

Europeiska struktur- och investeringsfonderna
Vägledning för medlemsstater och programmyndigheter
Vägledning för stödmottagare

Vägledning om lokalt ledd utveckling för lokala aktörer

Version 2 augusti 2014
Uppdaterad med beaktande av översättarnas kommentarer

Vägledning om lokalt ledd utveckling för lokala aktörer

Maj 2014

Innehåll

Inledning.....	8
Kapitel 1. Varför lokalt ledd utveckling?	10
Kapitel 2. Hur startar man lokalt ledd utveckling i åtta enkla steg?	14
Kapitel 3. Hur hjälper man LLU-partnerskap att hantera nya utmaningar?	20
Kapitel 4. Varför ska man genomföra lokalt ledd utveckling i städerna och hur går det till?.....	54
Kapitel 5. Varför bör man genomföra lokalt ledd utveckling för social delaktighet och hur bör man gå till väga?.....	73
Kapitel 6. Hur ska samordningen mellan olika fonder gå till?.....	91
Kapitel 7. Hur kan man göra lokalt ledd utveckling säkrare, snabbare och enklare för lokala aktionsgrupper?	109

Figurer

Figur 1: Spiraldiagram över hörnstenarna för lokalt ledd utveckling – område, partnerskap och strategi – över tid.	15
Figur 2: Fastställa gränserna	26
Figur 3: Affärslokaler med Rathmors shoppingcenter i bakgrunden, som ägs av det sociala företaget Creggan Enterprises Derry/Londonderry (UK)	56
Figur 4: Förhållandet mellan sektorspolitik, integrerade stadsutvecklingsstrategier och lokalt ledd utveckling.	58
Figur 5: Diagram som har använts i Monteveglio för att åskådliggöra principerna för deras cirkulära ekonomi.....	60
Figur 6: Alba Iulia, kvarter 2 före och efter (källa: Rapport om 50 EU-fallstudier)	62
Figur 7: Upprustad social yta i en park i Terrassa	63
Figur 8: Flygbild av Silicon Roundabout i Shoreditch, östra London.....	64
Figur 9: En del av den kreativa kitteln i Tallinn, Estland.....	64
Figur 10: Amersfoort (NL) – Partnerskap för hållbar mat	66
Figur 11: De lokala invånarna arbetar med en grundkarta vid en Planning for Real-övning (källa: communityplanning.net).....	68
Figur 12: Samordnarens ledningsfunktioner i en lokal aktionsgrupp i stadsmiljö	69
Figur 13: Berlins 34 områden som har valts ut för stadsdelsförvaltning	70
Figur 14: Spatials modeller av lokalt ledd utveckling i stadsmiljö respektive landsbygds- och stadsmiljö	72
Figur 15: Innovationsspiralen enligt My Generation at Work.....	74
Figur 16: Job Point Berlin	86
Figur 17: Bild av "Go For It" från My Generation at Work.....	87
Figur 18: Medverkan i budgetarbetet i Cascais, Portugal	89
Figur 19: Samordning av lokala aktionsgrupper (LAG) och fiskets lokala aktionsgrupper (FLAG)	93
Figur 21: Ett enda ansvarigt organ som samordnar fyra fonder.....	103
Figur 22: Potentiella relationer mellan ledningsgrupper som får stöd från olika fonder	104
Figur 23: LAG- och FLAG-grupper med samma gränsdragning	106
Figur 24: Territoriell avgränsning	106
Figur 25: Gemensamma geografiska gränser.....	107
Figur 26: FLAG- och LAG-grupper som samarbetar kring gemensamma frågor	107
Figur 27: Genomförandesystem för lokalt ledd utveckling.....	109

Rutor

Ruta 1: Exempel på hur man kan hantera olika utmaningar genom att införa lokala utvecklingsstrategier	22
Ruta 2: Artikel 33 i förordningen om gemensamma bestämmelser om lokala utvecklingsstrategier	25
Ruta 3: Exempel från Portugal och Finland på hur området kan fastställas	26
Ruta 4: Exempel på ett integrerat inslag i en strategi från "My Generation URBACT"	30
Ruta 5: Innovationskluster inom västra Corks strategiplan för Leader 2007–2013	31
Ruta 6: IRD Duhallow arbetar med målfokus och kontroll	34
Ruta 7: Exempel på hur en spansk Leadergrupp från Jertedalen har använt sig av en deltagarinriktad process för att utarbeta den lokala utvecklingsstrategin	36
Ruta 8: Exempel på en handlingsplan som krävdes enligt EFF:s område 4 i Frankrike	38
Ruta 9: Exempel på hur den lokala aktionsgruppen Kasvu i Finland har använt sig av ett system för inbördes utvärdering	40
Ruta 10: De lokala aktionsgruppernas uppgifter	40
Ruta 11: Kapacitetsuppbyggnad i fiskets lokala aktionsgrupp Nordöstra Lappland	41
Ruta 12: Partnerskap i finländska lokala aktionsgrupper	44
Ruta 13: Projekturval enligt den modell som tillämpas av partnerskapet North Highlands inom Leader+	45
Ruta 14: Urval av insatser samt betalning av Leaders lokala aktionsgrupper i den spanska regionen Aragonien	47
Ruta 15: Urval av insatser samt betalning av fiskets lokala aktionsgrupper i Finland	47
Ruta 16: Exempel på förberedande stöd för fiskets lokala aktionsgrupper i Estland	49
Ruta 17: Regler för de lokala aktionsgruppernas samarbetsåtgärder i Sverige och Polen	51
Ruta 18: Monteveglio, en omställningsrörelse som har stadsförvaltningens stöd	59
Ruta 19: Duisburg Marxloh (DE) – en deltagarinriktad strategi för integrerad stadsutveckling	61
Ruta 20: Terrassa i Katalonien, Spanien	62
Ruta 21: Shoreditch Trust och det kreativa kvarteret i London	63
Ruta 22: Alston Cybermoor – en digital stad i landsbygdsmiljö	65
Ruta 23: LLU-metoder för social delaktighet i Limerick, Irland	77
Ruta 24: Lokal sysselsättnings- och integrationsplan i Narbonneregionen, Frankrike	77
Ruta 25: Casas Primeiro (Housing First), Lissabon, Portugal	78
Ruta 26: Integration av romer i Cserehát, Ungern	79
Ruta 27: Positiv integration i Riace, Kalabrien, Italien	80
Ruta 28: South Tyrone Empowerment-programmet integrerar migranter genom en rättighetsbaserad egenmaktsmodell	83
Ruta 29: Samordning på regional nivå i Polen	95
Ruta 30: Hur flerfonds- och enfondsfinansiering påverkar samordningen av fonder på lokal nivå	97
Ruta 31: Samordning av EU-medel i Tyrolen, Österrike	97
Ruta 32: En planeringskarta för lokalt ledd utveckling	99
Ruta 33: Flersektorsplanering i Andalusien och sydöstra Corks flerfondsplattform	100
Ruta 34: Samordningen mellan fiskets lokala aktionsgrupper och de lokala aktionsgrupperna i östra Almería, Spanien	102
Ruta 35: Förvaltning av lokala aktionsgrupper (LAG) och fiskets lokala aktionsgrupper (FLAG) genom ett enda organ – Pays, Frankrike, samt lokala utvecklingsorgan i Grekland	103
Ruta 36: Tekniska samordningskommittéer i Jertedalen, Spanien	104
Ruta 37: Tillvägagångssätt för att avgränsa mellan kompletterande strategier som tillämpas av italienska LAG- och FLAG-grupper	106
Ruta 38: Samarbete mellan FLAG- och LAG-grupper i östra Finland	108
Ruta 39: Finansiella lösningar som har anpassats till den lokalt ledda utvecklingen i Polen ...	112

Ruta 40: ELY-centralerna i Finland – en effektiv handläggning och ansvarsfördelning för fiskets lokala aktionsgrupp (FLAG)	112
Ruta 41: Exempel på paraplysystem från Skottland (Storbritannien), Finland och Sverige	114
Ruta 42: De tre olika typerna av förenklade kostnadsalternativ	117
Ruta 43: Stärken vor Ort: schablonbelopp används för att betala löpande kostnader	119

Viktiga förkortningar

LLU	lokalt ledd utveckling
Ejflu	Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling
EFF	Europeiska fiskerifonden
EHFF	Europeiska havs- och fiskerifonden
ENLU	Europeiska nätverket för landsbygdsutveckling
Eruf	Europeiska regionala utvecklingsfonden
ESF	Europeiska socialfonden
ESI-fonderna	de europeiska struktur- och investeringsfonderna (Ejflu, EHFF, Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden)
EU	Europeiska unionen
Farnet	Nätverket för europeiska fiskeområden
FLAG	fiskets lokala aktionsgrupp
LAG	lokal aktionsgrupp
Leader	gemenskapsinitiativ för landsbygdens utveckling (Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale)

Tack

Detta dokument har utarbetats av Paul Soto och Peter Ramsden, som är experter på lokal utveckling, samt redigerats av Europeiska kommissionen¹. Följande experter har deltagit i fokusgruppmöten och också kommit med bidrag: Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukala, Laura Collini-Tesseræ, John Grieve och Katalin Kolosy.

Denna vägledning är tänkt att underlätta genomförandet av lokalt ledd utveckling samt att uppmuntra god praxis. Den är inte rättsligt bindande vare sig för de enheter som deltar i genomförandet av ESI-fonderna eller för medlemsstaterna, utan innehåller riktlinjer och rekommendationer och återspeglar bästa praxis.

Vägledningen påverkar inte den nationella lagstiftningen och bör läsas och eventuellt anpassas med hänsyn till den nationella rättsliga ramen.

Den påverkar inte heller EU-domstolens och tribunalens tolkningar eller kommissionens beslut.

¹ Generaldirektoraten för jordbruk och landsbygdsutveckling, för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, för havsfrågor och fiske samt för regional- och stadspolitik, nedan kallade generaldirektoraten för ESI-fonderna.

Inledning

Syftet med denna vägledning

Denna vägledning om lokalt ledd utveckling (LLU) har getts ut i början av programperioden 2014–2020 för att ge dem som är direkt engagerade i lokala aktionsgrupper några praktiska verktyg och förslag till hur lokalt ledd utveckling kan genomföras i olika sammanhang.

Vägledningen kompletterar *Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*², som har getts ut av generaldirektoraten för ESI-fonderna, för att hjälpa myndigheterna i medlemsstaterna att skapa förutsättningar för att använda lokalt ledd utveckling på ett effektivt sätt i sina partnerskapsöverenskommelser samt att utforma LLU inom ramen för sina respektive program.

Denna vägledning bör också vara relevant när man ska argumentera för städer och sociala organisationer att lokalt ledd utveckling är ett effektivt verktyg för att hantera vissa av de utmaningar som de står inför samt visa hur ESF och Eruf kan användas.

För befintliga partnerskap inom Leader och Farnet (nätverket för europeiska fiskeområden) ska vägledningen bidra till att det utarbetas mer fokuserade och kvalitativa strategier som är tydligt resultatorienterade och anpassningsbara till föränderliga yttre omständigheter. Vägledningen bygger vidare på den nya resultatramen för att uppnå Europa 2020-strategins mål. Denna vägledning är avsedd för en målgrupp bestående av aktörer som är verksamma lokalt, särskilt samordnare och ordförande för lokala aktionsgrupper. Den bör emellertid också vara till nytta för förvaltande myndigheter och andra aktörer som deltar i genomförandet av lokalt ledd utveckling och som behöver ytterligare kunskap om några av de huvudfrågor som aktörer på fältet står inför. Den är avsedd för nya partnerskap i städerna, för social delaktighet samt för de mer än 2 600 befintliga Leader- och Farnetpartnerskapen.

I kapitel 1 undersöker vi varför det lönar sig att genomföra lokalt ledd utveckling med tanke på de snabba förändringar som olika lokala områden i Europa står inför.

I kapitel 2 behandlas de åtta olika steg som behövs för att införa lokalt ledd utveckling. Här använder vi oss av en spiral för att illustrera förhållandet mellan de tre faktorerna strategi, partnerskap och område.

Kapitel 3 inriktas på befintliga partnerskap – särskilt de cirka 2 600 Leader- och Farnetgrupperna. Här undersöker vi hur man kan få lokalt ledd utveckling att anpassas till nya utmaningar. Utgångspunkten här är insikten om att de lokala förhållandena i början av denna programperiod är så markant annorlunda än under de båda tidigare programperioderna. Till följd av krisen går det inte att köra på i samma hjulspår. Man behöver tänka nytt och utforska nya tillvägagångssätt, framför allt när det gäller hur man kan använda lokalt ledd utveckling för att skapa nya arbetstillfällen och hantera några av de kort- och långsiktiga utmaningar som krisen för med sig.

² Se http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4

I kapitel 4 undersöker vi varför man bör satsa på lokalt ledd utveckling i städer för att möta de specifika utmaningarna där och hur man bör gå till väga. När det gäller strategin handlar det om hur man ska identifiera stadens största utmaningar samt använda lokalt ledd utveckling för att utarbeta och genomföra en lokal förändringsstrategi. För partnerskapet handlar det om hur man ska använda lokalt ledd utveckling för att skapa effektiva allianser i ett urbant sammanhang och för områdena hur man ska fastställa en effektiv gränsdragning för åtgärder inom städerna.

I kapitel 5 undersöker vi varför man bör utföra lokalt ledd utveckling för social delaktighet och hur man bör gå till väga. Här sätts lokalt ledd utveckling i relation till social innovation. I detta kapitel fortsätter vi att undersöka en rad olika aspekter av social delaktighet i samband med lokalt ledd utveckling och utforskar hur man ska ta upp frågor som strategi, partnerskap och område när det gäller social delaktighet. I kapitlet undersöker vi hur lokalt ledd utveckling kan främja social delaktighet och visar hur detta kan genomföras i praktiken i fråga om en rad olika sociala utmaningar såsom marginaliserade grupper, migranter, hemlösa, aktivt åldrande samt ungdomar.

I kapitel 6 undersöker vi hur samordningen med andra medel ska ske och hur man kan åstadkomma bättre resultat. I takt med de allt större offentliga åtstramningarna blir det helt avgörande att få ut det mesta möjliga av befintliga initiativ och se till att de tillgodoser de lokala behoven. Det måste ske en samordning mellan lokala initiativ, men detta kan genomföras på många olika sätt och på flera olika nivåer – vilket också inbegriper att utnyttja den gemensamma finansieringen fullt ut. I detta kapitel utforskar vi framför allt hur synergier kan skapas i samband med att strategier utarbetas och genomförs, hur olika partnerskap kan gå samman utan att göra avkall på sina huvudsakliga mål och hur man ska fastställa de lokala gränsdragningar som är bäst med tanke på de olika problem som ska åtgärdas.

I kapitel 7 undersöker vi hur lokalt ledd utveckling kan genomföras på ett säkrare, snabbare och enklare sätt. Det råder bred enighet om att administrationen har blivit alltför betungande och att detta i oproportionerligt hög grad påverkar mindre LLU-partnerskap med begränsad budget. Kraven kan leda till förseningar och bristande flexibilitet och innebär ofta att personalen får ägna sig åt annat än sin huvudsakliga uppgift, dvs. att främja och utarbeta bra projekt. I revisionsrättens rapport³ om Leader underströks framför allt att lokala partnerskap har ett ansvar att agera rättvist och öppet samt att kontrollera riskerna. I detta kapitel undersöker vi hur enkelhet kan vägas mot risker i syfte att göra lokalt ledd utveckling enklare, snabbare och säkrare för samtliga aktörer.

³ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_EN.PDF

Kapitel 1. Varför lokalt ledd utveckling?

Lokalt ledd utveckling (LLU) är ett begrepp som kommissionen använder för att beskriva en metod där man vänder på den traditionella ”uppifrån-och-ned”-styrda utvecklingspolitiken. Inom lokalt ledd utveckling tar lokalbefolkningen kommandot och bildar ett lokalt partnerskap där man utarbetar och genomför en integrerad utvecklingsstrategi. Strategin är utformad så att man bygger vidare på lokalsamhällets sociala, miljömässiga och ekonomiska styrkor eller ”tillgångar” i stället för att bara kompensera för dess problem. I gengäld får partnerskapet långsiktig finansiering – och bestämmer själv hur den ska användas.

Det är ingen slump att principerna för lokalt ledd utveckling har börjat tillämpas alltmer under de senaste tjugo åren. Det som inledningsvis var ett mindre kluster av 200 Leaderprojekt på pilotstadiet är nu ca 2 600 partnerskap (inom ramen för såväl Leader som område 4 i Europeiska fiskerifonden, EFF) som omfattar nästan hela Europas landsbygd och en stor del av kuststräckan. De totala offentliga och privata investeringarna som stöds av dessa partnerskap har också ökat och uppgår under perioden 2007–2013 till ca 8,6 miljarder euro. Stödet går till en rad olika projekt som framför allt är av mindre omfattning, till tusentals företag och arbetstillfällen och leder till betydande förbättringar av den lokala servicen och miljön. Utanför Europa stöder även Världsbanken projekt som använder sig av en mycket likartad metod som ”leds” av lokalsamhället (community-driven development, CDD) i 94 olika länder, där den samlade investeringen beräknas uppgå till nära 30 miljarder US-dollar⁴.

Under fyra efterföljande finansieringsperioder har principerna för lokalt ledd utveckling inte bara befasts, utan även mångdubblats mer än tio gånger om. Genom denna erfarenhet har man kunnat se när och var LLU-metoderna fungerar bra och hur de kan tillföra ett mervärde till nationella och regionala program, men också vilka begränsningar som följer med lokalt ledd utveckling och inom vilka områden som det är svårare att uppnå resultat. I detta sammanhang finns det stora möjligheter att utvidga LLU-metoden till städerna samt att använda den för att utarbeta lokala åtgärder för några av de mest angelägna samhälls- och miljöproblem som EU-medborgarna står inför i dag. Det finns dessutom ett omfattande utrymme att öka den inverkan som lokalt ledd utveckling får på människors liv genom att samordna fyra av EU:s större finansieringsflöden.

Här följer åtta olika skäl att använda sig av lokalt ledd utveckling:

1. **Lokalt ledd utveckling styrs av de människor som upplever ett behov eller står inför en utmaning.** Det är lokala enheter som utformar strategier och väljer ut projekt. Detta är det främsta kännetecknet för lokalt ledd utveckling och också dess största fördel. Jämfört med andra traditionella lokala arbetssätt blir de som tidigare varit passiva ”stödmottagare” för en viss politik i stället aktiva samarbetsparter och pådrivare av utvecklingen. Att människor involveras och är med och utformar utvecklingspolitiken leder till en rad viktiga fördelar:
 - Personer som tidigare har ansetts utgöra ett problem får möjlighet att bli en del av lösningen.

⁴ Susan Won, *What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs?* Världsbankens avdelning för social utveckling, Nätverket för hållbar utveckling, maj 2012.

- Deras direkta erfarenhet – i kombination med synpunkterna från andra aktörer – kan bidra till att politiken i betydligt större utsträckning anpassas till de faktiska behoven och möjligheterna.
- I och med att de blir involverade i processen får de större möjlighet att agera samt att vidta konstruktiva initiativ.
- Detta ger i sin tur en känsla av lokal identitet och stolthet samt en känsla av att man äger och tar ansvar för verksamheten.
- Att delta som en jämbördig part tillsammans med andra skapar broar och förtroende mellan enskilda personer, privata företag, offentliga institutioner och branschspecifika intressegrupper.

Vad detta ger mänskligt och socialt går inte att kvantifiera, men utgör en bas för att uppnå mer konkreta påtagliga resultat. I nuläget har alla offentliga institutioner i Europa ett stort behov av att hitta olika möjligheter att skapa förtroende och engagemang hos lokalbefolkningen.

2. **LLU-strategier kan vara ett sätt att bemöta en ökande mångfald och komplexitet.**

Denna mångfald brukar ofta beskrivas som en hörnsten för den europeiska samhällsmodellen, men utmaningen är att hitta olika sätt att bevara den och göra den till en tillgång i stället för ett åtagande. Inom vissa områden ökar skillnaderna mellan länder och regioner och det blir allt svårare att hantera dessa skillnader genom en standardpolitik som utformas uppifrån – även om politiken sedan genomförs via ett lokalkontor. Bara som exempel varierar ungdomsarbetslösheten nu mellan 7,5 % i Tyskland och 56 % i Spanien respektive 62,5 % i Grekland⁵. Det kan förekomma stora skillnader mellan stadsdelar, städer och regioner inom ett och samma land, vilket innebär att man måste se till så att strategierna för att hantera ungdomsarbetslösheten utformas med hänsyn till att ekonomin och arbetsmarknaden kan fungera på olika sätt inom respektive område. Eftersom LLU-strategierna utarbetas och projekten väljs ut av lokalbefolkningen kan lösningarna skraddarsys utifrån de lokala behoven och partnerskapen drivas framåt med hjälp av drivkraften från lokala aktörer, vilket också inbegriper ungdomar.

3. **LLU-strategierna kan vara mer flexibla än andra strategier.**

En del myndigheter är oroliga för att det kan bli alltför komplext att genomföra lokalt ledd utveckling när vissa beslut delegeras till lokala partnerskap. Men möjligheten att programplanera lokalt ledd utveckling inom ramen för ett "tematiskt mål" har lett till att den lokalt ledda utvecklingen har blivit enklare och mer mångsidig, samtidigt som den kan användas för att uppnå något eller alla av Europa 2020-strategins ekonomiska, sociala och miljörelaterade mål⁶. De åtgärder som får stöd inom ramen för lokalt ledd utveckling behöver inte heller vara bundna till de standardåtgärder som beskrivs i programmen, så länge de är i linje med de övergripande målen. Det behöver inte göras någon strikt avgränsning av medlen så länge som det finns system för att se till så att stödmottagarna inte begär ersättning för samma utgifter från olika EU-källor.

4. **Tillämpningsområdet för lokalt ledd utveckling har utökats,** vilket innebär att lokala strategier kan inriktas på utmaningar som social delaktighet, klimatförändringar,

⁵ Pressmeddelande från Eurostat om ungdomsarbetslösheten, 31 maj 2013. Siffrorna avser april 2013.

⁶ I förordningen om gemensamma bestämmelser finns det elva olika ekonomiska, sociala och miljörelaterade "tematiska mål" som omvandlar Europa 2020-strategins allmänna mål till en rad olika specifika mål och prioriteringar för de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

segregeringen av romer och andra missgynnade grupper, ungdomsarbetslöshet, fattigdom i städerna samt kopplingar mellan städer och landsbygd. Även om LLU-metoden till att börja med utarbetades i landsbygdsområden med stöd från Ejflu (Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling) och därefter tillämpades inom fiske- och kustområden med EFF-finansiering, är det nu möjligt att utöka den till områden där man normalt brukar använda sig av ESF (Europeiska socialfonden) och Eruf (Europeiska regionala utvecklingsfonden). Detta kommer att innebära att det behöver göras anpassningar av hur strategier, partnerskap och områden utformas. Detta behandlas närmare i kapitel 3 och 4 i denna vägledning.

5. **Lokalt ledd utveckling bygger på att det görs sådana kopplingar mellan sektorer och aktörer att det får multiplikatoreffekter på den lokala utvecklingen och de allmänna programmen.** LLU-strategierna ska inte ses som helt frikopplade från övriga program. Det är tvärtom så att de även bidrar till att förbättra de resultat som uppnås med nationella och regionala landsbygdsutvecklingsprogram och strategier för en hållbar stadsutveckling som finansieras enligt artikel 7 i Eruf-förordningen. De kan utgöra en del av eller fungera parallellt med andra verktyg som exempelvis integrerade territoriella investeringar.

Grunden för att LLU-strategier ska växa fram är emellertid ofta specifika problem eller frågor som känns angelägna för ett lokalsamhälle – t.ex. tillbakagången inom traditionella näringar såsom fiske och jordbruk, missnöjda ungdomar, klimatförändringar eller dåliga bostäder och bristfällig service. Fördelen med lokalt ledd utveckling är att man kan beakta och hantera en eller flera frågor i dess lokala sammanhang och mobilisera samtliga relevanta politikområden och aktörer. Detta gör att man kan bryta ner flera olika former av gränser eller hinder för lokal utveckling, till exempel

- mellan olika lokala avdelningar, kommuner och offentliga förvaltningar,
- mellan lokala offentliga organisationer, privata organisationer och det civila samhällets organisationer,
- mellan lokala institutioner och institutioner på högre nivå såsom regionala och nationella myndigheter och universitet,
- mellan problemområden och områden med möjligheter. Med lokalt ledd utveckling får visserligen de människor som står inför utmaningar chansen att själva ta kommandot, men de förväntas inte lösa allting på egen hand. LLU hjälper dem att bygga broar och förhandla med andra som har större kapacitet att hitta lösningar.

6. **Lokalt ledd utveckling handlar om innovation och om att uppnå resultat som ger varaktiga förändringar.** Det första steget innebär normalt att bygga upp lokalsamhällets kapacitet och resurser för att kunna ta initiativ. Lokalt ledd utveckling kan också användas för att täcka vissa av de småskaliga infrastrukturinvesteringar som är en förutsättning för innovation och fortsatt utveckling. Men dessa är normalt bara ett medel för att uppnå ett mål. LLU-strategin som bygger på deltagande och flera olika aktörer resulterar i ett annorlunda efterfrågestyrt eller behovsstyrt sätt att se på utmaningar, där användarnas erfarenhet kopplas samman med de mer specialiserade kunskaper som finns hos olika slags leverantörer. Lokalt ledd utveckling kan inbegripa andra än de vanliga aktörerna för att generera nya idéer och finansiera de små "frö-" och pilotprojekt som krävs för att testa idéerna i praktiken. När dessa projekt lyckas kan detta också resultera i att man får in mer allmänna privata och offentliga medel.

7. **Genom att delta i lokalt ledd utveckling får man tillgång till ett stort och växande europeiskt nätverk och en allt större erfarenhetsbas.** Under de senaste 20 åren har de befintliga Leader- och Farnetpartnerskapen samt många EU-omfattande, nationella och regionala nätverk utarbetat ett stort antal metoder, vägledningar, verktyg och fallstudier som kan vara till stor hjälp för nya partnerskap. Som nämndes ovan har även internationella organisationer som Världsbanken lång erfarenhet och har utarbetat många användbara metodvägledningar. I denna vägledning kommer vi att länka till många av dessa verktyg och resurser, som utgör en "levande" kunskapsbas. Nya partnerskap inom nya områden leder också till tidigare oprövade insikter och idéer. Kommissionen rekommenderar därför att viktiga åtgärder för att stödja samarbete och nätverkande mellan dem som arbetar med lokalt ledd utveckling ska stärkas och effektiviseras.

8. **Lokalt ledd utveckling är ett verktyg som är ekonomiskt fördelaktigt när man ska genomföra lokal utveckling.** Kommissionen är medveten om att lokal utveckling är en långsiktig process som normalt omfattar flera finansieringsperioder och rekommenderar ett lika långsiktigt finansiellt åtagande för att bygga upp kapacitet och tillgångar i lokalsamhället. Lokala partnerskap ses därför inte som engångsprojekt som bara upplöses när finansieringsperioden är slut, utan som ett led i processen för att få lokalsamhällen att välja en hållbarare väg. I linje med detta anser kommissionen att de lokala LLU-budgetarna behöver uppnå en viss "kritisk massa" för att åstadkomma någon skillnad. I allmänhet ligger budgeten på minst ca 3 miljoner euro för sju år, sett till det totala offentliga finansieringsåtagandet för en finansieringsperiod. Detta kan eventuellt behöva ligga högre i stadsområden och andra mer tätbefolkade områden.

Vad gäller Eruf, ESF och EHFF ska det också noteras att EU:s medfinansieringsgrad kan komma att höjas för medlemsstater som har beslutat att ett helt insatsområde eller en hel unionsprioritering inom deras program ska gälla lokalt ledd utveckling. Detta innebär att medlemsstaterna inte behöver bidra med lika mycket nationell finansiering som för vanligt stöd.

Kapitel 2. Hur startar man lokalt ledd utveckling i åtta enkla steg?

Den nuvarande LLU-modellen har tillämpats i mer än 20 år av Leader i landsbygdsområden samt i tre till fem år av EFF:s område 4 i kust- och fiskeområden. Program som innehåller inslag av lokalt ledd utveckling har också förekommit länge i städer som har fått stöd genom Eruf (genom programmen inom ramen för gemenskapsinitiativet Urban och genom programmet Urbact) samt i samband med att social delaktighet har behandlats inom ramen för ESF (Equal, lokala sysselsättningsinitiativ och territoriella sysselsättningspakter). Detta har lett till att en rad olika vägledningar och handböcker har utarbetats för att hjälpa lokala partnerskap genom de första avgörande stegen då en LLU-process ska startas. Detta omfattar *LEADER Toolkit*⁷, *FARNET Start-up Guide*⁸ och *URBACT Local Support Group Toolkit*⁹ som finns på internet. I denna text kommer vi att hänvisa till dessa publikationer, men inte upprepa innehållet som kan läsas självständigt.

Hur mycket tid och resurser som krävs för att starta en LLU-strategi och ett LLU-partnerskap beror väldigt mycket på de lokala förutsättningarna och de lokala aktörernas och organisationernas erfarenhet och kapacitet. Men även i erfarna lokalsamhällen brukar hela cykeln ta någonstans mellan sex månader och ett år om den ska genomföras ordentligt. Det är en komplex process, men detta beror snarare på att lokalsamhällena i sig är så olika och komplexa än på att metoden skulle vara så mycket mer komplicerad. Under förberedelsefasen kan man få fram många dolda idéer, resurser och möjligheter. Denna fas är avgörande för att man ska lyckas längre fram. I detta sammanhang kan det stöd som tilldelas förberedelsefasen enligt den nya förordningen spela en viktig roll för att säkerställa framgångar i ett senare skede.

Att starta en LLU-process kan delas upp i en rad upprepande steg eller cykler där de tre grundfaktorerna – strategi, partnerskap och område – utformas och utvecklas. Dessa brukar ibland betecknas som den lokalt ledda utvecklingens tre hörnstenar. Hur man väljer att se på dessa faktorer och deras sätt att interagera med varandra utgör grunden för det nedifrån-och-upp-styrda paradigmskifte som lokalt ledd utveckling bygger på. Dessa grundläggande steg¹⁰ kan illustreras som en spiral, vilket framgår av Figure 1: Spiral diagram of the area partnership and strategy trinity of CLLD over time.

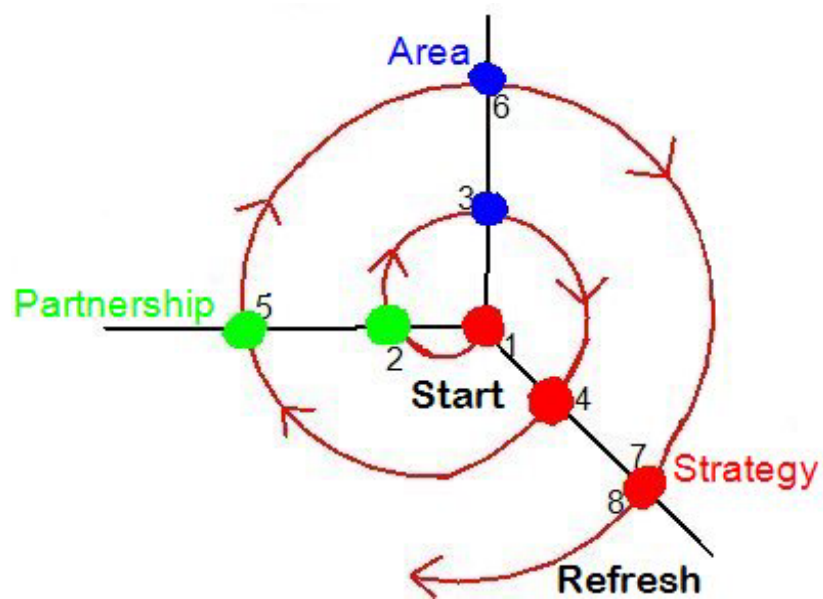
⁷ The LEADER Toolkit. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm

⁸ FARNET Guide 1. *Area-based Development in EU Fisheries Areas. A start-up Guide for Fisheries Local Action Groups and Steps for Success.* <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

⁹ URBACT Local Support Group Toolkit. Juni 2013. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

¹⁰ De här stegen kan självklart delas upp och grupperas på olika sätt för att passa olika situationer.

Figur 1: Spiraldiagram över hörnstenarna för lokalt ledd utveckling – område, partnerskap och strategi – över tid.



1. Bestäm dig för vad du vill förändra (strategi)

Genom lokalt ledd utveckling vänder man upp och ner på traditionella uppifrån-och-ned-styrda utvecklingsstrategier genom att utgå från visionen av var de lokala aktörerna skulle vilja se sig själva i framtiden och vad de anser behöver förändras för att de ska uppnå detta mål. Att tillgodose de lokala behoven är det som kommer i första hand och finansieringen ses som ett medel för att uppnå detta.

Att uppnå en klar överenskommelse om "vad man vill förändra" är det första och absolut viktigaste steget när strategin utformas och här gäller det att skynda långsamt. För att uppnå detta kan man använda sig av en rad olika metoder som bygger på deltagande (se avsnitten om strategi i kapitel 3, 4, 5 och 6).

Traditionell lokal utveckling är däremot ofta finansieringsstyrd. Lokala organ ansöker om finansiering för att de avviker från det nationella genomsnittet när det gäller vissa fastställda indikatorer. Enligt detta scenario är de lokala organen helt enkelt den sista länken i kedjan när det gäller att tillhandahålla medel och tjänster.

2. Bygg upp förtroende och allianser med dem som kan bidra till att genomföra förändringen (partnerskap)

Det här steget genomförs normalt parallellt med att man beslutar vad lokalsamhället vill förändra. Detta kräver att man träffas ansikte mot ansikte och har tillräckligt med tid för att blottlägga viktiga frågor, dolda agendor och tidigare konflikter som brukar vara djupt liggande i de flesta lokalsamhällen. Processen kan underlättas genom att man använder formella verktyg som "aktörsanalys", där man kartlägger olika aktörer utifrån en rad olika kännetecken, såsom deras intressegrad och förmåga att påverka resultaten¹¹. Genom diskussioner enskilt och i grupp kan man klargöra de gemensamma målen på längre sikt samt vilken kortsiktig verksamhet som kan ge snabba vinster och bidra till att skapa stöd. Därigenom kan man också klargöra vem som är bra på vad och vilken grad av engagemang som krävs för att upprätta ett formellt partnerskap. Innan man snabbt sätter i gång och upprättar en formell partnerskapsstruktur är det bra att bygga upp förtroendet och få erfarenhet av att arbeta tillsammans genom en informell arbetsgrupp, som kan övervaka följande steg (se avsnitten om partnerskap i kapitel 3, 4, 5 och 6).

3. Avgränsa ditt område (område)

Även här skiljer sig lokalt ledd utveckling från traditionella uppifrån-och-ned-styrda metoder, eftersom målområdena inte behöver följa redan fastställda administrativa gränser. Nationella eller regionala myndigheter bör emellertid ange vilka områden som är stödberättigade samt fastställa tydliga kriterier för hur de ska väljas ut. Inom dessa generella ramar ska de lokala aktörerna själva bestämma vilka gränser som är lämpligast för att de ska uppnå sina mål.

Detta innebär för det första att man säkerställer att området är tillräckligt stort och har tillräckligt med "kritisk massa" för att kunna uppnå sina mål och för det andra att det inte får

¹¹ *URBACT Local Support Group Toolkit*. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

vara alltför stort så att lokalsamhället riskerar att förlora kontrollen. Slutligen bör det vara "enhetligt" fysiskt, socialt och/eller ekonomiskt sett och även med tanke på strategins syften.

De fysiska gränser som uppstår till följd av kustlinjer, vattenytor eller bergskedjor behöver inte nödvändigtvis följa de ekonomiska verksamhetsklustren som exempelvis fiske eller jordbruk eller funktionella områden som baseras på arbetspendling eller utnyttjande av grundläggande service. På samma sätt kan historiska gränser mellan kommuner i storstadsområden eller i städernas ytterområden utgöra ett hinder för effektiva insatser. Många områden står inför problem som sträcker sig över lokala, regionala eller nationella administrativa gränser.

Därför kan olika lokala projekt ofta välja att bedriva verksamhet inom lite olika områden. Det är i grund och botten upp till de lokala aktörerna att väga in dessa faktorer samt att nå fram till en realistisk kompromiss när det gäller hur verksamhetsområdet ska avgränsas på bästa sätt för att uppnå målen med deras strategi (se avsnitten om områden i kapitel 3, 4, 5 + 6).

4. Utarbeta en lokal förändringsstrategi som utgår från lokalbefolkningens engagemang och behov (strategi)

Så snart det råder en bred samsyn om vad lokalsamhället vill förändra, vem som kan bidra till att uppnå detta samt det övergripande insatsområdet blir det möjligt att gå vidare med hur detta ska uppnås genom att utarbeta den lokala strategin. För detta krävs det objektiva bevis och fakta när det gäller områdets starka och svaga sidor, möjligheter och hot liksom lokalsamhällets fullständiga engagemang så att de förstår hur dessa faktorer påverkar deras främsta behov och hur man kan komma till rätta med detta.

Den lokala utvecklingsstrategin utgör en färdplan för hur lokalt ledd utveckling ska genomföras, och partnerskapen väljer och stöder normalt projekt utifrån hur de kan bidra till att strategins mål uppnås. Som hjälp för arbetet med att ta fram bra strategier har kommissionen inkluderat en lista över de viktigaste komponenterna som de ska innehålla och stärkt några av de viktigaste principerna för lokalt ledd utveckling. Dessa beskrivs och förklaras med exempel i kapitel 5 (se även avsnitten om strategi i kapitel 3, 4, 5 och 6).

5. Enas om en partnerskapsstruktur och klargöra vem som gör vad (partnerskap)

Lokalsamhällena har olika kapacitet, olika historik av samarbete och/eller konflikt samt mycket varierande institutionskultur. Erfarenhetsmässigt har det därför visat sig att det är viktigt att utforma partnerskapet så att det är i linje med de faktiska omständigheterna på lokal nivå. Generellt sett kan man emellertid tala om två övergripande modeller. Den första modellen innebär att det inrättas en helt ny rättslig enhet för olika lokala partner. Beroende på sammanhanget kan formen för denna enhet variera (men i de flesta fall rör det sig om organisationer som drivs utan vinstsyfte). Oavsett vilken rättslig form som tillämpas måste enheten generellt sett representera de lokala aktörer som är involverade i strategin. Den ska vara öppen, transparent och ansvarig, både inför lokalbefolkningen och dess grundare. Den exakta avvägningen mellan enhetens olika samarbetsparter och deras beslutanderätt beror på de lokala omständigheterna, men som nämndes ovan är det ett viktigt särdrag för lokalt ledd utveckling att partnerskap inte får domineras av någon specifik offentlig eller privat intressegrupp.

En annan modell kan användas om det inte finns något behov eller önskemål att inrätta en ytterligare struktur och/eller om det ger klara fördelar att använda sig av en erfaren partners administrativa kapacitet. I så fall kan den erfarna partnern vara ansvarigt organ i rättsligt och administrativt hänseende, medan övriga partner ingår i någon form av besluts- eller urvalskommitté för projekt. Samma principer om representativitet, öppenhet, ansvarsskyldighet och transparens bör gälla som för den första modellen.

För att säkerställa att effektiva partnerskap som bygger på delaktighet verkligen genomför strategier som är av hög kvalitet har kommissionen också fastställt en lista över de huvudsakliga uppgifter som bör utföras. Dessa kommer också att förklaras mer ingående med hjälp av exemplen i kapitel 5. Varje partnerskap bör överväga om det har kunskap och erfarenhet för att utföra dessa uppgifter eller om det behöver ta in hjälp utifrån.

Båda de ovannämnda modellerna kan användas för att samordna mer än ett finansieringsflöde. Detta kommer att förklaras närmare i kapitel 6 (se även avsnitten om partnerskap i kapitel 3, 4, 5 och 6).

6. Anpassa gränserna (område)

När den lokala utvecklingsstrategin utarbetas och partnerskapet byggs upp kommer man att kunna konstatera att vissa frågor kan hanteras bättre om andra landområden inkluderas. Ett landsbygdsområde kan t.ex. behöva inbegripa en lokal marknadsstad, och en eftersatt stadsdel kan behöva väga in relationerna till områden där det finns lokala arbetstillfällen och service. På samma sätt kan någon som skulle kunna vara till nytta i partnerskapet hamna precis utanför de ursprungliga gränserna. Det kan också vara möjligt att förbättra synergieffekterna mellan lokala initiativ som finansieras med olika EU-medel genom att låta dem följa samma gränser. Slutligen kan det finnas nationella eller regionala kriterier för att välja ut LLU-områden som kräver att det görs vissa anpassningar av hur området fastställs.

Av dessa skäl bör de exakta insatsområdena ses som något flytande som kan anpassas efterhand som förutsättningarna förändras. Genom lokalt ledd utveckling får de lokala partnerskapen i själva verket en rad olika alternativ för att hantera problem på olika nivåer. Angränsande lokala partnerskap kan t.ex. inrikta sig på åtgärder som finansieras genom en viss fond, men sedan använda sig av samarbetsåtgärder eller delta gemensamt i en annan fond i fråga om problem som man löser bäst på ett annat, gränsöverskridande plan. Med lokalt ledd utveckling får man flexibla möjligheter att säkerställa att avgränsningen görs utifrån framväxande lokala behov i stället för att fastställas vid en viss tidpunkt.

I samtliga fall får man emellertid vara försiktig med att utvidga området för mycket. Ofta när det är press gör det att områdena vill bli större, men detta får inte ske på bekostnad av att man förlorar känslan av lokal identitet och lokalsamhällets verkliga engagemang (se avsnitten om områden i kapitel 3, 4, 5 och 6).

7. Utarbeta en handlingsplan och finansieringsansökan (strategi)

Så snart partnerskapet har enats om vad det vill förändra och fastställt en klar och tydlig insatslogik, som visar hur denna förändring kan mätas och vilka slags åtgärder som kan leda till framgång, behöver det överföra dessa generella intentioner till en realistisk handlingsplan och

finansieringsansökan. Det finns många detaljerade vägledningar om hur denna fas ska genomföras¹²,

I det här skedet ställs alla sökande inför utmaningen att vara tillräckligt specifika för att planen ska vara trovärdig och samtidigt tillräckligt flexibla för att de ska kunna hantera oförutsedda händelser. Det här är en utmaning som medlemsstater, regioner och lokala partnerskap hanterar på olika sätt. Men det är hur som helst viktigt att visa att tidsplanen och den personal och finansiering som anslås till de huvudsakliga verksamhetsområdena motsvarar de behov som tidigare har identifierats och har rimliga förutsättningar att åstadkomma den avsedda förändringen. På samma sätt behöver partnerskapet visa att det har kunskap, system och förfaranden för att se till så att planen kan genomföras på ett effektivt och öppet sätt (se avsnitten om strategi i kapitel 3, 4, 5 och 6).

8. Upprätta ett system för att regelbundet se över, utvärdera och förbättra strategin

Sedan de senaste lokala utvecklingsstrategierna började utarbetas 2007 har de lokala partnerskapen i många länder drabbats hårt av den ekonomiska krisen. Men även om läget är förhållandevis stabilt behöver partnerskapen mekanismer för att mäta i vilken omfattning de når de förväntade resultaten och lär sig av tidigare misstag och framgångar. I revisionsrättens granskning av Leader framhölls det att övervakningen, självutvärderingen och den externa utvärderingen av lokala utvecklingsstrategier behövde förbättras och integreras i den vanliga verksamheten så att de utgör en cykel där man lär sig av sina erfarenheter.

Detta är ett område som kan utvecklas ytterligare, men redan nu finns det en rad användbara vägledningar och verktyg utan en massa irrelevanta datalänkar om hur detta kan genomföras (se även avsnitten om strategi i kapitel 3, 4, 5 och 6).

Det tar tid och kraft att genomföra de här åtta olika stegen på rätt sätt. Kommissionen har emellertid stärkt det förberedande stödet med tanke på detta (se avsnitt 5.3 om förberedande stöd). Och även om lokalbefolkningen har gjort det förut, brukar de faktiskt uppskatta att lägga upp en gemensam färdplan för framtiden.

¹² T.ex. Leader: 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

Kapitel 3. Hur hjälper man LLU-partnerskap att hantera nya utmaningar?

3.1 Inledning

Detta kapitel riktar sig framför allt till befintliga partnerskap i landsbygds- och fiskeområden och syftar till att hjälpa dem att använda de nya bestämmelserna för att hantera vissa av de nya utmaningar som de står inför. Men innehållet är också relevant för nya partnerskap i städerna samt partnerskap som arbetar med social delaktighet.

I många medlemsstater står lokalsamhällena inför en helt annan situation nu när programperioden 2014–2020 inleds än under de både tidigare programperioderna. Med den svåra ekonomiska krisen pressas många av de nuvarande lokala partnerskapen att hitta ytterligare finansieringskällor, helt enkelt för att kunna fortsätta med sin nuvarande verksamhet eller över huvud taget överleva. Men med allt större sociala, miljörelaterade och ekonomiska utmaningar klarar sig många lokalsamhällen inte på längre sikt om de kör vidare i samma hjulspår. Efter flera programplaneringscykler finns det en risk att vissa områden drabbas av brustna illusioner och en känsla av utbrändhet.

Det är inte bara de yttre förutsättningarna som har förändrats: många tidigare lärdomar från Leader och EFF:s område 4 har beaktats och lett till vissa ändringar i de nya förordningarna. Delvis för att bemöta revisionsrättens rapport om Leader har man t.ex. stärkt vissa av särdragen för lokalt ledd utveckling. Om dessa ändringar genomförs på rätt sätt kommer de att leda till att de lokala partnerskapen får bättre kapacitet att hantera vissa av de nya utmaningar som de står inför. Men tidigare erfarenheter visar att även om EU-förordningarna måste vara exakt formulerade, kan det göras varierande och ofta felaktiga tolkningar på nationell, regional och lokal nivå. Med det här kapitlet har vi därför två olika syften:

- För det första ger vi en kort och inte alltför ingående beskrivning av några av de viktigaste förändringarna av de lokala partnerskapens yttre förutsättningar för samt några olika nya sätt att hantera detta som de behöver överväga om de ska ställa sig bakom.
- För det andra försöker vi att ge en mer omfattande förklaring till vad kommissionen menar med några av de viktigaste bestämmelserna i förordningen samt exemplifiera hur dessa skulle kunna användas på lokal nivå för att hantera några av de utmaningar som anges i det första avsnittet.

3.2. De nya utmaningar som de lokala partnerskapen står inför

Det råder nu en bred samsyn om att Europa står inför en rad olika globala utmaningar på lång sikt, bland annat den vikande konkurrenskraften gentemot de framväxande ekonomierna, den globala uppvärmningen och utarmningen av resurser, reallönerna och levnadsstandarden som stagnerar eller sjunker för en hög andel av befolkningen, den allt större ojämlikheten och sociala segregeringen samt hoten mot hälso- och sjukvården och de sociala trygghetssystemen, som till viss del orsakas av åldrandet och de demografiska förändringarna. Europa 2020-strategin utarbetades som ett sätt att hantera några av dessa viktiga frågor, och de elva tematiska målen i förordningen om gemensamma bestämmelser har utformats för att se till så att de europeiska struktur- och investeringsfonderna satsar sina resurser på de mest angelägna frågorna.

Men sedan finanskrisen inleddes 2007 står många lokala partnerskap också inför andra problem, som förstärker de ovannämnda underliggande globala utmaningarna. Dessa problem har slagit olika hårt mot olika delar av Europa. Det är därför väldigt svårt att komma fram till gemensamma lösningar på EU-nivå, vilket bara gör det ännu mer berättigat med lokalt anpassade strategier.

Geografiskt sett får dessa förändringar *inom länderna* också både komplexa och varierande konsekvenser. Vissa hävdar t.ex. att den ekonomiska verksamheten i allt högre grad kommer att koncentreras till storstadsområdena och att tillväxten kommer att mattas av och till och med börja vika i attraktiva bostads- och turistområden samt att det kommer att bli en fortsatt stor nedgång i områden som är mycket beroende av traditionella industrisektorer, byggsektorn och/eller offentliga överföringar¹³. Allt detta påverkar roller och relationer för olika typer av områden – mellan storstadsområden, stadsnära områden samt knutpunkter för service på region- och distriktsnivå, mellan kust- och inlandsområden, mellan tätbefolkade och mer avlägsna glesbefolkade områden samt mellan eftersatta och rikare stadsdelar.

Den senaste tidens utveckling beror till stor del på globala och/eller nationella faktorer, vilket gör att partnerskapen på lokal nivå inte har särskilt stort manöverutrymme. Men det lokala sammanhanget och människors behov genomgår ändå stora förändringar. Detta har lett till att samhället redan har utvecklat en rad olika sätt att hantera detta – t.ex. genom nya, mer socialt och territoriellt baserade former av entreprenörskap, genom olika typer av självhjälp och kollektiva metoder att mobilisera lokalsamhällets tillgångar, genom att förbättra de korta kretsloppen¹⁴ och undersöka olika sätt att motverka klimatförändringarna på lokal nivå i närsamhället. Inför nästa omgång av de lokala utvecklingsstrategierna måste man hålla jämna steg med hur medborgarnas behov har förändrats i stort samt, om möjligt, hitta olika sätt att stödja många av de kreativa gräsrotsreaktioner som redan har visat sig.

Även om det förekommer skillnader mellan länderna kommer de flesta lokala utvecklingsstrategierna att behöva ta hänsyn till några av följande förändringar i de lokala sammanhangen samt hitta svar på följande frågor:

- Mellan 2007 och 2012 ökade **arbetslösheten** med mer än 47 % i EU, vilket slog särskilt hårt mot ungdomarna¹⁵. I Spanien och Grekland är varannan ungdom utan arbete, även om det finns stora variationer mellan olika länder och lokala områden. Risken är stor att man inte bara förlorar en välutbildad generation, utan också skapar en stor, missnöjd och arg grupp ungdomar. *Vilka åtgärder kan sättas in på kortare och längre sikt för att skapa sysselsättning och stödja ungdomar på lokal nivå?*
- I många länder har den **inhemska konsumtionen** minskat markant eller stagnerat, vilket har lett till att **marknaderna** för nya och befintliga företag ofta krymper. I detta sammanhang är det svårt att skapa nya arbetstillfällen och den första prioriteringen blir ofta att rädda de jobb som finns. Men vissa traditionella basindustrier som jordbruk, fiske och livsmedel klarar sig relativt bra och deras roll för de lokala ekonomierna kan behöva övervägas på nytt. *Vilka åtgärder kan vidtas för att göra befintliga sektorer och företag mer konkurrenskraftiga? Vilken typ av stöd behöver nya entreprenörer få när marknaderna är stagnerande och vikande?*

¹³ Laurent Davezies, 2012. *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale.*

¹⁴ Korta kretslopp är korta leverenskedjor. De uppstår när man hoppar över mellanhänderna. I fiskeribranschen innebär det t.ex. att fisken säljs direkt från båten utan att någon grossist är inblandad. I jordbruksbranschen kan det röra sig om en gårdsbutik eller om en bondemarknad.

¹⁵ Arbetslösheten ökade från 7,2 % 2007 till 10,5 % 2012. Under samma period ökade ungdomsarbetslösheten från 15,7 till 22,9 %. Eurostat.

- I många länder är det ont om **privat finansiering**, vilket förvärrar läget ytterligare och gör det väldigt svårt för de projektansvariga att hitta den kompletterande finansiering som krävs för EU-bidragen. *Hur kan lokalområdena få tillgång till eller skapa alternativa finansieringskällor?*
- I de flesta länder har de **offentliga investeringarna** minskat, vilket gör det svårare att få offentlig medfinansiering av projekt. I många av de nya medlemsstaterna utgör den bristfälliga infrastrukturen fortfarande ett stort hinder för den lokala utvecklingen. Samtidigt börjar det i andra länder bli svårt att *underhålla den befintliga infrastrukturen. Är det möjligt att utveckla nya (gemensamma) användningsområden och metoder för att underhålla de offentliga tillgångarna?*
- I många länder har de **offentliga inkomsterna** minskat stort, vilket har lett till neddragningar inom utbildning, hälso- och sjukvård, social service samt sociala förmåner. Detta leder till färre arbetstillfällen och pressar de lokala myndigheterna att använda sig av EU-medel för att hitta nya möjligheter att utforma och tillhandahålla grundläggande service. *Kan LLU-partnerskap bli lokala plattformar för social innovation där man undersöker nya sätt att förbättra den sociala standarden och samtidigt tillför resurser från den privata sektorn och det civila samhället?*
- **Fattigdomen och den sociala utestängningen** har ökat i de flesta länder. Geografiskt sett får detta emellertid komplexa konsekvenser. I vissa fall kan det leda till att man återvänder till landsbygdsområden eller vissa stadsdelar eftersom det är billigare att leva där och det finns fler familje- och självhjälpsnätverk. *Hur kan man utnyttja den här närheten för att öka det sociala ansvarstagandet och solidariteten mellan rika och fattiga områden, sektorer och grupper?*
- **Klimatförändringarna** och behovet att växla över till ett koldioxidsnålt samhälle har blivit en central fråga i EU:s politik och är nu en övergripande prioritering inom EU:s samtliga politikområden. En stor förändring inför nästa programperiod är att det finns ett stort behov av att minska utsläppen av växthusgaser och upprätta en nytt paradig för ekonomisk utveckling som bygger på konceptet om grön tillväxt och ett hållbart resursutnyttjande. *Kan LLU-partnerskapen utarbeta och stödja lokala åtgärder för att bemöta denna utmaning?*

LLU-partnerskapen står också inför helt *andra styrelseformer* än tidigare. Många av dem har utvecklats från att vara små, relativt fristående gemenskapsinitiativ på pilotnivå till att integreras för landsbygdsområden och stora kuststräckor. Detta har lett till betydligt mer ansvar och arbetsbelastning i fråga om administration och revisionsförfaranden. Samtidigt ifrågasätts de nuvarande uppifrån-och-ned-styrda modellerna för att tillhandahålla tjänster och det finns ett allt större intresse för mer anpassningsbara och innovativa metoder som i högre grad bygger på deltagande och är mer i linje med LLU-metoden när man ska tillgodose de sociala behoven. *Vilken roll kan LLU-partnerskapen spela för att uppvisa och utveckla en ny styrningsmodell?*

Ruta 1 innehåller några exempel på hur LLU-strategierna kan anpassas för att bemöta dessa utmaningar.

Ruta 1: Exempel på hur man kan hantera olika utmaningar genom att införa lokala utvecklingsstrategier

Utmaning	Möjligheter att bemöta detta genom lokala utvecklingsstrategier
Stigande arbetslöshet	<ul style="list-style-type: none"> • I högre grad fokusera på investeringar som ger många arbetstillfällen (ofta expansion av befintliga företag och/eller normal arbetsintensiv verksamhet). • Stödja ny verksamhet som är kopplad till renovering av lokala

	<p>bostäder, lokal energiproduktion, energihushållning, ny användning av befintliga byggnader, återvinning osv.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stödja nya former av företagande, däribland social ekonomi och sociala företag. • Fokusera mer på ungdomar – genom att satsa på uppsökande verksamhet och övergången från studier till arbete. • Stödja lärlingskap, praktik, tillfälliga anställningar, handledning via mentorer osv. • Stödja arbetsmarknadsprogram som kan ge skydd under en övergångsperiod. • Stödja kompletterande utbildning och en aktiv arbetsmarknadspolitik. • Stödja lokala valutasystem (LETS), tidsbanker, frivilligt arbete och andra system där arbetslösa personers outnyttjade resurser tillvaratas för att tillgodose lokala behov.
<p>Vikande marknader</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hjälpa befintliga företag att ta sig in på nya marknader genom marknadsföring, saluföring, kvalitetskontroll, exportstöd, tekniköverföring och utbildning. • Utforska nya marknader med koppling till klimatförändring, energihushållning och energiproduktion, omvårdnad, hälsa, kultur och digital ekonomi. • Säkerställa bra uppföljningsstöd för alla nya företag (professionella marknads- och bärkraftsstudier, professionell utbildning osv.). • Använda sig av offentlig upphandling (bland annat genom att införa sociala klausuler) och kampanjer för att köpa lokala produkter. • Stödja användningen av lokala valutor (LETS-system) och tidsbanker för att hitta möjligheter där arbetslösa eller undersysselsatta personer kan utnyttja sina resurser och samtidigt lokala behov tillvaratas. • Uppmana lokalbefolkningen att stödja lokala butiker, tjänster och företag (t.ex. Cashmob). • Stödja korta kretslopp och leveranskedjor (t.ex. bondemarknader, försäljning direkt från båten), lokala livsmedelssystem (t.ex. "Incredibly edible"¹⁶ och Prove-projektet i Portugal¹⁷). • Skapa bättre utbildning och ingångar till stabila eller växande sektorer.
<p>Bristande privat finansiering</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sätt in nya finansiella instrument (garantier och mikrokreditprogram). • Arbeta upp bra kontakter med bankerna. • Utforska möjligheterna till gräsrotsfinansiering och andra nya idéer. • Erkänna program med betalning in natura, volontärarbete och olika former av självhjälp. • Mobilisera lokala besparingar för att stödja lokala projekt, t.ex. investeringar från kooperativ eller lokalsamhällen (Vallée de l'Aspe i Frankrike). • Se till att EU-bidrag betalas ut betydligt snabbare och blir mer

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

¹⁷ http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=jsview&postcard_id=1184

	<p>anpassningsbara (mindre bidragsbelopp, paraplyprogram osv.).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minska byråkratin i samband med projekt, t.ex. genom att använda schablonbelopp, förenklade kostnader osv.
Neddragna offentliga investeringar	<ul style="list-style-type: none"> • Begära förskott på EU-finansiering. • Se till att offentlig medfinansiering omedelbart garanteras enligt samma villkor som EU-medlen. • Hitta alternativa användningsområden för offentliga byggnader, mark osv. • Undersöka om det är möjligt att använda kollektiva system för att använda, dela och förvalta befintlig offentlig infrastruktur (förskolor, skolor, kulturcentrum, äldreboenden, hälsocenter, idrottshallar, offentliga utrymmen osv.).
Minskade offentliga inkomster	<ul style="list-style-type: none"> • Upprätta kontakter med offentliganställda på lokal nivå – lärare, socialarbetare, hälso- och sjukvårdsanställda, plan- och miljövårdsansvariga tjänstemän för att utarbeta kompletterande och uppsökande verksamhet. • Stödja socialt innovativa projekt som leder till bättre service och/eller bevarade arbetstillfällen samt partnerskap mellan offentlig och privat sektor samt den sociala ekonomin. • Prioritera förebyggande arbete, gemensamma insatser, självhjälp osv.
Fattigdom och social utestängning	<ul style="list-style-type: none"> • Stödja lokala planer för social delaktighet som drivs av människor som konfronteras med fattigdom, med stöd av personer som arbetar med detta professionellt och andra intressenter. • Stödja lokalsamhällets organisation och självhjälpgrupper. • Stödja program där man går in gemensamt och delar på ansvaret, nya transportformer såsom bildelning och bilpooler samt gemensamma trädgårdar och odlingslotter. • Stödja sociala, hållbara och kooperativa boendeinitiativ.
Klimatförändringar och övergången till ett koldioxidsnålt samhälle	<ul style="list-style-type: none"> • Utöka befintliga partnerskap så att de omfattar nya samarbetsparter som känner till och har erfarenhet av att arbeta med klimatförändring och hållbarhet på lokal nivå. • Stödja lokala initiativ i närsamhället som inriktas på att minska utsläppen av växthusgaser och/eller underlätta övergången till ett koldioxidsnålt samhälle. • Införa hållbarhet som ett övergripande mål i den lokala strategin samt upprätta ett system för att mäta i vad mån de fastställda målen har varit framgångsrika.

Detta är bara några av de åtgärder som LLU-partnerskapen bör överväga för att se till så att de lokala strategierna klarar de nya utmaningar som deras områden står inför. Vi går nu över till den nya förordningen och hur den kan hjälpa dem att göra detta.

3.3 Nya eller förstärkta inslag i förordningarna

Delvis för att bemöta revisionsrättens rapport om Leader har vissa av Leaders särdrag förstärkts i förordningarna. Dessa omfattar dels bestämmelser som anger vad strategierna åtminstone ska innehålla och höjer deras kvalitet, dels bestämmelser som klargör gruppernas minimiuppgifter och skyddar deras oberoende. Ett större fokus läggs på ledningsfunktioner och kapacitetsuppbyggnad genom att det förberedande stödet stärks och en större andel av

anslagen läggs på löpande kostnader. Det civila samhället och den privata sektorn får också en starkare roll och det transnationella samarbetet integreras (genom Ejflus och EHFF:s fondspecifika förordningar). Dessa och andra bestämmelser kan bidra till att grupperna får bättre kapacitet att hantera några av de utmaningar som tidigare har nämnts. På följande sidor kommer vi att förklara vad kommissionen avser med dessa bestämmelser och exemplifiera hur de kan användas.

3.3.1. Nya eller förstärkta inslag i strategin

I artikel 33.1 i förordningen om gemensamma bestämmelser anges vad LLU-strategierna åtminstone ska innehålla (se ruta 2).

Ruta 2: Artikel 33 i förordningen om gemensamma bestämmelser om lokala utvecklingsstrategier

1. En lokalt ledd utvecklingsstrategi ska innehålla åtminstone följande delar:
 - a) Uppgifter om område och befolkning som omfattas av strategin.
 - b) **En analys av områdets utvecklingsbehov och möjligheter**, inklusive en analys av starka och svaga sidor, möjligheter och hot.
 - c) En beskrivning av strategin och dess mål, en beskrivning av på vilket sätt strategin är **integrerad** och **innovativ** samt **en hierarki av mål, inklusive mätbara mål för utfall eller resultat**. När det gäller resultat kan målen uttryckas kvantitativt eller kvalitativt. Strategin ska vara förenlig med relevanta program inom samtliga berörda europeiska struktur- och investeringsfonder.
 - d) En beskrivning av hur **lokalsamhället varit delaktigt** i utvecklingen av strategin.
 - e) En **handlingsplan** som visar hur målen omsätts i åtgärder.
 - f) En beskrivning av **förvaltnings- och övervakningsbestämmelserna** för strategin, som visar att den lokala aktionsgruppen har kapacitet att genomföra strategin, samt en beskrivning av de **särskilda systemen för utvärdering**.
 - g) Strategins **finansieringsplan**, inklusive planerade anslag från var och en av de berörda europeiska struktur- och investeringsfonderna.

I följande avsnitt förklarar vi kortfattat vad kommissionen avser med några huvudbegrepp (anges med fetstil) och ger några exempel.

- **Vad menar kommissionen med "uppgifter om område och befolkning som omfattas av strategin"? (artikel 33.1 a i förordningen om gemensamma bestämmelser) (steg 3 och 6 i kapitel 2)**

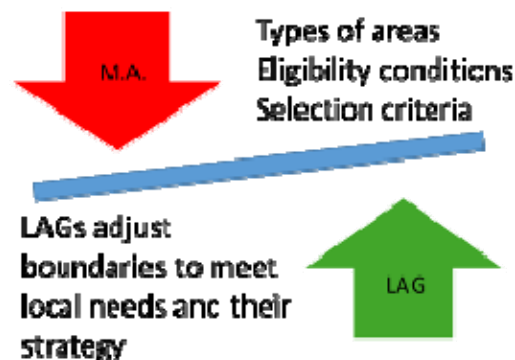
Det centrala här är att uppgifterna om område och befolkning måste vara i linje med och berättigade enligt den strategi som lokalsamhället har för avsikt att genomföra. Målområdenas befolkning bör inte understiga 10 000 personer om den ska ha den kritiska massa som krävs för att strategin ska kunna genomföras. Invånarantalet bör inte heller överstiga 150 000 om det ska finnas en identitetskänsla och lokalbefolkningen ska kunna vara direkt engagerad i de beslut som fattas. Men det kan också vara befogat med undantag (t.ex. för öar eller tätbefolkade områden och stadsdelar) om det är i linje med strategin.

I nuläget riskerar pressen att sänka kostnader och kombinera resurser att leda till allt större områden som mest är inriktade på "den ekonomiska planeringen", men inte har någon verklig egen identitet och inte ger lokalbefolkningen någon större chans att engagera sig.

Inom de allmänna EU-villkoren är tanken att medlemsstaterna ska ange en ram för hur områdena ska väljas ut inom deras program som motsvarar deras egna nationella prioriteringar för olika typer av områden.

Figur 2: Fastställa gränserna

De kan fastställa vissa villkor för stödberättigande och/eller ange vilka kriterier som ska tillämpas när man väljer mellan olika områden. När det gäller fiskeområden kan t.ex. villkoren för stödberättigande omfatta hamnar under en viss storlek, vissa kuststräckor, avstånd från havet eller vattnet, kontinuerliga områden och så vidare. Exempel på urvalskriterier kan vara fiskerisysselsättningens absoluta och/eller relativa betydelse, trender i fråga om landningsvolym, det småskaliga kustfiskets betydelse, befolkningsförändringar osv.



Men kommissionen ser helst att de *lokala partnerskapen* beslutar om de *exakta gränserna* för deras område enligt nedifrån-och-upp-strategin, beroende på vad de vill uppnå. Detta kan motiveras utifrån:

- ✓ Områdets fysiska eller geografiska enhetlighet (öar, bergskedjor, flodmynningar, floder, bebyggda stadsområden).
- ✓ Områdets kulturella identitet och gemensamma sociala frågor (hög andel romer, migranter, arbetslöshet osv.).
- ✓ Koncentration av viss ekonomisk verksamhet (olika slags jordbruk eller fiske, vissa sektorer som är på tillbakagång eller uppåtgående osv.).

Dessa punkter kan bedömas och beaktas när det slutliga urvalet av partnerskap görs.

Tidigare har vissa medlemsstater valt ut områden på förhand enligt uppifrån-och-ned-principen, medan andra har tillåtet öppna inbjudningar som omfattar hela territoriet. Båda dessa ytterligheter medför vissa risker. Den första strategin kan resultera i rigida och artificiella områden som inte utgör någon organisk utveckling av de lokala kopplingar som finns. Den andra strategin kan leda till ett mycket stort antal ansökningar och politiska påtryckningar att dela upp budgeten i alltför små delar. Kommissionen föreslår därför att man gör en avvägning mellan de uppifrån-och-ned- och de nedifrån-och-upp-styrda strategierna.

Ruta 3: Exempel från Portugal och Finland på hur området kan fastställas

Med stöd av kriterierna i EFF-förordningen valde Portugal ut 45 kommuner som skulle vara stödberättigade för område 4-finansiering: 39 kommuner utmed Portugals fastlandskust och 6 kommuner i Azorerna. De indikatorer som Portugal valde att använda sig av var bland annat en nedåtgående fiskeverksamhet, vilket mättes genom ett minskat antal landningar under perioden 1999–2005, samt ett beroende av fiskeverksamheten, vilket definierades som att minst 3 % av arbetskraften skulle vara sysselsatt inom sektorn. Detta omfattade även personer som arbetar inom Portugals havssaltsindustri, som utgör en viktig del av landets havsanknutna verksamhet inom vissa områden.

De lokala partnerskapen kunde därefter fritt föreslå sina specifika lokala aktionsgruppsområden inom de gränser som hade föreslagits på nationell nivå. En viss flexibilitet tillämpades också för motiverade undantag. Den förvaltande myndigheten tillät t.ex. att den lokala aktionsgruppen Oeste integrerade tre orter från kommunen Lourinhã som låg vid den södra spetsen av deras område. Dessa orter hade ursprungligen uteslutits från de utvalda områdena eftersom de låg så nära en stor stad (Lissabon), men ansågs kunna inkluderas eftersom det fanns ett antal mindre fiskefartyg som utgick från Lourinhã men landade sin fisk i den lokala aktionsgruppens område, vilket utgjorde närmaste landningsplats. Det bedömdes vara viktigt att se till så att även dessa mer isolerade fiskesamhällen omfattades av den lokala aktionsgruppens utvecklingsprogram.

Finland är ett annat exempel på att tillräcklig flexibilitet kan tillåtas för att tillgodose väl genomtänkta behov. I EFF-förordningen rekommenderas visserligen att de lokala aktionsgruppernas områden ska vara mindre än Nuts 3, men i Finlands fall är befolkningstätheten extremt låg i vissa områden. Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske godkände därför att de lokala aktionsgruppernas områden skulle vara större än normalt för att de skulle omfatta en kritisk massa av personer som arbetade inom fiskerinäringen. Ett förfarande för att analysera resultaten och förbättra det framtida utfallet har också lett till att de lokala aktionsgrupperna har föreslagit mindre anpassningar av sina gränser inför nästa programperiod.

Ytterligare resursmaterial, se nedan¹⁸.

- **Vad menar kommissionen med "en analys av områdets utvecklingsbehov och möjligheter"? (artikel 33.1 b i förordningen om gemensamma bestämmelser) (steg 1 och 4 i kapitel 2)**

I förordningen fastställs att denna analys ska omfatta "en analys av starka och svaga sidor, möjligheter och hot" (strengths, weaknesses, opportunities and threats). Under en tid har sådana här SWOT-analyser blivit allmän praxis i nationella, regionala och lokala program som får stöd från kommissionen. Men många är i själva verket ytterst allmänt hållna och skulle ofta kunna tillämpas på i princip vilket liknande område som helst i EU. Utvecklingsbehoven och möjligheterna bör visserligen utgå från starka och svaga sidor, möjligheter och hot, men detta kräver normalt en andra analysfas. Vissa strategier innehåller helt enkelt en uppräknings av behoven utan vare sig inbördes rangordning eller motivering av hur detta är kopplat till SWOT-analysen. Detta är något kommissionen vill förbättra genom att se till så att "analysen av utvecklingsbehov och möjligheter" blir ett användbart verktyg för att upprätta en stark insatslogik och säkerställa ett starkare fokus på resultaten.

	Starka sidor	Svaga sidor
Möjligheter	Stärka för att ta möjligheter	Minska för att utnyttja möjligheter
Hot	Säkerställa	Undvika

¹⁸ Ytterligare resursmaterial: *FARNET Start-Up Guide 1*, kapitel 2. "Defining fisheries areas"
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

SWOT-		mot framtida hot	för att undvika fallgropar	analys
-------	--	------------------	----------------------------	--------

För att göra detta bör de lokala partnerskapen tänka på följande:

- ✓ De punkter som tas upp i SWOT-analysen bör tydligt baseras på det som har framkommit när området diagnostiserades.
- ✓ Fokus bör ligga på områdets särdrag och vad som gör det annorlunda, i stället för att bara komma med en uppräkningslista av många av de gemensamma nämnarna för stora sektorer som jordbruk eller fiske eller för olika målgrupper som ungdomar eller kvinnor. Tyvärr är vissa SWOT-analysen så allmänt hållna att de skulle kunna gälla vilket område som helst.
- ✓ Minst lika mycket fokus bör läggas på att kartlägga möjligheterna och "tillgångarna" som att beskriva de svaga sidorna och hoten. Strategin bör vara framåtblickande och inte enbart defensiv.
- ✓ Det är ingen mening att lämna in en ostrukturerad önskelista som täcker in alla olika behov. Även i det här skedet är det viktigt att börja rangordna eller prioritera behov och potential.
- ✓ Den prioritering eller rangordning som görs måste vara evidensbaserad och hänsyn tas till de lokala aktörernas motiverade synpunkter, vilket förklaras närmare nedan.
- ✓ Det lokala partnerskapet måste särskilja mellan vad det skulle vilja uppnå och vad det faktiskt kan uppnå med de resurser och program som är tillgängliga.

Se exempel på lokala utvecklingsstrategier i fiskeområden i Frankrike, Spanien, Finland och Skottland och annat resursmaterial nedan¹⁹.

- **Vad menar kommissionen med "en beskrivning av på vilket sätt strategin är integrerad"? (artikel 33.1 c i förordningen om gemensamma bestämmelser) (steg 4 och 7 i kapitel 2)**

I förordningen om gemensamma bestämmelser fastställs att lokalt ledd utveckling ska "genomföras genom integrerade (artikel 33.1 c) och sektorsövergripande områdesbaserade lokala utvecklingsstrategier" (artikel 32.2 c). Men innebörden av "integrerad" och "sektorsövergripande" har utvecklats efterhand och måste anpassas till vilken typ av problem och område det gäller. Dessa begrepp användes ursprungligen av de första Leaderprogrammen i landsbygdsområden, som behövde markera att de var något annat än

¹⁹ Lite resursmaterial:

- Exempel på integrerade strategier från fiskeområden på olika håll i Europa. Sammanfattningar och fullständiga exempel <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>
- Leader Toolkit om hur strategin utarbetas. Underavsnitt A om den lokala utvecklingsstrategins innehåll med videor. 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 Start-Up Guide 1. Avsnitt 4b om att utarbeta effektiva strategier: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Powerpoint-presentation från Leadergruppen på den grekiska ön Lesbos om hur de har involverat lokala aktörer i arbetet med att fastställa de lokala behoven. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC

den traditionella uppifrån-och-ned-styrda sektorsinriktade jordbrukspolitiken. Namnet Leader kommer egentligen från franskans "liaisons entre actions de développement de l'économie rurale" (kopplingar mellan åtgärder för att utveckla landsbygdsekonomin). Partnerskapen sågs som katalysatorer som skulle ta tillvara alla tänkbara lokala multiplikatoreffekter mellan sektorer som jordbruk, livsmedel, hantverk, landsbygdsturism, lokala tjänster och miljö. För att göra detta skulle de utveckla "integrerade" serier av stödåtgärder (såsom utbildning, kapitaltillskott, marknadsföringsstöd, affärsstöd) som alla drog i samma strategiska riktning. Eftersom de flesta Leaderprogram genomfördes i ganska lågbefolkade landsbygdsområden kunde man i princip ta ett helhetsgrepp för att integrera merparten av de faktorer som drev den lokala utvecklingen framåt.

Men även i dessa fall blev det uppenbart att vissa saker gick att påverka med ett program som Leader, där fokus ligger på den inre orsakerna, medan det fanns annat som låg utom räckhåll. I Finland gjordes en användbar distinktion mellan "den smala landsbygdsutvecklingspolitiken", som ofta användes inom ramen för ministeriet för jordbruk och landsbygdsutveckling, och "den breda landsbygdsutvecklingspolitiken", som avsåg all politik, som transport, utbildning och hälso- och sjukvård, som hade stor betydelse för landsbygdsutvecklingen men var svårare att påverka på lokal nivå.

Detta innebär att även i landsbygdsområden behöver integration inte innebära att strategier ska försöka hantera allting på en gång eller tillmäta allting samma betydelse. Som tidigare har nämnts behöver lokalsamhällena välja och fokusera på de mål och åtgärder som har störst chans att leda till de förändringar som de vill uppnå. Detta gäller i ännu högre grad i städerna och när man hanterar komplexa sociala problem i tätbefolkade områden. Här kan det redan finnas en historik med tidigare initiativ och ett antal organisationer som är verksamma inom samma område. De lokala partnerskapen behöver därför utforma sina strategier så att det tillför ett mervärde till det som redan finns och se till att få största tänkbara stöd för detta.

Genom denna tolkning utökas tillämpningsområdet för lokalt ledd utveckling till de former av tematiska mål och investeringsprioriteringar som är särskilt relevanta för socialt och regionalt inriktade fonder – så länge strategierna utformas och genomförs på ett sådant sätt att det omfattar det fullständiga värdet av lokala områdeskopplingar.

Integration kan innebära:

- ✓ Att man startar med de frågor, teman, problem eller målgrupper som kan mobilisera lokalsamhället men sätter in dem i ett vidare sammanhang och bygger upp de externa kopplingarna till andra sektorer och aktörer som kan påverka situationen.
- ✓ Att man bygger upp vertikala kopplingar inom sektorer och leveranskedjor samt horisontella kopplingar mellan sektorer.
- ✓ Att man kopplar samman eftersatta områden med områden som har möjligheter (t.ex. landsbygdsområden med marknadsstäder samt eftersatta stadsdelar med centrumområden där antalet arbetstillfällen ökar).
- ✓ Att man skapar kopplingar mellan lokala, regionala och nationella styrelseformer. Detta är särskilt viktigt när man har att göra med "tungt vägande" sektorer och institutioner som skolor, sjukhus och universitet.
- ✓ Att man säkerställer att olika lokala stödåtgärder kommer i rätt ordningsföljd och samverkar för att uppnå samma strategiska mål. Integration i fråga om vad som genomförs, vem som står för genomförandet och hur det görs.

Ruta 4: Exempel på ett integrerat inslag i en strategi från "My Generation URBACT"

De tolv partnerstäderna som deltog i Urbact-projektet My Generation stod visserligen inför olika utmaningar, men kom alla fram till att ungdomarna måste vara med och ta fram de lösningar som skulle genomföras, så de använde sig av en rad metoder som har utarbetats för att involvera ungdomar och säkerställa att de lokala strategierna utvecklas med dem i fokus.

De ansåg att politiken för att stödja ungdomar i Europa är alltför splittrad och kortsiktig och dessutom alltför ensidigt inriktad på ett enda mål när de många olika utmaningarna gör att det krävs integrerade åtgärder. Även om de fokuserade på ungdomarnas specifika problem försökte de med andra ord utveckla lokala kopplingar mellan alla viktiga politikområden som påverkar ungdomarna. Under mer än två och ett halvt år arbetade partnerstäderna med att ta fram en effektiv lokalpolitik inom tre närbesläktade områden: att ge missgynnade ungdomar bättre tillgång till den sociala verksamhet som redan finns tillgänglig i städerna, att bygga broar mellan utbildning och näringslivet samt att förbättra samordningen mellan olika aktörer och involvera ungdomar i beslutsprocessen.
<http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- **Vad menar kommissionen med "en beskrivning av på vilket sätt strategin är innovativ"?** (artikel 33.1 c i förordningen om gemensamma bestämmelser) (steg 4 och 7 i kapitel 2)

När det gäller lokalt ledd utveckling behöver innovation inte innebära FoU på hög nivå eller ny teknik (även om detta självklart inte är förbjudet). Grunden för att strategin ska ha ett innovativt drag är i själva verket nära kopplad till frågan "vad vill lokalsamhället förändra?" LLU-strategier är per definition lokala och relativt småskaliga. De kan inte förändra levnadsförhållandena för alla med en gång. Därför måste de inriktas på åtgärder som har en multiplikator- eller snöbollseffekt på den lokala utvecklingen. I stället för att utnyttja alla begränsade resurser som finns tillgängliga till att tillgodose de grundläggande behoven handlar det om att se med nya ögon på såväl problem som möjligheter samt att utforska nya metoder för att hantera detta som kan leda till mer långsiktiga och hållbara lösningar.

I detta sammanhang har kommissionen medvetet låtit definitionen av innovation vara öppen när det gäller lokalt ledd utveckling i stället för att på förhand försöka definiera vad det är, vilket i sig begränsar den lokala kreativiteten. Innovation kan omfatta nya tjänster, nya produkter och nya metoder att göra saker i det lokala sammanhanget (artikel 32.2 d). Allt i strategin behöver självklart inte vara innovativt eftersom partnerskap ofta måste bygga upp ett förtroende genom att visa att de även kan tillgodose vissa kortsiktiga behov.

Men genom att samla alla olika aktörer inom ett område och upprätta en dialog med externa institutioner som universitet, forskningscentrum och högre förvaltningsnivåer har den lokalt ledda utvecklingen enorma möjligheter att utnyttja befintliga resurser på nya och kreativa sätt. I bästa fall kan partnerskapen utgöra plattformar för "sociala innovationer" och därefter tillföra resurser för att skala upp omfattningen. Framgångsrika idéer kan sedan analyseras, dokumenteras och överföras genom LLU-aktörernas olika nätverk på EU-nivå, nationell och regional nivå.

Innovation inom lokalt ledd utveckling:

- ✓ Kan omfatta nya produkter, tjänster eller metoder att göra saker i ett lokalt sammanhang.
- ✓ Har ofta en multiplikator- eller snöbollseffekt på de förändringar som lokalsamhället vill åstadkomma.
- ✓ Kan omfatta en eller flera småskaliga åtgärder eller prototyper eller ett storskaligare flaggskeppsprojekt som mobiliserar lokalsamhället.
- ✓ Hittar nya möjligheter att uppåda och utnyttja lokalsamhällets befintliga resurser och tillgångar.
- ✓ Bygger upp samarbete mellan olika aktörer och sektorer.
- ✓ Kan men behöver inte omfatta universitet eller avancerad FoU.
- ✓ Kan utgöra en plattform för sociala innovationer som sedan kan skalas upp och tillämpas mer generellt genom utbyte, samarbete och nätverkande.

Ruta 5: Innovationskluster inom västra Corks strategiplan för Leader 2007–2013

Innovationsklustret utgör en integrerad del av Västra Corks strategiplan för Leader 2007–2013. Det här klustret bygger på tidigare initiativ, såsom Västra Corks Fuchsia-varumärke, och fokus ligger på att stödja viktiga näringsgrenar med diversifieringsmöjligheter (livsmedel, turism, hantverk osv.) samt olika slags utvecklingsaktiviteter och utvecklingsprocesser (marknadsföring, utbildning, utvecklingsorgan, nätverk och sammanslutningar osv.). Klustret, som inledde sin kommersiella verksamhet 1998, är ett affärsnätverk med 160 ackrediterade kvalitetsföretag (under ett varumärke) inom livsmedel, turism, hantverk och andra sektorer (jordbruk, sjöfart, detaljhandel). När det gäller vissa program arbetar det också i partnerskap med University College Cork.

Här följer några exempel på verksamheter som har fått stöd från klustret under programperioden 2007–2013: utveckling av ett nytt program för jordbruksproducerad energi som omfattar biobränsle, vind-, sol-, vatten- och värmeenergi, pilotverksamhet och utvärdering av nya marknadsförings- och PR-åtgärder för Fuchsia-varumärket, utvecklingsstöd till diversifieringsprojekt för Fuchsia-varumärkets deltagare inom matturism, hantverk och fritidsaktiviteter samt konsultverksamhet och utbildning för företag som arbetar med kreativ konst och digital mediaproduktion.

Det här är en modell som bygger på tidigare framgångar, skapar en stödkultur för innovation samt bygger upp en kritisk verksamhetsmassa sett över tid. Under 2005 genererade Fuchsia-varumärket och dess anknutna verksamheter 106 miljoner euro, varav 69 miljoner euro stannade kvar i regionen, och gav stöd till cirka 1 131 arbetstillfällen räknat i heltidsekvivalenter.

Se resursmaterial nedan²⁰.

- **Vad menar kommissionen med ”en hierarki av mål, inklusive mätbara mål för utfall eller resultat”? (artikel 33.1 c i förordningen om gemensamma bestämmelser) (steg 4 och 7 i kapitel 2)**

²⁰ Lite resursmaterial:

- *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
- *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

I revisionsrättens rapport om Leader som tidigare nämndes framhölls att "de lokala strategierna bör vara kärnan i Leadermodellen och ge partnerskapen deras existensberättigande och ge löfte om ett mervärde tack vare lokala skräddarsydda lösningar för att landsbygdsutvecklingsmålen ska uppnås". Tyvärr är detta inte alltid fallet. Revisionsrätten rapporterade att många strategier "användes på sin höjd som en ansökan om finansiering till förvaltningsmyndigheten" och att deras mål inte var "specifika, mätbara och uppnåbara inom en fastställd tidsram".

Tidigare har många strategier i alltför hög utsträckning utgått från allmänna mål såsom att "höja livskvaliteten" eller uppnå "hållbar utveckling". Detta beror delvis på att de som utformar strategin ofta står inför mycket osäkerhet och vill kunna ha flexibilitet att reagera på förändringar och oförutsedda händelser. Men som vi kommer att se längre fram finns det andra sätt att åstadkomma en sådan flexibilitet och om man sätter alltför allmängiltiga mål kan det leda till att strategin blir praktiskt taget intetsägande. I så fall kan den påverkas av lokala intressegrupper och bli omöjlig att övervaka.

För att höja strategiernas kvalitet anser kommissionen att de bör baseras på en klar och tydlig "insatslogik" som lokalsamhället har enats om. Här bör man utgå från frågor som: "Vad vill vi förändra?", "Vad vill vi ha uppnått fram till år X?", "Hur skulle framgång se ut?", "Vad kommer att visa att vi har lyckats?".

Under åren 2014–2020 bör evidensbasen utgöras av tydligt mätbara mål för "utfall", såsom antalet personer som genomgår utbildning, samt för "resultat", såsom antalet personer som har fått jobb till följd av utbildningen.

När det gäller resultat "kan målen uttryckas kvantitativt eller kvalitativt" (artikel 33.1 c) och kommissionen rekommenderar att dessa uttrycks enligt "SMART-konceptet".

SMART-målen

1. **Specifikt**– det ska klart anges vad strategin ska uppnå och på vilket sätt.
2. **Mätbart** – det ska finnas något som går att mäta och ett mätbart mål, oavsett om detta uttrycks kvantitativt eller kvalitativt.
3. **Accepterat** – det ska vara tekniskt möjligt att uppnå detta med den föreslagna strategin.
4. **Realistiskt**– det ska kunna genomföras med de resurser och den tid man har till sitt förfogande, målgruppernas storlek osv.
5. **Tidsbestämt** – det ska finnas en tidsplan och ett datum då målet ska vara uppnått.

När konkretare resultatmål ska fastställas rekommenderar kommissionen att de lokala partnerskapen och förvaltande myndigheterna i gengäld kommer överens om metoder för att godkänna att strategier anpassas i förhållande till förändrade omständigheter så att tidigare erfarenheter kan vägas in. Det mest uppenbara sättet att göra detta är att använda sig av kravet på utvärdering enligt artikel 33.1 f (se nedan).

I förordningen talas det också om en "hierarki av mål" som tydligt visar att allt inte kan uppnås med en gång och att lokalsamhället tillsammans måste bestämma vilka mål som är viktigast samt välja ut de åtgärder som på bästa sätt kan bidra till att dessa mål kan uppnås. I det här sammanhanget kan strategierna klart och tydligt användas för att stödja medborgarnas

initiativ på fältet och hantera några av de utmaningar som anges i det första avsnittet i detta kapitel.

Ruta 6: IRD Duhallow arbetar med målfokus och kontroll

IRD (Integrated Rural Development, integrerad landsbygdsutveckling) Duhallow har utarbetat ett intressant system för att förbättra kopplingarna mellan de övergripande målen för deras lokala utvecklingsstrategi och de faktiska projekt som genomförs så att det säkerställer lokalsamhällets ägandeskap och ger bättre målfokus och kontroll. Strategins övergripande mål utarbetas grovt sett efter en lång samrådsprocess med lokalsamhället som kretsar kring fyra olika huvudområden: förbättrad livskvalitet, stimulerad kreativitet, ekonomisk tillväxt och en levande miljö. En behovsbedömning av regionens sociala, ekonomiska och miljörelaterade tillgångar görs med hjälp av metoden för tillgångsbaserad samhällsutveckling, där fokus ligger på områdets tillgångar och potentiella tillgångar (i stället för bara på dess svaga sidor och brister). Detta ligger sedan till grund för den strategiska ramen som kan anpassas för särskilda anbud.

Dessa övergripande mål delas därefter in i mindre, mätbara mål som leds och kontrolleras av lokala arbetsgrupper i närsamhället. Arbetsgruppen för ungdomar och utbildning har t.ex. tjugo medlemmar: lokala skolor, en ungdomsorganisation, beslutsfattare och ungdomarna själva. De 27 fastställda målen är mätbara: tio nya ungdomsgårdar, fyra ungdomskaféer, 20 utbildade ungdomsledare osv.

Enligt de fastställda utfallsindikatorerna kunde man konstatera tre ungdomsklubbar, inga kaféer och 30 utbildade ungdomsledare fram till juni 2011. Arbetsgruppen träffas åtta eller nio gånger om året för att analysera vad man har åstadkommit och fastställa förbättringsåtgärder. Deras åtgärder måste godkännas av de lokala arbetsgruppernas ledningsgrupp.

Se ENLU:s faktablad om Duhallow-partnerskapens metod för att fastställa indikatorer, som visar på Leaders mervärde:

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf

Se ytterligare användbart resursmaterial nedan²¹.

- **Vad menar kommissionen med att "strategin ska vara förenlig med relevanta program inom samtliga berörda europeiska struktur- och investeringsfonder"? (artikel 33.1 c i förordningen om gemensamma bestämmelser) (steg 4 och 7 i kapitel 2)**

LLU-strategierna ska inte ses som helt frikopplade. De är flexibla verktyg som kan tillgodose de olika lokala områdenas specifika behov – *på ett sådant sätt att det ger konkreta resultat och*

²¹ Resursmaterial för artikel 33.1 c i förordningen om gemensamma bestämmelser:

- ENLU:s vägledning om utvecklingsstrategins innehåll med videor. 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
- *Strategy Design - How to prioritize between different objectives?* om *The LEADER Toolkit*. 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 Start-Up Guide 1 avsnitt 4b <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

fördelar för de berörda programmen (se exemplet på hur Leader används som ett verktyg för integrerad fysisk planering i Andalusien i Spanien – kapitel 6)²².

Men i vägledningen om lokalt ledd utveckling som har utarbetats för de förvaltande myndigheterna förklarade kommissionen att dess syfte är att lokalsamhällena ska ha omfattande flexibilitet i fråga om strategins omfattning och de finansierade åtgärdernas stödberättigande så länge som förenligheten med de berörda programmen respekteras, det råder fullständig överensstämmelse med regelverket och risken för dubbelfinansiering minskas på vederbörligt sätt. Detta innebär återigen att lokalsamhällena får vara uppfinningsrika och anpassa de lokala strategierna till de nya utmaningar som anges i den första delen av detta kapitel.

Att vara flexibel på lokalt och samtidigt tydligt bidra till att högre mål uppnås kan åstadkommas på flera olika sätt.

- ✓ För att underlätta programplaneringen bör lokalt ledd utveckling programplaneras inom ramen för en specifik investeringsprioritering/ett specifikt fokusområde eller en specifik unionsprioritering²³. Men stöd som tillhandahålls inom ramen för lokalt ledda utvecklingsstrategier kan bidra till samtliga de elva tematiska mål som anges i förordningen om gemensamma bestämmelser.
- ✓ I LLU-strategierna bör det anges på vilket sätt som deras deltagarinriktade lokala strategi överensstämmer med och bidrar till prioriteringarna i det eller de program som står för finansieringen.
- ✓ Om lokalt ledd utveckling används för att genomföra vissa av målen i ett program bör samtidigt genomförandesystemet anpassas för att man verkligen ska kunna ta tillvara alla fördelar med detta tillvägagångssätt genom att tillgodose de specifika lokala behov som strategin avser.
- ✓ Om en lokal utvecklingsstrategi finansieras genom endast en fond, bör denna fond erbjuda allt stöd som är berättigat, även för sådana åtgärder som även skulle kunna omfattas av andra fonder, för att de lokala aktörerna ska ha maximal flexibilitet att tillgodose sina behov i enlighet med de bestämmelser som gäller för denna fond.
- ✓ Det finns ingen anledning att fastställa strikta avgränsningslinjer mellan fonderna så länge som det finns sunda förfaranden för att säkerställa att det inte förekommer någon dubbelfinansiering.
- ✓ I städer kan LLU-strategier användas som ett verktyg för att på olika sätt bidra till de strategier för hållbar stadsplanering som finansieras enligt artikel 7 i Eruf. De kan utgöra en del av och/eller bidra till integrerade territoriella investeringar (artikel 36 i förordningen om gemensamma bestämmelser), till urbana teman eller till specifika urbana program.

Om t.ex. en lokal aktionsgrupp för landsbygden vill ansöka om Leaderfinansiering till ett utbildningsprojekt, trots att strategin endast får stöd från Ejflu, bör denna LAG-grupp kontrollera om projektet

- överensstämmer med målen för Ejflu och programmet för landsbygdsutveckling,
- överensstämmer med den lokala utvecklingsstrategin,
- överensstämmer med tillämplig lagstiftning.

²² Att använda Leader som ett verktyg för integrerad fysisk planering i Andalusien i Spanien: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

²³ Investeringsprioritering 9d i Eruf och artikel 3.1 b vi i ESF, fokusområde 6b i EFJLU samt unionsprioritering 4 i EHFF.

Om dessa villkor är uppfyllda ska den förvaltande myndigheten för Ejflu inte avslå projektansökan om Ejflustöd bara för att projektet också är berättigat till stöd från ESF.

Det är viktigt att se till så att programbeskrivningen och de tillämpliga nationella och regionala bestämmelserna avspeglar att flexibilitet ska gälla för insatsområdet och utgifternas stödberättigande så att de lokala strategierna kan utformas med hänsyn till lokala behov och möjligheter samt omfatta innovativa drag²⁴. I stället för att ingående fastställa vilka utgifter som är stödberättigade för lokalt ledd utveckling bör man hellre räkna upp vilka utgifter som inte är stödberättigade för en viss fond.

- **Vad menar kommissionen med "en beskrivning av hur lokalsamhället varit delaktigt i utvecklingen av strategin" (artikel 33.1 d i förordningen om gemensamma bestämmelser)?** (steg 4 och 7 i kapitel 2)

Delaktighet har använts för att beskriva processer som varierar från ren styrning till enkla informationskampanjer och formellt samråd till partnerskap och fullständig medborgarkontroll²⁵. Världsbanken beskriver hur dess lokalt ledda utvecklingsprogram har utvecklats från en modell som byggde på samråd med lokalsamhället till lokalsamhällets delaktighet och slutligen till den nuvarande modellen som bygger på lokalsamhällets egenmakt²⁶. Redan det begrepp som kommissionen har valt att använda – lokalt ledd utveckling – visar att man här talar om en högre grad av delaktighet från lokalsamhällets sida och inte bara om ensidig information eller samråd. De lokala aktörerna bör involveras redan från dag ett av strategin ända tills genomförandet har slutförts.

Basen för strategin och de projekt som den ger upphov till ska vara lokalsamhället. Detta innebär att delaktigheten inte bara kan vara något som läggs till och utförs i början av strategin för att styrka själva finansieringen. Konsulter, universitet och andra externa experter kan alla bidra till att ge ett bredare perspektiv, hjälpa till att analysera uppgifter och utforma strategin, men det bör finnas belägg för att det har förekommit en verklig dialog med och mellan lokalinvånare under vart och ett av de viktiga steg då strategin utformades:

- ✓ När starka och svaga sidor, möjligheter och hot identifieras.
- ✓ När dessa överförs till huvudsakliga utvecklingsbehov och utvecklingsmöjligheter.
- ✓ När huvudmål, specifika mål, önskvärda resultat och prioriteringen fastställs.
- ✓ När man väljer vilka olika åtgärder som kan leda fram till sådana resultat.
- ✓ När budgeten fördelas.

Det finns ett antal deltagarinriktade metoder, t.ex. aktörsanalys, användning av "problemträd" och scenarioupbyggnad, som kan hjälpa partnerskapen att fastställa vilka frågor som verkligen är viktiga för folk ute på fältet och att samla in idéer och energi från gräsrotsinitiativen. Av strategidokumentet bör det framgå att detta dokument är resultatet av en sådan process.

Ruta 7: Exempel på hur en spansk Leadergrupp från Jertedalen har använt sig av en deltagarinriktad process för att utarbeta den lokala utvecklingsstrategin

En spansk Leadergrupp från Jertedalen inledde en deltagarinriktad process för att utarbeta

²⁴ Se artikel 32.1 d i förordningen om gemensamma bestämmelser.

²⁵ Se Sherry R. Arnstein, *A ladder of Citizen Participation*, 1969.

²⁶ *Local and Community Driven Development*, Världsbanken, 2010.

den lokala utvecklingsstrategin inför nästa period direkt efter sommaren 2013 – innan EU:s förordningar eller program var klara. Partnerskapet inrättade en brett upplagd "utvecklingspanel" som skulle samordna det arbete som utfördes av sju tematiska arbetsgrupper. I dessa arbetsgrupper fanns aktörer som arbetade med ungdomar och lokala organisationer, med kvinnor och jämlikhet, med kultur och utbildning, med jordbruk och miljö, med entreprenörskap, sysselsättning och utbildning, med hållbar turism samt med omsorg och social service. Varje arbetsgrupp skickade ut ett enkelt frågeformulär där fyra olika huvudfrågor diskuterades: Vad har vi uppnått? Vad återstår att göra? Vilka är prioriteringarna inför framtiden? Och vad finns det för nya idéer för att genomföra dessa prioriteringar? De anordnade också en tävling för att få in idéer från alla byskolor samt flera olika evenemang för de äldre. Resultaten diskuterades sedan vid ett möte för hela dalen.

Det här arbetet utgjorde sedan en utgångspunkt för SWOT-analysen, behovsanalysen och identifieringen av prioriteringar för den lokala strategin. Men så snart det finns mer information om förordningarna, programmen och budgeten kommer lokalsamhället återigen att delta i arbetet med att anpassa strategin, utarbeta handlingsplanen och besluta om vilka resurser som ska anslås till olika prioriteringar. Under de tidigare programperioderna utarbetade arbetsgrupperna t.ex. scenarion för vilka typer av projekt som skulle finansieras, med preliminära budgetar. Därefter förhandlade aktörer från de olika arbetsgrupperna och kom överens om den övergripande anslagsfördelningen samt prioriteringarna i den lokala utvecklingsstrategin.

Ytterligare resursmaterial, se nedan²⁷.

- **Vad menar kommissionen med "en handlingsplan som visar hur målen omsätts i åtgärder" och "finansieringsplan[en], inklusive planerade anslag från var och en av de berörda europeiska struktur- och investeringsfonderna"? (artikel 33.1 e och g i förordningen om gemensamma bestämmelser) (steg 4 och 7 i kapitel 2)**

Ett av de bästa sätten att ta reda på om strategins mål är realistiska är att analysera vilka åtgärder som krävs för att uppnå dem. Men en handlingsplan innebär inte att några projekt ska väljas ut i förväg.

I handlingsplanen behöver åtminstone följande fyra punkter behandlas:

- ✓ **Vilka** typer av åtgärder.
- ✓ **Vem** som kommer att ansvara för att de genomförs.
- ✓ **När** de behöver äga rum och i vilken ordning (t.ex. utbildning före företagsetablering).
- ✓ **Hur** mycket de ungefär kommer att kosta.

²⁷ Ytterligare resursmaterial:

The Strategy Design - How to build up a participatory local development strategy? om *The LEADER Toolkit*. Innehåller videor och rekommendationer om många av fokusgruppens slutsatser om hur bättre strategier ska utarbetas: 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

ENLU:s faktablad. *Using participative methodologies to design quality strategies*. Bygger på arbete som har utförts i Italien: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf

FARNET Start-Up Guide 1 avsnitt 3 och 4

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

Ruta 8: Exempel på en handlingsplan som krävdes enligt EFF:s område 4 i Frankrike

Begreppet handlingsplan har tolkats på lite olika sätt runtom i Europa. I Frankrike måste t.ex. partnerskap som inkom med ansökningar till EFF:s område 4 lämna in en "utvecklingsplan" som bestod av "arbetspaket" för varje kategori av planerad åtgärd samt en finansieringstabell. Arbetspaketet var generellt i form av en akt som omfattade åtgärdens prioriterade mål och hur åtgärden bidragit till att målen uppnåtts, de beräknade resultaten för området, stödmottagarna, de stödberättigande utgifterna, stödintensiteten, den planerade EU-finansieringen, den övriga planerade finansieringen, övervaknings- och utvärderingsindikatorerna och tidsplanen för genomförande. 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

Skotska Leadergrupper hänvisar ofta till "affärsplanen" som omfattar till alla administrativa och finansiella förfaranden och system för att genomföra strategin, inklusive en plan för de lokala aktionsgruppernas verksamhet. Det sistnämnda skulle normalt omfatta en detaljerad tidsplan för genomförandet av varje åtgärd där det anges vem som ansvarar för detta. Se avsnitt 6–7 i en skotsk Leadergrupps "affärsplan":

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf

Finansieringsplanen bör innehålla preliminära uppskattningar av hur mycket pengar som ska ansås till de olika åtgärdskategorierna. Om en strategi får stöd från flera olika fonder, ska det i finansieringsplanen anges vilka delar av strategin som ska täckas av respektive fond och offentlig nationell medfinansiering för varje programår. I planen ska man skilja mellan utgifter för att genomföra strategin i sig samt mellan utgifter för samarbete, löpande kostnader och ledningsfunktioner, men detaljningsnivån och utgiftskategorierna kan variera mellan medlemsstaterna. De förvaltande myndigheterna skulle t.ex. kunna kräva information om planerade utgifter för vissa åtgärds kategorier som har fastställts på nationell eller regional nivå. Alternativt skulle den förvaltande myndigheten helt enkelt kunna uppmana partnerskapen att göra uppskattningar av utgifterna för de specifika mål och/eller huvudsakliga åtgärds kategorier som har fastställts i den lokala utvecklingsstrategin.

Budgetens omfattning beror självklart på vad området har för behov och hur stort det är, vilken karaktär strategin har och om det förekommer några andra stödprogram. Den kan också variera beroende på de ekonomiska förhållandena i en viss medlemsstat. Erfarenheterna från såväl Leader som EFF:s område 4 har emellertid visat att budgeten för en lokal utvecklingsstrategi ska omfatta minst cirka 3 miljoner euro i offentliga medel för hela perioden. Går man under denna nivå blir det svårt att sträcka sig längre än till ytterst småskaliga, "mjuka" investeringar, och att täcka in de ledningsfunktioner som krävs för området. De här beloppen kommer sannolikt att vara mycket större för uppbyggda stadsområden samt för lokalt ledd utveckling med flera finansieringskällor.

Inte heller här är denna vägledning avsedd att vara någon tvångströja utan ett verktyg för att se till så att investeringarna avser de mål som har fastställts av det lokalsamhälle som strategin omfattar och att dessa kan uppnås med de tillgängliga resurserna på ett realistiskt sätt. Det bör även finnas mekanismer för att se till så att partnerskapen kan justera finansieringsplanen om förutsättningarna förändras, vilket i så fall ska ske i samråd med de förvaltande

myndigheterna. De nya övervaknings- och utvärderingsbestämmelserna (se nedan) kan visa om det är berättigat med några förändringar.

Ytterligare resursmaterial, se nedan²⁸.

- **Vad menar kommissionen med "en beskrivning av förvaltnings- och övervakningsbestämmelserna för strategin, som visar att den lokala aktionsgruppen har kapacitet att genomföra strategin, samt en beskrivning av de särskilda bestämmelserna om utvärdering"?. (artikel 33.1 f i förordningen om gemensamma bestämmelser) (steg 8 i kapitel 2)**

De lokala partnerskapen behöver visa att de har tydliga förfaranden samt personal som är tillräckligt erfaren och kvalificerad för att säkerställa att strategin förvaltas på ett effektivt sätt. Detta omfattar uppenbarligen även administrativa och ekonomiska frågor. Men om strategin även inbegriper arbete med grupper som är oorganiserade eller svåra att nå omfattar detta även personer som är skickliga på uppsökande verksamhet, facilitering samt samhälls- och projektutveckling.

Partnerskapen behöver också visa att de har öppna och redovisningsmässigt sunda förfaranden för beslutsfattande och projekturval. Omröstningar om alla beslut behöver t.ex. vara dokumenterade och det bör finnas förfaranden för att undvika intressekonflikter. Detta kommer att behandlas i avsnittet om partnerskap längre fram.

En ny aspekt i förordningen är emellertid kravet att förklara "övervakningsbestämmelserna ... samt de särskilda bestämmelserna om utvärdering". Såväl övervaknings- som utvärderingsbestämmelserna är nödvändiga för att tillgodose den förvaltande myndighetens behov. De ska inte bara ses som ett formellt krav för att styrka utgifter och ska utformas på ett sådant sätt att de ger värdefull information för förvaltningen av det lokala partnerskapet. Genom att införliva förfaranden för regelbunden övervakning och periodisk utvärdering i strategin får partnerskapet ett verktyg som gör att man kan lära sig mer om vad som fungerar och vad som inte gör det och anpassa strategin så att den fungerar även om omständigheterna förändras. Kombinationen av "tydligt mätbara mål för utfall och resultat" och "särskilda bestämmelser om utvärdering" gör att de lokala partnerskapen kan utarbeta betydligt mer konkreta och realistiska strategier, som också är mer stabila och flexibla.

De lokala aktionsgrupperna ska lämna information om:

- ✓ Vilka system och mekanismer de föreslår för att samla in och bearbeta relevanta uppgifter om ekonomi och resultat som avser de fastställda indikatorerna och målen. De behöver vara tydligt i linje med strategins mål.
- ✓ Hur de avser att bedöma sina egna resultat när de genomför det som är speciellt för lokalt ledd utveckling.
- ✓ Deras förslag till hur resultaten ska spridas och användas inom området – t.ex. för att ändra den lokala utvecklingsstrategin och hur den tillhandahålls.

²⁸ Ytterligare resursmaterial:

- *The ENRD Toolkit. Section on Strategy Design and Implementation.* Rekommendationer och videor.
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 Start-Up Guide 1* avsnitt 4C om att utarbeta en genomförandeplan
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Exempel på integrerade strategier från fiskeområden på olika håll i Europa. Sammanfattningar och fullständiga exempel
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>

- ✓ Hur de kommer att bidra till övervakningsbestämmelserna och utvärderingen av lokalt ledd utveckling och programmet på regional och nationell nivå.

Ruta 9: Exempel på hur den lokala aktionsgruppen Kasvu i Finland har använt sig av ett system för inbördes utvärdering

Tillsammans med en angränsande lokal aktionsgrupp inrättade den lokala aktionsgruppen Kasvu i Finland ett system för inbördes utvärdering, där varje grupp övervakade och följde upp ett antal projekt inom den andra gruppens område. Båda parterna fick värdefull information genom återkopplingen från en jämbördig part som stod inför liknande utmaningar men inte var direkt involverad i att genomföra strategin.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB

Det tyska nationella landsbygdsnätverket föreslår tre olika intensitetsmodeller som kan användas: "signal-check", "multi-check" och "focus-check"²⁹.

Ytterligare resursmaterial, se nedan³⁰.

3.3.2 Nya eller förstärkta inslag i partnerskapens uppgifter (artikel 34.3 i förordningen om gemensamma bestämmelser)

I artikel 34.3 i förordningen om gemensamma bestämmelser beskrivs de lokala partnerskapens uppgifter i enlighet med ruta 10:

Ruta 10: De lokala aktionsgruppernas uppgifter

Enligt artikel 34.3 ska de lokala aktionsgrupperna ha följande uppgifter:

- Bygga upp kapaciteten** hos de lokala aktörerna att utveckla och genomföra insatser, även genom att främja deras projektförvaltningskapacitet.
- Införa ett icke-diskriminerande och öppet **urvalsförfarande och objektiva kriterier för urval av insatser, som inte leder till intressekonflikter**, som säkerställer att **minst 50 % av rösterna i urvalsbesluten avges av parter som inte är offentliga myndigheter** och som gör det möjligt att genomföra urval med ett skriftligt förfarande.
- Säkra överensstämmelsen med den lokalt ledda utvecklingsstrategin** vid urvalet av insatser genom att prioritera dessa insatser efter hur väl de bidrar till att uppnå målen för strategin.
- Förbereda och offentliggöra inbjudningar att lämna förslag** eller ett förfarande för

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

³⁰ Ytterligare resursmaterial:

- Avsnitten i LEADER Toolkit om hur man genomför en självutvärdering och vem som skulle kunna genomföra en extern utvärdering. 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
- Self-evaluation workbook for local action groups* från Finland http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf
- FARNET Start-Up Guide 1* avsnitt 4C om övervakning och utvärdering <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- FARNET Guide 4*, avsnitt 1.5, 1.6 och 1.7 <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>

- att kontinuerligt lämna in projekt, och även fastställa urvalskriterier.
- e) Ta emot och bedöma ansökningar om stöd.
 - f) **Välja ut insatser och fastställa stödbeloppet** och, i tillämpliga fall, lägga fram förslagen till det organ som är ansvarigt för att **slutkontrollen av stödberättigande innan de godkänns**.
 - g) **Övervaka genomförandet** av den lokalt ledda utvecklingsstrategin och de insatser som får stöd samt genomföra **särskilda utvärderingar** kopplade till den strategin.

Den förvaltande myndigheten ansvarar för att välja ut de lokala aktionsgrupperna genom ett icke-diskriminerande och öppet urvalsförfarande.

Liksom i det tidigare avsnittet kommer vi nu kortfattat att förklara vad kommissionen avser med några huvudbegrepp (anges med fetstil) och ger några exempel.

- **Vad menar kommissionen med "bygga upp de lokala aktörernas kapacitet att utveckla och genomföra insatser, även genom att främja deras projektförvaltningskapacitet"?** (artikel 34.3 a i förordningen om gemensamma bestämmelser) (steg 3 och 5 i kapitel 2)

Något av det som tidigare erfarenheter tydligast har visat är att LLU-partnerskapen inte ska ses som den sista, lokala länken i en lång kedja som ska tillhandahålla politik som har beslutats på annat håll. De är inte någon lokal gemensam kontaktpunkt som anordnar inbjudningar och samlar in ansökningar till vanliga bidrags- eller utbildningsprogram. Partnerskapets verkliga värde består i att det samlar lokalbefolkningen för att få fram idéer och tillsammans utarbeta projekt som annars inte skulle ha ägt rum – eller som skulle ha varit mycket svårare att få till stånd utan partnerskapet.

Lokalsamhällena har emellertid olika erfarenhet, grad av organisationsnivå, "mänskligt och socialt kapital" och stöd från andra organ. En av de lokala partnerskapens främsta och allra viktigaste uppgifter är därför att bedöma lokalsamhällets behov av kapacitetsuppbyggnad och att integrera detta i strategin. Kapacitetsuppbyggnad kan ske i form av följande typer av insatser:

- ✓ Informationsmöten och uppsökande verksamhet i lokalsamhället.
- ✓ Stöd till att sammanföra människor och organisera lokalsamhället.
- ✓ Rådgivning enskilt eller i grupp samt stöd för att utveckla projekt.
- ✓ Utbildning.

Det är absolut grundläggande att partnerskapet antingen har intern personal som är tillräckligt kvalificerad för att utföra dessa uppgifter eller också kan anlita sådan personal externt. Förberedande stöd kan användas för att finansiera den här typen av kapacitetsuppbyggnad under programstarten. Om det inte anslås personal och ekonomiska resurser till kapacitetsuppbyggnad är det hög risk att strategin "kidnappas" av lokalsamhällets allra starkaste och mest kraftfulla aktörerna, vilket skadar både andra aktörer och lokalsamhället i stort.

Ruta 11: Kapacitetsuppbyggnad i fiskets lokala aktionsgrupp Nordöstra Lappland

En av prioriteringarna för fiskets lokala aktionsgrupp Nordöstra Lappland är att stödja yrkesfiskarna att diversifiera till ny verksamhet. Fiskarna i Sodankylä hade konstaterat att turism var den verksamhet som hade störst förutsättningar att komplettera deras inkomster, men de saknade kunskaper och tillstånd att ge sig in på den här marknaden. Tillsammans med kommunens turistenhet såg aktionsgruppen till att fiskarna blev delaktiga

i arbetet med att fastställa mål och stödbehov innan man började hjälpa till att omsätta idéer i handling.

Diskussionerna ledde till att det utarbetades ett omfattande utbildningspaket för de lokala fiskarna som var skräddarsytt för att de skulle få de tillstånd och färdigheter de behövde för att utarbeta och erbjuda ekonomiskt lönsamma turistprodukter. Det första kurspaketet genomfördes under ett år och omfattade säkerhetsfrågor, produktutveckling och marknadsföring. Detta kompletterades med mäsresor, praktik på etablerade turistföretag och enskild vägledning om produktutveckling. Resultatet blev att fjorton fiskare fick de tillstånd som krävdes och att sju säljbara produkter togs fram. Eftersom kapacitetsuppbyggnad är en långsiktig process anordnades en andra kursomgång året efter för att bygga vidare på de grundläggande kunskaperna från första året. Dessa kurser inriktades på att höja kvaliteten på turistupplevelsen, t.ex. genom lektioner i kundservice, konsument säkerhetslagstiftning, engelska osv. När dessa båda omgångar av kapacitetsuppbyggnad hade genomförts hade fiskarna utarbetat elva turistprodukter och var nu redo att bedriva verksamhet och erkända av turistföretagen i området.

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

- **Vad menar kommissionen med "införa ett icke-diskriminerande och öppet urvalsförfarande och objektiva kriterier för urval av insatser, som inte leder till intressekonflikter"? (artikel 34.3 b i förordningen om gemensamma bestämmelser)**

Denna artikel infördes delvis på grund av revisionsrättens rapport om Leader, där det konstaterades att det i vissa fall hade förekommit att samarbetsparter som hade ett direkt intresse i projekten hade varit med och beslutat att de skulle godkännas. Att befintliga lokala elitgrupper eller dominerande sektorer eller intressen kontrollerar beslutsprocessen utgör en konkret risk för alla lokalt baserade projekt. Men detta är samtidigt ett dilemma för de lokala partnerskapen eftersom de som är mest aktiva och dynamiska i lokalsamhället också ofta är de som kan bidra med flest idéer och resurser till projektet. Om man utesluter dem kan partnerskapet tappa i energi och ledarskap.

Den generella regeln är därför att alla samarbetsparter ska tillkännage vilka intressen de har i projekten och inte ska delta i beslut som berör dem direkt.

De lokala aktionsgrupperna ska beskriva vilka förfaranden de tillämpar för att undvika intressekonflikter i enlighet med budgetförordningen. Projekturvalsförfaranden ska vara icke-diskriminerande och öppna³¹. Det ska anges vilken beslutsprocess och vilka beslutskriterier som ska tillämpas samt tydligt fastställas i vilken ordning varje moment ska ske och vilka personer som ska vara delaktiga i varje fas. Det ska också säkerställas att ansvaret fördelas på lämpligt sätt mellan de olika leden i processen. Det bör även finnas klara och enkla förfaranden för överklaganden. För att illustrera detta på ett tydligt sätt kan ett flödesdiagram vara till hjälp.

Det bör också utarbetas en förteckning över vilka intressen som medlemmarna i den lokala aktionsgruppens beslutsorgan har, där det dokumenteras vilken koppling det finns mellan urvalskommitténs medlemmar och olika projekt eller sökande.

³¹ Artikel 57 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 966/2012.

De lokala aktionsgrupperna får finansiera egna projekt som drivs av partnerskapet som, men i så fall måste det finnas ett tydligt och öppet förfarande som visar att dessa projekt bidrar till den lokala utvecklingsstrategin och är generellt förankrade i lokalsamhället.

Genom att använda sig av sådana principer kan partnerskapen säkerställa ansvarighet åt två håll – externt gentemot revisorer, förvaltande myndigheter och utbetalande organ och internt gentemot lokalsamhället.

- **Vad menar kommissionen med "säkerställa att minst 50 % av rösterna i urvalsbesluten avges av parter som inte är offentliga myndigheter"? (artikel 34.3 b i förordningen om gemensamma bestämmelser) (steg 3 och 5 i kapitel 2)**

Syftet med detta är att stärka artikel 32.2 b i förordningen om gemensamma bestämmelser där det fastställs att "varken offentliga myndigheter, såsom dessa definieras i de nationella bestämmelserna, eller någon enskild intressegrupp har mer än 49 % av rösterna på beslutsfattande nivå". 49-procentsregeln har varit en grundläggande princip för Leadermetoden under en tid. Tanken är att den ska garantera att partnerskapen är vad de utgör sig för att vara – verkliga partnerskap där varje medlem har möjlighet att påverka beslut och inte bara utgör något bihang till befintliga strukturer och organisationer.

Tidigare har vissa kommuner och offentliga myndigheter visat stor misstänksamhet mot Leader eftersom denna regel skulle kunna undergräva den offentliga sektorns och de förtroendevaldas roll. I själva verket har det i princip varit tvärtom. Den offentliga sektorn får normalt legitimitet när den visar att den kan fungera i ett verkligt partnerskap med lokalbefolkningen och att förfarandena för lokalt ledd utveckling omfattar ett antal kontrollmekanismer som säkerställer offentlig ansvarighet, förutsatt att de tillämpas korrekt.

Kommissionen anser att hela den offentliga sektorn och i synnerhet kommunerna är centrala för LLU-metoden. Men i följande fall finns det en risk att de offentliga institutionerna allvarligt skulle kunna försvaga och till och med undergräva nedifrån-och-upp-principerna för lokalt ledd utveckling:

- ✓ Om de förvaltande myndigheterna eller de utbetalande organen använder sig av kontrollerna av stödberättigande för att bedöma projektens möjligheter eller kvalitet i stället för att bara kontrollera om de är lagliga och stödberättigade.
- ✓ Om de offentliga medfinansiärerna (som ofta ansvarar för en mindre del av projektfinansieringen) använder sitt inflytande för att fatta de avgörande besluten om projekten.
- ✓ Om vissa administrativa och finansiella funktioner delegeras till ett lokalt offentligt ansvarigt organ (oavsett om detta är formellt erkänt som förmedlande organ eller ej) och detta sedan använder sig av dessa funktioner för att på ett otillbörligt sätt påverka det övriga partnerskapets projekturval.
- ✓ Om dominerande politiska partier utnyttjar sin närvaro i andra lokala organisationer för att bilda en blockerande majoritet med den offentliga sektorn.

Kommissionen vill hjälpa lokala partnerskap att undvika samtliga dessa fallgropar. 50-procentsregeln är bara ett steg i denna riktning. Om denna regel om beslutsförhet inte följs är det beslut som har fattats ogiltigt.

I Finland spelar de lokala myndigheterna en central roll för att tillhandahålla lokal service och även den minsta myndighet kan ha beskattningsrätt och hundratals anställda. För att förhindra att de lokala aktionsgrupperna bara blir en bihang till kommunerna har de finländska förvaltande myndigheterna fastställt mycket strikta villkor för de lokala aktionsgrupperna. De måste vara oberoende icke-vinstdrivande organisationer och samtliga lokala aktörer ska kunna bli medlemmar. Det genomsnittliga antalet medlemmar ligger omkring hundra. Ledningsgruppen, som väljs direkt av medlemmarna, måste bestå av *tre parter med samma antal medlemmar*: den offentliga sektorn, den privata sektorn och företrädare för det civila samhället ("tredjedelsregeln"). Personer i ledningsgruppen har en mandattid på högst sex år och måste underteckna en intresseförklaring.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2

Ytterligare resursmaterial, se nedan³².

- **Vad menar kommissionen med "förbereda och offentliggöra inbjudningar att lämna förslag eller ett förfarande för att kontinuerligt lämna in projekt, och även fastställa urvalskriterier" (artikel 34.3 d i förordningen om gemensamma bestämmelser) och "säkra överensstämmelsen med den lokalt ledda utvecklingsstrategin vid urvalet av insatser genom att prioritera dessa insatser efter hur väl de bidrar till att uppnå målen för strategin" (artikel 34.3 c i förordningen om gemensamma bestämmelser)?**

Även dessa artiklar är avsedda att stärka nedifrån-och-upp-principerna för lokalt ledd utveckling och partnerskapens oberoende. Kommissionen inser att de lokala partnerskapen i praktiken kan ha väldigt lite manöverutrymme som begränsas av strikt hållna inbjudningar att lämna förslag, urvalsförfaranden och urvalskriterier som har fastställts på nationell eller regional nivå. I sådana situationer finns det en risk att partnerskapen bara får en förmedlande funktion och godkänner projekt som är i linje med de förutbestämda kriterierna. Om det är alltför ont om tid för att presentera och genomföra projekt, om tiden är alltför dåligt planerad (t.ex. under en period när vissa projektansvariga är väldigt upptagna) eller om villkoren är alltför strikta, kan detta också leda till att entreprenörerna tvingas att ta riskfyllda beslut.

För att förhindra sådana problem erkänner kommissionen att de förvaltande myndigheterna får fastställa vissa gemensamma nämnare för inbjudningar, förfaranden och kriterier. Inom dessa gränser ska emellertid de lokala partnerskapen kunna besluta följande:

- ✓ Om sådant som är specifikt för inbjudningarna, t.ex. tidsplan, om de är avsedda för vissa typer av projekt (t.ex. gemensamma projekt, projekt från vissa målsektorer eller målgrupper osv.) eller om det rör sig om öppna inbjudningar.
- ✓ Om ytterligare specifika urvalskriterier som avspeglar i vad mån projekten bidrar till den lokala utvecklingsstrategin och till området i sig (t.ex. den lokala multiplikatoreffekten sett till hur lokala material, arbetskraft och olika tjänster utnyttjas, hur det påverkar områdets image osv.)

³² Resursmaterial:

- *FARNET Start Up Guide 1. Avsnitt 3, Building Local Partnerships* <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

The LEADER Toolkit. What is a LAGs Structure? http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm

- ✓ Om tydliga och öppna förfaranden som normalt omfattar ett inslag av kvalitativ bedömning och där man använder sig av förstahandskunskaper om området (t.ex. genom att ledamöterna i beslutsgruppen sätter individuella poäng utifrån fastställda frågor som sedan diskuteras och sammanställs).
- ✓ Om öppna förfaranden för flaggskepps- eller gemensamma projekt som leds av själv partnerskapet.

Jämfört med vanliga nationella eller regionala programs lokalkontor är en av de främsta fördelarna med lokala aktionsgrupper att de inte bara utformar strategin utan också organiserar projekturvalsprocessen och kriterierna för att "styra" en rad projekt i en överenskommen strategisk riktning. De kan också komplettera dessa uppgifter med aktiva projektfrämjande åtgärder såsom kapacitetsuppbyggnad, insatser för att organisera lokalsamhället och direkt projektutveckling.

Ruta 13: Projekturval enligt den modell som tillämpas av partnerskapet North Highlands inom Leader+

För att underlätta ett öppet beslutsfattande utarbetade partnerskapet North Highlands inom Leader+ en enkel projektöversikt på två sidor samt en sida där poängen angavs. I den första delen sammanfattas projektets huvuddrag, däribland kostnaderna, den sökta finansieringen, projektresultaten och respekten för lika möjligheter. Nästa del innehåller tolv bedömningskriterier som omfattar exempelvis överensstämmelse med strategin, grad av samhällsengagemang, bedömning av bärkraft och hållbarhet, innovation, kopplingar till andra projekt, fördelaktiga effekter på miljö och/eller kulturarv samt inflytande på den privata sektorns investeringar. På samma blad finns en rad enkla instruktioner för att sätta poäng.

Många länder och lokala partnerskap har utarbetat ytterst detaljerade system för bedömning och poängsättning av projekt där man också väger in olika kriterier som syftar till att beakta de lokala förhållandena. Det är emellertid viktigt att se till så att de förfaranden och kriterier som används står i proportion till projektens omfattning och att de fungerar som ett stöd till ett öppet beslutsfattande på lokal nivå och inte är något som utförs mekaniskt.

Ytterligare resursmaterial, se nedan³³.

- **Vad menar kommissionen med "välja ut insatser och fastställa stödbeloppet"? (artikel 34.3 f i förordningen om gemensamma bestämmelser)**

Syftet med denna artikel är precis som ovan att klargöra partnerskapets roll i förhållande till andra administrativa nivåer samt att stärka principerna för lokalt ledd utveckling. Denna artikel kan enklast förklaras med att det lokala partnerskapet måste ha ansvar att besluta om projektens "möjligheter".

Vid projekturvalet har det **lokala partnerskapet** bland annat följande uppgifter:

- ✓ Analysera i vilken omfattning som projektet bidrar till den lokala strategin.

³³ Resursmaterial:

- *FARNET Guide 4 Steps for success*, avsnitt 2 om att främja den privata sektorns delaktighet och avsnitt 3 om aktiv projektutveckling och aktivt projekturval. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>
- *LEADER toolkit, Strategy Implementation – How to define project selection criteria*. 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

- ✓ Tillämpa alla standardkriterier (t.ex. skapande av nya arbetstillfällen, anställning av kvinnor eller utsatta grupper, utnyttjande av lokala resurser, multiplikatoreffekter osv.) som har fastställts på nationell eller regional nivå.
- ✓ Utarbeta och tillämpa alla lokala kriterier (t.ex. prioritering av områden eller grupper med särskilda behov eller sektorer och frågor som är särskilt betydelsefulla på lokal nivå).
- ✓ Säkerställa överensstämmelse med andra strategier.
- ✓ Säkerställa projektets bärkraft (sett till marknader, teknik, drift och ekonomi).
- ✓ Genomföra kontroller i fråga om dödvikt (kommer projektet att genomföras på samma sätt utan stödet?) och undanträngning (kommer stödet till ett visst företag att leda till problem för ett annat?).
- ✓ Kontrollera att de projektansvariga har kapacitet att genomföra projektet.
- ✓ Säkerställa att projektet har eller kan få alla tillstånd som krävs.
- ✓ En preliminär kontroll av stödberättigandet innan ärendet lämnas över till den förvaltande myndigheten.

I förordningen anges också att partnerskapen ska kunna fastställa det offentliga stödet. Även detta måste vara i linje med de begränsningar som fastställs i förordningen, programmet och eventuella nationella föreskrifter. *Detta innebär emellertid att partnerskapet har rätt att bedöma individuella projekt och ge ytterligare stöd till dem som bidrar särskilt mycket till den lokala strategin, är extra innovativa eller särskilt främjar missgynnade grupper. Grupperna har också flexibilitet att diskutera de budgetar som de projektansvariga har lagt fram, att besluta om de ska finansiera hela eller delar av ett projekt och/eller att bryta upp projektet i olika faser eller delar.*

I enlighet med artikel 125.3 i förordningen om gemensamma bestämmelser ska de förvaltande myndigheterna utföra en rad uppgifter med avseende på de lokala aktionsgrupperna inom ramen för Eruf, ESF och EHFF. Det är t.ex. den förvaltande myndigheten som tar alla slutgiltiga beslut om projektets stödberättigande, dvs. att det överensstämmer med förordningarna, programmet, reglerna för statligt stöd och alla andra nationella eller regionala föreskrifter eller bestämmelser. Den ska också bekräfta att de lokala aktionsgrupperna har kontrollerat de projektansvarigas kapacitet i tillräcklig utsträckning. Om det inte har gjorts några avsteg från villkoren i artikel 125.3 i förordningen om gemensamma bestämmelser, ska den förvaltande myndigheten inte lägga sig i det lokala partnerskapets urval³⁴.

Efter denna punkt finns det olika modeller för den lokalt ledda utvecklingen.

- Enligt en "decentraliserad modell" delegerar den förvaltande myndigheterna uppgifterna i samband med det formella projektgodkännandet (undertecknande av bidragsöverenskommelsen) och/eller betalningen till det lokala partnerskapet. Om det formella projektgodkännandet delegeras till de lokala aktionsgrupperna inom ramen för EHFF, Eruf och ESF (men inte Ejflu), måste den lokala aktionsgruppen bli ett förmedlande organ med alla de konsekvenser som detta har för revision och kontroll. De lokala aktionsgrupper som finansieras genom dessa tre fonder (ESF, Eruf och EHFF) *kan göra utbetalningar* till stödmottagare utan att bli ett förmedlande organ, förutsatt att det finns

³⁴ Enligt artikel 65.4 i Ejfluförordningen ska medlemsstaterna tydligt definiera vilka uppgifter som åligger den förvaltande myndigheten, det utbetalande organet och de lokala aktionsgrupperna inom Leader när det gäller tillämpning av stödberättigande- och urvalskriterier och förfarandet för urval av projekt. I artikel 42.1 i Ejfluförordningen fastställs vidare att de lokala aktionsgrupperna också får utföra ytterligare uppgifter som delegerats till dem av den förvaltande myndigheten och/eller det utbetalande organet.

lämpliga förfaranden. När det gäller projekt som finansieras genom Ejflu måste alltså det utbetalande organet ansvara för betalningarna.

Ruta 14: Urval av insatser samt betalning av Leaders lokala aktionsgrupper i den spanska regionen Aragonien

I den spanska regionen Aragonien godkänner Leaders tjugo lokala aktionsgrupper lokala projekt direkt (genom att underteckna bidragsöverenskommelsen) och betalar ut bidraget till de projektansvariga när detta är gjort. Den regionala förvaltande myndigheten betalar ett förskott på 9 % av den lokala aktionsgruppens offentliga budget i början av perioden under förutsättning att gruppen lämnar en bankgaranti. Inledningsvis sände partnerskapet in fyra bestyrkanden om godkända projekt och använde förskottet för att betala dem varje år. Det fick därefter ersättning från den regionala myndigheten inom två till tre månader. På så sätt kunde det säkerställas att det inte blev några likviditetsproblem. Men på grund av den ekonomiska krisen har antalet bestyrkanden sänkts till två och den tid som krävdes för grupperna för att få ersättning har ökat, vilket har satt större press på kassaflödet.

De lokala partnerskapen menar att detta system gör att de får betydligt högre status i de lokala aktörernas ögon samtidigt som de kan tillgodose de projektansvarigas behov betydligt mer flexibelt och skyndsamt. De har specifikt begärt att få fortsätta med samma metod under den kommande perioden.

- Enligt den mer *centraliserade modellen* ansvarar den förvaltande myndigheten för det formella projektgodkännandet och betalningar. Detta har fördelen att det lokala partnerskapet slipper en hel del administrativt arbete, men detta fungerar bara om den förvaltande myndigheten kan införa snabba och flexibla system för godkännande och betalning.

Ruta 15: Urval av insatser samt betalning av fiskets lokala aktionsgrupper i Finland

Ett exempel på en centraliserad modell är genomförandesystemet för EFF:s område 4 i Finland. Här är det fiskets lokala aktionsgrupper som leder och väljer ut projekt, men slutgodkännande och betalningar utförs av det förmedlande organets olika regionkontor (ELY-centralerna) som programförvaltningen har delegerats till. Centralerna tar emot finansieringsansökningar till projekt som har valts ut av fiskets lokala aktionsgrupper i respektive region och kontrollerar att projekten är stödberättigade innan de formellt godkänns. När en ELY-central har godkänt ett projekt är det sedan denna central som kontrollerar genomförandet och gör betalningar direkt till stödmottagaren. De ansvarar också för att rapportera till den förvaltande myndigheten om godkända projekt, gjorda utbetalningar och utvärdering.

Som rättslig enhet använder sig fiskets lokala aktionsgrupper i Finland av befintliga organisationer, i vissa fall Leadergrupper. De inriktar sig på följande uppgifter: utarbeta en lokal utvecklingsstrategi, ledningsfunktioner och stöd till projektutveckling, utföra informella kontroller av ansökningsformulär, välja ut projekt och rapportera om verksamhet som bedrivs av fiskets lokala aktionsgrupper. Det nära samarbetet och förtroendet mellan ELY-centraler och fiskets lokala aktionsgrupper gör att projekten kan godkännas inom sex veckor efter det att en ansökan har lämnats till en aktionsgrupp och ibland ännu fortare.

Genomförande av EFF:s område 4 i Finland:

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

Det förekommer också mellanalternativ där de förvaltande myndigheterna delegerar uppgiften att kontrollera och bestyrka att investeringar har ägt rum till lokala partnerskap. Även detta kan påskynda genomförandet så länge den förvaltande myndigheten har ett lämpligt stickprovssystem och inte dubblar alla kontroller.

I samtliga fall är den förvaltande myndigheten ytterst ansvarig för eventuella felaktigheter eller felaktigt använda medel, så beslutet om graden av delegering till de lokala aktionsgrupperna bör fattas först sedan man har vägt fördelarna – i form av möjligheten att snabbt och flexibelt kunna tillgodose lokala behov – mot risken för icke stödberättigade eller olämpliga utgifter.

Oavsett vilken delegeringsnivå man väljer kan riskerna minskas avsevärt genom att följande åtgärder vidtas:

- ✓ Genom att det i den överenskommelse som undertecknas mellan den förvaltande myndigheten och den lokala aktionsgruppen klart anges vem som är ansvarig för lednings- och kontrolluppgifterna (se artikel 33.5 i förordningen om gemensamma bestämmelser).
- ✓ Genom att det klart anges vilka funktioner som den lokala aktionsgruppen har gentemot alla aktörer i lednings- och kontrollsystemets leveranskedja.
- ✓ Genom att det i programmet tydligt definieras vilken roll som de lokala aktionsgrupperna respektive de myndigheter som ansvarar för genomförandet av det relevanta programmet ska spela vid alla uppgifter som avser den lokala utvecklingsstrategin (se artikel 34.1 i förordningen om gemensamma bestämmelser).
- ✓ Genom att säkerställa att det finns *lämpliga* och *proportionerliga* system för att säkerställa att förfarandena följs av den lokala aktionsgruppen och utmed hela den leveranskedja som påverkar den lokalt ledda utvecklingen (stickprovskontroller osv.).
- ✓ Genom att undanröja dubbelarbete och onödiga förseningar på varje nivå samt genom att övervaka genomförandesystemets hastighet, kostnader och effektivitet.

Även om dessa åtgärder är de förvaltande myndigheternas ansvar, behöver de lokala partnerskapen själva kontrollera så att de genomförs och se till att de följs i den dagliga verksamheten.

Ytterligare resursmaterial, se nedan³⁵.

3.4 Verktyg för att stödja genomförandet av lokalt ledd utveckling

Förordningen om gemensamma bestämmelser innehåller en rad olika verktyg som kan bidra till att partnerskapens personella och ekonomiska stöd blir mer effektivt och anpassningsbart.

³⁵ Resursmaterial:

- *Implementation of the bottom up approach of Leader. ENRD Focus Group 1 Report*http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm
- *FARNET Good Practices –Governance and Management. Axis 4 Delivery models in Denmark and Finland.*
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>

- **Vad menar kommissionen med "förberedande stöd"? (artikel 35.1 a i förordningen om gemensamma bestämmelser)**

Erfarenheten har visat att en viktig grund för framgång läggs under den förberedande fasen då strategin utarbetas, partnerskapet byggs upp och det fastställs hur den lokalt ledda utvecklingen ska avgränsas på lämpligaste sätt. Men det krävs tid (uppskattningsvis mellan sex och tolv månader) och resurser för att se till så att strategin är ordentligt underbyggd samt verka för att hela lokalsamhället ska vara involverat. För att höja kvaliteten på strategier och partnerskap rekommenderar kommissionen att intresserade lokalsamhällen ska kunna ansöka om "förberedande stöd" genom en förenklad intresseanmälan.

Det förberedande stödet kan omfatta följande typer av åtgärder:

- ✓ Utbildning av lokala aktörer.
- ✓ Studier kring området i fråga.
- ✓ Kostnader för utformning av den lokala utvecklingsstrategin, inklusive konsultkostnader och kostnader för åtgärder i samband med samråd med berörda aktörer.
- ✓ Administrativa kostnader (drifts- och personalkostnader) för organisationer som ansöker om förberedande stöd under förberedelsefasen.
- ✓ Stöd till små pilotprojekt.

Det förberedande stödet kunde ges från och med den 1 januari 2014 oberoende av om den lokala utvecklingsstrategin slutligen får finansiering till genomförandet eller ej. Stödintensiteten för förberedande stöd kan vara upp till 100 %.

För att välja ut vilka projekt som ska få förberedande stöd behöver de förvaltande myndigheterna skicka ut en enkel inbjudan till intresseanmälan så snart som möjligt (se exempel).

Befintliga partnerskap i landsbygds- och fiskeområden är berättigade till detta stöd förutsatt att de inte har anslagit medel till förberedande stöd i sin budget för perioden 2007–2013.

Det är emellertid också möjligt att finansiera vissa gemensamma förberedande aktiviteter (såsom kapacitetsuppbyggande insatser och informationsspredning om lokalt ledd utveckling via utbildningar, webbplatser, vägledningar, seminarier osv.) med hjälp av budgeten för tekniskt stöd för perioderna 2007–2013 och 2014–2020.

Ruta 16: Exempel på förberedande stöd för fiskets lokala aktionsgrupper i Estland

När fiskets lokala aktionsgrupper skulle inrättas och väljas ut i Estland stöddes detta genom ett ettårigt utbildningsprogram för nya partnerskap och ett antal konferenser. Det hela anordnades av jordbruksministeriet i samarbete med stödenheten för det nationella nätverket, Campus Pärnu vid Tartus universitet och Tõrus utbildningscentrum.

Utbildningsplanen utarbetades med tanke på tre tydliga målgrupper (fiskare och fiskerelaterade företag, företrädare för de lokala myndigheterna samt organisationer som drivs utan vinstsyfte) och hade fyra huvudsakliga mål: att stödja att det inrättades åtta lokala aktionsgrupper för fiske, att utbilda ledare för fiskets lokala aktionsgrupper som kunde inleda gruppernas arbete, att utarbeta samarbetet mellan gruppernas medlemmar och utveckla gruppernas kapacitet att fungera som lärande organisationer samt att ge gruppernas medlemmar kunskaper för att utarbeta strategier för sina områden. Programmet omfattade seminarier om den rättsliga ramen för område 4 samt utbildning om hur man upprättar ett LAG-partnerskap och hur man utarbetar en lokal utvecklingsstrategi

och en handlingsplan. Detta omfattade även kapacitetsuppbyggnad i fråga om projektledning, kommunikation och offentlig upphandling och stöddes genom en omfattande handbok.

Programmet kostade strax under 100 000 euro, vilket betalades genom den nationella budgeten och tekniskt stöd från EFF. Det lokala aktionsgrupperna valdes ut på förhand genom en förenklad intresseanmälan och tilldelades cirka 70 000 euro för att stödja arbetet med att bygga upp partnerskapet och utveckla områdets utvecklingsstrategi lokalt, vilket skedde parallellt med kapacitetsuppbyggnad på nationell nivå. Detta täckte kostnaderna för exempelvis studier, spridning av information, möten och expertstöd. Estlands fokus på kapacitetsuppbyggnad ledde till att landet var bland de första i Europa som tidigt (i början av 2010) hade fungerande lokala aktionsgrupper för fiske som kunde stödja lokala projekt.

- **Vad menar kommissionen med stöd till "genomförande av insatser inom den lokalt ledda utvecklingsstrategin"? (artikel 35.1 b i förordningen om gemensamma bestämmelser)**

Stödet till "genomförande av insatser" omfattar alla övriga åtgärder i strategin utöver förberedande stöd, löpande kostnader, ledningsfunktioner och samarbete. Det ska noteras att det inte finns några på förhand fastställda delåtgärder eller åtgärds-kategorier för genomförandet. I princip kan därför de lokala aktionsgrupperna fritt fastställa åtgärds-kategorierna i sina lokala utvecklingsstrategier och dessa kan vara olika för de lokala aktionsgrupperna i samma land eller region.

Utöver detta har kommissionen infört en rad olika bestämmelser för att se till så att de lokala utvecklingsstrategierna tillgodoser de lokala behoven på ett effektivare och bättre sätt.

Den första kategorin av bestämmelser avser alla de artiklar som har utarbetats *för att höja kvaliteten på de lokala utvecklingsstrategierna* som tidigare har nämnts. Detta handlar bland annat om:

- ✓ Ett tydligt fokus på vad lokalsamhället vill förändra.
- ✓ Mätbara mål för utfall och resultat.
- ✓ Konkreta handlingsplaner och finansieringsplaner.
- ✓ Effektiva system för förvaltning, övervakning och utvärdering.

Den andra kategorin av bestämmelser har utarbetats för att säkerställa att genomförandet av lokala utvecklingsstrategier är tillräckligt *flexibelt* för att tillgodose de många, föränderliga behov som olika områden i Europa kan ha. Detta har uppnåtts genom att:

- ✓ Det potentiella tillämpningsområdet för lokala utvecklingsstrategier har utvidgats så att det får omfatta stödåtgärder och insatser som inte finns med i programmet och som till och med kan höra till andra EU-fonders vanliga behörighet, förutsatt att de är *förenliga med programmets mål*.
- ✓ De förvaltande myndigheterna uppmanas att ha en mer flexibel syn på stödberättigande genom att ange vad som inte berättigar till stöd snarare än att försöka ange allt som är stödberättigande³⁶.

³⁶ Detta omfattar de punkter som anges i artikel 69.3 i förordningen om gemensamma bestämmelser: a) stödmottagarnas skuldräntor, även om partnerskapets finansiella kostnader är tillåtna, b) förvärv av mark för ett belopp som överskrider 10 % av de totala stödberättigade utgifterna, med vissa undantag, samt c) mervärdesskatt (moms) utom i de fall då den inte kan återbetalas enligt nationell lagstiftning för mervärdesskatt.

Den tredje kategorin av bestämmelser avser metoder för att *förenkla* hur bidrag och andra former av ekonomiskt stöd tillhandahålls (t.ex. genom att använda förenklade kostnadsalternativ). Detta kommer att behandlas närmare i kapitel 7.

- **Vad menar kommissionen med stöd till "förberedelser inför och genomförande av den lokala aktionsgruppens samarbetsverksamhet"? (artikel 35.1 c i förordningen om gemensamma bestämmelser)**

Samarbete mellan LLU-partnerskap på såväl nationell som europeisk nivå har visat sig vara en viktig kanal för att utbyta och överföra god praxis samt för att bidra till att "skala upp" framgångsrika projektidéer. Det transnationella samarbetet har emellertid fördröjts avsevärt på grund av att olika länder har inbördes oförenliga urvalsförfaranden samt villkor för planering och stödberättigande.

Enligt systemet för delad förvaltning, som används för att genomföra ESI-fondsprogrammen, får kommissionen inte genomföra ett centralt urvalsförfarande på egen hand. I stället föreslår kommissionen tre olika steg för att integrera samarbetsförfaranden mellan LLU-partnerskapen.

- ✓ Det första steget som kommissionen rekommenderar består i att samarbete ska integreras i den lokala utvecklingsstrategin, där partnerskapen har exakt samma frihet att välja samarbetspartner och samarbetsform som för alla andra insatser.
- ✓ Ett annat alternativ är att medlemsstaten inför ett öppet urvalsförfarande och fastställer en tidsfrist för urvalet (fyra månader för Ejflu och EHFF)³⁷.
- ✓ Om medlemsstaten slutligen bestämmer sig för att anordna inbjudningar till samarbetsprojekt, bör den ha minst tre–fyra sådana inbjudningar varje år för att öka chansen för att de ska sammanfalla med inbjudningar i andra medlemsstater.

På så sätt ska man säkerställa att principen om uppgiftsfördelning efterlevs, minska risken för eventuella intressekonflikter och i slutändan säkerställa efterlevnaden av den tillämpliga rättsliga ramen.

Inom Ejflu och EHFF kommer det också att upprättas ett system för informationsutbyte som medlemsstaterna ska använda för att rapportera om vilka projekt de har godkänt samt för att samordna sina förfaranden.

Ruta 17: Regler för de lokala aktionsgruppernas samarbetsåtgärder i Sverige och Polen

I Sverige har samarbetsbudgeten fördelats mellan de 63 lokala aktionsgrupperna och grupperna kan välja samarbetsprojekt enligt samma förfarande som gäller för andra projekt inom deras strategi. Upp till 25 % av samarbetsbudgeten kan användas till de förberedande åtgärder inför samarbetet. www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt

I Polen lämnar de samarbetande lokala aktionsgrupperna in sin ansökan till det regionala förmedlande organet inom ramen för en pågående inbjudan (öppen till den 30 juni 2013 för

³⁷ Se utkastet till *Guidance for implementation of the LEADER cooperation activities in rural development programmes 2014–2020*, som kom i oktober 2013.

förberedande verksamhet och till den 31 december 2013 för fullständiga projekt). Det förmedlande organet ska godkänna ansökningarna inom cirka två månader efter det att de har lämnats in. Den förvaltande myndigheten har gett ut en handbok på engelska där man förklarar vilka regler och förfaranden som gäller för samarbetet. Denna handbok finns på webbplatsen:

<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>

- **Vad menar kommissionen med stöd till "löpande kostnader kopplade till förvaltningen av den lokalt ledda utvecklingsstrategins genomförande" (artikel 35.1 d i förordningen om gemensamma bestämmelser) och "ledningsfunktioner inom den lokalt ledda utvecklingsstrategin"? (artikel 35.1 e i förordningen om gemensamma bestämmelser)**

Som kommissionen och revisionsrätten ser det är ett av de främsta värdena med lokalt ledd utveckling partnerskapens förmåga att nå ut till lokalsamhället samt att uppmana och stödja enskilda personer och grupper att lägga fram projekt som bidrar till strategin. Denna uppsökande verksamhet gentemot lokalsamhället kallas ofta "ledningsfunktioner". Men ibland är detta något som glöms bort. Om de lokala partnerskapen inte genomför ledningsfunktionerna på plats, är det hög risk att medlen helt enkelt absorberas av starkare lokala aktörer, som kanske redan har tillgång till andra finansieringskällor. I slutändan kan det lokala partnerskapet helt enkelt bli ett lokalkontor för en administration på ett högre plan och ytterligare ett led i en orimligt lång kedja.

För att förhindra detta och se till så att de lokala partnerskapen har kapacitet att ge sig ut på fältet och uppmuntra till projekt som är innovativa, gemensamma och kommer från grupper som är svårare att nå har kommissionen utökat de resurser som partnerskapen kan anslå till "löpande kostnader och ledningsfunktioner". Under den föregående perioden kunde Leadergrupperna lägga högst 20 % på löpande kostnader och fiskets lokala aktionsgrupper högst 10 %. Även om detta inte angavs specifikt omfattade det här beloppet ofta ledningsfunktioner.

Nu kommer grupperna att få lägga upp till 25 % på löpande kostnader och ledningsfunktioner, med upp till 100 % stödintensitet.

Löpande kostnader kan omfatta följande:

- ✓ Det utvalda partnerskapets personalkostnader och driftskostnader.
- ✓ Utbildning för partnerskapets personal (omfattar ej de projektansvariga).
- ✓ PR-relaterade kostnader (inklusive kostnader för nätverkande, t.ex. deltagande i nationella och europeiska nätverksmöten).
- ✓ Finansiella kostnader.
- ✓ Kostnader för övervakning och utvärdering.

Ledningsfunktioner kan omfatta följande:

- ✓ Informationskampanjer – evenemang, möten, broschyrer, webbplatser, sociala medier, press osv.
- ✓ Utbyten med berörda aktörer, lokala grupper och potentiella projektansvariga för att få fram idéer och skapa förtroende och tillit.
- ✓ Stöd till lokala organisationer och uppbyggnad eller förstärkning av lokala strukturer.
- ✓ Marknadsföring och stöd till att utarbeta projekt och ansökningar.

- ✓ Projektstöd efter uppstartsfasen.

Dessa ledningsfunktioner kan utföras direkt av partnerskapets egen personal eller också läggas ut på extern personal. Erfarenheten visar att för de flesta partnerskap behövs det minst två anställda för att utföra dessa uppgifter – en kvalificerad chef och en person som sköter administrationen. Detta beror emellertid på hur väl utvecklad den lokala organisationen är och om LLU-partnerskapen kan gå samman med eller utnyttja resurserna från andra organ och partnerskap. Leadergrupper i länder där landsbygdsområdena inte har så många andra organisationer behöver lägga större vikt vid ledningsfunktioner och kapacitetsuppbyggnad och behöver ofta team på fyra–fem erfarna personer.

Vilken avvägning som ska göras mellan löpande kostnader och ledningsfunktioner anges inte i förordningen och är beroende av hur många administrativa uppgifter som har delegerats till det lokala partnerskapet. Generellt sett bör emellertid partnerskapet lägga så mycket resurser som möjligt på ledningsfunktioner och på att uppbåda lokalsamhällets initiativkraft.

Kapitel 4. Varför ska man genomföra lokalt ledd utveckling i städerna och hur går det till?

4.1 Lokalt ledd utveckling i stadsmiljö – inledning

Lokalt ledd utveckling i stadsmiljö ger enorma möjligheter att ta itu med städernas särskilda utmaningar och att ta tillvara den outnyttjade potential som finns hos medborgare, företag och det civila samhället så att den bidrar till utvecklingen. I många tidigare nedifrån-och-upp-strategier i stadsområden har ett starkt fokus legat på ekonomisk utveckling och social delaktighet. Detta fokus är relevant och kommer sannolikt att bestå, men det kommer troligen också att växa fram nya synsätt på lokalsamhällets förvaltning av fria ytor, boende, hållbar mat och lokal produktion och distribution av energi. Detta illustreras bland annat genom den snabba spridningen av Transition Towns-rörelsen³⁸ som arbetar för ett koldioxidsnålt samhälle runtom i Europa.

LLU-inriktade strategier har utarbetats inom en rad olika stadsmiljöer. Under 1990-talet låg fokus främst på eftersatta stadsmiljöer i innerstaden. Under perioden 2014–2020 förväntas lokalt ledd utveckling i stadsmiljö att utvidgas till fler former som involverar olika stadsområden. Det kan röra sig om industri- och hantverksområden, kulturella och kreativa distrikt, en viss stadsdel eller en hel stad som är på tillbakagång.

Lokalt ledd utveckling i stadsmiljö ingår i en världsomfattande rörelse

Lokalt ledd utveckling i stadsmiljö härrör från olika former av insatser för att organisera lokalsamhället. De omfattar alltifrån olika strategier för samhällsutveckling till åtgärder för att utnyttja den sociala ekonomin. Det finns många olika tankegångar bakom lokalt ledd utveckling i stadsmiljö som härrör från olika nationella och internationella traditioner.

- 1800-talets settlementrörelse där universitetsstudenter bedrev verksamhet i fattiga stadsdelar (USA och Storbritannien).
- Strategier för samhällsutveckling³⁹ där de som berörs mest av problemet involveras i lösningen, där lokalsamhällets syn på problemet utvecklas, där lokalsamhällets tillgångar identifieras och mobiliseras och där ett inkluderande synsätt tillämpas i fråga om representation.
- Modeller för den sociala ekonomin (t.ex. sociala kooperativ i Italien) som har utvidgats till samhällstransporter, boendekooperativ och alla aspekter av samhällslivet – som ger arbetsmöjligheter för vissa målgrupper.
- Åtgärder för att organisera stadsdelar som bygger på den strategi som Saul Alinsky utvecklade i Chicago (som Londons medborgare använde sig av i sin ”kampanj för en lön som går att leva på”).
- Tillgångsbaserad utveckling – där man bygger upp institutioner som t.ex. lokala utvecklingsföretag och utvecklingsstiftelser som har en stabil balansräkning och

³⁸ <http://www.transitionnetwork.org/> Länk till Transition Towns webbplats.

³⁹ Se t.ex. beskrivningen av femstegsmodellen för ett nytt Oregon.
<http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgspsm04/article2.pdf>

tillhandahåller arbetslokaler, inkubationstjänster och andra tjänster (t.ex. Berlin Social Impact lab⁴⁰ och Creggan-företagen i Derry/Londonderry, se Figure 3:).

Genom dessa erfarenheter och ökat utbyte med städer i andra delar av världen kan städerna i Europa lära sig mycket om hur man tillhandahåller boende till en rimlig kostnad, förbättrar folkhälsan och hanterar gängvåld:

- Seouls borgmästare stöder arbetet för att bygga upp lokalsamhället i olika stadsdelar, vilket är kopplat till hans politik för en gemensam ekonomi, där Seouls park för sociala innovationer används för att föra fram en alternativ modell för ekonomisk utveckling som bygger på gemensamt utnyttjande av resurser, "Sharing Economy"⁴¹.
- Japan har utvecklat en affärsmodell för lokalsamhället på stadsdelsnivå med starkt fokus på miljöfrågor⁴².
- I utvecklingsländer som Thailand och Indien har lokalt ledd utveckling ofta varit den enda allmänna politiken för fattiga som fungerar i stadsmiljö. I Bangkok har komplexa markägandeproblem i informella boställningar kunnat lösas genom konceptet "gemensam mark", där långvariga arrenden som innehas gemensamt av lokalsamhället⁴³ har gjort det möjligt att flytta kåkstäder.
- Medellín i Colombia⁴⁴ vann utmärkelsen "Årets stad" 2013 och har använt sig av strategier där man utgår från lokalsamhället för att hantera sociala problem i fråga om våld, stadstransporter, tillhandahållande av tjänster samt levnadsförhållanden i slummen.
- Världsbanken har samlat alla sina strategier till konceptet "Local and Community Driven Development"⁴⁵ där särskild vikt läggs vid att skala upp lösningar.

⁴⁰ <http://socialimpactlab.eu/>

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

⁴² http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html

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

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

⁴⁵ Hans P. Binswanger-Mkhize, Jacomina P. de Regt och Stephen 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/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf) Se Urban development in the EU:

Figur 3: Affärslokaler med Rathmors shoppingcenter i bakgrunden, som ägs av det sociala företaget Creggan Enterprises Derry/Londonderry⁴⁶ (UK)



⁴⁶ Se *Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period* – en fallstudie. [Derry Londonderry](#).

Tidigare EU-initiativ för lokal utveckling i stadsmiljö

I allmänna program har det förekommit många lokala initiativ, insatser och innovationer som har innehållit inslag av lokalt ledd utveckling i stadsmiljö. Lokalt utveckling har funnits med i Eruf-förordningen sedan 1989:

- Urbana pilotprojekt (1989–2006) användes för att stödja småskaliga experimentella åtgärder som främst inriktades på eftersatta stadsdelar.
- Programmen för gemenskapsinitiativet Urban (1994–1999 samt 2000–2006) omfattade områdesbaserade strategier som drevs av olika grupper av aktörer under ledning av stadsmyndigheterna. EU:s finansiering uppgick normalt till cirka 10 miljoner euro per projektpaket. Inom Urban-programmen låg fokus på eftersatta stadsdelar med cirka 10 000 invånare och bristfälligt engagemang från det civila samhället och näringslivet⁴⁷. Inom några program som Aarhus, Le Havre och Halifax arbetade man mer proaktivt för att bygga upp kapaciteten inom lokalt baserade organisationer så att de skulle kunna förvalta projekten på ett effektivt sätt och i Halifax genomfördes delar av programmet av dessa organ inom ramen för lokala uppdragsavtal.
- Den urbana dimensionen integrerades under programperioden 2007–2013, då Eruf användes inom integrerad stadsutveckling i ungefär hälften av regionerna⁴⁸. I ett antal städer har man experimenterat en hel del med leveranskedjorna.
- Inom Urbact-programmets 500 lokala stödgrupper har man också sammanfört aktörer kring en rad olika teman. Det bör emellertid noteras att Urbact i högre grad leds av städerna än den lokalt ledda utvecklingen⁴⁹. Varje grupp arbetar med hjälp av Urbact-metoden⁵⁰ – som i grund och botten är en deltagarinriktad strategi som omfattar många aktörer och syftar – för att utarbeta lokala handlingsplaner. Många av dessa lokala handlingsplaner behandlar utmaningar inom de lokala områdena och de är därför bra exempel på hur lokalt ledd utveckling⁵¹ skulle kunna utformas i stadsmiljö för en rad frågor i olika sammanhang.

Begreppet lokalt ledd utveckling, som bygger vidare på de insatser som tidigare har gjorts, presenteras nu i förordningen om gemensamma bestämmelser för perioden 2014–2020. När det gäller Eruf bör lokalt ledd utveckling planeras i program genom den särskilda investeringsprioriteringen 9d för lokalt ledd utveckling, som fastställs under det tematiska målet 9, "Främja social inkludering och bekämpa fattigdom". Verksamheten kan emellertid omfatta samtliga tematiska mål och inriktas på smart och hållbar för alla.

4.2 Strategier för lokalt ledd utveckling i stadsmiljö

I alla områden kan det förekomma en kombination av sektorspolitik, områdespolitik och lokalt ledda strategier. Deras inbördes relation framgår av Figure 4: nedan.

⁴⁷ Ecotecs (nu Ecorys) slututvärdering av Urban 2, 2006, *Urban 2 final evaluation*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm

⁴⁹ En lokal stödgrupp till Urbact är en grupp som omfattar många olika aktörer och arbetar under ledning av kommunfullmäktige med att ta fram en lokal handlingsplan. Det finns emellertid inga garantier för att gruppen ska få medel till handlingsplanen utan den måste söka finansiering till sina projekt från nationella källor och EU-källor.

⁵⁰ Länk till version 2 av *URBACT toolkit*: <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>

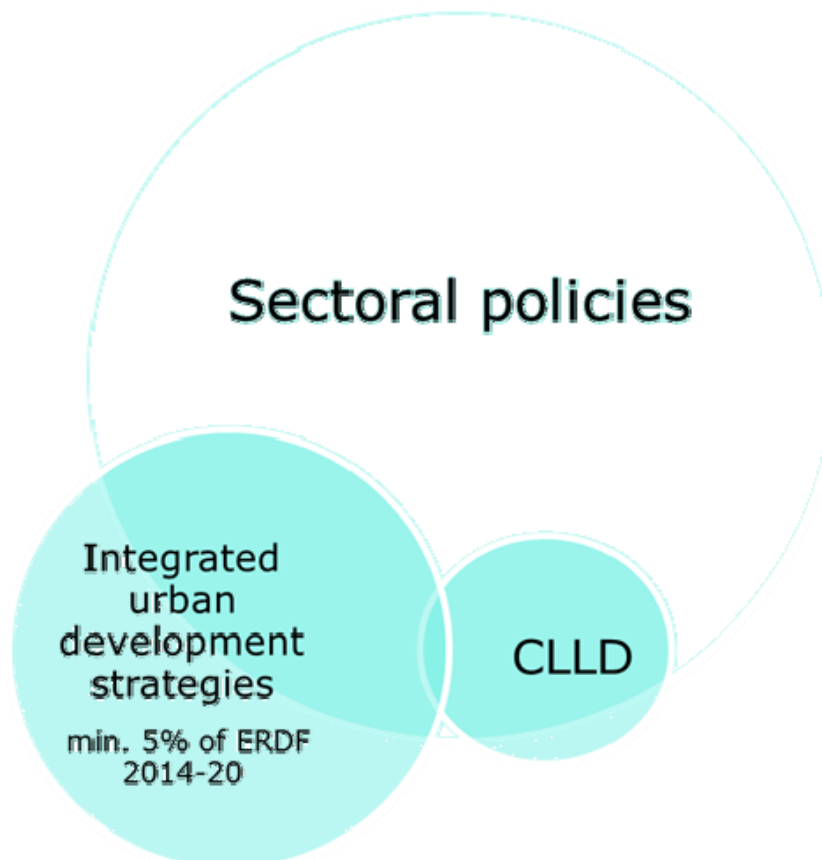
⁵¹ Paul Soto, med Melody Houk och Peter Ramsden, 2012, *Implementing CLLD in cities: lessons from URBACT*. http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf

Lokalt ledd utveckling skulle kunna användas som ett verktyg för nedifrån-och-upp-styrda åtgärder som bidrar till en integrerad stadsutveckling i enlighet med artikel 7.1 i Eruf-förordningen: "... integrerade åtgärder för att tackla de ekonomiska, miljö- och klimatmässiga, demografiska samt samhällsliga utmaningar som påverkar stadsområdena, samtidigt som de beaktar behovet av att främja förbindelser mellan stad och landsbygd." Dessa integrerade stadsutvecklingsstrategier krävs för att minst 5 % av varje medlemsstats Eruf-anslag ska kunna användas och de stadsmyndigheter som genomför dessa strategier ansvarar åtminstone för projekturvalet. De kan programplaneras som ett specifikt insatsområde som omfattar flera teman, som en integrerad regional investering eller som ett specifikt program för stadsutveckling.

Lokalt ledd utveckling i stadsmiljö kan komplettera samtliga dessa integrerade strategier för stadsutveckling, t.ex. genom att fungera på stadsdelsnivå som ett led i en mer omfattande stadsstrategi och kan få sektorsstrategier att nå ut bättre.

Lokalt ledd utveckling i stadsmiljö kan dessutom användas för att på ett mer integrerat sätt sammanföra åtgärder som finansieras inom ramen för Eruf och ESF, t.ex. genom att stödja förnyelsen av stadsdelar genom investeringar i infrastrukturen kombinerat med utbildnings- och arbetsmarknadsåtgärder, eller barnomsorg och tillgång till utbildning och arbete för unga föräldrar i en stadsdel.

Figur 4: Förhållandet mellan sektorspolitik, integrerade stadsutvecklingsstrategier och lokalt ledd utveckling.



Välja ett strategiskt fokus för lokalt ledd utveckling i stadsmiljö

Under perioden 2014–2020 kommer lokalt ledd utveckling i stadsmiljö sannolikt att tillämpas för en rad olika tematiska mål. Denna form av LLU kan användas för att minska koldioxidutsläppen i olika stadsdelar, producera energi, utarbeta en gemensam och mer cirkulär ekonomi, integrera migranter och bygga upp den sociala sammanhållningen, skapa lokala arbetstillfällen, arbeta mot hemlöshet, narkotikaförsäljning och gatubrottslighet, främja hälsa och välbefinnande, anlägga och sköta parker och odlingslotter samt odla mat. Detta är bara några exempel på olika strategisk inriktning som de lokala grupperna kan välja. Ofta börjar en lokal grupp att fokusera på en viss aspekt, men höjer ambitionsnivån efterhand och tar sig an nya utmaningar.

Koldioxidsnåla lokalsamhällen

Lokalt ledd utveckling i stadsmiljö kan hjälpa lokalsamhällena att minska sin koldioxidproduktion och på så sätt bidra till att Europa 2020-målen uppnås. Många av de strategier som är mest effektiva baseras på lokala samarbetsformer. Detta kan omfatta nya former av bilpooler, en övergång från enskilda insatser för att förbättra energihushållningen till olika omställningsåtgärder för en viss gata eller stadsdel och lokal framställning av förnybar energi (vind, vatten och biomassa). Exemplet Monteveglio i närheten av Bologna ger en bild av vad som är möjligt (se ruta 18).

Ruta 18: Monteveglio, en omställningsrörelse som har stadsförvaltningens stöd

Monteveglio är en småstad 2 mil från Bologna som arbetar för att ställa om från koldioxid. Här undertecknade kommunen en partnerskapsöverenskommelse med en lokal omställningsgrupp 2009 och tillsammans arbetar de nu med en rad olika innovativa strategier. Den här småstaden och dess närområde har blivit en experimentverkstad som baserar sin verksamhet på det starka partnerskapet mellan den lokala omställningsgruppen och kommunen. Sedan 2009 har ett strategiskt avtal undertecknats mellan de båda parterna, vilket har lett till fyra års arbete kring många olika frågor som energi, jordbruk, utbildning och social innovation. I Figure 5: åskådliggörs deras arbetsmetoder genom ett cirkeldiagram.

Energi: Man har utvecklat inköpsgrupper för solceller som utifrån en medvetenhet om att det behövs grön energi och utsläppsminskningar, inte enbart ekonomiska incitament. Staden har lett ett EII ENESCOM-projekt som omfattar sex andra lokala kommuner och tolv internationella samarbetsparter. De lokala kommunerna anslöt sig till borgmästarkonferensen och testade en rad nya verktyg för att öka medvetenheten för medborgare, tjänstemän och politiker. Denna metod har spridits runtom i Emilia-Romagna.

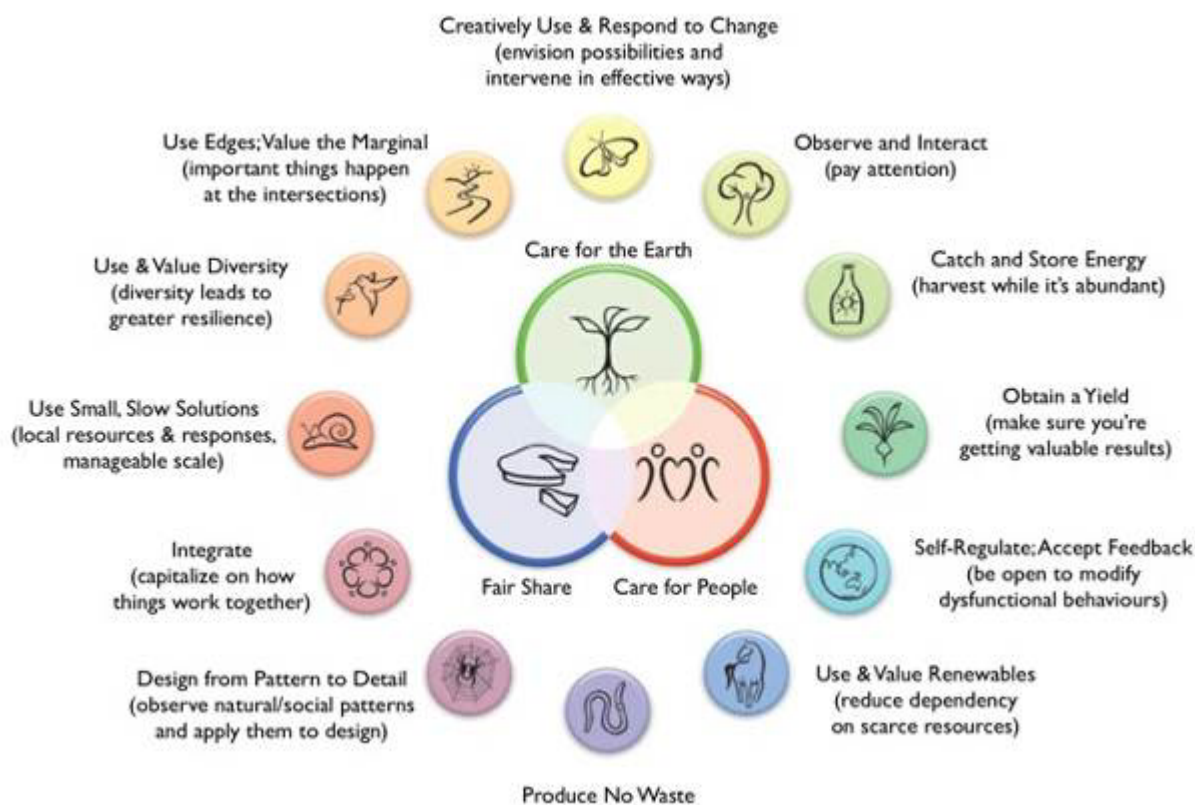
Jordbruk: Man har utvecklat Streccapogn-projektet, en förening och ett ekologiskt jordbruksföretag som odlar vete och gamla spannmålssorter, grönsaker och frukt på mark i området. Härigenom knyter man också till sig andra lokala jordbrukare, tillhandahåller socialt arbete och ingår i det mer omfattande programmet "Hållbar mat".

Utbildning: Det har utarbetats ett experimentellt utbildningsprogram om energi för att hjälpa lärare och experter med undervisningen om energifrågor vid miljöutbildningar. Utbildarna har fått ta till sig nya koncept samt en undervisningsstrategi för att överföra dessa koncept till eleverna.

Det har utarbetats "tio budord för hållbar mat"⁵² för att informera medborgarna om livsmedelsproduktionen, hur den påverkar växthusutsläppen samt ekonomin och miljön samt förhållandet mellan mat och hälsa i största allmänhet.

Social innovation: fem kommuner, däribland Monteveglio, använde sig inför en omröstning om en sammanslagning av en metod som kallas "Citizens' Initiative Review" (medborgargranskning av ett initiativ)⁵³ för att hjälpa invånarna att bättre förstå frågan innan det var dags att rösta.

Figur 5: Diagram som har använts i Monteveglio för att åskådliggöra principerna för deras cirkulära ekonomi



Lokalt ledd utveckling för stadsförnyelse

Stadsförnyelse har ingått i Eruf sedan de första urbana pilotprojekten 1989, som sedan kompletterades av de båda programmen för gemenskapsinitiativet Urban.

När det gäller stadsförnyelse har fokus oftast legat på de äldre delarna av innerstan, där det ofta finns en större grupp invandrare. Man har också inriktat sig på bostadsområden i ytterförorterna, inklusive områden från bostadsprogrammen i Östeuropa. Här är det tänkbart med en lång rad olika insatser som omfattar alltifrån fysiska insatser och miljöförbättringar av gemensamma områden till mjukare aspekter där man fokuserar på utbildning, kulturverksamhet, barnomsorg osv. Inom de bästa stadsförnyelseprogrammen lyckas man kombinera hårda och mjuka aspekter. Ett exempel på detta är Duisburg, som beskrivs närmare i ruta 19.

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

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

Ruta 19: Duisburg Marxloh (DE) – en deltagarinriktad strategi för integrerad stadsutveckling

Duisburg-Marxloh i Nordrhein-Westfalen är ett exempel på en deltagarinriktad och integrerad metod för stadsförnyelse av stadsdelar där mer uppifrån-och-ned-styrda stadsutvecklingselement som har initierats av stadsförvaltningen kombineras med stadsdelarnas och medborgarnas engagemang enligt nedifrån-och-opp-metoden. Arbetet inleddes i mitten av 1980-talet då olika finansieringsprogram kopplades samman för att följa en gemensam strategi.

Metoden omfattar investeringar för att förbättra de fysiska och miljörelaterade levnadsförhållandena genom att skapa ett grönt bälte. Detta genomfördes genom en strategi som bygger på deltagande, nätverkande och kapacitetsuppbyggnad hos invånarna och de berörda aktörerna. Den fysiska insatsen åtföljdes av en intensiv och fortlöpande dialog om hela områdets framtid.

Den här förnyelsen har varit till fördel för hela Marxloh: den har lett till ökad miljö kvalitet och ett system av bättre sammanlänkade fria ytor. För invånarna i målområdet, som har påverkats av rivningar och undanträngningseffekter, har skraddarsydda lösningar utarbetats för att minimera de negativa konsekvenserna. Nätverken för ett aktivt område (t.ex. rundabordsmöten, lokala näringslivsorganisationer) deltar aktivt i den långsiktiga diskussionen om stabiliseringen av området och har blivit alltmer involverade som samarbetsparter i arbetet för att vara med och utarbeta hållbara strategier. Lokala ekonomiska aktörer som exempelvis nya invandrarentreprenörer och andra småföretag har också dragit fördel av att områdets image har förbättrats.

Området kopplades samman vertikalt genom en förvaltningskedja till staden och till Nordrhein-Westfalens regering som medfinansierade programmet tillsammans med Eruf. I och med att området ingår i Soziale Stadt-programmet⁵⁴ har det också kunnat ta del av de politiska lärdomar som har dragits i 80 andra stadsdelar på olika håll i regionen som har genomgått en liknande process. Duisburg har delat med sig av sina erfarenheter till andra EU-städer genom nätverket Urbact RegGov⁵⁵ och är en av EU:s 50 fallstudier från Urban⁵⁶.

Arbeta med marginaliserade grupper

Lokalt ledd utveckling i stadsmiljö ger en konkret möjlighet att arbeta med marginaliserade samhällen, men man måste se till så att de lokala aktionsgrupperna har tillräcklig ledningskapacitet.

NODUS Alba Iulia, som ingår i ett Urbact-nätverk, använde sig av övergripande tillvägagångssätt för att utarbeta en lokal strategi och få gruppen romer att vara med och planera utvecklingen i eftersatta bostadskvarter i en viss stadsdel. På grund av det bristande förtroendet mellan romer och andra grupper använde man sig av extern facilitering.

⁵⁴ Det tyska federala Soziale Stadt-programmet har verksamhet i hela Tyskland och förvaltas och medfinansieras av delstatsregeringarna samt Eruf och ESF. Det stöder initiativ för förnyelse av områden med en nedifrån-och-opp-metodik. *Socially Integrative City in North Rhine-Westphalia – Getting deprived urban areas back on track*. http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf

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

⁵⁶ GD Regional- och stadspolitik genomförde en större studie av EU:s stadsmetoder som finansieras genom Eruf. http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL®ion=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=E N&the=

Omfattande småskaliga förbättringar har genomförts: bland annat omvandlades en förfallen bakgård till en lekplats (se Figure 6:).

Inom Urbact-projektet Romanet låg särskilt fokus på romerna och i de nio partnerstäderna utarbetades lokala stödgrupper och lokala handlingsplaner. Furio Honsell, borgmästare i Udine, skrev följande:

”Vi har nu en integrerad strategi för att tillgodose behoven hos Udines mest missgynnade medborgare, nämligen romerna. Romanet har synliggjort utsatta människor och gjort det möjligt att i högre grad inrikta våra hälsostrategier på att främja en hälsosam livsstil. Vi behöver fortfarande åtgärda olagliga situationer, särskilt vad gäller bosättningar, men nu har vi en integrerad strategi att utgå ifrån. Vi har blivit medvetna om mångfalden av olika situationer och vidtar aktiva åtgärder för att få fram bättre förebilder för de romska ungdomarna.”

Figur 6: Alba Iulia, kvarter 2 före och efter (källa: Rapport om 50 EU-fallstudier)



Inom Romanet utarbetades ett antal vägledning⁵⁷ om hur man arbetar med romer i stadsmiljö inom specifika politikområden, baserat på partnerstädernas erfarenheter.

Ruta 20: Terrassa i Katalonien, Spanien

I Katalonien samordnas medlen för eftersatta stadsdelar på regional nivå av den regionala regeringen, men planering och genomförande görs lokalt.

Planen för Terrassas distrikt 2 har stärkt den sociala integrationen i en stadsdel där det har varit en snabb inflyttning av invandrare och det därför är stor risk för bråk och oroligheter. Inom planen, som får stöd från det regionala programmet för stadsförnyelse, har sociala insatser och stadsförnyelse integrerats i en enda omvandlingsprocess, som gör att området blir mindre segregerat från den övriga staden och förbättrar dess rykte i fråga om spänningar och motsättningar. Medborgarna deltog i hög grad i genomförandet av planen och för den kommunala servicen tillämpades ett övergripande tillvägagångssätt. I planen ingick också att omvandla gemensamma stadsytor som torg och parker (se figur 7).

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



Figur 7: Upprustad social yta i en park i Terrassa

Kreativa kluster

Många städer har kulturella och kreativa kvarter som har växt upp organiskt med olika individuella projekt har fått varierande stöd under årens lopp. Lokalt ledd utveckling i stadsmiljö ger en möjlighet att arbeta mer konsekvent med en rad olika aktörer och framför allt med de kreativa entreprenörerna själva. För dessa områden måste man verkligen gå in för att planera och satsa på delaktighet för att förhindra att gentrifieringen och bostadsbyggandet går alltför snabbt, vilket kan hämma den ekonomiska utvecklingen. Lokalt baserade strategier gör det möjligt att trygga arbetstillfällena, undersöka möjligheterna till lokala markstiftelser, förbättra den offentliga sfären och knyta kontakter med kunskapscentrum. Detta har bland annat omfattat ökade kopplingar till webbdesign, mobilappar och social innovation.

I europeiska områden finns det många olika exempel på områden där den här typen av strategi kan fungera. De flesta av dem kännetecknas emellertid fortfarande av en planering som styrs uppifrån och ned.

Ruta 21: Shoreditch Trust och det kreativa kvarteret i London

Shoreditch Trust⁵⁸ växte fram genom programmet New Deal for Communities som genomfördes i området under tio år och var den organisation som efterträdde områdets egen ledningsgrupp. Stiftelsen erbjuder en rad olika tjänster och projekt, däribland restauranger, arbetslokaler och inkuberingstjänster, och organiserar lokala festivaler och gatuaktiviteter. I området finns ett av Europas största kreativa kluster som fick stöd från Eruf under programperioderna för mål 2 mellan åren 1994 och 2006.

Här finns nu många olika artister, designer och personer som arbetar med webbvideo och andra nya medier. Stadsbilden utgår från gamla ombyggda verkstäder, såsom tefabriken, sextio- och sjuttiotalskontor och vindsvåningar och kompletteras med klubbar, barer och kaféer. Viktiga byggnader byggdes om under 1990-talet, däribland galleriet White Cube och Circus Space. Den nya campusen Shoreditch vid Hackney Community College, som har ett starkt mediefokus, har också fått stöd från Eruf. Silicon Roundabout, som rondellen brukar kallas, ligger vid Old Street i utkanten av området. Här finns IDEA London, en relativt ny inkubator som har fått stöd från Eruf, och som staten nu marknadsför under namnet Tech City⁵⁹. Hela området har blivit ett av Europas främsta uppstartsområden för nya medieföretag.

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

⁵⁹ <http://www.techcityuk.com/>



Figur 8: Flygbild av Silicon Roundabout i Shoreditch, östra London

Projektet Creative Cauldron ("den kreativa kitteln") har växt fram i ett tidigare elverk nära stadens centrum. Bakom projektet står "Kreativa rådet", ett socialt företag. Här har man samlat experter och representanter från en rad olika organisationer och områden, däribland universitet, flera konstnärsorganisationer, näringsliv och arkitekter. Inom ramen för projektet erbjuds 10 000 kvadratmeter arbetsyta, gallerilokaler och öppet utrymme för allmänheten i en unik miljö. Här har den lokala konst- och designscenen varit starkt involverad. Här har den lokala konst- och designscenen varit starkt involverad. Det fungerar både som ett plats för föreställningar och som en inkubator.



Figur 9: En del av den kreativa kitteln i Tallinn, Estland

Lokalt ledd utveckling i stads- och landsbygdsmiljö

Ofta finns det problemområden i övergången mellan stadskommuner eller i utkanten av bebyggelsen om det rör sig om stadsområden på landsbygden som omfattar både stads- och landsbygdskommuner. Dessa stadsnära områden kan glömmas bort och vara svåra att hantera

för en enda kommun som en följd av att de ligger i utkanten, att det förekommer spridningseffekter eller att medborgare eller institutioner åker snålskjuts.

Det finns framför allt tre olika former av partnerskap mellan städer och landsbygd:

- Mindre stadscentrum med service omgivna av landsbygdsområden, där Alston Cybermoor (UK) är ett exempel på hur man kan arbeta kreativt.
- Stadsnära områden i utkanten av större städer. Dessa områden har ofta en dålig utvecklingspotential.
- Partnerskap mellan städer och landsbygd där man inriktar sig på enskilda frågor som avfall, vattenförsörjning och vattenrening samt transporter. Dessa organiseras ofta genom kommunalt samarbete och här finns det inte lika många möjligheter att tillämpa en LLU-liknande strategi.

Partnerskap mellan städer och landsbygd gör det möjligt att utarbeta nya former av partnerskap kring energiförsörjning där man använder sig av förnybar energi som genereras genom sol, avfall, vind och vatten. Partnerskap mellan städer och landsbygd kan öppna möjligheter för nya former av lokalt ledd utveckling. Detta kan omfatta nya projekt för förnybar energi, avfallsåtervinning och utveckling av nya metoder för resursproduktivitet och livsmedelsproduktion som omfattar korta kretslopp, fritid och turism. Partnerskap mellan stadskonsumenter och landsbygdsproducenter ingår i rörelsen för hållbar mat, vilket illustreras genom fallet Monteveglio (se ruta 18 ovan).

Ruta 22: Alston Cybermoor – en digital stad i landsbygdsmiljö

Alston Cybermoor⁶⁰ omfattar en rad lokalt ledda projekt som har sin bas i en isolerad och högt belägen stad i hedlandskapet i norra England. De lokala samarbetsparterna har upprättat en dynamisk internetcommunity för att etablera kontakter mellan stad och landsbygd och för att bryta isoleringen för staden och det kringliggande hedområdet. Staden har utnämnts till ett kluster för sociala företag, vunnit flera utmärkelser och omnämnts i såväl nationell som europeisk press.

När de vanliga telekombolagen inte erbjöd någon bredbandsservice reagerade lokalsamhället med att skapa Alston Cybermoor för att ge tillgång till höghastighetsbredband. Detta initiativ har lett till att det har knoppats av flera andra företag, där några av de senaste inriktar sig på elcyklar samt lokal vattenkraft och kollektivtrafik. En rad olika lokala samhällsaktiviteter antingen ägs av lokalsamhället eller tillhandahålls av sociala företag.

Alston är det samhälle som har högst bredbandspenetration i Storbritannien. Det har tillhandahållit datorer till 88 % av 670 hushåll och har hållit kurser i hur de ska användas. Antalet invånare som använder banktjänster på internet ligger dubbelt så högt som det nationella genomsnittet (30 %) och 40 % har använt datorer för inläring. Deras webbplats är den mest aktiva webbplats som något lokalsamhälle har i England⁶¹.

Det lokala partnerskapets insatser har lett till att den lokala kreativa och produktiva näringsverksamheten har uppmuntrats och visar att en småstad som går samman kan ha en framtid i en globaliserad värld. Finansieringen har kommit från flera olika håll, såväl från

⁶⁰ <http://www.cybermoor.org/>

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

nationell och regional nivå som från EU (både Leader och ESF).

I vissa landsbygdsområden har det också varit ett problem att man inte har kunnat göra insatser i viktiga stadscentrum som tillhandahåller service över en viss storlek om man använder sig av lokalt ledd utveckling i landsbygdsmiljö som bygger på Leadermetoden. Lokalt ledd utveckling i stads- och landsbygdsmiljö där man använder sig av kombination av olika medel kan skapa möjligheter för den här typen av samarbete.



Figur 10: Amersfoort (NL) – Partnerskap för hållbar mat

Amersfoort ingår i ett Urbact-nätverk för hållbar mat⁶² som leds av staden Bryssel. Fokus ligger här på framställa, distribuera och njuta av mat. Amersfoort har utarbetat en rad olika lokala initiativ, däribland bondemarknader, cykelbudstjänster, informationsverksamhet i form av matmässor och festivaler samt satsningar på att odla livsmedel och minska avfallsmängderna. Amersfoort arbetar i partnerskap med tio olika städer runtom i Europa som ingår i Urbact-projektet.

Samordna LLU-metoder på stadsregionsnivå

För de insatser som görs i olika stadsdelar kan det vara en fördel om det görs en strategisk samordning på stadsregions- eller storstadsnivå och inte enbart på lägre spatial nivå, exempelvis för en viss stadsdel eller en viss kommun. Det behövs en sådan samordning på högre nivå för att få fram ytterligare resurser och dämpa yttre faktorer. Inriktningen på mindre och eftersatta områden som har präglats tidigare Urban-program leder ibland till förbättringar i områdena, men detta kan ibland ske på bekostnad av de angränsande områdena. En typiskt exempel på en stadsmiljö skulle vara de insatser som görs av poliser och andra myndigheter för att rensa upp på gator som är kända för narkotikahandel och prostitution genom offensivt polisarbete. I stället för att lösa problemet flyttar prostitutionen och narkotikahandeln till en närliggande stadsdel.

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

Normalt fattas besluten också på flera olika håll och ofta är det först på stadsregionsnivå som det går att få fram tillräckligt med resurser för att ge sig i kast med flera stadsdelar på en gång på ett sådant sätt att inte andra närliggande stadsdelar försämras när läget förbättras i en annan.

Inom nätverket Urbact Nodus har det hävdats att för att undvika dessa problem bör LLU-områden utses på stadsregionalnivå eller för det funktionella urbana området. På så sätt blir det möjligt att övervaka och undersöka så att negativa yttre faktorer inte väger tyngre än de positiva vinsterna och att lösningarna är kopplade till den större stadens ekonomi och arbetsmarknad. Åtgärderna i sig organiseras fortfarande lokalt i stadsdelarna.

4.3 Partnerskap. Hur ska lokalt ledd utveckling användas för att bygga effektiva allianser i stadsmiljö?

LLU-partnerskap kan anpassas till många olika partnerskap som är vanligare i stadsområdena. De kan antingen överföras till eller också komplettera befintliga partnerskap.

Så länge den lokala aktionsgruppen får utföra sina minimiuppgifter vad gäller strategiutformning och projekturelval kan befintliga organisationer inom den offentliga sektorn användas som ansvarigt organ. LLU-partnerskapen fungerar då som ett slags insatsgrupp som tar sig an specifika utmaningar. Det är därför viktigt att kartlägga andra nätverk för att hjälpa initiativ för lokalt ledd utveckling i stadsmiljö att positionera sig själva i förhållande till det som redan finns.

49-procentsregeln för partnerskap (artikel 32.2 b i förordningen om gemensamma bestämmelser), dvs. att varken offentliga myndigheter eller någon enskild intressegrupp ska ha mer än 49 % av rösterna på beslutsfattande nivå undergräver inte de lokala myndigheternas roll. Om den tillämpas korrekt kan den stärka dem. Genom lokalt ledd utveckling kan kommunen samtidigt sammanföra resurser, kunskaper och energi från de privata aktörerna och det civila samhället.

Partnerskap för lokalt ledd utveckling i stadsmiljö kan flytta fram gränserna för flernivåstyre genom att involvera representanter för hälso- och sjukvård, utbildning, fritid, idrott och allmännyttiga företag.

Kartlägga nätverk och bygga upp kapacitet i stadsdelar

Befolkningsstorleken och befolkningstätheten gör att städer är mer komplexa människomiljöer än andra typer av områden. Städer har en mer sammansatt befolkning samt fler företag och organisationer i det civila samhället. För nya lokala aktionsgrupper är det viktigt att skapa sig en bild av vad som redan är på gång i området. Redan när den nya lokala aktionsgruppen är i sin linda kan den utgå från deltagarinriktade kartläggningsstrategier för att identifiera aktiva lokalt baserade organisationer, för att sammanställa deras kapacitet och resurser (personal och projekt) och dokumentera deras tillgångar (omsättning, lokalt ägda byggnader, arbetslokaler osv.). På så sätt kan man få en bra bild och se till så att det inte utförs något dubbelarbete. Den här typen av arbete kan utföras av forskare som arbetar med lokala organisationer.

Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser får ingen enskild grupp ha majoritetskontroll över ett LLU-partnerskap. I stadsområden innebär detta att organisationer i det civila samhället och i den privata sektorn måste spela en mer framträdande roll när de

utarbetar och genomför lokala strategier än de har gjort i t.ex. programmen inom gemenskapsinitiativet för städer.

Alla lokala aktionsgrupper som arbetar med lokalt ledd utveckling använder sig av någon form av faciliterings-, lednings- eller aktiveringsfunktioner. Inom ramen för den lokala planeringen har det utvecklats användbara deltagarinriktade kartläggningsmetoder. Ett exempel är Planning For Real⁶³ där en storskalig grundkarta över området kopieras och läggs ut på ett bord. Kartan kan sedan kompletteras, antingen med enkla modeller av viktiga byggnader eller med fotografier av området. Figur 11 visar hur barn och vuxna arbetar i en sådan Planning for real-övning. Kartan används som ett diskussionsunderlag för deltagarna och gör att de kan undersöka olika aspekter av den befintliga byggnadsmiljön samt hur området kan komma att utarbetas och förändras i framtiden. Värdet med Planning for Real är inte kartan i sig, utan diskussionerna som uppstår omkring den. Metoden kan användas som utgångspunkt för att ta reda på vad människorna i lokalsamhället vill förändra.

Figur 11: De lokala invånarna arbetar med en grundkarta vid en Planning for Real-övning (källa: communityplanning.net)



Numera finns det digitala metoder för att kartlägga tillgångarna i ett lokalsamhälle. Inom Alston Cybermoor-projektet anges alla lokala tjänster och lokala företag på projektets webbplats⁶⁴. Appar för sociala medier utvecklas för att göra det lättare för lokalsamhällena att samla in den här informationen tillsammans. Smarta telefoner med kameror och GPS används

⁶³ http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php

för att direkt ladda upp data, foton, intervjuer och andra medier så att man får en karta som verkligen visar hur området ser ut.

Bygga upp kapacitet med hjälp av den lokala aktionsgruppens samordnare

De lokala samordnarna behöver både vara empatiska och diplomatiska och ska dessutom kunna vara organisatör, realist och drömmare på samma gång. Det är kanske den allra svåraste rollen i utvecklingsprocessen. I större partnerskap kan dessa uppgifter fördelas mellan flera olika teammedlemmar eller frivilliga.

Den typiska samordnaren behöver kunna kombinera personliga färdigheter med projektledningsförmåga. Den idealiska kandidaten har en öppen och vinnande personlighet och är samtidigt bra på att få saker ur händerna.

Figur 12: Samordnarens ledningsfunktioner i en lokal aktionsgrupp i stadsmiljö



Samordnaren för ett litet team i Körnerpark-området i Berlinstadsdelen Neukölln har arbetat i området i mer än ett decennium. Han känner området väl och har byggt upp kontakterna med en rad olika grupper. Han leder ett litet team med fem anställda.

De lokala samordnarna har bland annat

Samordnaren (till vänster) i Körnerpark-området i Berlin lyssnar på några lokala kvinnors projektpresentation

till uppgift att bygga upp relationer med olika personer och grupper på platsen. De brukar också sammankalla till och leda stadsdelsrådet. Deras roll ligger någonstans mellan stadsfullmäktige och stadsdelsrådet och de utgör därför ett förbindelseled mellan dessa båda instanser. De hjälper stadsdelens aktörer att utarbeta sin handlingsplan samt att hantera stadsdelens budgetering med hjälp av de fem lokala fonderna. De tar också fram nyhetsbrev och annan information som är riktad till lokalsamhället så att människor känner till vad som finansieras och vet vad som är på gång. Slutligen sköter de det administrativa arbetet genom att övervaka hur projekten fortskrider och rapportera till finansieringsorganen.

De lokala aktionsgrupperna i stadsdelarna kan vara alltifrån ytterst strukturerade, formella och registrerade organisationer till mer informella och löst sammansatta partnerskapsenheter.

I Berlinexemplet som nämndes ovan har förvaltningen av stadsdelskontoret lagts ut på privata eller sociala företag under en treårsperiod. Den organisation som tilldelas uppdraget inrättar ett litet, lokalt baserat team och bedriver sin verksamhet i nära samarbete med stadsdelsrådet. Detta stadsdelsråd är inte lagstadgat även om lokalsamhället utser majoriteten av ledamöterna genom omröstning. Stadsdelsrådet kan välja in andra personer som kanske inte bor i området, t.ex. skolrektorerna eller chefer för lokala företag. Stadsdelsrådet har normalt möten en gång i månaden och fattar beslut om hur den lokala handlingsplanen ska genomföras via systemet av stadsdelsfonder.

4.4 Område: Hur ska man fastställa fungerande gränser för verksamheten inom städer?

Lokalt ledd utveckling kan anpassas för att göra det möjligt att hantera de urbana utmaningarnas komplexitet och föränderliga geografiska förutsättningar på en rad olika sätt. Normalt sett bör områdena vara tillräckligt stora för att det ska gå att stödja en strategi (över 10 000 invånare) men tillräckligt små för att det ska vara möjligt med lokal interaktion (under 150 000 invånare). Men om det är nödvändigt för strategin kan man frångå dessa gränser, förutsatt att principerna för lokalt ledd utveckling efterlevs. I vederbörligen motiverade fall, t.ex. för att beakta särdragen för tätbefolkade områden, kan dessa invånarbegränsningar ändras om medlemsstaten lämnar ett förslag⁶⁵.

Lokalt ledd utveckling kan användas för många olika slags stadsområden. Hittills har de lokalt ledda strategierna i första hand tillämpats i problemområden som löper risk att gettoiseras. Med den nya strategin blir det möjligt att utveckla nya sätt att länka samman problemområden med andra områden där det finns tillväxt och möjligheter. Detta skulle kunna ske i form av strategier som omfattar en hel stad eller organiseras genom kopplingar mellan stad och landsbygd. I framtiden kan partnerskapen mellan städer och landsbygd bli viktiga gränsöverbryggande områden med stor potential eftersom de är mindre begränsade av markbrist än städerna.

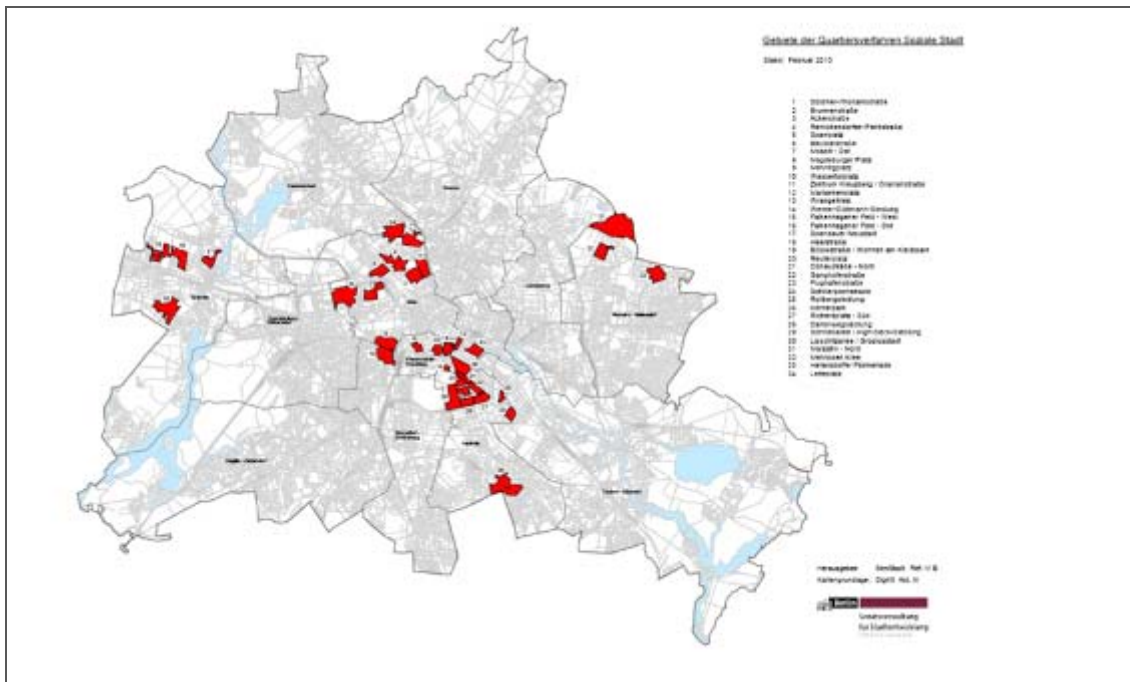
Tidigare har stadsmyndigheterna ofta siktat in sig på stadsdelar i innerstaden. Ett bra tillvägagångssätt är att fastställa var det kan finnas behövande områden i en stad som kan få sina behov tillgodosedda genom LLU-metoden.

Ibland är det svårare att fastställa ändamålsenliga gränser i stadsområden än i landsbygdsområden och andra typer av områden. Det finns färre naturliga företeelser som avgränsar områden. Stadsdelarnas lokala identitet följer dessutom inte alltid olika statistiska och administrativa områden eller valområden. Tidigare har många områden fastställts med hjälp av en samlad rankning som bygger på korgar med indikatorer. Den här metoden har den fördelen att den förefaller vara rättvis. Den kan emellertid också motverka att det upprättas genomslagskraftiga stadsdelar som invånarna kan ta till sig. En rimlig kompromiss är att man utgår från statistiken för att göra en grov avgränsning av områdena och därefter tillämpar ett viss mått av flexibilitet när området ska fastställas exakt. I figur 13 visas en karta över områden som har valts ut med hjälp av en indikatorbaserad metod: här ska det genomföras insatser inom ramen för Berlins program för stadsdelsförvaltning.

Figur 13: Berlins 34 områden som har valts ut för stadsdelsförvaltning



⁶⁵ Artikel 33.6 i förordningen om gemensamma bestämmelser



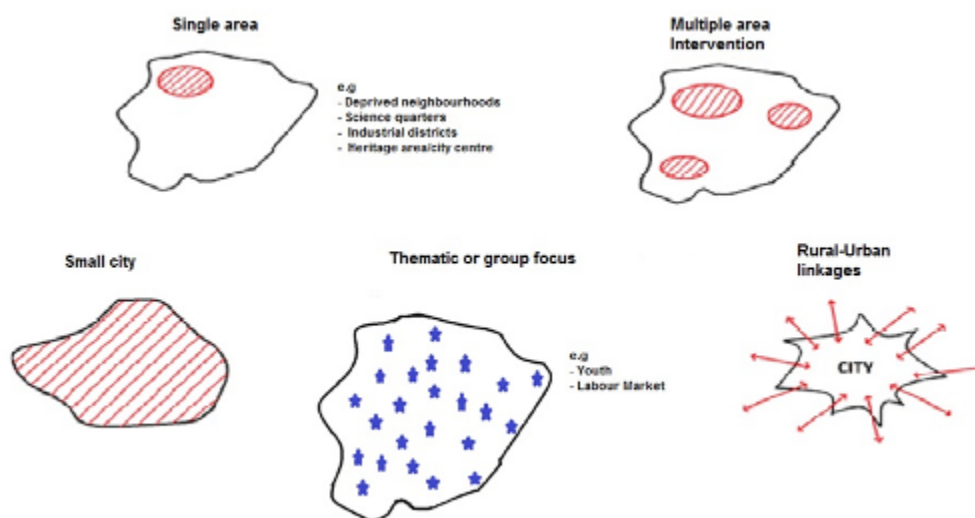
I Berlin har områdena valts ut med hjälp av en finkornig datamängd med tolv statistiska och dynamiska indikatorer som finns tillgängliga för mindre geografiska områden och uppdateras varje år. Sammantaget har de 34 aktiva områdena cirka 330 000 invånare, vilket motsvarar ungefär 10 % av stadens befolkning. Målområdena har dubbelt så hög arbetslöshet som genomsnittet och har stora invandrargrupper från bland annat Maghreb, Turkiet och Ryssland. Det största området har cirka 24 000 invånare och det minsta 2 500.

Figur 14 visar en rad olika tänkbara spatiala former av lokalt ledd utveckling i stadsmiljö. I stora stadsområden finns det sannolikt många kandidater för lokalt ledd utveckling. Områdena väljs ofta ut utifrån graden av eftersatthet, men detta kan leda till områden som inte fungerar. Normalt är det bäst att använda detta som utgångspunkt och sedan låta lokalsamhällena anpassa gränserna för att upprätta ett område som fungerar ute på fältet.

I mindre städer, t.ex. krympande städer⁶⁶, kan hela staden komma att utses till ett LLU-område. Om fokus ligger på en viss målgrupp, t.ex. ungdomar, eller gäller aktivt åldrande, kan också hela staden utses och taket på 150 000 invånare ändå följas. I områden som omfattar både stad och landsbygd kan det sannolikt uppstå svårigheter eftersom man kan överskrida två eller flera kommungränser.

⁶⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities

Figur 14: Spatiala modeller av lokalt ledd utveckling i stadsmiljö respektive landsbygds- och stadsmiljö



Områdernas storlek och hur gränserna ska dras

Områdernas storlek har också betydelse. Grundkonceptet här är den kritiska massan. I förordningen fastställs att områdena normalt ska ha mellan 10 000 och 150 000 invånare. Men såväl mycket stora som mycket små områden kan vara svåra att förvalta. Små områden har ofta kanske bara ett enda bostadsområde med ett fåtal affärer, ekonomiska möjligheter eller organisationer i det civila samhället. Stora områden med fler än 50 000 invånare har också visat sig vara svåra att förvalta, eftersom de ofta har ett antal lokalt erkända stadsdelar med tydlig identitet. Detta kan leda till att partnerskapen blir tungrodda och svårhanterliga.

I samband med att områden avgränsas finns det ofta en inbyggd motsättning: ska man se till behoven eller möjligheterna? I bästa fall fastställs områdena så att båda dessa aspekter beaktas. Även i områden med mycket potential är det sällan möjligt att hantera alla problem lokalt. Flest möjligheter erbjuder den större storstaden. I områden med färre möjligheter måste man försöka finna dessa möjligheter utanför området. Det är därför viktigt att man i sådana projekt länkar samman området och dess invånare till de större ekonomiska möjligheter som finns i ett större storstadsområde eller i en storstadsregion. Dessa kopplingar kan vara fysiska genom att transporterna förbättras eller kulturella genom att man bryter människors tankeblockeringar kring att arbeta i eller åka till en annan del av staden. Områdena bör vara enhetliga och ska inte ses som särskilda enklaver utan som dynamiska delar av hela staden. Ett skäl till att tidigare insatser i eftersatta stadsdelar har misslyckats är att alltför stort fokus har lagts på att skapa oberoende ekonomier⁶⁷.

⁶⁷ Se t.ex. Jan Vrancken, 2005, *Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe*, i Yuri Kazepov (red), *Cities of Europe*. London, Blackwell, s. 255–276.

Kapitel 5. Varför bör man genomföra lokalt ledd utveckling för social delaktighet och hur bör man gå till väga?

5.1 Inledning

Lokalt ledd utveckling för social delaktighet och sysselsättning har enormt stor potential att nå människor som den vanliga arbetsmarknads- och integrationspolitiken inte kan nå. Inom lokalt ledd utveckling för social delaktighet kan man fokusera på en viss målgrupp, t.ex. hemlösa, men når dem genom ett territoriellt tillvägagångssätt där man utgår från deras lokala och sociala sammanhang.

Jämfört med landsbygdsområden (Ejflu), där lokalt ledd utveckling genomförs genom Leadermetoden, och fiskeområden (EHFF), där en särskild unionsprioritering gäller LLU-strategier (FLAG – fiskets lokala aktionsgrupper), ingår lokalt ledd utveckling för social delaktighet endast i ett fåtal av medlemsstaternas partnerskapsöverenskommelser med kommissionen. Social delaktighet kan emellertid också spela en viktig roll som en övergripande strategi som finns med i den lokalt ledda utvecklingen i landsbygds-, kust- eller stadsmiljö. Den kan också spela en fortlöpande roll om organisationer och föreningar i LLU-områden ansöker direkt om ESF-finansiering inom ramen för de allmänna ESF-programmens prioriteringar.

Det finns ett starkt skäl för att social delaktighet ska vara ett övergripande mål i alla olika slags LLU-områden. Befintliga LLU-partnerskap i landsbygds- och kustområden, som tidigare mest har fokuserat på möjligheterna, skulle kunna göra mer för den sociala integrationen i sina områden. Lokala aktionsgrupper med inriktning på lokalt ledd utveckling leds ofta av personer som är aktiva i lokalsamhället och de kan ibland glömma bort de delar av samhället som inte är så synliga. Genom att få med social delaktighet i de lokala strategierna kan man ge dessa strategier bättre balans och se till så att de tillgodoser de lokala behoven i högre grad.

Uppmana till social innovation lokalt

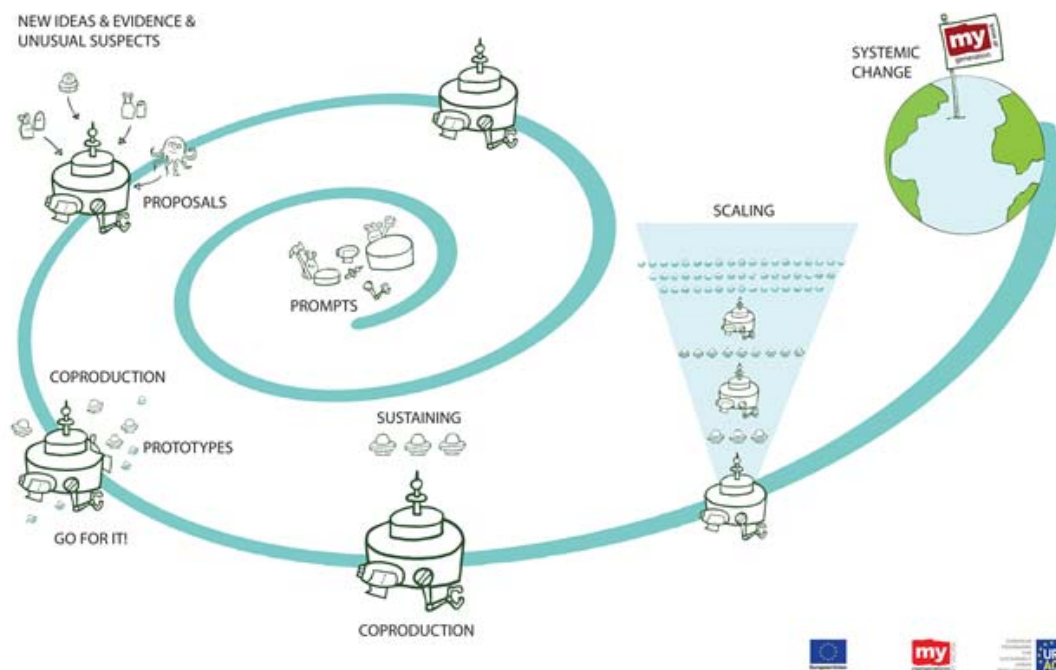
I såväl ESF- som Eruf-förordningarna anges det specifikt att social innovation utgör ett sätt att omforma lokala tjänster och hantera lokala utmaningar. Sociala innovationer är innovationer som är sociala båda sett till mål och till medel. Det rör sig närmare bestämt om nya produkter, tjänster och modeller som tillgodoser sociala behov och samtidigt skapar nya sociala relationer eller samarbeten. De har en nära koppling till lokalt ledd utveckling eftersom de är innovationer som inte enbart är bra för samhället utan också förbättrar samhällets förmåga att agera. En rad olika synsätt på social innovation belyses i den aktuella vägledningen om social innovation i sammanhållningspolitiken⁶⁸, som behandlar ett antal fall som har fått stöd från Eruf och ESF. I vägledningen beskrivs också hur innovationsläger med social inriktning, levande laboratorier och designtänkande kan ge brukaren en bättre "serviceupplevelse". Detta är ytterst relevant i fråga om lokalt ledd utveckling för social delaktighet, som ofta avser brister och luckor i genomförandet av den allmänna politiken. Metoderna för social innovation skulle kunna spela en avgörande roll för att återuppfinna lokalt ledd utveckling för 2000-talet.

Tanken på social innovation påverkar redan de lokala partnerskapen. Urbacts lärnätverk "My Generation at Work", som inriktas på ungdomar, använder lokalt baserade metoder för social

⁶⁸ *Guide to Social Innovation in cohesion policy:*
<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>

innovation i syfte att hjälpa sina samarbetsparter i staden att förbättra sina stödsystem för övergången från utbildning till arbete. Det här nätverket leds av Rotterdam, som tidigare har varit ungdomshuvudstad. Stadens samarbetsparter har använt sig av innovationsspiralen för att undersöka vilken nivå de har nått och om deras innovationer är på prototyp- eller uppskalningsnivå (se figur 15).

Figur 15: Innovationsspiralen enligt My Generation at Work



Spiralen visar hur idéer utvecklas utifrån olika influenser (prompts). Dessa influenser kan komma från en rad olika håll, t.ex. dialog med användargrupper eller en idé från en konferens eller ett studiebesök. Prototyperna samproduceras av den lokala stödgruppen (en aktörsgrupp som påminner om en lokal aktionsgrupp) för att utarbeta småskaliga pilotprojekt som kan testas med minimal budget under en kortare tid. De som lyckas går vidare till nästa fas av långsiktigt arbete (sustaining) och går sedan vidare till uppskalning och slutligen (men inte så vanligt förekommande) till systemförändring. Inom social innovation förekommer det ett antal olika metoder och tillvägagångssätt som kan användas lokalt för att radikalt omforma politik som inte fungerar⁶⁹. Det finns ett nytt intresse för att använda ett tillvägagångssätt som tjänstedesign, där många metoder har hämtats från produktdesign men tillämpas i en miljö där tjänster tillhandahålls.

Lokalt ledd utveckling för social delaktighet i tidigare program

Det finns många exempel på lokal strategiutveckling och lokala sysselsättningsinitiativ i tidigare allmänna program, gemenskapsinitiativ och innovativa åtgärder. Några exempel:

⁶⁹ Eddy Adams och Bob Arnkil, 2012, *Workstream report on social innovation and youth*, URBACT. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf

- Poverty III som pågick under åren 1989–1994. Programmet omfattade 29 modellprojekt som inriktades på eftersatta områden. Många organisationer som skulle bli viktiga aktörer inom lokal utveckling fick sin första EU-finansiering inom ramen för Poverty III.
- De brittiska mål 1 och 2-programmen från 1994 till 2006 omfattade prioriteringar för lokalsamhällets ekonomiska utveckling med starkt fokus på nedifrån-och-upp-styrda lokala strategier för aktivering på arbetsmarknaden. Detta genomfördes mest fullt ut i Merseyside-åtgärderna "Pathways to Integration" inom mål 1-programmet samt i Strathclydes mål 2-program.
- ESF:s gemenskapsinitiativ (Now, Youthstart och Horizon 1994–1999) hade ett starkt lokalt inslag, liksom flera teman inom Equal (2000–2006) bland annat i fråga om social ekonomi och nyföretagande. Equals innovationprincip främjade en förberedande lokalt baserad metod för social innovation runtom i Europa och resulterade i slagordet "Fri rörlighet för bra idéer" vid den avslutande Equal-konferensen.
- Lokalt socialt kapital och Nya källor till sysselsättning, som båda finansierades inom ramen för innovativa åtgärder enligt artikel 6, ledde till experiment med servicecheckar, mikroprojekt och nya finansiella instrument.
- 89 territoriella sysselsättningspakter som finansierades med tekniskt stöd inom ramen för ESF, Eruf och Ejflu (landsbygdsutveckling) från och med slutet av 1990-talet. De flesta av dessa pakter handlade om att anpassa politiken till ett större geografiskt område, men ungefär en tredjedel hade specifik lokal inriktning (se t.ex. de fyra irländska pakterna i Limerick, Westmeath, Dundalk och Drogheda samt Dublin) och utvecklade nya metoder för lokal jobbmatchning och insatser på efterfrågesidan, bland annat genom sociala företag för integrering i arbetslivet. Dessa pakter har fortsatt i delar av Tyskland (t.ex. Berlin) och Österrike (samfinansierade av ESF) och har även integrerats i ESF-program i Ungern, Italien och Spanien.
- Programmet Progress (2007–2013) har finansierat lokala handlingsplaner för social delaktighet. Vissa av de sociala experiment som har genomförts inom ramen för Progress har lett fram till intressanta resultat som är relevanta för lokal utveckling.

Under perioden 2007–2013 har det varit färre organiserade lokala utvecklingsstrategier inom ESF. Detta beror på avsaknaden av gemenskapsinitiativ kombinerat med varierande resultat när Equal har integrerats. På lokal nivå finns det fortfarande en stark och möjlighetsfokuserad kultur med finansiering av ansökningar om ESF-stöd. Många av de projektansvariga har varit med redan under tidigare experiment inom lokal utveckling.

Lokalt ledd utveckling i förordningarna

Enligt ESF-förordningen stöds lokalt ledd utveckling för social delaktighet inom ramen för det tematiska målet 9 "Främja social delaktighet och bekämpa fattigdom". Fokus ligger på stöd till att utarbeta, driva och leda lokala strategier och går till verksamhet som har utarbetats och genomförts inom ramen för den lokala strategin inom ESF:s tillämpningsområden för sysselsättning, utbildning, social delaktighet och institutionell kapacitetsuppbyggnad. Men liksom när det gäller Eruf kan lokalt ledd utveckling stödja alla olika tematiska mål och investeringsprioriteringar även om det programplaneras inom ramen för ett enda tematiskt mål.

Enligt ESF-förordningen finns det ett uttryckligt stöd för att de lokala aktörerna behöver föras samman för att Europa 2020-målen ska uppnås:

”För att genomföra Europa 2020-strategin och uppnå dess centrala mål behövs aktiv medverkan av regionala och lokala aktörer. Territoriella pakter, lokala initiativ för sysselsättning och social delaktighet, strategier för hållbar och inkluderande lokalt ledd utveckling i stadsområden och landsbygdsområden och strategier för hållbar stadsplanering får användas och ges stöd i syfte att engagera regionala och lokala myndigheter, städer, arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer under utarbetandet och genomförandet av de operativa programmen.” (skäl 23 i ESF-förordningen).

5.2 LLU-strategier för social delaktighet

Social delaktighet kan ingå i LLU-strategier på en rad olika sätt. I början av programmen finns det förberedande stöd för de nyetablerade partnerskapen. Under uppstartsfasen behövs det omfattande kapacitetsuppbyggnad och uppsökande verksamhet för att upprätta lokala aktionsgrupper som är i linje med de lokala utmaningarna och för att bygga upp de lokala organisationernas förmåga att genomföra projekten och förvalta medlen.

Eftersom ”lokal” avser var människor bor och arbetar är det den avgörande platsen för arbetsmarknadspolitiken. Lokalt ledd utveckling ger möjlighet att sammanföra politikområden från olika styrelsenivåer. I ett komplext system för offentlig service går det inte att undvika att det uppstår brister. LLU-grupper kan analysera de här bristerna och föreslå lösningar (t.ex. kring hur barnomsorg kan integreras så att föräldrar kan delta i kurser). Lokal analys kan också visa på dåliga finansieringsspiraler, nämligen att de organisationer som gör mest för att hjälpa någon att få arbete sällan belönas i motsvarande grad.

Inriktningen på lokalt ledd utveckling för social delaktighet

Lokalt ledd utveckling för social delaktighet har traditionellt sett inriktats på någon aspekt av ett lokalt sysselsättningsproblem – ofta den höga långtidsarbetslösheten. Det har emellertid också förekommit exempel på en målgruppsinriktad strategi. Ett av Fattigdom 3-projekten i Irland handlade t.ex. om att skapa bättre relationer mellan resandefolket och de fast bosatta i staden Dublin.

För 2014–2020 kommer de lokala strategierna sannolikt att vara mer omfattande än tidigare. Även om vissa kommer att utgå från målgrupper kan man räkna med att detta kommer att genomföras inom en mer integrerad ram för området. Under nedanstående rubriker behandlas en rad olika ämnen.

- Motverka social utestängning och arbetslöshet
- Bekämpa hemlöshet
- Marginaliserade grupper
- Integration av migranter
- Samhällsentreprenörskap: sociala företag och nyföretagande
- Finansiell delaktighet och mikrokrediter
- Ungdomsinitiativ
- Sunda samhällen
- Aktivt åldrande

Motverka social utestängning och arbetslöshet

Många lokala integrationsstrategier har inriktats på arbetslöshet och social utestängning under årens lopp. Detta var fokus för Merseyside Pathways-strategin liksom för många av de territoriella sysselsättningspakterna.

Sedan krisen har det varit extremt stor social segregation i Northside- och Southside-distrikten i irländska Limerick (se ruta 23).

Ruta 23: LLU-metoder för social delaktighet i Limerick, Irland.

Limerick har en lång historia av lokala utvecklingsstrategier som går tillbaka till Fattigdom 3-programmets dagar. Paul-partnerskapet ledde stadens arbete med en territoriell sysselsättningspakt under 1990-talet.

Under den keltiska tiger-perioden upplevde staden en boom som också avspeglades genom ökade sociala skillnader. Offentligt subventionerade bostadsområden blev allt fattigare och drabbades hårt av narkotika och kriminalitet, medan övriga Limerick tjänade stort på fastighetsboomen. När kraschen kom sköt arbetslöshetsnivåerna i taket. För hela staden var arbetslösheten 29 % under 2012, men för ungdomar i åldern 15–19 år låg den mer än dubbelt så högt – 68 % – och för 20–24-åringar på 45 %.

De eftersatta stadsdelarna utgörs av offentligt subventionerade bostadsområden norr och söder om staden med cirka 6 200 invånare. Dessa områden har en 52-procentig arbetslöshet, 80 % av hushållen är beroende av socialbidrag och bara 50 % har grundläggande skolutbildning.

Det ursprungliga förnyelseprogrammet på 3 miljarder euro har skrotats på grund av nedskärningar. I stället planeras ett mer begränsat integrerat förnyelseprogram.

Trots de stora problemen har det skett stora framsteg. I Northside-området inrättades det 2007 ett särskilt lärcenter, Learning Hub, med hjälp av en donerad byggnad och en blandning av offentliga, privata och filantropiska medel. Här ges ytterligare lärmöjligheter i ett försök att förhindra att elever lämnar skolan i förtid och ge dem en andra chans. Verksamheten bedrivs med hjälp av roliga lärometoder och det finns ett musikcenter, ett naturvetenskapscenter och ett center för digital teknik. Under 2012 registrerades besök av 9 700 barn och 1 300 vuxna samt mer än 12 000 timmar volontärarbete. Allt detta uppnåddes med en budget på bara 288 000 euro.

I Southside är Southhills utvecklingskooperativ en organisation som fungerar lite som en utvecklingsstiftelse. Kooperativet har funnits länge: det startade 1984 och är andelsägt av lokalsamhället. Det driver en förskola, utför tilläggsisolering och energisparåtgärder, erbjuder fastighetsförvaltning och samhällstjänster, arbetar med ungdomar genom uppsökande verksamhet, erbjuder fordonsunderhåll och driver inkubator- och arbetslokaler för lokala företag. Under 2012 hade det 103 anställda och 3 700 brukare. De installerade isolering i 720 hus, hade 1 000 medlemmar i en kreditförening och hjälpte 400 personer att få utbildning. Omsättningen uppgick till 1,5 miljoner euro, vilket omfattade intäkter från försäljning.

Narbonneregionens lokala sysselsättnings- och integrationsplan omfattar ett stort område som täcker 38 kommuner och finansierar projekt för att främja social delaktighet och sysselsättning (se ruta 24).

Ruta 24: Lokal sysselsättnings- och integrationsplan i Narbonneregionen, Frankrike

Den lokala sysselsättnings- och integrationsplanen (PLIE) i Narbonneregionen har funnits sedan 1995. Det är en av 182 PLIE-planer som genomförs runtom i Frankrike. Den här planen omfattar 122 000 invånare och 38 olika kommuner. Området har en arbetslöshet som ligger över genomsnittet. Målet är att erbjuda 800 olika integreringsvägar varje år med en positiv integrationsgrad på 42 %, vilket har definierats som att en person är anställd i

minst sex månader eller egenföretagare i minst ett år. Ytterligare 8 % genomgår utbildning som leder till en examen.

Det finns många olika vägar till integrering. En av dem är Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI) som erbjuder arbetsliknande verksamhet där deltagarna kan få know-how, ta del av kvalificerad utbildning och delta i territoriell utveckling.

För brukarna är verksamheten tillgänglig i första hand genom Maison de l'emploi som fungerar som en gemensam kontaktpunkt där de offentliga arbetsförmedlingarna sammanförs med andra samarbetsparter. Här får de arbetslösa stöd, men Maison de l'emploi utgör också ett observationsorgan för sysselsättning och utbildning i regionen samt erbjuder stöd till företagen. I 2013 års inbjudan till projekt vägleder Narbonne-regionens PLIE-plan de sökande till arbetstillfällen med tillväxtpotential: jordbruk/vinodling, byggsektorn, omvårdnad, skötsel av grönytor samt turism.

Bekämpa hemlöshet

Hemlöshet är en urban utmaning som kan vara ett hot mot den sociala sammanhållningen i staden. De hemlösa har drabbats av den yttersta utslagningen, vilket gör att de inte kan delta i samhället fullt ut. På grund av deras försämrade hälsotillstånd är deras möjligheter i livet ofta varaktigt begränsade och det är svårt, för att inte säga omöjligt, att ta del av service. De flesta traditionella åtgärder inriktas på tillfälliga härbärgen, ofta i institutionaliserade miljöer där det är svårt att bygga upp några bestående relationer till lokalsamhället. På tillfälliga härbärgen kan det erbjudas stöd och behandling mot narkotikamissbruk och andra problem, men de oroliga boendeförhållandena gör att de här personerna inte kan ta till sig stödet fullt ut. Ofta hoppar de av eller börjar missbruka igen så snart programmet är slut.

Hemlösa är ofta negativa till härbärgenas institutionsmiljö av en rad olika skäl (det är en jobbig miljö med hög koncentration av sociala problem, man får inte vara med sin familj, det finns ingen koppling till lokalsamhället i stort, ingen tillgång till allmänna kommunikationsmedel osv.) och återvänder till gatan igen eller väljer andra former av otryggt boende. Genom Housing first-modellen försöker man bryta den här onda cirkeln genom att prioritera boendeproblemet i första hand och hitta boendelösningar direkt i samhället (utspridda över ett stadsområde och inte enbart koncentrerat till tillfälliga härbärgen). Med detta som utgångspunkt kan tillgången till annan service organiseras. Housing First-modellen handlar inte enbart om boendet. Sådant boende är till sin karaktär beläget ute i lokalsamhället, och det är möjligt att utarbeta en LLU-metod för att bekämpa hemlöshet där dessa lokalsamhällen antingen tillhandahåller olika former av boende (t.ex. privata hyresvärdar, subventionerat boende) eller stöd (genom att bygga sociala nätverk eller tillhandahålla startpaket för personer som flyttar till boende). [Lissabonexemplet nedan visar hur en Housing First-modell kan återintegrera hemlösa i samhället och ge andra långsiktiga fördelar för både den enskilda människan och samhället.](#)

Ruta 25: Casas Primeiro (Housing First), Lissabon, Portugal

Casas Primeiro är ett projekt för att få fram bostäder till hemlösa som bor på gatorna i Lissabon och har problem med psykiska besvär och narkotikamissbruk. Här har man använt sig av en Housing First-modell för att åtgärda hemlösheten på gatorna i Lissabonområdet. Enligt en rad olika kriterier bedöms projektet som framgångsrikt och håller nu på att utvärderas. Det fick pris för bästa projekt från Calouste Gulbenkian-stiftelsen.

Inom ramen för projektet har Housing First-modellens grundprinciper överförts till Lissabons förutsättningar:

- De lokala aktionsgrupperna har en pådrivande funktion: på det civila samhället, religiösa välgörenhetsorganisationer, kommunfullmäktige, privata hyresvärdar samt de boende i området.
- Permanent och integrerat boende: programmet främjar tillgång till ett stabilt boende som inte är av övergångskaraktär. Housing First-programmet betalar för hyres- och hushållsutgifter som vatten och elektricitet. De boende använder 30 % av sin månadsinkomst till att betala sina boendekostnader.
- Lokalt baserat: För att främja integrationen i samhället hyr programmet högst en enhet per bostadshus eller gata. På så vis går man från institutionaliserade miljöer till lokalt baserade miljöer.
- Individualiserat stöd: deltagarna kan dela sitt hem med någon ur sitt personliga nätverk eller sin familj, men de väljer detta själva.
- Utspritt boende: Lägenheterna hyrs av privata hyresvärdar, vilket gör att personer i lokalsamhället uppmanas att tillhandahålla lägenheter. Lägenheterna är utspridda i vanliga bostadsområden i olika delar av Lissabon för att undvika att det blir en alltför hög koncentration till vissa gator.
- Uppdelning mellan boende och behandling: genom programmet får de hemlösa direkt tillgång till ett hus eller en lägenhet. De behöver inte delta i någon psykiatrisk behandling eller hålla sig nyktra för att få någonstans att bo, men det finns flexibla och individuellt anpassade stödtjänster tillgängliga dygnet runt, alla dagar i veckan.
- Kontakter med lokalsamhället: Programmets deltagare kan utnyttja andra tjänster som tillhandahålls av lokalsamhället och stadsdelen (lokala aktionsgrupper), t.ex. Matbanken, eftersom de har väldigt låg inkomst och inte klarar alla utgifter på egen hand. Det finns många lokala organisationer som anordnar kultur-, fritids- och idrottsverksamhet för att bidra till att bygga sociala nätverk som förhindrar isolering.

Utvärderingsresultaten visar att återintegreringen i samhället har varit mycket framgångsrik. Deltagarna har regelbunden inkomst, bättre tillgång till service och kan sova säkert och tryggt.

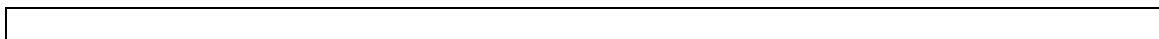
"Att leva på gatan var en väldig stress. När jag var ute på gatan kändes det som världens katastrof. Nu när jag har ett stabilt boende känner jag mig mycket lugnare." (deltagare i Casas Primeiro-projektet)

Marginaliserade grupper

Det finns många marginaliserade grupper i Europa. Men Europas uppskattningsvis 11 miljoner romer är den fattigaste och allra mest marginaliserade gruppen. Det kan ha sina fördelar att använda sig av ett territoriellt tillvägagångssätt för att involvera dessa grupper, eftersom man då inte behöver fastställa någon etnisk identitet. De flesta romer lever i blandade samhällen och då kan man också arbeta för att relationerna till icke-romer ska förbättras.

Erfarenheten har visat att dessa områden inte alltid har de resurser som krävs för att arbeta med lokalsamhället. Det finns fördelar med att ta in en extern ledning och arbeta med kapacitetsuppbyggnad och konfliktlösning. FN:s utvecklingsprogram (UNDP) har utarbetat en egenmaktsmodell för sitt arbete i mikroregionen Cserehát på den ungerska gränsen till Slovakien (se ruta 26).

Ruta 26: Integration av romer i Cserehát, Ungern



Cserehát är en mindre landsbygdsregion i Ungern som ligger på gränsen till Slovakien. I området finns det 116 samhällen och cirka 100 000 invånare. Fokus för Cserehát-modellen, som har utarbetats av UNDP, är att ge lokalsamhällena egenmakt genom en coachningsmodell. Den här modellen bygger på självhjälpsgrupper, det lokala resurscentret för social utveckling och de tillhörande territoriella utvecklingsnätverken som inte enbart består av romer. Den har bland annat lett till att samarbetet mellan romer och icke-romer har förbättrats, att de missgynnade romska befolkningsgrupperna i området i större utsträckning har kunnat göra sin röst hörd och att det har upprättats varaktiga förhållanden för social innovation i lokalsamhällena. Inom egenmaktsprocessen har man fokuserat på att stärka kommunikationen mellan majoritets- och minoritetsgrupper genom konfliktmedling, upprättat utvecklingsorienterade partnerskap mellan majoritets- och minoritetsgrupper samt förbättrat utvecklingsfärdigheterna hos ledarna för den lokala romska gruppen respektive majoritetsbefolkningen.

Det första Cserehát-programmet finansierades främst av UNDP med visst stöd från Leader. Detta ledde till den ungerska statens nationella program (LHH), som finansierades av ESF och genomfördes av den ungerska förvaltningen för att minska den områdesbaserade fattigdomen och den sociala utslagningen under programperioden 2007–2013. Båda programmen hade till syfte att förbättra levnads- och arbetsförhållandena hos befolkningen i eftersatta regioner som till stor del utgjordes av romer.

Integration av migranter

Integration av migranter är en fråga där LLU-metoder för social delaktighet har mycket ge. Den är särskilt viktig i städerna eftersom det är där de flesta av EU:s migranter bor, men kan också vara betydelsefull på mindre orter i landsbygdsområden (se Box 27). En ökad social sammanhållning mellan migranter och värdsamhällen kan förbättra relationerna i samhället och också vara ett sätt att hantera långvariga problem med fattigdom och social utslagning och samtidigt öka sysselsättningen inom båda grupperna.

Ruta 27: Positiv integration i Riace, Kalabrien, Italien

Riace i italienska Kalabrien har gjort sig själv till en värdstad för migranter⁷⁰. Här bemöts migranter inte med fientlighet utan välkomnas i stället till staden av borgmästare Domenico Luciano. Innan migranterna kom dit var det ett samhälle på tillbakagång med ett allt sämre utbud av basservice. Nu växer staden och livskvaliteten har ökat eftersom staden har tillförts ny dynamik genom migrationen.

En icke-vinstdrivande organisation hittar tomma bostäder och ställer dem i ordning så att flyktingar kan bo där. Under tiden som de asylsökande väntar på att få sitt understöd, vilket kan ta mycket lång tid, kan de använda sig av en lokal valuta som har införts i staden: kuponger med porträtt av Gandhi, Martin Luther King eller Che Guevara. När pengarna har kommit skickar butikerna de här kupongerna till kommunfullmäktige för att få betalt. Migranterna förvärvsarbetar i syateljéer, snickarverkstäder och krukmakerier som har startats med finansiering från den regionala förvaltningen.

Under årens lopp har mer än 6 000 migranter passerat genom staden. En del har valt att stanna och bidrar till att samhället återvitaliseras på längre sikt.

⁷⁰ http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html

Några exempel på lokalt baserade strategier för integration av migranter och lokal sammanhållning:

- Riace i Kalabrien har återvitaliserats genom att bli en värdstad för migranter (se Box 27).
- Programmet "Val" (Programa Escolhas) inriktas på invandrargruppernas problem i Portugal, framför allt genom arbete med kvinnor, ungdomar och barn. Här använder man sig av en nedifrån-och-upp-strategi för att vinna stödmottagarnas förtroende genom att involvera dem i arbetet med att utforma och genomföra lokala åtgärder. Insatserna inriktas på elever som lämnar skolan i förtid, ungdomsarbetslöshet, icke-formell utbildning, digital utslagning och ungdomsbrottslighet. Mer än hundra kommuner har utarbetat lokala planer inom ramen för det här programmet.
- STEP: Inom South Tyrone Empowerment-programmet (se

Box 28) använder man sig av en rättighetsbaserad egenmaktmodell för att integrera migranter och tar hjälp av metoder som ska utveckla lokalsamhället för att generalisera utifrån enskilda fall.

Ruta 28: South Tyrone Empowerment-programmet integrerar migranter genom en rättighetsbaserad egenmaktsmodell

South Tyrone Empowerment-programmet (STEP) genomförs i Dungannon, en ort på Nordirland med 10 000 invånare. Det startades på 1990-talet för att arbeta med en rad olika samhällsfrågor i eftersatta områden. När Långfredagsavtalet hade undertecknats och våldet minskade i början av 2000-talet började det komma EU-migranter till Dungannon för att arbeta inom köttindustrin och annan lokal industri. De största grupperna kom från Polen, Litauen och Portugal, bland annat personer med ursprung i Östtimor. Migranternas svårigheter att få tillgång till boende, sysselsättning samt hälso- och sjukvård ledde till att det blev hårt tryck på den lokala servicen som inte hade tillräckligt med kapacitet för att hjälpa nykomlingarna. Det här behovet tillgodosågs genom STEP, som arbetade enligt en människorättsbaserad modell för att ändra policyn att boendet skulle vara knutet till arbetet, för att garantera rätten till arbete och ge bättre tillgång till boende. Programmet arbetar också med granntvister och konfliktmedling i bostadsområden.

STEP är nu en av Nordirlands största icke-statliga organisationer som hjälper migranterna att tillvarata sina rättigheter på Nordirland. Den har kunnat upprätta en juridisk rådgivningstjänst som utnyttjas av migranter från hela provinsen. Vad som är speciellt för den här metoden är användarnas egenmakt och viljan att ta upp gemensamma frågor med arbetsgivare, hyresvärdar och tjänsteleverantörer. Den korsfinansierar sin modell med hjälp av ett antal sociala företag, däribland en omfattande tolktjänst med 200 tolkar som erbjuder avtalstjänster till offentliga myndigheter på en rad olika språk. STEP äger och driver också en lokal arbetslokal och diversifierar sin verksamhet till andra tjänster, t.ex. barnomsorg, för att tillgodose den lokala efterfrågan.

Samhällsentreprenörskap: sociala företag och nyföretagande

För många arbetslösa är företagande en väg ut ur utanförskapet. Alltfler människor ser dessutom möjligheten med sociala företag och socialt entreprenörskap för att kunna tillgodose olika sociala behov.

Att "själv skapa sig ett jobb i stället för att vänta att det ska dyka upp" börjar bli ett mantra för dagens arbetslösa. Men merparten av de stödtjänster som finns i dag är inte utformade för kvinnliga eller unga entreprenörer. Det finns enorma möjligheter när det gäller nya företag som startas av kvinnor, funktionshindrade, ungdomar och äldre, tidigare straffade och andra grupper som är underrepresenterade i näringslivet. I de flesta EU-medlemsstater startar kvinnor t.ex. bara hälften så många företag som män. LLU-metoder kan stödja samhällsentreprenörskapen på lokal nivå att ta tillvara dessa möjligheter genom att tillhandahålla inkluderande modeller för affärsstöd som är mer sammanlänkade och integrerade:

- Community of Practice on Inclusive Entrepreneurship (COPIE) har arbetat med den här utmaningen under de senaste sex åren genom ett lätnätverk inom ESF. De har⁷¹ bland annat ett diagnosverktyg som kan användas för att bedöma om de lokala näringslivstjänsterna är inkluderande.
- Andalusien har främjat entreprenörskap genom sin lokala utvecklingsstrategi ATIPE som omfattar aktiva inkluderande åtgärder och främjar egenföretagande genom

⁷¹ Länk till COPIE-verktygen: <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>

bidrag. Under 2009 utökades bidragen i syfte att konsolidera mikroföretag med färre än fem anställda inom hållbara ekonomiska sektorer, t.ex. omsorgstjänster för vårdbehövande personer, åtgärder för att främja miljö och förnybar energi samt renovering av offentliga byggnader. ATIPE har också gett direktlån på upp till 11 000 euro.

- Basta Arbetskooperativ söder om Stockholm är ett brukarstyrt socialt företag som ger en nystart till personer med ett långvarigt narkotikaberoende bakom sig genom att skapa lokala arbetsmöjligheter. Brukarna arbetar i en rad olika företag i upp till fyra år.
- Barkastiftelsen, som har sin bas i Polen men även bedriver verksamhet i Storbritannien och Nederländerna, har startat en rad olika lokalt baserade sociala företag som ska återintegrera människor som har blivit hemlösa och som har andra problem med koppling till detta, t.ex. narkotikamissbruk och psykisk ohälsa. Barka lyckades få igenom en ändring av den nationella lagstiftningen om sociala företag i Polen.
- Det Equal-finansierade EVU-projektet erbjöd affärsstöd till butiksinnehavare och restauranger med annan etnisk inriktning. Man använde sig av en lokalt baserad modell för uppsökande verksamhet för att hjälpa företagen att bli hållbara och höja kvaliteten på sina tjänster⁷². EVU samarbetade med Association of Community Based Business Advisers som arbetar med entreprenörskap bland flyktingar och migranter i norra London genom att utbilda företagsrådgivare som kommer från lokala föreningar.

Finansiell delaktighet och mikrokrediter

Fattiga och socialt utslagna har inte tillgång till bra finansiella tjänster till rimliga priser. Detta gäller både för entreprenörer som är egenföretagare och för människor som lånar för sina egna behov. En av de snabbast växande branscherna under krisen har varit de rovgiriga kreditgivare som lever på att ge ofördelaktiga lån utan säkerhet till låginkomsttagare som har svårt att få ekonomin att gå ihop. I länder där det inte finns någon ockerlagstiftning kan årsräntan för den här typen av lån ligga så högt som 5 000 %.

Finansinstitut i närsamhället försöker motverka den här utvecklingen och hjälpa fattiga och utslagna genom att uppmuntra till sparande och andra sätt att bygga upp personliga tillgångar. Mikrobosparingar kan t.ex. bidra till att ge fattiga familjer ekonomiska lättnader. I Govan, (Glasgow, Storbritannien) gjordes ett samlat lokalt försök att få bort oseriösa kreditgivare genom att uppmana invånarna att öppna konton hos kreditföreningar, och fram till 2013 har en fjärdedel av alla invånare konton där⁷³.

Det finns en rad olika inkluderande finansiella produkter: sparande, personliga lån, nyföretagarlån, garantier och försäkringar samt ekonomisk rådgivning och åtgärder med fokus på att höja den ekonomiska kunskapen och kompetensen. Dessa tillhandahålls genom en rad olika finansinstitut för lokal utveckling, mikrofinansieringsinstitut och lokala ekonomiska rådgivningscentrum. Dessa har en omfattande uppsökande verksamhet i lokalsamhället:

- PerMicro i Turin har specialiserat sig på långivning till egenföretagare som vill starta och expandera företag. Nästan hälften av brukarna har invandrarbakgrund och det har redan verksamhet i ett dussintal olika städer i Italien. Lånemodellen omfattar ett samarbete med lokala föreningar för att skapa förtroende.

⁷² Praktisk handbok för uppsökande verksamhet från EVU i Köpenhamn.

http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc f53d783f5

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

- NEEM i Sverige erbjuder lån till invandrarkvinnor som vill starta företag men där många inte klarar hela processen. Det här nätverket erbjuder ett omslutande stöd för att hjälpa kvinnor att ta de första stegen.
- Fair Finance i London erbjuder personliga lån och finansiell rådgivning för att försöka få bort de oseriösa långgivarna från marknaden. Detta sociala företag har nu nio kontor i östra London och bedriver ett nära samarbete med lokala föreningar som hänvisar sina kunder dit.

EU:s Progress-mikrolån infördes 2009 och erbjuder finansiering till mikrofinansieringsinstitut och banker som lånar ut pengar till viktiga målgrupper som långtidsarbetslösa, kvinnor och migranter.

Många finansinstrument, t.ex. mikrokreditfonder, omfattar större geografiska områden än ett typiskt LLU-partnerskap. Det finns ändå möjlighet att använda LLU-partnerskapet för att hänvisa till dem samt att erbjuda kompletterande stöd som rådgivningstjänster och hänvisningar till andra instanser. Sannolikheten är större att LLU-partnerskapen arbetar med finansoperatörer i närsamhället på regional eller lokal nivå. Detta kan omfatta kreditföreningar eller kreditgivare av mikrokrediter och personliga lån. De flesta kreditföreningar är lokalt baserade och har en gemensam geografisk nämnare⁷⁴.

Alternativa valutor kan också ha en viktig inkluderande effekt på lokal nivå. Genom tidsbanker kan människor byta in timmar för någon färdighet som de har förvärvat. Detta kan bidra till att bygga upp ett socialt kapital och vara ett steg mot arbetsmarknaden. Lokala valutasystem för byteshandel (LETS) har blivit en viktig faktor i Transition Towns-modellen för att sänka koldioxidutsläppen. Städer som Totnes (Storbritannien) använder sig av lokal valuta för att främja lokala inköp, medan Riace (Reggio-Calabria, Italien) har utnyttjat en lokal valuta för att göra det lättare att integrera flyktingar som får vänta länge innan de får sitt sociala understöd (se Box 27 ovan).

Ungdomsinitiativ

Ungdomar demoniseras ofta i den offentliga debatten och behandlas ibland som en grupp av utanförskap. Bilder av upplopp i London, Stockholm, Aten och Madrid visar hur europeiska ungdomar gör öppet uppror och tyder på ökat främlingskap. Det finns 14 miljoner ungdomar som inte befinner sig i utbildning eller arbete och flera medlemsstater har en ungdomsarbetslöshet på mer än 50 %.

Lokalt ledd utveckling med fokus på ungdomar kan vara ett försök att ta sig an den här utmaningen genom att koppla samman olika generationer i ett lokalsamhälle och utveckla nya vägar in i arbete. I en aktuell rapport från Eurofound⁷⁵ framhölls det att det behövs ett nytänkande i fråga om den uppsökande verksamheten. Man behöver föra samman aktörerna och framför allt koppla samman dem med arbetsgivarna. Det är också viktigt att undvika en leverantörsstyrd strategi.

⁷⁴ För vissa kreditföreningar är den gemensamma nämnaren i stället arbetet.

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

Figur 16: Job Point Berlin



Ungdomar är en av de främsta fokusgrupperna för Berlins territoriella pakter. Pakterna arbetar genom lokala aktörsgrupper och använder sig av en form av deltagarinriktat beslutsfattande för att identifiera projekt som kan åtgärda brister i politiken. Ett exempel på ett nytt initiativ inom dessa pakter är Job Point⁷⁶, användarvänliga jobbcentrum som finns i två eftersatta stadsdelar i Neukölln och Mitte och arbetar för att arbetslösa personer ska få jobb. De bedriver sin verksamhet parallellt med de officiella arbetsförmedlingarna, men har fördelen att det är lättare att bygga upp ett förtroende eftersom Job Point inte har några sanktionsmöjligheter och inte dömer den enskilda individen. Här arbetar man mer informellt och verksamheten har utformats efter omfattande samråd med ungdomar för att få veta vad de behöver få från en sådan service.

Städerna som ingår i Urbact-nätverket "My Generation at Work" arbetar för att skapa radikala lösningar för övergången från utbildning till arbete. Detta omfattar bland annat Go For It-enheter (GFI), experiment för social innovation som städerna och ungdomarna utvecklar och driver tillsammans. Dessa enheter arbetar framför allt med tre olika områden: kursverksamhet, förmedling och lokaler. Några exempel på Go For It-enheter är studiebesök på företag, jobbkaféer, dynamiska duo-koncept, kooperativ inom utbildning, vägen in i arbetslivet och entreprenörer i skolan. Var och en av dessa kommer att testas genom en prototyp i någon av de deltagande städerna och för framgångsrika enheter kommer projektet att utvidgas (se figur 17).

⁷⁶ <http://jobpoint-berlin.de/>

Figur 17: Bild av "Go For It" från My Generation at Work



Aktivt åldrande

Våra samhällen får en allt äldre befolkning, men antalet ytterligare friska år ökar inte lika snabbt som den förväntade livslängden. Att det finns fler icke-yrkesverksamma äldre personer ökar också belastningen på pensionssystem och lokal service. En del av lösningen består i att hjälpa de äldre att vara aktiva längre, antingen genom deltidsarbete eller också genom frivilligarbete och andra former av samhällsinsatser. Tidsbanker där lokalbefolkningen delar och utbyter erfarenheter och tid har visat sig kunna locka alla generationer. Det finns också stora möjligheter att öka välbefinnandet för dessa grupper genom att arbeta för lokal sammanhållning genom småskaliga lokala projekt som bygger upp solidariteten mellan olika generationer.

Ett exempel på en LLU-metod för åldrande kommer från Beacon Hill⁷⁷ i Boston, USA. Beacon Hill ingår i den växande rörelsen Village Movement som hjälper äldre att få ett behagligt åldrande genom att erbjuda bättre förbindelser för socialt stöd och social service samtidigt som de kan bo kvar hemma. Tanken är inte att det ska bli några pensionärsgetton utan att grupper av enskilda personer som bor på olika håll i stadsdelar eller till och med i städer alla ska vara anslutna genom ett nätverk.

I Europa har Finland varit långt framme med lokalt baserade strategier för ett aktivt åldrande. I Helsingfors har det levande laboratoriet arbetat med äldre för att vara med och ta fram nya hälso- och sjukvårdstjänster. Finalspurt visar en ny boendemodell där man kan få hjälp som har utvecklats i samarbete med brukarna. Staden Esbo har varit pionjärer med sin CaringTV för pensionärer. Runtom i Europa utvecklas en rad olika digitala tjänster för att koppla samman äldre till deras lokala sociala nätverk och därigenom bidra till att bekämpa ensamhet och isolering. I Spanien arbetar stadslaboratoriet Cornellà med nya lärlösningar och i

⁷⁷ http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811

Storbritannien anordnar University of the Third Age lokala kurser. Allt detta är exempel på lokalt baserade strategier som visar att lokalt ledd utveckling för ett aktivt åldrande kan vara en resurs att räkna med.

5.3 Partnerskap för social delaktighet

Lokala partnerskap är avgörande för LLU-metoden för social delaktighet. Genom dessa partnerskap sammanförs alla aktörer som är involverade i arbetet med att fastställa och sedan åtgärda problemet. Lokalt ledd utveckling gör det möjligt att direkt involvera användare och det civila samhällets organisationer. Enligt förordningen får ingen sektor dominera partnerskapet, vilket i princip innebär att den offentliga sektorns, det civila samhällets respektive den privata sektorns representanter måste understiga 50 % av de röstberättigade medlemmarna.

Partnerskapen behöver vara dynamiska och vitala och drivs med hjälp av deltagarinriktade strategier så att alla närvarande kan vara med och bidra. Erfarenheten har visat att grupper med fler än tjugo blir svåra att hantera. Man kan införa undergrupper för att göra huvudmötena mer hanterliga. Det behövs dynamiska lednings- och modereringsmetoder för att se till så att alla samarbetsparter hålls aktiva och engagerade.

Jämställdhet och icke-diskriminering

Genom att prioritera att jämställdhet och icke-diskriminering integreras i den lokala utvecklingspolitiken erkänner man att kvinnor och män, migranter och etniska minoriteter, äldre personer, ungdomar och personer med funktionshinder inte har samma tillgång till resurser och möjligheter i samhället. Vissa grupper har dessutom ofta andra behov än "vanliga" servicebrukare.

LLU-metoden kan vidta praktiska åtgärder för att integrera aspekter om jämställdhet och icke-diskriminering. Lokala aktionsgrupper kan vara en viktig påtryckningsfaktor för förändring eftersom de synliggör och ger röst åt grupper som annars inte skulle göra mycket väsen av sig. I Zaragoza samrådde t.ex. lokala föreningar med grupper av nyanlända migranter om integrationsplanen för immigration. Inom lokalt ledd utveckling inser man att det ofta är människorna själva som bäst vet hur de har det. Men detta innebär inte att de har alla svaren: Experter och yrkesfolk kan hjälpa till att undersöka de olika alternativ som finns. Samtidigt kan exempel på hur man har lyckats på andra håll vara till väldigt stor hjälp för att hjälpa grupper att tänka utanför lådan.

Innovationer inom partnerskapens och projektens beslutsfattande

När icke-statliga organisationer och lokala föreningar har involverats i pågående projekt har detta lett till betydande innovation i leveranskedjorna för EU-finansierade projekt. Detta har omfattat olika metoder för att genomföra mikroprojekt, användning av förenklad kostnadsredovisning som har tagits fram av ESF samt tillvägagångssätt för medverkan i budgetarbetet. Förenklade kostnader, paraplyprojekt och mikroprojekt behandlas mer ingående i kapitel 5.

Medverkan i budgetarbetet har använts i vissa europeiska städer för att fördjupa och utvidga partnerskapet och involvera en rad olika medborgare. Konceptet att låta medborgarna medverka i budgetarbetet utvecklades ursprungligen i Porto Alegre i Brasilien där det har pågått i tjugo år. Som mest har upp till 10 % av kommunens budget fördelats på det här sättet. Den här metoden har kopierats och utvecklats av en rad olika organisationer världen över och

stöds nu av Världsbanken. Den grundläggande principen är att hålla öppna inbjudningar för att få fram olika projekialternativ. Dessa undersöks vanligen för att se vilka som är genomförbara. I fas tre röstar sedan medborgarna om vilka projekt som ska få stöd i deras område. I konceptets ursprungliga form röstar medborgarna direkt på vilka projekt de vill ha. I vissa europeiska städer fattas besluten av ett lokalt valt stadsdelsråd (t.ex. "Quartiersmanagement" i Berlin).

I Cascais (Portugal) har den icke-statliga organisationen In Loco utvecklat en metod för medverkan i budgetarbetet som kommunen nu använder för att fastställa budgetprioriteringar på lokal nivå. Under det första året röstade mer än 6 000 personer om 30 projekt. Under det andra året röstade mer än 30 000 personer om 32 projekt, vilket utgjorde det mest omfattande formen av delaktighet som kommunen någonsin hade uppnått.

Projekten föreslås genom nio offentliga möten där projektidéerna diskuteras. Förslagen innehåller uppgifter om budget, metod, team, vilka verktyg som används för medverkan,



Figur 18: Medverkan i budgetarbetet i Cascais, Portugal

vilka institutioner som kommer att involveras och hur resultaten kommer att spridas. Utifrån denna process görs det ett urval av projekt som går vidare till teknisk analys. Under den tekniska analysen använder kommunens inre avdelningar ett formulär för att undersöka om projektet är stödberättigat och analysera om det är genomförbart. De stödberättigade projekten går sedan vidare till nästa fas som är den offentliga omröstningen.

5.4 Avgränsning av områden som ska ha lokalt ledd utveckling för social delaktighet

Enligt förordningen ska området som lägst ha 10 000 invånare och som högst 150 000 invånare. Undantag är dock tillåtna i berättigade fall. Dessa siffror avser hela områdets invånarantal, inte målgruppernas storlek.

För att fastställa vilka områden som ska ha lokalt ledd utveckling för social delaktighet har en rad olika tillvägagångssätt tillämpats:

- Vissa områden, t.ex. bostadsområden, har en naturlig avgränsning, men få enskilda bostadsområden kommer förstås upp i 10 000 invånare.
- Ibland används administrativa avgränsningar för enkelhetens skull, men det finns en risk att dessa områden inte följer den lokala arbetsmarknaden ute på fältet. Pendlingsområden (som även brukar beskrivas som funktionella urbana områden) kan vara alltför stora för att man ska kunna använda en lokalt baserad strategi.
- Områden har ofta fastställts med hjälp av en korg med olika indikatorer för eftersatthet. Här brukar man ta upp olika aspekter som arbetslöshet, inkomst, tillgång till service, boende och miljö. Det var denna metod som användes för att identifiera 38 Pathways-områden i Merseyside, även om den exakta avgränsningen ändrades avsevärt utifrån de lokala förhållandena. Berlin använder sig av en korg med tolv statistiska och dynamiska indikatorer för att välja ut och övervaka dess 34 områden med Quartiersmanagement. Inom stadens sysselsättningspakter har man fokuserat på de administrativa gränserna för de tolv olika distrikten.

- Det har också förekommit att områden har fastställts för att en viss målgrupp är dominerande där. Så har man t.ex. gått till väga för områden med en hög andel romer.

Att avgränsa områden är ingen lätt sak. Varje gång man drar en linje på en karta innebär det att vissa personer kommer med, men att andra hamnar utanför. Risken är att det blir lite av ett postkodslotteri där tillgången till utbildning eller andra projektresurser fastställs mer av var du bor än av vem du är. LLU-metoder för social delaktighet är per definition geografiskt riktade. Men avgränsningarna måste göras med flexibilitet.

Kapitel 6. Hur ska samordningen mellan olika fonder gå till?

6.1 Inledning. Varför behövs det en samordning mellan olika EU-fonder?

Samordning mellan fonderna är inget självändamål utan ett sätt att uppnå det man eftersträvar. Alla nivåer behöver vara medvetna om vad det är de försöker uppnå genom samordningen och anpassa metoderna de använder utifrån det. En bättre samordning kan ge följande fördelar:

För det första kan den bidra till att säkerställa att lokala utvecklingsstrategier får bättre förutsättningar att hantera nya framväxande utmaningar och fokusera på det som lokalsamhället verkligen vill och kan förändra på lokal nivå om lokalsamhället gör en gemensam inventering av hur den nuvarande uppsättningen fonder och initiativ faktiskt används.

För det andra kan den säkerställa att olika initiativ drar åt samma håll och förstärker varandra i stället för att konkurrera om olika projekt, utföra dubbelarbete eller till och med motarbeta varandra. En sådan enhetlig policy är viktig för att de olika lokala initiativen verkligen ska uppnå bättre resultat generellt sett samt för att den lokala utvecklingen i ännu högre grad ska kunna bidra till regionala och nationella program.

Slutligen kan bättre samordning göra så att befintliga materiella och personella resurser används mer rationellt. Byggnader och administrativ kapacitet kan utnyttjas gemensamt, transportkostnader sänkas och eventuellt dubbelarbete elimineras. Detta kan leda till generella kostnadsbesparingar och/eller en omfördelning av resurser till viktigare lokala prioriteringar.

Å andra sidan kan en dåligt planerad integration av fonderna öka komplexiteten och leda till att de lokala aktionsgrupperna måste lägga tid på annat än de lokala behoven och möjligheterna. Aktörerna bör därför inte se det som ett självändamål att införa komplicerade samordningsmekanismer om det inte finns klara fördelar när man ska få fram resultat ute på fältet.

6.2. På vilken nivå bör samordningen mellan fonder genomföras?

För att samordningen mellan olika fonder ska fungera bra måste den genomföras på alla olika plan – på europeisk nivå, nationellt, regionalt och lokalt. En nivå kan emellertid kompensera för bristande samordning på andra nivåer. De lokala organen försöker t.ex. ofta fungera som en gemensam kontaktpunkt för stödmottagarna genom att hantera den komplexa förvaltningen av olika nationella program och finansieringskällor internt. Men om samordningen inte också medför en förbättring uppströms är det risk att den lokala nivån drunknar i administrativa förfaranden. Vilka villkor och möjligheter som gäller för samordningen mellan fonder på lokal nivå fastställs i själva verket på EU-nivå, nationell och regional nivå.

En förbättrad EU-ram för samordning

Kommissionen har förenklat samordningen genom att föreslå ett enhetligt regelverk för initiativ som avser lokalt ledd utveckling och finansieras genom de olika fonderna för landsbygd, fiske, regional utveckling och sociala frågor (artiklarna 32–35 i förordningen om gemensamma bestämmelser) för 2014–2020.

Enligt artikel 32.4 i förordningen om gemensamma bestämmelser är det möjligt för samma lokala utvecklingsstrategi att få stöd från mer än en fond (flerfondsfinansiering) eller endast en fond (enfondsfinansiering). Båda alternativen har sina för- och nackdelar, som förklaras närmare i *Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*, som kommissionen har utarbetat med tanke på de förvaltande myndigheterna.

Om medlemsstaterna väljer alternativet flerfondsfinansiering för vissa eller alla lokala utvecklingsstrategier har de också möjlighet att utse en "samordnande fond" (normalt den största fonden) inom ramen för en viss strategi, som kan stå för den lokala aktionsgruppens samtliga löpande och ledningsrelaterade kostnader. Detta kan göra saker och ting enklare eftersom man inte behöver styrka fördelningen av löpande och ledningsrelaterade kostnader mellan de projekt som finansieras genom varje fond.

Men även om medlemsstaten väljer alternativet enfondsfinansiering måste den fortfarande säkerställa samordningen på olika sätt: "De berörda europeiska struktur- och investeringsfondernas stöd till lokalt ledd utveckling ska vara konsekvent och samordnas mellan de berörda europeiska struktur- och investeringsfonderna. Detta ska säkerställas bl.a. genom samordnat kapacitetsbyggande, urval, godkännande och finansiering av lokalt ledda utvecklingsstrategier och lokala aktionsgrupper." (Artikel 32.3 i förordningen om gemensamma bestämmelser.)

I förordningen sägs inget om hur detta ska genomföras. De detaljerade förfarandena som definierar villkoren för samordningen på lokal nivå är beroende av det institutionella sammanhanget i respektive medlemsstat och *fastställs på nationell eller regional nivå*.

Möjligheter till samordning på nationell och regional nivå

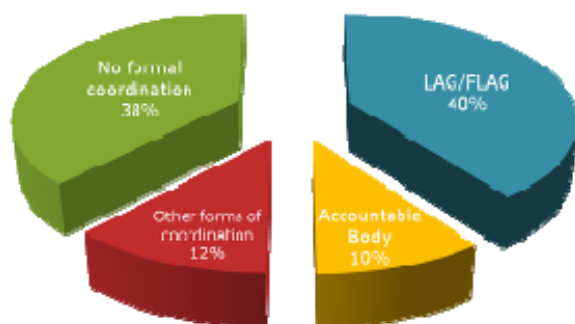
I sin partnerskapsöverenskommelse måste medlemsstaterna ange vilka fonder de kommer att använda för lokalt ledd utveckling, varför de använder sig av just dessa fonder, i vilka typer av områden som de kommer att användas samt hur *fonderna kommer att samverka*.

Minst 5 % av Ejflu måste anslås till lokalt ledd utveckling i landsbygdsområden (Leader). Detta kommer sannolikt att innebära att en stor andel av de 2 300 nuvarande lokala aktionsgrupperna inom Leader kommer att fortsätta med sin verksamhet (men eventuellt med andra partnerskap och avgränsningar). Vissa av de lokala aktionsgrupperna (framför allt i tidigare konvergensregioner) kan få mindre finansiering från Ejflu och är därför sannolikt intresserade av att få tillgång till andra fonder.

I de andra tre fonderna är det helt frivilligt att använda sig av lokalt ledd utveckling. Men runt 300 partnerskap (fiskets lokala aktionsgrupper) i fiskeområden som finansierades av EFF mellan 2007 och 2013 har lett till en hög acceptansnivå och minst två tredjedelar av medlemsstaterna beräknas fortsätta med sitt stöd.

Figur 19 (som bygger på en preliminär undersökning av fiskets lokala aktionsgrupper som Farnet har gjort tidigare) visar att nära 40 % av FLAG- och LAG-grupperna ingick i samma partnerskap och att ytterligare 10 % hade ett gemensamt lokalt ansvarigt organ. För ytterligare 10 % av FLAG-grupperna fanns det någon annan form av samordning med Leaders lokala aktionsgrupper.

Figur 19: Samordning av lokala aktionsgrupper (LAG) och fiskets lokala aktionsgrupper (FLAG)



Utöver möjligheten att använda sig av flerfondsfinansiering och andra former av samordning mellan LAG-grupper i landsbygdsområden respektive FLAG-grupper i fiskeområden, finns det stor potential att förbättra samordningen mellan de fonder som används för lokalt ledd utveckling i följande fall:

- ✓ Använda Eruf och ESF för att komplettera strategier för landsbygdsutveckling. Detta kan ske för en enskild LAG-grupp eller gemensamt för flera LAG-områden om detta är lämpligare med tanke på de utmaningar som Eruf och ESF ska hantera (t.ex. för strategier som ska åtgärda problem för en mer omfattande arbetsmarknad eller ett pendlingsområde som täcker flera LAG-områden).
- ✓ Samordna Eruf, ESF och EFJLU för partnerskap mellan städer och landsbygd. Dessa skulle kunna omfatta mindre marknadsstäder, storstadsområden och stadsnära områden och/eller partnerskap mellan städer och landsbygd som rör specifika teman (livsmedel, vatten, energi, transport osv.).
- ✓ Använda Eruf och ESF för att komplettera strategier som finansieras av EHFF i fiskeområden. Detta skulle kunna vara särskilt viktigt i större hamnar eller om FLAG-grupperna bestämmer sig för att arbeta för en mer omfattande kustutveckling eller blå tillväxt.
- ✓ Samordna mellan Eruf och ESF för att hantera de komplexa problemen med eftersatta stadsdelar samt andra ekonomiska, sociala eller miljörelaterade utmaningar i städerna.

Vissa regionaliserade medlemsstater kan i partnerskapsöverenskommelsen hålla det ganska öppet vilka samordningsalternativ som gäller för de fonder som arbetar med lokalt ledd utveckling. På så sätt får regioner och städer större flexibilitet att utforma sina program och förfaranden så att det passar deras behov bäst. Generellt sett kan man emellertid tala om två övergripande alternativ.

Med **flerfondsfinansiering** behövs en hög grad av samordning mellan olika ministerier och förvaltande myndigheter inom alla de områden som anges i förordningarna, däribland kapacitetsuppbyggnad, urval och godkännande av strategier och områden, finansierings-, lednings- och kontrollsystem samt övervakning och utvärdering. Flera medlemsstater undersöker intressanta möjligheter att åstadkomma detta, bland annat genom att inrätta gemensamma förmedlande organ, separata förvaltande myndigheter för vissa fonder (Eruf och ESF), gemensamma övervaknings- och urvalskommittéer, gemensamma kriterier samt gemensamma eller synkroniserade inbjudningar. En metod är att fonderna når en

överenskommelse om erkännande av partnerskap som därefter kan få tillgång till olika fonder – antingen i ett gemensamt paket eller också i olika faser.

Men om det inte finns några sådana samordningsmekanismer som fungerar effektivt skulle det kunna leda till ökad komplexitet om partnerskapen tvingas att använda sig av flerfondsfinansiering. Detta skulle kunna innebära att de lokala partnerskapen drar åt olika håll, vilket motverkar deras ursprungliga syfte.

Med **finansiering via en enda fond** kommer den nationella eller regionala ramen för samordning mellan fonder att vara svagare och av mer tillfällig karaktär. Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser ska emellertid medlemsstaterna förbättra samordningen inom samma områden som gäller för alternativet flerfondsfinansiering: kapacitetsuppbyggnad (t.ex. samordning av förberedande stöd och tekniskt stöd), urval och godkännande av strategier och områden (åtminstone tillhandahålla tydlig information och om möjligt ha gemensamma tidsplaner, förfaranden för inbjudningar samt urvalskriterier) samt förvaltnings- och kontrollsystem. Men graden och omfattningen av samordning kan sannolikt variera betydligt mer.

Tabell 3 innehåller en översikt över de huvudåtgärder som ska vidtas för att säkerställa att det sker en samordning mellan fonderna vid flerfondsfinansiering respektive enfondsfinansiering.

Tabell 3: Samordningsåtgärder vid flerfondsfinansiering respektive enfondsfinansiering

	Samordning med flerfondsfinansiering	Samordning med enfondsfinansiering
Insatsområde	<ul style="list-style-type: none"> • Nå enighet mellan fonderna om typer av områden och typer av projekt • Nå enighet om kriterierna för samordnande fond, om detta alternativ ska användas 	<ul style="list-style-type: none"> • Redan från programstart säkerställa informationsspridningen om vilken finansiering som finns tillgänglig, för vad, var och när
Kapacitetsuppbyggnad, urval och godkännande av strategier och områden	<ul style="list-style-type: none"> • Gemensamma inbjudningar för förberedande stöd • Gemensam kapacitetsuppbyggnad • Gemensamma inbjudningar för strategier och områden • Överenskomna urvalskriterier • Gemensamma urvalsförfaranden • Gemensamma urvalskommittéer 	<ul style="list-style-type: none"> • Tillåta att förberedande stöd används för att utarbeta strategier som omfattar även stöd från andra fonder • Se till att inbjudningar är så enhetliga som möjligt och tillhandahålla åtminstone en tidsplan • Arbetsgrupper för att samordna urvalskriterier och urvalsförfaranden • Samordna informationsflöden mellan urvalskommittéer
Förvaltning och kontroll	<ul style="list-style-type: none"> • Överenskomna stödberättigandekriterier för projekturval. Gemensamma 	<ul style="list-style-type: none"> • Säkerställa att det anges generella stödberättigandekriterier för

	uppgifter för lokala aktionsgrupper vid projekturval <ul style="list-style-type: none"> • Gemensamma uppgifter för förvaltande myndigheter vid genomförandet • Gemensamma förvaltande myndigheter för vissa fonder • Gemensamma förmedlande organ • Gemensamma övervakningskommittéer eller underkommittéer • Gemensamma förfaranden för förvaltningskontroll 	varje fond i de relevanta dokumenten <ul style="list-style-type: none"> • Fondövergripande arbetsgrupper för lokalt ledd utveckling som arbetar för enhetlighet och klargörande Komplementaritet, frågor om stödberättigande och den lokala aktionsgruppens roll • Gemensamma plattformar, tekniska arbetsgrupper och nätverk för att utbyta god praxis mellan fonder (gemensamma eller samordnade nationella nätverk) • Förfaranden för förvaltningskontroll
Övervakning och utvärdering	<ul style="list-style-type: none"> • Synkroniserade planer där det görs åtskillnad mellan varje fond 	<ul style="list-style-type: none"> • Liksom för flerfondsfinansiering

Ruta 29: Samordning på regional nivå i Polen

I Polen är det de regionala myndigheterna (vojvodskapen) som samordnar den lokalt ledda utvecklingen. Dessa myndigheter har en dubbel funktion: de är förvaltande myndigheter för det regionala programmet som finansieras genom ESF och Eruf och har även fått vissa av det förmedlande organets uppgifter delegerade till sig av den förvaltande myndigheten med ansvar för EFJLU och EHFF. Men för att säkerställa en gemensam strategi kommer reglerna för urvalsprocessen, inklusive urvalskriterierna, att fastställas på nationell nivå och vara gemensamma för samtliga regioner. De regionala myndigheterna kommer att kunna samordna det förberedande stödet och eventuellt en gemensam urvalsprocess tillsammans med en urvalskommitté på regional nivå. När urvalet har gjorts kommer denna kommitté också att ha till uppgift att samordna genomförandet av lokalt ledd utveckling i regionen.

Det här är ett alternativ som flera regioner planerar att använda sig av. I sitt regionala operativa program har t.ex. vojvodskapet Kujawsko-Pomorskie utarbetat två prioriterade områden för lokalt ledd utveckling (ett för Erufs investeringsprioritering 9d och ett för artikel 3.1 b vi i ESF-förordningen). Om detta förslag godkänns kommer de lokala aktionsgrupperna att kunna integrera någon av dessa båda fonder med Ejflu och EHFF, och ange i sina strategier vilka aktiviteter som finansieras från vilken fond.

6.3 Två scenarion för samordningen mellan fonder på lokal nivå

Lokala partnerskap behöver klargöra fyra olika saker innan de kan besluta hur samordningen ska förbättras mellan fonder på lokal nivå.

Som framgår av figur 20 behöver de för det första veta vilken av de fyra möjliga fonderna som kommer att stödja lokalt ledd utveckling samt inom vilka typer av områden. För det andra behöver de veta om dessa områden får överlappa varandra eller om de ska vara helt åtskilda

1. Vilka fonder och områ

2. Separata eller överlappande områden?

För det tredje behöver de veta om det är tillåtet med en samordnad flerfondsfinansiering – och i annat fall – vilka förfaranden som kommer att förbättra eller förhindra flerfondsfinansiering? Slutligen behöver de veta om det är tillåtet med en samordnad flerfondsfinansiering?

Om endast en fond stöder lokalt ledd utveckling och/eller de fonder som avser lokalt ledd utveckling är verksamma inom avgränsade områden, finns det inget utrymme för samordning mellan fonderna på lokal nivå (endast samarbete mellan olika områden). Om däremot två eller flera fonder används för att stödja lokalt ledd utveckling och är verksamma i områden som överlappar varandra, finns det utrymme för att förbättra samordningen av fonder på lokal nivå, även vid finansiering genom en enda fond.

Ruta 30 visar att med **flerfondsfinansiering** kommer de lokala partnerskapen att kunna utforma en brett upplagd utvecklingsstrategi som omfattar samtliga fonder redan från första början. Processen förenklas av att det bör vara endast en inbjudan för det förberedande stödet och huvudstrategierna, med samma kriterier och förfaranden, samt en urvalskommitté och gemensamma förvaltande myndigheter eller förmedlande organ. Det bör också finnas enhetliga kriterier för projekturval och klart anges vilken funktion som respektive fond ska ha. I strategin, handlingsplanen och finansieringsplanen måste det emellertid anges vilka delar som ska finansieras av vilken fond. Övervakningen och rapporteringen ska också ske separat. Generellt sett är processen enklare på lokal nivå så länge som dessa samordningsmekanismer har införts korrekt på nationell eller regional nivå. I annat fall kan det bli mer komplicerat.

När det gäller **enfondsfinansiering** kan lokala partnerskap fortfarande få tillgång till flera olika fonder för att finansiera deras lokala utvecklingsstrategier, men det blir ett mer omfattande arbete att samordna olika finansieringspaket på lokal nivå. Lokala partnerskap har alltid varit intresserade av olika sätt att komplettera sin grundfinansiering genom att ta sig an ytterligare uppgifter som finansieras av andra fonder. De irländska partnerskapen för landsbygdsutveckling förvaltar t.ex. omfattande program för social delaktighet som får finansiering från ESF, och många spanska partnerskap har förvaltat eller ingått i Equal-partnerskap och förvaltat Interreg-projekt. Omkring 40 % av fiskets lokala aktionsgrupper var ursprungligen också Leadergrupper och förvaltar nu både Leader och EFF:s område 4.

Men möjligheterna att göra detta är i hög grad beroende av att man befinner sig på rätt plats och vid rätt tillfälle. I det här läget måste de lokala partnerskapen trygga sin grundfinansiering från en fond och försöka lägga till andra finansieringsflöden efterhand som möjligheterna öppnar sig.

Eftersom de lokala partnerskapen inte säkert kan få tillgång till andra fonder, föreslår kommissionen att det ska vara viss flexibilitet mellan fonderna inom den fastställda rättsliga ramen, så att lokala utvecklingsstrategier får finansiera verksamhet som faller under de andra europeiska struktur- och investeringsfondernas behörighet, förutsatt att den är i linje med respektive fondspecifika regler samt målen för den lokala utvecklingsstrategin och stödprogrammet. Om merparten av verksamheten redan kan få finansiering från en fond – då är drivkraften för att kunna utnyttja andra fonder mest att få tillgång till ytterligare resurser (vilket kan vara nog så viktigt i åtstramningstider).

Ruta 30 innehåller en översikt över hur de båda huvudscenariona påverkar samordningen av EU-fonder för lokala partnerskap.

Ruta 30: Hur flerfonds- och enfondsfinansiering påverkar samordningen av fonder på lokal nivå

	Lokala konsekvenser av flerfondsfinansiering	Lokala konsekvenser av enfondsfinansiering
Insatsområde	<ul style="list-style-type: none"> Lokala strategier kan omfatta samtliga fonder som arbetar med lokalt ledd utveckling. 	<ul style="list-style-type: none"> Lokala strategier fokuserar på en specifik fond och försöker sedan lägga till eller samordna med partnerskap som arbetar med andra fonder. Ett annat alternativ är att de utarbetar en omfattande strategi och försöker få finansiering från annat håll.
Kapacitetsuppbyggnad, urval och godkännande av strategier och områden	<ul style="list-style-type: none"> Gemensamt förberedande stöd för samtliga fonder Gemensam kapacitetsuppbyggnad Gemensamma inbjudningar för alla fonder på en gång Gemensamma urvalskriterier Gemensamma urvalsförfaranden Gemensamma urvalskommittéer I strategi, handlingsplan och finansieringsplan måste det anges vilka delar som finansieras av vilken fond 	<ul style="list-style-type: none"> Separata inbjudningar, urvalskriterier och urvalskommittéer Olika delar av strategin kan finansieras av olika fonder på ad hoc-basis Olika partnerskap och delområden kan existera parallellt inom samma territorium. Det finns många olika alternativ för lokal samordning (se nedan)
Finansiering, förvaltning och kontroll	<ul style="list-style-type: none"> En uppsättning stödberättigandekriterier för projekturval Tydliga kriterier och förfaranden för att bestämma vilka projekt som finansieras av vilken fond Den lokala aktionsgruppen har gemensamma funktioner för alla fonder Gemensamma bestämmelser för förvaltningskontroller 	<ul style="list-style-type: none"> Olika stödberättigandekriterier och förfaranden för projekturval Det idealiska är att stödberättigandevillkoren för varje fond är brett och flexibelt definierade Förfaranden för att genomföra förvaltningskontroller för varje fond
Övervakning och utvärdering	<ul style="list-style-type: none"> Synkroniserade planer där det görs åtskillnad mellan varje fond 	<ul style="list-style-type: none"> Det måste finnas rapportering, övervakning och utvärdering för varje fond

Ruta 31: Samordning av EU-medel i Tyrolen, Österrike

Under perioden 2007–2013 har Leaders åtta lokala aktionsgrupper i den österrikiska regionen Tyrolen redan använt sig av en integrerad modell för att samordna EU-fonderna.

Den här modellen innehåller inslag av såväl uppifrån-och-ned- som nedifrån-och-uppstyrning. De lokala områdena har förväntats utforma och genomföra strategier som var i linje med de regionala målen och samtidigt följa vissa gemensamma principer (satsning på ungdomar, integrering av ett jämställdhetsperspektiv, fokus på energiprojekt, informations- och kommunikationsteknik osv.) och använda samma kvalitetshanteringsystem. De lokala aktionsgrupperna kunde i sin tur utnyttja samtliga Leaderprincip för att främja innovativa lokala initiativ.

I mars 2013 godkände den tyrolska myndigheten förslagen om "regional förvaltning 2020" som bygger på tidigare erfarenheter. Syftet är att finansiera LLU-partnerskap från tre olika program: 5 % av Ejflu, 16 % av Erufs regionalprogram och upp till 15 % av programmet för europeiskt territoriellt samarbete (gränsöverskridande) mellan Österrike och Italien (även Eruf). För Erufs regionala program kommer prioriteringarna att vara småstäder och lokala centrum, små och medelstora företag och innovation, klimatförändringen och social delaktighet.

Den regionala myndigheten är redan förvaltande myndighet för såväl Leader som Eruf. En enhet kommer att fungera som gemensam kontaktpunkt och se till att det sker en samordning på strategi- såväl som projektnivå mellan de olika förvaltningsinstanserna. För samtliga LAG-projekt kommer det att finnas ett gemensamt övervakningsystem. En större insats kommer att göras för att förenkla ansöknings- och kontrollsystem genom gemensamma regler och checklistor.

6.4. Vilka åtgärder kan vidtas lokalt för att förbättra samordningen mellan fonderna?

Det går inte att undvika att de lokala utvecklingsstrategierna och partnerskapen präglas av EU:s finansieringsmöjligheter, men för de lokala aktörerna är det viktigt att framhålla att strategierna måste styras av de lokala behoven. Strategierna får inte bara urarta till någon önskelista över olika projekt som kan finansieras enligt gällande finansieringsordningar. De måste grunda sig på "vad lokalsamhället vill förändra" och "var det skulle vilja befinna sig år X". I stället för att bara försöka passa in i uppifrån-och-ned-styrda modeller måste de lokala partnerskapen utveckla de samarbetsformer som är bäst lämpade för deras förhållanden och strategiernas syften.

På lokal nivå kan samordningen mellan fonder ske i samband med strategiutveckling, organisering av partnerskap, avgränsning av områden samt genomförande av förvaltningskontroller.

Ruta 32: En planeringskarta för lokalt ledd utveckling

I Ungern har det nationella landsbygdsnätverket utarbetat en planeringskarta för lokalt ledd utveckling. Den här kartan utgör en mall som hjälper de lokala partnerskapen att hantera så olika frågor som klimatförändring och fattigdom i en enda lokal utvecklingsstrategi. Mallen fungerar som ett verktyg som kan hjälpa det lokala partnerskapet att använda sig av lokalt ledd utveckling och flerfondsfinansiering på bästa sätt.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672

Hur kan man utnyttja samordningen mellan fonder för att stärka de lokala utvecklingsstrategierna?

Samordningen mellan fonder kan göra att de lokala utvecklingsstrategierna får en mer integrerad helhetssyn och ett utökat tillämpningsområde för att hantera olika typer av problem. Varje fond har visserligen en hel del flexibilitet i fråga om lokalt ledd utveckling, men huvudaktörerna för varje fond kommer sannolikt att vilja dra den åt ett visst håll. Landsbygdsaktörer kommer t.ex. knappast att vilja att städer ska få det mesta av Ejflufinansieringen i ett partnerskap mellan städer och landsbygd, och det är inte heller särskilt sannolikt att fiskeorganisationer ska vilja att en hög andel EHFF-finansiering läggs på den allmänna utvecklingsinfrastrukturen. Genom att få tillgång till olika fonder (individuellt eller via flerfondsfinansiering) kan de lokala partnerskapen inte bara utöka sitt tillämpningsområde – utan också satsa mer på vissa områden eller frågor som annars skulle vara svårare att täcka.

När lokala partnerskap blir ansvariga för åtgärder som normalt finansieras genom flera olika fonder, får de dessutom bättre kapacitet att se till så att det förs en enhetlig politik inom de områden som påverkar lokal utveckling. De kan exempelvis se till så att beslut om småskalig infrastruktur (som finansieras av t.ex. Eruf) är i linje med insatserna för att skapa arbetstillfällen inom livsmedelssektorn (som finansieras av t.ex. Ejflu).

Mot denna bakgrund finns det två huvudsakliga tillvägagångssätt för fondernas samarbete kring strategiutvecklingen:

1. Starta i stor skala och fokusera sedan neråt.

Det första tillvägagångssättet innebär att man tar ett helhetsgrepp på alla viktiga behov och utmaningar som ett visst område står inför och sedan fokuserar på dem där det är störst chans att uppnå resultat på lokal nivå med de olika fonder som finns tillgängliga.

Fördelen med denna strategi är att den ger en mer integrerad, systematisk överblick över alla frågor och kopplingarna mellan dem, vilket sedan kan prioriteras i den lokala utvecklingsstrategin. Dessa prioriteringar kan utnyttjas för att utveckla finansieringspaket som är i linje med de olika EU-fonderna, men fortfarande följer den övergripande enhetliga ramen. Om det inte förekommer någon flerfondsfinansiering kan partnerskapen ändå använda sig av samma paraplystrategi för att lämna in ansökan till olika fonder efterhand som möjligheterna öppnar sig.

Ruta 33: Flersektorsplanering i Andalusien och sydöstra Corks flerfondsplattform

I spanska Andalusien har den förvaltande myndigheten för Ejflus område 4 (Leader) infört en metod för en mer omfattande territoriell planering i syfte att säkerställa politisk samstämmighet och förbättra mekanismen för att utforma och övervaka övergripande lokala utvecklingsstrategier för flera sektorer som genomförs genom olika fonder. Många lokala partnerskap i Andalusien har tillgång till ett flertal olika EU-fonder, nationella, regionala och lokala fonder samt till Ejflu. Den förvaltande myndigheten stöder en flersektorsanalys för varje Leaderområde. Med denna analys som utgångspunkt arbetar den också fram en global handlingsplan, där det anges vilka olika möjliga insatser som kan få stöd genom Leader. Utifrån flersektorsanalysen och den globala handlingsplanen utarbetar sedan de lokala partnerskapen brett upplagda lokala utvecklingsstrategier, som ger en bild av områdets mer omfattande behov och identifierar de olika finansieringskällorna. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

SECAD:s flerfondsplattform (sydöstra Cork)

South East Cork Area Development (SECAD) är ett lokalt partnerskap som är verksamt i sydöstra Irland som utnyttjar många olika finansieringskällor för att genomföra olika aspekter av sin lokala utvecklingsstrategi. Den här strategin inriktas på fyra olika hörnstenar: landsbygdsutveckling som finansieras av Ejflu med nationell medfinansiering, social delaktighet som finansieras av ESF och ett nationellt initiativ, transport som finansieras av EU (programmet Intelligent energi – Europa) och nationella källor samt aktivering på arbetsmarknaden, som finansieras genom nationella källor. För en del av åtgärderna i denna strategi, t.ex. ett ungdomsinitiativ för att göra film, har dessa finansieringskällor kombinerats för att täcka in olika aspekter, såsom transporter och inköp av utrustning, och garantera den övergripande förvaltningen.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76

Man måste emellertid se till att undvika vissa risker. För det första finns det en press att öka det geografiska insatsområdet för att täcka in alla problem på lämpligt sätt. Eftersom ekonomiska, sociala och miljörelaterade problem påverkar på olika plan, ökar man gärna områdets storlek för att nå ut till så många som möjligt. För det andra riskerar man att de svagare aktörernas frågor försvagas sett i ett större perspektiv.

Ett sätt att undvika detta är att se till så att strategin omfattar vissa teman, målgrupper eller sektorsområden, som styrs av de lokala aktörer som berörs av dem. Dessa aktivitetskluster kan utvecklas till "intressegrupper", som för vissa delar av strategin framåt och arbetar upp projekt. Det kan också vara ändamålsenligt att inrätta specifika urvalskommittéer eller "underordnade partnerskap" för olika delar av strategin så att vissa grupper garanterat kan göra sin röst hörd. Några exempel på sådana tillvägagångssätt är de nuvarande partnerskapen som arbetar med både landsbygdsutveckling och fiske samt de irländska Leaderpartnerskapens integrerade strategier (se exemplet ovan samt texten om IRD Duhallow i kapitel 5). Den walesiska Leadergruppen Menter Mon inrättade också en intressegrupp med flera olika aktörer för att arbeta med en möjlighet som hade identifierats i dess lokala utvecklingsstrategi, "att göra vandring till en industri".

2. Nedifrån-och-upp-styrd integration

Det andra tillvägagångssättet är att utgå från var det finns mest energi och aktivitet i lokalsamhället och bygga upp en bredare strategi nedifrån och upp. Ett lokalsamhälle kan t.ex. vara särskilt engagerat och aktivt i frågor som rör ungdomssysselsättning. Strategins utgångspunkt skulle i så fall vara att sammanföra ungdomarna med skolor, yrkesrådgivning, arbetsförmedlingar, idrottsföreningar och andra föreningar, socialtjänsten, arbetsgivare, utvecklingsorgan osv. Projekten skulle kunna omfatta olika insatsområden som entreprenörskap, utbildning, social och kulturell infrastruktur, boende osv. På så sätt skulle de lokalinvånare som arbetar aktivt med ungdomsfrågor komma i kontakt med personer som är engagerade inom angränsande områden. Detta skulle i sin tur resultera i ytterligare aktivitetsnav inom lokalsamhället och olika projekt (se t.ex. Urbact-projektet My Generation med inriktning på ungdomar, som behandlas i kapitel 5 och de lokala projekten för integration av romer som behandlas i kapitel 3 (nätverket Urbact Nodus i Alba Iulia, Rumänien, och Urbact-nätverket Romanet i Udine, Italien).

Under 2007–2013 har det här tillvägagångssättet t.ex. tillämpats när befintliga Leadergrupper i landsbygdsområden ansökte om finansiering från EFF till verksamhet som avsåg kust- och fiskesamhällen i eller i närheten av deras områden (se exemplet nedan om Leaders lokala aktionsgrupp Östra Almería i spanska Andalusien som utarbetade strategin och fick igenom sin ansökan om att förvalta EFF:s område 4).

Under 2014–2020 är det möjligt att väga in detta redan från början samt att göra en betydligt mycket mer systematisk kartläggning av befintliga politikområden och organisationer som är verksamma på lokal nivå. De franska myndigheterna har t.ex. kartlagt EU-fondernas diverse insatser i olika områden. På så vis skulle de lokala organisationerna kunna ingå mer enhetliga allianser och enas om hur de olika fonderna ska användas på ett betydligt mer effektivt sätt än tidigare.

Hur kan man utnyttja samordningen mellan fonder för att stärka de lokala utvecklingspartnerskapen?

Något av det som hindrar en bättre samordning mellan fonder allra mest är att de befintliga aktörerna intar motsatta positioner och är rädda att förlora makt, inflytande, resurser och slutligen också sina jobb till följd av en omorganisation. Detta leder till att de är rädda för alla förändringar och att andra ska komma och lägga sig i sådant som är deras "område". Ett sådant defensivt egenintresse paras ofta med en genuin oro för att organisationens

kärnvärderingar och prioriteringar kommer att urholkas om man börjar samarbeta med andra (kraftfullare) organ. En sådan här oro finns på alla olika nivåer, från EU-nivå till nationella och regionala organ och förekommer självklart även på lokal nivå.

Det är en ytterst grannliga uppgift att komma tillrätta med de etablerade aktörernas defensiva egenintresse och legitima rädsla för att deras huvudmål ska komma att försvagas. Här gäller det att vara försiktig så att det inte uppstår någon splittring i lokalsamhället. Man måste därför inse att en bättre samordning inte alltid måste leda till en sammanslagning eller neddragning av materiella och personella resurser. Det finns en rad alternativa tillvägagångssätt som kan leda till breda win-win-lösningar för både lokala organisationer och aktörer och som ger en effektivare ansvars- och uppgiftsfördelning. Här följer några av de viktigaste exemplen på vad man kan göra organisatoriskt för att förbättra samordningen av fonder:

- *Integreras i en gemensam juridisk form.*

Många lokala partnerskap som finansieras av Leader eller EFF:s område 4 har bildat en oberoende juridisk enhet. Den vanligaste formen är en icke-vinstdrivande förening, men det finns också exempel på stiftelser, aktiebolag eller andra former av företag som inte delar ut någon vinst. Oavsett juridisk form är grundprincipen för detta tillvägagångssätt att en enhet – normalt den som etablerades först – får ansvaret att utarbeta och genomföra en strategi som finansieras av en annan fond.

Som tidigare nämndes har cirka 40 % av de lokala strategier som finansieras genom EFF:s område 4 utarbetats av partnerskap som började som lokala aktionsgrupper inom Leader och som nu också ansvarar för deras förvaltning. Men det är nu också möjligt för fiskets lokala aktionsgrupper att samordna de åtgärder som finansieras av ESF, Eruf eller Ejflu.

Detta gäller även för andra befintliga partnerskap än lokala aktionsgrupper eller fiskets lokala aktionsgrupper som finansieras av ESF eller Eruf, så länge de följer de principer som gäller för lokala aktionsgrupper för lokalt ledd utveckling. Bästa sättet att se till så att kärnvärderingar och mål för respektive fond följs är i samtliga dessa fall att se till att det finns separata underkommittéer som ansvarar för olika delar av strategin och projekturvalet.

Ruta 34: Samordningen mellan fiskets lokala aktionsgrupper och de lokala aktionsgrupperna i östra Almería, Spanien

Under 2009 svarade Leaders lokala aktionsgrupp för östra Almería på Andalusiens inbjudan om fiskets lokala aktionsgrupper. Gruppen samlade de berörda aktörerna och utarbetade en lokal utvecklingsstrategi för fiskesamhällena Carboneras och Garrucha. Strategin och det nybildade partnerskapet godkändes av regionens ministerium för fiske och vattenbruk. Leaders lokala aktionsgrupp erkändes därefter som en "utvecklingsgrupp för landsbygd och fiske" som ska fortsätta att fungera som rättslig enhet och vars chef övervakar de båda programmen. Fiskets lokala aktionsgrupp har emellertid en särskild ledare, separat redovisning och en separat ledningsgrupp med aktörer som är relevanta för EFF:s område 4. FLAG-ledningsgruppen väljer ut projekt till EFF:s område 4 och LAG-ledningsgruppen väljer ut Leader-projekt.

- *Integreras i ett gemensamt ansvarigt organ*

I vissa länder och regioner är ”spelplanen redan full” och det finns redan ett stort antal organisationer och organ som är verksamma på lokal nivå. I så fall kan det vara kontraproduktivt och konfliktskapande att inrätta ännu en rättslig enhet. I andra länder har det civila samhällets organisationer varken erfarenhet eller kapacitet att förvalta en lokal utvecklingsstrategi på egen hand. I båda dessa fall kan en lösning vara att använda sig av en befintlig erfaren lokal organisation – normalt en kommun eller ett offentligt organ – som ansvarigt organ. Det ansvariga organet tar allt ansvar för strategins administration, förvaltning och ekonomistyrning, men delegerar utformning och genomförande (t.ex. projekturval) till ett partnerskap eller en urvalskommitté som följer reglerna för lokalt ledd utveckling.

Oavsett om man använder sig av en gemensam juridisk form eller ett ansvarigt organ är det viktigt att se till att de personer som leder de olika komponenterna i strategin och väljer ut projekt verkligen avspeglar lokalsamhällets intressen och förhindrar att denna del av strategin blir för svag. Som tidigare nämndes kan detta åstadkommas med hjälp av separata delpartnerskap eller projekturvalskommittéer.

Figur 21: Ett enda ansvarigt organ som samordnar fyra fonder



Om ett offentligt ansvarigt organ används gäller det att se till så att den finansiella administrationen och tillsynen inte resulterar i att den offentliga sektorns intressen dominerar strategin eller partnerskapet.

Ruta 35: Förvaltning av lokala aktionsgrupper (LAG) och fiskets lokala aktionsgrupper (FLAG) genom ett enda organ – Pays, Frankrike, samt lokala utvecklingsorgan i Grekland

”Pays” i Frankrike är interkommunala organ som i ett flertal fall fungerar som rättslig enhet för både en LAG- och en FLAG-grupp. Så är fallet med Pays Pyrénées-Méditerranée som förvaltar ett LAG-partnerskap och ett FLAG-partnerskap, som vart och ett har sin egen kommitté för projekturval. Nästan 50 % av ledamöterna i FLAG-gruppens urvalskommitté kommer t.ex. från fiskesektorn och har därför en viktig vägledande roll för FLAG-gruppens arbete. I egenskap av rättslig enhet garanterar Pays att de båda programmen förvaltas på ett sunt sätt och säkerställer att deras strategier samordnas. Ordföranden för Pays undertecknar alla rättsliga handlingar för FLAG- och LAG-gruppens räkning.

I Grekland förvaltas LAG- och FLAG-grupperna av lokala utvecklingsorgan som är privata företag bestående av andelsägare. De lokala utvecklingsorganen är juridiskt ansvariga för administration och genomförande av lokala utvecklingsstrategier. Utvecklingsorganens andelsägare och andra aktörer deltar i generalförsamlingar för LAG- och FLAG-gruppen, vars ledningsgrupper fungerar som beslutsinstans för deras respektive program och rapporterar till det lokala utvecklingsorganet.

- *Andra former av organisatorisk samordning*

Att förvalta de olika EU-fonderna genom en enda paraplyorganisation – oavsett om det är en separat rättslig enhet eller ett gemensamt ansvarigt organ – är den säkraste och mest fullständiga formen av samordning. Men det finns många andra samordningsformer som inte medför den här typen av organisatorisk sammanslagning. I princip kan olika lokala organisationer komma överens om en övergripande strategi där olika tema- eller målgruppspecifika områden får stöd från olika fonder för att sedan delegera löpande förvaltning och beslutsfattande för varje område till enskilda partnerskap. Men även i dessa fall bör partnerskapen inte bara visa att det inte förekommer något dubbelarbete, utan även att de olika komponenterna kompletterar varandra. Detta kan uppnås genom någon av följande metoder:

- ✓ Företrädare för respektive organisation kan formellt delta i andra organisationers ledningsgrupper och beslutsorgan
- ✓ De kan ha regelbundna strategiska och tekniska samordningsmöten
- ✓ De kan komma överens om kriterier, förfaranden och rekommendationssystem för projekt
- ✓ De kan dela på uppsökande personal och projektstöd
- ✓ De kan dela på personal och system för administration och ekonomi
- ✓ De kan ha gemensamma lokaler

Figur 22: Potentiella relationer mellan ledningsgrupper som får stöd från olika fonder



Ruta 36: Tekniska samordningskommittéer i Jertedalen, Spanien

Den spanska Leadergruppen från Jertedalen har inrättat en "teknisk samordningskommitté" som omfattar personal från partnerskapet liksom personal från alla andra lokala projekt med fokus på social delaktighet, skolor, hälsa, miljöskydd och fysisk planering. Den polska Leadergruppen "Karpens dal" är verksam i samma område och delar lokaler och webbplats med FLAG-gruppen. För att säkerställa samordningen deltar såväl de finländska som de irländska Leadergrupperna ofta i ledningsgruppen för de FLAG-grupper som överlappar deras område.

Hur ska samordningen mellan fonder användas för att säkerställa en bättre avgränsning av lokala områden

Som tidigare har nämnts finns det två skäl till att arbetet för en bättre samordning mellan fonder skulle kunna leda till större operativa områden. Det första skälet är att ekonomiska, sociala och miljörelaterade skeenden pågår på olika geografiska plan och att enklaste sättet att täcka in alla aspekter är att välja den största gemensamma nämnaren (dvs. ett område som

omfattar samtliga aspekter). Samtidigt med detta kan åtstramningar i den offentliga budgeten leda till att man pressas att dra ner på kostnaderna för genomförandet. Blir området alltför stort finns det emellertid en allvarlig risk att själva fördelen med lokalt ledd utveckling äventyras – dvs. känslan av en gemensam angelägenhet, identitet och närhet, vilket krävs för att lokalsamhället verkligen ska leda processen.

Det är därför viktigt att lokala aktörer och regionala och nationella förvaltningar är medvetna om att det finns en rad olika avgränsningsalternativ, som inte nödvändigtvis behöver omfatta en ändlös expansion. Dessa alternativ kan användas av de olika partnerskapsformer som tidigare har nämnts.

- *Identisk eller likartad gränsdragning mellan fonder*

Om de problem som behandlas med hjälp av två eller flera fonder fördelar sig över ett likartat område, kan gränsdragningen för LLU-strategier också vara i princip likartad. Vissa av Leaders lokala aktionsgrupper i Polen och samtliga i Lettland har t.ex. samma gränsdragning som fiskets lokala aktionsgrupper.

Detta är uppenbarligen det tydligaste och enklaste alternativet. Men det är viktigt att inse att gränsdragningen inte behöver vara exakt densamma. Det är t.ex. ingen mening att utelämna en stor isolerad ö av fattigdom eller ekonomisk aktivitet från en fond bara för att området ska vara homogent.

Figur 23: LAG- och FLAG-grupper med samma gränsdragning



Principen bör alltid vara att man ska se till så att gränsdragningen är lämplig med tanke på strategins genomförande.

- *Avgränsning*

Detta är ett annat relativt enkelt alternativ som kan tillämpas exempelvis när projekten vid eller i närheten av kusten finansieras av EHFF, medan projekten i landsbygden i inlandet finansieras av Ejflu. Strategin skulle kunna genomföras av två urvalskommittéer från samma partnerskap eller två partnerskap i nära samarbete.

Figur 24: Territoriell avgränsning



Ruta 37: Tillvägagångssätt för att avgränsa mellan kompletterande strategier som tillämpas av italienska LAG-och FLAG-grupper

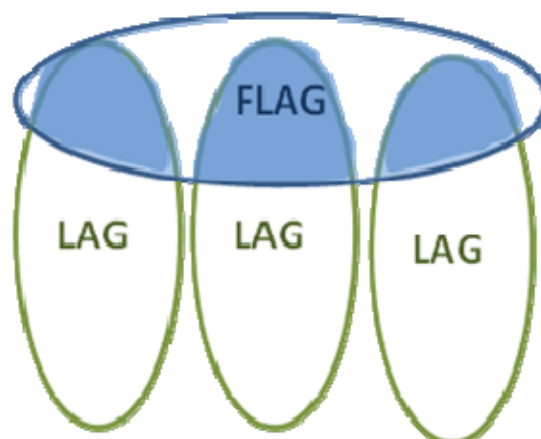
Under perioden 2007–2013 har gränsdragningen i vissa italienska regioner inneburit att kommuner med en Leadergrupp inte varit berättigade att få stöd från EFF:s område 4. I Abruzzo är t.ex. FLAG-gruppen Costa dei Trabocchi verksam i kustkommunerna i Chietiprovensen, medan Leaders LAG-grupp Maiella Verde täcker in de angränsande inlandskommunerna. De båda organisationerna är måna om att se till så att deras strategier är samordnade och kompletterar varandra. LAG-gruppen fokuserar t.ex. på att nå ut till områdets avlägsnare delar samt till mindre hantverksproducenter, medan FLAG-gruppen arbetar för att integrera fiskesamhällena i den bredare territoriella utvecklingsprocessen.

Mer information finns på s. 9 i FARNET Magazine, Fisheries Communities at the Heart of Local Development.

- *Gemensamma geografiska gränser eller utmaningar*

Denna situation uppstår när olika områden har en gemensam gräns, t.ex. när olika landsbygdsområden har en gemensam kustlinje, flodmynning, flod eller bergskedja – eller om de gränsar till ett urbant centrum.

I sådana fall kan det vara ändamålsenligt att ha olika strategier eller områden för varje landsbygdsområde som finansieras genom exempelvis Ejflu, kombinerat med en strategi som man gemensamt kommit överens om och som omfattar den gemensamma gräns som finansieras av en eller flera andra fonder (t.ex. EHFF om det rör sig om en kustlinje eller Eruf och ESF



Figur 25: Gemensamma geografiska gränser

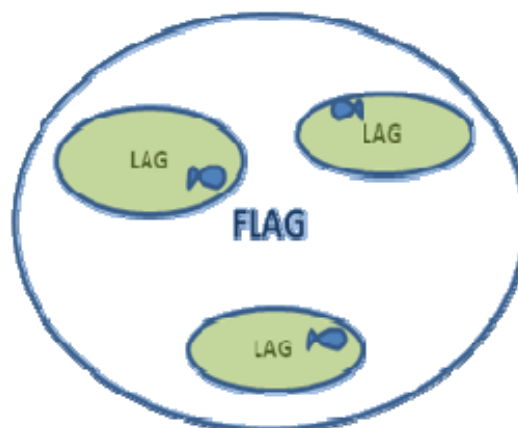
Var och en av de sex irländska FLAG-grupperna följer t.ex. kustlinjen och löper tvärs över de områden där flera irländska LAG-grupper inom Leader är verksamma. Som tidigare har nämnts deltar personer från LAG-gruppens ledningsgrupp även i FLAG-gruppens ledningsgrupp för att samordningen ska fungera.

- *Samarbete kring gemensamma frågor*

Detta kan vara ett ändamålsenligt sätt att bibehålla områden som är tillräckligt små för att lokalsamhället ska uppmanas att engagera sig och samtidigt låta LLU-strategier få den omfattning som krävs för att gripa sig an gemensamma frågor som påverkar ett större område.

Det här tillvägagångssättet utvecklades ursprungligen i Finland för att hantera problemen för olika fiskesamhällen som var utspridda över ett antal landsbygdsområden som omfattades av Leader.

Figur 26: FLAG- och LAG-grupper som samarbetar kring gemensamma frågor



Principiellt sett ska en av landsbygdens lokala aktionsgrupper då fungera som samordnande grupp för en gemensam strategi för fiskeområdena, där de andra områdena deltar. Den här typen av tillvägagångssätt skulle t.ex. kunna användas av flera landsbygds- eller fiskegrupper som finansieras av Ejflu eller EHFF i syfte att utveckla en gemensam strategi för att hantera ett kluster av ekonomisk verksamhet eller ett arbetsmarknadsområde som finansieras av Eruf och/eller ESF. Det skulle också kunna användas av flera olika stadsdelar för att hantera vissa gemensamma problem som omfattar hela staden.

Ruta 38: Samarbete mellan FLAG- och LAG-grupper i östra Finland

FLAG-gruppen Östra Finland omfattar elva Leaderområden. Detta beror dels på att FLAG-området har fastställts utifrån det sjösystem (Saimenområdet) som finns där och som man menade måste vara med i sin helhet, dels på att man ville se till så att en kritisk massa av fiskare omfattades av strategin. Leaders samtliga elva lokala aktionsgrupper är medlemmar i FLAG-partnerskapet och följer därför det arbete som utförs med stöd från fiskestrategin. En av dessa lokala aktionsgrupper, Leaders LAG-grupp Rajupusu, fungerar också som rättslig enhet för FLAG-gruppen Östra Finland.

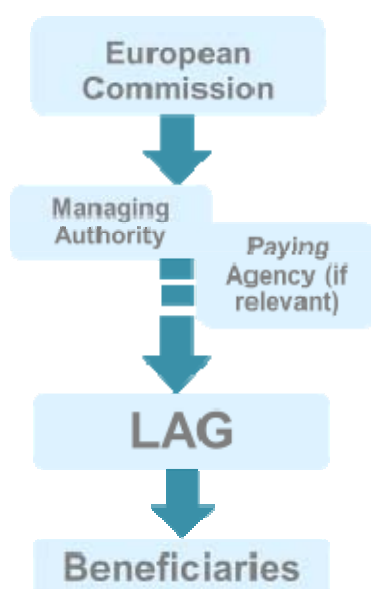
Kapitel 7. Hur kan man göra lokalt ledd utveckling säkrare, snabbare och enklare för lokala aktionsgrupper?

7.1 Inledning

Denna vägledning är visserligen framför allt avsedd för de lokala aktionsgrupperna och andra lokala aktörer, men detta kapitel kan också vara särskilt användbart för de förvaltande myndigheterna när de ska utforma genomförandesystem som lämpar sig för lokalt ledd utveckling.

Inom de genomförandesystem som fastställs genom förordningen om gemensamma bestämmelser och som gäller för de europeiska struktur- och investeringsfonderna är ett av de absoluta kännetecknen för lokalt ledd utveckling att lokalsamhället inte bara är med och utformar strategin och utvecklar projekt, utan att det även deltar i själva genomförandet, dvs. i processen då projekt väljs ut, godkänns och finansieras. I allmänna genomförandesystem ligger normalt hela ansvaret för att utvärdera projekt samt välja ut och godkänna finansiering normalt fortfarande hos den förvaltande myndigheten eller det utbetalande organet. Lokalt ledd utveckling är helt annorlunda: här har LAG-gruppen inte enbart en rådgivande funktion. Det är i själva verket de lokala aktionsgrupperna som väljer ut olika insatser och fastställer vilket stödbelopp som insatsen i fråga ska få. De kan till och med fatta formella beslut om vilken verksamhet som ska stödjas.

Figur 27: Genomförandesystem för lokalt ledd utveckling



I det grundläggande genomförandesystemet för lokalt ledd utveckling tillämpas följande flöde: EU-institutionerna fastställer gemensamma mål och principer för varje fond, de nationella eller regionala förvaltande myndigheterna utformar de grundläggande bestämmelserna för programmets genomförande, den förvaltande myndigheten anordnar en inbjudan för att välja ut lokala aktionsgrupper, LAG-gruppen offentliggör en inbjudan till förslag och tar emot,

bedömer och väljer ut åtgärder som kommer att stödjas för att de överensstämmer med målen för den lokala strategin och stödmottagarna genomför projekten och får finansiering.

Varje europeisk struktur- och investeringsfond har sin egen organisation, kultur och praxis för att förvalta medlen. I förordningen om gemensamma bestämmelser fastställs den grundläggande ramen, men runtom i medlemsstaterna används olika system. De förvaltande myndigheterna kan finnas på nationell eller regional nivå beroende på landets storlek, vilken fond det gäller samt andra faktorer såsom graden av decentralisering eller federalism. Den förvaltande myndigheten utformar genomförandesystemet och fastställer vem som gör vad. Den lokala aktionsgruppens minimiuppgifter fastställs i förordningarna och beskrivs närmare i avsnitt 3.3.2.

Hur genomförandesystemet utformas påverkar i hög grad den lokala aktionsgruppens arbetssätt och vilka slags projekt som slutligen finansieras.

Om genomförandesystemet inte anpassas till LLU-metoden, kan många av fördelarna med metoden urholkas eller gå förlorade. Om den förvaltande myndigheten eller det utbetalande organet också har sådana beslutsfunktioner, kan detta reducera de specifika fördelarna, t.ex. den snabba handläggningen från det att den lokala aktionsgruppen har fattat beslut på lokal nivå, tillvaratagandet av lokala kunskaper när projekten väljs ut och partnerskapets känsla av ägande och ansvar, vilket ger upphov till motivation och engagemang. Lämpliga åtgärder bör emellertid vidtas för att dämpa olika situationer då intressekonflikter kan uppstå och se till så att de aktörer som deltar i den lokala beslutsprocessen har olika funktioner.

LAG-gruppernas viktigaste arbete består i att leda olika initiativ från lokalsamhället. Detta gäller framför allt för mer komplexa projekt som omfattar olika samarbetsparter – ofta de projekt som är mest innovativa och har störst möjlighet att leda till förändring. Det är därför viktigt att se till så att den lokala aktionsgruppen inte i första hand måste fokusera på det administrativa arbetet, eftersom det minskar gruppens ledningskapacitet. Det som är speciellt för genomförandet av lokalt ledd utveckling är också att finansieringsmekanismerna kan behöva anpassas (inklusive det nationella bidraget, förskottsbetalningar osv.) för att de lokala aktionsgrupperna och deras stödmottagare – ofta icke-statliga organisationer, små och medelstora företag eller informella organ – ska kunna genomföra sina projekt.

I följande avsnitt visar vi på några olika möjligheter att förstärka de fördelar som lokalt ledd utveckling ger samt att undvika den här typen av problem. I det här kapitlet behandlas följande:

- Finansiella lösningar som anpassas efter de lokala aktionsgruppernas och deras stödmottagares behov, däribland förskott och mellanliggande betalningar samt mekanismer för offentlig medfinansiering (avsnitt 7.2).
- Mindre administrativt arbete till följd av mekanismer som program för mindre projekt respektive paraplyprogram (avsnitt 7.3).
- Förenklad bedömning och kontroll av projekt (avsnitt 7.4).
- Förenklad rapportering och mindre pappersarbete med förenklade kostnadsalternativ (avsnitt 7.5).

7.2. Förbättrad tillgång till finansiering på lokal nivå

De lokala aktionsgrupperna är ofta privata organ (i form av föreningar, icke-vinstdrivande företag eller organ utan någon rättslig enhet), som har till uppgift att tillhandahålla en offentlig tjänst. Relevanta mekanismer för offentlig finansiering av lokalt ledd utveckling bör anpassas

med hänsyn till detta. Hänsyn bör också tas till särdragen för många av de lokala stödmottagare vars projekt får stöd genom den lokala aktionsgruppen. Det finns flera olika alternativ för att främja de lokala aktörernas tillgång till finansiering.

Medfinansiering:

Tillhandahålla **nationell offentlig medfinansiering** på förhand: ansvarigt ministerium eller ansvarig regional myndighet rekommenderas att tillhandahålla den nationella offentliga medfinansieringen av lokalt ledd utveckling samtidigt med EU-bidraget. Sådana lösningar bidrar till att göra genomförandesystemet enkelt och transparent och leder till att alla LAG-gruppens samarbetsparter kommer på jämbördig nivå.

En viktig princip för lokalt ledd utveckling är att partnerskapet i förväg bör känna till sin totala budget, inklusive den nationella offentliga medfinansieringen, för att kunna leda och välja ut de projekt som har högst prioritet strategiskt sett.

I många medlemsstater är det den regionala eller lokala myndigheten som står för den nationella offentliga medfinansiering som krävs för att komplettera EU-finansieringen, ofta för ett projekt i taget. Detta kan visserligen vara befogat exempelvis för stora infrastrukturprojekt eller omfattande affärsinvesteringar, men lämpar sig inte alltid för lokalt ledd utveckling. Andra problem kan uppstå när en lokal myndighet ansvarar för att fördela den nationella offentliga medfinansieringen på projektbasis eftersom det ger ytterligare inflytande i beslutsprocessen och skapar asymmetriska maktförhållanden i LAG-partnerskapet.

Många stödmottagare har ett begränsat finansierings- och kassaflöde. Det gör att det kan vara svårt för dem att vänta tills projektet har slutförts och redovisats innan de får bidraget. Samma sak kan även gälla för vissa lokala aktionsgruppers löpande kostnader och ledningskostnader. Sådana problem kan lösas genom mellanliggande betalningar eller förskott för vilka garantier bör ställas vid behov.

Mellanliggande betalningar:

Mellanliggande eller stegvisa betalningar. Större projekt kan delas upp i flera olika steg, där det är möjligt att begära en delbetalning när varje steg har slutförts och redovisats. På så sätt behöver stödmottagarna inte vänta på betalning tills hela projektet är färdigt och redovisat, vilket bidrar till att minska kassaflödesproblemen. Denna lösning har tillämpats i många medlemsstater under perioden 2007–2013.

Mekanismer för förfinansiering:

Mekanismer för förfinansiering, såsom förskottsbetalningar, är ett sätt att göra det möjligt för de lokala aktionsgrupperna och andra stödmottagare att få finansiering så snart som projektet har godkänts så att de kan komma i gång med genomförandet. I de fonder som omfattas av förordningen om gemensamma bestämmelser får varje program förfinansiering från kommissionen, följt av mellanliggande betalningar på grundval av utgiftsdeklarationer samt till sist en slutbetalning. Medlemsstaterna kan välja att använda sig av den flexibilitet som dessa förfinansieringsbetalningar ger, t.ex. att betala ut förskott med nationella medel för att täcka löpande kostnader för de lokala aktionsgrupper som genomför LLU-strategier. Det anges

uttryckligen, både i Ejfluförordningen⁷⁸ och EHFF-förordningen⁷⁹, att förskott på upp till 50 % av det offentliga stödet får betalas ut för löpande kostnader och ledningsfunktioner. Enligt Ejfluförordningen kan ett sådant förskott också betalas ut till stödmottagare inom ramen för investeringsrelaterat stöd⁸⁰. För att ansöka om förskott kan de lokala aktionsgrupperna och stödmottagarna behöva ställa någon lämplig form av garanti.

Om förskottsbetalningar inte är tillgängliga, kan stödmottagarna ansöka om överbrygningsfinansiering från finansinstitut för att täcka sina projektkostnader innan de får ersättning i form av EU-finansiering. Lån kan också behövas för att täcka stödmottagarens egen andel av projektet. Det är därför viktigt att LAG-gruppen etablerar bra kontakter med finanssektorn i sitt område (t.ex. lokala banker eller kreditföreningar) för att lättare få tillgång till lån och garantier för LLU-projekt.

Ruta 39: Finansiella lösningar som har anpassats till den lokalt ledda utvecklingen i Polen

I Polen kombineras den nationella medfinansieringen med EU-finansiering. Så snart ett projekt har godkänts kommer såväl EU-finansieringen som den nationella delen av finansieringen att utbetalas på samma gång. Att trygga medfinansieringen till EU-medlen är en viktig prioritering för statsbudgeten, vilket man kan förstå med tanke på att Polen är en av sammanhållningsfondernas största stödmottagare. Under perioden 2007–2013 var hela landets territorium en konvergensregion.

Inom de polska fiskeområden som tillämpar EFF:s område 4 har såväl FLAG-grupper som stödmottagare tillgång till förskottsbetalningar som kan uppgå till 100 % av det totala projektbeloppet. Dessa förskott finansieras genom den nationella budgeten.

En av de polska FLAG-grupperna (Obra-Warta) har ingått en överenskommelse med den lokala kooperativa banken om att bevilja lån till icke-statliga organisationers fiskerelaterade projekt. Lånevillkoren och tidpunkten för besluten har anpassats till stödmottagarnas behov inom område 4. FLAG-gruppen har också lyckats få tilläggsfinansiering för att hjälpa stödmottagarna att återbetala hälften av räntebetalningarna.

En **snabb beslutsprocess** kan leda till att finansieringen når ut till de lokala aktionsgrupperna och projekten så fort som möjligt, vilket är mycket viktigt för att den lokala utvecklingen ska få ett bättre kassaflöde. De förvaltande myndigheter som använder sig av bästa praxis gör sina betalningar inom tre dagar efter ansökan om utbetalning, en del till och med samma dag. I värsta fall dröjer betalningarna mer än tolv månader, vilket kan utgöra en stor belastning för kassaflödet i organisationer som måste sköta löneutbetalningar och andra löpande betalningar varje månad. En snabb och skyndsam handläggning kombinerat med en tydlig rollfördelning är bästa lösningen här. I exemplet från Finland här nedan sätts gränsen vid tre månader – något som varje medlemsstat borde eftersträva.

Ruta 40: ELY-centralerna i Finland – en effektiv handläggning och ansvarsfördelning för fiskets lokala aktionsgrupp (FLAG)

Den finländska leveranskedjan för fiskets lokalt ledda utveckling är ytterst effektiv. Ett normalt projekt kan godkännas inom sex veckor efter ansökan. Nyckeln till denna effektivitet är att det

⁷⁸ Artikel 42.2 i Ejfluförordningen.

⁷⁹ Artikel 62.2 i EHFF-förordningen.

⁸⁰ Artikel 45.4 i Ejfluförordningen.

finns två olika typer av organisationer. De tolv ELY-centralerna är den nationella förvaltningens förmedlande organ och hanterar frågor som rör stödberättigande, godkännanden, avtal och betalningar, medan FLAG-gruppen väljer ut stödberättigade projekt och arbetar med att utveckla en rad projekt som ingår i handlingsplanen.

Den formella projektansökan går till ELY-centralen, men i de flesta fall har man redan haft informella kontakter med FLAG-samordnaren. ELY-centralen vidarebefordrar ansökan till FLAG-arbetsgruppen. FLAG-gruppens underkommitté träffas två veckor innan ledningsgruppen har sitt möte. Beslutet fattas antingen vid ett fysiskt möte eller skriftligt via mejl. Därefter godkänns beslutet officiellt av FLAG-ledningsgruppen och sänds tillbaka till ELY-centralen. Förutsatt att allt pappersarbete är klart sänds ett brev med erbjudande till sökanden inom sex veckor efter det att ansökan inkom till ELY-centralen. Projekt som har valts ut av FLAG-gruppen får sällan avslag från ELY-centralen.

Det beror inte bara på att FLAG-personalen kontrollerar att projektidéerna är stödberättigade redan från första början, utan också på att ELY-centralen känner till vilka projekt som FLAG-grupperna håller på att utveckla. Om det uppstår några problem kring stödberättigandet brukar detta ha upptäckts innan man har lagt ner en massa arbete på att utarbeta ett projekt som inte är stödberättigat.

Projektet får inledas från och med den dag då ansökan sändes in, men detta görs på stödmottagarens egen risk. Betalningar görs inom tre månader efter det att begäran har mottagits.

7.3. Minska den administrativa belastningen genom system för mindre projekt och paraplysystem

Av förordningen om gemensamma bestämmelser framgår det tydligt att det är den lokala aktionsgruppen som beslutar om vilka projekt som ska finansieras och hur mycket finansiering de ska få (i artikel 34 anges att den lokala aktionsgruppen ska bedöma ansökningar om stöd, välja ut insatser och fastställa stödbeloppet). Den förvaltande myndigheten (eller dess utsedda förmedlande organ) ansvarar för att säkerställa att det görs ett öppet urval av lokala aktionsgrupper samt att kontrollera att LAG-gruppen och stödmottagaren har uppfyllt alla obligatoriska krav. Enligt vissa villkor som beskrivs närmare i kapitel 5 kan de förvaltande myndigheterna också delegera andra uppgifter till de lokala aktionsgrupperna, t.ex. slutgodkännandet av projekt, inklusive undertecknandet av bidragsöverenskommelsen, eller överföringen av finansiering till stödmottagarna. Detta gäller inom ramen för de bestämmelser som fastställs av den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen.

Att projektgodkännandet sker i två steg innebär inte nödvändigtvis att det behöver ta så mycket längre tid: om samtliga aktörer är på det klara med sina uppgifter och det finns förfaranden och verktyg (checklistor osv.) för att underlätta besluten, kan processen effektiviseras. Det finns emellertid sätt att förenkla det hela ytterligare, genom att använda sig av vissa mekanismer som "system för mindre projekt" och "paraplysystem".

I **system för mindre projekt som har införts av de förvaltande myndigheterna** ska projekt under en viss nivå (t.ex. 5 000 euro) och ibland med begränsningar i fråga om projektfinansieringens ändamål omfattas av ett förenklat system för ansökan och godkännande (ansökningsformuläret är inte lika omfattande och det är färre handlingar som ska lämnas in: för lägre kostnader behöver det t.ex. inte styrkas att de är skäligena). Fördelen med detta är att mindre erfarna stödmottagare (mindre icke-statliga organisationer eller

enskilda personer) lättare får tillgång till finansiering, samtidigt som risken hålls nere genom att belopp och ändamål begränsas. Under perioden 2007–2013 har system för mindre projekt använts i flera olika medlemsstater.

Paraplysystem används för att LAG-gruppen ska kunna betala ut mindre bidrag (t.ex. under 3 000 euro) till en viss typ av stödmottagare (t.ex. mindre icke-statliga organisationer eller företag, en viss sektor eller företagstyp). I sådana fall fungerar LAG-gruppen som projektansvarig genom att ansöka om ett visst finansieringspaket och sedan fördela det i form av mindre bidrag till stödmottagare i gruppens område. Till skillnad från systemet för mindre projekt är det normalt LAG-gruppen som fungerar som sökande och mottagare av bidraget, vilket är vad som är relevant för de förvaltande myndigheterna i fråga om betalningar, revision och kontroll⁸¹.

Eftersom det förekommer en enda sökande/mottagare kan ett paraplyprojekt behandlas som en enda verksamhet. Med detta tillvägagångssätt blir det inte lika många administrativa kontroller av ansökningar om stöd och utbetalning⁸².

Det finns fördelar med detta tillvägagångssätt, men man måste också tänka igenom hur det utformas. Genom paraplyprojekten kan mindre organisationer, företag och privatpersoner få tillgång till programmen på ett enklare, snabbare och smidigare sätt. De traditionella leveranskedjorna har däremot utformats för ett mindre antal stora projekt och innebär normalt ett omfattande administrativt arbete. Redovisningsansvaret brukar ligga på en organisation (normalt LAG-gruppen) som har erfarenhet av att bokföra offentliga utgifter. LAG-gruppen är ansvarig att föra en detaljerad förteckning över de organ som har fått stöd för revisionsändamål.

När paraplyprojekt utformas måste LAG-grupperna se till att noggrant följa upp den verksamhet som utförs av paraplyprojektets stödmottagare i syfte att motverka risken att det uppstår icke-stödberättigade utgifter. För att undvika att paraplyprojekt fungerar lite som en svart låda, dvs. omfattar en rad olika insatser som kanske inte alls har någon nära koppling till det övergripande målet, bör också projekten inriktas på ytterst specifika och likartade aktiviteter för att uppnå strategiska mål som avser lokalt ledd utveckling. I det skotska exemplet här nedan (se ruta 41) gällde det ackreditering inom turismområdet.

Ruta 41: Exempel på paraplysystem från Skottland (Storbritannien), Finland och Sverige

I Angus, Skottland, har paraplymodellen använts för turismprojekt under ledning av den lokala aktionsgruppen Rural Tayside. En typ av projekt täcker kostnaden för att ackreditera bed and breakfast-inrättningar hos olika relevanta turismorganisationer. 40 % av ackrediteringskostnaden betalas genom ett Leaderbidrag, 50 % genom nationella medel från den lokala myndigheten och 10 % av kostnaden står bed and breakfast-inrättningen själv för. En normal ackreditering kostar runt 800 euro, och cirka 30 ackrediteringar har genomförts till en sammanlagd stödberättigande kostnad på 23 000 euro.

I ett annat Leaderexempel från Skottland har paraplysystem använts för att ge mindre bidrag på upp till 5 750 euro till uppstartsfasen av sociala företag. Ett uppföljande utvecklingsbidrag

⁸¹ De projekt som omfattas av paraplysystemen skulle i de flesta fall kunna falla under stödet av mindre betydelse.

⁸² Paraplyprojekt minskar inte nödvändigtvis den administrativa belastningen när det gäller kontroller på plats (de avser 5 % av det belopp som betalas ut från fonden), eftersom kontrollerna inte alltid kan hållas på paraplynivå utan man måste gå till den slutliga stödmottagaren.

på samma belopp har också tillhandahållits. Den sammanlagda kostnaden för systemet var 100 000 euro där EU-finansieringen fastställs till 40 %. Stödberättigande kostnader omfattade rådgivning om affärsutveckling och finansiering (t.ex. affärsplanering, marknadsföringsverktyg, ekonomi, IT, juridiska frågor, produkt- och tjänsteutveckling), kurser, informationsåtgärder, vägledning, uppbyggnad av partnerskap och utbyte av god praxis.

I Sverige används paraplysystem för ungdomsprojekt i landsbygdsområden. Stödmottagarna är framför allt ungdomsgrupper, mindre lokala grupper och kulturföreningar. Stödberättigande åtgärder omfattar genomförbarhetsstudier, ungdomsfestivals, studiebesök och till och med mindre investeringar. Normalt ligger den övre gränsen på cirka 3 000 euro.

I Finland används mekanismen "samordningsprojekt" för att finansiera en rad olika småskaliga projekt genom att samla dem i ett enda projekt. Dessa samordningsprojekt kan omfatta såväl hårda som mjuka åtgärder. Den lokala aktionsgruppens ledningsgrupp väljer ut åtgärder genom en öppen inbjudan till förslag. I LAG-gruppen Joutentsen Reitti valdes t.ex. 13 av 23 ansökningar ut för genomförande. En sammanlagd budget på 50 000 euro användes för att stödja dessa 13 mikroprojekt som bland annat omfattade ommålning av byns samlingslokal. Den lokala aktionsgruppen undertecknade avtal med var och en av de tretton stödmottagarna och kontrollerade deras kostnader och resultat.

För många lokala projekt är hastigheten en avgörande faktor för att projektmålen snabbt ska uppnås, vilket gör att system för mindre projekt och paraplysystem kan vara betydelsefulla. När man överväger delegeringsnivå är emellertid inte hastigheten det enda avgörande. Något annat man måste tänka på är att genomförandesystemet för lokalt ledd utveckling måste uppmuntra till lokalt ansvarstagande och främja en känsla av ägande och motivation lokalt.

7.4. Klargöra frågor som rör stödberättigandet

I EU-förordningarna fastställs att vissa typer av kostnader inte får finansieras genom en viss fond, och de förvaltande myndigheterna har dessutom ofta sina egna begränsningar. De har till syfte att vägleda de lokala aktionsgrupperna och stödmottagarna och utesluta utgifter som enligt den förvaltande myndigheten inte prioriteras för stöd eller skulle kunna vara problematiska för redovisning, revision och kontroll. Erfarenheten visar att om man försöker definiera samtliga stödberättigande kostnader alltför ingående (t.ex. genom att offentliggöra detaljerade förteckningar över godtagbara utgiftsposter) leder detta oundvikligt till ändlösa frågor och tolkningsproblem kring om en viss utgift är stödberättigande eller ej. Detta kan i sin tur förlänga processen för att godkänna projekt, särskilt om beslutet inbegriper administrativa nivåer ovanför den lokala aktionsgruppen.

Inom de ramar som fastställs genom förordningarna bör man därför se till så att definitionen av vad som är stödberättigande är tillräckligt välgrundad för att den ska omfatta en rad olika lokala situationer utan att leda till onödiga tvister om enskilda utgifter. Den förvaltande myndigheten kan också få de lokala aktionsgrupperna att undvika att stödja sådant som är olämpligt genom att ta fram en förteckning över utgifter **som inte är stödberättigande**.

Skälen till att ett projekt eller en del av projektet inte anses vara stödberättigande bör vara **helt tydliga och informationen ha gått ut ordentligt**, så att alla berörda parter känner till dem på förhand och kan väga in detta när de utarbetar projekt. De lokala aktionsgrupperna bör vinnlägga sig om att hålla sig uppdaterade om dessa regler och informera sina projektansvariga samt även hålla regelbunden kontakt med programförvaltningspersonal som ansvarar för

kontrollerna av stödberättigande (förutsatt att dessa kontroller inte har delegerats till den lokala aktionsgruppen) för att säkerställa att det finns en **samsyn** kring reglerna.

Stödberättigandefrågor som kräver särskild uppmärksamhet är bland annat moms, bankgarantier och naturabidrag.

Moms: Tolkningsproblem kring momsreglerna har tidigare lett till försenade utbetalningar. Det är därför viktigt att de lokala aktionsgrupperna och de förvaltande myndigheterna på ett tidigt stadium klargör vilka regler som gäller. Eftersom momsen är en nationell behörighet kan medlemsstaterna göra mycket olika tolkningar av vilka organisationer som får återkräva momsen. I de fall då momsen får återkrävas kan det vara så att den moms som den lokala aktionsgruppen eller stödmottagaren har betalat inte får ingå i ansökan om ersättning för utgifter. Om de lokala aktionsgrupperna eller stödmottagarna inte får återkräva momsen enligt den nationella lagstiftningen, kan den utgöra stödberättigande utgifter. Är momsen är stödberättigande måste den ingå i projektbudgeten samt i ansökan om ersättning för utgifter.

Bankgarantier: I vissa fall måste det ställas en bankgaranti för förskott som kan betalas ut enligt förordningarna. Detta kan vara särskilt problematiskt för lokala aktionsgrupper och stödmottagare som är icke-statliga organisationer eller sociala företag. I Polen kostar det normalt cirka 1 000 euro att få en bankgaranti. Vissa lokala aktionsgrupper har kunnat kringgå det här problemet genom att få kommunen att ställa en garanti. Här är det viktigt att på ett tidigt stadium klargöra vad som gäller samt att undersöka andra billigare lösningar.

Naturabidrag: Bidrag i form av obetalt arbete eller fri tillgång till vissa tillgångar är något som är typiskt för lokalt ledd utveckling och kan utgöra ett betydande mervärde. I många fall visar detta på att det finns ett engagemang hos LAG-partnerskapets medlemmar och andra lokalinvånare för de gemensamma målen. Under tidigare perioder har vissa förvaltande myndigheter inte ansett att detta utgör en stödberättigande kostnad (dvs. inte tillåtit att detta ska få minska det finansiella bidraget till ett projekt som en lokal aktionsgrupp eller en stödmottagare måste stå för) och på så sätt kanske uteslutit många värdefulla initiativ och insatser. Enligt artikel 69.1 i förordningen om gemensamma bestämmelser anses naturabidrag vara stödberättigande om de kriterier som anges i denna artikel är uppfyllda och på villkor att fondens och programmets specifika bestämmelser tillåter detta. De lokala aktionsgrupperna bör kontrollera så att detta alternativ är möjligt i deras fall. Naturabidrag kan vara ett viktigt sätt att utvidga kretsen av potentiella stödmottagare och även stärka den lokala aktionsgruppens kapacitet att finansiera sin egen verksamhet.

7.5. Använda förenklade kostnader

Bakgrund

Under 2007–2013 användes förenklade kostnadsalternativ framför allt inom ramen för ESF, och fram till 2011 hade ungefär hälften av medlemsstaterna infört förenklade kostnadsalternativ⁸³. Inom Eruf har det blivit allt vanligare med schablonsatser för indirekta kostnader sedan 2010. Runt 45 program har infört en schablonsats.

I revisionsrättens årsrapport för 2012 konstateras att revisionsrätten inte har upptäckt några fel när det gällde användningen av förenklade kostnadsalternativ i urvalet för ESF. Detta visar att det i projekt där kostnaderna redovisas med hjälp av förenklade kostnadsalternativ förekommer fel i mindre utsträckning. En ökad användning av förenklade kostnadsalternativ skulle därför normalt sett få en positiv effekt på felnivån⁸⁴.

Utifrån dessa erfarenheter har möjligheten att använda förenklade kostnader utvecklats i samtliga europeiska struktur- och investeringsfonder och fastställs i artiklarna 67–68 i förordningen om gemensamma bestämmelser. Enligt denna förordning finns det tre olika typer av förenklade kostnadsalternativ: standardiserade skalor av enhetskostnader, schablonbelopp och finansiering till schablonsatser (se ruta 42).

Olika typer av förenklade kostnadsalternativ

Förenklade kostnader är kort sagt ett sätt att se till att betalningarna fokuseras mer på de utfall och resultat som en verksamhet ger än på själva insatsen.

Ruta 42: De tre olika typerna av förenklade kostnadsalternativ

Typ av förenklade kostnadsalternativ	Hur det definieras i förordningen	Illustrativa exempel på hur detta kan användas inom lokal utveckling
Standardiserade skalor av enhetskostnader	Alla eller en del av de stödberättigande utgifterna beräknas på grundval av kvantifierade verksamheter, utfall eller resultat multiplicerat med en enhetskostnad som har fastställts i förväg .	Standardiserade skalor av enhetskostnader har t.ex. använts för att fastställa kostnaden för att utbilda en trainee, genomföra ett coachningsprogram eller beräkna timkostnaden för en affärskonsult. Standardiserade skalor av enhetskostnader skulle även kunna omfatta naturabidrag. I Österrike fastställdes t.ex. värdet av att egenföretagare deltog i ett Eruf-finansierat FoU-projekt till 30 euro i timmen.
Schablonbelopp	Alla eller en del av de stödberättigande utgifterna ersätts med ett i förväg fastställt	Stöd till ett möte kan fastställas till ett specifikt belopp för att täcka kostnaderna för hyra av möteslokaler, måltider och

⁸³ Metis GmbH i samarbete med WIIW, 2012, *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*.

⁸⁴ Punkt 6.23 i revisionsrättens årsrapport för 2012, EUT C 331, 14.11.2013, s. 175.

	<p>belopp (som ska understiga 100 000 euro av det offentliga stödet) i enlighet med i förväg fastställda avtalsvillkor om verksamhet och/eller utfall).</p> <p>Observera att standardbeloppen fungerar som ett binärt system: om verksamheten och/eller utfallet som överenskommits faktiskt genomförs utbetalas det i förväg fastställda beloppet. I annat fall görs ingen betalning. Detta system fungerar bättre för projekt som bara omfattar ett projektresultat (t.ex. "en anordnad konferens").</p>	<p>förfriskningar samt audiovisuella hjälpmedel. Beloppet kan baseras på en bedömning av tidigare kostnader för liknande projekt. Betalning görs utifrån prestationer, dvs. att det kan styrkas att mötet har genomförts.</p> <p>När det gäller vissa typer av kostnader för att tillhandahålla samordningsfunktionen för en LAG-grupp kan man utgå från schablonbelopp för en överenskommen uppsättning uppgifter.</p>
Finansiering till schablonsatser	<p>Viss kategori av stödberättigande kostnad som beräknas i förskott med hjälp av en procentsats för en eller flera kategorier av stödberättigande kostnader. Detta kan användas för att beräkna indirekta kostnader eller andra typer av kostnader.</p> <p>Den vanligaste formen av finansiering till schablonsatser används för att beräkna indirekta kostnader.</p>	<p>Finansiering till schablonsatser används ofta för att fastställa kostnader som kan vara svåra att styrka och som genereras genom andra kostnadskategorier. Det kan t.ex. röra sig om indirekta kostnader för att driva en lokal enhet i en stadsdel (hyra, telefoner, kontorsmaterial, värme) där man har ett gemensamt kontor.</p> <p>I Tyskland fastställdes de indirekta kostnaderna för projekten utgöra 7 % av de direkta kostnaderna för merparten av ESF-programmen under perioden 2007–2013.</p> <p>Genom finansiering till schablonsatser blir den administrativa belastningen betydligt mindre för stödmottagarna, men metoden är fortfarande mer inriktad på insatser (direkta kostnader behöver dokumenteras) än standardiserade skalor av enhetskostnader och schablonbelopp.</p>

Varför ska förenklade kostnadsalternativ användas i samband med lokalt ledd utveckling?

- Mindre administrativt arbete för de lokala aktionsgrupperna: Om LAG-gruppen får använda förenklade kostnadsalternativ t.ex. för alla eller en del av sina löpande kostnader och ledningskostnader kan detta leda till betydligt mindre administrativt arbete eftersom inte lika många dokument behöver arkiveras.
- Mindre administrativt arbete för myndigheterna: De behöver inte lägga lika mycket tid på att kontrollera fakturor utan kan i stället göra fler kontroller på plats, vilket gör att de kan fokusera mer på de finansierade projektens kvalitet än på de utgifter som har uppstått.

- Mindre risk för fel: se Europeiska revisionsrättens slutsats från 2012 ovan.

Vad ska man tänka på när man utformar förenklade kostnadsalternativ för lokalt ledd utveckling?

I samband med lokalt ledd utveckling måste man se till att undvika att det uppstår ekonomisk stress för mindre organisationer genom att de får svårare finansieringsvillkor. Varje förenklat kostnadsalternativ måste därför noggrant väljas ut och tillämpas.

Standardiserade skalor av enhetskostnader

När det förenklade kostnadsalternativet utformas måste man noggrant överväga hur det ska verifieras. Om enhetskostnaden definieras som utbildningskostnaden per elevtimme, kommer det att krävas närvarolistor som undertecknas av varje elev för varje timme. Utformas enhetskostnaden däremot som en utbildningskostnad per elev som blir certifierad i samband med en utbildning, innebär detta att enhetskostnaden kommer att verifieras genom elevens inledande registrering samt genom den avslutande certifieringen.

Schablonbelopp

Det kan uppstå situationer när LAG-grupper eller projekt kan riskera att förlora ett bidrag eftersom de inte riktigt har uppnått ett målresultat (t.ex. om schablonbeloppsmetoden tillämpas och nio elever har fått arbete när målet var tio). Utbetalningar av schablonbelopp följer en binär logik – ja eller nej – om utfallet eller resultatet har uppnåtts görs betalningen, i annat fall blir det ingen betalning. Betalningarnas binära karaktär gör att de kan vara särskilt riskfyllda för stödmottagare, så de bör endast användas under väldefinierade och målorienterade villkor när det är möjligt att förutspå utfall och resultat (t.ex. att slutföra en studie). I andra fall kan ett annat, mer flexibelt eller progressivt alternativ för förenklade kostnader användas, t.ex. standardiserade enhetskostnader.

”Stärken vor Ort” var ett egenmaktsprogram inom ESF som genomfördes via 280 lokalkontor runt om i Tyskland. Schablonbelopp användes för att beräkna de belopp som betalades ut till lokalkontoren för administration (se ruta 43).

Ruta 43: Stärken vor Ort: schablonbelopp används för att betala löpande kostnader

Stärken vor Ort var ett egenmaktsprogram i Tyskland som löpte under perioden 2009–2012 med en lokalt avgränsad målgruppsstrategi för ungdomar och kvinnor. Programmet, som hade ett sammanlagt värde på mer än 71 miljoner euro, finansierades av ESF i hela landet och förvaltades av ett förmedlande organ som agerade på uppdrag av förbundsministeriet för familjer, pensionärer, kvinnor och ungdomar. Programmet genomfördes via 280 lokala förvaltningsenheter. Under de tre verksamhetsåren gav programmet stöd till 9 000 mikroprojekt till ett värde upp till 10 000 euro och nådde ut till 235 000 ungdomar och kvinnor.

Finansiering: Programmet tillhandahöll upp till 100 000 euro för mikroprojekt i enskilda stadsdelar eller upp till 150 000 euro i vissa utvalda större distrikt. Mikroprojekten var 100 % ESF-finansierade, men den lokala myndigheten måste bidra med ytterligare 15 % av kostnaderna genom personalkostnaderna för det lokala samordningskontoret (vilket definierades som en mellanliggande stödmottagare för de federala ESF-medlen).

Schablonbelopp: För att förenkla administrationen och minska felfrekvensen erbjöds ett

schablonbelopp för de lokala samordningskontorens driftskostnader som inte avsåg personal. Detta kunde vara utgifter för PR-kampanjer, administrativa kostnader, mindre utrustning och underhåll.

Det här schablonbeloppet beräknades utifrån historiska uppgifter och som en procentsats av det totalt genomförda ESF-värdet, fastställt till 14 % av det totala ESF-bidraget. För dem som tog emot upp till 100 000 euro kunde schablonbeloppet ligga på upp till 14 000 euro (stadsdelar) och för de distrikt som fick upp till 150 000 euro kunde schablonbeloppet vara upp till 21 000 euro. I gengäld måste det lokala samordningskontoret uppfylla ett antal villkor:

- De lokala kommittéer som ska åtfölja programmet lokalt hade inrättats.
- Minst en offentlig kampanj hade startats lokalt.
- Det lokala samordningskontoret hade deltagit åtminstone en gång i nätverksgrupper eller nätverkshändelser på federal nivå.
- Ett minimiantal planerade mikroprojekt hade genomförts och mikroprojektens medel hade förvaltats på korrekt sätt.

Beräkningsmetoden baserades på ESF-förordning nr 396/2009 och på det tillämpliga arbetsdokumentet⁸⁵. Programmet avslutades i slutet av 2011 och utvärderades 2012. Ett alternativ skulle ha varit att använda ett system med schablonsatser.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

Kommissionen rekommenderar att metodarbetet för att beräkna förenklade kostnadsalternativ utförs tillsammans med samtliga aktörer, såsom LAG-grupperna och även revisionsmyndigheterna, så att samtliga aktörer inom förvaltnings- och kontrollsystemen förstår och är överens om det nya systemet.

7.6 Revisioner och kontroller

LLU-verksamheten omfattas av revisioner och kontroller som utförs av de behöriga myndigheterna inom ramen för deras befogenheter, i enlighet med EU-bestämmelserna för tillämpliga förvaltnings- och kontrollsystem som gäller för de europeiska struktur- och investeringsfondernas medfinansierade projekt.

Det är av största vikt att det redan från början inrättas rättvisa och öppna förfaranden som fastställer tydliga ansvarsområden och ansvarighet för samtliga berörda aktörer. Stödmottagarna måste bli medvetna om alla åtaganden som de måste uppfylla så tidigt som möjligt under projektcykeln.

För att uppnå en sund förvaltning av den lokalt ledda utvecklingen bör ändamålsenliga och effektiva kontroller integreras i förfarandena för att bland annat minska de inneboende riskerna för möjliga intressekonflikter, en dubblering av funktioner samt oklara stödberättigandekriterier.

Under genomförandet av LLU-verksamheten bör man väga in risker som skulle kunna leda till fel, genom att framför allt säkerställa att de kostnader som uppstår är skäligen samt att förfaranden för offentlig upphandling följs i tillämpliga fall.

⁸⁵ COCOF 09/0025/04-EN av den 28/1/2010 (kommissionen arbetar med en uppdatering av detta meddelande).

7.7. Avslutningsord

Som tidigare har nämnts riktar sig många av dessa rekommendationer i första hand till de förvaltande myndigheterna som ansvarar för att utarbeta effektiva genomförandemekanismer. De lokala aktionsgrupperna bör emellertid också vara medvetna om vilka fördelar och konsekvenser som olika genomförandeanternativ kan föra med sig och bör aktivt delta i diskussionerna med de förvaltande myndigheterna för att utarbeta genomförandemekanismer som lämpar sig för lokalt ledd utveckling. Nätverkande mellan de lokala aktionsgrupperna liksom erfarenhetsutbyte med lokala aktionsgrupper som är verksamma i andra regioner och/eller använder sig av andra fonder kan vara en viktig kunskapskälla och inspiration och kan hjälpa grupperna i deras diskussioner med de förvaltande myndigheterna om frågor kring genomförandet.

Lokalt ledd utveckling kan genomföras enklare, snabbare och smidigare för alla berörda parter, men det förutsätter en bra förhandsplanering från de förvaltande myndigheternas sida och omfattande förberedelser, inklusive utbildning och medvetandehöjande åtgärder för samtliga aktörer i leveranskedjan. Redan från första början bör särskild vikt läggas vid att upprätta bra kommunikationskanaler mellan de lokala aktionsgrupperna och de förvaltande myndigheterna.