
Kulturmiljöer i odlingslandskapet – hur kan de bevaras?

Kulturmiljöer som historiska byggnader, stenmurar, diken och alléer är värdefulla delar av vårt kulturarv. Om miljöerna ska bevaras krävs att ersättningen för skötsel av dem är så pass attraktiv att många väljer att ansluta sig. Förutom nivån på den ekonomiska ersättningen finns en rad faktorer som spelar roll för viljan att ansluta sig, och vissa av dessa kan stimuleras av så kallad nudging. Denna studie visar att förenkling är centralt samt att det är viktigt att det är lätt-att-göra-rätt för jordbrukaren. Även den sociala normen, dvs. vad andra gör, kan påverka jordbrukarens beslut. Ersättningens nivå är dock även den betydelsefull; med en ersättningsnivå som upplevs som skäligen kan andra faktorer för ökad anslutning få större effekt.

Inledning

Jordbruket har under århundraden bidragit till att omskapa landskapsbilden. En viktig del i odlingslandskapet är dess kulturmiljöer i form av historiska byggnader och landskapselement som stenmurar, diken och alléer. I det moderna jordbruket har många gamla kulturmiljöer förlorat sin ursprungliga funktion och riskerar därför att försvinna. Dels på grund av bristande underhåll, dels då de ses som ett hinder för ett effektivt jordbruk. Exempelvis kan stenmurar rivs för att underlätta för moderna maskiner att ta sig fram. Det finns ett värde i att gamla kulturmiljöer bevaras så att landskapet behåller sina karaktäristiska drag och att spåren från det förflutna bevaras. I Sveriges landsbygdsprogram har det därför funnits ersättning för skötsel av natur- och kulturmiljöer.

Riksantikvarieämbetet poängterar i sin utvärdering av den så kallade KULT-ersättningen i föregående programperiod att alltför få jordbrukare

valde att ansluta sig, samt att de regionala skillnaderna i anslutning var stora. Riksantikvarieämbetet noterar även andra problem och gör sammantaget bedömningen att ersättningens utformning inte varit ändamålsenlig (Frisk och Stadin, 2016). I det nuvarande landsbygdsprogrammet 2014-2020 finns inte ersättningen med. Det finns dock farhågor att miljö kvalitetsmålen¹ *Ett rikt odlingslandskap, En god bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* inte kan nås utan en ersättning till skötsel av kulturmiljöer (Frisk m.fl., 2017), (Jordbruksverket, 2018). Därför finns en vilja att återinföra en förbättrad ersättning i nästa programperiod och Riksantikvarieämbetet arbetar inom ramen för regeringsuppdraget CAP:s miljöeffekter med att ta fram förslag på hur en sådan ersättning kan utformas (Frisk m.fl., 2017).

Syfte

För att målen med en ersättning ska nås måste tillräckligt många välja att ansöka om den. En anledning till att jordbrukare väljer att inte an-

¹ Riksdagen beslutade 1999 om femton miljö kvalitetsmål som beskriver de tillstånd i miljön som ska nås.

söka sig kan vara att den ekonomiska ersättningen upplevs vara för låg i förhållande till kostnaderna för åtgärderna som krävs. Ett alternativ är då att höja den. Det har dock visat sig att jordbrukarens beslut även påverkas av andra faktorer, vilket innebär att en höjning av ersättningen inte är den enda vägen att öka intresset för bevarandeåtgärder.

I denna Fokus studeras vilka faktorer förutom ersättningens nivå som påverkar viljan att åta sig att sköta natur- och kulturmiljöer, samt hur dessa faktorer kan adresseras för att få en attraktiv ersättning som lockar många att ta sig an uppgiften. Lärdomar dras från så kallad *nudging* (Thaler och Sunstein, 2008). Nudging är en mjuk form av styrning tänkt att påverka individens val i önskvärd riktning utan vare sig piska eller morot. Rapporten är skriven på uppdrag av Riksantikvarieämbete och slutsatserna är författarens egna.

Skydd av natur- och kulturmiljöer

Natur- och kulturmiljöer skyddas genom lagstiftning som återfinns i miljöbalken men också via ekonomiska stöd för skötsel av dessa miljöer.

Miljöbalken

Landskapselement som har betydelse för natur- och kulturmiljön skyddas under det generella biotopskyddet i miljöbalken, se tabell 1.

Tabell 1: Skyddade landskapselement

Landskapselement som inte får skadas eller tas bort enligt biotopskyddet i Miljöbalken
Allé
Källa med omgivande våtmark i jordbruksmark
Odlingsröse i jordbruksmark
Pilevall
Småvatten och våtmarker i jordbrukslandskap
Stenmur i jordbruksmark
Åkerholme

Källa: Miljöbalken (1998:808)

Det är förbjudet att skada eller ta bort de element som omfattas. Det finns dock inget krav på att

sköta varken de element som skyddas eller andra värdefulla miljöer i landskapet. Detta är ett frivilligt åtagande och ersättningen för skötsel av natur- och kulturmiljöer syftar till att kompensera för kostnaden för detta åtagande.

Landsbygdsprogrammet

Ersättningar för att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet har funnits i Sverige under en längre tid och när Sverige blev medlem i EU införlivades systemet i den gemensamma jordbrukspolitik. I det föregående landsbygdsprogrammet 2007-2013 fanns två huvudsakliga styrmedel för natur- och kulturmiljöer:

- Miljöersättning för bevarande av natur- och kulturmiljöer
- Regionalt prioriterade miljöinvesteringar för utvalda miljöer

Miljöersättningen för bevarande av natur- och kulturmiljöer omfattade fler landskapselement än de som skyddas i miljöbalken, se tabell 2.

Tabell 2: Ersättningsberättigade element

Element som omfattades av ersättningen för bevarande natur- och kulturmiljöer i landsbygdsprogrammet för perioden 2007-2013		
Allé	Hamlad träd	Ren mellan åkerskiften
Brukningssväg	Hässja, storhässja	Småvatten
Brunn, källa	Jordvall, gropvall	Solitärträd
Byggnadsgrund	Liten och svårbrukad åker	Stenmur
Fornlämning	Läplantering	Åkerholme
Fägata	Odlingsröse	Öppet dike
Trägardegård	Pilevall	Överloppsbyggnad

Källa: Frisk och Stadin (2016)

Det fanns dessutom styrmedel för specifika kulturelement, exempelvis betesmark, slåtterängar och fåbodrar.

I nuvarande landsbygdsprogram 2014-2020 har de båda styrmedlen ovan tagits bort. Ersättningsarna till specifika kulturelement finns dock kvar.

Varför ersätta jordbrukare för skötsel av kulturmiljöer?

Jordbrukets mark- och vattenanvändning påverkar den omgivande miljön. Det finns regler för att begränsa jordbrukets negativa påverkan på miljö och kulturarv, som exempelvis det ovan nämnda skyddet av landskapselement. Det innebär att jordbrukaren har vissa lagstadgade skyldigheter.

Kollektiva nyttigheter

Jordbruket kan även bidra med positiva miljö- och kulturvärden till samhället. Flera av dessa är så kallade *kollektiva nyttigheter* som jordbrukaren inte kan ta betalt för. Orsaken är att det inte går att hindra konsumtion av nyttigheten och att den inte tar slut när den konsumeras. Ett vackert odlingslandskap med historiska byggnader och betade ängar är ett typiskt exempel.

Problemet med kollektiva nyttigheter är att samhället riskerar att få för lite av dem. En lösning är att ge jordbrukare ersättning för positiva miljöeffekter som de annars skulle producera för lite av, vilket kallas för *the provider gets*-principen. Ersättningar i landsbygdsprogrammet baseras på denna princip och är tänkta att kompensera för de kostnader och uteblivna inkomster som skötsel medför.

Styrmedel för att påverka beslut

Det underliggande syftet med ersättningen är att påverka individens beslut så att jordbrukaren väljer att tillhandahålla fler miljötjänster än hen annars skulle ha gjort. Hur ett styrmedel utformas har sin grund i ekonomisk teori.

Ekonomisk teori utgår från att individer är rationella och att de använder all tillgänglig information för att fatta ett genomtänkt beslut. När politiska styrmedel utformas utgår man från att de som påverkas av dem är just rationella. I det aktuella fallet är tanken att jordbrukaren ska välja att sköta natur- och kulturmiljöer eftersom hen får ersättning för det.

Beteendevetenskaplig forskning har på senare tid kompletterat den ekonomiska forskningen genom att visa att vi inte alltid fattar genomtänkta, rationella beslut till nytta för vår hälsa, ekonomi och välbefinnande (Thaler och Sunstein, 2008). En förklaring är att vi har två system för att fatta beslut; ett snabbt för enkla, rutinmässiga beslut och ett långsamt för komplexa beslut (Kahneman, 2011). Vi använder det snabba systemet för att ta oss till jobbet och bedöma om en kollega är arg. Det långsamma systemet kopplas på när vi möter problem som kräver att vi tänker igenom saken ordentligt.

Vår hjärna är dock lat och kopplar inte alltid på det långsamma systemet när det behövs, utan vi förlitar oss ibland på det snabba systemet även vid svåra beslut. Då uppstår en rad problem som förklarar varför vi ibland fattar dåliga beslut. Det snabba systemet tenderar exempelvis att tolka information så att den stödjer vår tidigare uppfattning. Förutom att detta försvårar för oss att omvärdera vår uppfattning får vi en övertro till oss själva.

Ett exempel illustrerar hur lätt det är att förlita sig på sin första tankeimpuls:

En tennisracket och en boll kostar tillsammans 110 kr. Racket kostar 100 kr mer än bollen. Vad kostar bollen?

Rätt svar finns i fotnot 2 nedan.

Källa: Kahneman (2011)²

Det är lätt att tro att det främst är "andra" som inte tänker helt rationellt men forskningen visar att alla, även de som är tränade för och är vana vid komplexa beslutssituationer, har svårigheter att fatta korrekta och bra beslut. Intressant är att det finns en systematik i våra dåliga beslut, vi är *prediktivt irrationella*, och att det därför är möjligt att ändra beslutssituationen för att få beslut som är mer rationella. Den kunskapen har visat sig kunna bidra till att göra styrmedel mer effektiva (Halpern, 2015).

² De flesta svarar 10 kr, ett svar som är plausibelt och genererat av det snabba tankesystemet. Rätt svar är 5 kr (eftersom $5 + 105 = 110$).

Från forskning till politik

Den beteendevetenskapliga forskningen populariserades av Thaler och Sunstein som introducerade begreppet *nudge* i boken med samma namn. Boken visar hur forskningens resultat kan appliceras för att förbättra politiken inom en rad områden (Thaler och Sunstein, 2008). De definierar en *nudge* på följande sätt:

”En *nudge* ... är varje aspekt av beslutssituationen som ändrar människors beteende på ett förutsägbart sätt utan att förbjuda något alternativ eller signifikant ändra de ekonomiska incitamenten. För att räknas som en *nudge* måste interventionen vara enkel och billig att undvika. En *nudge* är aldrig tvingande. Att ställa frukt väl synligt på en disk är en *nudge*. Att förbjuda skräpmat är det inte.” (egen översättning)

Nudging handlar ofta om att göra det enklare och säkrare för medborgarna. Exempel är ett sms som påminner om tandläkartiden i morgon, information om närings- och kaloriinnehåll i ett livsmedel, märkning för energieffektivitet på vitvaror och varningen att rökning är farligt på cigarettpaket. Ett tidigt exempel är när man i USA och Storbritannien runt 1920 började måla vita streck i mitten på vägarna för att begränsa bilolyckorna som blivit ett problem då antalet bilar ökat kraftigt.

Nudges är alltså inte en ny företeelse. Det nya är att det nu finns forskning som visar hur det fungerar samt att flera länder börjat tillämpa nudges mer systematiskt för att förbättra resultaten av sin politik.

Vetenskapligt underbyggd *nudging* fick en flygande start inom politiken då president Obama införlivade Sunstein i sin stab, och premiärminister Cameron i Storbritannien bestämde sig för att starta ett *Behavioural Insight Team (BIT)* i regeringskansliet (Halpern, 2015). BIT fick två år på sig att visa resultat. En erfaren forskare sattes som ansvarig vilket innebar att alla nudges som infördes hade en stabil teoretisk grund i forskning och att empirisk utvärdering med randomiserade kontrollgrupper användes för att bedöma effekten av dem.

Erfarenheterna av BIT presenteras i boken *Inside the nudge unit* (Halpern, 2015). Den övergripande lärdomen är att nudges är effektiva men att det är nödvändigt med *trial-and-error* i kombination med empirisk utvärdering för att få önskvärd effekt. En positiv bieffekt var att värdet av kvantitativ utvärdering av styrmedel rent generellt blev tydligt för beslutsfattarna; styrmedlen blev genomgående mer träffsäkra och kostnadseffektiva när de anpassades i linjer med den kunskap som utvärderingarna gav. Ett flertal studier har sedan visat att nudges kan ha stor effekt till låg kostnad (Benartzi m.fl., 2017), (Halpern, 2016).

Nudges för en attraktiv ersättning

Nudges användas som sagt för att styra beslut i önskvärd riktning utan att vara tvingade eller ge ekonomiska incitament. Det finns i huvudsak tio nudges för politiken, se tabell 3.

Tabell 3: Tio nudges för politiken

Nudge	Förklaring/exempel
Val av default	Val av standaralternativ, tex. vid organdonation och pensionssparande
Förenkla	Minskad komplexitet. Centralt för anslutning till frivilliga program
Den sociala normen	Betona vad andra gör, tex. betalar sin skatt i tid
Lätt att göra rätt	Minska besvär och krångel
Visa kostnader	Vad kostar exempelvis en kredit egentligen?
Varna	Som för cigaretter
Åtaganden	Att i förväg åta sig att fullfölja en viss handling, som att sluta röka
Påminn	Tex. SMS om räkning som snart förfaller
Uppmuntra intention	”Tänker du rösta i valet?”
Smart information	Utnyttja <i>big data</i> för att lära av tidigare val för att fatta bättre beslut

Källa: Sunstein (2014)

Av dessa tio är främst tre relevanta för att göra en miljöersättning mer attraktiv. Det är *förenkla*, att det ska vara *lätt att göra rätt* samt att använda den *sociala normen*. Dessa nudges rör alla påver-

kansbara faktorer i jordbrukarens beslutssituation. Vad det handlar om för myndigheter och beslutsfattare är att göra förändringar inom den befintliga programstrukturen snarare än att införa nya styrmedel. Tanken är att få mer effektiva styrmedel med en hög måluppfyllelse.

I denna rapport är som tidigare nämnt fokus på andra faktorer än en höjd ekonomisk ersättning för att göra en ersättning attraktiv. Ett alternativ till höjd ersättning är att sänka kostnaderna för åtagandet; detta är i princip vad förenkling och lätt-att-göra-rätt handlar om. En central poäng är att kostnader inte bara handlar om pengar utan även om krångel och besvär, precis som att nytta också handlar om tillfredsställelsen i att ha det fint på sin gård, få uppskattning och följa den sociala normen.

För att använda nudges behövs kunskap om vilka faktorer som påverkar jordbrukarens beslut att ansöka om miljöersättning. Detta diskuteras i nästa avsnitt.

Vad påverkar jordbrukarens beslut?

Anledningen till att en miljöersättning införs är som sagt att det finns för lite av det som ersättningen gynnar (eller för mycket av något dåligt som ersättningen är tänkt att reducera). Det är frivilligt att ansöka; om få jordbrukare väljer att söka om ett åtagande nås inte målen med ersättningen. Det är därför av stort intresse att veta varför en jordbrukare väljer att ansluta sig till de miljöersättningar som finns i landsbygdsprogrammet.

Tidigare studier

En mängd studier har undersökt varför jordbrukaren väljer att söka miljöersättning. Ett sätt att få en överblick över en mängd enskilda studier är metastudier. I en metastudie sammanställs resultaten i vetenskapliga studier på ett systematiskt sätt för att se vilka övergripande slutsatser som kan dras. Genomgången i detta avsnitt baseras på två sådana metastudier för jordbrukare i EU (Lastra-Bravo m.fl., 2015) och (Bartkowski

och Bartke, 2018). Notera att genomgången gäller miljöersättningar i stort, exempelvis ekologisk odling och åtgärder för att minska näringsläckaget, eftersom det finns få specifika studier om skötsel av kulturmiljöer. Även om fokus i studierna inte explicit är på kulturmiljöer ges ändå insikter om hur jordbrukarna tänker kring så kallade kollektiva nyttigheter, dit både miljö- och kulturvärden hör, dvs. nyttigheter som jordbrukarna kan tillhandahålla men som de inte kan ta betalt för på den privata marknaden.

Ersättningens storlek

En av de viktigaste faktorerna som påverkar beslutet att söka miljöersättning är dess storlek. Om den ekonomiska compensationen upplevs täcka kostnaderna för åtagandet ökar sannolikheten att jordbrukaren väljer att vara med.

Andra faktorer kopplade till ersättningens nivå är gårdens ekonomi och storlek. De hushåll som har få andra inkomster än jordbruksinkomster är mindre benägna att ansöka om miljöersättningar. Stora gårdar tenderar att göra det i högre grad än mindre, vilket kan bero på att de har större ekonomisk flexibilitet, mer mark som lämpar sig samt bättre tillgång till utrustning, djur eller den kunskap som krävs för åtagandet. Dessutom, ju färre anställda, desto lägre är sannolikheten att jordbrukaren ansluter sig. Det kan bero på att det är lättare att hinna med åtagandet om det finns flera som kan dela på arbetet.

Skötselkrav

Även skötselkraven är viktiga. Det spelar stor roll hur besvärliga de är samt vilka restriktioner de sätter på den ordinarie verksamheten. Den tid och det besvär som krävs visar sig ofta vara lika betydelsefullt som nivån på ersättningen.

Det råder ett samspel mellan nivån på ersättningen och skötselkraven eftersom skötselkraven påverkar kostnaderna för att uppfylla åtagandet. Intressant är att en jordbrukare ibland accepterar låg kostnadstäckning om skötselkraven upplevs rimliga och inte påverkar resten av verksamheten negativt.

Tidigare erfarenhet av miljöersättningar visar sig vara betydelsefullt. Den som har sökt förr och har positiva erfarenheter, har större sannolikhet att fortsätta sitt åtagande samt söka ersättning för nya. Det kan bero på vana vid systemet och jordbrukaren litar på sin förmåga att leverera samt att hen tidigare upplevt skötselkrav och kompensation som rimliga.

Attityd

Jordbrukarens miljöintresse och attityd till miljöersättningar är centralt för viljan att ansluta sig till en miljöersättning.

Information och rådgivning

En viktig faktor för anslutningen är hur informationen utformas. En jordbrukare som anser sig ha fått bra information om villkoren för en ny ersättning är betydligt mer villig att ansöka. Även information om hur en specifik miljöersättning bidrar i ett landskapsperspektiv efterfrågas. Hur hjälper mitt bidrag till att forma landskapet i sin helhet? Rent generellt är dessutom kunskap viktigt; högt utbildade jordbrukare tenderar att söka miljöersättning i högre grad än andra.

Sociala normer

Den sociala normens inverkan på jordbrukarens beslut är ett relativt nytt forskningsområde. Studier visar att vad grannarna och familjen tycker, och vilka erfarenheter de har, påverkar viljan att söka.

Vad kan förbättras?

Sammantaget visar genomgången av forskningen ovan att för jordbrukare i EU är ersättningens storlek är viktig för beslutet att söka miljöersättning. Det finns dock även andra faktorer som kan påverka intresset. Framför allt skötselkrav, jordbrukarens intresse av miljö- och kulturvård, gårdens ekonomi och hur informationen om ersättningen utformas.

Flera av de faktorer som spelar roll för jordbrukarens beslut är påverkansbara för myndigheter och beslutsfattare. Ersättningens nivå och utformningen i stort, inklusive hur ansöknings-

processen går till, har beslutsfattare och myndigheter stor rådighet över. Likaså informationen om villkoren kopplade till ersättningen och i viss mån rådgivningen. Jordbrukarens attityder kan delvis kopplas till politiken, vilket indikeras av att goda erfarenheter av programmet gör att jordbrukaren fortsätter att ansluta sig.

Ovanstående visar vilka faktorer som påverkar beslutet hos en jordbrukare i EU att ansluta sig till en miljöersättning i landsbygdsprogrammet. Intressant är då att veta vad svenska jordbrukare har tyckt om tidigare ersättning för skötsel av kulturmiljöer i dessa dimensioner. Har de upplevt att ersättningsnivå, skötselkrav etc. är rimliga eller ej? Detta kan vi få en uppfattning om via utvärderingar av tidigare ersättning till natur- och kulturmiljöer i Sverige.

Hur har ersättningen upplevts?

Riksantikvarieämbetet gick i samband med utvärderingen av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer i Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013 ut med en enkät till 450 jordbrukare. Dessutom intervjuades handläggare på länsstyrelser och tjugo jordbrukare. De fick bland annat svara på frågor om hur de upplevde ersättningens nivå, skötselkrav och information (Frisk och Stadin, 2016). En grov överblick ges i figur 1, där även viss information från andra utvärderingar inkluderas.

Tabell 1: Plus och minus hos ersättning till natur- och kulturmiljöer i Sverige

Fördelar	Nackdelar
<ul style="list-style-type: none"> • Attityd hos anslutna • Rådgivning • Viss information 	<ul style="list-style-type: none"> • Låg kostnadstäckning • Svår ansökan • Otydliga skötselkrav • Svag återkoppling • Viss information

Källa: Egen sammanställning av (Frisk och Stadin, 2016), (Jordbruksverket, 2006), (Jordbruksverket, 2007)

Intressant är att det fanns ett missnöje med flera av de faktorer som beslutsfattare och myndigheter kan påverka (Frisk och Stadin, 2016).

När det gäller ersättningens nivå fanns ett utbrett missnöje; kostnadstäckningen ansågs allmänt vara låg. Ersättningen sågs av vissa som symbolisk medan andra menade att den låga nivån gjorde ersättningen ointressant. Länsstyrelserna underströk att intresset var stort i början av programperioden men att det avtog när jordbrukarna fann att arbetskostnaden var betydligt högre än ersättningen.

Det fanns även ett missnöje med icke-ekonomiska faktorer. Skötselkraven upplevdes som stelbenta, krångliga och otydliga, och jordbrukarna saknade feedback. Även stödansökningsprocessen upplevdes som krävande. Vissa jordbrukare föredrog därför skötsel utifrån egna prioriteringar utan ersättning, för att slippa krav och administration. Viss information fick godkänt, exempelvis broschyrer för skötsel, medan annan information fick underkänt.

Intressant är att attityden till kulturmiljöer och sin närmiljö var central för beslutet att ansluta sig. Ett av de främsta skälen för att åta sig att bevara natur- och kulturmiljöer visade sig vara viljan att ha det välvårdat på gården. På tredje plats kom viljan att vårda kulturhistoriska miljöer. I fritextsvaren framkom stolthet över att skötseln gör området attraktivt.

Utvärderingarna signalerar att det finns utrymme för förbättring. Nedan diskuteras hur nudging i form av förenkling, lätt-att-göra-rätt samt den sociala normen kan användas för att göra en framtida ersättning mer attraktiv.

Nudge genom förenkling

För att fatta bra beslut behövs information. Den beteendevetenskapliga forskningen visar dock att vi har svårt att hantera komplex information (Thaler och Sunstein, 2008). För att vi ska ta till oss information behöver den vara lättillgänglig och kännas relevant.

Många program är onödigt komplexa

Ett komplext program ger komplicerade ansökningsförfaranden, en stor administrativ börda, oro för att göra fel och eventuellt en minskad tilltro till systemet. När det gäller att få medborgare att ansluta sig till frivilliga program är därför förenkling oerhört viktigt, menar Sunstein (2014). Det handlar inte om en mindre detalj, understryker han, utan om en fundamental princip: Ska statliga styrmedel vara effektiva måste de vara enkla att förstå. Då blir bördan att tolka, förstå och efterleva betydligt mindre för individer och företag, och sannolikheten att målet nås ökar väsentligt (Halpern, 2015).

Detta kan verka självklart men i praktiken är exempelvis information inte alltid utformad så att den blir lättillgänglig för målgruppen. Ett exempel är påminnelser om att betala böter i Storbritannien där breven var skrivna på kanslispråk. När den ovan nämnda BIT-enheten istället använde "vanlig engelska" med en tydlig uppmaning i början på brevet att betala blev effekten 200-300 procent högre jämfört med kanslibreven (Halpern, 2015). En generell lärdom från BIT var att begångna fel ofta handlade om missförstånd från företagets eller individens sida, snarare än uppsåtligt bedrägeri.

Enkelt att förstå vad ett åtagande innebär

Ett första steg för jordbrukaren som funderar på att ansöka om en ny natur- och kulturmiljöersättning är att ta reda på vad det skulle innebära. Om informationen om villkoren för åtagandet är svårtillgänglig kan det innebära att en jordbrukare som är intresserad avstår från att söka och att den som går in i ett åtagande blir missnöjd när ersättning och arbetsinsats inte överensstämmer med vad hen har trott.

Vad tycker då svenska jordbrukare om informationen från myndigheter? I samband med Jordbruksverkets Förenklingsresa under 2013, då Jordbruksverket tillsammans med Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) reste Sverige runt för att prata med jordbrukare om den administrativa bördan, framkom att kommunikationen från myndigheter generellt upplevs som krånglig

och svår (Jordbruksverket, 2014b). Det påtalades att det är otydligt vilka regler som gäller och vad regelförändringar egentligen innebär.

I ett uppdrag från Jordbruksverket till Centrum för biologisk mångfald, SLU, att undersöka hur landsbygdsprogrammets miljöersättningar kan förbättras, är forskarna inne på samma spår. En övergripande slutsats är att en mer pedagogisk presentation av villkoren för ersättningarna skulle lösa många problem med det svenska systemet (Wissman m.fl., 2012). De konstaterar:

”Informationen om miljöersättningarna måste förändras och bli mer inspirerande och mindre skrämmande.”

Forskarna noterar vidare att i flera andra länder i EU är ersättningarna lättare att förstå eftersom de presenteras på ett enkelt sätt; detta gäller även länder som har ett mer omfattande ersättningsystem än Sverige. En genomgående tanke hos forskarna när det gäller förbättringar är att krångel ska vara upp till myndigheterna att lösa, inte lämpas över på jordbrukaren (Wissman m.fl., 2012). Detta ligger väl i linje med den beteendevetenskapliga forskningen om hur ett väl fungerande styrmedel utformas.

Otydlig information kan således ha varit en orsak till det låga intresset för ersättningen för skötsel av kulturmiljöer. I en studie av erfarenheterna av ersättning till skötsel av landskapselement från 2007 betonas att den dåvarande utformningen av informationen gjorde det svårt för jordbrukaren att förstå vad åtagandet faktiskt innebar, både ekonomiskt och arbetsmässigt (Jordbruksverket, 2007).

Enkelt att ansluta sig

När en jordbrukare har förstått åtagandet är nästa steg att besluta om man ska påta sig detta. Den beteendevetenskapliga forskningen visar att det kan krävas ytterst lite i form av hinder och besvär för att den avsedda målgruppen ska avstå från att delta i program där det krävs en ansökan (Thaler och Sunstein, 2008). Detta gäller även när programmet är mycket förmånligt för

den enskilde; exempelvis att arbetsgivaren skjuter till extra medel när en arbetstagare sparar till pensionen via arbetsgivaren (Cribb och Emmerson, 2016).

En lärdom från Jordbruksverkets Förenklingsresa är att jordbrukare generellt upplever ansökningsprocessen inom jordbrukspolitiken som svår och omfattande (Jordbruksverket, 2014a). SLU konstaterade i sin ovan nämnda rapport för Jordbruksverket att flera jordbrukare skulle vara villiga att avstå från en del av ersättningen för att få hjälp med ansökan (Wissman m.fl., 2012). Mer specifikt visar Riksantikvarieämbetet i intervjustudie rörande miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer att många jordbrukare behövde hjälp med att fylla i ansökan, vilket tyder på att den är besvärlig (Frisk och Stadin, 2016).

Slutsats

Sammantaget är det centralt att från beslutsfattare och myndigheters sida lägga ner tid och arbete på att ge enkel, relevant och tillgänglig informationen om den nya kulturmiljöersättningen samt att förenkla själva ansökningsförfarandet. Detta är ansträngningar som med stor sannolikhet generera fler anslutna men också nöjdare jordbrukare då den administrativa bördan minskar. En stor fördel är att det är relativt enkelt att genomföra för berörda myndigheter och beslutsfattare då det rör sig om justeringar inom ett befintligt program.

En lärdom från den ovan nämnda BIT-enheten är att det kan finnas ett stort motstånd mot att förenkla information, ett motstånd som måste brytas. Det visade sig exempelvis att berörda myndigheter ofta hävdar att det inte går eller att det är för dyrt lägga extra tid och möda på utformningen av informationen. (Halpern, 2015). Jordbruksverkets nuvarande vision *Enklare tillsammans* är därför ett betydelsefullt steg i rätt riktning, särskilt när en av myndighetens verksamhetsidéer är ”Vi utgår från kundernas behov och gör det krångliga enkelt.”

Nudge genom lätt-att-göra-rätt

En grundläggande insikt från den beteendevetenskapliga forskningen är att om vill man uppmuntra något är det bästa sättet att göra det lätt att göra rätt (Thaler och Sunstein, 2008).

Skötselkrav

När en jordbrukare ansluter sig till en miljöersättning tar hen på sig att följa skötselkrav och utföra åtgärder för att uppnå vissa mål. Ersättningen är tänkt att kompensera för kostnader och utebliven inkomst. Det är lätt att tänka på kostnader i termer av pengar, men begreppet är vidare än så. Att något är besvärligt, tar tid eller är tråkigt, kan ses som en slags friktionskostnad.

En viktig poäng med lätt-att-göra-rätt är att regelverk inte ska ha en lägre ambitionsnivå utan att friktionskostnader ska reduceras så att det avsedda målet verkligen nås; i det här fallet att värdefulla landskapselement bevaras och vårdas på rätt sätt.

Utvärderingar av ersättningen till natur- och kulturmiljöer i Sverige visar på brister i skötseln; det kan vara att anmälda landskapselement inte godkänns vid kontroll eller att det finns skötsel fel. Jordbruksverkets utvärdering visar exempelvis att tretton procent av ersättningarna var behäftade med fel (Jordbruksverket, 2006). Mängden fel tyder på att det inte har varit lätt att göra rätt för jordbrukarna. Detta framgår också i Riksantikvarieämbetets utvärdering av KULT-stödet, där jordbrukarna efterfrågar feedback vid kontroll, skötselplaner och liknande. En anledning kan vara att de vill ha bekräftelse på vad de gör rätt och förslag på vad som kan förbättras eftersom regelverket upplevs som oklart (Frisk och Stadin, 2016).

I Riksantikvarieämbetets intervjustudier framkommer vidare att jordbrukarna upplevde skötselkraven som betungande, onödigt detaljerade och stelbenta. Det betonades att skötselkraven inte passade de lokala förhållandena och att hänsyn inte togs till andra mål, exempelvis att förut-

sättningarna för den biologiska mångfalden förstördes om kraven följdes (Frisk och Stadin, 2016).

I genomgången av de två metastudierna ovan om jordbrukarnas beslut, framkom att en låg ersättningsnivå kan kompenseras av att skötseln inte är för betungade. Jordbrukare med intresse för miljö- eller kulturmiljövård kan då välja att ansöka trots att ersättningen är låg. Utvärdering av den föregående ersättningen till skötsel av kulturmiljöer i Sverige pekar istället på en kombination av krävande skötselkrav och låg kostnadstäckning (Frisk och Stadin, 2016). Detta är naturligtvis en mindre lyckad kombination om syftet är att stimulera många att påta sig skötsel av kulturmiljöer.

Ytterligare ett problem med föregående ersättning är att jordbrukare upplevt att kraven inte stämmer överens med deras egna erfarenheter av hur skötseln bör utföras (Frisk och Stadin, 2016). Förutom att detta ökar risken för skötsel fel är det negativt för engagemanget. Den beteendevetenskapliga forskningen visar att någon form av delaktighet ger stor avkastning i form av ansträngning och engagemang (Halpern, 2015). När jordbrukare upplever att de själva är delaktiga i hur exempelvis skötselkrav utformas ökar sannolikheten att de vill ta på sig uppgiften. En rad studier betonar därför vikten av att jordbrukarna och deras intresseorganisationer aktivt involveras i utformningen av miljöersättningar, se exempelvis Lastra-Bravo m.fl. (2015). Ett sådant deltagande menar de är ett nyckelverktyg för beslutsfattare att öka jordbrukarnas vilja att söka miljöersättningar.

När det gäller information om hur man rent praktiskt går till väga vid skötsel pekar Riksantikvarieämbetets intervjustudie av den senaste ersättningen på att jordbrukarna är nöjda (Frisk och Stadin, 2016). Länsstyrelsernas information lyftes fram som bra och lättillgänglig, och broschyrer och handböcker om skötsel fick genomgående goda betyg.

Ett sätt att hantera otydliga skötselkrav som inte

alltid passar de lokala förutsättningarna, och ge utrymme för större delaktighet, är att öka flexibiliteten exempelvis genom att införa resultatbaserade ersättningar. Då ersätts skötselkraven med en målbild, och jordbrukaren får själv bestämma på vilket sätt målet ska nås. Detta är något som Riksantikvarieämbetet utreder som ett alternativ för en ny ersättningsform.³

Sanktioner

Om skötseln vid kontroll ses som bristfällig kan sanktioner och återbetalningskrav bli aktuella. Tanken med sanktioner är att stävja fusk. Detta är positivt om kraven är tydliga och det är lätt att göra rätt, så att sanktionerna blir träffsäkra och enbart drabbar de som inte sköter sig.

Det finns dock flera möjliga problem med sanktioner. Det första är att de kan skapa lättja hos ansvariga myndigheter. Möjligheten att använda sanktioner gör att beslutsfattare och myndigheter kan strunta i andra, ofta bättre sätt, att påverka individer – som att göra det lätt att göra rätt (Halpern, 2015). Anledningen är att det är enkelt att införa en sanktion medan det kan kräva både tanke och arbete för att designa ett program där det är lätt att göra rätt. Förutom högre måluppfyllelsen blir program där fokus ligger på lätt-att-göra-rätt snarare än på sanktioner, ofta både trevligare och mänskligare vilket ger positiva spinn-off effekter. Deltagarna upplever då i högre grad att de bemöts med vänlighet och respekt, vilket bidrar till ökad tillit och tilltro till både programmet och myndigheter i stort (Halpern, 2015).

Ett andra problem är att det kan vara svårt att få sanktioner träffsäkra. Är det svårt att veta om man gör rätt eller inte och sanktionerna därmed upplevs som oförutsägbara kan de ha en starkt avskräckande effekt på viljan att åta sig uppgiften. Förutom att det är obehagligt att få ett straff som man inte tycker är berättigat, visar forskningen att det är viktigare att undvika förlust av en summa pengar, än att faktiskt få summan. Det vill säga att först beviljas en ersättning som

sedan krävs åter, upplevs som mycket negativt av många (Kahneman, 2011).

Flera studier visar att sanktioner är en bidragande faktor till att jordbrukaren väljer att inte förnya ett åtagande. Ett exempel är en undersökning av Jordbruksverket som följde upp förändringen av betesmarksdefinitionen. I den angav 28 procent av de som tror att de inte kommer att förnya sitt åtagande oro för avdrag på stöden som den huvudsakliga anledningen (Jordbruksverket, 2012). Även i Riksantikvarieämbetes intervjustudie lyfts att rädslan för sanktioner påverkar beslutet att ansöka om ersättning (Frisk och Stadin, 2016).

Utbildning och rådgivning

För att få kunskap om hur natur- och kulturmiljöer ska skötas är utbildning och rådgivning viktigt. Själva interaktionen i sig med rådgivare och andra nätverk, kan dessutom stimulera intresset för miljö och kulturvård och ge en känsla av personligt ansvar (Pike, 2013).

Riksantikvarieämbetets intervjustudie visar att utbildningarna varit uppskattade (Frisk och Stadin, 2016). Av de som deltagit i utbildning svarar drygt 80 procent att de ändrat sin skötsel av kulturmiljöerna till följd av bättre kunskap. Överlag verkade utbildning och rådgivning dessutom öka motivationen att sköta miljöerna.

Flera jordbrukare sköter natur- och kulturmiljöer men avstår av olika anledningar från att ansöka om ersättningen. Det finns en risk att jordbrukare som inte sökt stöd är svårare att nå med utbildning och rådgivning, och att skötseln hos dem därför är sämre än vad den skulle kunna vara (Mills m.fl., 2017). Det kan därför finnas ett mervärde av att nå även dessa jordbrukare med en ny ersättning.

Slutsats

Sammantaget sänder en hög frekvens av skötsel, i kombination med att jordbrukarna upp-

³ För en genomgång av fördelar och nackdelar med resultatbaserade ersättningar se (Andersson, 2017).

levt kraven hos föregående ersättning som otydliga, en signal att det behövs ett ökat fokus på att det ska vara lätt att göra rätt vid skötsel av natur- och kulturmiljöer. Det är möjligt att många fel beror på missförstånd snarare än fusk eller uppsåt. Myndigheter och beslutsfattare bör förutom förenkling därför också sträva efter att det ska vara lätt att göra rätt.

Nudge genom *den sociala normen*

Den beteendevetenskapliga forskningen visar att en viktig faktor för vårt välmående är hur vi förhåller oss till andra. Särskilt viktigt är det att följa den rådande sociala normen. Denna nudge är av ett annat slag än de båda ovanstående. Här handlar det i huvudsak om att uppmuntra avslutning genom att visa på vad samhället värdesätter och vad andra jordbrukare gör.

Vad värdesätts av samhället?

Moderna brukningsmetoder och storskalighet gör att jordbrukets avtryck i landskapet ser anorlunda ut idag än förr. Att jordbruket ska vara produktivt och lönsamt har påverkat normen om hur ett odlingslandskap lämpligen bör se ut bland jordbrukarna (Burton, 2012). Denna norm kan vara i konflikt med vad som är bra för miljön och vad som bidrar till att bevara kulturmiljöer.

För att kunna påverka jordbrukares värderingar är det nödvändigt att de vet vad som prioriteras i samhället. Mills m.fl. (2017) poängterar att staten har en viktig roll i att ett tydligt budskap om vad samhället förväntar sig och värdesätter når jordbrukarna. Forskning visar exempelvis att en tydlig vision från samhällets sida kan bidra till att skapa och upprätthålla en positiv norm kring ett önskvärt beteende; det kan handla om barnaga, källsortering eller rökning. Att odlingslandskapets kulturmiljöer är värdefulla att bevara lyfts bland annat fram i miljömålet *Ett rikt odlingslandskap*, men det är inte självklart att prioriteringar i måldokument är tillräckligt för att signalera detta intresse till jordbrukarna.

En fördel med den tidigare ersättningen för vård

av kulturmiljöer är att den synliggjorde jordbrukets kulturvärden för jordbrukarna. Exempelvis menar Jordbruksverket att ersättningen gav en ökad medvetenhet om miljöernas värde hos jordbrukarna och en ökad benägenhet att sköta dem (Jordbruksverket, 2007). Handläggare på länsstyrelse påtalar att en betydelsefull effekt av ersättningen var en påtaglig attitydförändring; med ersättning fick landskapselementen ett ekonomiskt värde och sågs inte längre i första hand som ett brukningshinder (Jordbruksverket, 2007). Även i Jordbruksverkets utvärdering noterades att ersättningen inneburit att kunskapsnivån om och intresset för kulturlandskapet hade höjts (Jordbruksverket, 2006). Bland de som inte tidigare skött natur- och kulturmiljöer indikerar fritextsvaren att de fick ett ökat intresse när de såg hur fint det blev (Frisk och Stadin, 2016). Ersättningen i sig har alltså ett viktigt signalvärde gentemot jordbrukaren.

För att öka jordbrukarens vilja att söka ersättning för att åta sig bevarandeuppgifter föreslår SLU att uppsökande verksamhet och rådgivning skulle kunna ingå i större omfattning i landsbygdsprogrammet, särskilt i områden med höga biologiska och kulturella värden, för att visa för brukaren att myndigheterna tar situationen på allvar (Wissman m.fl., 2012). Ett billigare alternativ har testats i Nebraska, USA. Där fick jordbrukare ett personligt brev som uppmanade dem att ansöka om miljöersättning. Det visade sig att brevet gav en fördubbling av antalet ansökningar jämfört med normalfallet utan brev (Czap m.fl., 2019).

Även uppskattning och feedback är viktigt; att få uppskattning och erkännande för sitt arbete är en stark motor för människans vilja att anstränga sig. Jordbrukare påtalar ofta att de vill ha feedback och gärna också uppskattning för att de bidrar med ett värdefullt arbete rörande miljö och kulturmiljö (Ingram m.fl., 2009). Sådan feedback har visat sig påverka både normer och beteende på ett positivt sätt (McGuire m.fl., 2013). De jordbrukare som upplever att deras miljö- och kulturarbete uppskattas har dessutom en större sannolikhet att fortsätta med arbetet

även utan ersättning (Kuhfuss m.fl., 2016b). Det finns därför ett värde i att lyfta enskilda jordbrukares insatser; dels för att de kan vara förebilder för andra, dels för att ge dem ett erkännande. Även tävlingar och priser kan vara ett alternativ. I Frankrike finns exempelvis en tävling om den vackraste blomsterängen. Tävlingen anses ha bidragit till att förändra jordbrukarnas inställning till biologisk mångfald och dess bevarande (de Sainte Marie, 2014).

Information om vad andra gör

Vad andra gör är viktigt; det visar vilken norm som gäller. Information om vad andra gör kan därför påverka beslutet att ta på sig olika åtaganden. När jordbrukare i Storbritannien fick information om att andra jordbrukare ska fortsätta med miljövänliga brukningsmetoder ökade sannolikheten påtagligt för att de själva också väljer att göra det (Emery och Franks, 2012). En studie i Kina visar på att information om att granngårdar väljer att ansluter sig till en miljöersättning har stor betydelse för beslutet att själv ansluta sig (Chen m.fl., 2009). När det handlar om att introducera nya metoder för att bedriva miljö- och kulturvård kan det vara extra viktigt för den som överväger att ansluta sig att veta att andra jordbrukare tillämpar och uppskattar dessa metoder. En variant är att visa på goda exempel, dvs. att lyfta fram vad enskilda jordbrukare har åstadkommit, för att på så vis sätta en normativ standard för vad som är möjligt att uppnå, och visa på vägar dit (Barnes m.fl., 2013).

Det finns dock vissa risker med att informera om den rådande normen. Det är exempelvis generellt inte bra att informera om en låg/dålig norm med avsikt att "folk ska bättra sig." Det misslyckas ofta eftersom det istället ger en ursäkt att inte anstränga sig. En låg social norm riskerar att bli självförstärkande (World Bank, 2015).

Information i grupp

Det har undersökts om information om miljöersättning i grupp kan påverka en jordbrukares beslut om miljöåtaganden. I en grupp som bestod både av jordbrukare som var positiva till åtgärden i fråga och av de som var negativa, ökade

benägenheten att ansluta sig hos de negativt inställda jordbrukarna (Barnes m.fl., 2013). Forskarna menar att interaktion i gruppen övertygade de negativa jordbrukarna att prova. Vad det kan handla om är en vilja att inte ha lägre standard än andra (Mills m.fl., 2017).

Gruppsamverkan kan också ge en fråga ökad relevans och status, och påverka en persons självbild – "jag tillhör en grupp som tycker att denna fråga är viktig" (Dwyer m.fl., 2007). Risken finns dock att det är svårt att locka andra än redan frälsta till den typen av samverkan. Jordbruksverket lyfter att breda kurser om hembygdens historia och skötsel av landskapet intresserar många jordbrukare, och att de kan användas för att visa på betydelsen av kulturvärden (Jordbruksverket, 2007). När det sedan gäller den mer praktiska informationen om skötseln av kulturmiljöer menar Jordbruksverket att enskild rådgivning är att föredra (Jordbruksverket, 2007).

Kollektiva kontrakt

En möjlighet att öka anslutningsgraden genom att använda sig av den sociala normen kan vara att ha en kollektiv dimension i kontraktet. Kollektiva kontrakt har provats i EU. Ett välkänt exempel är Nederländerna, där jordbrukarna gemensamt undertecknar kontraktet och tillsammans beslutar hur ersättning och arbetsinsats skall fördelas. I Nederländerna finns en lång tradition av samarbete som hänger samman med de speciella förutsättningar som jordbruket har där. Det är därför inte självklart att modellen kan tillämpas i andra länder. En intervjustudie i Storbritannien indikerar dock att jordbrukare där är intresserade av miljöersättningar som har ett landskapsperspektiv och kräver samarbete mellan jordbrukare, givet att det finns tydliga mål med lokal koppling om vad som ska åstadkommas och att jordbrukarna involveras i utformningen av styrmedlet (Emery och Franks, 2012).

Ur jordbrukarens perspektiv kan ett kollektivt kontrakt ses som riskfyllt eftersom de blir beroende av hur andra agerar. En intressant möjlighet att dra nytta av den sociala normen utan att

göra en jordbrukare beroende av andra har studerats i Frankrike. I ett experiment med vinbönder utformades ersättningen som så att jordbrukaren fick en viss grundersättning, och att det utgick en bonus om anslutningen i en bestämd, avgränsad region nådde upp till en förutbestämd miniminivå (Kuhfuss m.fl., 2016a). Detta jämfördes med en traditionell ersättning utan bonus. Den sammanlagda ersättningen var densamma i båda fallen, dels för att undvika att skillnader i ersättningsnivå påverkade jordbrukarens beslut, dels för att syftet med experimentet var att finna vägar till ökad anslutning utan ökad budget. Själva ersättningen var kopplad till reducerad kemisk ogräsbekämpning i vingårdarna. Det visade sig att fler vinodlare valde att ansluta sig med ett kontrakt med en kollektiv bonus än ett traditionellt kontrakt utan bonus. En ytterligare, oväntad effekt var att den anslutna arealen per vinodlare blev större med bonus trots att de fick samma ekonomiska ersättning som tidigare. Effekten blev alltså dubbel.

Det är även möjligt att inkludera ett landskapsperspektiv i en ersättning med en kollektiv dimension, genom att myndigheterna prioriterar vilka områden som har extra höga kulturvärden. I dessa områden skulle det sedan kunna vara möjligt att få extra hög ersättning om en viss andel av brukarna i området ansluter sig (Wissman m.fl., 2012).

Sociala nätverk

Vad vänner, grannar och de personer som tillhör samma grupp som man själv gör, är viktigt. I en intervjustudie fann Jordbruksverket tecken på att det fanns en grannskapseffekt av den tidigare ersättningen till natur- och kulturmiljöer i Sverige; jordbrukare utan ersättning inspirerades av gårdar med ersättning till att åta sig att sköta kulturmiljöer (Jordbruksverket, 2007). Även förebilder kan spela roll genom att visa vad som är möjligt att uppnå (James, 2010).

Slutsats

Sammantaget kan information om vad andra jordbrukare gör och en kollektiv dimension i kontrakt uppmuntra jordbrukare att ansluta sig

till en ersättning. Det är även viktigt att samhället är tydlig med att jordbrukarnas arbete med att bevara kulturmiljöer värdesätts, samt att jordbrukaren har förtroende för myndigheter i stort och systemet i sig. Det senare kan förenkling och ansatsen att det ska vara lätt-att-göra-rätt bidra till, i synnerhet om de tillämpas på jordbrukspolitiken i stort och inte bara för en enskild ersättning.

Diskussion

Kulturmiljöer i odlingslandskapet som alléer, stenvägar och historiska byggnader vittnar om gångna tiders jordbruk och är värdefulla att bevara. För att mål om bevarande ska nås bedömer Riksantikvarieämbetet att det behövs en ersättning för skötsel av miljöerna inom ramen för jordbrukspolitiken, och att många verkligen väljer att ansluta sig.

Fokus är i denna studie på andra faktorer än ersättningens nivå; dvs. vilka faktorer, förutom den ekonomiska ersättningen, har betydelse för valet att ansluta sig och hur kan dessa faktorer tas hänsyn till för att öka intresset. Utgångspunkten är lärdomar från beteendevetenskaplig forskning inklusive så kallad nudging.

Det finns ett betydande intresse för natur- och kulturvård bland jordbrukarna och för en framtida ersättning kopplad till detta, vilket är mycket positivt (Frisk och Stadin, 2016). Intressant är att forskningen visar att jordbrukare i stor utsträckning verkligen agerar i linje med sina etiska ställningstaganden (Lastra-Bravo m.fl., 2015). Det betyder att intresserade jordbrukare verkligen kan förväntas åta sig uppgiften att sköta natur- och kulturmiljöer, givet att de upplever utformningen av en ny ersättning som attraktiv. Det betyder också att satsningar som påverkar attityder kan ha stor effekt; om fler jordbrukare får upp ögonen för kulturmiljöernas värde är det mycket möjligt att anslutningen ökar.

För att en ny ersättning ska vara attraktiv att söka finns en rad lärdomar att dra av tidigare

kulturmiljöersättningar i kombination med beteendevetenskaplig forskning. Forskningen visar att komplexitet, besvär och krångel är starkt avskräckande. Detta är faktorer som varit närvarande i tidigare ersättningar men som är möjliga att åtgärda. Forskningen visar dock att tidigare erfarenheter av miljöersättningar har betydelse för om en jordbrukare väljer att ansöka eller ej. Det finns därför en risk att dåliga erfarenheter av den föregående KULT-ersättningen, i form av bland annat låg kostnadstäckning och otydlighet, gör att jordbrukare som tidigare varit anslutna tvekar att förnya sitt åtagande, vilket kan vara ett problem.

Det kan noteras att komplexitet inte bara är till nackdel för jordbrukarna utan även negativt för myndigheternas arbete. Riksrevisionen har granskat det svenska landsbygdsprogrammet 2014-2020 och finner en komplex programstruktur med omfattande resultatrapportering, vilket gör att handläggningen av stödärenden tar lång tid och är resurskrävande. Riksrevisionen menar att det administrativa merarbetet riskerar att flytta fokus från programmets måluppfyllelse och resultat. Förutom att detta är problematiskt i sig pekar Riksrevisionen på risken att de stöd-sökandes förtroende för landsbygdsprogrammet påverkas negativt (Riksrevisionen, 2018).

Det är vidare så att både jordbrukare och gårdar är heterogena och skälen till varför en jordbrukare väljer att inte ansöka om miljöersättning kan variera. Både vilja och möjlighet spelar roll; de som både vill och kan är lätta att nå med en ny kulturmiljöersättning. Det kan handla om stora gårdar med god ekonomi och tillräckligt många anställda för att kunna ta sig an skötseln. För gårdar med små ekonomiska marginaler och inga anställda kan ersättningens ekonomiska nivå, eller möjligheten att låta någon annan ta sig an skötseln, vara extra viktigt.

Generellt visar sig yngre och mer högutbildade jordbrukare i större utsträckning delta i skötselåtgärder. I vissa fall har dock ålder motsatt effekt; äldre deltar mer än yngre. Det kan bero på att äldre jordbrukare har mer kunskap om de

brukningsmetoder som krävs. Det indikerar att det kan finnas gammal kunskap om hur man sköter jordbrukets natur- och kulturmiljöer som riskerar att gå förlorad när dessa jordbrukare inte längre är verksamma. Eftersom kulturmiljöer ofta härstammar från äldre tiders jordbruk med andra brukningsmetoder än dagens, är detta ett potentiellt framtida problem.

Precis som för all annan politik är det avslutningsvis viktigt att utvärdera effekten av förändringar i form av nudges. Tidigare erfarenheter visar att vissa nudges har fungerat precis som avsett medan andra inte har gjort det, och då krävs anpassning. En fördel med nudging är att många experiment kan utföras snabbt och till låg kostnad eftersom det ofta handlar om små förändringar av existerande program, exempelvis hur en informationstext utformas.

Slutsatser

I det moderna jordbruket riskerar värdefulla natur- och kulturmiljöer att försvinna. En aspekt i bevarandet av dem är insikten att ekonomisk ersättning inte är den enda faktorn som avgör om en jordbrukare väljer att åta sig att sköta och bevara dem. De senaste rönen från beteendevetenskaplig forskning och nudging kan därför bidra till att skapa en attraktiv ny ersättning för skötsel av kulturmiljöer som många väljer att ansluta sig till.

Den övergripande slutsatsen är att *förenkling*, *lätt-att-göra-rätt* och *den sociala normen* är centrala faktorer som kan bidra till utformningen av en attraktiv ersättning.

Förenkling är grundläggande när det gäller att få individer att ansluta sig till ett frivilligt program. Forskning visar att onödigt komplexitet är ett stort och underskattat problem, vilket innebär att ett brukarvänligt perspektiv på kommunikation och information kopplat till ersättningen gör stor skillnad i hur attraktivt det är att ansluta sig.

Lätt-att-göra-rätt är kopplat till själva utförandet. Det är viktigt att hjälpa och stödja jordbrukaren

så att det blir rätt. Det är centralt att poängtera att lätt-att-göra-rätt inte handlar om lägre krav i regelverket eller att fusk ska tillåtas. Tanken är istället att ambitiösa mål ska kunna uppnås i högre grad än tidigare.

Många jordbrukare har ett uttalat intresse av jordbrukets kulturmiljöer. Det finns alltså en positiv *social norm* att bygga på. Denna norm kan stärkas genom att samhället sänder ett tydligt budskap om att odlingslandskapets kulturmiljöer är viktiga. Likaså kan information om vad andra jordbrukare gör stimulera intresset och det är möjligt att en kollektiv dimension i ersättningen kan bidra till ökad anslutning.

Slutsatserna kan tyckas självklara. De utvärderingar som har gjorts signalerar dock att tidigare ersättningar för att bevara kulturmiljöer haft problem med komplexitet, oförutsägbarhet och ottydlighet. En rekommendation är därför att lägga resurser på förenkling av ansökningsprocessen och informationen om ersättningen så att det är tydligt vad åtagandet innebär och vad den ekonomiska kompensationen blir. Att se över konstruktionen av skötselreglerna så att det blir lätt att göra rätt är också prioriterat. Möjligheten att på ett enkelt sätt överlåta ersättning och utförande till någon annan (jordbrukare eller entreprenör) kan vara ett alternativ för den som själv inte har tid eller resurser att ansöka om medel, tolka kraven och utföra skötseln.

Avslutningsvis finns en rad faktorer som påverkar jordbrukarens beslut att ansluta sig till en miljöersättning; merparten av dessa handlar inte om pengar. Dock är det så att ersättningens nivå naturligtvis spelar en roll. Om kostnadstäckningen upplevs som låg är det helt enkelt svårare att få jordbrukare att ansluta sig jämfört med om ersättningen upplevs som skälig.

Sammantaget finns en rad möjligheter att stärka effekten av en ny ersättning. Det rör dels den sociala normen som styr förhållningsättet till kulturmiljöer, dels hur ersättningen kommuniceras, vilket inkluderar hur ansökningsprocessen går

till och hur regelverket utformas och presenteras.

Referenser

Andersson, A. (2017). "Nya stöd till natur- och kulturmiljöer - Vad kan vi lära av andra?" *Fokus*, Lund: AgriFood Economics Centre.

Barnes, A. P., L. Toma, J. Willock och C. Hall (2013). "Comparing a 'budge' to a 'nudge': Farmer responses to voluntary and compulsory compliance in a water quality management regime." *Journal of Rural Studies*, 32: 448-459.

Bartkowski, B. och S. Bartke (2018). "Leverage points for governing agricultural soils: A review of empirical studies of European farmers' decision-making." *Sustainability*, 10(9): 3179.

Benartzi, S., J. Beshears, K. L. Milkman, C. R. Sunstein, R. H. Thaler, M. Shankar, W. Tucker-Ray, W. J. Congdon och S. Galing (2017). "Should governments invest more in nudging?" *Psychological Science*, 28(8): 1041-1055.

Burton, R. J. F. (2012). "Understanding farmers' aesthetic preference for tidy agricultural Landscapes: A bourdieusian perspective." *Landscape Research*, 37(1): 51-71.

Chen, X., F. Lupi, G. He och J. Liu (2009). "Linking social norms to efficient conservation investment in payments for ecosystem services." pnas.0809980106.

Cribb, J. och C. Emmerson (2016). "What happens when employers are obliged to nudge? Automatic enrollment and pension savings in the United Kingdom." *IFS Working Paper* London: Institute for Fiscal Studies (IFS).

Czap, N. V., H. J. Czap, S. Banerjee och M. Burbach (2019). "Encouraging farmers' participation in the Conservation Stewardship Program: A field experiment." *Ecological Economics*, 161: 130-143.

de Sainte Marie, C. (2014), "Results-based payments for "flowering meadows" in France: Support tools and collective learning process " IEEP Conference on Results based Agri-

environment Schemes: payments for biodiversity achievements in agriculture, 23-24 September 2014 2014 Brussels National Institute for Agricultural Research (INRA).

Dwyer, J., J. Mills, J. Ingram, J. Taylor, R. Burton, K. Blackstock, B. Slee, K. Brown, G. Schwarz, K. Matthew och R. Dilley (2007). "Understanding and influencing positive behaviour change in farmers and land managers - a project for DEFRA." The Macaulay Insitute Countryside and community research institute.

Emery, S. B. och J. R. Franks (2012). "The potential for collaborative agri-environment schemes in England: Can a well-designed collaborative approach address farmers' concerns with current schemes?" *Journal of Rural Studies*, 28(3): 218-231.

Frisk, M. och E. Stadin (2016). "Behövs ersättningar till jordbrukare för skötsel av kulturmiljöer? En utvärdering av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer i Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013." *Rapport från Riksantikvarieämbetet*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Frisk, M., E. Stadin och A. Lihammer (2017). "Större miljönytta - lägre kostnad Så nås målen för kulturmiljöer i odlingslandskapet med kommande landsbygdsprogram." *Rapport från Riksantikvarieämbetet*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Halpern, D. (2015). *Inside the nudge unit - How small changes can make a big difference*. London: WH Allen.

Halpern, D. (2016). "Nudging by government: Progress, impact and lessons learned." *Behavioral Science & Policy*, 2(2): 52-65.

Ingram, J., C. Short, P. Gaskell, J. Mills, N. Lewis, M. Clark, E. Dennis, R. Fisher och I. Owen (2009). "Entry and exit from agri-environmental schemes in Wales. Final report for Welsh Assembly Government." Cheltenham: Countryside and Community Research Institute.

James, R. (2010). "Promoting sustainable

behavior - A guide to successful communication." *Berkeley bright green*, Berkeley: University of California, Berkeley.

Jordbruksverket (2006). "Kulturhistoriska bidrag och särdrag – uppföljning och utvärdering av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer." *Rapport 2006:10*, Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket (2007). "Landskapselement med miljöersättning - en intervjustudie om regionala och lokala erfarenheter av landskapselementens skötsel i åkermark och betesmark." *Rapport 2007:5*, Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket (2012). "Hur påverkas natur- och kulturvärden av en striktare betesmarksdefinition?", *Rapport 2012:20*, Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket (2014a). "Förenklingsresan 2013–2014 – från köksbordsprat till 100 konkreta förenklinga." Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket (2014b). "Förenklingsresan – handlingsplan för en enklare vardag för lantbrukar." Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket (2018). "Ett rikt odlingslandskap: Fördjupad utvärdering 2019." *Rapport 2018:31*, Jönköping: Jordbruksverket.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Kuhfuss, L., R. Préget, S. Thoyer och N. Hanley (2016a). "Nudging farmers to enrol land into agri-environmental schemes: the role of a collective bonus." *European Review of Agricultural Economics*, 43(4): 609-636.

Kuhfuss, L., R. Préget, S. Thoyer, N. Hanley, P. Le Coent och M. Désolé (2016b). "Nudges, social norms and permanence in agri-environmental schemes." *Land Economics*, 92: 641-655.

Lastra-Bravo, X. B., C. Hubbard, G. Garrod och A. Tolón-Becerra (2015). "What drives farmers' participation in EU agri-environmental schemes?: Results from a qualitative meta-analysis." *Environmental Science & Policy*, 54: 1-9.

McGuire, J., L. W. Morton, A. D. J. A. Cast och H. Values (2013). "Reconstructing the good farmer identity: shifts in farmer identities and farm management practices to improve water quality." 30(1): 57-69.

Mills, J., P. Gaskell, J. Ingram, J. Dwyer, M. Reed och C. Short (2017). "Engaging farmers in environmental management through a better understanding of behaviour." 34(2): 283-299.

Pike, T. (2013). "Farmer engagement: an essential policy tool for delivering environmental management on farmland." *Aspects of Applied Biology*(No.118): 187-191.

Riksrevisionen (2018). "Landsbygdsprogrammet 2014–2020 - utformning och genomförande." *RIR 2018:26*, Stockholm.

SFS (1998:808), *Miljöbalken*, Stockholm: Miljö- och energidepartementet.

Sunstein, C. R. (2014). "Nudging: A very short guide." *Journal of Consumer Policy*, 37(4): 583-588.

Thaler, R. H. och C. R. Sunstein (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.

Wissman, J., Å. Berg, J. Ahnström, J. Wikström och K. P. Hasund (2012). "Hur kan Landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras? Erfarenheter från andra länder." *Rapport 2012:24*, Jönköping: Jordbruksverket.

World Bank (2015). "World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior." Washington: World Bank.

Författare

Helena Johansson

Mer information

Helena Johansson

E-post: helena.johansson@agrifood.lu.se

**Vad är AgriFood
Economics
Centre?**

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Publikationer

AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. **Policy Briefs** är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. **Fokus** är kortare analyser och **Rapporter** är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 730, 220 07 Lund
