halvparten av prosjektene på Veilednings- og informasjonsmidlene er generelle, mens det er få prosjekter med fokus på spesifikke tema som grønnsaker/potet og spesielle kjøttprodukter som svin og fjørfe. Av de prosjektene som har vært gjennomført for planteprodukter er det enda færre som har hatt som formål å utvikle verdikjeden. Det er også svært få prosjekter på de to ordningene som har hatt både konvensjonelle og økologiske organisasjoner som eiere. Det hadde vært ønskelig.

Grunnlaget for resultater av prosjektaktiviteten legges best ved å inkludere målgruppen til prosjektet aktivt i initiativfasen, i utforming/planlegging og i gjennomføring av prosjektet. Ut fra prosjektet sitt formål bør organisasjoner innen det konvensjonelle og økologiske kompetanse-, politikk- og markedssystemet inkluderes.

Resultatene fra prosjektevalueringen viser at utvikling av økologisk landbruk og økologiske produkter bør skje gjennom *samhandling* med en rekke ulike aktører i og rundt verdikjeden for økologiske produkter. Aktørene må basere seg på strategier for å utveksle kunnskap, finne en felles virkelighetsoppfatning og derfra avlede mål, strategier og tiltak. Slike felles prosesser kan sikre engasjement og eierforhold hos den enkelte aktør. Fokus bør være på relasjonene mellom ulike aktører mer enn på flaskehalsen for å skaper positive utviklingsprosesser mellom aktørene.

Nå viser erfaring fra flere utviklingsprosjekter at samhandling med markedsaktører er nødvendig, men ikke tilstrekkelig. Markedsaktørene må se det som økonomisk rasjonelt å utvikle produksjon og marked. Det må oppfattes som en fordel for bedriften å markedsføre de økologiske produktene offensivt slik at den latente etterspørselen kan løses ut. Derfor er prosjektenes valg av markedsaktører viktige.

Andre omgivelser har også betydning. Landbrukspolitikken legger viktige føringer både i form av direkte tiltak rettet mot økologisk landbruk og de mer generelle virkemidlene. Regelverket for økologisk produksjon setter betingelser for hva prosjektene kan oppnå mht. omlegging og omsetning. Bl.a. gjennom bestemmelser i forhold til parallellproduksjon av økologiske og konvensjonelle vekster og husdyrslag og i forhold til bruk av konvensjonell husdyrgjødsel. Andre prosjekter og markedsaktører påvirker også utviklingen av økologisk landbruk innenfor prosjektenes geografiske områder. For eksempel har ordningen *Gratis førsteråd* hatt en positiv effekt på omleggingen, og har i flere tilfeller supplert og utfyllt prosjektarbeidet. Mediaomtale av økologisk landbruk og av utviklingen i utlandet gir mer generelle indirekte, men likevel betydningsfulle, effekter for utviklingen av økologisk produksjon og marked. En del av disse omgivelsene er forhold som både myndighetene og de økologiske og tradisjonelle landbruksorganisasjonene kan påvirke.

8. Forslag

I dette kapitlet kommer vi med forslag til satsingsområder og strategier for de nasjonale pilotprosjektene ut fra resultatene i denne evalueringen og bakgrunnsmateriale for evalueringen. I den grad forslagene ikke er begrunnet i dette kapitlet, er dette gjort tidligere i rapporten.

8.1.1 Innledning

I retningslinjene for nasjonale pilotprosjekt heter det at dette er prosjekter som skal fremskaffe/utprøve ny kunnskap om økologisk landbruk i et helkjedeperspektiv. På nasjonal kongress om økologisk landbruk på Hamar i februar i 2002 understreket statssekretær i Landbruksdepartementet dette poenget ved å si at prosjektene skal involvere aktørene i verdikjeden.

Likevel er det utviklet to separate sett kriterier, ett for prosjekter som rettes mot produksjon, og ett for prosjekter som rettes mot foredling og omsetning. Altså legger en til dels opp til prosjekter som ikke har et helkjedeperspektiv. Det kan vi ikke se er i samsvar med intensjonen til ordningen. I konkretiseringen av ordningen nasjonale pilotprosjekter ser det ut til at verdikjedeperspektivet og involveringen av markedsaktørene ikke er sterkt nok framme. Vår evaluering av Markedstiltakene viste også denne svakheten. Dersom dette ikke blir endret kan det bidra til at markedsutviklingen ikke går i takt med produksjonsutviklingen, noe Stortingsmelding 19 (1999-2000) påpeker er en forutsetning for 10 prosent-målet.

Dersom departementet ønsker at markedsaktørene i større grad kan involveres i, eller stå som eier av, prosjekter på ordningen nasjonale pilotprosjekter og Markedstiltak bør en utforme en strategi for hvordan dette kan skje. I en slik strategi kan en sørge for at ulike typer markedsaktører blir inkludert, både de store aktørene i industri, grossist og detaljistledet, men også de mindre aktørene som nå i økende grad vokser fram. Vår bedriftsstudie viser at denne type aktører kan representere et nytt og viktig innslag for det økologiske landbruket.

Det kan være behov for å vurdere hvordan de ulike prosjektordningene, som i Jordbruksavtalen 2002 blir foreslått slått sammen under Landbrukets utviklingsfond, skal organiseres for å løse ulike behov. Hittil har tilskuddene hatt ulike funksjoner. En koordinering er viktig, mens en sammenslåing kan gjøre det vanskeligere å evaluere om formålet med ordningene blir oppfylt, jfr. våre vurderinger i denne rapporten. Ordningen *Gratis førsteråd* har en positivt effekt for resultatene til prosjektene og bør videreføres, men ordningen bør i større grad spisses inn mot de produksjoner som har de største behovene. Det er gjennomført mange prosjekter på økologisk landbruk både med sentrale og lokale midler. Resultatene av prosjektene er i liten grad sammenstilt slik at det egner seg for formidling til nye prosjektinitiativ.

Regelverket for økologisk drift legger viktige premisser for hva prosjektene kan oppnå. Det er svært viktig å foreta konsekvensvurderinger av større regelendringer. Kritiske forhold i regelverket for grøntproduksjoner:

- parallellproduksjon med både økologisk og konvensjonell produksjon av samme plantart
- bruk av konvensjonell husdyrgjødsel

- mulighet til å legge om deler av, og ikke nødvendigvis hele bruket.

8.1.2 Satsingsområder

I tråd med det vi har poengtert over bør satsingsområdene utformes ut fra:

- Myndighetenes mål for det økologiske landbruket, bl.a. konkretisert i Handlingsplanen
- Markedsaktørens initiativ og kommersielle interesse for å utvikle nye produkter og verdikjeder og for å styrke markedsføringen
- Felles initiativ fra økologiske og konvensjonelle organisasjoner der også markedsaktørene er involvert
- En vurdering av hvor behovene er størst. Hittil har prosjektmidler i stor grad gått til produksjoner og aktiviteter der det er lett å oppnå resultater. Nå bør ressursbruken i større grad rettes inn mot de kritiske områdene.

Ut fra nasjonale mål og resultatene fra denne evalueringen bør de nasjonale pilotprosjektene rettes mot :

Spesifikke produksjoner, produkter, verdikjeder og markedsaktører

Resultatene fra vår evaluering tilsier at tiden med generelle prosjekter bør være forbi. Slike prosjekter har tjent en rolle i forhold til å legitimere økologisk landbruk, men nå vil det være viktig i større grad å fokusere på spesifikke produksjoner og produkter som er vanlige i det aktuelle området.

Aktuelle produksjoner av ulike typer grønnsaker, potet, frukt og bær. Det kan også være aktuelt med andre produksjoner som i liten grad har vært med i tidligere prosjekter, så som svin- og fjørfekjøtt. Det er avgjørende at markedsaktører er konkret med i utformingen og gjennomføringen av prosjekter, evt. at det skjer i regi av markedsaktører.

For å legge et godt grunnlag for denne typen utviklingsprosjekter er det nødvendig å foreta nøyere analyser av årsakene til den svake utviklingen i produksjon og salg av grønnsaker. Uten et slikt forskningsarbeid er det stor sjanse for at prosjekter ikke kommer lengre enn det tidligere gjennomførte prosjekter på området har erfart: at det er svært krevende å få i gang prosesser på grøntproduktene. Flere av disse prosjektene har mislykkes.

Nye verdikjeder og markedskanaler

Evalueringer viser at små eller mellomstore markedsaktører kan representere et nytt og viktig innslag for det økologiske landbruket med fokus på kvalitet, smaksopplevelse og identitet, men der også økologisk inngår. De kan bidra til at tilbudet av ulike økologiske produkter øker og de kan utnytte nye omsetningsformer som produksjon i butikk (bakeri), abonnementssalg etc. Slik sett kan de nå ut med økologiske produkter til en langt videre forbrukerkrets enn bedrifter som tradisjonelt ikke fokuserer på disse kvalitetene med økologiske produkter.

Også her er det viktig at prosjektene er i regi, eller i nært samarbeid med, markedsaktørene og at disse er etablerte aktører. Prosjektstøtte til oppbygging av ny virksomhet er risikofylt. Det er også ønskelig å få fram denne typen markedsaktører innenfor melk- og kjøttprodukter.

Stort er ofte ikke effektivt

Evalueringen viser at effektiviteten av ressursbruken kan være omvendt proporsjonal med størrelsen på prosjektet. Mindre prosjekt kan lettere bli målrettet. Prosjektledelsens evner til å knytte til seg nettverk og andre organisasjoner i gjennomføringen kan redusere behovet for midler. Derimot er det viktig å tenke stort i verdikjeden i den forstand at hele verdikjeden må inkluderes, framfor å arbeide med flere parallelle, men ufullstendige kjeder.

I stedet for å dekke store områder kan en inkludere mindre områder i forskjellige regioner som kan utveksle erfaringer underveis. Dette kan være aktuelt innen grøntproduksjonene. Det er behov for å tenke alternativt i organiseringen av prosjektene.

8.1.3 Strategier

Evalueringen har vist at de nasjonale pilotprosjektene bør basere seg på et knippe strategier:

- Sette seg godt inn i *tidligere forsknings- og utviklingsarbeid* (FOU) på området både fra inn- og utland
- *Inkludere representanter fra ulike organisasjoner i utformingen av prosjektet*, så som sentrale personer fra næringsorganisasjonene, økologiske organisasjoner, forsøksringene, forskningsmiljø og markedsaktører på ulike nivå i verdikjeden slik at disse får et eiendomsforhold til prosjektet og kan legitimere prosjektet overfor målgruppen
- Legge ned tid på utforming av *gyldige prosjektteorier*, der en legger stor vekt på analyse av den tilstanden en vil endre for å finne fram til konkrete og målrettede strategier og tiltak
- Legge til grunn et sterkt markedsfokus der utgangspunktet ligger i hvilke forbrukere som er aktuelle kjøpere av produktet, hvordan de ønsker å kjøpe produktet og hvilke krav dette gir til verdikjeden helt tilbake til produsent
- En må legge stor vekt på å *utforme gode strategier for kommunikasjon og samhandling*. Utvikling av økologisk landbruk og økologiske produkter bør skje gjennom *samhandling* med en rekke ulike aktører i og rundt verdikjeden for økologiske produkter. Utveksle kunnskap, utforme felles virkelighetsoppfatning og avlede mål, strategier og tiltak med fokus på relasjonene mellom ulike aktører for å skape positive prosesser.
- En må bygge allianser og nettverk med personer i ulike organisasjoner ved å søke etter mennesker som har felles verdier og oppfatninger. Her er det imidlertid viktig å ha øye for hvilken posisjon og rolle slike "ambassadører" har internt i egen organisasjon. Her som ellers vil det være mennesker som blir respektert og har allmen tillit som får størst gjennomslagskraft. Dersom dette er personer som også har høye formelle posisjoner, har en et meget godt utgangspunkt

- Tilpasse organisering, ressurs- og tidsbruk i forhold til oppgavens utfordringer. Dvs. at prosjektet må organiseres slik at rammene gjør det mulig å nå målene. Et annet viktig forhold her er at prosjektområdet må avgrenses. Prosjekter bør ikke omfatte flere fylker, og helst mindre områder enn fylker
- Legge til grunn en integreringsstrategi i gjennomføringen av prosjektene. Med dette menes en strategi hvor målgruppen sine organisasjoner deltar aktivt i gjennomføringen
- Skape en prosjektorganisasjon som gir ryddige ansvarsforhold for de ansatte, samtidig som de får et sosialt og faglig miljø å arbeide i. En integreringsstrategi tilsier at en knytter ansatte til målgruppens organisasjoner, noe som vil sikre disse betingelsene
- Legge stor vekt på å engasjere personell til gjennomføringen som har kompetanse, tillit hos målgruppen og gode samarbeids- og kommunikasjonsevner
- Vær nøye med hvilke markedsaktører en inngår samarbeid med. Velg markedsaktører som har en kommersiell interesse i å utvikle produksjon og marked for økologiske produkter. Med slike aktører vil et prosjekt lettere oppnå resultater.

8.1.4 Initiering og oppfølging av nasjonale pilotprosjekter

Flere av våre informanter peker på at det er en dårlig samordning av initiativ til nasjonale pilotprosjekter. For det første har ikke ordningen blitt lyst ut før behandlingen av søknadene startet. Dette skaper en ”først til mølla” kultur som ikke kan være gagnlig. For det andre gjør det at en ikke får samordnet miljø og initiativ for felles innsats.

Med bakgrunn i dette vil vi foreslå at SLF baserer seg på følgende:

1. En lager kriterier som bl.a. bygger på de resultat som denne evalueringen har kommet til.
2. Midlene lyses ut hvert år i god tid før frist for innsending av skisser til prosjekter. Der informerer en om viktige prioriteringer i ordningen. (Med skisser menes noe kortere omtale av prosjektplaner enn i en søknad).
3. En analyse av skissene gjør det mulig å koble miljø og prosjektideer for å få en best mulig utnyttning av midlene. På bakgrunn av denne analysen inviterer en initiativ til å utforme fullstendige søknader.
4. Behandling av søknader og igangsetting av prosjekter.
5. Følgeevaluering av prosjektene (dvs. at evaluator foretar løpende evaluering gjennom prosjektperioden).

Evalueringen har vist at flere prosjekter har gitt redusert utbytte fordi prosjektledelsen har bygd på feil strategi eller prosjektteori. I den grad bevilgende myndighet kunne avdekt slike forhold tidlig i prosjektperioden, ville feil ressursbruk trolig vært unngått.

Et vilkår for å hjelpe et prosjekt som er ute av kurs, er at en kommer i dialog med prosjektledelsen på et tidlig tidspunkt. Jo lenger ut i prosjektperioden en har kommet, jo mindre er sjansen for at en skal få gjort grunnleggende endringer i prosjektdesign og arbeidsmåter. Vi kan tenke oss ulike mekanismer som kan tas i bruk:

- Kritisk vurdering av søknad og prosjektbeskrivelse
- Endra rutiner for årsrapportering og oppfølging av årsrapporter
- Undervegsevaluering
- Seminarer og prosjektledersamlinger.

9. Referanser

Litteratur:

- Baklien, B. (1993): Evalueringsforskning i Norge. I: Tidsskrift for samfunnsforskning 1993, årgang 34, 261-274
- Brendehaug, E. (1998): Å uvikle ein marknad. Omsetning av økologisk potet, grønsaker og kjøtt 1995-97. Rapport frå Omsetningsprosjektet for økologiske matvarer i Sogn og Fjordane, Sogndal, 1998
- Brendehaug, E. og K. Groven (2000): Økologi og marknad. Ein studie av rasjonalitet i produksjon og marknadsføring av økologisk mjølk og kjøtt. Vestlandsforskning. Sogndal
- Lanng, H. D. (2001): Samarbejde mellom økologisk og konvensjonelt landbruk. Sett i: Flø, B.E. (2002): Dansk økologisk landbruk – samarbeid eller konflikt versus økologisk integritet. Rapport 5/02, Bygdeforskning, Trondheim, 2002
- Forbord, M. (2001): Produksjon, distribusjon og forbruk av økologisk mat. SIFO-rapport 8/01 og Bygdeforskning Rapport 7/01. Trondheim, 2001
- Fylkesmannen i Møre og Romsdal (1999): Prosjekt ”Produksjon og omsetting av økologisk mjølk i Møre og Romsdal”. Sluttrapport.
- Heidenmark, P. (2000): Going Organic? A Comparative Study of Environmental Product Development Strategies along two Swedish Bread Supply Chains. Lund University, 2000
- Landbruksdepartementet (udatert): Handlingsplan for økologisk landbruk. Revidert rapport (1998-1999)
- NLH, Program for pedagogikk (1999): Ordninga med tilskudd til veilednings- og informasjonsprosjekter innen økologisk landbruk – en evaluering.
- St.meld. nr. 19 (1999-2000). Om norsk landbruk og matproduksjon. Landbruksdepartementet, 1999
- Vedung, E. (1991): Utvärdering i politik och förvaltning. Studentlitteratur, Lund, 1991
- Vittersø, G. (2000): Forbrukernes rolle i lanseringen av økologisk melk. Arbeidsnotat nr. 5-2000. SIFO. Lysaker.

Intervju og anna informasjon

Maud Grøtta (1997): Prosjektleder for Produksjon og omsetting av økologisk mjølk i Møre og Romsdal, 1996-1999.

Torgunn Johnsen (2002): Rådgiver i Statens Landbrukstilsyn.

Bjørn Skjeppe (2002): Rådgiver i Statens Landbruksforvaltning.

Sigrud Mogan (2002): Ringleder i Lier og omsegn forsøksring.

Arild Nyberg, (2002): Produksjonsleder ved Odalen Meieri.

Erik Sørung (2002): Bonde i Lier, Buskerud

Informasjonskilder Midt-Norge programmet

- søknadsdokumentet med vedlegg/tillegg
- årsrapportene for 2000 og 2001
- Sluttrapport for programmet

Informanter

Nr.		Stilling	Rolle i programmet
1	Vigdis Bolås	Fylkesjordsjef Sør-Trøndelag	Leder programstyret
2	Anders Vatn	Bonde	Markedsrådgiver og medlem i programstyret
3	Jostein Wiggen	Underdirketør Tine Midt-Norge	Målgruppe – samarbeidspartner
4	Åge Kvande	Markedssjef Tine Midt-Norge	Målgruppe – samarbeidspartner

Informasjonskilder Akershusprosjektet

- Søknaden
- Årsrapport for 1998 og 1999
- Sluttrapport

Informanter

Nr.	Navn	Stilling	Rolle i programmet
1	Trine Sveinhaus	Prosjektleder	Prosjektleder
2	Ole Jørgen Baarlid	Bonde og leder i Akershus Bondelag i 2000-2001	Medlem Økoforum

Informasjonskilder Bærprosjekter og Økokornprosjektet

- sluttrapport bærprosjektet
- årsrapport 1998 bærprosjektet
- søknad økokornprosjektet
- årsrapport økokornprosjektet 1998 og 1999
- sluttrapport økokornprosjektet

Informanter

Nr.	Navn	Stilling	Rolle i programmet
1	Finn Grimsrud	Daglig leder AHØ	Prosjektleder
2	Ragnar Dæhli	Ringleder	Samarbeidspartner

Informasjonskilder for prosjektet Økomek i Gudbrandsdalen:

- Søknaden for prosjektet
- Prosjektbeskrivelse
- Årsrapport for 1998
- Sluttrapport, 2002
- Brev fra Øko-Gudbrand til Landbruksdepartementet om klage ang. tildeling av midler

Informanter

Nr.	Navn	Stilling	Rolle i programmet
1	Jan-Erik Mæhlum	Ringleder Øko-Gudbrand	Prosjektleder
2	Ola Aukrust	Økobonde, Styremedlem i Øko-Gudbrand	Initiativtaker, medlem i styringsgruppa
3	NN	Økobonde, Oppland	Målgruppe
4	Knut Grindaker	Fagleiar mjølkeråstoff i TINE BA	Målgruppe