

De europæiske struktur- og investeringsfonde  
Vejledning for medlemsstater og programmyndigheder  
Vejledning for støttemodtagere

---

**Vejledning i lokaludvikling styret af lokalsamfundet for  
lokale aktører**

---

Version 2: August 2014  
(opdateret på grundlag af bemærkninger fra oversætterne)

# Vejledning i lokaludvikling styret af lokalsamfundet for lokale aktører

Maj 2014

---

## Indholdsfortegnelse

|   |     |
|---|-----|
| Indledning.....   | 8   |
| Kapitel 1. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet – hvorfor?.....  | 10  |
| Kapitel 2. Hvordan iværksætter man lokaludvikling styret af lokalsamfundet i løbet af otte grundlæggende trin?.....                         | 14  |
| Kapitel 3. Hvordan støtter man partnerskaberne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i at klare de nye udfordringer?.....             | 20  |
| Kapitel 4. Hvorfor og hvordan gennemfører man lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne? .....                                       | 53  |
| Kapitel 5. Hvorfor og hvordan gennemfører man lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion?.....                 | 71  |
| Kapitel 6. Hvordan koordinerer man med andre fonde?.....  | 87  |
| Kapitel 7. Hvordan gør man lokaludvikling styret af lokalsamfundet sikrere, hurtigere og lettere at udføre for lokale aktionsgrupper? ..... | 105 |

## Figurer

|   |     |
|---|-----|
| Figur 1: Spiraldiagram over triaden af område, partnerskab og strategi for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i et givet tidsrum. .... | 15  |
| Figur 2: Fastlæggelse af grænser.....   | 26  |
| Figur 3: Forretningsenheder med Rathmor shopping centre bagved ejet af den sociale virksomhed Creggan Enterprises Derry/Londonderry UK..... | 54  |
| Figur 4: Forholdet mellem sektorpolitikker, integrerede byudviklingspolitikker og lokaludvikling styret af lokalsamfundet. ....             | 56  |
| Figur 5: Diagram brugt i Monteveglio til at kommunikere principperne i deres cirkulære økonomi .....  | 58  |
| Figur 6: Alba Iulia, blok 2 før og efter (kilde: EU 50 casestudier).....  | 60  |
| Figur 7: Byfornyelse socialt område i en park i Terrassa.....   | 61  |
| Figur 8: Luftfoto af Silicon Roundabout i Shoreditch, East London .....   | 62  |
| Figur 9: En del af den kreative heksekedel i Tallinn, Estland .....   | 62  |
| Figur 10: Amersfoort, Nederlandene, partnerskaber for bæredygtige fødevarer.....  | 64  |
| Figur 11: Lokale arbejder på et kort i en Planning for Real-øvelse (kilde: communityplanning.net).....                                      | 66  |
| Figur 12: Koordinatorens rolle som igangsætter i den lokale aktionsgruppe i byer.....   | 67  |
| Figur 13: Berlins 34 områder udvalgt til bydelsforvaltning.....   | 69  |
| Figur 14: Arealmæssige former for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i et byområde og et land-by-område.....                           | 70  |
| Figur 15: Innovationsspiralen ifølge "My Generation at Work".....   | 72  |
| Figur 16: Job Point Berlin .....  | 82  |
| Figur 17: Grafik over My generation at Work "Go For It" .....   | 83  |
| Figur 18: Deltagelsesbaseret budgetlægning i Cascais, Portugal.....   | 85  |
| Figur 19: Koordinering af LAG og FLAG .....   | 89  |
| Figur 20: Multi- eller monofinansieringstrin .....  | 92  |
| Figur 21: Et enkelt ansvarligt organ koordinerer fire fonde.....  | 99  |
| Figur 22: Potentielle forbindelser mellem bestyrelserne i LAG'erne, som støttes af forskellige fonde .....                                  | 100 |
| Figur 23: LAG'er og FLAG'er med samme afgrænsning.....  | 101 |
| Figur 24: Territorial afgrænsning .....   | 102 |
| Figur 25: Fælles geografiske grænser.....   | 103 |
| Figur 26: FLAG'er og LAG'er i samarbejde om fælles problemstillinger .....  | 104 |
| Figur 27: Udmøntningssystemet til lokaludvikling styret af lokalsamfundet.....  | 105 |

## Bokse

|   |     |
|---|-----|
| Boks 1: Eksempler på løsninger på forskellige udfordringer gennem iværksættelse af lokaludviklingsstrategier .....                                    | 22  |
| Boks 2: Artikel 33 i forordningen om fælles bestemmelser om lokaludviklingsstrategier .....   | 25  |
| Boks 3: Eksempler på afgrænsning af området fra Portugal og Finland .....   | 26  |
| Boks 4: Eksempel på en strategi med en integreret karakter: My Generation URBACT .....  | 30  |
| Boks 5: Innovationsklynge i West Corks LEADER-strategiplan 2007-2013 .....  | 31  |
| Boks 6: Målrkning og overvågning på IRD Duhallow .....  | 33  |
| Boks 7: Eksempel på deltagelsesbaseret proces med henblik på udarbejdelse af lokaludviklingsstrategi i en spansk LEADER-gruppe fra Jerte Valley ..... | 36  |
| Boks 8: Eksempel på en handlingsplan, der kræves i henhold til EFF's akse 4 i Frankrig .....  | 37  |
| Boks 9: Eksempel på et peer-evalueringssystem hos LAG Kasvu i Finland .....   | 39  |
| Boks 10: De lokale aktionsgruppers opgaver .....  | 39  |
| Boks 11: Kapacitetsopbygning i Nordøstlapland FLAG .....  | 41  |
| Boks 12: Partnerskab i finske LAG'er .....  | 43  |
| Boks 13: Udvalgelse af projekter i North Highlands LEADER+-partnerskab .....  | 44  |
| Boks 14: Udvalgelse af operationer og betaling hos LEADER-LAG'er i den spanske region Aragonien .....   | 46  |
| Boks 15: Udvalgelse af operationer og betaling hos finske FLAG'er .....   | 46  |
| Boks 16: Eksempel på forberedelsesstøtte til FLAG'er i Estland .....  | 49  |
| Boks 17: Regler for samarbejdsaktiviteter blandt LAG'er i Sverige og Polen .....  | 51  |
| Boks 18: Monteveglio, en overgangsbevægelse med opbakning fra byens forvaltning .....   | 57  |
| Boks 19: Duisburg Marxloh (DE) – en deltagelsesbaseret tilgang til integreret byudvikling .....   | 59  |
| Boks 20: Terrassa, Cataluña, Spanien .....  | 60  |
| Boks 21: Shoreditch Trust og kreativt kvarter, London .....   | 61  |
| Boks 22: Alston Cybermoor - en digital by i landlige omgivelser .....   | 63  |
| Boks 23: Tilgange til lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion i Limerick, Irland .....                                | 75  |
| Boks 24: Lokal beskæftigelses- og integrationsplan i Stor-Narbonne, Frankrig .....  | 76  |
| Boks 25: Casas Primeiro (først en bolig), Lissabon, Portugal .....  | 76  |
| Boks 26: Romaintegration i Cserhát, Ungarn .....  | 78  |
| Boks 27: Positiv integration i Riace, Calabrien, Italien .....  | 78  |
| Boks 28: South Tyrone Empowerment Programme integrerer indvandrere via en rettigheds- og indflydelsesbaseret tilgang .....                            | 79  |
| Boks 29: Koordinering på regionalt plan i Polen .....   | 91  |
| Boks 30: Konsekvenser af multi- og monofinansiering for koordineringen af fonde på lokalt plan .....  | 93  |
| Boks 31: Koordinering af EU-fonde i Tyrol, Østrig .....   | 94  |
| Boks 32: Et planlægningskort til lokaludvikling styret af lokalsamfundet .....  | 95  |
| Boks 33: Multisektorplanlægning i Andalusien og det sydøstlige Corks multifondplatform .....  | 96  |
| Boks 34: Koordinering mellem FLAG'er og LAG'er i Almeria øst, Spanien .....   | 98  |
| Boks 35: Forvaltning af LAG'er og FLAG'er gennem et enkelt organ – Pays, Frankrig, lokaludviklingsagenturer i Grækenland .....                        | 99  |
| Boks 36: Tekniske koordineringsudvalg i Jerte Valley, Spanien .....   | 100 |
| Boks 37: Afgrænsningstilgang til komplementære strategier anvendt af italienske LAG'er og FLAG'er .....   | 102 |
| Boks 38: Samarbejde mellem FLAG'er og LAG'er i Østfinland .....   | 104 |
| Boks 39: Finansielle løsninger tilpasset til lokaludvikling styret af lokalsamfundet i Polen .....  | 108 |
| Boks 40: ELY-centre i Finland – effektiv administration og fordeling af beføjelser hos de lokale fiskeriaktionsgrupper (FLAG) .....                   | 108 |
| Boks 41: Eksempler på paraplyordninger fra Skotland, Finland og Sverige .....   | 110 |

|  |     |
|--|-----|
| Boks 42: De tre typer forenklede omkostningsmodeller .....                               | 113 |
| Boks 43: Staerken Vor Ort: Brug af faste beløb til at betale for driftsomkostninger..... | 115 |

## Vigtigste akronymer og forkortelser

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>CLLD</b>      | Community-led Local Development - lokaludvikling styret af lokalsamfundet                   |
| <b>CPR</b>       | Common Provision Regulation - forordning om fælles bestemmelser                             |
| <b>ELFUL</b>     | Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne                              |
| <b>EFF</b>       | Den Europæiske Fiskerifond  |
| <b>EHFF</b>      | Den Europæiske Hav- og Fiskerifond  |
| <b>ENRD</b>      | European Network for Rural Development - det europæiske netværk for landdistriktudvikling   |
| <b>EFRU</b>      | Den Europæiske Fond for Regionaludvikling   |
| <b>ESF</b>       | Den Europæiske Socialfond   |
| <b>ESI-fonde</b> | De europæiske struktur- og investeringsfonde (ELFUL, EHFF, EFRU, ESF og Samhørighedsfonden) |
| <b>EU</b>        | Den Europæiske Union  |
| <b>FARNET</b>    | European Fisheries Areas Network - netværket af fiskeriområder                              |
| <b>FLAG</b>      | Lokal fiskeriaktionsgruppe  |
| <b>IB</b>        | Intermediate Body – bemyndiget organ  |
| <b>ITI</b>       | Integreret territorial investering  |
| <b>LAG</b>       | Lokal aktionsgruppe   |
| <b>LDS</b>       | Local Development Strategy – lokaludviklingsstrategi  |
| <b>LEADER</b>    | Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale                                |
| <b>MA</b>        | Managing authority – forvaltningsmyndighed  |
| <b>SCO</b>       | Simplified cost options – forenklede omkostningsmodeller                                    |

## **Om denne vejledning**

*Dette dokument er udarbejdet af lokaludviklingseksperterne Paul Soto og Peter Ramsden og redigeret af Europa-Kommissionen<sup>1</sup>. Eksperter, der deltog i fokusgruppemøderne: Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukata, Laura Collini-Tesseræ, John Grieve og Katalin Kolosy, har også bidraget.*

*Denne vejledning skal lette gennemførelsen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet og fremme god praksis. Den er ikke retligt bindende for de enheder, der medvirker til udmøntningen af ESI-fondene, eller medlemsstaterne, men rummer retningslinjer og henstillinger og afspejler bedste praksis.*

*Den berører ikke national lovgivning og bør læses og kan tilpasses denne under hensyntagen til de nationale retlige rammer.*

*Denne vejledning berører ikke Domstolens og Rettens fortolkninger eller Kommissionens afgørelser.*

---

<sup>1</sup> Generaldirektoraterne for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Inklusion, for Maritime Anliggender og Fiskeri og for Regionalpolitik og Bypolitik. I det følgende benævnt "ESI-fondenes GD'er".

# Indledning

## Formålet med vejledningen

Denne vejledning i lokaludvikling styret af lokalsamfundet (CLLD) blev udgivet i begyndelsen af programmeringsperioden for 2014-2020 for at give personer, der medvirker direkte i lokale aktionsgrupper, en række praktiske værktøjer og forslag til, hvordan man iværksætter lokaludvikling styret af lokalsamfundet i en række forskellige sammenhænge.

Denne vejledning supplerer "Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds"<sup>2</sup>, som er udgivet af ESI-fondenes generaldirektorater med henblik på at hjælpe medlemsstaternes myndigheder med at skabe betingelserne for effektiv udnyttelse af lokaludvikling styret af lokalsamfundet i deres partnerskabsaftaler og med at udforme den i deres respektive programmer.

Denne vejledning bør også rumme relevante argumenter, som byer og samfundsorganisationer kan bruge til at hævde, at lokaludvikling styret af lokalsamfundet er et effektivt redskab til at løse nogle af deres udfordringer, og til at illustrere, hvordan ESF og EFRU kan udnyttes.

Hvad angår eksisterende partnerskaber inden for LEADER og FARNET (netværket af fiskeriområder), skal vejledningen være en hjælp til at udforme mere målrettede og resultatorienterede strategier af højere kvalitet, som kan tilpasses skiftende betingelser som følge af udefrakommende faktorer. Vejledningen er inspireret af den nye resultatramme for opfyldelse af målsætningerne for Europa 2020-strategien. Vejledningen er rettet mod en målgruppe af lokale aktører og fagfolk og især koordinatore og formænd for lokale aktionsgrupper. Den bør dog også være nyttig for forvaltningsmyndigheder og andre interessenter, der medvirker ved gennemførelsen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet, og som har brug for yderligere indsigt i nogle af de væsentlige problemstillinger, som folk i marken kommer ud for. Den er tiltænkt både nye partnerskaber i byerne og social inklusion og de over 2 600 eksisterende LEADER- og FARNET-partnerskaber.

Kapitel 1 handler om, hvorfor det kan betale sig at iværksætte lokaludvikling styret af lokalsamfundet i den hastigt omskiftelige situation, som Europas lokalområder står i.

Kapitel 2 fører læseren gennem de otte trin, der skal gennemføres for at iværksætte lokaludvikling styret af lokalsamfundet, illustreret ved en spiral, der forbinder de tre grundelementer strategi, partnerskab og område.

Kapitel 3 er rettet mod eksisterende partnerskaber, især de ca. 2 600 LEADER- og FARNET-grupper. Her undersøges det, hvordan man retter lokaludvikling styret af lokalsamfundet til efter de nye udfordringer. Der tages udgangspunkt i den erkendelse, at de lokale forhold ved starten af denne programmeringsperiode adskiller sig afgørende fra situationen i de to foregående programmeringsperioder. Populært sagt: "Plejer er død" på grund af krisen. Der er brug for nytænkning og udforskning af nye tilgange, især til, hvordan man udnytter

---

<sup>2</sup> Se: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/guidelines/index\\_en.cfm#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4)



lokaludvikling styret af lokalsamfundet til jobskabelse og løsning af udfordringer på kort og langt sigt, som er kommet med krisen.

Kapitel 4 handler om, hvorfor og hvordan man gennemfører lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne i forhold til de specifikke udfordringer, disse står over for, f.eks. med hensyn til strategien, hvordan man identificerer byens centrale udfordringer og udnytter lokaludvikling styret af lokalsamfundet til at udforme og gennemføre en lokal forandringsstrategi, med hensyn til partnerskabet, hvordan man udnytter lokaludvikling styret af lokalsamfundet til at opbygge effektive alliancer i en bymæssig sammenhæng, og med hensyn til områderne, hvordan man effektivt afgrænser aktionerne inden for byen.

Kapitel 5 handler om, hvorfor og hvordan man gennemfører lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet sættes i relation til social inklusion. Dernæst undersøges en række forskellige fokuspunkter for lokaludvikling styret af lokalsamfundet med blik på social inklusion, og hvordan man griber sammenhængen mellem strategi, partnerskab og område an i forbindelse med social inklusion. I kapitlet ses der også på, hvordan lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan fremme social inklusion, og det illustreres, hvordan det kan foregå i praksis, med henvisning til en række sociale udfordringer såsom marginaliserede grupper, migranter og hjemløse samt aktiv aldring og unge.

Kapitel 6 handler om, hvordan man koordinerer med andre fonde og forbedrer resultaterne. På baggrund af stadigt strammere offentlige budgetter er det afgørende at få mest muligt ud af eksisterende initiativer og sikre, at de tilpasses de lokale behov. Koordineringen mellem lokale initiativer er obligatorisk, men der er mange måder og niveauer, det kan foregå på, herunder fuld udnyttelse af fælles finansiering. Nærmere bestemt handler kapitlet om, hvordan man opbygger synergi i udformningen og gennemførelsen af strategien, hvordan partnerskaberne kan forene kræfterne uden at udvande deres egne primære målsætninger, og hvordan man definerer den lokale afgrænsning, der passer bedst til de forskellige problemer, man vil løse.

Kapitel 7 handler om, hvordan lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan gennemføres sikrere, hurtigere og lettere. Der er bred enighed om, at den administrative byrde er blevet for tung, og at dette påvirker små partnerskaber inden for lokaludvikling styret af lokalsamfundet uforholdsmæssigt meget, fordi de har begrænsede budgetter. Kravene kan medføre forsinkelser, manglende fleksibilitet og hyppige forstyrrelser af medarbejderne, så de ikke kan tage sig af deres primære opgave med at fremme og udvikle gode projekter. Revisionsretten understregede i sin beretning<sup>3</sup> om LEADER, at lokale partnerskaber er forpligtede til at handle på en fair og gennemsigtig måde og til at begrænse risici. Dette kapitel handler om, hvordan man afvejer enkelhed over for risiko for at gøre lokaludvikling styret af lokalsamfundet lettere, hurtigere og sikrere for alle aktører.

---

<sup>3</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10\\_05/SR10\\_05\\_EN.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_EN.PDF)

## Kapitel 1. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet – hvorfor?

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet er et begreb, som Europa-Kommissionen bruger til at beskrive en metode, som vender traditionel topstyret udviklingspolitik på hovedet. I en lokaludvikling styret af lokalsamfundet overtager de lokale styringen og danner et lokalt partnerskab, som udformer og gennemfører en integreret udviklingsstrategi. Strategien er udformet til at bygge på lokalsamfundets sociale, miljømæssige og økonomiske styrker eller "aktiver" frem for blot at kompensere for problemerne. Hertil modtager partnerskabet langsigtet støtte, og det bestemmer selv, hvordan den skal bruges.

Det er ikke tilfældigt, at anvendelsen af principperne bag lokaludvikling styret af lokalsamfundet har bredt sig gennem de seneste 20 år fra en lille klynge af 200 LEADER-pilotprojekter til ca. 2 600 partnerskaber (både LEADER og EFF's akse 4 (Den Europæiske Fiskerifond)), der stort set dækker hver eneste krog af Europas landdistrikter og en stor del af kysten. De samlede offentlige og private investeringer, som understøttes af disse partnerskaber, er også steget og har nået ca. 8,6 mia. EUR i perioden 2007-2013. Der investeres i en lang række primært små projekter, tusinder af firmaer og job og en betydelig forbedring af lokale tjenester og miljøet. Uden for Europa støtter Verdensbanken også projekter ved hjælp af en lignende lokalsamfundsdrivet metode i 94 lande med en samlet investering på næsten 30 mia. USD<sup>4</sup>.

Principperne i lokaludvikling styret af lokalsamfundet er ikke kun blevet konsolideret, men mere end ti gange så detaljerede over fire på hinanden følgende perioder. Denne erfaring viser, både hvornår og hvor metoder med lokaludvikling styret af lokalsamfundet fungerer godt, og hvordan de kan tilføre nationale og regionale programmer merværdi. Den har afsløret de begrænsninger, der er for lokaludvikling styret af lokalsamfundet, og afdækket områder, hvor det er sværere at opnå resultater. I denne forbindelse er der en vældig god anledning til at udvide brugen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet til byerne og til at udnytte den til at udvikle lokale svar på nogle af de mest presserende sociale og miljømæssige problemer, som Europas borgere står over for i dag. Desuden er der betydelig plads til at forøge virkningen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet for folks tilværelse ved at koordinere pengestrømmen fra fire store EU-fonde.

Her følger otte grunde til at benytte lokaludvikling styret af lokalsamfundet.

1. **Lokaludvikling styret af lokalsamfundet sætter folk med et behov eller en udfordring i føresædet.** Strategierne udformes, og projekterne udvælges af lokale enheder. Det er det mest særegne træk ved lokaludvikling styret af lokalsamfundet og den største fordel. Sammenlignet med andre klassiske lokale tilgange bliver folk, der før var passive støttemodtagere i henhold til en politik, nu aktive partnere og drivkræfter i deres egen udvikling. Det giver en række fordele at inddrage folk i en udviklingspolitisk "koproduktion":
  - Folk, som blev opfattet som problemet, får beføjelse til at blive en del af løsningen.
  - Deres direkte erfaring – kombineret med andre interessenters synspunkter – kan bidrage til, at politikkerne bliver langt bedre tilpasset de reelle behov og muligheder.

---

<sup>4</sup> Susan Won: "What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs?" The World Bank Social Development Department. Sustainable Development Network. Maj 2012.

- Deres deltagelse i processen øger deres kapacitet til at handle og tage konstruktive initiativer.
- Dette fremkalder en følelse af lokal identitet og stolthed samt en følelse af ejerskab til og ansvar for aktiviteterne.
- At deltage som en ligeværdig partner i partnerkredsen bygger bro og opbygger tillid mellem folk, private virksomheder, offentlige institutioner og sektorbaserede interessegrupper.

Dette immaterielle menneskelige og sociale udbytte danner grundlag for at opnå mere konkrete materielle resultater. I øjeblikket har alle offentlige institutioner i Europa akut brug for at finde måder at opbygge tillid og fremkalde engagement på blandt lokalbefolkningen.

2. **Lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan være svaret på stigende diversitet og kompleksitet.** Denne diversitet beskrives ofte som en hovedhjørneste i den europæiske samfundsmodel, men udfordringen består i at finde måder at bevare den på og gøre den til et aktiv frem for en belastning. På visse områder vokser forskellene mellem lande og regioner, og det bliver mere og mere vanskeligt at håndtere dem gennem standardpolitikker udstukket ovenfra – selv om de udmøntes gennem et lokalt kontor. For at tage blot et enkelt eksempel varierer ungdomsarbejdsløsheden nu fra 7,5 % i Tyskland til 56 % i Spanien og 62,5 % i Grækenland<sup>5</sup>. Forskellene mellem bydele, byer og regioner i samme land kan også være enorme, så man i strategier til afhjælpning af ungdomsarbejdsløshed skal tage højde for forskelle i måden, økonomien og arbejdsmarkedet er indrettet på i hvert område. Fordi strategier for lokaludvikling styret af lokalsamfundet udformes, og projekter udvælges, af lokalbefolkningen, kan løsningerne skræddersys til lokale behov, og partnerskaberne kan drives af de lokale interessenters energi, herunder lokalsamfundets unge.
3. **Strategier for lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan være mere fleksible end andre tilgange.** Visse offentlige myndigheder er bekymrede for, at delegeringen af bestemte beslutninger til lokale partnerskaber kan gøre gennemførelsen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet for kompleks. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet er imidlertid blevet forenklet og gjort mere alsidig, idet det nu er muligt at programmere den under et "tematisk mål" og samtidig arbejde på at nå et, flere eller samtlige økonomiske, sociale og miljømæssige mål for Europa 2020-strategien<sup>6</sup>. Ligeledes behøver de aktiviteter, der støttes i henhold til lokaludvikling styret af lokalsamfundet, ikke at være bundet af de standardforanstaltninger, der er beskrevet i programmerne, så længe aktiviteterne er i overensstemmelse med de overordnede målsætninger for programmerne. Det er ikke nødvendigt at trække skarpe skillelinjer mellem støttemidlerne, så længe der er systemer til at sikre, at støttemodtagerne ikke kræver godtgørelse for samme udgift hos flere forskellige EU-finansieringskilder.
4. **Anvendelsesområdet for lokaludvikling styret af lokalsamfundet er blevet udvidet,** så også lokale strategier kan fokusere på udfordringer såsom social inklusion, klimaforandringer, segregering af romaer og andre ugunstigt stillede grupper,

---

<sup>5</sup> Eurostat News Release on Youth Unemployment. 31. maj 2013. Tal for april 2013.

<sup>6</sup> Der er 11 økonomiske, sociale og miljømæssige "tematiske mål" i forordningen om fælles bestemmelser, som omsætter de generelle mål for Europa 2020-strategien i en række specifikke mål og prioriteringer for "de europæiske struktur- og investeringsfonde".

ungdomsarbejdsløshed, underprivilegerede byområder, forbindelser mellem land og by osv. Selv om metoden med lokaludvikling styret af lokalsamfundet oprindeligt blev udviklet i landdistrikterne gennem støtte fra ELFUL (Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikter) og derefter benyttet til fiskeri- og kystområder gennem EFF-støtte, er der nu lejlighed til at udvide metoden til områder, der normalt har fået støtte fra ESF (Den Europæiske Socialfond) og EFRU (Den Europæiske Fond for Regionaludvikling). Det indebærer tilpasninger af den måde, hvorpå strategier, partnerskaber og områder udformes. Det handler kapitel 3 og 4 i denne vejledning om.

5. **Lokaludvikling styret af lokalsamfundet bygger på forbindelserne mellem sektorer og aktører på måder, som har en multiplikatoreffekt på den lokale udvikling og de gængse programmer.** Lokaludviklingsstrategierne styret af lokalsamfundet bør ikke ses som isolerede øer i programhavet. Tværtimod udgør de også redskaber til styrkelse af resultaterne af nationale og regionale programmer for udvikling af landdistrikterne og bæredygtige byudviklingsstrategier finansieret efter artikel 7 i EFRU-forordningen. Som sådan kan de udgøre en del af en indsats parallelt med andre redskaber, herunder integreret territorial investering (ITI).

Ikke desto mindre opstår strategier for lokaludvikling styret af lokalsamfundet ofte af bestemte problemstillinger eller bekymringer i lokalsamfundet såsom traditionelle erhverv i nedgang (landbrug og fiskeri), fremmedgjorte unge, klimaforandringer eller ringe boliger og offentlige tjenester. Fordelen ved lokaludvikling styret af lokalsamfundet er, at den gør det muligt at tage fat på en eller flere af problemstillingerne i en lokal sammenhæng og mobilisere alle relevante politikker og aktører. Dette kan nedbryde flere slags grænser eller hindringer for lokal udvikling, herunder:

- mellem forskellige lokale offentlige forvaltningsenheder
- mellem lokale offentlige og private organisationer og civilsamfundsorganisationer
- mellem institutioner på henholdsvis lokalt og højere plan såsom regionale og nationale forvaltninger og højere læreanstalter
- mellem områder med problemer og områder med muligheder. Selv om lokaludvikling styret af lokalsamfundet sætter de mennesker, der står med udfordringen, i førersædet, betyder det ikke, at de skal klare det hele selv. Den hjælper dem med at bygge bro og forhandle med dem, der har større kapacitet til at løse problemerne.

6. **Lokaludvikling styret af lokalsamfundet handler om nyskabelser og resultater, der sikrer en varig forandring.** Det første skridt består sædvanligvis i at opbygge kapaciteten og ressourcerne i lokalsamfundet til at tage initiativ. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan også bruges til at dække nogle af de små investeringer i infrastruktur, som er forudsætningen for nyskabelse og videreudvikling. Men disse er generelt et middel til at nå målet. Den deltagelsesbaserede tilgang med mange interessenter, der kendetegner lokaludvikling styret af lokalsamfundet, medfører en anderledes efterspørgsels- eller behovsdrivet måde at betragte udfordringerne på, hvor brugernes erfaring forbindes med de forskellige typer leverandørers mere specialiserede viden. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan have et bredere persongalleri end Tordenskjolds soldater til at generere nye idéer og finansiere de små frø, der skal spire, og de pilotprojekter, der skal til for at teste idéerne i praksis. Når projekterne lykkes, kan de også være løftestang for mere gængse private og offentlige midler.

7. **Deltagelse i lokaludvikling styret af lokalsamfundet åbner for adgang til et stort og voksende europæisk netværk og korpus af erfaringer.** Gennem de sidste 20 år har eksisterende LEADER- og FARNET-partnerskaber og europæiske, nationale og regionale netværk udviklet en betydelig række metoder, vejledninger, værktøjskasser og casestudier, som kan være til stor hjælp for nye partnerskaber. Som nævnt har også internationale organisationer som Verdensbanken lang erfaring og har udviklet mange nyttige metodologiske håndbøger. Vi giver gennem hele denne vejledning links til mange af disse redskaber og ressourcer, som udgør en organisk fond af viden. Nye partnerskaber på nye felter og områder vil også bringe friske indsigter og tanker med sig, og derfor anbefaler Kommissionen at styrke og strømline de vigtige foranstaltninger til støtte for samarbejdet og netværkssamarbejdet blandt aktørerne i lokaludvikling styret af lokalsamfundet.
  
8. **Lokaludvikling styret af lokalsamfundet er et finansielt attraktivt redskab til gennemførelse af lokal udvikling.** Kommissionen anerkender, at lokal udvikling er en langsigtet proces, som normalt strækker sig over flere finansieringsperioder, og den anbefaler en lige så langsigtet finansiell forpligtelse over for opbygning af kapacitet og aktiver i lokalområdet. Lokale partnerskaber ses derfor ikke som engangsprojekter, som opløses efter endt finansieringsperiode, men som led i en proces, hvor lokalsamfundene ledes ind på et mere bæredygtigt spor. Ligeledes mener Kommissionen, at lokale budgetter til lokaludvikling styret af lokalsamfundet skal have en vis kritisk masse for at kunne gøre en forskel, dvs. budgetter, der generelt ikke er mindre end ca. 3 mio. EUR i syv år i samlet offentlig finansieringsforpligtelse i enhver given finansieringsperiode. Men dette budget kan og skal måske også være større i byområder og andre mere tætbefolkede områder.

Det er også værd at bemærke, at EU's medfinansieringssats for EFRU, ESF og EHFF kan forhøjes, hvis medlemsstaterne afsætter en hel prioritetsakse eller EU-prioritet til lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Det betyder, at medlemsstaterne skal bidrage mindre med nationale midler end standardstøtten.

## Kapitel 2. Hvordan iværksætter man lokaludvikling styret af lokalsamfundet i løbet af otte grundlæggende trin?

Den nuværende udgave af lokaludvikling styret af lokalsamfundet er blevet praktiseret i over 20 år af LEADER i landdistrikterne og 3-5 år af EFF's akse 4 i kyst- og fiskeriområder. Programmer, som indeholder elementer af lokaludvikling styret af lokalsamfundet, har også eksisteret i byerne i mange år med støtte fra EFRU (gennem URBAN- og URBACT-programmerne) og til fremme af social inklusion gennem ESF (EQUAL, lokale beskæftigelsesinitiativer og territoriale beskæftigelsespagter). Som et resultat heraf er der udarbejdet en række vejledninger og håndbøger til at hjælpe de lokale partnerskaber gennem de første kritiske skridt med at sætte gang i processen med lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Det drejer sig bl.a. om onlineværktøjet LEADER Toolkit<sup>7</sup>, startvejledningen til FARNET<sup>8</sup> og URBACT Local Support Group Toolkit<sup>9</sup>. Der vil i hele vejledningen blive henvist til disse uden at gentage indholdet af dem, som fungerer i sig selv.

Den tid og de ressourcer, der er nødvendige for at iværksætte en strategi og et partnerskab for lokaludvikling styret af lokalsamfundet, afhænger i høj grad af den lokale sammenhæng og den erfaring og kapacitet, der findes hos lokale aktører og organisationer. Men selv i erfarne lokalsamfund tager hele processen normalt mellem et halvt og et helt år at gennemføre ordentligt. Processen er kompleks, men det skyldes snarere, at lokalsamfundene selv er meget forskellige og komplekse, end at tilgangen er mere kompliceret end andre. I den forberedende fase kan der blive afdækket mange skjulte idéer, ressourcer og muligheder, og den er kritisk for den fremtidige succes. I denne forbindelse kan den støtte, der tilbydes i den nye forordning til forberedelsesfasen, spille en afgørende rolle for at sikre succes på et senere tidspunkt.

Igangsætning af en proces med lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan opdeles i en række på hinanden følgende trin eller runder, hvor man udformer og definerer tre grundelementer: strategien, partnerskabet og området. Disse tre kaldes sommetider triaden i en given lokaludvikling styret af lokalsamfundet, og måden, hvorpå de opfattes og spiller sammen, danner grundlag for det græsrodsbaserede paradigmeskift, som er grundlaget for lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Disse grundlæggende trin<sup>10</sup> kan gengives ved en spiral som vist i figur 1: Spiraldiagram over triaden af område, partnerskab og strategi for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i et givet tidsrum.

---

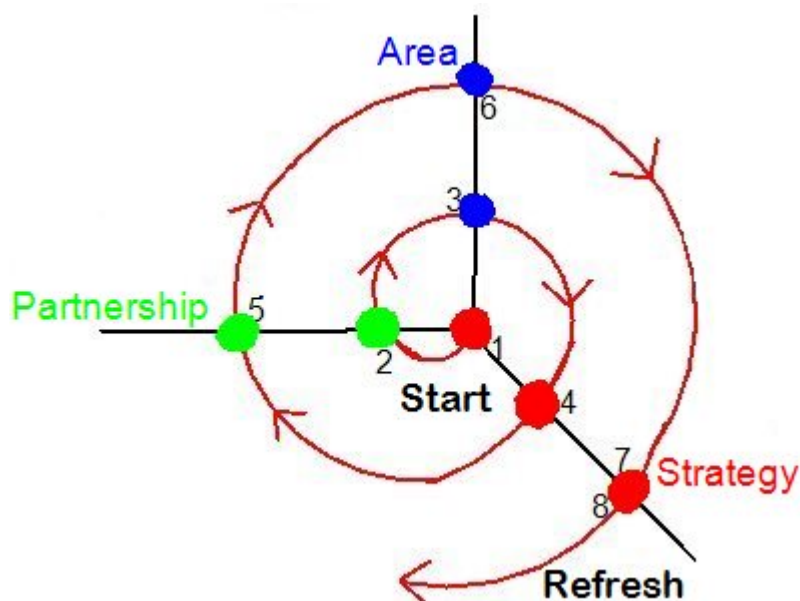
<sup>7</sup> LEADER-værktøjskassen: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm)

<sup>8</sup> FARNET Vejledning 1. Områdebaseret udvikling i EU's fiskeriområder. Startvejledning for lokale fiskeriaktionsgrupper. FARNET Vejledning 4, Vejen til succes. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20DA.pdf>

<sup>9</sup> URBACT Local Support Group Toolkit. Juni 2013. [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

<sup>10</sup> Disse trin kan naturligvis opdeles og grupperes anderledes afhængigt af situationen.

Figur 1: Spiraldiagram over triaden af område, partnerskab og strategi for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i et givet tidsrum.



## 1. Beslut, hvad du vil ændre (strategi)

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet vender op og ned på konventionelle topstyrede udviklingsmetoder ved at tage udgangspunkt i visionen om, hvor de lokale aktører gerne vil hen i fremtiden, og hvad de mener, der skal ændres, for at det lykkes. Reaktionen på de lokale behov kommer først, og finansieringen ses som et middel til at nå målet.

At opnå klar enighed om, hvad det er, man ønsker at ændre, er det første og vigtigste trin i udformningen af strategien og bør ikke forhastes. Der findes en bred vifte af deltagelsesbaserede teknikker, som kan hjælpe med at sikre dette (se afsnittene om strategi i kapitel 3, 4, 5 og 6).

Derimod er konventionel lokaludvikling ofte finansieringsdrevet. Lokale organer ansøger om finansiering på baggrund af deres afvigelse fra det nationale gennemsnit med hensyn til nærmere angivne indikatorer. I dette scenarie er lokale agenturer blot det sidste led i kæden af organer, der udmønter midler og leverer tjenester.

## 2. Opbyg tillid og alliancer med folk, der kan hjælpe med at gennemføre forandringen (partnerskab)

Dette trin foregår normalt parallelt med beslutningen om, hvad lokalsamfundet ønsker at ændre. Det kræver kontakt ansigt til ansigt og tilstrækkelig tid til at afdække de primære bekymringer, skjulte dagsordener og den skepsis, som historisk set ligger dybt i de fleste lokalsamfund. Her kan det hjælpe at bruge formelle redskaber som interessentanalyser til at kortlægge forskellige interessenter efter en række egenskaber, f.eks. hvor stor interesse i og kapacitet de har til at påvirke resultaterne<sup>11</sup>. Diskussioner mellem personer eller i grupper kan hjælpe med at klarlægge fælles mål på længere sigt samt aktiviteter på kortere sigt, som kan

<sup>11</sup> URBACT Local Support Group Toolkit: [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

bruges til hurtige sejre og til at skabe opbakning. De kan også bidrage til at afklare, hvem der er god til hvad, og hvor stort engagementet er til at oprette et formelt partnerskab. Før man kaster sig ud i at oprette en formel partnerskabsstruktur, er det nyttigt at opbygge tillid og høste erfaring med samarbejde gennem en uformel arbejdsgruppe, som kan føre tilsyn med de følgende trin (se afsnittene om partnerskab i kapitel 3, 4, 5 og 6).

### **3. Afgræns dit område (område)**

Her adskiller lokaludvikling styret af lokalsamfundet sig igen fra de traditionelle topstyrede metoder på den måde, at målområderne ikke behøver at følge foruddefinerede administrative grænser. De nationale eller regionale myndigheder bør imidlertid oplyse om, hvilken type område der vil være støtteberettiget, eller opstille klare udvælgelseskriterier. Inden for disse vide rammer skal de lokale aktører afgøre, hvad der er den bedst egnede afgrænsning, for at de kan nå deres mål.

Det betyder, at de først og fremmest skal sikre, at området er stort nok og har en tilstrækkelig kritisk masse til at nå målene, og for det andet, at det ikke er for stort, sådan at lokalsamfundet risikerer at miste grebet om det. Endelig bør det være sammenhængende i fysisk, social og/eller økonomisk henseende og med hensyn til målene for strategien.

De fysiske grænser, som dannes af kystlinjer, vandområder eller bjergkæder, falder dog ikke nødvendigvis sammen med placeringen af lokale erhvervs-klynger såsom fiskeri eller landbrug, funktionsbestemte områder såsom arbejdskraftoplåde eller med benyttelsen af grundlæggende tjenester. Ligeledes kan historiske grænser mellem kommuner i tætbebyggede byområder eller i udkanten af byen være en hindring for en effektiv indsats. Mange områder konfronteres med problemer, som går på tværs af lokale, regionale eller nationale administrative grænser.

Derfor arbejder forskellige lokale projekter ofte på tværs af lidt forskellige landområder. Det er grundlæggende op til de lokale aktører at tage hensyn til disse faktorer og skabe et realistisk kompromis om de grænser for lokaludviklingsområdet, som kan give de bedste muligheder for at nå målene for strategien (se afsnittene om områder i kapitel 3, 4, 5 og 6).

### **4. Udarbejd en lokal forandringsstrategi baseret på lokalbefolkningens inddragelse og behov (strategi)**

Når der er opnået bred enighed om, hvad lokalsamfundet ønsker at ændre, hvem der kan hjælpe med at opnå det, og hvordan lokaludviklingsområdet i store træk ser ud, kan man dykke mere ned i detaljerne med hensyn til, hvordan man opnår resultatet gennem udarbejdelse af en lokal strategi. Dette kræver objektive beviser og fakta om styrker, svagheder, muligheder og trusler for området samt fuld inddragelse af lokalsamfundet, så befolkningen forstår, hvordan disse faktorer påvirker deres primære behov, og hvordan de kan gribes an.

Lokaludviklingsstrategien bliver til en køreplan for gennemførelsen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet, og partnerskaberne udvælger og støtter normalt projekter alt efter det bidrag, de yder for at nå målene for strategien. For at støtte forberedelsen af strategier af høj kvalitet har Kommissionen medtaget en liste over centrale elementer, som strategierne skal indeholde, og har styrket en række af hovedprincipperne i lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Disse er



beskrevet og forklaret med eksempler i kapitel 5 (se også afsnittene om strategier i kapitel 3, 4, 5 og 6).

## **5. Aftal en partnerskabsstruktur, og klarlæg, hvem der gør hvad (partnerskab)**

Lokalsamfundene er forskellige med hensyn til kapacitet, tradition for samarbejde og/eller konflikt og institutionel kultur. Erfaringen viser, at det derfor er afgørende at udforme partnerskabet, så det passer til den lokale virkelighed. Ikke desto mindre er der to brede modeller. I den første oprettes en helt ny juridisk enhed bestående af lokale partnere. Enheden kan have forskellige former afhængigt af situationen (dog er de fleste nonprofitorganisationer). Uanset hvilken juridisk form man vælger, skal enheden rumme en bred repræsentation af strategiens lokale berørte parter, og den skal være åben, gennemsigtig og ansvarlig over for både lokalbefolkningen og støtteyderne. Den nøjagtige balance mellem de involverede partnere og deres beslutningskompetence afhænger af lokale omstændigheder, men som tidligere nævnt er det et centralt træk ved lokaludvikling styret af lokalsamfundet, at partnerskaberne ikke bør være domineret af en enkelt offentlig eller privat interessegruppe.

Den anden model kan benyttes, når der ikke er behov for eller ønske om at skabe en yderligere struktur, og/eller når det tydeligvis vil være en fordel at trække på en erfaren partners administrative kapacitet. I dette tilfælde kan den erfarne partner blive det ansvarlige organ i juridiske og administrative henseender, mens de øvrige partnere danner en slags beslutningstagningsudvalg eller udvælgelseskomité for projekter. Dog bør de samme principper om repræsentativitet, åbenhed, ansvarlighed og gennemsigtighed gælde her som i den første model.

For at sikre, at de deltagelsesbaserede og effektive partnerskaber faktisk gennemfører deres strategier af høj kvalitet, har Kommissionen også udarbejdet en liste over de primære opgaver, som de bør udføre. Disse bliver gennemgået nærmere i kapitel 5 ved hjælp af en række eksempler. Hvert partnerskab skal overveje, om det har de kvalifikationer og den erfaring i området, der skal til for at udføre disse funktioner, eller om det er nødvendigt at supplere med hjælp udefra.

Begge ovennævnte modeller kan bruges til at koordinere mere end én finansieringsstrøm. Det forklares i kapitel 6 (se også afsnittene om partnerskaber i kapitel 3, 4, 5 og 6).

## **6. Juster grænserne (område)**

Under forberedelsen af lokaludviklingsstrategien og opbygningen af partnerskabet vil det komme til at stå klart, at visse problemer kan løses bedre ved at inddrage andre dele af det geografiske område. Det kan f.eks. være nødvendigt i et landdistrikt at inddrage en lokal markedsby, eller det kan være nødvendigt for et underprivilegeret byområdes vedkommende at overveje forbindelser til områder, hvor der udbydes lokale arbejdspladser og tjenester. Ligeledes kan en potentielt nyttig allieret i partnerskabet befinde sig lige uden for områdets oprindelige afgrænsning. Det er måske også muligt at øge synergien mellem lokale initiativer finansieret af forskellige EU-fonde ved at justere deres grænser derefter. Endelig kan de nationale eller regionale kriterier for udvælgelse af områder til lokaludvikling styret af lokalsamfundet kræve en vis justering af definitionen af området.

Af alle disse grunde bør den nøjagtige afgrænsning af foranstaltningen ses som noget flydende, der kan tilpasses efter skiftende omstændigheder. Faktisk giver lokaludvikling styret af lokalsamfundet de lokale partnerskaber en række alternativer til løsning af problemer af forskelligt omfang. Lokale partnerskaber, der grænser op til hinanden, kan f.eks. hver for sig fokusere på de aktioner, der finansieres af en bestemt fond, men så udnytte samarbejdsforanstaltningerne eller søge en anden fond i fællesskab med henblik på at afhjælpe problemer, der bedst løses på et andet, grænseoverskridende plan. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet giver et fleksibelt udvalg af tiltag til at sikre, at grænserne passer til de til enhver tid fremherskende lokale behov frem for at være lagt fast på et givet tidspunkt.

Under alle omstændigheder skal man dog være forsigtig, hvis man udvider området. De fleste tvungende omstændigheder vil presse området større, men det bør ikke ske på bekostning af fornemmelsen af lokal identitet og reel inddragelse af lokalsamfundet (se afsnittene om områder i kapitel 3, 4, 5 og 6).

## **7. Udarbejd en handlingsplan og en støtteansøgning (strategi)**

Når først partnerskabet er nået til enighed om, hvad det ønsker at ændre, og har fastlagt en klar "interventionslogik", der viser, hvordan denne ændring kan måles, og hvilke typer aktioner der kan få det til at lykkes, skal partnerskabet udmønte disse overordnede hensigter i en realistisk handlingsplan og en støtteansøgning. Der findes mange detaljerede vejledninger i, hvordan man gennemfører dette trin<sup>12</sup>.

På dette trin står alle ansøgere over for den udfordring, at de skal tilvejebringe tilstrækkelige oplysninger til at gøre planen troværdig og samtidig opretholde fleksibiliteten til at kunne tilpasse sig uforudsete omstændigheder. Medlemsstaterne, regionerne og de lokale partnerskaber håndterer denne udfordring på forskellig vis. Det er imidlertid vigtigt at vise, at tidsplanen og de menneskelige og finansielle ressourcer, der er afsat til de primære aktivitetstyper, svarer til de behov, der tidligere er identificeret, og har en rimelig chance for at udvirke den ønskede forandring. Ligeledes skal partnerskabet demonstrere, at det besidder de kvalifikationer, systemer og procedurer, der kan sikre, at planen kan gennemføres på en effektiv og gennemsigtig måde (se afsnittene om strategi i kapitel 3, 4, 5 og 6).

## **8. Etabler et system til periodisk gennemgang, evaluering og ajourføring af strategien**

Siden forberedelsen af den sidste runde af lokaludviklingsstrategier begyndte i 2007, har situationen for de lokale partnerskaber i mange lande været svært påvirket af den økonomiske krise. Men selv i perioder med relativ stabilitet har partnerskaberne brug for mekanismer til måling af, i hvilken grad de når de forventede resultater og lærer af hidtidige fejl og succeser. Revisionsretten argumenterede i sin gennemgang af LEADER for, at man skulle forbedre overvågning, selvevaluering og ekstern evaluering af lokaludviklingsstrategier og indarbejde dem i de normale aktiviteter for at opnå en øvelse-gør-mester-effekt.

---

<sup>12</sup> Se eksempelvis: LEADER [http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm)  
FARNET: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4>  
URBACT [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

Mens dette er et område, som stadig kræver videreudvikling, findes der en række nyttige vejledninger og værktøjskasser til, hvordan man kan gøre det uden at drukne i bølger af irrelevante data og links (se også afsnittene om strategi i kapitel 3, 4, 5 og 6).

Det tager tid og kræfter at udføre disse otte trin korrekt. Men Kommissionen har øget forberedelsesstøtten hertil (se kapitel 5.3., afsnittet om forberedelsesstøtte). Og selv om de har gjort det før, sætter de lokale aktører generelt pris på og nyder processen med at udarbejde en fælles køreplan for fremtiden.

## Kapitel 3. Hvordan støtter man partnerskaberne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i at klare de nye udfordringer?

### 3.1. Indledning

Dette kapitel er primært rettet mod eksisterende partnerskaber i landdistrikter og fiskeriområder til hjælp med at udnytte de nye forordninger til at håndtere nogle af de nye udfordringer, de står over for. Men kapitlets indhold er også relevant for nye partnerskaber i byerne og dem, der arbejder med social inklusion.

I mange medlemsstater er situationen for lokalsamfundene ved starten af programmeringsperioden 2014-2020 dramatisk anderledes end den, de stod i forud for de to forudgående programmeringsperioder. Stillet over for alvoren i den økonomiske krise er mange eksisterende lokale partnerskaber tvunget til at finde ekstra kilder til finansiering til blot at fortsætte arbejdet eller at overleve. Men med de voksende samfundsmæssige, miljømæssige og økonomiske udfordringer er det simpelthen ikke en realistisk løsning for mange lokalsamfund på længere sigt at gøre, som man plejer. Derudover er der efter flere programmeringscykler risiko for en vis desillusionering og udbændthed hos lokalsamfundet i visse områder.

Sammen med forandringer i de eksterne forhold er mange af erfaringerne fra LEADER og EFF's akse 4 blevet taget i betragtning og har ført til en række ændringer i de nye forordninger. Således er et antal specifikke træk ved lokaludvikling styret af lokalsamfundet blev forstærket, bl.a. som reaktion på Revisionsrettens beretning om LEADER. Hvis disse ændringer bliver gennemført ordentligt, vil de forbedre de lokale partnerskabers evne til at håndtere nogle af de nye udfordringer, de står over for. Imidlertid viser erfaringen, at den nødvendigvis præcise formulering i EU-forordningerne kan blive genstand for forskellige og ofte fejlagtige fortolkninger på nationalt, regionalt og lokalt plan. I dette kapitel forsøger vi derfor at gøre to ting kort fortalt.

- For det første kortlægger vi i grove træk nogle af de centrale forandringer i de eksterne forhold, som lokale partnerskaber må leve med, og nogle af de nye løsningsmodeller, som de må overveje at støtte.
- For det andet forsøger vi at give en mere fyldig forklaring på, *hvad Kommissionen forstår* ved nogle af de centrale bestemmelser i forordningen, og at give eksempler på, hvordan disse kan bruges på lokalt plan til at afhjælpe nogle af de udfordringer, der er blevet identificeret i det første afsnit.

### 3.2. De nye udfordringer, som lokale partnerskaber står over for

Der er nu bred enighed om, at Europa står over for en række langsigtede globale udfordringer, som omfatter faldende konkurrenceevne i forhold til vækstøkonomierne, global opvarmning og udtømning af ressourcer, stagnerende eller faldende realløn og levestandard for en stor del af befolkningen, stigende ulighed og social polarisering og trusler mod sundheden og de sociale sikringsordninger fra bl.a. befolkningssaldringen og demografiske forandringer. Europa 2020-strategien blev udviklet for at hjælpe med at løse nogle af disse store problemstillinger, og de elleve tematiske mål for forordningen om fælles bestemmelser er udformet til at sikre, at ESI-fondene retter ressourcerne mod de mest presserende problemer.

Men siden begyndelsen af den finansielle krise i 2007 har mange lokale partnerskaber også skullet løse et yderligere problemkompleks, som forværrer førnævnte underliggende globale udfordringer. Der er en enorm forskel på virkningen af disse problemer på tværs af Europa, hvilket gør det meget vanskeligt at finde fælles løsninger på EU-plan og gør det endnu mere berettiget at vælge lokalt tilpassede metoder.

Hvad disse forandringer betyder rent geografisk *inden for et lands grænser*, er også både komplekst og forskelligt. F.eks. hævdes det, at der vil komme en større koncentration af økonomisk aktivitet i knudepunkter i hovedstadsområder, at væksten vil tabe fart og måske endda miste pusten i attraktive bolig- og turistområder, og at områder, der er meget afhængige af traditionelle industrisektorer, byggeri og/eller offentlig transport, fortsat vil opleve stor nedgang<sup>13</sup>. Alt dette påvirker rollerne og forholdet mellem de forskellige typer områder – mellem hovedstadsområder, oplandsområder og servicecentre for regioner og provinser, mellem kyst- og indlandsområder, mellem tætbefolkede områder og mere fjerntliggende, tyndt befolkede områder og mellem underprivilegerede bydele og de mere velstillede kvarterer i vores byer.

Drivkræfterne bag de fleste langsigtede og nyere træk af udviklingen er globale og/eller nationale, så partnerskabernes manøvreremargin på lokalt plan er nødvendigvis begrænset. Ikke desto mindre gennemgår den lokale sammenhæng og befolkningens behov en dybtgående ændring. Som følge heraf reagerer samfundet allerede på en række måder, f.eks. med nye mere socialt og territorielt forankrede former for iværksætteri, forskellige former for selvhjælp og kollektive former for mobilisering af lokalsamfundets aktiver, forbedringer af korte kredsløb<sup>14</sup> og udforskning af lokale og lokalsamfundsbaserede svar på klimaforandringer. Den næste runde af lokaludviklingsstrategier skal holde trit med de primære forandringer i borgernes behov og om muligt afdække måder at støtte mange af de kreative græsrods løsninger på, som allerede er dukket op.

Trods forskellene mellem landene vil man i de fleste lokaludviklingsstrategier skulle tage hensyn til nogle af de følgende forandringer i lokale sammenhænge og svare på følgende spørgsmål:

- I gennemsnit er **arbejdsløsheden** steget med over 47 % i EU fra 2007 til 2012, især med alvorlige følger for de unge<sup>15</sup>. Hver anden ung i Spanien og Grækenland er arbejdsløs, om end det varierer meget mellem landene og lokalområderne. Risikoen for ikke blot at tabe en højtuddannet generation på gulvet, men også at skabe en bred, desillusioneret og vred gruppe unge er enorm. *Hvilke kort- og langsigtede foranstaltninger kan man iværksætte for at skabe job og støtte unge på lokalt plan?*
- **Det indenlandske forbrug** er brudt sammen eller er stagnerende i mange lande med det resultat, at **markederne** for nye og eksisterende firmaer ofte skrumper. I denne forbindelse er det vanskeligt at skabe nye job, og det har som regel førsteprioritet at bevare de eksisterende arbejdspladser. Visse traditionelle primære sektorer som landbrug, fiskeri og fødevarer klarer sig dog rimelig godt, og der kan godt være behov for at revurdere deres rolle i den lokale økonomi. *Hvilke skridt kan der tages for at gøre*

---

<sup>13</sup> Laurent Davezies. 2012 La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale.

<sup>14</sup> Korte kredsløb er korte forsyningskæder; de opstår, når man udelader melleled. F.eks. betyder det for fiskeri, at man sælger fisk direkte fra både uden grossist. For landbrug kan det være en gårdbutik, et producentmarked osv.

<sup>15</sup> Arbejdsløsheden steg fra 7,2 % i 2007 til 10,5 % i 2012. Ungdomsarbejdsløsheden steg fra 15,7 % til 22,9 % i samme periode. Eurostat.

eksisterende sektorer og virksomheder mere konkurrencedygtige? Hvilken type støtte kræver nye iværksættere i stagnerende og vigende markeder?

- **De private finansieringskilder** er tørret ud i mange lande, hvilket forværrer ovenstående og gør det meget vanskeligt for projektinitiativtagerne at finde den nødvendige medfinansiering til EU-støtten. *Hvordan kan lokalområder igen få adgang til eller skabe alternative finansieringskilder?*
- **De offentlige investeringer** er blevet skåret ned i mange lande, og det gør det sværere at finde offentlig medfinansiering til projekter. I mange af de nye medlemsstater er en utilstrækkelig infrastruktur stadig en væsentlig flaskehals for den lokale udvikling. Samtidig er *vedligeholdelsen af den eksisterende infrastruktur* et stigende problem i andre lande. *Er det muligt at udvikle nye (fælles) anvendelser og måder at vedligeholde beholdningen af offentlige aktiver på?*
- **De offentlige udgifter** er blevet kraftigt indskrænket i mange lande, hvilket resulterer i nedskæringer i uddannelsessystemet, sundhedssektoren, sociale tjenesteydelser og overførselsindkomster. Det betyder færre job og presser de lokale myndigheder til at udnytte EU-midler til at finde nye måder at udforme og levere grundlæggende tjenester på. *Kan partnerskaber for lokaludvikling styret af lokalsamfundet blive lokale platforme for social nyskabelse, hvor man udforsker nye måder at forbedre sociale standarder på og samtidig mobiliserer midler fra den private sektor og civilsamfundet?*
- **Fattigdom og social udstødelse** er steget i omfang i de fleste lande. Men de geografiske konsekvenser heraf er komplekse. I visse tilfælde sker der en tilbagevenden fra by til land eller bestemte byområde, fordi leveomkostningerne er lavere der, og der er flere familienetværk og netværk til selvhjælp. *Hvordan kan denne nærhed udnyttes til at højne det sociale ansvar og solidariteten mellem rige og fattige områder, sektorer og grupper?*
- **Klimaforandringer** og behovet for at gøre samfundet kulstoffattigt er kommet øverst på EU's dagsorden og er nu genstand for en horisontal prioritering på tværs af alle EU's politikområder. Det akutte behov for at nedbringe drivhusgasudledningen og etablere et nyt økonomisk udviklingsparadigme baseret på begrebet grøn vækst og bæredygtig udnyttelse af ressourcerne er en stor forandring i den næste programmeringsperiode. *Kan partnerskaber for lokaludvikling styret af lokalsamfundet udvikle sig og støtte de lokale løsninger på denne udfordring?*

Partnerskaberne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet står også i en fuldstændig *anden forvaltningsmæssig situation*, end de gjorde tidligere. Mange af dem har udviklet sig fra at være små, relativt frie pilotprojekter i lokalsamfundet til at blive integreret i landdistrikter og store dele af kysten. Dette har ført et betydeligt større ansvar og en større byrde med sig med hensyn til administrations- og revisionsprocedurer. Samtidig sættes der også spørgsmålstejn ved de aktuelle topstyrede modeller til levering af tjenester, og der er en voksende interesse for mere deltagelsesbaserede, fleksible og nyskabende måder at opfylde sociale behov på, som ligger tæt på tilgangen, man bruger i lokaludvikling styret af lokalsamfundet. *Hvilken rolle kan partnerskaber for lokaludvikling styret af lokalsamfundet spille i demonstrationen og udformningen af en ny forvaltningsmodel?*

Boks 1 nedenfor giver nogle eksempler på måder, hvorpå lokaludviklingsstrategierne kunne tilpasses til at tage hensyn til disse udfordringer.

**Boks 1: Eksempler på løsninger på forskellige udfordringer gennem iværksættelse af lokaludviklingsstrategier**

| Udfordring             | Mulige løsninger gennem lokaludviklingsstrategier  |
|------------------------|--|
| Stigende arbejdsløshed | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokuser mere på jobtunge investeringer (ofte udvidelse af eksisterende virksomheder og/eller ret almindelige</li> </ul> |

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
|                                      | <p>arbejdskraftintensive virksomheder)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Støtte nye aktiviteter, der er knyttet til renovering af lokale bygninger, lokal energiproduktion, energibesparelse, nye anvendelser for eksisterende bygninger, genanvendelse osv.</li> <li>• Støtte nye former for virksomhed, herunder den sociale økonomi og sociale virksomheder</li> <li>• Fokuser mere på unge – opsøgning og overgangen fra studier til arbejde</li> <li>• Støtte lærlingeuddannelser, praktikophold, vikararbejde, mentorordninger osv.</li> <li>• Støtte arbejdsmarkedsordninger for overgangsjob og skånejob</li> <li>• Støtte supplerende uddannelse og aktive arbejdsmarkedspolitikker</li> <li>• Støtte lokale bytteringe (LETS), tidsbanker, frivilligt arbejde og andre systemer, som mobiliserer de arbejdsløses uudnyttede ressourcer til at dække lokale behov</li> </ul>   |
| <b>Vigende markeder</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hjælpe eksisterende virksomheder med at komme ind på nye markeder: salg fremme, markedsføring, kvalitetskontrol, eksportstøtte, teknologioverførsel, uddannelse osv.</li> <li>• Udforske nye markeder relateret til klimaforandringer, energibesparelse og -produktion, pleje- og sundhedssektoren, kultur og den digitale økonomi</li> <li>• Sikre god opfølgende støtte til nye virksomheder (professionelle markeds- og rentabilitetsundersøgelser, faglig uddannelse osv.)</li> <li>• Bruge offentlige indkøb (herunder gennem indarbejdelse af sociale klausuler) og køb lokalt-kampagner</li> <li>• Støtte anvendelsen af lokale bytteringe (LETS-ordninger) og tidsbanker, for at ledige eller underbeskæftigede kan finde nyttig beskæftigelse, der samtidig dækker lokale behov</li> <li>• Mobilisere lokale til at støtte lokale butikker, tjenester og virksomheder (f.eks. Cashmob)</li> <li>• Styrke korte kredsløb og forsyningskæder (f.eks. gårdbutikker og fisk over rælingen), lokale fødevarer systemer (f.eks. "Incredible Edible"<sup>16</sup> og PROVE-projektet i Portugal)<sup>17</sup></li> <li>• Forbedre uddannelse og adgang til stabile eller voksende sektorer</li> </ul> |
| <b>Mangel på privat finansiering</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trække på nye finansielle instrumenter (garantier og mikrokreditordninger)</li> <li>• Udvikle privilegerede relationer til banker</li> <li>• Udforske potentialet i crowdfunding og andre nye idéer</li> <li>• Anerkende betaling i naturalier, frivilligt arbejde og selvhjælpsordninger</li> <li>• Mobilisere lokal opsparing til støtte for lokale projekter, f.eks. gennem kooperative eller lokalsamfunds baserede investeringer (Vallée de l'Aspe, Frankrig)</li> <li>• Sætte meget mere fart i EU-støtten og gøre den mere fleksibel</li> </ul>  |

<sup>16</sup> <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>

<sup>17</sup> [http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp\\_view/en/view\\_projects\\_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard\\_id=1184](http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard_id=1184)

|   |  |
|---|--|
|   | <p>(små tilskud, paraplyordninger osv.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducere bureaukratiet ved projekter f.eks. gennem brug af faste beløb, forenklede omkostninger osv.</li> </ul>   |
| <b>Nedskæringer offentlige investeringer</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anmode om forskud på EU-støtte</li> <li>• Sikre offentlig medfinansiering på forhånd på samme vilkår som EU-støtte</li> <li>• Gøre alternativ brug af offentlige bygninger, grunde osv.</li> <li>• Udforske anvendelsen af kollektive ordninger for brug, deling og vedligeholdelse af eksisterende offentlig infrastruktur (børnehaver, skoler, kulturcentre, ældrecentre, sundhedscentre, sportscentre, offentlige arealer osv.)</li> </ul>   |
| <b>Indskrænkede offentlige udgifter</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Knytte bånd til de lokale offentligt ansatte – lærere, socialarbejdere, sundhedspersonale, planlægnings- og miljøkontrolansatte – for at udvikle supplerende og opsøgende tjenester</li> <li>• Støtte socialt nytænkende projekter, som forbedrer tjenester og/eller opretholder job samt partnerskaber inden for offentlig-privat-social økonomi</li> <li>• Prioritere forebyggelse, udveksling, selvhjælp osv.</li> </ul>   |
| <b>Fattigdom og social udstødelse</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Støtte lokale planer for social inklusion drevet af folk, der trues af fattigdom, med støtte fra fagfolk og andre interessenter</li> <li>• Støtte organisationer i lokalsamfundet og selvhjælpsgrupper</li> <li>• Støtte deleordninger, nye former for transport, såsom delebiler, og kollektive haver og grunde</li> <li>• Støtte sociale, bæredygtige og samarbejdsbaserede boliginitiativer</li> </ul>   |
| <b>Klimaforandringer og overgang til et lavemissionssamfund</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Udvide eksisterende partnerskaber til også at omfatte nye partnere med viden om og erfaring med at håndtere klimaforandringer og bæredygtighed på lokalt plan</li> <li>• Støtte lokale og lokalsamfundsbaseerede initiativer med fokus på nedbringelse af drivhusgasudledningen og/eller fremme af overgangen til et lavemissionssamfund</li> <li>• Indarbejde "bæredygtighed" som en horisontal målsætning i den lokale strategi og etablere et system til at måle fremskridt mod de definerede mål</li> </ul> |

Disse muligheder er blot nogle af de tiltag, som partnerskaberne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet kunne overveje for at sikre, at de lokale strategier lever op til de nye udfordringer, deres område står over for. Nu vil vi se nærmere på den nye forordning og på, hvordan den kan hjælpe dem med opgaven.

### 3.3. Nye eller forstærkede elementer i forordningerne

Et antal specifikke træk ved LEADER er blevet forstærket i forordningerne, til dels som reaktion på Revisionsrettens beretning om LEADER. Her kan nævnes: bestemmelser om at specificere et minimumsindhold af strategierne og forbedre deres kvalitet, bestemmelser om at præcisere gruppernes minimumsopgaver og beskytte deres selvbestemmelse, større fokus på aktivitetsstyring og kapacitetsopbygning gennem større forberedelsesstøtte og en højere procentvis tildeling til driftsomkostninger, styrkelse af civilsamfundets og den private sektors rolle samt strømlining af tværnationalt samarbejde (gennem de specifikke forordninger vedrørende ELFUL og EHFF). Disse og andre bestemmelser kan hjælpe med at styrke



kapaciteten i grupperne, så de kan klare nogle af ovenstående udfordringer. På de følgende sider vil vi forklare, hvad Kommissionen har tænkt med disse bestemmelser, og give eksempler på, hvordan de kan bruges.

### 3.3.1. Nye eller forstærkede elementer i strategien

I artikel 33, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser beskrives minimumsindholdet i strategierne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet (se boks 2 nedenfor).

#### Boks 2: Artikel 33 i forordningen om fælles bestemmelser om lokaludviklingsstrategier

1. En lokaludviklingsstrategi styret af lokalsamfundet skal mindst indeholde følgende informationer:
  - a) afgrænsning af det område og den befolkning, strategien omfatter
  - b) **en analyse af udviklingsbehovet og potentialet i området**, herunder en analyse af styrker, svagheder, muligheder og trusler
  - c) en beskrivelse af strategien og dens mål, en beskrivelse af strategiens **integreerede** og **nyskabende** karakter og **et hierarki af målsætninger, herunder målbare mål for output eller resultater**. For resultater kan mål udtrykkes kvantitativt eller kvalitativt. Strategien skal være i overensstemmelse med de relevante programmer under alle berørte ESI-fonde, der er involveret
  - d) en beskrivelse af processen med at **involvare lokalsamfundet** i udviklingen af strategien
  - e) **en handlingsplan**, der viser, hvordan målsætningerne omsættes til aktioner
  - f) en beskrivelse af strategiens **forvaltnings- og kontrolordninger**, der dokumenterer den lokale aktionsgruppes evne til at gennemføre strategien, og en beskrivelse af **specifikke ordninger for evaluering**
  - g) **finansieringsplanen** for strategien, herunder den planlagte tildeling fra hver af de berørte ESI-fonde.

I følgende afsnit giver vi en kort forklaring på, hvad Europa-Kommissionen forstår ved nogle af de centrale termer (fed skrift), sammen med en række eksempler.

- **Hvad forstår Kommissionen ved "en afgrænsning af det område og den befolkning, strategien omfatter"?** (artikel 33, stk. 1, litra a), i forordningen om fælles bestemmelser) (trin 3 og 6 i kapitel 2)

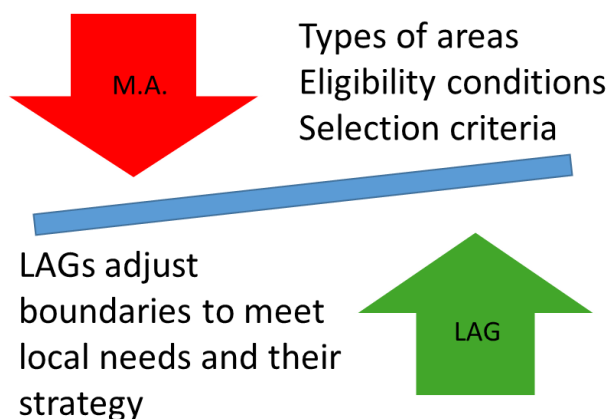
Det centrale her er, at afgrænsningen af området og befolkningen skal være i overensstemmelse med og begrundes ved den strategi, som lokalsamfundet agter at gennemføre. Befolkningstallet i målområderne bør ikke være under 10 000 indbyggere af hensyn til den kritiske masse, der kræves for at gennemføre strategien. Det bør heller ikke være større end 150 000, så der stadig er en fornemmelse af fælles identitet, og sådan at lokalbefolkningen kan inddrages direkte i beslutningstagningen. Men undtagelser kan også være berettigede (f.eks. øer eller tæt befolkede områder og bykvarterer), når det passer til strategien.

Aktuelt er der en risiko for, at presset for at nedbringe omkostninger og kombinere støtte vil føre til stadig større områder af den planøkonomiske type, som mangler reel identitetsfølelse og ikke giver lokalbefolkningen mange chancer for at blive inddraget.

Inden for de overordnede EU-betingelser er det hensigten, at medlemsstaterne udstikker en ramme for udvælgelse af områder i deres programmer, som svarer til deres egne nationale prioriteringer for de forskellige typer områder.

Det kan de gøre ved at fastlægge bestemte støtteberettigelsesbetingelser og/eller fastlægge kriterier, som vil blive brugt til at vælge mellem forskellige områder. F.eks. kunne støtteberettigelsesbetingelserne for fiskeriområder omfatte havne under en vis størrelse, visse dele af kysten, afstanden fra havet eller vandet, sammenhængende områder osv. Som eksempel på udvælgelseskriterier kan også nævnes den absolutte og/eller relative betydning af beskæftigelsen i fiskeriet, tendenser i landingsmønsteret, betydningen af kystfiskeri med små fartøjer, befolkningsforandringer osv.

Figur 2: Fastlæggelse af grænser



Det er imidlertid Kommissionens mål, at *lokale partnerskaber* beslutter de *præcise grænser* for deres område på en bottom-up-måde baseret på, hvad de forsøger at opnå. Det kan begrundes med henvisning til:

- ✓ den fysiske eller geografiske samhørighed i området (øer, bjergkæder, floddeltaer, floder, bebyggede byområder osv.)
- ✓ områdets kulturelle identitet og fælles sociale problemstillinger (koncentrationer af romaer, migranter, arbejdsløshed osv.)
- ✓ koncentrationer af erhverv (typer af landbrug, fiskeri, visse vigende eller voksende sektorer osv.).

Disse punkter kan vurderes og tages i betragtning ved den endelige udvælgelse af partnerskaberne.

Tidligere forhåndsudvalgte nogle medlemsstater områder i en topstyret proces, mens andre tillod åbne forslagsindkaldelser fra hele landet. Begge yderligheder medfører risici. Den første kan skabe rigide og kunstige områder, som ikke bygger organisk på lokale forbindelser. Den anden kan resultere i et meget stort antal ansøgninger og politisk pres for at sprede budgettet ud på for mange projekter. Kommissionen foreslår derfor en balance mellem den topstyrede proces og bottom-up-metoden.

### Boks 3: Eksempler på afgrænsning af området fra Portugal og Finland

På baggrund af kriterierne i EFF-forordningen udpegede Portugal 45 kommuner som

støtteberettigede til akse 4-finansiering – 39 langs det portugisiske hovedlands kyst og seks på Azorerne. Blandt de indikatorer, man valgte at bruge, var et fald i fiskeriaktiviteterne målt i faldende landinger fra 1999 til 2005 og afhængighed af fiskeriaktiviteterne defineret som 3 % eller mere af den erhvervsaktive befolkning, der er beskæftiget i sektoren – hvilket også omfattede job i Portugals havsaltindustri, et vigtigt element i de maritime aktiviteter i visse områder.

De lokale partnerskaber kunne derefter frit foreslå deres eget FLAG-område inden for de grænser, der var foreslået på nationalt plan. En vis fleksibilitet blev også udvist i begrundede undtagelsestilfælde. F.eks. tillod forvaltningsmyndigheden Oeste FLAG at indlemme tre distrikter fra Lourinhã kommune i den sydligste spids af FLAG'ens geografiske område, som oprindeligt var udelukket fra de udpegede områder på grund af nærheden til en storby (Lissabon). Dette blev begrundet med forekomsten af en række små fiskerfartøjer, som havde hjemhavn i Lourinhã, men landede deres fangster i FLAG'ens område, der var det nærmeste landingssted. Integrationen af disse mere isolerede fiskersamfund i FLAG'ens udviklingsprogram blev fundet vigtig.

Finland har et andet eksempel på, hvordan man giver tilstrækkelig fleksibilitet til at imødekomme nøje gennemtænkte behov. Selv om det i EFF-forordningen henstilles, at FLAG-områderne er mindre end NUTS III, godkendte GD MARE i Finlands tilfælde på grund af den ekstremt lave befolkningstæthed i visse områder en række FLAG-områder med et større areal end normalt for at sætte dem i stand til at opnå en kritisk masse af beskæftigede i fiskerisektoren. Desuden har en proces, der skulle få FLAG'erne til at reflektere over resultaterne og forbedre udbyttet fremover, fået dem til at foreslå små justeringer af grænserne med henblik på den næste programmeringsperiode.

Se nedenfor med hensyn til yderligere ressourcemateriale<sup>18</sup>.

- **Hvad forstår Kommissionen ved "en analyse af udviklingsbehovet og potentialet i området"? (artikel 33, stk. 1, litra b), i forordningen om fælles bestemmelser) (trin 1 og 4 i kapitel 2)**

Ifølge forordningen bør denne analyse indeholde "en analyse af styrker, svagheder, muligheder og trusler". SWOT-analyser har i et stykke tid være standardpraksis i nationale, regionale og lokale programmer, som støttes af Kommissionen. Imidlertid er mange i virkeligheden meget generelle og kunne ofte forekomme i næsten ethvert lignende område i EU. Selv om udviklingsbehov og -potentiale bør baseres på SWOT-analysen, kræver dette desuden generelt endnu en analyse. Nogle strategier udgøres simpelthen af en uprioriteret liste over behov uden begrundelse for, hvordan dette relaterer sig til SWOT-analysen. Kommissionen ønsker at forbedre denne situation og sikre, at "analysen af udviklingsbehovet og -potentialet" bliver et værdifuldt redskab til opbygningen af en stærk interventionslogik og en stærkere resultatorientering.

|                   |                  |                   |
|-------------------|------------------|-------------------|
|                   | <b>Styrker</b>   | <b>Svagheder</b>  |
| <b>Muligheder</b> | <b>Forstærke</b> | <b>Indskrænke</b> |

<sup>18</sup> Yderligere ressourcemateriale: FARNET Vejledning 1, afsnit 2, definition af fiskeriområder:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20DA.pdf>

|                |  |                                       |              |
|----------------|--|---------------------------------------|--------------|
|                | for at gribe muligheder                | for at udnytte muligheder             | SWOT-analyse |
| <b>Trusler</b> | <b>Sikre</b><br>mod fremtidige trusler | <b>Undgå</b><br>for at undvige fælder |              |

For at gøre dette bør de lokale partnerskaber tage hensyn til følgende:

- ✓ De punkter, der er nævnt i SWOT-analysen, bør klart baseres på dokumentation, der hidrører fra diagnosen af området.
- ✓ De bør fokusere på de specifikke træk ved området og på, hvorfor det er anderledes, frem for blot at opregne mange af de fælles træk ved store sektorer såsom landbrug og fiskeri eller ved målgrupper som f.eks. unge eller kvinder. Desværre er nogle SWOT-analyser så generelle, at de kunne bruges hvor som helst.
- ✓ Der bør rettes lige så meget om ikke mere opmærksomhed mod kortlægningen af mulighederne og "aktiverne" som mod at beskrive svagheder og trusler. Strategien bør være fremadrettet og ikke rent defensiv.
- ✓ Det giver ikke mening at udarbejde en udifferentieret ønskeseddel over ethvert behov. Selv på dette trin er det vigtigt at starte med at rangordne eller prioritere behov og potentiale.
- ✓ Prioriteringen eller rangordningen skal være dokumentationsbaseret, og der bør tages hensyn til de lokale interessenters begrundede synspunkter som forklaret nedenfor.
- ✓ Det lokale partnerskab skal skelne mellem, hvad det gerne vil opnå, og hvad det kan opnå med de tilgængelige ressourcer og programmer.

Se eksemplerne på lokaludviklingsstrategier i fiskeriområderne i Frankrig, Spanien, Finland og Skotland og andet resourcemateriale nedenfor<sup>19</sup>.

- **Hvad forstår Kommissionen ved "en beskrivelse af strategiens integrerede karakteristika"? (artikel 33, stk. 1, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser) (trin 4 og 7 i kapitel 2)**

I forordningen om fælles bestemmelser er det bestemt, at lokaludvikling styret af lokalsamfundet skal "gennemføres via integrerede [artikel 33, stk. 1, litra c)] og tværsektorielle områdebaserede lokaludviklingsstrategier" (artikel 32, stk. 2, litra c)). Imidlertid har betydningen af integreret og tværsektoriel udviklet sig med tiden og skal tilpasses den pågældende type problem og område. Udtrykket blev oprindeligt brugt i de første LEADER-programmer i landdistrikter, som skulle adskille sig fra de traditionelle topstyrede

<sup>19</sup> Ressourcematerialer:

- Eksempler på integrerede strategier fra fiskeriområder i hele Europa. Resuméer og fuldstændige eksempler: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>
- LEADER-værktøjskasse til udformning af strategi. Afsnit A. om indholdet af lokaludviklingsstrategien med videoer. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- FARNET Vejledning 1, afsnit 4b, Udvikling af effektive strategier: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20DA.pdf>
- Powerpointpræsentation fra LEADER-gruppen om den græske ø Lesbos og måden, hvorpå man der inddrog lokale interessenter i identificeringen af lokale behov. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC)

sektorpolitikker inden for landbrug. Forkortelsen LEADER kommer af det franske udtryk for "indbyrdes forbindelse mellem aktioner til erhvervsmæssig udvikling af landdistrikterne". Partnerskaberne blev opfattet som katalysatorer, der skulle udnytte alle eventuelle lokale multiplikatoreffekter mellem sektorer som landbrug, fødevarer, håndværk, turisme i landdistrikterne, lokale tjenester og miljøet. For at kunne det udførte de "integrerede" prioriterede lister over støtteforanstaltninger (såsom uddannelse, kapitaltilskud, markedsføringsstøtte og forretningsservice), som alle havde samme strategiske kurs. Da de fleste LEADER-programmer foregik i temmelig tyndt befolkede landdistrikter, kunne de vælge en ret holistisk tilgang med hensyn til at integrere de fleste af drivkræfterne bag lokaludviklingen.

Men selv i disse tilfælde blev det klart, at visse ting kunne påvirkes af et lokalt program som LEADER, mens andre var uden for rækkevidde. I Finland blev der udviklet en nyttig sondring mellem "snævre politikker for udvikling af landdistrikter", som normalt hørte under ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikter, og "brede politikker for udvikling af landdistrikter", som henviste til alle politikker såsom transport, uddannelse og sundhed, som havde betydelig indflydelse på udviklingen af landdistrikterne, men var sværere at påvirke på lokalt plan.

Det vil sige, at integration selv i landdistrikter ikke betyder, at strategierne skal rettes mod alle problemer på én gang eller tillægge alt samme vægt. Som tidligere nævnt skal lokalsamfundene træffe valg og fokusere på de målsætninger og aktioner, som har størst chance for at udvirke de ændringer, som man ønsker at opnå. Dette punkt er endnu mere relevant i byerne og i forbindelse med komplekse sociale problemer i tæt befolkede områder. Her findes der måske allerede en række tidligere initiativer og et antal organisationer, der er aktive inden for samme område. Så lokale partnerskaber skal positionere deres strategier på en måde, som tilføjer merværdi til det, der allerede findes, og mobilisere maksimal støtte til det.

Denne fortolkning udvider anvendelsesområdet for lokaludvikling styret af lokalsamfundet til også at omfatte de typer tematiske mål og investeringsprioriteter, som er særligt relevante for de sociale og regionale fonde – så længe strategierne udformes og gennemføres således, at den fulde værdi af lokale territoriale forbindelser udnyttes.

Integration kan betyde:

- ✓ at man begynder med en eller flere problemstillinger, temaer, problemer eller målgrupper, som mobiliserer lokalsamfundet, men derefter sætter dem ind i en bredere sammenhæng og knytter forbindelser til andre sektorer og aktører, som kan påvirke situationen
- ✓ at man knytter vertikale bånd inden for sektorer og forsyningskæder og horisontale bånd mellem sektorer
- ✓ at man forbinder ugunstigt stillede områder med gunstigt stillede områder (f.eks. landdistrikter med markedsbyer og underprivilegerede bydele med byområder med vækst i beskæftigelsen)
- ✓ at man knytter forbindelser mellem lokale, regionale og nationale forvaltningsniveauer. Dette er særlig vigtigt, når man har at gøre med nøglesektorer og -institutioner som skoler, hospitaler og universiteter
- ✓ at man sikrer, at forskellige lokale støtteforanstaltninger prioriteres og har samme retning, for at man kan nå de strategiske mål. Integration med hensyn til, hvad der bliver gjort, hvem der gør det, og hvordan det foregår.

Selv om de 12 partnerbyer i My Generation URBACT-projektet stod over for forskellige udfordringer, nåede de alle frem til den konklusion, at unge reelt skal medvirke til at skabe de løsninger, der gennemføres, så de anvendte en række deltagelsesbaserede teknikker udformet til at sætte unge i centrum af lokale strategier.

De hævdede, at politikkerne udformet til at støtte unge i Europa er for fragmenterede og kortsigtede og desuden lider under at være ensidigt rettet mod ét mål, når udfordringernes mangfoldighed kræver integrerede foranstaltninger. Selv om de fokuserede på unges specifikke problemer, forsøgte de med andre ord at udvikle lokale forbindelser mellem alle de politikområder, der påvirker dem. I over to og et halvt år arbejdede partnerbyerne på at identificere effektive lokale politikker på tre indbyrdes forbundne områder: i) give ugunstigt stillede unge bedre adgang til sociale tjenester, som allerede findes i byerne, ii) bygge broer mellem uddannelsessystemerne og erhvervslivet og iii) forbedre koordineringen af de forskellige aktører og inddrage unge i beslutningsprocessen.  
<http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- **Hvad forstår Kommissionen ved "en beskrivelse af strategiens nyskabende karakteristika"? (artikel 33, stk. 1, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser) (trin 4 og 7 i kapitel 2)**

I forbindelse med lokaludvikling styret af lokalsamfundet behøver nyskabende ikke at betyde forskning og udvikling eller ny teknologi på højt plan (om end det selvfølgelig ikke er udelukket). Berettigelsen af strategiens nyskabende karakter er faktisk tæt forbundet med spørgsmålet om, "hvad lokalsamfundet ønsker at ændre". Lokaludviklingsstrategier styret af lokalsamfundet er pr. definition lokale og i en temmelig lille målestok. De har ikke magt til at ændre levevilkårene for alle på én gang. Så de må koncentrere sig om de foranstaltninger, der har en multiplikator- eller sneboldeffekt på lokaludviklingen. Frem for at bruge alle de begrænsede ressourcer, der er til rådighed, til at dække de basale behov, er det tanken, at man kigger på både problemer og muligheder med friske øjne og udforsker nye løsningsmodeller, som kan føre til mere langsigtede og bæredygtige løsninger.

I denne forbindelse har Kommissionen med vilje ladet definitionen af nyskabelse inden for lokaludvikling styret af lokalsamfundet stå åben frem for at forsøge at definere begrebet på forhånd, hvilket pr. definition begrænser den lokale kreativitetens råderum. Innovation kan omfatte nye tjenester, nye produkter og nye måder at gøre tingene på i den lokale sammenhæng (artikel 32, stk. 2, litra d)). Naturligvis skal ikke alt i strategien være nyskabende, idet partnerskaber ofte vil skulle opbygge tillid ved at vise, at de også kan opfylde visse kortsigtede basale behov.

Men ved at samle alle de forskellige interessenter i et område og ved at skabe en dialog med institutioner udenfor som f.eks. universiteter, forskningscentre og de højere forvaltningslag har lokaludvikling styret af lokalsamfundet et enormt potentiale til at udnytte eksisterende ressourcer på nye og kreative måder. Når de er bedst, kan partnerskaberne blive platforme for "social nyskabelse" og derefter mobilisere ressourcer til at opskalere dem. Succesrige idéer kan derefter analyseres, dokumenteres og overføres til forskellige netværk af aktører inden for lokaludvikling styret af lokalsamfundet på tværs af EU, lande og regioner.

Innovation inden for lokaludvikling styret af lokalsamfundet:

- ✓ kan omfatte nye produkter, tjenester eller måder at gøre tingene på i en lokal sammenhæng
- ✓ har ofte en multiplikator- eller sneboldeffekt på de ændringer, som lokalsamfundet ønsker at udvirke
- ✓ kan omfatte en eller flere foranstaltninger i lille målestok og prototyper eller et større flagskibsprojekt, som mobiliserer lokalsamfundet
- ✓ skaber nye måder at mobilisere og udnytte lokalsamfundets eksisterende ressourcer og aktiver på
- ✓ fremmer samarbejde mellem forskellige aktører og sektorer
- ✓ kan involvere, men gør det ikke nødvendigvis, universiteter eller avanceret forskning og udvikling
- ✓ kan være en platform for sociale nyskabelser, som derefter kan opskaleres og anvendes mere bredt gennem udveksling, samarbejde og netværkssamarbejde.

#### Boks 5: Innovationsklynge i West Corks LEADER-strategiplan 2007-2013

Det er innovationsklyngen, der er kernen i West Corks LEADER-strategiplan for 2007-2013. Klyngen bygger på tidligere initiativer såsom West Cork Fuchsia Brand og fokuserer på at støtte økonomiske nøglesektorer med diversificeringspotentialer (fødevarer, turisme, håndværk osv.) samt forskellige typer af udviklingsaktiviteter og -processer (markedsføring, almen og erhvervsfaglig uddannelse, udviklingsagenturer, netværk og sammenslutninger osv.). Klyngen blev iværksat kommercielt i 1998 og er et erhvervsnetværk af 160 akkrediterede kvalitetsvirksomheder (med varemærke) inden for fødevarer, turisme, håndværk og andre sektorer (landbrug, fiskeri og detailhandel). Den er også i partnerskab med University College Cork om visse programmer.

De typer af aktiviteter, som støttedes af klyngen i programmeringsperioden 2007-2013, var f.eks. i) udvikling af et nyt program for energi fra gården, herunder biobrændstoffer, vind, sol, vand og varme, ii) styring og evaluering af nye markedsførings- og salgsfremmeaktiviteter for Fuchsia Brand, iii) udviklingsstøtte til diversificeringsprojekter blandt deltagerne i Fuchsia Brand inden for kulinarisk turisme, håndværk og fritidsaktiviteter og iv) konsulentbistand og uddannelse for virksomheder inden for de kreative fag og digital medieproduktion.

Dette er en model, der bygger på succes og skaber en støttekultur for nyskabelse og opbygning af en kritisk masse af aktiviteter over tid. I 2005 genererede Fuchsia Brand og de tilhørende aktiviteter 106 mio. EUR, hvoraf de 69 mio. EUR forblev i regionen og støttede ca. 1 131 job (fuldtidsækvivalenter) lokalt.

Se ressource materialet nedenfor<sup>20</sup>.

- **Hvad forstår Kommissionen ved "et hierarki af målsætninger, herunder målbare mål for output eller resultater"? (artikel 33, stk. 1, litra c), i forordningen om fælles**

<sup>20</sup> Ressourcematerialer:

- "Focus Group 2- Extended Report: Preserving the Innovative Character of Leader, November 2010" [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/1\\_focus-group2\\_extended-report\\_final.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf)
- EU Rural Review 2: Creativity and Innovation in EU Rural Development. 2009. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A)

## **bestemmelser)**

(trin 4 og 7 i kapitel 2)

Revisionsretten hævdede i sin tidligere nævnte beretning om LEADER, at lokale strategier bør være centrum for LEADER-metoden og partnerskabernes eksistensberettigelse, og de bør kunne sikre merværdi gennem lokale løsninger, der er skræddersyet til at nå lokaludviklingsmålene for landdistrikter. Det er dog desværre til tider ikke tilfældet. Revisionsretten berettede, at mange strategier knapt var andet end en ansøgning til forvaltningsmyndigheden om støtte, og at deres målsætninger ikke var specifikke, målbare og opnåelige inden for en given tidsfrist.

Førhen byggede mange strategier alt for ensidigt på generelle målsætninger såsom "forbedring af livskvaliteten" eller opnåelse af "bæredygtig udvikling". Dette skyldes til dels, at forfatterne til strategien ofte står meget usikre og ønsker at fastholde fleksibiliteten for at kunne justere strategien ind efter forandringer og uforudsete begivenheder. Imidlertid vil vi senere se, at der er andre måder at opnå denne fleksibilitet på, og konsekvensen af at sætte sig alt for generiske målsætninger kan være, at strategien bliver næsten meningsløs, genstand for indflydelse fra lokale interessegrupper og umulig at overvåge.

For at forbedre kvaliteten af strategierne mener Kommissionen, at de bør baseres på en klar interventionslogik, som lokalsamfundet aftaler, og baseres på spørgsmål som: "Hvad ønsker vi at ændre?", "Hvad ønsker vi at opnå inden år X?", "Hvad er succeskriteriet?", "Hvilken type dokumentation vil kunne vise, at strategien er lykkedes?".

I 2014-2020 skal dokumentationen ske i form af klart målbare mål for "output", f.eks. antal mennesker, der modtager undervisning, og "resultater", f.eks. antal mennesker, som fik job som følge af uddannelsen.

"For resultater kan mål udtrykkes kvantitativt eller kvalitativt" (artikel 33, stk. 1, litra c)) og Kommissionen anbefaler brugen af SMART-modellen hertil.

### **SMART-mål**

1. **Specifikt** – tydelig angivelse af, hvad strategien skal udvirke, og med hvilke midler
2. **Målbart** – angivelse af et grundlag for måling og et målbart mål, uanset om dette udtrykkes kvantitativt eller kvalitativt
3. **Attraktivt** – teknisk opnåeligt inden for den foreslåede strategis rammer
4. **Realistisk** – med de givne ressourcer, den afsatte tid, målgruppens størrelse osv.
5. **Tidsbestemt** – indarbejdelse af en tidslinje og en dato for, hvornår målet skal være nået.

Til gengæld for at fastsætte mere konkrete resultatmål anbefaler Kommissionen, at de lokale partnerskaber og forvaltningsmyndigheder aftaler, hvordan strategierne kan indrettes, så de kan tilpasses skiftende omstændigheder og tage hensyn til hidtidige erfaringer. Den mest indlysende måde at gøre dette på er at benytte kravet om evaluering, der nævnes i artikel 33, stk. 1, litra f), (se nedenfor).

Forordningen henviser også til et "hierarki af målsætninger" og gør det dermed klart, at ikke alt kan opnås samtidig, og at lokalsamfundet skal beslutte kollektivt, hvad der er de vigtigste målsætninger, og vælge de foranstaltninger, som bedst vil kunne bidrage til at opfylde disse. I



denne forbindelse kan strategierne klart udnyttes til at støtte borgernes initiativer i marken og løse nogle af de udfordringer, der er identificeret i første afsnit af dette kapitel.

#### Boks 6: Måltretning og overvågning på IRD Duhallow

IRD – integreret udvikling af landdistrikter – Duhallow har udviklet et interessant system til forbedring af forbindelserne mellem de brede mål for deres lokaludviklingsstrategi og de faktiske projekter, der gennemføres, på en måde, der sikrer ejerskab hos lokalsamfundet og bedre måltretning og overvågning. Grundlæggende udvikles de brede mål for strategien efter en langstrakt høringsproces i lokalsamfundet om fire hovedområder: bedre livskvalitet, fremme af kreativiteten, økonomisk vækst og et levende miljø. Der foretages en behovsvurdering af regionens sociale, økonomiske og miljømæssige ressourcer ved hjælp af ABCD-metoden (Asset Based Community Development – aktivbaseret lokalsamfundsudvikling), som retter sig mod områdets nuværende og potentielle aktiver (frem for kun svagheder og mangler). Resultatet danner så den strategiske ramme, som kan tilpasses forskellige bud.

Disse brede mål deles herefter op i mindre, målbare målsætninger, som animeres og overvåges af lokalsamfundsbaseede lokale arbejdsgrupper. F.eks. har ungdoms- og uddannelsesarbejdsgruppen 20 medlemmer, der består af lokale skoler, ungdomsorganisationer, politikere og de unge selv. De 27 fastsatte mål er målbare: 10 nye ungdomsklubber, fire ungdomscaf er, 20 uddannede ungdomsledere osv.

De definerede outputindikatorer omfattede tre ungdomsklubber, ingen caféer og 30 uddannede ungdomsledere inden juni 2011. Arbejdsgruppen mødes otte-ni gange om året, hvor den analyserer resultater og fastlægger skridt til forbedring. Dens tiltag skal godkendes af LAG-bestyrelsen.

Se ENRD faktablad om Duhallow-partnerskabernes tilgang til at definere indikatorer, som opfanger LEADERS merværdi:

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf)

Se nedenfor med hensyn til yderligere nyttigt ressourcemateriale<sup>21</sup>.

**Hvad forstår Kommissionen ved, at "strategien skal være i overensstemmelse med de relevante programmer under alle berørte ESI-fonde, der er involveret"? (artikel 33, stk. 1, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser) (trin 4 og 7 i kapitel 2)**

---

<sup>21</sup> Ressourcemateriale til artikel 33, stk. 1, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser:

- ENRD-vejledning om indholdet af lokaludviklingsstrategien med videoer. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- Strategiudformning – hvordan prioriterer man mellem forskellige målsætninger? om LEADER-værktøjskassen: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives_en.cfm)
- FARNET Vejledning 1, afsnit 4b: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20DA.pdf>

Strategierne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet bør ikke ses som isolerede øer. Det er fleksible redskaber til opfyldelse af specifikke behov i forskellige lokalområder – *på måder, der frembringer konkrete resultater og fordele for de pågældende programmer* (se eksemplet på brug af LEADER som et redskab til integreret territorial planlægning i Andalusien, Spanien – kapitel 6)<sup>22</sup>.

Men i vejledningen til lokaludvikling styret af lokalsamfundet, som er udarbejdet til forvaltningsmyndighederne, forklarede Kommissionen, at det var dens mål at give lokalsamfundene betydelig fleksibilitet med hensyn til afgrænsningen af deres strategi og støtteberettigelsen af de finansierede foranstaltninger, så længe overensstemmelsen med de pågældende programmer sikres, de retlige rammer til fulde overholdes, og risikoen for dobbeltfinansiering behørigt minimeres. Det giver igen lokalsamfundene mulighed for at være opfindsomme og tilpasse lokale strategier til den slags nye udfordringer, der er identificeret i første del af dette kapitel.

Kombinationen af lokal fleksibilitet og et klart bidrag til højere mål kan opnås på en række måder.

- ✓ For at gøre programmeringen lettere bør lokaludvikling styret af lokalsamfundet programmeres under en enkelt specifik investeringsprioritet/fokusområde eller EU-prioritet<sup>23</sup>. Men støtte, der ydes i henhold til lokaludviklingsdrevne strategier, kan bidrage til alle 11 tematiske mål i forordningen om fælles bestemmelser.
- ✓ Lokaludviklingsstrategier styret af lokalsamfundet bør beskrive, hvordan deres deltagelsesbaserede tilgang stemmer overens med og bidrager til prioriteterne i det eller de programmer, der støtter dem.
- ✓ Hvis lokaludvikling styret af lokalsamfundet bruges til at opfylde nogle af målsætningerne i et program fuldt ud, bør udmøntningssystemet samtidig tilpasses til at give plads til tilgangens fulde fordele ved at imødekomme lokale behov, som strategien er rettet mod.
- ✓ Når en lokaludviklingsstrategi finansieres af én enkelt fond, bør denne fond i overensstemmelse med fondsspecifikke regler tilbyde sit fulde spektrum af berettiget støtte, herunder til foranstaltninger, som potentielt også kunne dækkes af andre fonde, for at tilbyde de lokale aktører maksimal fleksibilitet til at imødekomme deres behov.
- ✓ Der er ingen grund til at trække skarpe skillelinjer mellem støttemidlerne, så længe der findes solide procedurer til at sikre, at der ikke sker dobbeltfinansiering.
- ✓ I byerne kan lokaludviklingsstrategier styret af lokalsamfundet bruges som et redskab til at bidrage på forskellig vis til de bæredygtige byudviklingsstrategier, der støttes i henhold til artikel 7 i EFRU-forordningen. De kan være led i og/eller bidrage til integrerede territoriale investeringer (artikel 36 i forordningen om fælles bestemmelser), til byakser eller specifikke byprogrammer.

Hvis f.eks. en LAG i et landdistrikt ønsker at ansøge om LEADER-støtte til et uddannelsesprojekt, selv om dens strategi kun støttes af ELFUL, bør LAG'en tjekke, om projektet:

- stemmer overens med målsætningerne for ELFUL og programmet til udvikling af landdistrikter

---

<sup>22</sup> Brug af LEADER som et redskab til integreret territorial planlægning i Andalusien, Spanien: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf)

<sup>23</sup> Investeringsprioritet 9d i EFRU-forordningen og artikel 3, stk. 1, litra b), nr. vi), i ESF-forordningen, fokusområde 6b i ELFUL-forordningen og EU-prioritet 4 i EHF-forordningen.

- er i tråd med lokaludviklingsstrategien
- overholder relevant lovgivning.

Hvis disse betingelser er opfyldt, bør forvaltningsmyndigheden for ELFUL ikke afvise at yde ELFUL-støtte til projektet, blot fordi det også er støtteberettiget i henhold til ESF.

*Det er vigtigt at sikre, at denne fleksibilitet i afgrænsningen af interventionen og i udgifternes støtteberettigelse afspejles i programmets ordlyd og i de relevante nationale og regionale regler for at gøre det muligt at udforme de lokale strategier under hensyntagen til de lokale behov og det lokale potentiale og med inddragelse af nyskabende tilgange<sup>24</sup>. I stedet for at udarbejde et detaljeret katalog over støtteberettigede udgifter til lokaludvikling styret af lokalsamfundet anbefales det at udarbejde et katalog over ikke-støtteberettigede udgifter i henhold til en bestemt fond.*

- **Hvad forstår Kommissionen ved "en beskrivelse af processen med at involvere lokalsamfundet i udviklingen af strategien"?** (artikel 33, stk. 1, litra d), i forordningen om fælles bestemmelser) (trin 4 og 7 i kapitel 2)

Deltagelse er blevet brugt til at beskrive processerne, som varierer fra ren manipulering over simple oplysningskampagner og formelle høringer til partnerskab og fuld borgerkontrol<sup>25</sup>. Verdensbanken beskriver, hvordan dens CDD-programmer – Community Driven Development, dvs. udviklingsprogrammer drevet af lokalsamfundet – har udviklet sig fra en model baseret på høring af lokalsamfundet over en model baseret på inddragelse af lokalsamfundet og endelig til den nuværende model baseret på indflydelse til lokalsamfundet<sup>26</sup>. Kommissionen har valgt at bruge noget af Verdensbankens udtryk, men tydeliggjort, at vi her har en højere grad af inddragelse af lokalsamfundet, idet den kalder det "styret" af lokalsamfundet ("led" og ikke "driven" på engelsk), og ikke kun ensidig oplysning eller høring. Lokale interessenter bør inddrages fra dag et i udformningen af strategien, og indtil gennemførelsesprocessen er slut.

Strategien og projekter, der udløber deraf, skal hidrøre fra lokalsamfundet. Det følger deraf, at deltagelse ikke blot bør være staffage i starten af strategien for at berettige støtten. Konsulenter, universiteter og andre eksterne eksperter kan alle hjælpe med at give et bredere syn på sagen og bistå med analysen af dataene og udformningen af strategien, men der bør leveres dokumentation for en reel dialog med og mellem lokale borgere på hvert af de vigtige trin i udformningen af strategien:

- ✓ identifikation af styrker, svagheder, muligheder og trusler
- ✓ omsættelse af disse i primære udviklingsbehov og potentiale
- ✓ valg af vigtigste målsætninger, specifikke målsætninger, ønskede resultater og den prioritering, disse skal have
- ✓ udvælgelse af de typer foranstaltninger, der kan udvirke disse resultater
- ✓ fordeling af budgettet.

Der findes et stort antal deltagelsesbaserede teknikker såsom interessentanalyse, "problemtræer" og opbygning af scenarier, som kan hjælpe partnerskaberne med at identificere de problemstillinger, som virkelig berører folk i marken, og mobilisere idéer og

<sup>24</sup> Se artikel 32, stk. 1, litra d), i forordningen om fælles bestemmelser.

<sup>25</sup> Se Sherry R. Arnstein "A ladder of Citizen Participation". 1969.

<sup>26</sup> Local and Community Driven Development – lokal udvikling drevet af lokalsamfundet. Verdensbanken. 2010.

energi fra græsrodsinitiativer. Strategidokumentet bør indeholde dokumentation for, at det er resultatet af denne type proces.

#### Boks 7: Eksempel på deltagelsesbaseret proces med henblik på udarbejdelse af lokaludviklingsstrategi i en spansk LEADER-gruppe fra Jerte Valley

En spansk LEADER-gruppe fra Jerte Valley indledte en deltagelsesbaseret proces med henblik på udarbejdelse af lokaludviklingsstrategien for den næste periode lige efter sommeren 2013 – før EU-forordningerne eller -programmerne lå klar. Partnerskabet nedsatte et bredt "udviklingspanel" til at koordinere arbejdet i syv tematiske arbejdsgrupper, der havde deltagelse af interessenter inden for unge og lokalsamfundsorganisationer, kvinder og lighed, kultur og uddannelse, landbrug og miljø, iværksætteri, beskæftigelse og erhvervsuddannelse, bæredygtig turisme samt pleje og sociale tjenester. Hver arbejdsgruppe sendte et simpelt spørgeskema ud og drøftede fire hovedspørgsmål: Hvad har vi opnået? Hvad mangler at blive gjort? Hvilke prioriteringer har vi for fremtiden? Og hvilke nye idéer har vi til at gennemføre dem? De afholdt også en konkurrence for at få idéer fra alle landsbyskolerne og en række arrangementer for ældre mennesker. Resultaterne blev så drøftet i en forsamling med deltagere fra hele Jerte Valley.

Dette arbejde dannede grundlag for SWOT-analysen, behovsanalysen og identificeringen af prioriteterne i lokaludviklingsstrategien. Når detaljerne i forordningerne, programmerne og budgettet er kendt, vil lokalsamfundet imidlertid igen blive involveret i tilpasningen af strategien, udarbejdelsen af handlingsplanen og beslutningen om, hvilke midler der skal tildeles de forskellige prioriteringer. F.eks. udarbejdede arbejdsgrupperne i de tidligere programmeringsperioder scenarier for de typer projekter, som skulle støttes, inklusive vejledende budgetter. Interessenterne fra de forskellige arbejdsgrupper gik derefter i forhandling og aftalte den samlede fordeling af midler og prioriteringer i lokaludviklingsstrategien.

Se nedenfor med hensyn til yderligere resourcemateriale<sup>27</sup>.

- **Hvad forstår Kommissionen ved "en handlingsplan, der viser, hvordan målsætningerne omsættes til aktioner" og "finansieringsplanen [...], herunder den planlagte tildeling fra hver af de berørte ESI-fonde"? (artikel 33, stk. 1, litra e) og g), i forordningen om fælles bestemmelser) (trin 4 og 7 i kapitel 2)**

En af de bedste måder at finde ud af, om målsætningerne for strategien er realistiske, er at analysere de foranstaltninger, det kræver at opfylde dem. En *handlingsplan* betyder imidlertid ikke forhåndsudvælgelse af projekter.

---

<sup>27</sup> Yderligere resourcemateriale:

*Strategiudformning – hvordan opbygger man en deltagelsesbaseret lokaludviklingsstrategi?* om LEADER-værktøjskassen. Denne indeholder videoer og anbefalinger, der dækker mange af konklusionerne i fokusgruppen vedrørende udformning af bedre strategier: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_en.cfm)  
ENRD-faktablade. Brug af deltagelsesbaserede metoder til udformning af kvalitetsstrategier. Baseret på italienske erfaringer: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf)  
FARNET Vejledning 1, afsnit 3 og 4: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20DA.pdf>

Handlingsplanen skal rumme svar på mindst følgende fire spørgsmål:

- ✓ **Hvilke** typer foranstaltninger?
- ✓ **Hvem** skal være ansvarlig for gennemførelsen?
- ✓ **Hvornår** skal de foregå, og i hvilken rækkefølge (f.eks. uddannelse før opstart)?
- ✓ **Hvor** meget vil de cirka koste?

#### Boks 8: Eksempel på en handlingsplan, der kræves i henhold til EFF's akse 4 i Frankrig

Udtrykket handlingsplan er blevet tolket lidt forskelligt på tværs af EU. F.eks. i Frankrig skulle partnerskaber, der søgte om støtte under EFF's akse 4, fremlægge en "udviklingsplan" bestående af "arbejdspakker" for hver type foranstaltning, man planlagde, og en finansieringsplan. Arbejdspakken forelå generelt i form af en oversigt over de prioriterede målsætninger, som foranstaltningen gjaldt, og det bidrag, den ydede til opfyldelsen af målsætningerne, de forventede resultater for området, de påtænkte støttemodtagere, de støtteberettigede udgifter, støtteintensiteten, den forventede EU-støtte, anden forventet finansiering, overvågnings- og evalueringsindikatorer og tidsplanen for gennemførelsen. Se "Elements of the terms of reference of the call for proposals under axis 4 of the EFF; Example of France" (s. 11):

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3\\_france\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf)

Skotske LEADER-grupper henviser gerne til "forretningsplanen" for alle de administrative og finansielle procedurer og systemer til gennemførelse af strategien, herunder en plan for LAG-aktiviteterne. Sidstnævnte ville typisk omfatte en detaljeret tidsplan for hver foranstaltning med angivelse af, hvem der var ansvarlig for den. Se afsnit 6-7 af en skotsk LEADER-gruppens "forretningsplan":

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc\\_LEADER-Business\\_Plan\\_Moray.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf)

*Finansieringsplanen* bør indeholde vejledende overslag over, hvor mange penge der vil blive afsat til de forskellige typer foranstaltninger. Når en strategi støttes af flere fonde, skal finansieringsplanen vise, hvilke dele af strategien der er dækket af hver fond og den offentlige nationale medfinansiering for hvert år i programmet. Der skal skelnes mellem udgifter til gennemførelsen af selve strategien, til samarbejde og driftsomkostninger og aktivitetsstyring. Men detaljegraden og kategorierne for udgifterne kan variere mellem medlemsstaterne. Forvaltningsmyndighederne kræver f.eks. oplysning om planlagte udgifter til visse kategorier af foranstaltninger, der er foruddefinerede på nationalt eller regionalt plan. Alternativt kunne forvaltningsmyndigheden blot bede partnerskabet om at levere overslag over udgifterne til bestemte målsætninger og/eller hovedkategorierne af foranstaltninger, der er defineret i lokaludviklingsstrategien.

Budgettets størrelse afhænger åbenlyst af områdets behov og dets størrelse, arten af strategien og forekomsten af andre støtteprogrammer. Det kan også variere afhængigt af en given medlemsstats økonomiske betingelser. Men erfaringer fra både LEADER og EFF's akse 4 viser, at budgettets minimumsstørrelse til en lokaludviklingsstrategi ligger på ca. 3 mio. EUR i offentlige midler for hele perioden. Under dette niveau bliver det vanskeligt at komme op over "bløde" investeringer i meget lille målestok til at dække den nødvendige aktivitetsstyring af området. Disse beløb bliver sandsynligvis meget større i bebyggede byområder og i tilfælde med lokaludvikling styret af lokalsamfundet, der støttes af flere fonde.

Endnu en gang er denne vejledning ikke tænkt som et stift korset, men et redskab til at sikre, at investeringerne svarer til de målsætninger, som lokalsamfundet har sat for strategien, og at disse er realistiske at nå med de tilgængelige ressourcer.

Der bør også findes mekanismer til at sikre, at partnerskaberne kan justere finansieringsplanen efter skiftende omstændigheder i samarbejde med forvaltningsmyndighederne. De nye bestemmelser om overvågning og evaluering (se nedenfor) kan hjælpe med at begrunde eventuelle ændringer.

Se nedenfor med hensyn til yderligere ressourcemateriale<sup>28</sup>.

- **Hvad forstår Kommissionen ved "en beskrivelse af strategiens forvaltnings- og kontrolordninger, der dokumenterer den lokale aktionsgruppes evne til at gennemføre strategien, og en beskrivelse af specifikke ordninger for evaluering"? (artikel 33, stk. 1, litra f), i forordningen om fælles bestemmelser)** (trin 8 i kapitel 2)

Lokale partnerskaber skal dokumentere, at de har klare procedurer og medarbejdere, der er tilstrækkeligt erfarne og kvalificerede, til at sikre effektiv forvaltning af strategien. Dette omfatter naturligvis administrative og finansielle spørgsmål. Men hvis strategien involverer arbejde med uorganiserede grupper eller personer, der er svære at nå, betyder det også, at der skal være medarbejdere med færdigheder inden for opsøgende arbejde, facilitering og udvikling af lokalsamfund og projekter.

Partnerskaberne skal også dokumentere, at de har gennemsigtige og ansvarlige procedurer for beslutningstagning og projektudvælgelse. F.eks. skal afstemningsresultater om alle beslutninger dokumenteres, og der bør være procedurer for, hvordan man undgår interessekonflikter. Dette vil blive gennemgået nedenfor i afsnittet om partnerskab.

Men et nyt aspekt i forordningen er kravet om at gøre rede for "kontrolordninger ... og specifikke ordninger for evaluering". Både kontrol- og evalueringsordninger er nødvendige for at opfylde forvaltningsmyndighedernes behov. De bør ikke ses som blot et formelt krav til berettigelse af udgifterne, og de skal udarbejdes sådan, at de giver oplysninger, der er nyttige for forvaltningen af det lokale partnerskab. Ved at indarbejde procedurer for regelmæssig overvågning og periodisk evaluering i strategien får partnerskabet et redskab til at erfare, hvad der virker og ikke virker, og til justering af strategien efter skiftende omstændigheder. Kombinationen af "klare og målbare mål for output eller resultater" og "specifikke ordninger for evaluering" giver de lokale partnerskaber mulighed for at udvikle langt mere konkrete og realistiske strategier, som også er mere robuste og fleksible.

LAG'erne bør give oplysninger om:

- ✓ de systemer og mekanismer, de foreslår til indsamling og bearbejdning af de relevante finansielle og resultatrelaterede data vedrørende de fastlagte

---

<sup>28</sup> Yderligere ressourcemateriale:

- ENRD-værktøjskasse. Afsnit om udformning og gennemførelse af strategien. Anbefalinger og videoer. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- FARNET Vejledning 1, afsnit 4c, udarbejdelse af implementeringsplan: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20DA.pdf>
- Eksempler på integrerede strategier fra fiskeriområder i hele Europa. Resuméer og fuldstændige eksempler: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>

indikatorer og mål; disse skal stemme nøje overens med målsætningerne for strategien

- ✓ hvordan de agter at vurdere deres egne resultater med hensyn til at gennemføre de særlige træk ved lokaludvikling styret af lokalsamfundet
- ✓ deres forslag til formidling og udnyttelse af resultaterne inden for området, f.eks. til ændring af lokaludviklingsstrategien og realiseringen heraf
- ✓ hvordan de vil bidrage til kontrol- og evalueringsordninger for lokaludvikling styret af lokalsamfundet og programmet på regionalt og nationalt plan.

#### Boks 9: Eksempel på et peer-evalueringssystem hos LAG Kasvu i Finland

LAG Kasvu i Finland oprettede et peer-evalueringssystem sammen med en nabo-LAG, hvorved hver LAG overvågede og undersøgte en række projekter hos hinanden. Feedback fra en peer-organisation med de samme udfordringer, men uden direkte inddragelse i strategiens gennemførelse gav begge LAG'er værdifuld information.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB)

Det tyske nationale netværk for landdistrikter foreslår tre forskellige intensitetsmodeller: signal-tjek, multi-tjek og fokus-tjek<sup>29</sup>.

Se nedenfor med hensyn til yderligere resourcemateriale<sup>30</sup>.

### 3.3.2. Nye eller forstærkede elementer i partnerskabernes opgaver (artikel 34, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser)

I artikel 34, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser beskrives de lokale partnerskabers opgaver som skitseret i boks 10 nedenfor.

#### Boks 10: De lokale aktionsgruppers opgaver

I henhold til artikel 34, stk. 3, omfatter de lokale aktionsgruppers opgaver følgende elementer:

- a) **opbygning af lokale aktørers evne** til at udvikle og gennemføre operationer, herunder fremme deres færdigheder inden for projektstyring

<sup>29</sup> Tilgængeligt på tysk: <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>

<sup>30</sup> Yderligere resourcemateriale:

- LEADER-værktøjskassen, afsnittene om, hvordan man udfører selvevaluering henholdsvis ekstern evaluering: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation_en.cfm)
- Finsk arbejdsbog om selvevaluering til lokale aktionsgrupper. [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation\\_workbook\\_for\\_LAGs.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf)
- FARNET Vejledning 1, afsnit 4c om overvågning og evaluering: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20DA.pdf>
- FARNET Vejledning 4, afsnit 1.5, 1.6 og 1.7 <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>

- b) udarbejdelse af en ikke-diskriminerende og gennemsigtig **udvælgelsesprocedure og objektive kriterier for udvælgelsen af operationer, så interessekonflikter undgås**, som sikrer, at **mindst 50 % af stemmerne i afgørelserne om udvælgelse er partnere, der ikke er offentlige myndigheder**, og som muliggør udvælgelse ved skriftlig procedure
- c) **sikring af sammenhæng med lokaludviklingsstrategien styret af lokalsamfundet** ved udvælgelsen af operationer ved at prioritere disse operationer efter deres bidrag til at imødekomme strategiens målsætninger og mål
- d) **udarbejdelse og offentliggørelse af indkaldelse af forslag** eller oprettelse af en løbende procedure vedrørende forelæggelse af projekter, herunder fastlæggelse af udvælgelseskriterier
- e) modtagelse og vurdering af ansøgninger om støtte og vurdering heraf
- f) **udvælgelse af operationer og fastsættelse af støttebeløb** og, hvis det er relevant, forelæggelse af forslagene for den myndighed, der er ansvarlig for endelig **verificering af støtteberettigelse forud for godkendelse**
- g) **overvågning af gennemførelsen** af lokaludviklingsstrategien styret af lokalsamfundet og de støttede operationer og gennemførelse af **specifikke evalueringsaktiviteter**, som er knyttet til denne strategi.

Forvaltningsmyndigheden er ansvarlig for udvælgelse af LAG'er i en ikke-diskriminerende og gennemsigtig udvælgelsesprocedure.

Som i foregående afsnit giver vi nu en kort forklaring på, hvad Europa-Kommissionen forstår ved nogle af de centrale termer (fed skrift), sammen med en række eksempler.

- **Hvad forstår Kommissionen ved "opbygning af lokale aktørers evne til at udvikle og gennemføre operationer, herunder fremme deres færdigheder inden for projektstyring"? (artikel 34, stk. 3, litra a), i forordningen om fælles bestemmelser) (trin 3 og 5 i kapitel 2)**

Et af de stærkeste budskaber fra hidtidig erfaring er, at partnerskaber i lokaludvikling styret af lokalsamfundet ikke må ses som det sidste lokale led i en lang kæde til gennemførelse af politikker, der fastlægges andetsteds. De er ikke lokale one-stop-shops, der tager telefonen og samler ansøgninger sammen om standardtilskud eller uddannelsesprogrammer. Den reelle værdi af partnerskabet ligger i dets rolle som samlingspunkt for lokalbefolkningen med det formål at stimulere idéer og frembringe projekter i fællesskab, som ellers ikke var blevet til noget eller havde været meget vanskeligere at udvikle uden et partnerskab.

Lokalsamfund er imidlertid forskellige med hensyn til erfaringer, grad af organisering, human- og socialkapital og den støtte og opbakning, som de allerede får fra andre organer. En af de første og vigtigste opgaver for lokale partnerskaber er derfor at vurdere lokalsamfundets behov for kapacitetsopbygning og for at integrere dette i strategien. Kapacitetsopbygning kan ske i form af:

- ✓ informationsarrangementer og opsøgende arbejde i lokalsamfundet
- ✓ støtte til at bringe folk sammen og organisere lokalsamfundet
- ✓ en-til-en-rådgivning eller kollektiv rådgivning og støtte til udviklingsprojekter
- ✓ uddannelse.

Det er absolut afgørende, at partnerskabet enten har interne medarbejdere, som er tilstrækkeligt kvalificerede til at udføre disse funktioner, eller at det kan engagere dem eksternt. Forberedelsesstøtte kan bruges til at finansiere denne type kapacitetsopbygning



under igangsættelsen af programmerne. Hvis der ikke stilles finansielle og menneskelige ressourcer til rådighed til kapacitetsopbygning, er der stor sandsynlighed for, at strategien vil blive "kidnappet" af de stærkeste og mest magtfulde aktører i lokalsamfundet til skade for de øvrige interessenter og lokalsamfundet som helhed.

#### Boks 11: Kapacitetsopbygning i Nordøstlapland FLAG

Støtte til professionelle fiskere til diversificering i retning af nye aktiviteter er blandt prioriteterne for Nordøstlapland FLAG. Fiskerne in Sodankylä identificerede turisme som den aktivitet med størst potentiale til at supplere deres indtægter, men manglede kvalifikationer og tilladelser til at komme ind på dette nye marked. Sammen med kommunens turistkontor inddrog FLAG'en fiskerne i fastlæggelsen af målsætninger og definitionen af støttebehovet, før den hjalp med at føre idéerne ud i livet.

Drøftelserne førte til udvikling af en omfattende uddannelsespakke til de lokale fiskere, skræddersyet til at udstyre dem med licenser og færdigheder i at udvikle og tilbyde rentable turismeprodukter. Den første kursusrække blev afviklet over ét år og berørte sikkerhed, produktudvikling og markedsføring. Kurserne blev suppleret med udflugter til messer, praktikophold hos etablerede turistvirksomheder og en-til-en-vejledning i produktudvikling og resulterede i, at 14 fiskere fik de fornødne tilladelser, og der blev udviklet syv salgbare produkter. Da kapacitetsopbygning er en langvarig proces, blev der afholdt endnu en række kurser det følgende år for at bygge videre på de grundlæggende kvalifikationer, der blev erhvervet det første år. Kurserne rettede sig mod at øge kvaliteten af turistoplevelserne, f.eks. gennem undervisning i kundeservice, forbrugersikkerhedslovgivning, engelsk osv. Ved slutningen af disse to omgange kapacitetsopbygning havde fiskerne udviklet og idriftsat 11 turismeprodukter, og de var nu anerkendt som turistvirksomhed i området.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **Hvad forstår Kommissionen ved "udarbejdelse af en ikke-diskriminerende og gennemsigtig udvælgelsesprocedure og objektive kriterier for udvælgelsen af operationer, så interessekonflikter undgås"? (artikel 34, stk. 3, litra b), forordningen om fælles bestemmelser)**

Denne artikel blev til dels indført som følge af, at Revisionsretten i sin beretning om LEADER fandt, at partnere med en direkte interesse i projekterne i visse tilfælde havde deltaget i beslutningerne om godkendelsen af dem. Det er en reel risiko for alle lokalt baserede projekter, at beslutningsprocessen kontrolleres af eksisterende lokal elite eller dominerende sektorer eller interesser. Imidlertid stiller dette samtidig de lokale partnerskaber i et dilemma, da de mest aktive og dynamiske medlemmer af lokalsamfundet også ofte er dem med de fleste idéer og ressourcer til projekter, og at udelukke dem kan berøve partnerskabet energi og lederskab.

Den generelle regel er derfor, at alle partnere bør afgive en erklæring om deres interesser i projektet og ikke deltage i beslutninger, der direkte vedrører dem selv.

LAG'erne bør beskrive deres procedurer til at undgå interessekonflikter på en måde, så den stemmer overens med finansforordningen<sup>31</sup>. Projektudvælgelsesprocedurerne bør være ikke-diskriminerende, gennemsigtige og indeholde en beskrivelse af beslutningsprocessen og de kriterier, der anvendes i den. Der bør klart gøres rede for rækkefølgen af begivenheder og de involverede personer på hvert trin, og en tilstrækkelig adskillelse af ansvarsområder mellem de forskellige elementer i processen bør sikres. Der skal også indgå en klar og enkel klageprocedure. Brugen af et flowdiagram er en nyttig måde at vise dette tydeligt.

Der bør også udarbejdes en liste over, hvilke interesser medlemmerne af et LAG-beslutningsorgan har, til dokumentation for arten af forbindelserne mellem medlemmerne af udvælgelseskomitéen og projekter eller ansøgere.

LAG'erne må gerne finansiere egne projekter, hvor partnerskabet selv er projektinitiativtageren, men der skal være en klar og gennemsigtig procedure, der påviser, at disse projekter bidrager til lokaludviklingsstrategien og har lokalsamfundets generelle opbakning.

Ved hjælp af principper som disse kan partnerskaberne sikre dobbelt ansvar – eksternt over for revisorer, forvaltningsmyndigheder og betalingsorganer og internt over for lokalsamfundet.

- **Hvad forstår Kommissionen ved at "sikre, at mindst 50 % af stemmerne i afgørelserne om udvælgelse er partnere, der ikke er offentlige myndigheder"? (artikel 34, stk. 3, litra b), i forordningen om fælles bestemmelser) (trin 3 og 5 i kapitel 2)**

Formålet med dette er at styrke artikel 32, stk. 2, litra b), i forordningen om fælles bestemmelser, hvor det hedder, at "hvor hverken offentlige myndigheder som defineret i overensstemmelse med nationale bestemmelser eller en enkelt interessegruppe på det beslutningstagende niveau repræsenterer mere end 49 % af stemmerettighederne". 49 %-reglen har været et grundlæggende princip i LEADER-metodologien i nogen tid og skal garantere, at partnerskaber er, hvad de hævder at være, nemlig reelle partnerskaber, hvor hvert medlem har en chance for at få indflydelse på beslutningerne, frem for vedhæng til eksisterende strukturer og organisationer.

Hidtil har visse kommuner og offentlige myndigheder været højst mistænksomme over for LEADER på grund af, at denne regel kunne underminere den offentlige sektors og de valgte embedsmænds rolle. I virkeligheden har situationen imidlertid været det modsatte. Den offentlige sektor opbygger normalt legitimitet, når den viser, at den kan arbejde sammen med lokalbefolkningen i et reelt partnerskab, og procedurerne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet indeholder en række kontroller, der sikrer det offentliges ansvar, når de anvendes korrekt.

Kommissionen mener, at den offentlige sektor som helhed og kommunerne i særdeleshed er centrale bestanddele i metoden med lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Der er imidlertid risiko for, at offentlige institutioner i alvorlig grad udvander og endda underminerer bottom-up-principperne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i følgende tilfælde:

- ✓ hvis forvaltnings- eller betalingsmyndighederne anvender støtteberettigelseskontrol til at vurdere projekternes muligheder eller kvalitet frem for blot deres lovlighed og støtteberettigelse

---

<sup>31</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning 966/2012, artikel 57.

- ✓ hvis offentlige støtteydere, der yder medfinansiering (ofte med ansvaret for en mindre del af projektfinsieringen) bruger deres løftestangsvirkning til at overtage de endelige beslutninger om projekterne
- ✓ hvis visse administrative og finansielle funktioner delegeres til et lokalt offentligt ansvarligt organ (formelt anerkendt eller ikke som et bemyndiget organ), som så anvender disse funktioner til at udøve uretmæssig indflydelse på resten af partnerskabets udvælgelse af projekter
- ✓ hvis dominerende politiske partier anvender deres tilstedeværelse i andre lokalsamfundsorganisationer til at danne en blokerende majoritet sammen med den offentlige sektor.

Kommissionen ønsker at hjælpe lokale partnerskaber med undgå alle disse fælder. 50 %-reglen er blot et enkelt skridt i denne retning. Hvis denne beslutningsdygtighed ikke overholdes, er den trufne beslutning ikke gyldig.

#### Boks 12: Partnerskab i finske LAG'er

I Finland spiller lokale myndigheder en meget stærk rolle i leveringen af lokale tjenester, og selv den mindste kan have egen skatteopkrævning og hundredvis af ansatte. For at forhindre, at LAG'erne blot bliver et vedhæng til kommunerne, har den finske forvaltningsmyndighed fastlagt et meget strengt sæt betingelser for LAG'erne. De skal være uafhængige nonprofitorganisationer, og alle lokale aktører skal have mulighed for at blive optaget som medlem. Det gennemsnitlige antal medlemmer er på ca. 100. Medlemmerne vælger deres bestyrelse direkte, og den skal bestå af tre lige store repræsentationer: en for den offentlige sektor, en for den private og en for civilsamfundet (kaldet tredjedelsreglen). Bestyrelsesmedlemmer kan sidde højst seks år og skal underskrive en erklæring om interesser.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2)

Se nedenfor med hensyn til yderligere ressourcemateriale<sup>32</sup>.

- **Hvad forstår Kommissionen ved "udarbejdelse og offentliggørelse af indkaldelse af forslag eller en løbende procedure vedrørende forelæggelse af projekter, herunder fastlæggelse af udvælgelseskriterier" (artikel 34, stk. 3, litra d), i forordningen om fælles bestemmelser) og ved "sikring af sammenhæng med lokaludviklingsstrategien styret af lokalsamfundet ved udvælgelsen af operationer ved at prioritere disse operationer efter deres bidrag til at imødekomme strategiens målsætninger og mål" (artikel 34, stk. 3, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser)?**

Endnu en gang er disse artikler rettet mod at styrke bottom-up-principperne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet og partnerskabernes selvbestemmelse. Kommissionen anerkender, at det råderum, som de lokale partnerskaber har til at opfylde lokale behov, kan være meget snævert på grund af strenge forslagsindkaldelser, udvælgelsesprocedurer og udvælgelseskriterier, der fastsættes på nationalt eller regionalt plan. I disse situationer er der

<sup>32</sup> Ressourcemateriale:

- FARNET Vejledning 1. Afsnit 3 Opbygning af lokale partnerskaber <https://webgate.ec.europa.eu/pfifs/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

LEADER-værktøjskasse. Hvordan er strukturen i en LAG? [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm)

risiko for, at partnerskaberne blot agerer ekspeditionskontor for gummitempling af projekter, som passer til de forud fastsatte kriterier. Hvis tiden til at præsentere og gennemføre projekter er for kort eller dårligt planlagt (f.eks. i en periode, hvor visse projektinitiativtagere har meget travlt), eller betingelserne er for stive, kan dette desuden tvinge iværksætterne til at tage risikobetonede beslutninger.

For at undgå disse problemer anerkender Kommissionen, at forvaltningsmyndighederne kan definere visse fælles elementer som indkaldelser, procedurer og kriterier. Imidlertid bør lokale partnerskaber inden for disse grænser kunne træffe beslutning:

- ✓ om de specifikke træk ved indkaldelser, f.eks. deres timing, om de gælder en bestemt type projekt (f.eks. kollektive projekter, projekter fra målsektorer eller -grupper), eller om de er åbne
- ✓ om yderligere specifikke udvælgelseskræterier, som afspejler, i hvilket omfang projekterne bidrager til lokaludviklingsstrategien og lokalområdet (f.eks. den lokale multiplikatoreffekt med hensyn til brug af lokale råvarer, arbejdskraft, levering af tjenesteydelser, virkning på lokalområdets image osv.)
- ✓ om procedurer, som er klare og gennemsigtige, og som normalt inkluderer et element af kvalitativ bedømmelse og brug af partnerskabernes førstehåndsviden om området (f.eks. individuelle point for medlemmerne af beslutningspanelet baseret på faste spørgsmål, som så diskuteres og samles)
- ✓ om gennemsigtige procedurer for flagskibs- eller kollektive projekter, som ledes af partnerskabet selv.

En af de primære fordele ved lokale aktionsgrupper sammenlignet med lokale kontorer for nationale eller regionale standardprogrammer er, at LAG'erne ikke kun udformer strategien, men også organiserer projektudvælgelsesprocessen og -kriterierne for at kunne styre en strøm af projekter i en aftalt strategisk retning. De kan supplere disse opgaver med aktive projektfremmeaktiviteter såsom kapacitetsopbygning, lokalsamfundsorganisering og direkte projektudvikling.

### Boks 13: Udvalgelse af projekter i North Highlands LEADER+-partnerskab

North Highlands LEADER+-partnerskabet udviklede et simpelt to sider langt resumé- og pointark til at befordre den gennemsigtige beslutningstagning. Det første afsnit resumerer de centrale karakteristika ved projektet, herunder omkostninger, ansøgt støtte, projektoutput og overholdelse af lige muligheder. Det næste afsnit indeholder 12 vurderingskræterier, som dækker punkter som overensstemmelse med strategien, graden af inddragelse af lokalsamfundet, en vurdering af rentabilitet og bæredygtighed, innovation, forbindelser til andre projekter, gavnlige virkninger for miljøet og/eller kulturel arv og løftestangsvirkning for private investeringer. Der er et sæt enkle instruktioner til pointgivning på samme ark.

Mange lande og lokale partnerskaber har udviklet yderst detaljerede projektbedømmelses- og pointgivningssystemer, som også vægter forskellige kriterier på måder, hvorpå man forsøger at tage hensyn til lokale omstændigheder. Imidlertid er det vigtigt at sikre, at de anvendte procedurer og kriterier er proportionale med størrelsen af projekterne, og at de fungerer som en hjælp til gennemsigtig lokal beslutningstagning frem for blot at være en mekanisk øvelse.

Se nedenfor med hensyn til yderligere ressourcemateriale<sup>33</sup>.

- **Hvad forstår Kommissionen ved "udvælgelse af operationer og fastsættelse af støttebeløb"? (artikel 34, stk. 3, litra f), i forordningen om fælles bestemmelser)**

Som ovenfor skal denne artikel klarlægge partnerskabets rolle i forhold til andre forvaltningsniveauer og styrke principperne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Den enkleste måde at forklare artiklen på er at sige, at det lokale partnerskab skal have ansvaret for at træffe beslutning om projekters "mulighed".

Det **lokale partnerskabs** funktioner i relation til projektudvælgelsen omfatter at:

- ✓ analysere, i hvilket omfang projektet bidrager til den lokale strategi
- ✓ anvende standardkriterier (f.eks. jobskabelse, beskæftigelse for kvinder eller sårbare grupper, brug af lokale ressourcer og multiplikatoreffekt), der er fastlagt på nationalt eller regionalt plan
- ✓ udvikle og anvende ethvert lokalt kriterium (f.eks. prioritering af områder eller grupper med særlige behov eller af sektorer og problemstillinger, som er særlig relevante lokalt)
- ✓ sikre konsistens med andre strategier
- ✓ sikre projektets rentabilitet (markeder, teknologi, operationel og finansiell rentabilitet)
- ✓ kontrollere, om der er problemområder såsom dødvægt (vil projektet blive udført på samme måde uden støtte?) og overflytning (vil støtten til én virksomhed medføre problemer for andre?)
- ✓ kontrollere, at projektinitiativtagerne har kapacitet til at udføre projektet
- ✓ sikre, at projektet har fået eller kan få alle de nødvendige tilladelser og licenser
- ✓ foretage et foreløbigt tjek af støtteberettigelsen før indsendelse af materialet til forvaltningsmyndigheden.

Forordningen bestemmer også, at partnerskaber bør kunne fastsætte beløbet for den offentlige støtte. Endnu en gang skal dette være i overensstemmelse med de grænser, der er fastlagt i forordningen, programmet og enhver national regel. *Imidlertid gør dette det muligt for partnerskabet at vurdere de enkelte projekter og give yderligere støtte til dem, der yder et særligt bidrag til den lokale strategi, er mere nyskabende eller begunstiger særligt ugunstigt stillede grupper. Det giver også grupper fleksibiliteten til at diskutere budgetter, der forelægges af projektinitiativtagere, beslutte, om de vil støtte hele eller dele af et projekt, og/eller dele projektet op i faser eller dele.*

Forvaltningsmyndighederne skal i henhold til EFRU, ESF og EHFF udføre en række opgaver i forbindelse med LAG'er som fastlagt i artikel 125, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser. F.eks. træffer forvaltningsmyndigheden alle endelige beslutninger om projektets støtteberettigelse med hensyn til overholdelse af forordningerne, programmet, statsstøttereglerne og enhver yderligere national og regional bekendtgørelse eller regel. Den bør også bekræfte, at de kontroller, som LAG'erne udfører af projektinitiativtagernes

---

<sup>33</sup> Ressourcemateriale:

- FARNET Vejledning 4, Vejen til succes, afsnit 2 om udvikling af den private sektors inddragelse og afsnit 3 om aktiv projektudvikling og -udvælgelse: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>
- LEADER-værktøjskasse, Strategigennemførelse – hvordan definerer man projektudvælgelseskriterier? [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria_en.cfm)

kapacitet, er tilstrækkelige. Medmindre disse betingelser i henhold til artikel 125, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser ikke er opfyldt, bør forvaltningsmyndigheden ikke blande sig i den udvælgelse, som det lokale partnerskab foretager<sup>34</sup>.

Herefter er der alternative modeller til lokaludvikling styret af lokalsamfundet.

- I en "decentraliseret model" delegerer forvaltningsmyndighederne de formelle projektgodkendelsesopgaver (underskrivelsen af støtteaftalen) og/eller betalingen til det lokale partnerskab. I tilfælde af delegering af formel projektgodkendelse til LAG'er under EHFF, EFRU og ESF (men ikke ELFUL) skal LAG'en påtage sig rollen som bemyndiget organ med alt, hvad det indebærer af revisions- og kontrolfunktioner. LAG'er, der får støtte af disse tre fonde (ESF, EFRU og EHFF) *kan foretage betalinger* til støttemodtagere uden at optræde som bemyndiget organ, såfremt der findes tilstrækkelige procedurer. I tilfælde af projekter, der finansieres af ELFUL, skal det juridiske ansvar for betalinger forblive hos betalingsorganet.

#### Boks 14: Udvælgelse af operationer og betaling hos LEADER-LAG'er i den spanske region Aragonien

I regionen Aragonien i Spanien godkender 20 LEADER-LAG'er direkte lokale projekter (underskriver støtteaftalen) og udbetaler støtten til projektinitiativtagerne, når projektet er færdigt. Den regionale forvaltningsmyndighed betaler et forskud på 9 % af LAG'ens offentlige budget ved periodens begyndelse på den betingelse, at gruppen stiller en bankgaranti. Indledningsvis indsender partnerskabet fire bekræftelser af projekter, som det har godkendt og ydet støtte til ud af forskuddet hvert år, som regionalregeringen ville refundere inden to-tre måneder. Dette sikrede, at der ikke var likviditetsproblemer. Men på grund af virkningen af den økonomiske krise er antallet af bekræftelser reduceret til to, og den tid, det tager for grupperne at modtage refusion, er steget, hvilket har medført et større pres på pengestrømmen.

De lokale partnerskaber insisterer på, at dette system giver dem en meget højere status i de lokale interessenters øjne og giver dem mulighed for at imødekomme projektinitiativtagernes behov med meget større fleksibilitet og hastighed. De har specifikt anmodet om at fortsætte efter samme metode i den kommende periode.

- I den mere "centraliserede model" er forvaltningsmyndigheden ansvarlig for den formelle projektgodkendelse og betaling. Dette har den fordel, at det fjerner en mængde administrativt arbejde fra det lokale partnerskab, men det virker kun, hvis forvaltningsmyndigheden kan indføre fleksible og hurtige godkendelses- og betalingssystemer.

#### Boks 15: Udvælgelse af operationer og betaling hos finske FLAG'er

Det finske system til gennemførelse af EFF's akse 4 er et eksempel på en centraliseret model. FLAG'erne aktivitetststyrer og udvælger projekterne, men den endelige godkendelse og betalingerne varetages gennem de regionale kontorer under det bemyndigede organ

<sup>34</sup> Ifølge artikel 65, stk. 4, i ELFUL definerer medlemsstaterne klart forvaltningsmyndighedens, betalingsorganets og LEADER-LAG'ernes opgaver med hensyn til anvendelsen af støtteberettigelses- og udvælgelseskriterier og udvælgelsesprocedurer for projektet. Endvidere kan LAG'erne i henhold til artikel 42, stk. 1, i ELFUL også varetage ekstra opgaver, der delegeres til dem af forvaltningsmyndigheden og/eller betalingsorganet.

(ELY-centre), som har fået delegeret ansvaret for programforvaltningen. Disse centre modtager støtteansøgninger vedrørende projekter, der er udvalgt af FLAG'erne i deres region, og kontrollerer støtteberettigelsen, før de formelt godkender projekterne. Når et ELY-center godkender et projekt, vil det kontrollere gennemførelsen og foretage betalingerne direkte til støttemodtageren. Centret har også ansvaret for at rapportere til forvaltningsmyndigheden om de godkendte projekter, foretagne betalinger og evaluering.

FLAG'erne i Finland bruger eksisterende organisationer, i visse tilfælde LEADER-grupper, som deres juridiske enhed. De koncentrerer sig om følgende opgaver: udkast til lokaludviklingsstrategi, aktivitetsstyring og projektudviklingsstøtte, uformel kontrol af ansøgningsblanketter, udvælgelse af projekter og rapportering om FLAG-aktiviteter. Takket være nærhed og tillid mellem ELY-centre og FLAG'er kan projekterne godkendes inden seks måneder fra indsendelsen til en FLAG, til tider endnu hurtigere.

Gennemførelse af EFF's akse 4 i Finland:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>

Der er også modeller, der ligger ind imellem, hvor forvaltningsmyndighederne delegerer kontrollen og bekræftelsen af, at investeringerne er sket, til lokale partnerskaber. Igen kan dette fremskynde gennemførelsen, forudsat at forvaltningsmyndigheden har et tilstrækkeligt system til kontroller på stedet og ikke dobbelttjekker alt.

I alle tilfælde er forvaltningsmyndigheden fortsat den endelige ansvarlige for fejl og misbrug af midler, så beslutningen om graden af delegering til LAG'erne bør først træffes efter en afvejning af fordelene i form af hastighed og fleksibilitet til at imødekomme de lokale behov i forhold til risikoen for ikke-støtteberettigede udgifter eller uretmæssige udbetalinger.

Uanset hvilken grad af delegering man vælger, kan risiciene nedbringes betydeligt ved hjælp af følgende:

- ✓ tydelig specificering af ansvaret for forvaltnings- og kontrolopgaver i den aftale, der er indgået mellem forvaltningsmyndigheden og LAG'en (jf. artikel 33, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser)
- ✓ tydelig specificering af LAG'ens funktioner i relation til alle aktører i leveringskæden i forvaltnings- og kontrolsystemet
- ✓ tydelig specificering i programmet af LAG'ens funktioner og de myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af det pågældende program, for alle opgaver i forbindelse med lokaludviklingsstrategien (jf. artikel 34, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser)
- ✓ forvisning om, at der findes *tilstrækkelige* og *proportionale* systemer, der kan sikre, at procedurerne følges af LAG'en og hele den leveringskæde, der berører lokaludvikling styret af lokalsamfundet (stikprøvekontrol, kontrol på stedet osv.)
- ✓ eliminering af dobbeltarbejde og unødige forsinkelser på hvert niveau og overvågning af hastighed, omkostninger og effektivitet i selve leveringssystemet.

Selv om disse trin er forvaltningsmyndighedernes ansvar, skal de lokale partnerskaber selv kontrollere, at de er på plads, og sikre, at de tages i betragtning i den daglige drift.

Se nedenfor med hensyn til yderligere ressourcemateriale<sup>35</sup>.

### 3.4. Værktøjer til støtte for gennemførelsen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet

Forordningen om fælles bestemmelser indeholder en række værktøjer, som kan gøre den menneskelige og finansielle støtte fra partnerskaberne til deres lokalsamfund mere effektiv og justerbar.

- **Hvad forstår Kommissionen ved "forberedelsesstøtte"? (artikel 35, stk. 1, litra a) i forordningen om fælles bestemmelser)**

Erfaringen har vist, at forberedelsesfasen til strategiudformningen, opbygningen af partnerskabet og definition af de mest velegnede grænser for lokaludvikling styret af lokalsamfundet er et væsentligt grundlag for succes. Det tager dog tid (skønsmæssigt 6-12 måneder) og kræver ressourcer at sikre, at strategien bygger på solid dokumentation, og at befordre lokalsamfundets fulde inddragelse. For at forbedre kvaliteten af strategier og partnerskaber anbefaler Kommissionen, at interesserede lokalsamfund bør kunne ansøge om forberedelsesstøtte på grundlag af en forenklet interessetilkendegivelse.

Forberedelsesstøtten kan f.eks. gå til følgende foranstaltninger:

- ✓ uddannelse af lokale interessenter
- ✓ undersøgelser af det pågældende område
- ✓ omkostninger i relation til udarbejdelsen af lokaludviklingsstrategien, herunder konsulentbistand og omkostninger ved høring af interessenterne
- ✓ administrationsomkostninger (driftsudgifter og personaleomkostninger) i den organisation, som ansøger om forberedelsesstøtte, i forberedelsesfasen
- ✓ støtte til små pilotprojekter.

Der kunne søges om forberedelsesstøtte fra 1. januar 2014, uanset om lokaludviklingsstrategien i sidste ende får støtte til gennemførelsen. Forberedelsesstøtte kan have op til 100 % støtteintensitet.

For at udvælge projekter til forberedelsesstøtte skal forvaltningsmyndighederne arrangere enkle indkaldelser af interessetilkendegivelser så tidligt som muligt (se eksemplet).

Eksisterende partnerskaber i landdistrikter og fiskeriområder kan kandidere til denne type støtte, forudsat at de ikke har budgetteret med forberedelsesstøtte i deres budget for 2007-2013.

Det er dog også muligt at finansiere visse kollektive forberedende aktiviteter (såsom kapacitetsopbygningsforanstaltninger og formidling af information om lokaludvikling styret af lokalsamfundet via undervisningsforløb, websteder, vejledende dokumenter, seminarer osv.) ved at udnytte budgettet til teknisk bistand i perioderne 2007-2013 og 2014-2020.

---

<sup>35</sup> Ressourcemateriale:

- Gennemførelse af bottom-up-tilgangen i LEADER. ENRD Focus Group 1 Report: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm)
- FARNET God praksis – Styreform og forvaltning Akse 4, Leveringsmodeller i Danmark og Finland <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>



## Boks 16: Eksempel på forberedelsesstøtte til FLAG'er i Estland

I Estland blev oprettelse og udvælgelse af lokale fiskeriaktionsgrupper – FLAG'er – støttet af et etårigt uddannelsesprogram for nye partnerskaber og en konferencerække. Det blev arrangeret af landbrugsministeriet i samarbejde med den nationale netværksstøtteenhed, Pärnu College University i Tartu og uddannelsescentret i Tõru.

Uddannelsesplanen blev lagt omkring tre bestemte målgrupper (fiskere og fiskerirelaterede virksomheder, repræsentanter for lokalforvaltningen og nonprofitorganisationer) og havde fire hovedmål: støtte til oprettelse af otte FLAG'er, uddannelse af FLAG-ledere, som kunne igangsætte FLAG-arbejdet, udvikling af samarbejdet mellem FLAG-medlemmerne og FLAG'ernes kapacitet til at fungere som læringsorganisationer, samt få FLAG-medlemmer med knowhow til at udforme strategier for deres område. Programmet omfattede seminarer om de retlige rammer for akse 4 samt uddannelse i, hvordan man opretter et LAG-partnerskab, og hvordan man udformer en lokaludviklingsstrategi og handlingsplan. Der indgik også kapacitetsopbygning i projektledelse, kommunikation og offentlige indkøb, og programmet blev understøttet af en omfattende håndbog.

Programomkostningen på lige under 100 000 EUR blev betalt af det nationale budget og med teknisk bistand fra EFF. De lokale aktionsgrupper blev forhåndsudvalgt ved hjælp af en forenklet indkaldelse af interessetilkendegivelser og fik tildelt ca. 70 000 EUR i støtte til en lokal proces med opbygning af partnerskabet og udarbejdelse af områdets udviklingsstrategi, som foregik parallelt med den nationale kapacitetsopbygning. Dette dækkede f.eks. omkostningerne til undersøgelser, formidling af information, møder og ekspertbistand. Som et resultat af Estlands fokus på kapacitetsopbygning var landet et af de første i Europa til (primo 2010) at have operationelle FLAG'er, der var i stand til at støtte lokale projekter.

- **Hvad forstår Kommissionen ved "gennemførelse af operationer under lokaludviklingsstrategien styret af lokalsamfundet"? (artikel 35, stk. 1, litra b), i forordningen om fælles bestemmelser)**

Støtten til "gennemførelse af operationer" dækker alle de resterende foranstaltninger i strategien på nær forberedelsesstøtte, driftsomkostninger og aktivitetsstyring og samarbejde. Det er værd at notere, at der ikke er forud definerede delforanstaltninger eller typer af gennemførelsesforanstaltninger. I princippet står det derfor LAG'erne frit for at definere foranstaltningstyperne i deres lokaludviklingsstrategier, og disse kan adskille sig fra andre LAG'ers i samme land eller region.

Desuden har Kommissionen indført en række bestemmelser til forbedring af lokaludviklingsstrategiernes effektivitet og evne til at imødekomme lokale behov.

Den første type bestemmelse henviser til alle de artikler, der *har til formål at forbedre kvaliteten af lokaludviklingsstrategierne*, som tidligere er nævnt, herunder:

- ✓ tydeligt fokus på, hvad lokalsamfundet ønsker at ændre
- ✓ målbare mål for output og resultater
- ✓ konkrete handlingsplaner og finansieringsplaner
- ✓ effektive systemer til forvaltning, overvågning og evaluering.

Den anden type bestemmelser er beregnet til at sikre, at gennemførelsen af lokaludviklingsstrategier er *fleksibel* nok til at imødekomme de forskelligartede og skiftende behov i forskellige områder af Europa.

Det er blevet opnået ved:

- ✓ at udvide det potentielle anvendelsesområde for lokaludviklingsstrategierne gennem at tillade dem at støtte foranstaltninger og aktioner, som ikke er påtænkt i programmet, og som endda kan falde ind under andre EU-fondes normale kompetence, forudsat at disse *er forenelige med programmets målsætninger*
- ✓ at tilskynde forvaltningsmyndighederne til at indtage en mere fleksibel tilgang til støtteberettigelse ved at angive, hvad der ikke er støtteberettiget, frem for at forsøge at definere alt, hvad der er støtteberettiget<sup>36</sup>.

Den tredje type bestemmelse henviser til metoder til *forenkling* af måder, hvorpå tilskud og andre former for finansiel støtte ydes (f.eks. ved at bruge forenklede omkostningsmodeller). Disse bliver behandlet i kapitel 7.

- **Hvad forstår Kommissionen ved støtte til "forberedelse og gennemførelse af den lokale aktionsgruppes samarbejdsaktiviteter"? (artikel 35, stk. 1, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser)**

Samarbejdet mellem partnerskaber for lokaludvikling styret af lokalsamfundet på både nationalt og europæisk plan har vist sig at være en afgørende kanal for udveksling og overførsel af god praksis og til hjælp med at opskalere succesrige projektidéer. Imidlertid er det tværnationale samarbejde blevet betydeligt mindre på grund af uforenelige udvælgelsesprocedurer, planlægning og støtteberettigelseskriterier i forskellige lande.

I systemet med delt forvaltning, som programmerne under ESI-fonden forvaltes efter, kan Kommissionen ikke selv gennemføre en central udvælgelsesprocedure. I mangel heraf foreslår den tre trin til strømlining af procedurerne for samarbejde mellem partnerskaber for lokaludvikling styret af lokalsamfundet.

- ✓ Den første tilgang, der anbefales af Kommissionen, er, at samarbejdsaktiviteter skal integreres i lokaludviklingsstrategien, og at partnerskaberne have nøjagtig samme selvbestemmelse til at vælge, hvem de vil samarbejde med og hvordan, som de har i alle andre foranstaltninger.
- ✓ Alternativt kan medlemsstaterne fastlægge en åben udvælgelsesprocedure og fastsætte en tidsfrist for udvælgelsen (fire måneder for ELFUL og EHFF)<sup>37</sup>.
- ✓ Hvis endelig medlemsstaterne beslutter at afholde indkaldelser af forslag til samarbejdsprojekter, bør der afholdes mindst tre-fire om året for at øge chancen for, at de falder sammen med forslagsindkaldelser i andre medlemsstater.

---

<sup>36</sup> Herunder de punkter, der nævnes i artikel 69, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser: a) renter af støttemodtagernes gæld, selv om den finansielle omkostning for partnerskabet er tilladt, b) køb af jord for over 10 % af de samlede støtteberettigede udgifter, med undtagelser og c) moms, medmindre den ikke kan blive tilbagebetalt i henhold til national momslovgivning.

<sup>37</sup> Se udkastet til "Guidance for implementation of the LEADER cooperation activities in rural development programmes 2014-2020", udgivet oktober 2013.

Den foreslåede procedure bør sikre overholdelse af princippet om adskillelse af funktioner, afbøde risikoen for mulige interessekonflikter og i sidste ende sikre overholdelsen af gældende lovgivning.

Inden for ELFUL og EHFF vil der også blive oprettet et informationsudvekslingssystem, hvori medlemsstaterne vil skulle indberette projekter, som de har godkendt, og koordinere procedurerne.

#### Boks 17: Regler for samarbejdsaktiviteter blandt LAG'er i Sverige og Polen

I Sverige er samarbejdsbudgettet blevet fordelt til de 63 LAG'er, og LAG'erne kan vælge samarbejdsprojekter efter samme procedure som andre projekter inden for deres strategi. Op til 25 % af samarbejdsbudgettet kan bruges til de indledende skridt til samarbejdet.  
[www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt](http://www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt)

I Polen indsender de samarbejdende LAG'er deres ansøgning til det regionale bemyndigede organ efter en løbende indkaldelsesprocedure (åben indtil 30. juni 2013 for forberedelsesaktiviteter og indtil 31. december 2013 for hele projekter), og det bemyndigede organ bør godkende dem inden for ca. to måneder fra indsendelsen. Forvaltningsmyndigheden har udgivet en håndbog på engelsk, der forklarer reglerne og procedurerne for samarbejde. Den findes på myndighedens websted:  
<http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooperation%20Projects%20of%20Axis%204%20Leader%20of%20Rural%20Development%20Programme%20for%202007-2013.pdf>

- **Hvad forstår Kommissionen ved støtte til "driftsomkostninger i forbindelse med forvaltningen af gennemførelsen af lokaludviklingsstrategien styret af lokalsamfundet" (artikel 35, stk. 1, litra d), i forordningen om fælles bestemmelser) og "aktivitetsstyring under lokaludviklingsstrategien" (artikel 35, stk. 1, litra e), i forordningen om fælles bestemmelser)?**

Kommissionen og Revisionsretten anerkender, at en af de primære værdier af lokaludvikling styret af lokalsamfundet er partnerskabernes evne til at komme ud i lokalsamfundet og opmuntre og støtte enkeltpersoner og grupper til at fremlægge projekter, som bidrager til strategien. Denne opsøgende aktivitet i lokalsamfundet kaldes normalt "aktivitetsstyring". Den bliver dog til tider overset. Hvis lokale partnerskaber ikke gør det, er der stor risiko for, at støtte midlerne blot opsuges af stærkere lokale aktører, som måske allerede har adgang til andre støttekilder. I sidste ende kan det lokale partnerskab blot blive et lokalt kontor for en forvaltning på et højere niveau og endnu et led i en alt for lang kæde.

For at forebygge dette og sikre, at lokale partnerskaber har ressourcerne til at "komme ud på gaden" og tilskynde til nyskabende projekter, kollektive projekter og projekter fra grupper, der er sværere at nå, har Kommissionen øget de midler, som partnerskaberne kan afsætte til "driftsomkostninger og aktivitetsstyring". I den foregående periode kunne LEADER-grupper bruge maksimalt 20 % på driftsomkostninger, mens de lokale fiskeriaktionsgrupper (FLAG) kunne bruge maksimalt 10 % på denne type omkostninger. Selv om dette ikke var specificeret, var aktivitetsstyring ofte medregnet i dette beløb.

Nu får grupperne lov at bruge op til 25 % på driftsomkostninger og aktivitetsstyring og med op til 100 % støtteintensitet.

*Driftsomkostninger* kan indbefatte:

- ✓ det udvalgte partnerskabs personaleomkostninger og driftsomkostninger
- ✓ uddannelse af partnerskabets personale (ikke projektinitiativtagerne)
- ✓ omkostninger i forbindelse med public relations (herunder netværksomkostninger såsom deltagelse i nationale og europæiske netværksmøder)
- ✓ finansielle omkostninger
- ✓ omkostninger i forbindelse med overvågning og evaluering.

*Aktivitetsstyring* kan indbefatte:

- ✓ oplysningskampagner – begivenheder, møder, brochurer, websteder, sociale medier, pressen osv.
- ✓ dialog med interessenter, lokalsamfundsgrupper og potentielle projektinitiativtagere for at generere idéer og opbygge tillid
- ✓ støtte til lokalsamfundsorganisationer og skabelse eller styrkelse af strukturer i lokalsamfundet
- ✓ fremme af og støtte til forberedelse af projekter og ansøgninger
- ✓ støtte i perioden efter opstart af projektet.

Disse aktivitetsstyringsfunktioner kan udføres direkte af det personale, som er ansat i partnerskabet, eller udliciteres til eksternt personale. Erfaringen viser, at de fleste partnerskaber kræver mindst to medarbejdere afsat til disse funktioner, en kvalificeret leder og en person til at håndtere administrationen. Men dette afhænger af den eksisterende grad af organisation i området og af, hvorvidt partnerskaberne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan slå sig sammen med eller trække på ressourcer hos andre agenturer og partnerskaber. LEADER-grupperne i lande, hvor landdistrikterne kun rummer få andre organisationer, skal være mere opmærksomme på aktivitetsstyring og kapacitetsopbygning og har ofte brug for teams på fire-fem erfarne medlemmer.

Balancen mellem driftsomkostningerne og aktivitetsstyringen er ikke specificeret i forordningen og vil afhænge af antallet af administrative opgaver, som er blevet delegeret til det lokale partnerskab. Partnerskabet bør dog generelt afsætte så mange ressourcer som muligt til aktivitetsstyring og mobilisering af lokalsamfundsinitiativer.

## Kapitel 4. Hvorfor og hvordan gennemfører man lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne?

### 4.1. Introduktion til lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne rummer et enormt potentiale til at løse bestemte udfordringer i byerne og udnytte uudnyttet potentiale hos borgere, virksomheder og civilsamfundet med hensyn til at bidrage til udviklingen. Tidligere havde mange bottom-up-tilgange i byområder et stærkt fokus på økonomisk udvikling og social inklusion. Det er et relevant fokus, som sandsynligvis vil bestå, men nye tilgange til lokalsamfundsforvaltning af åbne områder, beboelse, bæredygtige fødevarer og lokal energiproduktion og -distribution vil formentlig også dukke op. Dette illustreres f.eks. af, hvor hurtigt Transition Town-bevægelsen for overgang til lavemissionsbyer<sup>38</sup> har bredt sig over hele Europa.

Der er blevet udviklet tilgange af typen lokaludvikling styret af lokalsamfundet i en række bymæssige sammenhænge. I 1990'erne lå det primære fokus på underprivilegerede kvarterer i bycentre. I perioden 2014-2020 forventes lokaludvikling styret af lokalsamfundet at opstå i mange former tilpasset forskellige byområder, f.eks. industri- og håndværksområder med faldende aktivitet, kulturelle og kreative kvarterer, bydelen eller hele byen.

#### *Lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne er en del af en global bevægelse*

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne har sine rødder i forskellige former for lokalsamfundsorganisering. Det spænder fra metoder til lokalsamfundsudvikling til at bruge social økonomi. Der er mange forskellige filosofier, der understøtter lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne, med baggrund i forskellige nationale og internationale traditioner:

- det 19. århundredes settlement-bevægelse, hvor universitetsstuderende bosatte sig i fattige kvarterer for at bidrage med socialt arbejde (USA og UK)
- metoder til lokalsamfundsudvikling<sup>39</sup>, hvor man inddrager dem, der er mest berørt af problemet, i løsningen af det, opbygning af et lokalsamfundssyn på problemet, identificering og mobilisering af lokalsamfundets aktiver og valg af en inkluderende tilgang til repræsentation
- socialøkonomiske modeller (f.eks. sociale kooperativer i Italien) udbredt til lokaltransport, boligkooperativer og alle aspekter af samfundslivet, inklusive jobmuligheder for særlige målgrupper
- organisering af bydelen baseret på Saul Alinskys metode, som han udviklede i Chicago (praktiseret af Londons indbyggere som led i deres "campaign for a living wage")
- udvikling baseret på aktiver – opbygning af institutioner såsom lokale udviklingsvirksomheder og udviklingsfonde med en solid egenkapital, der udbyder arbejdssteder, væksthuse og andre tjenesteydelser (f.eks. Berlin Social Impact lab<sup>40</sup> og Creggan enterprises i Derry/Londonderry, se figur 3: nedenfor).

---

<sup>38</sup> <http://www.transitionnetwork.org/> Link to Transition Towns websted.

<sup>39</sup> Se f.eks. beskrivelsen af New Oregon Model i fem trin:

<http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgspsm04/article2.pdf>

<sup>40</sup> <http://socialimpactlab.eu/>

Europæiske byer kan lære meget om at tilbyde billige boliger, forbedre folkesundheden og bekæmpe bandekriminalitet gennem disse erfaringer og mere udveksling af erfaringer med andre europæiske byer og byer i andre egne af verden:

- Borgmesteren i Seoul støtter lokalsamfundsofbygning i bydele i tilknytning til sin politik om delt økonomi ("sharing economy"<sup>41</sup>), hvori der fremmes en alternativ model til økonomisk udvikling baseret på deling af ressourcer via Seouls "social innovation park".
- Japan har udviklet en lokalsamfundsbaseret forretningsmodel på bydelsniveau med stærkt fokus på miljøspørgsmål<sup>42</sup>.
- I udviklingslande som Thailand og Indien har lokaludvikling styret af lokalsamfundet ofte været den eneste integrerede fattigdomspolitik, der fungerer i byområder. I Bangkok er komplekse problemer med ejerskab til jorden i uformelle bosættelser blevet løst gennem begrebet delt plads ("shared space") i form af langfristede lejeaftaler, der indgås i fællesskab af lokalsamfundet<sup>43</sup>, som igen lejer plads ud i barakbyer.
- Medellín i Colombia<sup>44</sup> blev årets by i 2013 og har gennemført lokalsamfundsbaserede tilgange til afhjælpning af sociale problemer med vold, bytransport, levering af tjenesteydelser og levevilkår i favelaerne.
- Verdensbanken har samlet alle sine tilgange til lokal og lokalsamfundsdrivet udvikling<sup>45</sup> med særlig vægt på opskalering af løsningerne.

**Figur 3: Forretningsenheder med Rathmor shopping centre bagved ejet af den sociale virksomhed Creggan Enterprises Derry/Londonderry<sup>46</sup> UK**



<sup>41</sup> <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>

<sup>42</sup> [http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings\\_id000823.html](http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html)

<sup>43</sup> <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>

<sup>44</sup> <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>

<sup>45</sup> H. Binswanger Mkhize, J. de Regt and S. Spector, Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice, 2012.

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037\\_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1OfficialUseOnly1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1OfficialUseOnly1.pdf)

<sup>46</sup> Se "Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period" – casestudie [Derry Londonderry](#).

### Tidligere lokale udviklingsinitiativer i byer i EU

Der har været mange lokalsamfundsbaseede initiativer, foranstaltninger og nyskabende tiltag i gængse programmer, som indeholdt elementer af lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byer. Lokaludvikling har eksisteret i EFRU-forordningen siden 1989:

- Bypilotprojekterne (1989-2006) støttede små eksperimentelle foranstaltninger med primært fokus på underprivilegerede kvarterer.
- URBAN-programmerne (1994-1999, 2000-2006) bestod af områdebaseede foranstaltninger drevet af interessentgrupper og ledet af byens myndigheder. Der blev typisk ydet EU-støtte på ca. 10 mio. EUR til projektpakker. URBAN-programmerne var rettet mod underprivilegerede kvarterer på ca. 10 000 indbyggere med svag deltagelse i civilsamfundet og erhvervslivet<sup>47</sup>. Nogle få programmer, f.eks. i Aarhus, Le Havre og Halifax, havde en mere proaktiv tilgang til kapacitetsopbygning i lokalsamfundsbaseede organisationer, så de kunne lede projekter effektivt, og i Halifax blev dele af programmet leveret af disse organer i henhold til lokale bestillingsordninger.
- Integrering af bydimensionen i programmeringsperioden 2007-2013, hvor EFRU blev brugt til integreret byudvikling i ca. halvdelen af regionerne<sup>48</sup>. I nogle få byer har man eksperimenteret i stor stil med leveringskæder.
- URBACT-programmet har også samlet interessenter på tværs af en række temaer i sine 500 lokale støttegrupper, men det bør bemærkes, at URBACT-udvikling er mere styret af byen end lokaludvikling styret af lokalsamfundet<sup>49</sup>. Hver gruppe arbejder ved hjælp af URBACT-metoden<sup>50</sup> – i bund og grund en deltagelsesbaseeret tilgang med mange interessenter, der udarbejder lokale handlingsplaner. En stor andel af disse lokale handlingsplaner retter sig mod udfordringer i lokalområder, som gør dem til nyttige eksempler på, hvordan lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne<sup>51</sup> kunne se ud med hensyn til en række emner inden for en vifte af forskellige sammenhænge.

Begrebet lokaludvikling styret af lokalsamfundet præsenteres i forordningen om fælles bestemmelser for 2014-2020 med baggrund i disse hidtidige tiltag. Med hensyn til EFRU bør lokaludvikling styret af lokalsamfundet programmeres i programmer gennem den specifikke investeringsprioritet 9d for lokaludvikling styret af lokalsamfundet, der er fastsat under det tematiske mål 9 "bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse". Dog kan aktivitetens anvendelsesområde dække den fulde række af tematiske mål rettet mod intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

#### 4.2. Strategier for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne

---

<sup>47</sup> Urban 2 final evaluation ved Ecotec 2006 (nu Ecorys) [Urban 2 final evaluation](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf)

<sup>48</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/urban/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm)

<sup>49</sup> En URBACT-lokal støttegruppe er en gruppe med flere interessenter styret af byrådet og med udvikling af en lokal handlingsplan til opgave. Dog har gruppen ingen garanti for midler til handlingsplanen, og der skal søges midler til projekterne fra nationale kilder og EU-kilder.

<sup>50</sup> Link til version 2 af URBACT-værktøjskassen: <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>

<sup>51</sup> P. Soto with M. Houk and P. Ramsden, 2012 - *Implementing CLLD in cities: lessons from URBACT* [http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing\\_clld\\_lessons\\_from\\_urbact.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf)

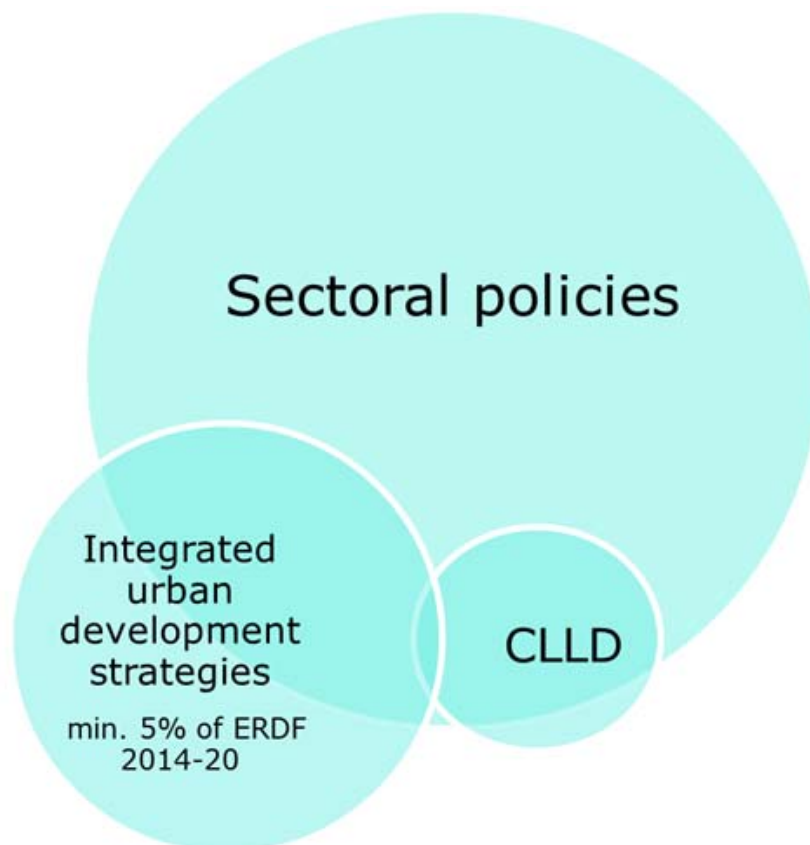
I ethvert område kan der være en kombination af sektorpolitikker, territoriale politikker og metoder styret af lokalsamfundet. Figur 4 nedenfor illustrerer dette forhold.

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan bruges som et redskab til bottom-up-foranstaltninger, som bidrager til byudvikling i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i EFRU-forordningen: " ... integrerede aktioner til at imødegå de økonomiske, miljømæssige, klimamæssige, demografiske og sociale udfordringer i byerne under hensyntagen til behovet for at fremme forbindelserne mellem by og land". Disse integrerede byudviklingsstrategier skal lægge beslag på mindst 5 % af hver medlemsstats EFRU-budget, og bymyndighederne, der gennemfører disse strategier, er som minimum ansvarlige for udvælgelsen af projekterne. Disse kan programmeres som en specifik multitematisk prioritetsakse for byudvikling, som en integreret territorial investering (ITI) eller som et specifikt byudviklingsprogram.

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne kan supplere en hvilken som helst af disse byudviklingsmetoder f.eks. gennem en indsats på bydelsniveau som led i en bredere bystrategi, og den kan styrke sektormetodernes rækkevidde.

Desuden kan lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne bruges til at samle foranstaltninger, der finansieres under EFRU og ESF på en mere integreret måde, f.eks. ved at støtte byfornyelse i kvarterer gennem investeringer i infrastruktur kombineret med uddannelses- og beskæftigelsesforanstaltninger eller børnepasningsinfrastrukturer og adgang til uddannelse og arbejde for unge forældre i en bydel.

**Figur 4: Forholdet mellem sektorpolitikker, integrerede byudviklingspolitikker og lokaludvikling styret af lokalsamfundet.**





### *Valg af et strategisk fokus for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne*

I perioden 2014-2020 vil lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne sandsynligvis blive brugt i en bred vifte af tematiske mål. Metoden kan bruges til at reducere CO2-udledning i bydele, generere energi, udvikle en delingsbaseret og mere cirkulær økonomi, integrere migranter og opbygge social samhørighed, skabe lokale job, afhjælpe hjemløshed, fjerne narkohandel og gadekriminalitet, forbedre sundhed og velfærd, skabe og forvalte parker og kolonihaver og dyrke afgrøder. Det er blot nogle af de muligheder, som lokale grupper kan vælge at fokusere på i deres strategi. Ofte vil gruppen efter kun at have fokuseret på ét aspekt udvide sine ambitioner og tage nye udfordringer op.

### *Lavemissionslokalsamfund*

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne kan spille en rolle i at hjælpe lokalsamfund med at reducere deres kulstofudledning og derved bidrage til Europa 2020-målene. Mange af de tilgange, som er de mest effektive, bygger på lokale samarbejdsformer. Det kan være nye måder at deles om biler på eller at bevæge sig væk fra en individuel indsats for at forbedre energibesparelser og over til en gade- eller bydelsbaseret indsats for renovering samt lokalsamfundsbaseret brug af vedvarende energikilder (vind, vand og biomasse). Eksemplet med Monteveglio i Bolognaområdet illustrerer mulighederne (se boks 18 nedenfor).

### **Boks 18: Monteveglio, en overgangsbevægelse med opbakning fra byens forvaltning**

Monteveglio er en lille by 20 km fra Bologna, der har sat sig for at gå helt væk fra kulstof. Her indgik kommunen en partnerskabsaftale med en lokal overgangsgruppe i 2009, og sammen arbejder de på en bred vifte af innovative strategier. Denne lille by og dens landområde er blevet et forsøgslaboratorium baseret på det stærke partnerskab mellem den lokale overgangsgruppe og kommunen. Siden 2009 er der blevet indgået en strategisk aftale mellem de to enheder, der har ført til fire års arbejde med mange forskellige emner, herunder energi, landbrug, uddannelse og social innovation. Figur 5: illustrerer principperne i deres metode i et cirkeldiagram.

**Energi:** Udvikling af solcelleindkøbsgrupper baseret på grøn energi og bevidsthed om nødvendigheden af emissionsnedbringelse og ikke på rent økonomiske incitamenter. Byen ledede et EII ENESCOM-projekt med deltagelse af seks andre lokale kommuner og 12 internationale partnere. De lokale kommuner meldte sig til borgmesterkonferencen og testede en række nye redskaber til at øge bevidstheden hos borgere, embedsmænd og politikere. Metoden er blevet udbredt på tværs af Emilia Romagna.

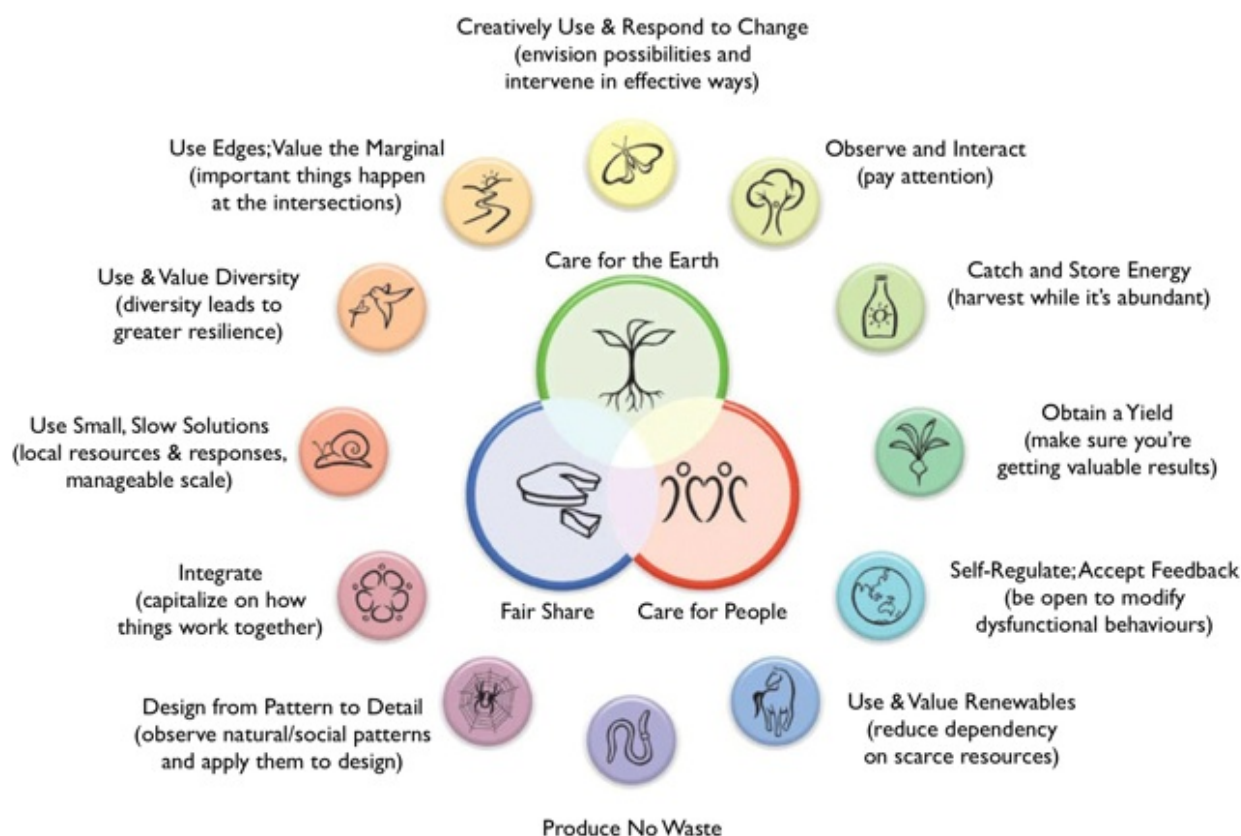
**Landbrug:** Udvikling af Streccapogn-projektet, en forening og en økologisk landbrugsvirksomhed, som fremstiller hvede og gamle sorter af kornprodukter, grønsager og frugt fra lokale marker. Det forbinder andre lokale landmænd, yder socialt arbejde og er led i et større program for bæredygtige fødevarer.

**Uddannelse:** Udvikling af et forsøgsuddannelsesprogram om energi til støtte for lærere og eksperter i miljøundervisning vedrørende energispørgsmål. Der blev præsenteret nye begreber for underviserne sammen med en undervisningsstrategi for, hvordan de skulle formidle begreberne til eleverne.

Udvikling af de ti bud inden for bæredygtige fødevarer<sup>52</sup> for at oplyse borgerne om fødevarerproduktion, virkningen for drivhusgasudledningen og mere generelt økonomi og økologi samt forholdet mellem fødevarer og sundhed.

Social innovation: Fem kommuner, herunder Monteveglio, brugte en teknik, de kaldte borgerinitiativgennemgang<sup>53</sup>, forud for en afstemning om en sammenlægning for at hjælpe borgerne med at få en bedre forståelse af foranstaltningens virkning for befolkningen før afstemningen.

Figur 5: Diagram brugt i Monteveglio til at kommunikere principperne i deres cirkulære økonomi



#### Lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på byfornyelse

Byfornyelse har været EFRU-ansvarsområde siden de første by-pilotprojekter i 1989, som blev suppleret med to URBAN-programmer.

Det mest almindelige fokus for byfornyelse har været ældre midtbykvarterer, ofte med betydelige migrantbefolkninger. Boligområder i ydre byområder har også været i fokus, herunder modulbyggede boligblokke i Østeuropa. Der findes en bred vifte af aktivitetsmuligheder fra fysiske indgreb og miljøforbedringer af fællesarealer til blødere foranstaltninger med fokus på uddannelse, kulturelle aktiviteter, børnepasning osv. De bedste byfornyelsesprogrammer kombinerer hårde og bløde foranstaltninger som i Duisburg illustreret i boks 19 nedenfor.

<sup>52</sup> <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>

<sup>53</sup> <http://www.healthydemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>

Duisburg-Marxloh i Nordrhein-Westfalen er et eksempel på en deltagelsesbaseret og integreret fremgangsmåde til byfornyelse på bydelsniveau, hvor man kombinerer mere topstyrede byudviklingselementer igangsæt af byens forvaltning med bottom-up-inddragelse af kvarteret og dets indbyggere. Indsatsen begyndte i midten af 1980'erne og forbandt forskellige støtteprogrammer med henblik på en fælles strategi.

Fremgangsmåden består i at investere i bedre fysiske og miljømæssige levevilkår ved at skabe et grønt bælte. Dette blev realiseret ved hjælp af en strategi baseret på inddragelse, netværkssamarbejde og kapacitetsopbygning blandt beboere og involverede aktører. Den fysiske intervention blev ledsaget af en intens og løbende dialog om hele kvarterets fremtid.

Hele Marxloh har nydt godt af fornyelsesaktiviteterne, som har givet bedre miljøkvalitet og et bedre forbundet system af åbne arealer. For indbyggerne i målområdet, som berørtes af nedrivning og flytning, blev der udviklet skræddersyede løsninger for at minimere den negative virkning. De aktive netværk i kvarteret (f.eks. rundborde og lokale forretningssammenslutninger) er tæt involveret i den langsigtede debat om stabilisering af området, og de er i stigende grad blevet involveret som partnere i den fælles udformning af bæredygtige strategier. Lokale økonomiske aktører såsom opstartsindvandrerboutikker og andre små virksomheder nød også godt af kvarterets forbedrede image.

Kvarteret blev knyttet vertikalt gennem en forvaltningskæde til byen og til delstatsregeringen i Nordrhein-Westfalen, som medfinansierede ordningen sammen med EFRU. Som led i Soziale Stadt-programmet<sup>54</sup> fik kvarteret også gavn af policylæring fra 80 andre kvarterer i regionens byer med en lignende proces. Duisburg har udvekslet erfaringer med andre EU-byer gennem URBACT REGGOV-netværket<sup>55</sup> og er et af EU's Urban 50-casestudier<sup>56</sup>.

#### *Indsats for marginaliserede samfund*

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne giver en reel mulighed for at gøre en indsats for marginaliserede samfund, men det er nødvendigt at sikre tilstrækkelig forvaltningskapacitet hos de lokale aktionsgrupper.

Som led i et URBACT-netværk udformede NODUS Alba Iulia en lokal strategi ved hjælp af en omfattende tilgang til inddragelse af det lokale romasamfund i planlægningen af udviklingen i underprivilegerede boligblokke i et af byens kvarterer. Der blev brugt ekstern facilitering, da der manglede tillid mellem roma- og ikke-romasamfund. Der blev foretaget væsentlige forbedringer i lille målestok, herunder omdannelse af en faldefærdig baggård til en legeplads (se figur 6: nedenfor).

URBACT-projektet ROMANET havde et specifikt romafokus og oprettede lokale støttegrupper og lokale handlingsplaner i de ni partnerbyer. Borgmesteren i Udine, Furio Honsell, skrev: "Vi har nu en integreret strategi for, hvordan vi imødekommer behovene hos de alvorligst

<sup>54</sup> Det tyske forbundsprogram kaldet Soziale Stadt gennemføres over hele Tyskland og administreres og medfinansieres af delstatsregeringerne sammen med både EFRU og ESF. Det støtter initiativer til fornyelse på bydelsniveau med en bottom-up-metodologi. Den socialt integrerende by i Nordrhein-Westfalen får underprivilegerede områder tilbage på sporet: [http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009\\_socially\\_integrative\\_city\\_klein.pdf](http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf)

<sup>55</sup> <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/our-outputs/>

<sup>56</sup> GD for Regionalpolitik og Bypolitik foretog en større undersøgelse af EU's bymetoder finansieret af EFRU: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=](http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=)

underprivilegerede borgere i Udine, nemlig romaerne. Romanet har gjort de "sårbare synlige" og har gjort det muligt at målrette vores sundhedsstrategier for sundere livsstil bedre. Vi mangler stadig at afhjælpe ulovlige forhold, især bosættelser, men nu kan vi støtte os til en integreret strategi. Vi er blevet bevidste om forholdenes mangfoldighed og har bekræftende foranstaltninger til fremme af bedre forbilleder for de unge romaer."

Figur 6: Alba Iulia, blok 2 før og efter (kilde: EU 50 casestudier)



ROMANET udgav en række vejledninger<sup>57</sup> om arbejdet med romaer i byer på specifikke politikområder og med udnyttelse af erfaringer fra partnerbyer.

#### Boks 20: Terrassa, Catalonien, Spanien

I Catalonien koordineres midlerne til investering i underprivilegerede kvarterer gennem den catalonske regionalregering på regionalt plan, mens planlægningen og gennemførelsen foregår på lokalt plan.

Planen for Terrassas distrikt 2 har sat skub i den sociale inklusion i et lokalt kvarter, hvor der var stor risiko for konflikter og civile uroligheder på grund af den hastige tilstrømning af immigranter, det havde haft. Planen, der blev støttet af det regionale byfornyelsesprogram, samlede sociale foranstaltninger og byfornyelse i én omdannelsesproces, som reducerede distriktets segregering fra resten af byen og forbedrede dets dårlige ry for spændinger og konflikter. Planen blev udført med en høj grad af borgerinddragelse, og de forskellige kommunale tjenester fulgte en tværgående fremgangsmåde. I planen indgik omdannelse af fællesarealer i byen såsom pladser og parker (se figur 7 nedenfor).

<sup>57</sup> <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>



Figur 7: Byfornyset socialt område i en park i Terrassa

### *Kreative klynger*

Mange byer har kulturelle og kreative kvarterer, som er vokset organisk med sporadisk støtte til individuelle projekter gennem årene. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne åbner mulighed for at arbejde på en mere sammenhængende måde med en række interessenter og især med de kreative iværksættere selv. Disse kvarterer har brug for nøje planlægning og engagement for at beskytte sig mod alt for hurtig "gentrificering" og byggemodning med henblik på beboelse, som kan virke hæmmende på den økonomiske udvikling. Lokalt baserede strategier kan sikre arbejdssteder, udnytte potentialet i lokale holdingselskaber, styrke den offentlige sfære og knytte bånd til videntcentre. Dette indebærer øgede forbindelser til webdesign, applikationer til mobiltelefoner og social innovation.

Der findes mange eksempler i europæiske byer på områder, hvor denne type tilgang kunne virke. Men for det meste er der tale om topstyret planlægning.

### **Boks 21: Shoreditch Trust og kreativt kvarter, London**

Shoreditch Trust<sup>58</sup> opstod af det tiårige program "New Deal for Communities" for området og var efterfølgeren til "neighbourhood management board". Trusten leverer en række tjenester og projekter, herunder restauranter, arbejdssteder og inkubation samt afholdelse af lokale festivaler og aktiviteter på gadeplan. Området huser en af Europas største kreative klynger og fik støtte fra EFRU i flere på hinanden følgende mål 2-programmeringsperioder fra 1994 til 2006.

Området er nu tæt befolket af kunstnere, designere og fagfolk inden for webvideo og nye medier. Gadebilledet består af gamle ombyggede værksteder som tefabrikken, kontorer fra 60'erne og 70'erne og beboelser i loftsetager suppleret med klubber, barer og caféer. Centrale bygningsværker blev ombygget i 1990'erne, f.eks. White Cube gallery og Circus Space. EFRU støttede også Hackney Community Colleges nye campus i Shoreditch, som medierne har sat kraftigt fokus på. Den såkaldte Silicon roundabout i Old Street ligger i udkanten af området og er adresse for inkubatoren IDEA London, der for nylig har fået EFRU-støtte. Regeringen har desuden for nylig omdøbt den til Tech City<sup>59</sup>. Hele kvarteret er blevet et af Europas fremmeste opstartsområder for virksomheder inden for de nye medier.

<sup>58</sup> <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>

<sup>59</sup> <http://www.techcityuk.com/>



Figur 8: Luftfoto af Silicon Roundabout i Shoreditch, East London

Tallinn Creative Cauldron – Tallinns kreative heksekedel – opstod i et tidligere kraftværk nær centrum af byen. Projektet blev sammensat af en social virksomhed kaldet det kreative råd. Det samlede eksperter og repræsentanter fra en lang række organisationer og felter, herunder universiteter, flere kunstnersammenslutninger, erhvervslivet og arkitekter. Projektet rummer 10 000 kvm arbejdssted, galleriområde og offentlige åbne arealer i unikke omgivelser og med stærk involvering af det lokale kunst- og designsamfund. Det fungerer som kombineret performance- og inkubatorsted.



Figur 9: En del af den kreative heksekedel i Tallinn, Estland

#### *Lokaludvikling styret af lokalsamfundet i land og by*

Ofte er der problemområder, hvor bykommuner eller i dette tilfælde byområder på landet i udkanten af bebyggede områder grænser op til hinanden, og hvor by- og landkommuner støder sammen. Disse oplandsområder kan blive overset og være vanskelige at hjælpe for en enkelt kommune på grund af udkantsvirkningerne, afledte virkninger eller borgernes eller institutionernes gratistadfærd.

Der findes tre hovedtyper af land-by-partnerskaber:

- et lille byområde med offentlige tjenester omgivet af landdistrikter – Alston Cybermoor (UK) er et eksempel på en kreativ tilgang i et sådant område
- oplandsområder til storbyer – disse områder er ofte truet af udvikling af ringe kvalitet
- land-by-partnerskaber, som fokuserer på enkeltstående temaer som affald, vandforsyning, spildevandsbehandling og transport. Disse varetages hyppigt i et tværkommunalt samarbejde og rummer færre muligheder for fremgangsmåder af typen lokaludvikling styret af lokalsamfundet.

Land-by-partnerskaber giver mulighed for at udvikle nye former for partnerskab omkring vedvarende energikilder som sol, affald, vind og vand. Land-by-partnerskaber kan åbne mulighed for nye typer af lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Det kunne være nye vedvarende energiprojekter, projekter til genanvendelse af affald og udvikling af nye tilgange til ressourceproduktivitet og fødevarerproduktion med korte kredsløb og fritid og turisme. Partnerskaber mellem byens forbrugere og landets producenter er et træk ved bevægelsen for bæredygtige fødevarer som illustreret i Monteveglio-eksemplet (se boks 18 ovenfor).

#### Boks 22: Alston Cybermoor - en digital by i landlige omgivelser

Alston Cybermoor<sup>60</sup> er en række projekter styret af lokalsamfundet og beliggende i et isoleret bakke- og hedelandskab i det nordlige England. De lokale partnerskaber har etableret et dynamisk cybersamfund for at opbygge forbindelser mellem land og by og afhjælpe isolationen af byen og det omliggende hedelandskab. Byen er blevet udpeget til en klynge for sociale virksomheder og har vundet utallige priser og fået megen omtale i national og europæisk presse.

På grund af de store teleudbydernes manglende udbud af bredbånd i lokalområdet reagerede lokalsamfundet ved at oprette Alston Cybermoor til at sørge for adgang til hurtigt bredbånd. Dette initiativ har givet anledning til opstart af utallige andre virksomheder, hvoraf nogle af de nyeste fokuserer på elektriske cykler, vandkraft til lokalsamfundet og lokalsamfundstransport. En lang række lokalsamfundsaktiviteter er enten ejet af lokalsamfundet eller leveres af sociale virksomheder.

Alston har den højeste bredbåndsdækning i noget lokalsamfund i Det Forenede Kongerige. Det har forsynet 88 % af 670 hjem med computere og givet undervisning i brugen af dem. Dobbelt så mange som det nationale gennemsnit (30 %) bruger netbank, og 40 % har brugt computeren til undervisning. Lokalsamfundets websted er det mest aktive af sin slags i England<sup>61</sup>.

Aktiviteterne i lokalsamfundets partnerskab har inspireret lokale kreative og produktive erhverv og demonstreret, at en lille by kan have en fremtid i den globaliserede verden, når alle trækker på samme hammel. Finansieringen er kommet fra en række kilder, herunder nationale og regionale samt EU-fonde (både LEADER og ESF).

<sup>60</sup> <http://www.cybermoor.org/>

<sup>61</sup> <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>

I visse landdistrikter har det også været et problem, når lokaludvikling styret af lokalsamfundet på landet baseret på LEADER-metoden ikke har kunnet gribe ind i vigtige byområder med offentlige tjenester over en vis størrelse. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet i land og by, som udnytter en kombination af støtte, kan åbne for potentialet for disse typer af samarbejde.



**Figur 10: Amersfoort, Nederlandene, partnerskaber for bæredygtige fødevarer**

Amersfoort er med i et URBACT-netværk for bæredygtige fødevarer<sup>62</sup>, der styres af Bruxelles by. Det fokuserer på produktion, distribution og indtagelse af fødevarer. Amersfoort har udviklet en række lokale initiativer, bl.a.: landbrugsmarkeder, levering med cykelbud, oplysningskampagner gennem fødevaremesser og festivaler, dyrkning af fødevarer, og hvordan man reducerer affald. Amersfoort arbejder i partnerskab med ti byer på tværs af Europa i URBACT-projektet.

#### *Koordinering af tilgange til lokaludvikling styret af lokalsamfundet på byregionalt plan*

Interventioner i bydele kan have gavn af strategisk koordinering på byregionalt plan eller hovedstadsplan frem for de lavere områdeplaner som bydel eller kommune. Dette højere koordineringsniveau er nødvendigt for at skaffe ekstra ressourcer og afhjælpe eksterne virkninger. Fokus på små ugunstigt stillede områder, som karakteriserede de hidtidige URBAN-programmer, forbedrer sommetider områderne, men muligvis på bekostning af tilliggende områder. Et typisk eksempel på en bysammenhæng ville være politiets og andre instansers indsats for at rydde op i gader, der er kendt for narkohandel og prostitution, gennem aggressivt politiarbejde. I stedet for at løse problemet flytter indsatsen prostitutionen og narkohandelen til et nabolag.

Typisk er forvaltningen også fragmenteret, og det er ofte kun på byregionalt plan, at der kan mobiliseres tilstrækkelige ressourcer til, at flere kvarterer kan håndteres samtidig for at sikre, at andre nabokvarterer ikke forringes, når et af dem forbedres.

URBACT NODUS-netværket har hævdet, at man for at undgå disse problemer bør udpege områder til lokaludvikling styret af lokalsamfundet på byregionalt plan eller funktionsrelateret byområdeplan. Dette gør det muligt at overvåge og undersøge tingene for at kontrollere, at negative eksterne virkninger ikke opvejer de positive gevinster, og at løsningerne hænger sammen med byens økonomi og arbejdsmarked i bred forstand. Selve foranstaltningerne iværksættes stadig lokalt i kvarterer.

---

<sup>62</sup> <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>



### **4.3. Partnerskab. Hvordan bruger man lokaludvikling styret af lokalsamfundet til at opbygge effektive alliancer i en bysammenhæng?**

Partnerskaber for lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan tilpasses det brede spektrum af partnerskaber, som er mere almindelige i byområder. De kan enten kobles på eller supplere de eksisterende partnerskaber.

Det er muligt at anvende eksisterende organisationer i den offentlige sektor som ansvarligt organ med partnerskaber for lokaludvikling styret af lokalsamfundet som en slags taskforce, der skal håndtere et bestemt sæt af udfordringer, så længe den lokale aktionsgruppes minimumsopgaver med hensyn til strategiudformning og projektudvælgelse opfyldes. Derfor er det vigtigt at kortlægge andre netværk, der kan hjælpe initiativer til lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne med at positionere sig i forhold til de tiltag, der allerede findes.

49 %-reglen om partnerskaber (artikel 32, stk. 2, litra b), i forordningen om fælles bestemmelser), dvs. at hverken offentlige myndigheder eller enkelte interessegrupper på beslutningsniveau bør repræsentere mere end 49 % af stemmerettighederne, underminerer ikke de lokale myndigheders rolle. Hvis den bruges ordentligt, kan den styrke dem. Samtidig giver lokaludvikling styret af lokalsamfundet kommunen mulighed for at mobilisere ressourcer, kvalifikationer og energi fra private interessenter og civilsamfundet.

Partnerskaber for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i byerne kan flytte grænserne for forvaltning på flere planer gennem inddragelse af repræsentanter for sundhed, uddannelse, fritid, sport og forsyningselskaber.

#### *Kortlægning af netværk og kapacitetsopbygning i bydele*

Byer er på grund af deres befolkningstal og -tæthed mere komplekse miljøer for mennesker end andre typer områder. De har mere forskelligartet befolkning og flere virksomheder og civilsamfundsorganisationer. Det er vigtigt for nye lokale aktionsgrupper at opbygge et billede af, hvad der allerede sker på området. Den nye lokale aktionsgruppe kan f.eks. i den helt spæde start som afsæt anvende deltagelsesbaserede metoder til kortlægning for at identificere aktive lokalsamfundsorganisationer, udarbejde fortegnelser over deres kapacitet og ressourcer (personale og projekter) og dokumentere deres aktiver (omsætning, bygninger ejet af lokalsamfundet, arbejdssteder osv.). Dette hjælper med at danne et godt billede for at sikre, at der ikke sker overlappning. Denne type arbejde kan udføres af forskere, der arbejder med lokalsamfundsorganisationer.

Forordningen om fælles bestemmelser kræver, at ingen enkeltgruppe har majoritetskontrol i et partnerskab for lokaludvikling styret af lokalsamfundet. I byområder betyder dette, at civilsamfundet og den private sektors organisationer skal spille en større rolle i udformningen og gennemførelsen af lokale strategier, end det var tilfældet f.eks. i URBAN-programmerne.

Alle lokale aktionsgrupper i lokaludvikling styret af lokalsamfundet bruger en eller anden form for facilitering, aktivitetsstyring eller aktivering. Der er blevet udviklet værdifulde deltagelsesbaserede kortlægningsteknikker inden for lokalplanlægning. Et eksempel herpå er Planning For Real<sup>63</sup>, hvor man tager en kopi af et kort i stor målestok og lægger den på et bord.

---

<sup>63</sup> [http://www.communityplanning.net/methods/planning\\_for\\_real.php](http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php)

Så kan kortet udvides med simple modeller af vigtige bygninger eller fotos af lokaliteter. Figur 11 viser børn og voksne, der arbejder sammen om en Planning for Real-øvelse. Kortet bruges som et diskussionsværktøj til deltagerne, så de kan gå i dybden med problemstillinger i det eksisterende bymiljø og også med, hvordan området kan udvikles og ændres i fremtiden. Værdien af Planning for Real ligger ikke i selve kortet, men i diskussionerne omkring det. Teknikken kan bruges som en ramme for at finde ud af, hvad lokalsamfundets indbyggere ønsker at ændre.

Figur 11: Lokale arbejder på et kort i en Planning for Real-øvelse (kilde: [communityplanning.net](http://communityplanning.net))



Der findes nye digitale metoder til kortlægning af aktiver i et lokalsamfund. Alston Cybermoor-projektet opregner alle lokale tjenester og virksomheder på sit websted<sup>64</sup>. Der udvikles applikationer til sociale medier, som hjælper lokalsamfundene med at indhente denne type oplysninger hos befolkningen. Smartphones med kamera og GPS gør det muligt at uploade data, fotos, interviews og andre medier med det samme og dermed skabe et ægte kort over lokalsamfundet.

#### *Kapacitetsopbygning ved hjælp af koordinatoren for den lokale aktionsgruppe*

Lokale koordinators skal kombinere empati med diplomati og samtidig være organisator, realist og drømmer. Det er måske den vanskeligste rolle inden for udvikling. I større partnerskaber kan disse opgaver måske fordeles på flere personer i teamet eller frivillige hjælpere.

Den typiske koordinator skal kunne kombinere personlige færdigheder med projektledelses kvalifikationer. Den ideelle kandidat har en åben og engageret personlighed og er samtidig effektiv med hensyn til at få gjort tingene på to-do-listen.

#### Figur 12: Koordinatorens rolle som igangsætter i den lokale aktionsgruppe i byer

Koordinatoren i det lille team i Körnerparkområdet i Neukölln, Berlin, har arbejdet i området i over ti år. Han kender området ud og ind og har opbygget et forhold til en lang række grupper. Han er chef for et lille team med fem medarbejdere.

#### Koordinatoren (tv) for Körnerparkområdet i Berlin lytter til lokale kvinders projektpræsentation



Deres opgaver har bl.a. været at opbygge forhold til lokale enkeltpersoner og grupper. Desuden indkalder og leder de møder i bydelsrådet. Deres rolle placerer dem mellem byen og bydelsrådet, så de fungerer som talerør mellem dem. De hjælper kvarterets aktører med at udarbejde deres handlingsplan og drive processen med budgettering for kvarteret med støtte fra fem lokale fonde. De udgiver også nyhedsbreve og anden kommunikation rettet mod lokalsamfundet, så folk ved, hvad der støttes, og hvilke begivenheder der finder sted. Endelig varetager de opgaverne i baggrunden med at overvåge fremskridtene med projektet og rapportere til støtteyderne.

Lokale aktionsgrupper i bydelene varierer fra højt strukturerede, formelle og integrerede organisationer til mere uformelle løse partnerskabsordninger.

I ovennævnte eksempel fra Berlin er opgaven med at lede bydelskontoret udliciteret til private virksomheder eller sociale virksomheder i en treårig periode. Den vindende organisation nedsætter et lille lokalt baseret team og arbejder tæt sammen med bydelsrådet. Dette bydelsråd er ikke fastlagt ved lov, selv om flertallet af medlemmerne er udpeget af lokalsamfundet ved afstemninger.

Bydelsrådet kan supplere sig selv med andre personer, som måske ikke bor i området, f.eks. skoleledere og ejere af eller direktører for lokale virksomheder. Bydelsrådet holder normalt møde en gang om måneden og træffer beslutninger om gennemførelsen af den lokale handlingsplan ved hjælp af systemet med bydelsfonde.

#### 4.4. Område: Hvordan afgrænser man effektivt aktioner i byerne?

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan tilpasses det komplekse og skiftende landskab af udfordringer i byerne på en række måder. Generelt bør områdestørrelsen være tilstrækkelig stor til at understøtte en strategi (over 10 000) og tilstrækkelig lille til at muliggøre det lokale samspil (mindre end 150 000), men hvis principperne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet overholdes, kan disse grænser varieres, hvis strategien kræver det. I behørigt begrundede tilfælde, f.eks. for at tage hensyn til særlige træk ved tætbefolkede områder, og på baggrund af et forslag fra medlemsstaten kan disse befolkningsgrænser ændres<sup>65</sup>.

En bred vifte af byområder kan håndteres ved hjælp af lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Hidtil har lokalsamfundsbaserede metoder primært været anvendt på problemområder med risiko for ghettodannelse. Den nye tilgang åbner mulighed for at udvikle nye måder at forbinde problemområder med områder med vækst og muligheder på. Dette kunne ske i form af metoder på tværs af hele byen, som forbinder forskellige typer områder, eller organiseres gennem forbindelser mellem land og by. I fremtiden kan land-by-partnerskaber blive vigtige overgangsområder med stort potentiale, fordi de er mindre begrænsede af den arealmangel, der er tydelig i byerne.

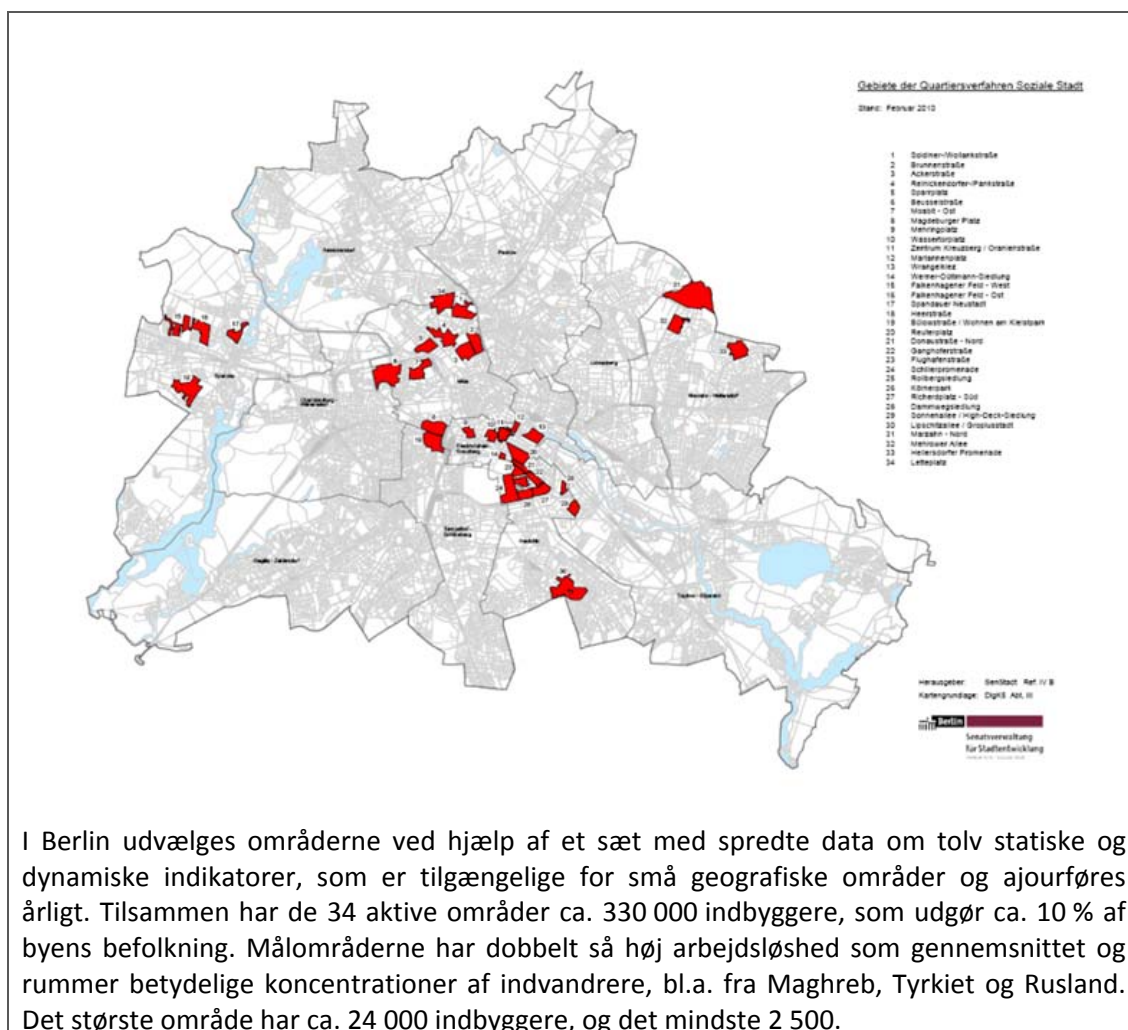
Bymyndighederne har hidtil haft tendens til at have de centralt beliggende bydele som mål. Den gode tilgang er at identificere, hvor der i byen findes områder med behov, som kan imødekommes gennem lokaludvikling styret af lokalsamfundet.

Definition af meningsfulde grænser i byområder er sommetider vanskeligere end i landdistrikter og andre typer områder. Der er færre naturlige træk til at afgrænse områderne. Desuden strider den lokale identitet i bydelene sommetider mod statistiske enheder, valgkredse og administrative områder. Mange områder er førhen blevet udpeget ved hjælp af kombinerede rangordner baseret på sæt af indikatorer. Denne metode har den fordel, at den forekommer at være rimelig. Imidlertid kan den modarbejde oprettelsen af levedygtige bydele, som anerkendes af indbyggerne. Et fornuftigt kompromis kræver statistik til at identificere områdets kerne og derefter fleksibilitet i en vis udstrækning til at definere området ordentligt. Figur 13 nedenfor viser et kort over områder, som er identificeret til intervention i Berlins bydelsforvaltningsprogram ved hjælp af en indikatorbaseret ramme.

---

<sup>65</sup> Artikel 33, stk. 6, i forordningen om fælles bestemmelser.

Figur 13: Berlins 34 områder udvalgt til bydelsforvaltning



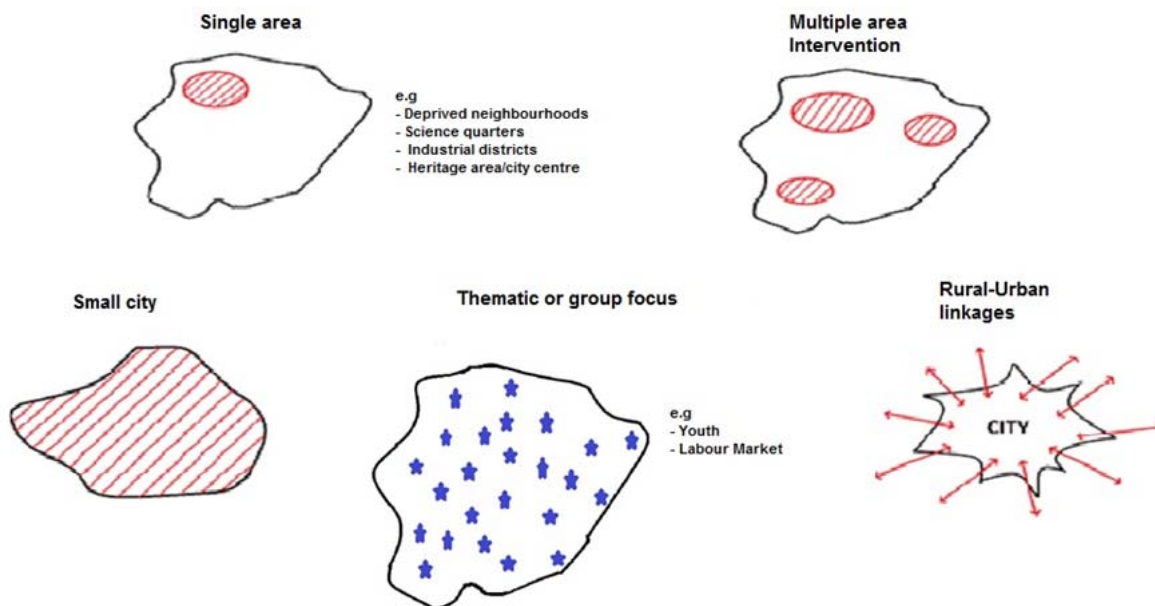
I Berlin udvælges områderne ved hjælp af et sæt med spredte data om tolv statiske og dynamiske indikatorer, som er tilgængelige for små geografiske områder og ajourføres årligt. Tilsammen har de 34 aktive områder ca. 330 000 indbyggere, som udgør ca. 10 % af byens befolkning. Målområderne har dobbelt så høj arbejdsløshed som gennemsnittet og rummer betydelige koncentrationer af indvandrere, bl.a. fra Maghreb, Tyrkiet og Rusland. Det største område har ca. 24 000 indbyggere, og det mindste 2 500.

Figur 14 nedenfor viser en række arealmæssige former for lokaludvikling styret af lokalsamfundet. I større byområder er der sandsynligvis mange kandidater til lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Områderne udvælges normalt på baggrund af deres fattigdomsindekser, selv om dette kan skabe urentable områder, og sædvanligvis er det bedst at bruge dette som udgangspunkt og siden lade lokalsamfundene justere grænserne og dermed skabe et område, der giver mening i marken.

I mindre byer, f.eks. skrumpende byer<sup>66</sup>, er det muligt at udpege hele byen til et område for lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Hvis der er fokus på en speciel målgruppe eller et tema, f.eks. unge eller aktiv aldring, kan byen ligeledes udpeges som helhed, dog under hensyntagen til loftet på 150 000 indbyggere. Land-by-områder kompliceres sandsynligvis af at skulle række hen over to eller tre kommunegrænser.

<sup>66</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking\\_cities](http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities)

Figur 14: Arealmæssige former for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i et byområde og et land-by-område



### Områdestørrelse og afgrænsning

Områdestørrelsen er også vigtig. Her er det den kritiske masse, der er omdrejningspunktet. Ifølge forordningen skal områderne normalt være på mellem 10 000 og 150 000 indbyggere. Men både meget store og meget små områder kan være vanskelige at forvalte. Små områder indeholder ofte et boligområde med kun få butikker, økonomiske muligheder eller civilsamfundsorganisationer. Større områder med et befolkningstal på 50 000 har også vist sig at være vanskelige at forvalte, da de ofte indeholder en samling lokalt anerkendte kvarterer med hver sin identitet, og partnerskaberne kan blive genstridige og svære at styre.

Når områderne skal udpeges, er den første forhindring ofte at afgøre, om udgangspunktet skal være behov eller muligheder. Ideelt set defineres områderne sådan, at de indeholder begge. Selv i områder med et stort potentiale er det sjældent muligt at afhjælpe alle problemerne lokalt. De fleste muligheder ligger i den større by. I områder med få muligheder skal mulighederne søges uden for selve området, og det er vigtigt for projekterne at knytte området og dets befolkning til bredere økonomiske muligheder i den større bydel eller byregion. Disse forbindelser kan være fysiske i form af bedre transport eller kulturelle i form af nedbrydning af barrierer i befolkningens tankegang med hensyn til at arbejde i eller pendle til en anden del af byen. Områderne skal være sammenhængende og ikke ses som enklaver, men som dynamiske dele af den samlede by. En af grundene til, at tidligere interventioner ikke er lykkedes i underprivilegerede kvarterer, er, at der blev gjort for meget ud af at skabe selvstændige økonomier<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Se f.eks. Jan Vrancken, 2005 "Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe", in Y. KAZEPOV (ed), Cities of Europe. London, Blackwell, s. 255-276.

## Kapitel 5. Hvorfor og hvordan gennemfører man lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion?

### 5.1. Indledning

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion og beskæftigelse har et enormt potentiale til at nå folk, som de gængse arbejdsmarkeds- og inklusionspolitikker ikke kan nå. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion kan fokusere på en bestemt målgruppe såsom de hjemløse, men når dem gennem en territorial tilgang, som retter sig mod deres lokale og sociale sammenhæng.

Sammenlignet med landdistrikter (ELFUL), hvor lokaludvikling styret af lokalsamfundet gennemføres ved LEADER-metoden, og fiskeriområder (EHFF), hvor en særlig EU-prioritet afsættes til lokaludviklingsstrategier styret af lokalsamfundet (FLAG'er: lokale fiskeriaktionsgrupper), indgår lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion kun i en mindre række partnerskabsaftaler mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Ikke desto mindre kan social inklusion også spille en vigtig rolle som en horisontal tilgang indbygget i lokaludvikling styret af lokalsamfundet i landdistrikter, kystområder eller byer. Denne rolle kan også være fortsættende, hvis organisationerne og foreningerne i områder, hvor man har lokaludvikling styret af lokalsamfundet, søger direkte om ESF-støtte i henhold til prioriteterne i ESF's hovedprogrammer.

Det er gode grunde til, at social inklusion bør være et horisontalt mål i alle typer områder med lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Eksisterende partnerskaber for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i landdistrikter og kystområder, som tidligere mest fokuserede på muligheder, kunne gøre mere for at fremme social inklusion i deres områder. Lokale aktionsgrupper i lokaludvikling styret af lokalsamfundet bliver ofte ledet af aktive medlemmer af lokalsamfundet og kan til tider komme til at overse de mindre synlige dele af lokalsamfundet. Hvis man indbygger social inklusion i de lokale strategier, kan det forbedre balancen mellem disse og gøre dem bedre til at imødekomme lokale behov.

#### *Tilskyndelse til lokal social innovation*

Både i ESF- og EFRU-forordningen nævnes specifikt social innovation som et middel til at omdanne lokale tjenester og afhjælpe lokale udfordringer. Social innovation er nyskabelser, som er sociale i henseende til både mål og midler. Specifikt er der tale om nye produkter, tjenester og modeller, som samtidig opfylder sociale behov og skaber nye sociale relationer eller samarbejdsformer. De er tæt forbundet med lokaludvikling styret af lokalsamfundet, fordi de ikke kun er gode for samfundet, men også styrker dets handlekraft. En bred vifte af metoder til social innovation præsenteres i den nyligt udgivne vejledning til social innovation i samhørighedspolitikken<sup>68</sup>, hvor en række EFRU- og ESF-støttede eksempler understreges. Denne vejledning forklarer, hvordan "Social Innovation Camps", "Living Labs" og "design thinking" kan forbedre kundens "service journey". Dette er højst relevant for lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion, som ofte er rettet mod manglende resultater og huller i gennemførelsen af gængse politikker. Metoder til social innovation kunne

---

<sup>68</sup> *Guide to Social Innovation in cohesion policy:*

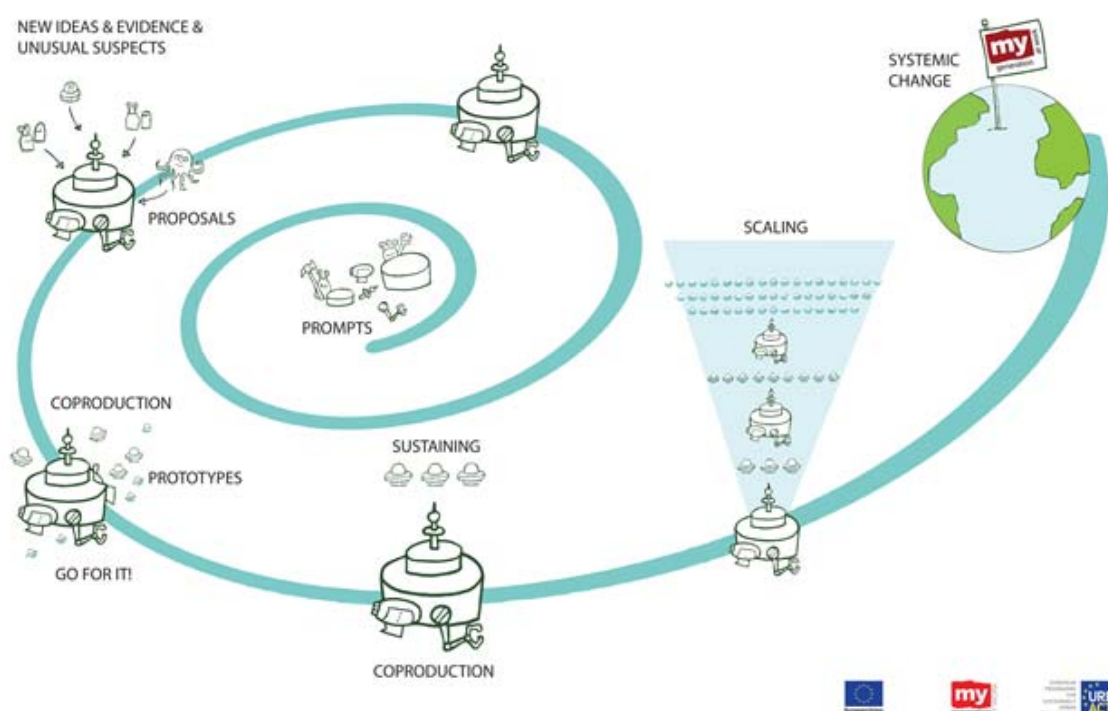
<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>

have afgørende betydning i genopfindelsen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet i det 21. århundrede.

Tankegangen med social innovation påvirker allerede lokale partnerskaber. URBACT-læringsnetværket "My Generation at Work", som fokuserer på unge, bruger lokalt forankrede teknikker til social innovation for at hjælpe sine bypartnere med at forbedre deres støttesystemer til overgangen mellem skole og arbejdsliv.

Dette netværk ledes af byen Rotterdam, en tidligere ungdomshovedstad. Bypartnerne har brugt innovationsspiralen til at finde ud af, hvilket trin de har nået, og om deres nyskabelser er prototyper eller opskaleringer (se figur 15 nedenfor).

Figur 15: Innovationsspiralen ifølge "My Generation at Work"



Spiralen viser, hvordan idéer udvikler sig som prompter. Disse prompter kan komme fra en mængde retninger såsom dialog med brugergrupper eller en idé fra en konference eller besøg i marken. Prototyper samproduceres af den lokale støttegruppe (en interessentgruppe i lighed med en lokal aktionsgruppe) for at udvikle pilotprojekter i lille målestok, som kan testes med et minimalt budget og en kort tidshorisont. De vellykkede projekter går videre til næste fase, hvor de stabiliseres, og videre igen til opskalering og til sidst (men sjældent) til systemiske ændringer. Disciplinen social innovation rummer en række metodologier og tilgange, som kan bruges på lokalt plan til radikal omformning af politikker, der ikke virker<sup>69</sup>. Der er fornyet interesse for tjenstedesign som metode med mange træk fra produktdesign, men anvendt i forbindelse med levering af tjenester.

<sup>69</sup> Eddy Adams and Bob Arnkil (2012), Workstream report on social innovation and youth, URBACT [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/19765\\_Urbact\\_WS3\\_YOUTH\\_low\\_Final.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf)



### *Lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion i tidligere programmer*

Der er mange eksempler på udformning af lokaludviklingsstrategi og lokale beskæftigelsesinitiativer fra tidligere gængse programmer, fællesskabsinitiativer og innovative foranstaltninger. F.eks.:

- Fattigdom III fra 1989 til 1994. Programmet indeholdt 29 modelprojekter rettet mod underprivilegerede områder. Mange organisationer, der senere skulle blive omdrejningspunkt for lokaludvikling, fik deres første EU-støtte fra Fattigdom III.
- Fællesskabsprioriteterne for økonomisk udvikling i 1- og 2-programmerne i Det Forenede Kongerige fra 1994 til 2006 havde stærkt fokus på lokale bottom-up-strategier for arbejdsmarkedsaktivering. Dette blev gennemført i størst omfang i Merseysides "Pathways to Integration"-foranstaltningerne i mål 1-programmerne og i Strathclydes mål 2-program.
- Fællesskabsinitiativerne under ESF (NOW, YOUTHSTART og HORIZON 1994-1999) havde en stærk lokal komponent ligesom flere temaer under EQUAL (2000-2006), herunder om social økonomi og forretningsskabelse. Innovationsprincippet i EQUAL frembragte en undersøgende lokalt forankret metode til social innovation på tværs af Europa og affødte sloganet for slutkonferencen for EQUAL: "Fri bevægelighed for gode idéer".
- Lokal socialkapital og nye kilder til job, begge finansieret i henhold til artikel 6 om nyskabende aktioner, førte til eksperimenter med servicevouchers, mikroprojekter og nye finansielle instrumenter.
- 89 territoriale beskæftigelsespagter, som blev finansieret med teknisk bistand fra ESF, EFRU og EUGFL (udvikling af landdistrikter) fra sidst i 1990'erne. Selv om de fleste aftaler gjaldt politisk tilpasning på højere områdeniveauer, havde omtrent hver tredje en specifik lokal tilgang (se f.eks. de fire irske aftaler i Limerick, Westmeath, Dundalk og Drogheda og Dublin) og udviklede nye tilgange til lokal jobmatchning og aktiviteter på efterspørgselsiden, herunder gennem sociale virksomheder med arbejdsinklusion som mål. Aftalerne fortsætter i dele af Tyskland (f.eks. Berlin) og Østrig (medfinansieret af ESF) og blev også integreret i ESF-programmerne i Ungarn, Italien og Spanien.
- PROGRESS-programmet (2007-2013) har finansieret lokale handlingsplaner for social inklusion. Nogle af de sociale eksperimenter under PROGRESS har givet interessante resultater, der er relevante for lokaludviklingen.

I perioden 2007-2013 førte manglen på fællesskabsinitiativer kombineret med blandede resultater af integreringen af EQUAL til et fald i dokumentationen for organiserede lokaludviklingstilgange under ESF. Men på lokalt plan er der stadig en levende og mulighedsorienteret kultur omkring støtteansøgninger til ESF. Mange projektinitiativtagere kan følge sporene efter deres forgængere gennem tidligere udviklingseksperimenter.

### *Lokaludvikling styret af lokalsamfundet i forordningerne*

I henhold til ESF-forordningen støttes lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion i henhold til det tematiske mål 9 "bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse". Fokus ligger på støtte til forberedelse, drift og aktivitetsstyring af lokale strategier, og der ydes støtte til aktiviteter, der udformes og gennemføres under den lokale strategi på områder, som henhører under ESF's ansvarsområde inden for beskæftigelse, uddannelse, social inklusion og institutionel kapacitetsopbygning. Som med EFRU kan lokaludvikling styret af lokalsamfundet imidlertid også støtte ethvert tematisk mål og enhver investeringsprioritet, selv om den er programmeret i henhold til et enkelt tematisk mål.

ESF-forordningen rummer udtrykkelig opbakning til tanken med at samle lokale interessenter for at nå Europa 2020-målene:

*"Mobilisering af regionale og lokale aktører bør bidrage til at opfylde Europa 2020-strategien og dens overordnede mål. Territoriale pagter, lokale beskæftigelsesinitiativer og social inklusion, bæredygtige og inklusive lokaludviklingsstrategier styret af lokalsamfundet i by- og landdistrikter, og strategier for bæredygtig udvikling af byområder kan anvendes og støttes for mere aktivt at inddrage regionale og lokale myndigheder, byer, arbejdsmarkedets parter og ikke-statslige organisationer i hele processen fra forberedelsen til gennemførelsen af de operationelle programmer." (Betragtning 23 i ESF-forordningen.)*

## **5.2. Lokaludviklingsstrategier styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion**

Social inklusion kan indarbejdes i lokaludviklingsstrategier styret af lokalsamfundet på en række forskellige måder. Ved starten af programmerne er der forberedelsesstøtte til rådighed for nyetablerede partnerskaber. Oprettelsesfasen kræver omfattende kapacitetsopbygning og opsøgning for at få etableret lokale aktionsgrupper, som er relevante for de lokale udfordringer og for at oparbejde evnen i lokale organisationer til at gennemføre projekter og forvalte støtten.

Fordi "lokalt" er der, hvor folk bor og arbejder, er det det afgørende sted for gennemførelsen af arbejdsmarkedspolitikker. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet giver mulighed for at knytte trådene sammen mellem de politikker, som forskellige forvaltningslag arbejder med. I ethvert komplekst system med offentlige tjenester er der uundgåeligt huller i leveringen, og grupper inden for lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan analysere disse og foreslå løsninger (f.eks. hvordan man integrerer børnepasning, så forældrene kan deltage i undervisning). Lokale analyser kan også belyse onde støttedecirkler, som betyder, at de organisationer, som gør mest for at hjælpe folk i arbejde, sjældent belønnes derefter.

### *Fokus for lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion*

Det klassiske fokus for lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion har været at afhjælpe et givet aspekt af et lokalt beskæftigelsesproblem, sædvanligvis høj grad af langtidsledighed. Der har imidlertid tidligere været eksempler på en tilgang, der mere er rettet mod en gruppe. F.eks. var et af Fattigdom III-projekterne i Irland møntet på opbygning af bedre relationer mellem omrejsende og fastboende lokalsamfund i Dublin by.

I 2014-2020 vil de lokale strategier sandsynligvis få en større rækkevidde end tidligere. Mens nogle vil starte med målgrupper, forventes det, at dette vil ligge inden for mere integrerede rammer for området. Afsnittene nedenfor dækker en række emner.

- Afhjælpning af social udstødelse og arbejdsløshed
- Bekæmpelse af hjemløshed
- Marginaliserede befolkningsgrupper
- Integration af indvandrere
- Iværksættersamfund: social virksomhed og forretningsskabelse
- Finansiell inklusion og mikrokredit
- Ungdomsinitiativer
- Sunde lokalsamfund
- Aktiv aldring

### *Afhjælpning af social udstødelse og arbejdsløshed*

Arbejdsløshed og social udstødelse har været et mål for mange lokale inklusionsstrategier førhen. Det var målet for Merseyside Pathways-tilgangen og også fokus for mange territoriale beskæftigelsespagter.

I Irland har Limericks Northside- og Southside-kvarterer siden krisen haft en ekstrem social segregering (se boks 23 nedenfor).

### **Boks 23: Tilgange til lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion i Limerick, Irland**

Limerick har en lang tradition for lokaludviklingsmetoder, som går tilbage til Fattigdom III-programmet. Paul-partnerskabet ledte byens arbejde med en territorial beskæftigelsesaftale i 1990'erne.

Gennem hele den keltiske tiger-periode oplevede byen en vækst, der også afspejlede sig i en voksende social kløft. De sociale boligbyggerier blev stadig fattigere og led under narko og kriminalitet, mens resten af Limerick blev rigt på boligboomet. Da boblen brast, eksploderede arbejdsløshedstallet. I selve byen lå ledigheden på 29 % i 2012, men for unge på 15-19 år er tallet nu steget til over det dobbelte heraf, nemlig 68 %, og for de 20-24-årige er tallet 45 %.

De underprivilegerede kvarterer er boligområder på nord- og sydsiden af byen med ca. 6 200 indbyggere. Disse boligområder har en ledighed på 52 %, 80 % af husholdningerne er afhængige af sociale ydelser, og 50 % har kun grundskoleuddannelse.

Det oprindelige byfornyelsesprogram på 3 mia. EUR er blevet aflyst på grund af nedskæringer. Der planlægges i stedet et mere beskedent integreret byfornyelsesprogram.

Trods de alvorlige problemer har der været reelle fremskridt. I Northside-området blev der oprettet et læringscenter ("Learning Hub") i 2007 ved hjælp af en doneret bygning og en blanding af midler fra offentlige og private kilder og velgørenhedsorganisationer. Det har udvidet læringsudbuddet med henblik på at nedbringe antallet af elever, der dropper ud af skolen, og give folk en ny chance. Centret bruger sjove læringsmetoder som et musikcenter, et videnskabscenter og et digitalt center ("digi hub") for digitale teknologier. I 2012 blev der registreret besøg af 9 700 børn og 1 300 voksne. Over 12 000 frivillige timer blev der lagt i centret. Alt dette blev gennemført med et budget på kun 288 000 EUR.

I Southside-området er Southill-udviklingskooperativet en gammel organisation af udviklingsfondstypen, som blev oprettet i 1984 og ejes af lokalsamfundet gennem udstedelse af aktier. Det driver en børnepasningsordning, organiserer efterisolering og energibesparelser, yder boligforvaltning og lokalsamfundstjenester, arbejder med unge gennem opsøgende arbejde, vedligeholder biler og driver en inkubator og arbejdssted for lokale virksomheder. I 2012 havde det 103 ansatte og 3 700 brugere. Det isolerede 720 huse, havde 1 000 medlemmer i en låneforening og hjalp 400 med uddannelse. Det havde en omsætning på 1,5 mio. EUR, hvori indgik indtægter fra salg.

Stor-Narbonnes lokale beskæftigelses- og integrationsplan dækker et stort område med 38 kommuner og støtter projekter til fremme af social inklusion og beskæftigelse (se boks 24 nedenfor).

#### Boks 24: Lokal beskæftigelses- og integrationsplan i Stor-Narbonne, Frankrig

Den lokale beskæftigelses- og integrationsplan (PLIE) i Stor-Narbonne har været i drift siden 1995. Det er en af 182 sådanne planer i hele Frankrig. Den dækker et område med en befolkning på 122 000 mennesker og 38 kommuner. Ledigheden i området ligger over gennemsnittet. Den skal sikre 800 integrationsforløb hvert år med en positiv integrationsgrad på 42 % defineret som antal personer, der kommer i arbejde i mindst seks måneder eller bliver selvstændige i mindst et år. Yderligere 8 % kommer i uddannelse og får en eksamen.

Blandt de mange mulige trin i et integrationsforløb udbyder "Ateliers et Chantiers d'Insertion" (ACI) aktiviteter, der ligner arbejdsituationer, og hvor deltagerne kan erhverve viden, få kvalificeret undervisning og deltage i territorial udvikling.

Det primære kontaktpunkt for klienter varetages af "Maison de l'emploi", som er et enkelt kontaktpunkt, hvor det offentlige beskæftigelsestjenester og andre partnere er samlet. Det yder støtte til arbejdsløse, driver et observatorium for beskæftigelse og uddannelse i lokaliteten og støtter virksomheder. I sin indkaldelse af projekter i 2013 vejleder PLIE i Stor-Narbonne ansøgeren til at finde job, hvor der er vækstpotentiale: landbrug/vindyrkning, byggeriet, plejesektoren, grønne områder og turisme.

#### *Bekæmpelse af hjemløshed*

Hjemløshed er en udfordring i byerne og kan true byens sociale samhørighed. Folk, der oplever hjemløshed, er på den yderste rand af udstødelse og kan ikke deltage fuldt ud i samfundet. Deres livskvalitet er ofte permanent nedsat på grund af dårligt helbred, og de har svært ved at få eller opnår slet ikke adgang til samfundets tjenesteydelser. De fleste traditionelle metoder drejer sig om midlertidige ophold på herberg, ofte institutionsagtige omgivelser, som gør det vanskeligt at opbygge varig tilknytning til lokalsamfundet. Herberger kan omfatte støtte og behandling af stofmisbrug og andre problemer, men den enkeltes usikre boligforhold betyder, at de ikke kan udnytte denne støtte fuldt ud og ofte dropper ud af behandlingen eller hurtigt falder i misbruget igen efter endt program.

Hjemløse takker ofte nej til herbergets institutionelle miljø af en række forskellige årsager (vanskeligt miljø, koncentration af sociale problemer, adskillelse fra familien, ingen forbindelser til samfundet udenfor, ingen adgang til offentlig transport osv.) og vender tilbage til gaden eller tyr til andre usikre former for bolig. "Først en bolig" forsøger at bryde denne cirkel ved at håndtere boligproblemer allerførst og finde boligløsninger direkte i lokalsamfundet (spredt over et byområde og ikke alle koncentreret på herberger). Derefter kan der arrangeres adgang til øvrige tjenesteydelser. "Først en bolig" betyder ikke kun bolig. I sagens natur er den form for bolig placeret i lokalsamfund, og der er mulighed for at udvikle en tilgang med lokaludvikling styret af lokalsamfundet til at bekæmpe hjemløshed, hvor lokalsamfundene enten stiller bolig (via private udlejere eller offentlige boliger) eller støtte (opbygning af sociale netværk, startpakker til mennesker, der skal flytte ind osv.) til rådighed. Eksemplet fra Lissabon nedenfor illustrerer, hvordan en "først en bolig"-tilgang kan reintegrere hjemløse i lokalsamfundet og give andre langsigtede fordele for både enkeltpersoner og samfundet.

#### Boks 25: Casas Primeiro (først en bolig), Lissabon, Portugal

Casas Primeiro er et projekt for genhusning af hjemløse med psykiske lidelser og misbrugsproblemer, som lever på gaden i Lissabon. Man har brugt en "først en bolig"-tilgang til at afhjælpe hjemløshed i områder af Lissabon, og projektet anses for at være en succes

vurderet ud fra en bred vifte af kriterier. Det vandt en pris for bedste projekt uddelt af Calouste Gulbenkian Foundation.

Projektet har omsat de centrale principper for "først en bolig" i Lissabon-sammenhæng:

- Lokale aktionsgrupper som drivkraft: civilsamfundet, religiøse velgørende organisationer, lokale råd, private udlejere samt beboerne selv.
- Permanent og integreret beboelse: Programmet fremmer adgang til stabile boligsituationer, som ikke kun er en overgang. "Først en bolig"-programmet betaler huslejen og forbrugsudgifter såsom vand og el. Beboerne betaler 30 % af deres månedlige indkomst til boligudgifterne.
- Lokalsamfundsbaseret: Programmet lejer kun én bolig i en given boligblok eller gade for at fremme integrationen i lokalsamfundet og gå bort fra institutionaliserede boliger og over til lokalsamfundsbaserede omgivelser.
- Individualiseret støtte: Deltagerne kan dele deres hjem med en anden i deres personlige netværk eller familie, men det er op til dem selv.
- Spredt beboelse: Lejligheder lejes af private udlejere, hvilket tilskynder lokalsamfundets medlemmer til at stille lejligheder til rådighed. Lejlighederne er spredt over normale kvarterer i forskellige bydele af Lissabon for at undgå koncentration i enkelte gader.
- Adskillelse af bolig og behandling: Programmet giver umiddelbar adgang til et hus eller en lejlighed. Folk har ikke pligt til at deltage i psykiatrisk behandling eller være ædru for at få en bolig, men støtteordningerne er fleksible, skræddersyet til den enkeltes behov og tilgængelige døgnet rundt.
- Forbindelser til lokalsamfundet: Programmets brugere kan udnytte andre tjenester, der leveres af lokalsamfundet og bydelen (lokale aktionsgrupper) såsom Food Bank, eftersom brugernes indkomst er meget lav og ikke giver dem mulighed for at dække alle deres udgifter. Der er mange lokale organisationer, som tilbyder kulturelle aktiviteter og fritids- og sportsaktiviteter til at hjælpe med at opbygge sociale netværk, som forebygger isolation.

Evalueringsresultaterne viser, at reintegrationen af klienter i samfundet er en stor succes. Deltagerne har en fast indkomst, bedre adgang til tjenesteydelser og kan sove trygt og sikkert.

*"Det var meget stressende at leve på gaden. Jeg syntes, det var forfærdeligt at være der. Nu er jeg meget mere rolig i mit faste hjem" (deltager i Casas Primeiro).*

#### *Marginaliserede befolkningsgrupper*

Der er mange marginaliserede befolkningsgrupper i Europa. Men Europas anslået 11 mio. romaer er de fattigste og mest marginaliserede. En territorial tilgang til at inddrage disse befolkningsgrupper kan være en fordel, idet de enkelte medlemmer ikke behøver at blive defineret i etnisk henseende. De fleste romaer lever i blandede lokalsamfund, og man kan også sætte fokus på bedre relationer til ikke-romaer.

Erfaringen viser, at man i disse områder ikke allerede udnytter alle tilgængelige ressourcer til lokalsamfundsudvikling. Der er fordele ved at tilføre ekstern facilitering og håndtering af kapacitetsopbygning og konfliktløsning. UNDP udviklede en indflydelsesmodel til sit arbejde i det lille Cserehát-område på grænsen mellem Ungarn og Slovakiet (se boks 26 nedenfor).

## Boks 26: Romaintegration i Cserehát, Ungarn

Cserehát er en lille landregion i Ungarn på grænsen til Slovakiet. Der er 116 bebyggelser og ca. 100 000 indbyggere. Cserehát-modellen, som UNDP udviklede, har sigtet på at give indflydelse til lokalsamfundene gennem en coachingmodel. Modellen virker gennem selvhjælpsgrupper, det lokale ressourcecenter for social udvikling og de tilhørende territoriale udviklingsnetværk, som ikke udelukkende består af romaer. Et af resultaterne er, at samarbejdet mellem romaerne og ikke-romabefolkningerne er blevet bedre, områdets underprivilegerede romagrupper er kommet tydeligere til orde, og der er skabt bæredygtige vilkår for social innovation i lokalsamfundene.

Indflydelsesprocessen var rettet mod at styrke kommunikationen mellem flertals- og mindretalsbefolkninger gennem konfliktmægling, etablering af udviklingsorienterede partnerskaber mellem flertal og mindretal og forbedring af udviklingsfærdigheder hos de lokale roma- og flertalslederskikkelser.

Det første Cserehát-program var primært finansieret af UNDP med en vis støtte fra LEADER. Dette affødte den ungarske regerings nationale program (LHH), som fik støtte fra ESF og blev gennemført af den ungarske regering for at bekæmpe områderelateret fattigdom og social udstødelse i programmeringsperioden 2007-2013. Formålet med begge programmer var at forbedre leve- og arbejdsvilkårene for befolkningen, der primært bestod af romaer, i underprivilegerede områder.

### *Integration af indvandrere*

Integration af indvandrere er et frugtbart tema for tilgange til lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion. Det er særlig vigtigt i byerne, fordi det er her, de fleste indvandrere i EU bor, men kan også være relevant i mindre samfund i landdistrikter (se boks 27 nedenfor). Større social samhørighed mellem indvandrere og værtssamfund kan forbedre relationerne i lokalsamfundet og desuden afhjælpe langvarige problemer med fattigdom og social udstødelse og øge beskæftigelsen i begge samfund.

## Boks 27: Positiv integration i Riace, Calabrien, Italien

Riace i Calabrien, Italien, har gjort sig selv til værtsby for indvandrere<sup>70</sup>. I stedet for at blive mødt med fjendtlighed er indvandrerne blev budt velkommen til byen af borgmester Domenico Luciano. Før indvandrerne ankom, var landsbyen ved at uddø på grund af mangel på basale tjenesteydelser. Nu vokser byen, og livskvaliteten er stigende, fordi byen får nyt liv i kraft af indvandringen.

En nonprofitorganisation finder tomme huse og sætter dem i stand, så der kan bo flygtninge i dem. Mens de venter på de sociale ydelser, som asylsøgere får efter lang ventetid, kan indvandrerne bruge en lokal valuta, der er indført i byen, med vouchers med billeder af Gandhi, Martin Luther King eller Che Guevara. Når ydelserne kommer, sender butikkerne voucherne til byrådet til betaling. Indvandrerne får erhvervsmæssig ansættelse i værksteder oprettet ved hjælp af midler fra regionalregeringen, hvor de beskæftiges med kjolesyning, snedkeri og pottemagerarbejde.

Gennem årene har der boet mere end 6 000 indvandrere i byen. Nogle har valgt at blive og bidrage til den langsigtede genoplivning af byen.

<sup>70</sup> [http://mashariagitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened\\_13.html](http://mashariagitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html)

Følgende er eksempler på lokalsamfundsbaseede tilgange til integration af indvandrere og samhørighed i lokalsamfundet:

- Riace i Calabrien har genoplivet sig selv ved at blive værtsby for indvandrere (boks 27 ovenfor).
- "Choices" (Programa Escolhas) retter sig mod problemerne med indvandrersamfund i Portugal, især via en indsats for kvinder, unge og børn. Programmet har en bottom-up-tilgang for at vinde målgruppens tillid ved at inddrage støttemodtagerne i definitionen og gennemførelsen af lokale aktioner. Det fokuserer på skolefrafald, ungdomsarbejdsløshed, uformel uddannelse, digital udelukkelse og ungdomskriminalitet. Over hundrede kommuner har udviklet lokale planer i forbindelse med dette program.
- STEP: South Tyrone Empowerment Programme (se boks 28 nedenfor) har en rettigheds- og indflydelsesbaseret tilgang til integration af indvandrere og bruger lokaludviklingsmetoder til at generalisere ud fra enkelttilfælde.

#### **Boks 28: South Tyrone Empowerment Programme integrerer indvandrere via en rettigheds- og indflydelsesbaseret tilgang**

South Tyrone Empowerment Programme (STEP) foregår i Dungannon, en lille by på 10 000 indbyggere i Nordirland. Det begyndte i 1990'erne med en bred vifte af lokalsamfundsproblemstillinger i underprivilegerede kvarterer. Tidligt i 00'erne efter langfredagsaftalen og faldet i voldshandlingerne begyndte EU-migranterne at komme til Dungannon for at arbejde i kødforarbejdningsindustrien og andre lokale erhverv. De største grupper kom fra Polen, Litauen og Portugal, bl.a. mennesker med oprindelse i Østtimor. Migranternes problemer med at få adgang til bolig, job og sundhedsydelser lagde et stort pres på de lokale tjenester, som ikke var gearet til at hjælpe de nye medborgere. STEP reagerede på dette behov og arbejdede via en menneskerettighedsbaseret tilgang på at ændre politikken om bundne boliger, garantere arbejdsrettigheder og forbedre adgangen til boliger. Programmet tager sig også af nabostridigheder og konfliktløsning i bydele.

STEP er nu en af de største NGO'er, der yder migrantrettighedstjenester i Nordirland. Det har oprettet en juridisk rådgivningstjeneste, som bruges af migranter i hele provinsen. Det, der gør programmets tilgang særlig, er, at brugerne får indflydelse, og at det gerne tager kollektive problemstillinger op med arbejdsgivere, udlejere og tjenesteudbydere. Det krydsfinansierer sin model ved at drive en række sociale virksomheder, herunder en stor tolketjeneste, der omfatter 200 tolke, som arbejder freelance for offentlige kontorer og dækker en bred vifte af sprog. Desuden ejer og forvalter programmet et lokalt arbejdssted og diversificerer i retning af andre tjenester som børnepasning for at imødekomme det lokale behov.

#### *Iværksættersamfund: social virksomhed og forretningskabelse*

Iværksætteri er en vej ud af udstødelsen for en betydelig del af de arbejdsløse. Desuden bliver flere og flere interesseret i social virksomhed og socialt iværksætteri som en måde at dække sociale behov på.

At skabe et job og ikke tage et job er ved at blive mantraet for de arbejdsløse i dag. Men de fleste støttetjenester er ikke godt udformet for den kvindelige eller unge iværksætter. Der er et enormt potentiale til opstart af nye virksomheder hos kvinder, handicappede, unge, ældre, tidligere straffede og andre grupper, der er underrepræsenterede blandt iværksættere. For at give et enkelt eksempel står kvinder i de fleste EU-medlemsstater kun bag halvt så mange

nyopstartede virksomheder som mænd. Tilgange til lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan støtte iværksættersamfund på lokalt plan for at udnytte dette potentiale ved at tilbyde inkluderende modeller for forretningsstøtte, som er bedre forbundet og integreret:

- Community of Practice on Inclusive Entrepreneurship (COPIE) har arbejdet på denne udfordring i de seneste seks år som et ESF-læringsnetværk. Dets værktøjskasse<sup>71</sup> omfatter et diagnostisk redskab, som kan vurdere, om de lokale iværksættertjenester er inkluderende.
- Andalusien har fremmet iværksætterkulturen gennem sin lokaludviklingstilgang ATIPE, som omfatter aktive inklusionsforanstaltninger og fremme af selvstændig beskæftigelse gennem tilskud. Disse tilskud blev udvidet i 2009 i den hensigt at konsolidere mikrovirksomheder med under fem ansatte i bæredygtige økonomiske sektorer såsom pleje af afhængige personer, aktiviteter til fremme af miljø og vedvarende energi og renovering af offentlige bygninger. ATIPE ydede også direkte lån på op til 11 000 EUR.
- Basta Arbetskooperativ syd for Stockholm er en klientdrevet social virksomhed, som tilbyder en ny start til narkomaner med mange års misbrug bag sig ved at skabe lokale jobmuligheder. Brugerne arbejder i en række virksomheder i op til fire år.
- Barka Foundation, der både findes i Polen og Det Forenede Kongerige og Nederlandene, har skabt en række lokalsamfundsbase sociale virksomheder, der sigter mod at reintegrere folk, som er blevet hjemløse, og som lider under tilstødende problemer, herunder stofmisbrug og ringe mental sundhed. Barka fik udvirket en ændring af den nationale lov om social virksomhed i Polen.
- Det EQUAL-finansierede EVU-projekt ydede forretningsstøtte til etniske butiksejere og restauratører i København gennem en lokalsamfundsbase opsøgende model for hjælp til virksomheder med at blive bæredygtige og opgradere deres ydelser<sup>72</sup>. EVU samarbejdede med Association of Community Based Business Advisers, der arbejder med iværksætteraktiviteter blandt flygtninge og indvandrere i det nordlige London, ved at uddanne erhvervsrådgivere fra lokale foreninger.

### *Finansiel inklusion og mikrokredit*

De fattige og socialt udstødte har ikke adgang til finansielle tjenesteydelser af høj kvalitet til en rimelig pris. Dette gælder for såvel selvstændige erhvervsdrivende som mennesker, der gerne vil låne til personlige behov. Et af de hurtigstvoksende erhverv under krisen har været den glubske sværm af udlånere af kviklån, der har opsøgt folk med lav indkomst, som kæmper for at få pengene til at række. I lande uden lovgivning om ågerrenter kan de årlige renter på disse lån være så høje som 5 000 %.

Lokalsamfundets finansielle institutioner forsøger at modvirke denne tendens og hjælpe fattige og udstødte og tilskynde dem til at spare op og på anden vis opbygge personlige aktiver. F.eks. kan mikroopsparing hjælpe med at fremme fattige familiers finansielle modstandsdygtighed. I Govan (Glasgow, UK) er der gjort et fælles lokalt forsøg på at fordrive

---

<sup>71</sup> Link til COPIE-værktøjskassen: <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>

<sup>72</sup> Den københavnske EVU-håndbog i praktisk opsøgende arbejde.

[http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU\\_Method\\_Catalogue\\_for\\_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc f53d783f5](http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc f53d783f5)



udlånere af kviklån ved at få de lokale til at åbne opsparingskonti hos låneforeninger, og inden 2013 havde hver fjerde fået en konto<sup>73</sup>.

Der findes en række inklusive finansielle produkter: opsparing, forbrugslån, lån til start af virksomhed, garantier og forsikring samt pengerrådgivningstjenester og et fokus på bedre finansiell forståelse og finansiell kompetence. De leveres af en bred vifte af finansielle lokaludviklingsinstitutter, mikrofinansieringsinstitutter og lokale pengerrådgivningscentre. De har stor lydhørhed i lokalsamfundet:

- PerMicro i Torino har specialiseret sig i at låne ud til selvstændige til opstart af virksomhed og vækst. Næsten halvdelen af klienterne har migrantbaggrund, og PerMicro findes allerede i 12 italienske byer. Udlånsmodellen er i samarbejde med lokale foreninger at stille garantier.
- NEEM i Sverige låner ud til migrantkvinder, som har ambitioner om at starte virksomhed, men er i lav kurs. De yder opbakning og støtte for at hjælpe kvinderne med at tage de første skridt.
- Fair Finance i London yder forbrugslån og finansiell rådgivning i et forsøg på at udkonkurrere udlånere af kviklån. Det driver nu ni kontorer i hele East London og arbejder tæt sammen med lokale foreninger, som henviser klienter til det.

EU's Progress Microfinance Facility blev iværksat i 2009 og tilbyder engrosfinansiering til mikrofinansieringsinstitutter og banker, som låner ud til bestemte målgrupper, f.eks. langtidsledige, kvinder og indvandrere.

Mange finansielle instrumenter såsom mikrokreditter vil sandsynligvis findes på et højere områdeniveau end et typisk partnerskab for lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Ikke desto mindre er der muligheder for at bruge partnerskabet for lokaludvikling styret af lokalsamfundet til at knytte bånd hertil og yde supplerende støtte i form af rådgivning og henvisninger. Partnerskaber for lokaludvikling styret af lokalsamfundet vil sandsynligvis kunne arbejde sammen med regionale og lokale lokalsamfundsbaseerede finansielle erhvervsdrivende, som kan omfatte låneforeninger såvel som udlånere af mikrokreditter og forbrugslån. De fleste låneforeninger er lokalt forankrede gennem det fælles geografiske tilhørsforhold<sup>74</sup>.

Alternative valutaer kan også have en dybtgående inkluderende virkning på lokalt plan. Tidsbanker sætter folk i stand til at handle med arbejdstider i færdigheder, som de har erhvervet. Dette kan opbygge socialkapital og være et skridt i retning af arbejdsmarkedet. Lokale bytteringe (LETS) er blevet en central del af Transition Town-tilgangen til at nedbringe kulstofudledningen. Byer som Totnes (Det Forenede Kongerige) bruger lokale valutaer til at fremme lokale indkøb, mens Riace (Reggio-Calabrien, Italien) har anvendt en lokal valuta til at bistå integration af flygtninge, som må vente længe på sociale ydelser (se boks 27 ovenfor).

### *Ungdomsinitiativer*

Unge dæmoniseres ofte i den offentlige debat og behandles til tider som en gruppe uden for samfundet. Billeder af optøjer i London, Stockholm, Athen og Madrid viser europæiske unge i åbent oprør og illustrerer den stigende grad af fremmedgørelse. Der er 14 mio. unge, som ikke

---

<sup>73</sup> <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>

<sup>74</sup> Nogle låneforeninger bygger på et beskæftigelsesmæssigt tilhørsforhold frem for et geografisk.

er i uddannelse eller job, og flere medlemsstater er oppe på en ungdomsarbejdsløshed på over 50 %.

Man kan i lokaludvikling styret af lokalsamfundet med fokus på unge forsøge at tage denne udfordring op ved at knytte generationerne i et lokalsamfund sammen og udvikle nye veje ind på arbejdsmarkedet. I en nylig rapport fra Eurofound<sup>75</sup> understregedes behovet for at nytænke, hvordan man opsøger og bringer alle interessenterne sammen, især at få kontakt til arbejdsgivere og undgå en tilgang, der drives af udbydere.

Figur 16: Job Point Berlin



Unge er et af de primære mål for Berlins territoriale pagter. Pagterne fungerer gennem lokale interessentgrupper i form af deltagelsesbaseret beslutningstagning med henblik på at identificere projekter, der skal fylde huller i politikkerne. Et eksempel på et nyt initiativ i pagterne er Job Points<sup>76</sup>, som er brugervenlige jobbutikker beliggende i to underprivilegerede kvarterer i Neukölln og Mitte, der arbejder på at formidle job til ledige. De eksisterer parallelt med det officielle arbejdsformidlingsystem, men har den fordel, at det er nemmere at skabe tillid, fordi Job Point ikke sanktionerer eller dømmer den enkelte. Det er mere uformelt og blev udformet efter omfattende høringer af unge om deres behov for en sådan service.

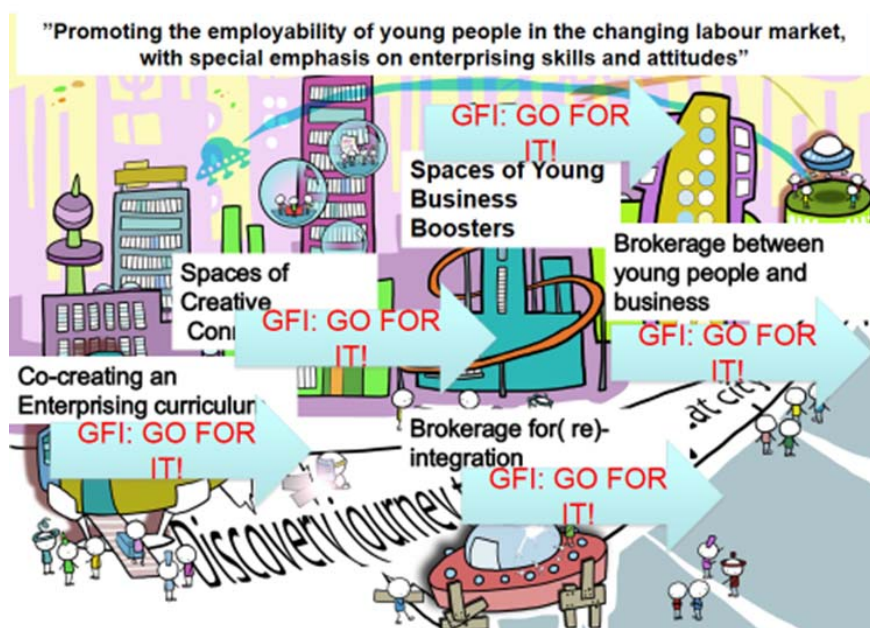
Byerne i URBACT-netværket "My Generation at Work" arbejder med radikale løsninger på overgangen fra skole til arbejdsliv. Det er bl.a. GFI'er – "Go For Its" – som er eksperimenter med social innovation, som byerne skaber og driver sammen med unge. Disse GFI'er fokuserer på tre områder: uddannelse, formidling og steder. Det kan f.eks. være en dag i en virksomhed, jobcaféer, dynamiske duer, kooperativer inden for uddannelse, karriereudvikling og iværksættere på skolebænken. Hvert af disse tiltag testes i en prototype i en deltagerby, og de vellykkede bliver opskaleret (se figur 17 nedenfor).

---

<sup>75</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>

<sup>76</sup> <http://jobpoint-berlin.de/>

Figur 17: Grafik over My generation at Work "Go For It"



### Aktiv aldring

Vores samfund er aldrende, men antallet af sunde ekstra leveår stiger ikke så hurtigt som den forventede levetid. Flere ikke-erhvervsaktive ældre lægger også en stigende byrde på pensionssystemer og lokale tjenester. En del af løsningen ligger i at hjælpe de ældre til at forblive aktive længere, uanset om det sker gennem deltidsarbejde eller frivilligt arbejde og andre former for civil indsats. Tidsbanker, hvor lokale udveksler og bytter deres ekspertise og tid, har vist, at de kan mobilisere alle generationer. Der er også et betydeligt potentiale til forbedring af disse gruppers velbefindende ved at fremme lokalsamfundets samhørighed gennem små lokalsamfundsbaseerede projekter, der opbygger solidaritet mellem generationerne.

Et eksempel på en tilgang til aldring gennem lokaludvikling styret af lokalsamfundet kommer fra Beacon Hill<sup>77</sup> i Boston, USA. Beacon Hill er en del af den voksende Village Movement, som hjælper ældre med at aldres værdigt gennem fremme af bedre social støtte og forbindelse til tjenesteydelser, mens de bliver boende i eget hjem. I stedet for pensionistghettoer er tanken, at der findes forsamlings af enkeltpersoner, der bor på tværs af kvarterer eller endda hele byer, knyttet til hinanden via et netværk.

I Europa har Finland været førende inden for lokalsamfundsbaseerede strategier for aktiv aldring. I Helsingfors har Living Lab arbejdet sammen med ældre om at udvikle nye sundhedstjenester. Finalspurt illustrerer en ny model for støttede boliger, som brugerne har været med til at designe. Esbo by har været pionér for indførelsen af CaringTV for pensionister. På tværs af Europa bliver en mængde digitale tjenester udviklet til at forbinde ældre med deres lokale sociale netværk for at hjælpe dem ud af ensomhed og isolation. I Spanien arbejder citylab i Cornella på nye læringsløsninger, og i Det Forenede Kongerige udbyder University of the Third Age lokal undervisning. Alle disse er lokalt forankrede tilgange, som illustrerer, at

<sup>77</sup> [http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page\\_id=22&club\\_id=332658&module\\_id=75811](http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811)

aktiv aldring gennem lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan rumme et betydeligt potentiale.

### 5.3. Partnerskaber for social inklusion

Lokale partnerskaber er kritiske for tilgangen med lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion. Disse partnerskaber samler alle de interessenter, der er involveret i definitionen og siden løsningen af problemet. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet åbner for potentialet til direkte inddragelse af brugerne og civilsamfundsorganisationerne. Forordningen kræver, at ingen sektor dominerer partnerskabet, hvilket i praksis betyder, at den offentlige sektor, civilsamfundet og den private sektors repræsentationer hver skal udgøre under 50 % af de stemmeberettigede medlemmer.

Partnerskaberne skal være dynamiske og levende og drives gennem deltagelsesbaserede tilgange, så alle tilstedeværende kan bidrage. Erfaringen har vist, at grupper på over tyve bliver vanskelige at styre. Det er måske muligt at nedsætte undergrupper for at gøre hovedmøderne mere håndterbare. Livlige facilitatorer og moderatorer er nødvendige for at holde alle partnere aktive og engagerede.

#### *Ligestilling og ikke-forskelsbehandling*

At prioritere integrationen af ligestilling og ikke-forskelsbehandling i de lokale udviklingspolitikker er en erkendelse af, at mænd og kvinder, migranter og etniske minoriteter, ældre, unge og handicappede har ulige adgang til ressourcer og muligheder i samfundet. Desuden adskiller behovet hos nogle grupper sig ofte fra behovet hos de gængse forbrugere af samfundets tjenesteydelser.

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan skabe fremskridt for integrationen af ligestilling og ikke-forskelsbehandling ved at skabe praktiske tiltag. Lokale aktionsgrupper kunne være en vigtig drivkraft bag forandring ved at give taletid og synlighed til grupper, som ellers ville stå i baggrunden og mangle anerkendelse. F.eks. i Zaragoza konsulterede lokalsamfundsforeningerne grupper af nytilkomne migranter om immigrationsintegrationsplanen. Med lokaludvikling styret af lokalsamfundet anerkender man, at folk ofte selv er eksperter i deres egne forhold. Men dette betyder ikke, at de har alle svarene: Eksperter og professionelle kan hjælpe med at udforske muligheder, mens eksempler på vellykket gennemførelse andre steder kan være meget nyttige med hensyn til at hjælpe grupper med at tænke ud af boksen.

#### *Nyskabelser i beslutningstagningen i partnerskaber og projekter*

Inddragelsen af NGO'er og lokale foreninger i projektledelse har affødt betydelig innovation i leveringskæden for EU-støttede projekter. Der har f.eks. været tale om måder at gennemføre mikroprojekter på, anvendelse af forenklet omkostningsregnskab, som ESF har stået i spidsen for, og tilgange til deltagelsesbaseret budgetlægning. Forenkede omkostninger, paraplyprojekter og mikroprojekter behandles nærmere i kapitel 7.

Deltagelsesbaseret budgetlægning har været brugt i nogle europæiske storbyer til at udbygge og udvide partnerskabet og inddrage en bred vifte af borgere. Begrebet deltagelsesbaseret budgetlægning blev oprindeligt udviklet i Porto Alegre i Brasilien, hvor det har eksisteret i 20 år. Da det var på sit højeste, blev op til 10 % af de kommunale budgetter tildelt på den måde. Tilgangen er blevet kopieret og udviklet af en lang række organisationer i hele verden og

bakkes nu op af Verdensbanken. De grundlæggende principper er at arrangere åbne indkaldelser for at bringe en række projektmuligheder frem i lyset. Disse undersøges normalt for at se, hvilke der er rentable. Derefter stemmer borgerne i tredje fase om, hvilke projekter der bør få støtte i deres lokalområde. I den oprindelige form stemmer borgerne direkte på projekterne. I visse europæiske storbyer træffes beslutningerne af et lokalt valgt bydelsråd (f.eks. *Quartiersmanagement* i Berlin).

I Cascais (Portugal) har NGO'en *In Loco* udviklet en deltagelsesbaseret budgetlægningsteknik, som kommunen nu bruger til at træffe beslutning om budgetprioriteringer på lokalt plan. Det første år stemte over 6 000 mennesker på 30 projekter. Det andet år stemte over 30 000 mennesker på 32 projekter og gjorde det dermed til langt det højeste deltagelsesniveau, kommunen nogensinde havde opnået.

Projekterne præsenteres på ni offentlige møder i lokalområdet, hvor projektidéerne debatteres. Forslagene indeholder detaljer om budgettet, metoderne, teamet, brugen af deltagelsesværktøjer, hvilke institutioner der bliver involveret, og hvordan resultaterne skal formidles. Efter denne proces foretages en udvælgelse af projekter, som går videre til teknisk analyse. I den tekniske analyse gennemgås projektets støtteberettigelse, og dets rentabilitet analyseres af kommunens egne afdelinger ved hjælp af en standard. De støtteberettigede projekter sendes derefter videre til næste fase, som er den offentlige afstemning.

Figur 18: Deltagelsesbaseret budgetlægning i Cascais, Portugal



#### 5.4. Afgrænsning af områder til lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion

Forordningen kræver, at området har et befolkningstal på mindst 10 000 og højst 150 000, om end der gøres behørigt begrundede undtagelser. Disse tal henviser til den samlede befolkning i området, ikke størrelsen af målgrupperne.

Der er anvendt en række måder at afgrænse områder til lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion på:

- Nogle områder såsom boligområder har en naturlig grænse, selv om kun få boligområder er så store, at de rummer 10 000 indbyggere.
- Sommetider bruges administrative grænser for nemheds skyld, men der er risiko for, at sådanne områder ikke svarer til virkeligheden på det lokale arbejdsmarked. Imidlertid kan arbejdskraftoplønde (også beskrevet som funktionsbestemte byområder) være for store til at muliggøre en lokalsamfundsbaseret tilgang.

- Områderne er ofte blevet afgrænset ved hjælp af et sæt afsavnsbaserede indikatorer. Disse dimensioner vedrører typisk arbejdsløshed, indkomst, adgang til tjenesteydelser, bolig og miljø. Det var denne metode, der blev brugt til at identificere 38 områder med Pathways i Merseyside, selv om de nøjagtige grænser blev ændret betydeligt i lyset af de lokale forhold. I Berlin bruger man et sæt med 12 statiske og dynamiske indikatorer til at udvælge og overvåge sine 34 *Quartiersmanagement*-områder. Beskæftigelsespagterne i Berlin retter sig mod de administrative grænser for de 12 kvarterer.
- Områderne er blevet defineret, fordi en bestemt målgruppe er fremherskende. Områder med store andele af romaer er blevet defineret på denne måde.

Afgrænsning af områder er en balancegang. Hver gang der trækkes en streg på et kort, indebærer det, at visse mennesker inddrages, mens andre udelukkes. Der er risiko for "postnummerlotteri", hvorved adgangen til uddannelse og andre projektressourcer fastlægges i kraft af, hvor man bor, frem for hvem man er. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet med henblik på social inklusion er pr. definition geografisk orienteret. Men definitionerne skal fortolkes fleksibelt.

## Kapitel 6. Hvordan koordinerer man med andre fonde?

### 6.1. Indledning. Hvorfor koordinere EU-fonde?

Koordinering af fonde er et middel til at nå målet og ikke et mål i sig selv. Alle niveauer skal være klar over, hvad de forsøger at opnå gennem koordineringen, og tilpasse deres metoder derefter. Bedre koordinering kan have følgende fordele:

**For det første** kan en proces, hvor man gør kollektiv status over lokalsamfundet og de måder, hvorpå den eksisterende mosaik af støtte og initiativer bruges på, hjælpe med til at sikre, at lokaludviklingsstrategierne står bedre med hensyn til at reagere på nye udfordringer og fokusere på de ting, som lokalsamfundet virkelig ønsker at gøre og også kan forandre på lokalt plan.

**For det andet** kan det sikre, at forskellige initiativer trækker i samme retning og forstærker hinanden frem for at konkurrere om projekter, lave dobbeltarbejde eller endda modarbejde hinanden. Denne type politisk sammenhæng er vigtig for at kunne forbedre de samlede resultater, der er opnået ved forskellige lokale initiativer, og for at kunne styrke bidraget fra lokaludviklingen til regionale og nationale programmer.

**Endelig** kan bedre koordinering bidrage til at rationalisere anvendelsen af eksisterende materielle og menneskelige ressourcer. Bygninger og administrativ kapacitet kan deles, transportomkostninger reduceres, og dobbeltarbejde fjernes. Dette kan føre til samlede omkostningsbesparelser og/eller til, at ressourcer omfordeles til at dække vigtigere lokale prioriteter.

På den anden side kan en ringe planlagt integration af fonde øge kompleksiteten og fjerne LAG'ernes opmærksomhed fra deres vigtigste mål for arbejdet med de lokale behov og muligheder. Derfor bør interessenterne undgå at indrette komplicerede koordineringsmekanismer for deres egen skyld, medmindre der er klare fordele i form af resultater i marken.

### 6.2. På hvilket plan bør koordineringen af fonde finde sted?

For at fungere godt skal koordineringen af fonde i sidste ende finde sted på alle niveauer – europæisk, nationalt, regionalt og lokalt. Det er imidlertid muligt for ét niveau at kompensere for manglen på koordinering på andre niveauer. F.eks. forsøger lokale kontorer ofte at fungere som one-stop-shop for støttemodtagerne ved at internalisere kompleksiteten ved at styre forskellige nationale programmer og finansieringskilder. Medmindre koordineringen også bliver bedre i de foregående led, er der imidlertid risiko for, at det lokale niveau drukner i administrative procedurer. Faktisk bliver betingelser og muligheder for lokal koordinering af støtte på lokalt plan fastlagt på europæisk, nationalt og regionalt plan.

### En forbedret EU-ramme for koordinering

Kommissionen lavede koordineringen ved at foreslå en samlet forordning, der dækker initiativer inden for lokaludvikling styret af lokalsamfundet med støtte fra EU's fonde for landbrug, fiskeri og regionaludvikling og socialfonden (artikel 32-35 i forordningen om fælles bestemmelser) for 2014-2020.

Artikel 32, stk. 4, i forordningen om fælles bestemmelser skaber mulighed for, at samme lokaludviklingsstrategi kan få støtte fra mere end én fond (multifinansiering) eller en enkelt fond (monofinansiering). Begge muligheder har fordele og ulemper, som forklares i "Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds", som blev udgivet af Kommissionen til forvaltningsmyndighederne.

Hvis medlemsstaterne vælger multifinansiering til flere eller alle lokaludviklingsstrategier, har de også mulighed for at udpege en ledende fond (sædvanligvis den største) i forbindelse med en udvalgt strategi, som kan dække alle drifts- og aktivitetsomkostninger for den lokale aktionsgruppe (LAG). Dette kan forenkle tingene ved, at man undgår at skulle begrunde tildelingen af drifts- og aktivitetsomkostninger til projektet over for hver af fondene.

Men selv om medlemsstaten vælger monofinansiering, skal den stadig sikre koordineringen på forskellig vis: *"Støtten fra de berørte ESI-fonde til lokaludviklingen styret af lokalsamfundet skal være sammenhængende og samordnet mellem de berørte ESI-fonde indbyrdes. Dette skal bl.a. sikres gennem koordineret kapacitetsopbygning, udvælgelse, godkendelse og finansiering af lokaludviklingsstrategier, som styres af lokalsamfundet, og lokale aktionsgrupper."* (artikel 32, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser.)

Forordningen angiver ikke, hvordan det skal foregå. De detaljerede procedurer, som skaber betingelserne for koordineringen på lokalt plan, afhænger af den institutionelle kontekst i hver medlemsstat *og fastlægges på nationalt eller regionalt plan.*

### **Muligheder for koordinering på nationalt og regionalt plan**

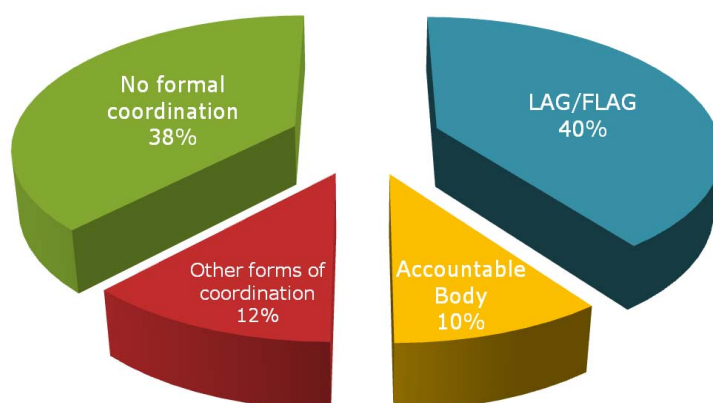
I deres partnerskabsaftale skal medlemsstaterne angive, hvilke fonde de vil bruge til lokaludvikling styret af lokalsamfundet, hvorfor de bruger disse fonde, i hvilken type områder støtten vil blive brugt, *og hvordan fondene vil arbejde sammen.*

Mindst 5 % af ELFUL skal afsættes til lokaludvikling styret af lokalsamfundet i landdistrikter (LEADER). Dette resulterer sandsynligvis i den fortsatte drift af en betydelig andel af de 2 300 eksisterende LEADER-LAG'er (om end eventuelt med ændringer i partnerskaber og grænser). Visse af LAG'erne (særligt i tidligere konvergensområder) kan opleve at få nedsat støtten fra ELFUL og er derfor sandsynligvis interesseret i at få adgang til andre fonde.

Anvendelsen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet er helt frivillig i de andre tre fonde. Men de ca. 300 partnerskaber (lokale fiskeriaktionsgrupper eller FLAG'er) i fiskeriområder, som fik støtte fra EFF i 2007-2013, har nået en høj grad af accept, og det forventes, at mindst to tredjedele af medlemsstaterne vil støtte videreførelsen af dem.



Figur 19: Koordinering af LAG og FLAG



Figur 19 (baseret på en tidligere foreløbig FARNET-undersøgelse af FLAG'er) viser, at næsten 40 % af FLAG'erne og LAG'erne indgik i det samme partnerskab, og yderligere 10 % havde fælles lokalt ansvarligt organ. Yderligere 10 % af FLAG'erne praktiserede en anden form for koordinering med LEADER-LAG'er.

Ud over muligheden for multifinansiering og andre former for koordinering mellem LAG'er i landdistrikter og FLAG'er i fiskeriområder er der et stort potentiale til bedre koordinering mellem de fonde, der støtter lokaludvikling styret af lokalsamfundet i følgende tilfælde:

- ✓ udnyttelse af EFRU og ESF til at supplere udviklingsstrategier i landdistrikter. Dette kan foregå i en enkelt LAG eller i fællesskab på tværs af flere LAG-områder, når dette er mere hensigtsmæssigt i henseende til de udfordringer, som EFRU og ESF arbejder med (f.eks. strategier for problemer på et større arbejdsmarked eller arbejdskraftopland, der dækker flere LAG-områder)
- ✓ koordinering af EFRU, ESF og ELFUL med henblik på land-by-partnerskaber. Disse kunne dække små markedsbyer, hovedstadsområder og oplandsområder og/eller land-by-partnerskaber om særlige temaer (fødevarer, vand, energi, transport osv.)
- ✓ udnyttelse af EFRU og ESF til at supplere strategier, der støttes af EHFF i fiskeriområder. Dette kunne være særlig vigtigt i større havne, eller hvor FLAG'er beslutter at påtage sig en rolle inden for bredere baseret kystudvikling eller blå vækst
- ✓ koordinering mellem EFRU og ESF med henblik på komplekse problemer i underprivilegerede bydele og andre økonomiske, sociale eller miljømæssige udfordringer i byerne.

Visse regionaliserede medlemsstater kan lade mulighederne for koordinering af fonde vedrørende lokaludvikling styret af lokalsamfundet stå ret åbne i deres partnerskabsaftaler, så regioner og byer har mere fleksibilitet til at udforme deres programmer og procedurer på den måde, der passer bedst til deres specifikke behov. Ikke desto mindre er der to brede muligheder at vælge imellem:

Med en **multifinansieringsordning** skal der foregå en høj grad af koordinering mellem de forskellige ministerier og forvaltningsmyndigheder på alle de områder, der er nævnt i forordningerne, herunder kapacitetsopbygning, udvælgelse og godkendelse af strategier og område, støtte, forvaltnings- og kontrolsystemer samt overvågning og evaluering. Flere medlemsstater udforsker interessante ordninger for, hvordan de kan opnå dette, herunder

oprettelse af fælles bemyndigede organer, samme forvaltningsmyndighed for visse fonde (EFRU og ESF), fælles overvågningsudvalg og fælles udvælgelseskomitéer, fælles kriterier og fælles eller synkroniserede indkaldelser. En af metoderne er, at fondene aftaler at anerkende partnerskaberne, som derefter kan få adgang til de forskellige fonde – enten i én fælles pakke eller i faser.

Men hvis disse koordineringsmekanismer som nævnt ikke er på plads og fungerer effektivt, er der risiko for, at en forpligtelse for partnerskaberne til at anvende multifinansiering kunne mangedoble kompleksiteten og trække de lokale partnerskaber i forskellige retninger og dermed fordreje deres oprindelige formål.

Med **monofinansiering** vil den nationale eller regionale ramme for koordinering af fondene blive svagere og mere ad hoc-baseret. Ikke desto mindre står der i forordningen om fælles bestemmelser, at medlemsstaterne bør forbedre koordineringen på samme områder som med en multifinansieringsløsning, nemlig kapacitetsopbygning (f.eks. koordinering af forberedelsesstøtte og teknisk bistand), udvælgelse og godkendelse af strategier og områder (i det mindste give klare oplysninger og om muligt koordinere tidsplaner, procedurer og udvælgelseskriterier for indkaldelser) og forvaltnings- og kontrolsystemer. Graden og omfanget af koordineringen vil dog sandsynligvis variere meget mere.

Tabel 3 nedenfor giver en oversigt over de primære foranstaltninger, der skal træffes for at sikre koordinering af midlerne med henholdsvis en multi- og en monofinansieringsløsning.

**Tabel 3: Foranstaltninger til koordinering med en multi- og en monofinansieringsløsning**

|   | <b>Koordinering med multifinansiering</b>   | <b>Koordinering med monofinansiering</b>  |
|---|---|---|
| Anvendelsesområde   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondene skal enes om områdetyper og projektyper</li> <li>Fondene skal enes om kriterier for den ledende fond, hvis denne mulighed skal udnyttes</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fra starten af programmet skal der formidles oplysninger om, hvilken støtte der er til rådighed, til hvad, hvor og hvornår</li> </ul>  |
| Kapacitetsopbygning, udvælgelse og godkendelse af strategier og områder | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fælles indkaldelser vedrørende forberedelsesstøtte</li> <li>Fælles kapacitetsopbygning</li> <li>Fælles indkaldelse vedrørende strategier og områder</li> <li>Aftalte udvælgelseskriterier</li> <li>Fælles udvælgelsesprocedurer</li> <li>Fælles udvælgelseskomitéer</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Det skal tillades, at forberedelsesstøtten kan bruges til at forberede strategier, som også indgår i andre fondes anvendelsesområde</li> <li>Indkaldelserne skal ensartes så meget som muligt, og der skal i det mindste foreligge en tidsplan</li> <li>Der skal nedsættes arbejdsgrupper til at koordinere udvælgelseskriterier og -procedurer</li> <li>Koordinering af informationsstrømme mellem udvælgelseskomitéer</li> </ul> |
| Støtte, forvaltning og kontrol  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aftalte støtteberettigelseskriterier for projektudvælgelsen. Fælles funktioner for LAG i</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Det skal sikres, at brede støtteberettigelseskriterier for hver fond fremgår af relevante dokumenter</li> </ul>  |

|                           |   |  |
|---------------------------|---|--|
|                           | <p>projektudvælgelsen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fælles funktioner for forvaltningsmyndigheder i gennemførelsen</li> <li>• Fælles forvaltningsmyndighed for bestemte fonde?</li> <li>• Fælles bemyndigede organer</li> <li>• Fælles overvågningsudvalg eller underudvalg</li> <li>• Fælles forvaltningskontrolprocedurer</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der skal nedsættes arbejdsgrupper fra lokaludvikling styret af lokalsamfundet på tværs af fonde med henblik på ensretning og klarlægning af komplementaritet, støtteberettigelsesspørgsmål og LAG'ens rolle</li> <li>• Der skal nedsættes fælles platforme, tekniske arbejdsgrupper og netværk til udveksling af god praksis mellem fondene (fælles eller koordinerede nationale netværk)</li> <li>• Forvaltningskontrolprocedurer</li> </ul> |
| Overvågning og evaluering | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Synkroniserede planer, der skelner mellem de enkelte fonde</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lige som med multifinansiering</li> </ul>   |

#### Boks 29: Koordinering på regionalt plan i Polen

I Polen ligger koordineringen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet hos regionale myndigheder (Voivodship), som har en dobbeltrolle i og med, at de er forvaltningsmyndighed for de regionale programmer finansieret af ESF og EFRU og har fået delegeret visse af det bemyndigede organs funktioner af den forvaltningsmyndighed, der er ansvarlig for ELFUL og EHFF. For at sikre en fælles tilgang vil reglerne om udvælgelsesprocessen inklusive udvælgelseskriterier imidlertid blive fastlagt på nationalt plan og være fælles for alle regioner. De regionale myndigheder vil være i stand til at koordinere forberedelsesstøtten og eventuelt en fælles udvælgelsesproces med én udvælgelseskomité på regionalt plan.

Efter udvælgelsen vil denne komité også spille en rolle for koordineringen af gennemførelsen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet i regionen.

Flere regioner planlægger at benytte denne mulighed, navnlig Kujawsko-Pomorskie voivodship har i sit regionale operationelle program udpeget to prioriterede akser i lokaludvikling styret af lokalsamfundet (en, der dækker EFRU-investeringsprioritet 9d og en, der dækker artikel 3, stk. 1, litra b), nr. vi), i ESF-forordningen). Hvis dette forslag godkendes, ville LAG'erne kunne integrere begge fonde med ELFUL og EHFF og angive i deres strategier, hvilke aktiviteter der vil blive finansieret fra hvilken fond.

### 6.3. To scenarier for koordinering af fonde på lokalt plan

Lokale partnerskaber skal klarlægge fire spørgsmål, før de kan beslutte, hvordan de forbedrer koordineringen af fondene på lokalt plan.

Figur 20 nedenfor viser, at de for det første skal vide, hvilken af de fire mulige fonde der vil støtte lokaludvikling styret af lokalsamfundet, og i hvilken type områder. For det andet skal de vide, om disse områder vil få lov at overlappende, eller om de vil blive holdt helt adskilt.

Figur 20: Multi- eller monofinansieringstrin

1. Hvilke fonde + områder?

2. Separate eller overlappende områder?

3. Multi- eller monofinansiering?

4. Ledende fond?

For det tredje skal de finde ud af, om man påtænker multifinansiering – og hvis ikke – hvilke forbedrede procedurer for koordinering af fondene der så findes. Og endelig skal de vide, om det er tilladt at have en ledende fond.

Hvis der kun er én fond, der støtter lokaludvikling styret af lokalsamfundet, og/eller de pågældende fonde, der beskæftiger sig med lokaludvikling styret af lokalsamfundet, udmøntes i bestemte områder, vil der ikke være mulighed for koordinering af fondene på lokalt plan (kun koordinering mellem forskellige områder). Hvis der på den anden side bruges støtte fra to eller flere fonde til lokaludvikling styret af lokalsamfundet og de områder, hvor denne foregår, vil der være mulighed for at forbedre koordineringen af fondene på lokalt plan, *selv med monofinansiering*.

Boks 30 nedenfor viser, at lokale partnerskaber med **multifinansiering** vil kunne udforme en bred udviklingsstrategi, der dækker alle fondenes anvendelsesområder helt fra begyndelsen. Processen forenkles af det forhold, at der kun bør være én indkaldelse vedrørende forberedelsesstøtte og de primære strategier med samme kriterier og procedurer, én udvælgelseskomité og fælles forvaltningsmyndigheder og bemyndigede organer. Der bør også være ensartede kriterier for projektudvælgelse og klarhed over den rolle, som hver fond spiller. Det skal imidlertid fremgå af strategien, handlingsplanen og finansieringsplanen, hvilke dele der finansieres af hvilken fond, og overvågning og rapportering skal fortsat ske for hver fond for sig. Processen vil generelt være enklere på lokalt plan, såfremt disse koordineringsmekanismer er indført i tilstrækkeligt omfang på nationalt eller regionalt plan. I modsat fald kan det blive mere komplekst.

I tilfælde af **monofinansiering** vil lokale partnerskaber stadig kunne få adgang til flere fonde for at få støtte til deres lokaludviklingsstrategier, men byrden ved at koordinere forskellige støttepakker bliver større på lokalt plan.

Lokale partnerskaber har altid søgt måder at supplere deres kernestøtte på ved at påtage sig ekstra opgaver finansieret af andre fonde. F.eks. forvalter de irske partnerskaber for udvikling af landdistrikter store programmer for social inklusion, som får ESF-støtte, og mange spanske partnerskaber forvaltede eller indgik i EQUAL-partnerskaber og forvaltede INTERREG-projekter. Omkring 40 % af lokale fiskeriaktionsgrupper var også oprindelig LEADER-grupper og forvalter nu både LEADER og EFF's akse 4.

Men mulighederne for at gøre dette er i høj grad et spørgsmål om at være på rette sted til rette tid. I denne situation skal lokale partnerskaber sikre deres kernestøtte fra én fond og forsøge at supplere den med andre former for støtte, efterhånden som mulighederne opstår.

Da det er usikkert, om lokale partnerskaber kan få adgang til andre fonde, foreslår Kommissionen en vis fleksibilitet inden for den givne retlige ramme mellem fonde, der tillader lokaludviklingsstrategier at støtte projekter, som også er andre ESI-fondes område, såfremt disse stemmer overens med de respektive fondsspecifikke regler samt målsætningerne for lokaludviklingsstrategien og støtteprogrammet derfor. Hvis de fleste projekter allerede er støttet af én fond, så bliver motivationen for at søge støtte hos andre fonde mere et spørgsmål om yderligere ressourcer (som i sig selv kan være meget afgørende i krisetider).

Boks 30 nedenfor resumerer konsekvenserne af de to primære scenarier for koordineringen af EU-fonde for lokale partnerskaber.

**Boks 30: Konsekvenser af multi- og monofinansiering for koordineringen af fonde på lokalt plan**

|   | Lokale konsekvenser af multifinansiering  | Lokale konsekvenser af monofinansiering  |
|---|---|--|
| Anvendelsesområde   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Lokale strategier kan dække det fulde anvendelsesområde for de fonde, der støtter lokaludvikling styret af lokalsamfundet</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Lokale strategier fokuserer på én bestemt fond og søger så at supplere eller koordinere med partnerskaber, der trækker på andre fonde. Alternativt kan de måske udforme en bred strategi og søge at tiltrække finansiering fra forskellige kilder</li> </ul>  |
| Kapacitetsopbygning, udvælgelse og godkendelse af strategier og områder | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fælles forberedelsesstøtte for alle fonde</li> <li>Fælles kapacitetsopbygning</li> <li>Fælles indkaldelser for alle fonde samtidig</li> <li>Fælles udvælgelseskriterier</li> <li>Fælles udvælgelsesprocedurer</li> <li>Fælles udvælgelseskomitéer</li> <li>I strategi, handlingsplan og finansieringsplan skal det anføres, hvilke dele der støttes af hvilken fond</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Separate indkaldelser, udvælgelseskriterier og udvælgelseskomitéer</li> <li>Forskellige dele af strategien kan finansieres af forskellige fonde på ad hoc-basis</li> <li>Og/eller forskellige partnerskaber og underområder kan sameksistere på samme geografiske område</li> <li>Der er mange alternativer til lokal koordinering (se nedenfor)</li> </ul> |
| Støtte, forvaltning og kontrol  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ét støtteberettigelseskriterier for projektudvælgelsen</li> <li>Klare kriterier og procedurer for beslutninger om, hvilke projekter der støttes af hvilken fond</li> <li>Fælles funktioner for LAG'en for alle fonde</li> <li>Fælles bestemmelser for forvaltningskontrol</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Forskellige støtteberettigelseskriterier og procedurer for projektudvælgelse</li> <li>Ideelt set bør støtteberettigelsesbetingelserne for hver fond defineres i brede og fleksible vendinger</li> <li>Forvaltningskontrolprocedurer for hver fond</li> </ul>  |

|                           |  |  |
|---------------------------|--|--|
| Overvågning og evaluering | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Synkroniserede planer, der skelner mellem de enkelte fonde</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportering, overvågning og evaluering skal være på plads for hver fond</li> </ul> |
|---------------------------|--|--|

### Boks 31: Koordinering af EU-fonde i Tyrol, Østrig

I perioden 2007-2013 nød de otte lokale LEADER-aktionsgrupper i den østrigske region Tyrol allerede godt af en integreret model for koordinering af EU-fonde, som kombinerede både topstyrede og bottom-up-baserede metoder. Lokale områder forventedes at udforme og gennemføre strategier, som stemte overens med regionale mål, og samtidig overholde visse fælles principper (vedrørende unge, integration af ligestillingsaspektet, energiprojekter, IKT osv.) og bruge det samme kvalitetsstyringssystem. LAG'erne var på deres side i stand til at udnytte alle LEADER-principperne for at fremme nyskabende lokale initiativer.

I marts 2013 godkendte Tyrols regering forslagene til regionalforvaltning 2020, som bygger på erfaringer. Formålet er at finansiere partnerskaber for lokaludvikling styret af lokalsamfundet med støtte fra tre separate programmer: 5 % af ELFUL, 16 % af EFRU-regionalprogrammet og op til 15 % af programmet for europæisk territorialt samarbejde (grænseoverskridende) mellem Østrig og Italien (også EFRU). I tilfælde af EFRU-regionalprogrammet vil prioriteterne være mindre byer og lokale centre, SMV'er og innovation, klimaforandringer og social inklusion.

Regionalregeringen er allerede forvaltningsmyndighed for både LEADER og EFRU, og ét kontor vil fungere som one-stop-shop, der sikrer koordineringen på både strategi- og projektniveau mellem de forskellige forvaltningsafdelinger. Der vil blive indført et fælles overvågningssystem for alle LAG-projekter og gjort en større indsats for at forenkle ansøgnings- og kontrolsystemet gennem fælles regler og tjeklister.

## 6.4. Hvilke skridt kan der tages på lokalt plan for at forbedre koordineringen af fondene?

Mens lokaludviklingsstrategierne og partnerskaberne uvægerligt vil blive formet af strukturen i EU's støttemuligheder, er det centrale budskab til de lokale aktører, at strategierne skal drives af lokale behov. Strategierne bør ikke blot blive til ønskelister over projekter, som kan støttes i henhold til fremherskende finansielle ordninger. De skal baseres på, "hvad lokalsamfundet ønsker at ændre", og "hvor det gerne vil være i år X". Frem for blot at tilpasse sig til topstyrede former skal de lokale partnerskaber udvikle former for koordinering, som er bedst egnede til omstændighederne omkring og formålene med deres strategier.

Koordineringen af fondene på lokalt plan finder sted i forbindelse med strategiudformningen, partnerskabsorganisationen, områdedefinitionen og forvaltningskontrollen.

### Boks 32: Et planlægningskort til lokaludvikling styret af lokalsamfundet

I Ungarn har det nationale landdistriktnetværk udarbejdet et planlægningskort til lokaludvikling styret af lokalsamfundet, som de lokale partnerskaber kan bruge som model til at behandle temaer så forskelligartede som klimaforandringer og fattigdom i én enkelt lokal udviklingsstrategi. Modellen er tilgængelig som et værktøj til at hjælpe lokale partnerskaber med at udnytte lokaludvikling styret af lokalsamfundet og multifinansieringsmetoden bedst muligt.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672)

### *Hvordan bruger man koordinering af fondene til at styrke lokaludviklingsstrategierne?*

Koordinering mellem fondene kan gøre, at lokaludviklingsstrategierne bliver mere integrerede og holistiske med et større anvendelsesområde til afhjælpning af forskellige typer problemer. Selv om der er stor fleksibilitet i den enkelte fond med hensyn til lokaludvikling styret af lokalsamfundet, vil fondens primære interesser sandsynligvis trække i en bestemt retning. For eksempel vil landdistrikternes interesser sandsynligvis ikke ønske, at byen opsuger størstedelen af ELFUL-støtten i et land-by-partnerskab, og fiskerierorganisationerne vil sandsynligvis ikke ønske, at en stor andel af EHFF-støtten går til generel udviklingsstruktur. Så generelt gør adgang til forskellige fonde (individuelt eller gennem multifinansiering) det ikke alene muligt for de lokale partnerskaber at udvide deres anvendelsesområde, men også at give visse områder eller emner, som de ellers ville finde vanskelige at dække, større opmærksomhed.

Når lokale partnerskaber desuden bliver ansvarlige for foranstaltninger, der normalt finansieres af flere forskellige fonde, har de en større evne til at sikre sammenhæng mellem de primære politikker, der påvirker lokaludviklingen. For eksempel kan de sikre, at beslutninger om mindre infrastruktur (finansieret af f.eks. EFRU) stemmer overens med indsatsen for at skabe job i fødevareresektoren (finansieret af f.eks. ELFUL).

Under hensyntagen til disse punkter er der to primære metoder til samarbejde mellem fondene om strategiudformningen:

### 1. Starte i stor skala og fokusere nedad

Den første tilgang kræver en holistisk indgangsvinkel til alle de primære behov og udfordringer, som et givet område står over for, og dernæst fokusering på de enkelte behov, hvor der er størst chance for at opnå resultater på lokalt niveau med de forskellige fonde, der er til rådighed.

Fordelen ved denne tilgang er, at den giver et mere integreret systemisk overblik over alle emnerne og forbindelserne mellem dem, som så kan prioriteres i lokaludviklingsstrategien. Disse prioriteter kan man bruge til at udarbejde finansieringspakker, som stemmer overens med de forskellige EU-fonde, men også stadig passer til en sammenhængende overordnet ramme. Hvis der ikke sker multifynsiering, kan partnerskaberne stadig bruge den samme overordnede paraplystrategi til at ansøge om forskellige midler, efterhånden som mulighederne opstår.

#### Boks 33: Multisektorplanlægning i Andalusien og det sydøstlige Corks multifondplatform

I Andalusien, Spanien, har forvaltningsmyndighederne for akse 4 under ELFUL (LEADER) indført en praksis med bredere territorial planlægning for at sikre politisk sammenhæng og forbedre mekanismen til udformning og overvågning af omfattende multisektorbaserede udviklingsstrategier, der gennemføres i kraft af forskellige fonde. Mange lokale partnerskaber i Andalusien har adgang til mange forskellige EU-fonde og nationale, regionale og lokale fonde samt ELFUL. Forvaltningsmyndigheden yder støtte til en multisektoranalyse i hvert LEADER-territorium, og på baggrund heraf forbereder den også en overordnet handlingsplan, som specificerer alle de mulige interventioner, som kan støttes af LEADER. Ved hjælp af multisektoranalysen og den overordnede handlingsplan udarbejder de lokale partnerskaber dernæst bredt baserede lokaludviklingsstrategier, som afspejler områdets behov i bred forstand og identificerer de forskellige støttekilder. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf)

#### SECAD's (South East Cork) multifondplatform

South East Cork Area Development (SECAD) er et lokalt partnerskab i det sydøstlige Irland, der trækker på mange forskellige støttekilder til at gennemføre forskellige aspekter af sin lokaludviklingsstrategi. Strategien indeholder fire søjler: udvikling af landdistrikter, som finansieres af ELFUL med national medfinansiering, social inklusion, som finansieres af ESF og et nationalt initiativ, transport, som finansieres af EU (IEE-program) og nationale kilder samt arbejdsmarkedsforanstaltninger, som finansieres af nationale kilder. Nogle af aktionerne i strategien såsom et initiativ til at lave ungdomsfilm bygger på en kombination af disse støttekilder til at dække forskellige aspekter såsom transport, køb af udstyr og sikring af den overordnede forvaltning.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76)

Men man må sørge for at undgå visse risici. Den første risiko er presset for at øge interventionens geografiske målestok for i tilstrækkelig grad at dække alle problemerne. Fordi økonomiske, sociale og miljømæssige problemer påvirker forskellige niveauer, er tendensen, at man øger områdets størrelse for at afhjælpe så mange som muligt. Den næste risiko er, at svagere interessenters bekymringer udvandes i det store billede.



En af måderne at undgå dette på er at indarbejde visse temaer, målgrupper eller sektorbaserede akser i strategien og lade de berørte lokale interessenter være drivkraften. Disse aktivitetsklynger kan udvikle sig til interessefællesskaber, som leder visse dele af strategien og udarbejder projekter.

Det kan også være nyttigt at skabe specifikke udvælgelseskomitéer eller "underpartnerskaber" til forskellige dele af strategien, som sikrer bestemte grupper et talerør. Sådanne tilgange kan f.eks. bestå i eksisterende partnerskaber, som arbejder med både udvikling af landdistrikter og fiskeri og de integrerede strategier i det irske LEADER-partnerskab (se eksemplet ovenfor og IRD Duhallow i kapitel 5). Den waliske LEADER-gruppe Menter Mon oprettede også et interessefællesskab med flere interessenter til at arbejde med en mulighed, der blev identificeret i dens lokaludviklingsstrategi for "at gøre gåture til en industri".

## *2. Bottom-up-integration*

Den alternative tilgang er at tage udgangspunkt i de eksisterende fokuspunkter for energi og aktivitet i lokalsamfundet og opbygge den bredere strategi fra bunden og opad. F.eks. kan ét lokalsamfund være særlig berørt af og aktivt med hensyn til ungdomsarbejdsløshed. Strategien ville starte ved at bringe de unge sammen med skoler, karriererådgivning, jobcentre, idræts- og ungdomsklubber, sociale tjenester, arbejdsgivere, udviklingskontorer osv. Projekterne kan dække forskellige interventionsområder såsom iværksætteri, uddannelse, social og kulturel infrastruktur, bolig osv. Dette ville sætte de lokale, som er aktive med hensyn til ungdommen, i forbindelse med folk, der arbejder med andre relaterede emner, hvilket så igen kunne fremme centre for aktivitet i lokalsamfundet og for projekter (se f.eks. URBACT-projektet My Generation at Work, der nævnes i kapitel 5, og de lokale projekter til integration af romaerne, der nævnes i kapitel 3 (Alba Iulia, Romania – fra Nodus URBACT-netværket og Udine, Italien – Romanet Urbact Network)).

I 2007-2013 var et eksempel på denne type tilgang den situation, at eksisterende LEADER-grupper i landdistrikterne ansøgte om støtte fra EFF til at dække aktiviteter, der var målrettet mod kyst- og fiskersamfund i eller beliggende op ad deres områder (se f.eks. nedenfor om East Almeria LEADER LAG fra Andalusien, Spanien, som udviklede strategien og fik lov at forvalte EFF's akse 4).

I 2014-2020 er der mulighed for at tage hensyn til disse overvejelser fra starten og udføre en meget mere systematisk kortlægning af de eksisterende politikker og organisationer på lokalt plan. For eksempel har de franske myndigheder kortlagt mosaikken af EU-støttede interventioner på forskellige områder. Dette bør gøre det muligt for lokale organisationer at danne mere sammenhængende alliancer og opnå enighed om, hvordan man bruger de forskellige fonde på en langt mere effektiv måde end før.

### *Hvordan bruger man koordinering af fondene til at styrke lokaludviklingspartnerskaberne?*

En af de største hindringer for bedre koordinering af fondene opstår, når eksisterende interessenter er imod hinanden og bange for at miste magt, indflydelse, ressourcer og i sidste ende deres job som resultat af omorganiseringen. Derfor er de modstandere af enhver forandring eller indblanding i deres "domæner". Sådanne defensive egeninteresser blandes ofte med ægte bekymring for, at kerneværdierne og prioriteterne i deres organisation udvandes i kraft af deres integration med andre (mere magtfulde) organer. Disse bekymringer

findes på ethvert niveau fra EU-planet til nationale og regionale organer, og naturligvis findes de på lokalt plan.

Det er en yderst vanskelig opgave at modvirke den defensive egeninteresse hos etablerede interessenter og deres legitime frygt for udvanding af deres primære målsætninger, og denne opgave skal varetages med følsomhed for at undgå splittelse i lokalsamfundet.

Det er derfor vigtigt at erkende, at bedre koordinering ikke altid betyder sammenlægninger eller nedskæringer i materielle og menneskelige ressourcer. Der er en række alternative metoder, som kan føre til brede win-win-ordninger blandt lokale organisationer og interessenter med henblik på en mere effektiv opdeling af opgaver og ansvar. Nogle af de primære organisatoriske muligheder for at forbedre koordineringen af fondene er følgende:

- *Integration i en fælles retlig struktur.*

Mange lokale partnerskaber støttet af LEADER eller EFF's akse 4 har valgt at være uafhængige juridiske enheder. Den mest almindelige form er en nonprofitforening, men der er også eksempler på fonde og offentlige virksomheder eller andre former for udloddende nonprofitvirksomheder. Uanset den juridiske form er princippet i denne tilgang, at én enhed – sædvanligvis den første, der etableres – påtager sig ansvaret for at udforme og gennemføre en strategi, der støttes af en anden fond.

Som allerede nævnt blev ca. 40 % af de lokale strategier støttet af EFF's akse 4 udarbejdet og forvaltes nu af partnerskaber, som oprindeligt var lokale LEADER-aktionsgrupper. Det er imidlertid nu også muligt for lokale fiskeriaktionsgrupper at være ledende i foranstaltninger, der støttes af ESF, EFRU eller ELFUL.

Andre eksisterende partnerskaber end LAG'er eller FLAG'er, som støttes af ESF eller EFRU, kan gøre det samme, såfremt de overholder principperne for lokale aktionsgrupper i en lokaludvikling styret af lokalsamfundet. I alle disse tilfælde er den bedste måde at sikre, at kerneværdierne og målene for hver fond overholdes, at have separate underudvalg, der er ansvarlige for hver sin del af strategien og projektudvælgelsen.

#### **Boks 34: Koordinering mellem FLAG'er og LAG'er i Almeria øst, Spanien**

I 2009 reagerede East Almeria LEADER LAG på Andalusiens opfordring til lokale fiskeriaktionsgrupper. Den samlede de relevante interessenter og udarbejdede lokaludviklingsstrategien for fiskersamfundene Carboneras og Garrucha. Dette blev af regionens fiskeri- og landbrugsforvaltning godkendt sammen med det nystiftede partnerskab. LEADER-LAG'en blev dernæst anerkendt som udviklingsgruppe for både landdistrikter og fiskeri og fungerer fortsat som juridisk enhed, hvis chef fører tilsyn med begge programmer. Men FLAG'en har en særlig igangsætter, separate regnskaber og et separat udvalg bestående af interessenter, som er relevante for dens EFF-akse 4-strategi. FLAG-udvalget udvælger EFF-akse 4-projekter og LAG-udvalget udvælger LEADER-projekter.

- *Integration i et fælles ansvarligt organ*

Nogle lande og regioner har allerede et tætbeholdt landskab med mange eksisterende organisationer og agenturer, der drives på lokalt plan. I disse tilfælde kan det virke mod hensigten og skabe konflikter at oprette endnu en juridisk enhed. I andre lande har civilsamfundets organisationer ikke erfaring eller kapacitet til at forvalte en lokaludviklingsstrategi på egen hånd. I begge tilfælde vil det være en løsning at bruge en eksisterende erfaren lokal organisation – sædvanligvis en kommune eller offentlig enhed –

som "ansvarligt organ". Det ansvarlige organ påtager sig ansvaret for administrationen, forvaltningen og den finansielle kontrol med strategien, men delegerer udformning og gennemførelse af den (f.eks. projektudvælgelse) til et partnerskab eller en udvælgelseskomité, som overholder reglerne for lokaludvikling styret af lokalsamfundet.

I begge tilfælde med integration i en fælles retlig struktur og anvendelse af et ansvarligt organ er det vigtigste at sikre, at de mennesker, der er drivkraften bag hver bestanddel i strategien og udvælgelsen af projekterne, virkelig afspejler lokalsamfundets interesser og hindrer udvanding af den givne del af strategien. Som nævnt kan dette gøres ved at have separate underpartnerskaber eller projektudvælgelses komitéer.

Figur 21: Et enkelt ansvarligt organ koordinerer fire fonde



Når man bruger et offentligt ansvarligt organ, skal man sørge for at sikre, at finansforvaltning og finansielt overblik ikke fører til en situation, hvor den offentlige sektors interesser kommer til at dominere strategien eller partnerskabet.

**Boks 35: Forvaltning af LAG'er og FLAG'er gennem et enkelt organ – Pays, Frankrig, lokaludviklingsagenturer i Grækenland**

*Pays* i Frankrig er tværkommunale organer, som i en række tilfælde fungerer som juridisk enhed for både en LAG og en FLAG. Dette er tilfældet med *Pays* i Pyrénées Méditerranée, som forvalter et LAG-partnerskab og et FLAG-partnerskab, som hver har en projektudvælgelseskomité. F.eks. er næsten 50 % af medlemmerne af FLAG'ens udvælgelseskomité fra fiskerisektoren, som derfor spiller en stor rolle som retningsgivende for FLAG'ens arbejde. Som juridisk enhed garanterer *Pays* sund forvaltning af de to programmer og sikrer koordineringen af deres strategier. Formanden for *Pays* underskriver alle juridiske dokumenter på vegne af FLAG'en og LAG'en.

I Grækenland forvaltes LAG'er og FLAG'er af lokaludviklingsagenturer, som er private selskaber sammensat af interessenter. Lokaludviklingsagenturerne er ansvarlige for forvaltning og gennemførelse af lokaludviklingsstrategierne. Interessenterne i lokaludviklingsagenturerne og andre interessenter udgør generalforsamlingen for LAG'en og FLAG'en, hvis bestyrelser fungerer som beslutningstagende organ for deres respektive programmer og rapporterer til lokaludviklingsagenturet.

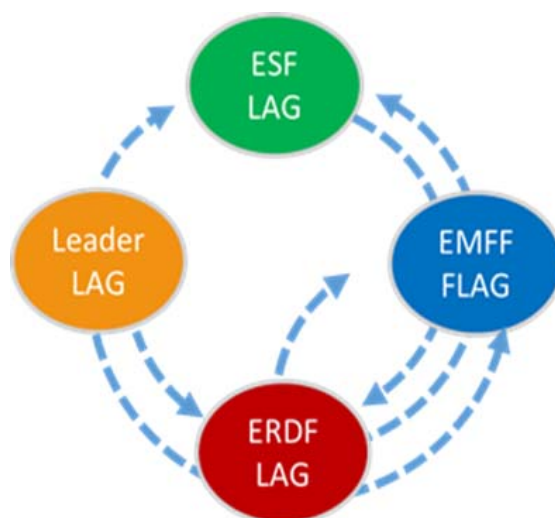
- *Andre former for organisatorisk koordinering*

En enkelt paraplyorganisations forvaltning af forskellige EU-fonde, uanset om der er tale om en separat juridisk enhed eller et fælles ansvarligt organ, er den mest fuldstændige og sikreste form for koordinering. Der er imidlertid mange andre former for koordinering, som ikke involverer denne form for organisatorisk sammenlægning.

I princippet er det muligt for forskellige lokale organisationer at aftale en overordnet strategi med forskellige tematiske eller målgruppespecifikke akser, der støttes af forskellige fonde, og dernæst delegere den daglige forvaltning og beslutningstagning for hver akse til de separate partnerskaber. Selv i dette tilfælde bør partnerskaberne imidlertid ikke kun demonstrere, at der ikke foregår dobbeltarbejde, men også, at de forskellige komponenter supplerer hinanden. Dette kan opnås gennem en af følgende metoder:

**Figur 22: Potentielle forbindelser mellem bestyrelserne i LAG'erne, som støttes af forskellige fonde**

- ✓ Repræsentanter for hver organisation kan formelt sidde i hinandens bestyrelser og beslutningstagende organer.
- ✓ De kan holde almindelige strategimøder og tekniske koordineringsmøder.
- ✓ De kan aftale kriterier, procedurer og henvisningssystemer for projekterne.
- ✓ De kan deles om opsøgende personale og projektstøtte.
- ✓ De kan dele administrative og finansielle medarbejdere og systemer.
- ✓ De kan dele lokaler.



**Boks 36: Tekniske koordineringsudvalg i Jerte Valley, Spanien**

Den spanske LEADER-gruppe fra Jerte Valley har nedsat et teknisk koordineringsudvalg, som samler personale fra selve partnerskabet og personale fra alle de øvrige lokale projekter, som arbejder med social inklusion, skoler, sundhed, miljøbeskyttelse og fysisk planlægning. Den polske LEADER-gruppe "Karpedalen" er aktiv på samme front som og deler lokaler og websted med FLAG'en. For at sikre koordineringen sidder der i både Finland og Irland ofte LEADER-grupper i bestyrelsen for FLAG'erne, når de overlapper hinanden.

## Hvordan udnytter man koordineringen af fonde til at sikre en bedre afgrænsning af lokale områder?

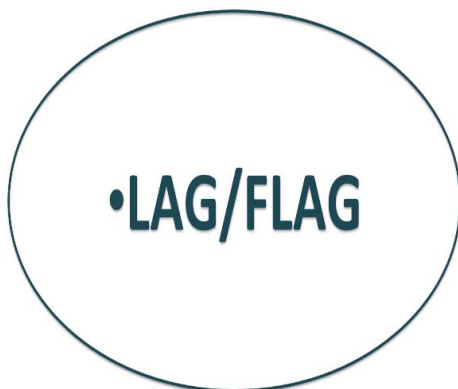
Som tidligere nævnt er der to grunde til, at indsatsen for at forbedre samarbejdet mellem fondene kan føre til større operationelle områder. Den første er, at de økonomiske, sociale og miljømæssige processer fungerer i forskellige geografiske størrelsesordner, og den letteste måde at omfatte dem alle på er at vælge den højeste fællesnævner (f.eks. et område, der dækker alle aspekter). Dette kan falde sammen med presset for at nedbringe omkostningerne ved gennemførelsen på grund af strammere offentlige budgetter.

Der er imidlertid alvorlig fare for, at en for stor målestok kan forpurre opnåelsen af den centrale fordel ved lokaludvikling styret af lokalsamfundet, nemlig følelsen af fælles interesse, identitet og nærhed, som kræves, for at lokalsamfundet reelt kan lede processen.

Det er derfor vigtigt, at lokale aktører og regionale og nationale administrationer er klar over, at der findes en række alternative løsninger til afgrænsning, som ikke nødvendigvis indebærer endeløs ekspansion. Disse alternativer kan anvendes til forskellige former for partnerskaber som nævnt ovenfor.

- *Identiske eller ensartede grænser omkring fondene*

Figur 23: LAG'er og FLAG'er med samme afgrænsning



Når de problemer, som to eller flere fonde arbejder med, er fordelt over et ensartet område, kan afgrænsningen af lokaludviklingsstrategierne styret af lokalsamfundet også gøres ens i store træk. Nogle af de lokale LEADER-aktionsgrupper i Polen f.eks. og alle i Letland har identiske grænser med de lokale fiskeriaktionsgrupper.

Dette er åbenlyst den mest gennemskuelige og enkle løsning. Men det er vigtigt at indse, at grænserne ikke behøver være nøjagtig ens. Det giver f.eks. ikke mening at udelade en vigtig lomme af afsavn eller økonomisk aktivitet fra en fond alene for ensartethedens skyld.

Princippet skulle altid være at sikre, at grænserne er hensigtsmæssige for gennemførelsen af strategien.

- *Afgrænsning*

Figur 24: Territorial afgrænsning



Dette er en anden forholdsvis simpel løsning, som f.eks. kan bruges, når projekterne på eller nær kysten finansieres af EHFF, mens dem i landdistrikterne i baglandet støttes af ELFUL. Strategien kunne gennemføres af to udvælgelseskomitéer i samme partnerskab eller to partnerskaber i tæt samarbejde.

**Boks 37: Afgrænsningstilgang til komplementære strategier anvendt af italienske LAG'er og FLAG'er**

I perioden 2007-2013 betød afgrænsning i visse italienske regioner, at kommuner, der var dækket af en LEADER-gruppe, ikke var støtteberettigede til EFF-akse 4-støtte. I Abruzzo f.eks. arbejder Costa dei Trabocchi FLAG i kystkommunerne i Chieti-provinsen, mens Maiella Verde LEADER-LAG dækker FLAG'ens nabokommuner inde i landet. De to organisationer sørger for at sikre, at deres strategier koordineres og supplerer hinanden. F.eks. fokuserer LAG'en på at nå de fjernere egne af området og de meget små håndværksproducenter, mens FLAG'en søger at integrere fiskersamfundene i den bredere territoriale udviklingsproces.

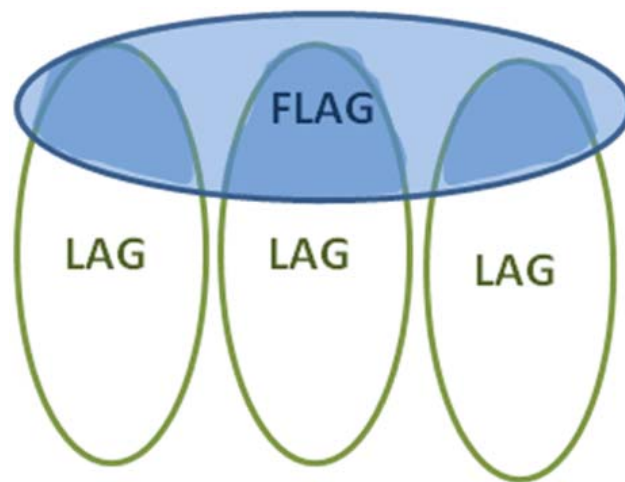
Mere information på side 9 i [FARNET Magazine, Fisheries Communities at the Heart of Local Development](#).

- *Fælles geografiske grænser eller udfordringer*

Denne situation opstår, når forskellige områder deler en grænse. Når f.eks. en række landdistrikter har en fælles kystlinje, flodmunding, flod eller bjergkæde – eller når de grænser op til et byområde.

I disse tilfælde kan det være nyttigt at have separate strategier eller akser til hvert landdistrikt med støtte fra f.eks. ELFUL sammen med en i fællesskab aftalt strategi, der dækker de fælles grænser med støtte fra en eller flere andre fonde (f.eks. EHFF i forbindelse med kysten eller EFRU eller ESF i forbindelse med en by).

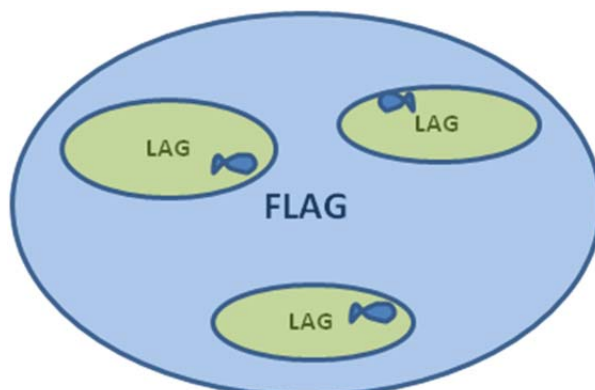
Figur 25: Fælles geografiske grænser



F.eks. følger hver af de seks irske lokale fiskeriaktionsgrupper kysten og krydser flere irske LEADER-LAG'ers områder. Som nævnt sidder der også LAG-bestyrelsesmedlemmer i FLAG'ens bestyrelse for at sikre koordineringen.

- Samarbejde om fælles problemstillinger

Figur 26: FLAG'er og LAG'er i samarbejde om fælles problemstillinger



Dette kan være en nyttig måde at holde områderne små nok på, til at det inspirerer til inddragelse af lokalsamfundet og samtidig gør det muligt for lokaludviklingsstrategierne styret af lokalsamfundet at nå den størrelse, som er nødvendig for at løse fælles problemstillinger, der påvirker et større område.

Denne tilgang blev oprindeligt udviklet i Finland til at håndtere problemer i fiskersamfund spredt over et stort antal landdistrikter dækket af LEADER.

En af de lokale landdistriktaktionsgrupper fungerer grundlæggende som leder for en fælles strategi for fiskeriområderne med deltagelse af de andre områder. Denne type fremgangsmåde kunne f.eks. bruges af flere landdistrikt- eller fiskeriaktionsgrupper med støtte fra ELFUL eller EHFF til udformning af en fælles strategi for håndtering af en erhvervsklynge eller et arbejdsmarkedsområde finansieret af EFRU eller ESF. Den kunne også bruges af flere nabokvarterer til at afhjælpe visse fælles byrelaterede problemer.

#### Boks 38: Samarbejde mellem FLAG'er og LAG'er i Østfinland

Østfinland FLAG dækker 11 LEADER-områder, dels fordi FLAG-områdetets identitet bygger på vandsystemet i søerne (Saimaa-sølandet) i området, som blev anset for nødvendigt at inddrage i sin helhed, dels for at sikre en kritisk masse af fiskere, der er omfattet af strategien. Alle 11 LEADER-LAG'er er medlem af FLAG-partnerskabet og følger derfor det arbejde, der er støttet af fiskeristrategien. En af LAG'erne, Rajupusu LEADER-LAG, fungerer også som juridisk enhed for Østfinland FLAG.



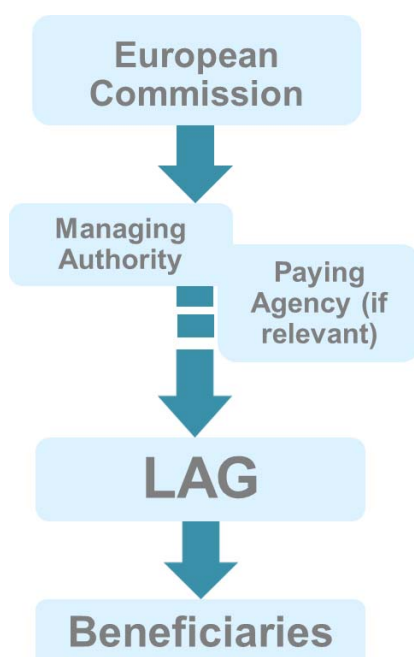
## Kapitel 7. Hvordan gør man lokaludvikling styret af lokalsamfundet sikrere, hurtigere og lettere at udføre for lokale aktionsgrupper?

### 7.1. Indledning

Selv om denne vejledning primært er tiltænkt LAG'er og andre lokale aktører, kan dette kapitel også være særlig brugbart for forvaltningsmyndigheder i deres opgave med at udforme systemer til gennemførelse af lokaludvikling styret af lokalsamfundet.

I de udmøntningssystemer, der er defineret i forordningen om fælles bestemmelser, som gælder ESI-fondene, er et af de mest karakteristiske træk ved lokaludvikling styret af lokalsamfundet, at lokalsamfundet ud over at deltage i udformningen af strategien og udviklingen af projekterne faktisk deltager i gennemførelsen, dvs. i den proces, hvorved projekterne udvælges, godkendes og finansieres. I gængse udmøntningssystemer ligger det fulde ansvar for projektevaluering og -udvælgelse og godkendelse af støtten normalt hos forvaltningsmyndigheden eller betalingsorganet. Lokaludvikling styret af lokalsamfundet er grundlæggende anderledes. LAG'ens rolle er ikke kun rådgivende. LAG'erne udvælger reelt projekter og fastsætter støttebeløbet hertil. De træffer måske endda formelle beslutninger om de projekter, der skal støttes.

Figur 27: Udmøntningssystemet til lokaludvikling styret af lokalsamfundet



I det basale udmøntningssystem til lokaludvikling styret af lokalsamfundet er proceduren som følger: EU-institutionerne fastlægger fælles målsætninger og principper for hver fond, den nationale eller regionale forvaltningsmyndighed udformer de grundlæggende regler for programmets gennemførelse, forvaltningsmyndigheden igangsætter en indkaldelse med henblik på udvælgelse af LAG'er, LAG'en offentliggør en forslagsindkaldelse og modtager, vurderer og udvælger projekter, som vil få støtte til at opfylde målsætningerne for den lokale strategi, og støttemodtagerne gennemfører projekterne og modtager støtten.

Hver af ESI-fondene har sin egen struktur, kultur og praksis for forvaltning af fondene. Forordningen om fælles bestemmelser udgør den grundlæggende ramme, men der bruges mange forskellige systemer i medlemsstaterne. Forvaltningsmyndighederne kan findes på nationalt eller regionalt plan afhængigt af landets størrelse, den berørte fond og andre faktorer såsom graden af decentralisering eller føderalisme.

Forvaltningsmyndigheden udformer udmøntningssystemet og definerer, hvem der gør hvad. LAG'ens minimumsopgaver som fastlagt i forordningerne er beskrevet i afsnit 3.3.2.

Måden, hvorpå udmøntningssystemet er udformet, har stor indvirkning på, hvordan LAG'en fungerer, og på den type projekter, som i sidste ende får støtte.

Hvis udmøntningssystemet ikke er tilpasset tilgangen med lokaludvikling styret af lokalsamfundet, kan mange af fordelene ved tilgangen blive udvandet eller helt forsvinde. F.eks. kan fordelene ved hurtig omsætning af LAG'ens lokale beslutninger i handling, anvendelsen af lokal viden i projektudvælgelsen samt motivation og engagement som følge af følelsen af ejerskab og ansvar hos det lokale partnerskab blive reduceret, hvis forvaltningsmyndigheden eller betalingsorganet også udfører disse beslutningstagningsfunktioner. Men der bør indføres tilstrækkelige foranstaltninger til at afbøde eventuelle interessekonflikter og sikre opdeling af funktioner mellem de aktører, der er involveret i den lokale beslutningsproces.

Det mest værdifulde arbejde, som LAG'erne udfører, ligger i aktivitetsstyringen af initiativerne i lokalsamfundet. Dette er særlig tilfældet med mere komplekse projekter, der involverer forskellige partnere – ofte de projekter, som er mest innovative og har det største forandringspotentiale. Det er derfor vigtigt at sikre, at LAG'en ikke primært fokuserer på administrativt arbejde, da det går ud over kapaciteten til aktivitetsstyring. De særlige karakteristika ved gennemførelse af lokaludvikling styret af lokalsamfundet betyder også, at finansieringsmekanismerne måske skal tilpasses (herunder nationalt bidrag, forskud osv.) for at sætte LAG'erne og deres støttemodtagere, ofte NGO'er, SMV'er eller uformelle organer, i stand til at gennemføre deres projekter.

I de følgende afsnit angiver vi nogle måder, hvorpå fordelene ved lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan styrkes, og disse typer problemer undgås. I kapitlet behandles:

- finansielle løsninger tilpasset LAG'ernes og deres støttemodtageres behov, herunder forskud og mellemliggende betalinger og offentlige medfinansieringsmekanismer (afsnit 7.2.)
- nedbringelse af den administrative byrde ved hjælp af mekanismer såsom småprojektordninger og paraplyordninger (afsnit 7.3.)
- forenkling af vurdering og kontrol af projekter (afsnit 7.4.)
- forenkling af rapportering og reduktion af papirarbejde ved anvendelse af forenklede omkostningsmodeller (afsnit 7.5.).

## **7.2. Forbedring af adgangen til støtte på lokalt plan**

LAG'er er ofte private organer (i form af foreninger eller nonprofitvirksomheder eller uden en juridisk enhed), som har ansvaret for at levere en offentlig tjeneste. De relevante mekanismer til offentlig finansiering af lokaludvikling styret af lokalsamfundet bør tilpasses for at tage hensyn hertil. Der bør også tages hensyn til de særlige karakteristika ved mange af de lokale støttemodtagere, hvis projekter støttes af LAG'en. Der findes flere muligheder for at lette adgangen til finansiering for lokale aktører.

### **Medfinansiering:**

Stille **national offentlig medfinansiering til rådighed** fra starten: Det er tilrådeligt at sikre, at den nationale offentlige medfinansiering i forbindelse med lokaludvikling styret af lokalsamfundet ydes af det ansvarlige ministerium eller den ansvarlige regionale myndighed samtidig med EU-støtten. Sådanne løsninger bidrager til enkelheden og gennemsigtigheden i udmøntningssystemet og stiller alle LAG-partnere lige.

Et vigtigt princip i lokaludvikling styret af lokalsamfundet er, at partnerskabet bør vide på forhånd, hvad dets samlede budget er, inklusive den nationale offentlige medfinansiering, for at kunne aktivitetstyre og udvælge projekter af højeste prioritet i henhold til strategien.

I flere medlemsstater ydes den nationale offentlige medfinansiering, der er nødvendig som supplement til EU-støtten, af den regionale eller lokale myndighed, meget ofte fra projekt til projekt. Mens dette kan være berettiget i f.eks. store infrastrukturprojekter eller ved betydelige erhvervsinvesteringer, passer det måske ikke til lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Der kan desuden opstå problemer, når en lokal forvaltning er ansvarlig for at tildele den nationale offentlige medfinansiering til et projekt ad gangen, da det giver den større vægt i beslutningsprocessen og skaber asymmetriske magtforhold i LAG-partnerskabet.

Mange støttemodtagere har begrænsede finans- og pengestrømme. De kan derfor have vanskeligt ved at vente med at modtage tilskuddet, indtil projektet er gennemført, og der er aflagt regnskab for det. Dette kan også være tilfældet for visse LAG'er i tilfælde af drifts- og aktivitetsomkostninger. Sådanne problemer kan afhjælpes af mellemliggende betalinger eller forskud, som om nødvendigt bør dækkes af garantier.

### **Mellemliggende betalinger:**

**Mellemliggende betalinger eller acontobetaling.** Større projekter kan opdeles i stadier med mulighed for at anmode om en vis del af betalingen, når et stadium er gennemført, og der er aflagt rapport. På denne måde behøver støttemodtageren ikke at vente med betalingen, indtil hele projektet er færdigt, og regnskabet er aflagt, og det bidrager til at afhjælpe problemer med pengestrømmen. Denne løsning er blevet brugt i mange medlemsstater i perioden 2007-2013.

### **Forfinansieringsmekanismer:**

**Forfinansieringsmekanismer** såsom forskud. Det er en måde at sætte LAG'er og andre støttemodtagere i stand til at opnå støtte, så snart projektet er godkendt, så man kan påbegynde gennemførelsen. I fonde omfattet af forordningen om fælles bestemmelser modtager hvert program forfinansiering fra Kommissionen fulgt af mellemliggende betalinger baseret på erklæringer om udgifter og til sidst en endelig betaling. Medlemsstaterne kan vælge at udnytte den fleksibilitet, som disse forfinansieringsbetalinger rummer, f.eks. til at yde forskud med nationale midler til driftsomkostningerne ved LAG'ernes gennemførelse af lokaludviklingsstrategier styret af lokalsamfundet. Navnlig forskud på op til 50 % af den offentlige støtte i forbindelse med driftsudgifter og aktivitetsstyring er udtrykkeligt en mulighed i forordningerne om ELFUL<sup>78</sup> og EHFF<sup>79</sup>. ELFUL-forordningen giver også mulighed for

---

<sup>78</sup> Artikel 42, stk. 2, i ELFUL-forordningen.

<sup>79</sup> Artikel 62, stk. 2, i EHFF-forordningen.

sådanne forskud til støttemodtagere af investeringsstøtte<sup>80</sup>. For at søge om forskud kan det være nødvendigt, at LAG'er og støttemodtagere stiller en tilstrækkelig garanti.

Hvis der ikke er mulighed for forskud, kan støttemodtagere søge om midlertidige lån fra finansielle institutioner for at dække omkostningerne ved deres projekt, indtil de kan få refunderet dem via EU-støtte. Lånene kan også være nødvendige til støttemodtagerens eget bidrag til projektet. Det er derfor vigtigt for LAG'en at skabe gode relationer til den finansielle sektor i deres område (f.eks. lokale banker og låneforeninger) for at lette adgangen til lån og garantier til projekter inden for lokaludvikling styret af lokalsamfundet.

### Boks 39: Finansielle løsninger tilpasset til lokaludvikling styret af lokalsamfundet i Polen

I Polen ydes national medfinansiering i en pakke sammen med EU-støtten. Når et projekt er kommet igennem godkendelsesprocessen, er man sikker på at få både EU-støtten og den nationale del af finansieringen samtidig. At yde medfinansiering til EU-midler er en af de centrale prioriteter på det polske statsbudget, hvilket er forståeligt, idet Polen er en af de største støttemodtagere af tilskud fra samhørighedsfonden, og hele landet i perioden 2007-2013 var konvergensregion.

I de polske fiskeriområder, hvor man udnytter EFF's akse 4, har både FLAG'er og støttemodtagere adgang til forskud, som kan komme op på 100 % af det samlede projektbeløb. Disse forskud finansieres over det nationale budget.

En af de polske FLAG'er (Obra-Warta) har indført en ordning sammen med den lokale kooperative bank for ydelse af lån til NGO'er, der søger om fiskerirelateret projektstøtte. Lånevilkårene og tidspunktet for beslutningen tilpasses behovet hos akse 4-støttemodtagerne, og det er også lykkedes FLAG'en at finde yderligere finansiering til støttemodtagerne til dækning af det halve af renteudgifterne.

En **hurtig beslutningsproces** kan skaffe finansiering til den lokale aktionsgruppe og projekterne så hurtigt som muligt, hvilket har stor betydning for en forbedring af pengestrømmen til lokaludviklingen. Forvaltningsmyndigheder, som følger bedste praksis, foretager betalinger inden tre dage efter modtagelse af betalingsanmodningerne og til tider endda samme dag. I værste fald varer det over 12 måneder at få udbetalt støtten, og det kan lægge et betydeligt pres på organisationernes pengestrøm, idet de skal udbetale lønninger og betale andre faste udgifter hver måned. Sund og hurtig administration sammen med en klar definition af rollerne er den bedste løsning. Det finske eksempel herunder sætter benchmarken på tre måneder, hvilket enhver medlemsstat bør stræbe efter.

### Boks 40: ELY-centre i Finland – effektiv administration og fordeling af beføjelser hos de lokale fiskeriaktionsgrupper (FLAG)

Den finske leveringskæde for lokaludvikling styret af lokalsamfundet i fiskeriområder er bemærkelsesværdigt effektiv. Et typisk projekt kan godkendes inden seks uger efter indsendelsen. Nøglen til denne effektivitet ligger i to typer organisationer. De 12 ELY-centre som er bemyndigede organer for den nationale regering, håndterer problemstillinger med støtteberettigelse, godkendelse, kontrakter og betalinger, mens FLAG'en udvælger støtteberettigede projekter og forvalter udviklingen af en strøm af projekter, der skal udgøre handlingsplanen.

<sup>80</sup> Artikel 45, stk. 4, i ELFUL-forordningen.

Projektinitiativtagerne søger formelt om støtte hos ELY-centrene, om end de fleste vil have været i uformel kontakt med FLAG-koodinatoren. Ansøgningen sendes af ELY-centret til FLAG'ens arbejdsgruppe. FLAG-underudvalget mødes to uger før bestyrelsesmødet. Beslutningen træffes enten på et fysisk møde eller ved en skriftlig e-mailprocedure. Beslutningen ratificeres af FLAG'ens bestyrelse og sendes tilbage til ELY-centret. Forudsat at papirarbejdet er færdiggjort, sendes støtte meddelelsen til ansøgeren, inden seks uger efter at ELY-centret modtog ansøgningen.

Projekter, der udvælges af FLAG'en, afvises sjældent af ELY-centret, ikke blot fordi FLAG'ens personale verificerer projektidéernes støtteberettigelse fra starten, men også fordi ELY-centret ved, hvilke projekter der er under udarbejdelse hos FLAG'en, så ethvert problem med støtteberettigelsen vil blive identificeret, før der gøres en mængde arbejde for at udvikle et ikke-støtteberettiget projekt.

Projektet får lov at starte den dag, ansøgningen sendes, men på støttemodtagerens risiko. Betalingerne foretages inden tre måneder efter modtagelsen af en anmodning.

### **7.3. Nedbringelse af den administrative byrde ved hjælp af småprojektordninger og paraplyordninger**

Forordningen om fælles bestemmelser gør det klart, at det er LAG'en, som beslutter, hvilke projekter der vil få støtte, og hvor meget (ifølge artikel 34 vurderer LAG'en støtteansøgningerne, udvælger projekterne og fastsætter støttebeløbet). Forvaltningsmyndigheden (eller dens udpegede bemyndigede organ) er ansvarlig for at sikre en gennemsigtig udvælgelse af LAG'er og kontrollere, at LAG'en og støttemodtageren har opfyldt alle de obligatoriske krav. På visse betingelser, der er beskrevet i kapitel 5, kan forvaltningsmyndighederne under overholdelse af nationale bestemmelser og EU-retten også delegere andre opgaver til LAG'erne, f.eks. endelig godkendelse af projekter, herunder underskrivelse af støtteaftalen eller overførsel af støtte til støttemodtagerne.

Denne projektgodkendelsesproces i to stadier betyder ikke nødvendigvis, at den må vare længere tid: Hvis alle aktørerne er klar over deres opgaver, og der findes procedurer og værktøjer (tjeklister osv.) til at lette beslutningerne, kan processen strømlines. Der er imidlertid måder at forenkle det yderligere på, hvis man benytter visse mekanismer såsom "småprojektordninger" og "paraplyordninger".

I **småprojektordninger oprettet af forvaltningsmyndighederne** kan projekter under en vis størrelse (f.eks. 5 000 EUR) og sommetider med begrænsninger på, hvad projektstøtten må bruges til, gennemgå en forenklet ansøgnings- og godkendelsesprocedure (kortere ansøgningsblanketter og færre påkrævede dokumenter, f.eks. stilles der måske ikke krav om bevis for rimeligheden af små omkostningsbeløb). Dette har den fordel, at det letter adgangen til finansiering for mindre erfarne støttemodtagere (små NGO'er eller enkeltpersoner) og samtidig reducerer risikoen gennem en begrænsning af beløb og formål. Småprojektordninger blev benyttet i perioden 2007-2013 i flere medlemsstater.

**Paraplyordninger** bruges som et middel til, at LAG'en kan udbetale små tilskud (f.eks. under 3 000 EUR) til en bestemt type støttemodtagere (f.eks. små NGO'er eller virksomheder, en særlig sektor eller type af virksomhed). I sådanne tilfælde fungerer LAG'en som projektinitiativtager, der søger om en vis støttepakke og derefter tildeler den i form af små tilskud til støttemodtagere fra dens område. De adskiller sig fra småprojektordninger på den

måde, at det normalt er LAG'en, der har rollen som ansøger og støttemodtager set med forvaltningsmyndighedernes øjne, for så vidt angår betalinger, revision og kontrol<sup>81</sup>.

Da der kun er én ansøger/støttemodtager, kan et paraplyprojekt blive behandlet som en enkelt operation. Denne tilgang reducerer antallet af administrative kontroller af støtteansøgninger og udbetalingsanmodninger<sup>82</sup>.

Selv om der er fordele ved denne fremgangsmåde, er det vigtigt med en omhyggelig udformning. Paraplyprojekter kan give adgang til programmerne for små organisationer, virksomheder og enkeltpersoner og gøre det enklere, hurtigere og lettere for dem, mens traditionelle leveringskæder udformes til et lille antal store projekter og har tendens til at indebære en betydelig administrativ byrde. Regnskabsafslæggelsesopgaven påhviler en organisation (normalt LAG'en), som har erfaring med bogføring af offentlige udgifter. LAG'en er ansvarlig for at føre en detaljeret liste over de organer, der modtog bistanden, med henblik på revisionsspor.

Ved udformning af paraplyprojekter skal LAG'erne sikre, at de nøje overvåger aktiviteterne hos paraplyprojektets støttemodtagere for at undgå risikoen for ikke-støtteberettigede udgifter. For dernæst at undgå, at paraplyprojekterne fungerer som en slags "black box", dvs. indeholder en række aktiviteter, som måske ikke alle er tæt knyttet til det overordnede formål, bør projekterne være rettet mod meget specifikke og ensartede typer af aktiviteter med henblik på at opfylde de strategiske målsætninger for lokaludvikling styret af lokalsamfundet. I det skotske tilfælde nedenfor (se boks 41) var dette turistakkreditering.

#### Boks 41: Eksempler på paraplyordninger fra Skotland, Finland og Sverige

I Angus i Skotland har Tayside landdistrikt-LAG brugt paraplymetoden til turistprojekter. Én type dækker omkostningen ved akkreditering af bed and breakfast-virksomheder hos en række relevante turistorganisationer. 40 % af akkrediteringsomkostningen betales med LEADER-støtte, 50 % af nationale midler fra den lokale myndighed og 10 % af omkostningen af bed and breakfast-virksomheden selv. En typisk akkreditering koster ca. 800 EUR, og ca. 30 blev givet for en samlet støtteberettiget omkostning på 23 000 EUR.

I endnu et skotsk eksempel under LEADER brugte man en paraplyordning til at give små tilskud af op til 5 750 EUR til opstart af sociale virksomheder. Der var også en opfølgende udviklingsstøtte på samme beløb til rådighed. Ordningens samlede omkostning var 100 000 EUR med EU-støtte til at dække 40 %. De støtteberettigede omkostninger dækkede erhvervsudviklingsrådgivning og -finansiering (f.eks. forretningsplanlægning, markedsføringsværktøjer, finansiering, IT, jura, produkt- og serviceudvikling), uddannelsesforløb, oplysningskampagner, vejvisertjenester, opbygning af partnerskaber og udveksling af god praksis.

I Sverige bruges paraplyordninger til ungdomsprojekter i landdistrikter. Støttemodtagerne er primært grupper af unge, små lokalsamfundsgrupper og kulturelle organisationer. De støtteberettigede foranstaltninger omfatter feasibilityundersøgelser, ungdomsfestivaler, studiebesøg og endda små investeringer. Normalt er den øvre grænse for tilskuddet på ca.

<sup>81</sup> Projekterne under paraplyordningerne ville i de fleste tilfælde falde ind under de minimis-støtte.

<sup>82</sup> Paraplyprojekter reducerer ikke nødvendigvis den administrative byrde ved kontroller på stedet (de berører 5 % af det beløb, der udbetales af fonden), da kontrollerne ikke altid kan stoppe på paraplyplanet og derfor skal foretages hos den endelige støttemodtager.

3 000 EUR.

I Finland bruges mekanismen for koordineringsprojekter til at finansiere en bred vifte af små projekter ved at samle dem i et enkelt projekt. Disse koordineringsprojekter kan omfatte såvel hårde som bløde foranstaltninger. LAG-bestyrelsen udvælger dem ved en åben forslagsindkaldelse. I f.eks. Joutentsen Reitti LAG blev 13 ud af 23 ansøgninger godkendt til gennemførelse. Et samlet budget på 50 000 EUR udgjorde støtten til disse 13 mikroprojekter, som omfattede maling af forsamlingshuset. LAG'en underskrev aftaler med hver af de 13 støttemodtagere og overvågede dem med hensyn til omkostninger og output.

For mange lokale projekter er hastighed den afgørende faktor for at nå projektmålene, så småprojekt- og paraplyordninger kan være vigtige. Men hastighed er ikke den eneste faktor, når man ser på delegeringsgraden. Et andet spørgsmål, man må holde sig for øje, er, at udmøntningssystemet for lokaludvikling styret af lokalsamfundet skal tilskynde til lokal ansvarlighed og fremme en følelse af ejerskab og lokal motivation.

#### 7.4. Klarlæggelse af problemer med støtteberettigelse

I EU-forordningerne bestemmes det, at visse typer omkostninger ikke kan finansieres af en given fond, og forvaltningsmyndighederne følger meget ofte deres egne restriktioner til reglerne. Hensigten er at yde vejledning til LAG'er og støttemodtagere og udelukke udgifter, som ifølge forvaltningsmyndigheden ikke udgør en prioritet til at modtage støtte, eller som kunne være problematisk i henseende til regnskaber, revision og kontrol.

Erfaringen viser, at forsøg på at definere alle støtteberettigede omkostninger alt for præcist (f.eks. offentliggørelse af en detaljeret fortegnelse over acceptable udgifter) uvægerligt afføder endeløse spørgsmål og problemer med fortolkning af, om en given udgift nu faktisk er støtteberettiget eller ikke. Dette kan igen forlænge projektgodkendelsesprocessen, især hvis beslutningen involverer administrative lag oven over LAG'en.

Inden for de grænser, der er beskrevet i forordningerne, er det derfor tilrådeligt at sikre sig, at definitionen af, hvad der er støtteberettiget, er tilstrækkelig velunderbygget til, at den kan rumme en bred vifte af lokale situationer uden at afføde unødvendige tvister om de enkelte udgifter. Forvaltningsmyndigheden kan også styre LAG'en væk fra at støtte ting, som ikke er egnede, ved at udarbejde en liste over udgifter, som **ikke er støtteberettigede**.

Grundene til at erklære et projekt eller dele af det ikke-støtteberettiget bør være **fuldstændig gennemsigtige og bredt offentliggjorte**, så enhver interessent er klar over dem på forhånd og kan tage højde for dem i udarbejdelsen af projekterne. LAG'erne bør være ekstra omhyggelige med at undersøge disse regler og informere deres projektinitiativtagere herom, og de bør også opretholde regelmæssig kontakt til programforvaltningspersonalet, som har ansvaret for at kontrollere støtteberettigelsen (hvis disse kontroller ikke er delegeret til LAG'en selv), for at sikre en **fælles forståelse** af reglerne.

Specifikke spørgsmål om støtteberettigelse, som kræver særlig opmærksomhed, er bl.a. moms, bankgarantier og naturalbidrag.

**Moms:** Uenighed om fortolkningen af reglerne om moms har tidligere skabt forsinkelser i udbetalingerne, og det er derfor vigtigt, at LAG'er og forvaltningsmyndigheder tidligt klarlægger reglerne. Da moms er en national kompetence, varierer fortolkningen af, hvilke organisationer der kan få momsrefusion, meget fra medlemsstat til medlemsstat. Hvis momsrefusion er mulig, må den moms, som LAG'en eller støttemodtageren betaler, ikke indgå i udbetalingsanmodningen. Hvis LAG'er eller støttemodtagere ikke kan få refunderet momsen i henhold til national lovgivning, kan den udgøre en støtteberettiget udgift. Når momsen er støtteberettiget, skal den fremgå af projektbudgettet og udbetalingsanmodningen.

**Bankgarantier:** I visse tilfælde skal forskud, der ydes i henhold til forordningerne, sikres med en bankgaranti. Dette kan være et særligt problem for LAG'er og støttemodtagere, som er NGO'er eller sociale virksomheder. F.eks. i Polen blev den typiske omkostning ved at opnå en garanti anslået til ca. 1 000 EUR. Nogle LAG'er kunne undgå dette problem ved at få kommunen til at stille garantien. Tidlig klarlægning er afgørende sammen med udforskning af andre billigere løsninger.

**Naturalbidrag:** Bidrag i form af ubetalt arbejde eller gratis adgang til visse aktiver er et typisk træk ved lokaludvikling styret af lokalsamfundet og kan udgøre en betydelig merværdi. I mange tilfælde er dette et tegn på engagement hos medlemmerne af LAG-partnerskabet og andre lokale personer med hensyn til at nå fælles mål. I tidligere perioder anså visse forvaltningsmyndigheder ikke dette for at være en støtteberettiget omkostning (dvs. at de ikke tillod, at bidraget reducerede det finansielle bidrag til et projekt, som en LAG eller støttemodtager ville skulle yde) og risikerede dermed at udelukke mange værdifulde initiativer og bidrag. Ifølge artikel 69, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser anses naturalydelse for at være støtteberettigede, hvis kriterierne i denne artikel er opfyldt, og de specifikke regler for fonden og programmet tillader det. LAG'erne bør tjekke, om det er en mulighed i deres tilfælde. Naturalbidrag kan være en vigtig metode til at udvide rækken af potentielle støttemodtagere og kan også øge LAG'ens kapacitet til at finansiere egne operationer.



## 7.5. Brug af forenklede omkostninger

### Baggrund

I 2007-2013 blev forenklede omkostningsmodeller primært brugt under ESF, hvor ca. halvdelen af medlemsstaterne inden 2011 havde gennemført forenklede omkostningsmodeller<sup>83</sup>. I henhold til EFRU er indførelsen af især faste takster for indirekte omkostninger steget siden 2010. Omkring 45 programmer har en fast takst.

Af Revisionsrettens årsberetning for 2012 fremgik det, at der ikke var fundet fejl i forbindelse med brugen af forenklede omkostningsmodeller i ESF-stikprøven, hvilket tyder på, at projekter, hvis omkostninger angives ved hjælp af forenklede omkostningsmodeller, er mindre fejlbehæftede. Således ville en mere udbredt brug af forenklede omkostningsmodeller normalt have en positiv indvirkning på fejlprocenten<sup>84</sup>.

På grundlag af ovenstående erfaring er muligheden for forenklede omkostninger blevet udviklet på tværs af alle ESI-fonde og fastlagt i artikel 67-68 i forordningen om fælles bestemmelser. I forordningen om fælles bestemmelser er der fastlagt tre forenklede omkostningsmodeller: standardsatser for enhedsomkostninger, faste beløb og finansiering efter fast takst (se boks 42 nedenfor).

### Typer af forenklede omkostningsmodeller

Kort fortalt er forenklede omkostninger en måde, hvorpå man kan fokusere betalingerne mere på de output og resultater, som en aktivitet udløser, frem for på inputtene.

#### Boks 42: De tre typer forenklede omkostningsmodeller

| Typen af forenklet omkostningsmodel   | Hvordan defineres den i forordningen?  | Illustrative eksempler i en lokaludviklingssammenhæng   |
|---------------------------------------|--|---|
| Standardsatser for enhedsomkostninger | Alle eller nogle af de støtteberettigede udgifter beregnes på basis af kvantificerede aktiviteter, output eller resultater multipliceret med en enhedsomkostning, der er <b>defineret på forhånd</b> . | Standardsatser for enhedsomkostninger har f.eks. været brugt til at fastsætte omkostningen ved uddannelse af én praktikant eller omkostning ved levering af en times coaching eller erhvervsrådgivning.<br>Standardsatser for enhedsomkostninger kan også omfatte naturalydelse.<br><br>I Østrig fastsatte man f.eks. værdien af selvstændiges bidrag til et EFRU-finansieret projekt inden for forskning og innovation til 30 EUR i timen. |
| Faste beløb                           | Alle eller nogle af de støtteberettigede udgifter refunderes på grundlag af <b>et</b>  | Støtten til et møde kunne sættes til et bestemt beløb til dækning af omkostningen ved at leje mødelokaler   |

<sup>83</sup> Metis and Wiiw 2012: Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis.

<sup>84</sup> Revisionsrettens beretning 2012, afsnit 6.23, EUT C 331 af 14.11.2013, s. 175.

|                                  |  |   |
|----------------------------------|--|---|
|                                  | <p><b>enkelt forud fastlagt beløb</b> (på under 100 000 EUR i offentligt bidrag) i overensstemmelse med de forud definerede aftalevilkår vedrørende aktiviteter og/eller output).</p> <p>Advarsel: De faste beløb er et binært system, idet det faste beløb udbetales, hvis de aftalte aktiviteter og/eller output leveres. I modsat fald udbetales ingenting. Dette system fungerer bedre med projekter med kun ét produkt (f.eks. "der afholdes én konference").</p> | <p>og AV-udstyr og købe måltider og forfriskninger. Beløbet kunne baseres på en vurdering af tidligere omkostninger i lignende projekter. Betalingen foretages, når resultatet er nået, dvs. når det dokumenteres, at mødet er afholdt. Nogle typer omkostninger ved at varetage koordineringsfunktionen for en LAG kunne baseres på faste beløb for et aftalt sæt af opgaver.</p>  |
| Finansiering efter en fast takst | <p>En bestemt kategori støtteberettiget omkostning beregnes på forhånd ved at anvende en procentdel på en eller flere kategorier af støtteberettigede omkostninger. Dette kan bruges til at beregne indirekte omkostninger eller andre typer omkostninger.</p> <p>Den hyppigst anvendte form for finansiering efter fast takst vil være beregning af indirekte omkostninger.</p>   | <p>Finansiering efter fast takst bruges ofte til at bestemme omkostninger, som kan være vanskelige at dokumentere, og som genereres af andre kategorier af omkostninger, f.eks. de indirekte omkostninger til drift af et lokalt kontor i kvarteret (leje, telefoner, kontorartikler, varme osv.), når lokalerne deles med andre.</p> <p>I Tyskland blev de indirekte omkostninger ved projekterne fastsat til 7 % af de direkte omkostninger i de fleste ESF-programmer i perioden 2007-2013.</p> <p>Finansiering efter fast takst reducerer i høj grad den administrative byrde for støttemodtagerne, men metoden retter sig stadig mere mod input (direkte omkostninger skal dokumenteres) end standardsatser for enhedsomkostninger og faste beløb.</p> |

### Hvorfor bruge forenklede omkostningsmodeller i forbindelse med lokaludvikling styret af lokalsamfundet?

- mindre administrativ byrde for LAG'er: give LAG'en lov at anvende forenklede omkostningsmodeller til f.eks. alle eller nogle af drifts- og aktivitetsomkostningerne kunne resultere i en betydelig nedbringelse af den administrative byrde ved at reducere antallet af dokumenter, der skal arkiveres
- mindre administrativ byrde for myndighederne: tidsforbruget ved at tjekke fakturaer nedsættes, og kontrollen kan skifte til kontrol på stedet, der giver mulighed for at

koncentrere sig mere om kvaliteten af de støttede projekter i stedet for de påløbne udgifter

- mindre fejlrisiko: se Revisionsrettens konklusion fra 2012 ovenfor.

### **Hvad skal man være opmærksom på, når man udformer forenkede omkostningsmodeller til lokaludvikling styret af lokalsamfundet?**

I forbindelse med lokaludvikling styret af lokalsamfundet skal man sørge for at undgå enhver risiko for finansielt pres på små organisationer ved at placere dem i et vanskeligere finansieringsmiljø. En eventuel forenklet omkostningsmodel skal derfor udvælges og anvendes med omhu.

#### *Standardsatser for enhedsomkostninger*

Når man udformer den forenkede omkostningsmodel, bør man nøje overveje, hvordan man dokumenterer den. Hvis en enhedsomkostning defineres som en uddannelsesomkostning pr. time pr. praktikant, vil enhedsomkostningen nemlig kræve fremmødelister, der underskrives for hver time af hver praktikant. Hvis på den anden side enhedsomkostningen er udformet som en uddannelsesomkostning pr. praktikant, der består praktikantprøven, betyder det, at enhedsomkostningen dokumenteres med den oprindelige registrering af praktikanten og den afsluttende beståede prøve.

#### *Faste beløb*

Der kan opstå situationer, hvor LAG'er eller projekter risikerer at miste et tilskud ved lige akkurat ikke at nå det fastsatte mål (f.eks. ifølge metoden med faste beløb, hvor ni praktikanter sættes i arbejde, mens målet var 10). Betaling af faste beløb følger en binær logik i form af ja eller nej: Hvis outputtet eller resultatet nås, sker der betaling, hvis ikke, udbetales beløbet ikke. Dette binære princip for udbetaling eller ej kan være særlig risikabelt for støttemodtagerne, så det bør kun bruges under veldefinerede og målrettede omstændigheder, hvor output og resultater let kan forudses (f.eks. gennemførelse af en undersøgelse). I andre tilfælde kan der bruges en anden, mere fleksibel eller progressiv forenklet omkostningsmodel, f.eks. standardsats for enhedsomkostninger.

"Stærken vor Ort" var et ESF-program for indflydelse leveret gennem 280 lokale kontorer på tværs af Tyskland. Der blev brugt faste beløb til at beregne de beløb, der blev betalt til de lokale administrationskontorer (se boks 43 nedenfor).

#### **Boks 43: Stærken Vor Ort: Brug af faste beløb til at betale for driftsomkostninger**

**Stærken Vor Ort** var et indflydelsesprogram i Tyskland med en lokalt baseret målgruppetilgang med fokus på unge og kvinder, der kørte i perioden 2009-2012. Programmet havde en samlet værdi på over 71 mio. EUR og blev støttet af ESF i hele Tyskland og forvaltet af et bemyndiget organ på vegne af forbundsministeriet for familier, ældre, kvinder og unge. Programmet blev udmøntet gennem 280 lokale offentlige forvaltninger. Gennem de tre års aktivitet støttede programmet 9 000 mikroprojekter med en værdi på op til 10 000 EUR og nåede ud til 235 000 unge og kvinder.

Finansiering: Programmet gav op til 100 000 EUR til mikroprojekter i enkelte bydele eller op til 150 000 EUR i udvalgte større distrikter. Mikroprojekterne i sig selv blev finansieret 100 % af ESF, men den lokale myndighed skulle bidrage med yderligere 15 % til omkostningerne i

form af personaleomkostninger på det lokale koordineringskontor (defineret som en mellemliggende støttemodtager af ESF-midler på forbundsniveau).

Fast beløb: For at forenkle administrationen og reducere fejlprocenten blev der ydet et fast beløb til ikke-personalerelaterede driftsudgifter i de lokale koordineringskontorer. Disse udgifter omfattede reklamekampagner, administrative omkostninger, udstyr i mindre målestok og vedligeholdelse.

Dette faste beløb blev beregnet på basis af historiske data og som en procentdel af den samlede udmøntede ESF-værdi og sat til 14 % af det samlede ESF-tilskud. For dem, der modtog op til 100 000 EUR, kunne det faste beløb være på op til 14 000 EUR (bydele), og for distrikter med op til 150 000 EUR i støtte, kunne det faste beløb nå op på 21 000 EUR.

Til gengæld for dette faste beløb skulle de lokale koordineringskontorer opfylde en række betingelser:

- De lokale udvalg, der skulle ledsage programmet på lokalt plan, var nedsat.
- Der var igangsat mindst én offentlig kampagne lokalt.
- Det lokale koordineringskontor deltog mindst én gang i netværksgrupper eller begivenheder på forbundsniveau.
- Der var gennemført et minimumsantal planlagte mikroprojekter, og støtten til dem var korrekt administreret.

Beregningsmetoden byggede på ESF-forordning nr. 396/2009 og de relevante arbejdsdokumenter<sup>85</sup>. Programmet sluttede ved udgangen af 2011 og blev evalueret i 2012. Et alternativ ville have været at bruge et system med fast takst.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

Kommissionen anbefaler, at arbejdet med metodologierne til beregning af forenklede omkostningsmodeller bør udføres sammen med alle interessenterne, f.eks. LAG'erne og revisionsmyndighederne, for at alle aktører i forvaltnings- og kontrolsystemet forstår og samtykker i det nye system.

## 7.6. Revision og kontrol

Operationer i forbindelse med lokaludvikling styret af lokalsamfundet er underlagt revision og kontrol udført af de kompetente myndigheder inden for disses beføjelser og ansvarsområder, sådan som det kræves i EU's retlige bestemmelser vedrørende forvaltnings- og kontrolsystemerne for projekter, som ESI-fonde er med til at finansiere.

Det er yderst vigtigt, at der fra starten indføres rimelige og gennemsigtige procedurer med definition af klare ansvarsområder for alle aktører, og hvad disse skal stå til regnskab for. Støttemodtagerne bør være klar over alle de forpligtelser, som de skal opfylde, så tidligt som muligt i projektførelsen.

For at opnå en sund forvaltning af lokaludvikling styret af lokalsamfundet bør der indarbejdes effektive og resultatorienterede kontroller i procedurerne med det formål bl.a. at afbøde de indbyggede risici for interessekonflikter, dobbeltarbejde og uklare støtteberettigelseskriterier.

---

<sup>85</sup> COCOF 09/0025/04-EN af 28.1.2010 (Europa-Kommissionen arbejder på en ajourføring af denne meddelelse).

Ved gennemførelsen af operationer i forbindelse med lokaludvikling styret af lokalsamfundet bør der tages hensyn til risici, der kan medføre fejl. Især bør det sikres, at påløbne omkostninger er rimelige, og at eventuelle offentlige indkøbsprocedurer overholdes.

### **7.7. Afsluttende bemærkninger**

Som det har været nævnt, er mange af ovenstående anbefalinger primært henvendt til forvaltningsmyndigheder, som har ansvaret for at udforme effektive udmøntningsmekanismer. LAG'erne bør imidlertid være klar over de potentielle fordele ved og konsekvenser af forskellige gennemførelsesmodeller og bør spille en aktiv rolle i drøftelserne med forvaltningsmyndighederne for at udvikle udmøntningsmekanismer, der passer til lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Netværkssamarbejde mellem LAG'er og erfaringsudveksling med LAG'er i andre regioner og/eller udnyttelse af andre fonde kan være en vigtig kilde til viden og inspiration, og det kan hjælpe LAG'erne i deres diskussioner med forvaltningsmyndighederne om problemer med udmøntningen.

Gennemførelsen af lokaludvikling styret af lokalsamfundet kan gøres enklere, hurtigere og lettere for alle involverede, men det kræver god planlægning af forvaltningsmyndighederne og meget forberedende arbejde, herunder uddannelse og oplysning af alle aktører i leveringskæden. Man bør helt fra begyndelsen være særlig opmærksom på at etablere gode kommunikationskanaler mellem LAG'er og forvaltningsmyndigheder.