

DG AGRI VEJLEDNING I ANVENDELSE AF LEADER- AKSEN I PROGRAMMET FOR UDVIKLING AF LANDDISTRIKTERNE 2007-2013 FINANSIERET AF ELFUL

- Revideret udgave fremlagt for Udvalget for Udvikling af Landdistrikterne den 8. marts 2011; færdiggjort den 25. marts 2011 -

Indledende bemærkning til revisionen af denne vejledning i 2010/2011¹

Den oprindelige version af denne vejledning blev udarbejdet i 2006/2007 med henblik på godkendelse af de regionale udviklingsprogrammer. Vejledningen er ajourført for at tage hensyn til resultaterne af evalueringen af Leader-aksens gennemførelse, som Leader-underudvalgets fokusgrupper (under det europæiske netværk for landdistriktudvikling) hovedsagelig har stået for, og til Revisionsrettens særberetning "Gennemførelsen af Leadermetoden til udvikling af landdistrikterne" (offentliggjort i november 2010). Ajourføringen gælder hovedsagelig spørgsmål, som det ikke var muligt at forudse i den første udgave, fordi mainstreaming af Leader-metoden var helt ny på det tidspunkt. Vejledningen skal betragtes som et værktøj til at forbedre gennemførelsen af Leader-metoden i indeværende periode, således at overgangen til næste periode kan ske så glat som muligt. Afhængigt af, hvilke forslag der forelægges i forbindelse med midtvejsevalueringen af de regionale udviklingsprogrammer, kan der stadig foretages relevante justeringer for at forbedre gennemførelsen af Leader-aksen i de enkelte regionale udviklingsprogrammer. Det skulle også være lettere at gennemføre de specifikke anbefalinger om overvågning og evaluering af de lokale aktionsgrupper, hvis der allerede i gennemførelsesfasen foretages justeringer af de lokale udviklingsstrategier.

Vejledningens formål og struktur

Det primære formål med denne vejledning er at hjælpe myndighederne i medlemsstaterne med at udforme Leader-aksen i deres programmer for udvikling af landdistrikterne ("Akse 4" i henhold til artikel 61-65 i forordning (EF) nr. 1698/2005) med henblik på at indlede udvælgelsen af områder og grupper og at sikre en forsvarlig finansforvaltning i forbindelse med gennemførelsen af de lokale udviklingsstrategier. I dette dokument giver Kommissionen en kort tjekliste med spørgsmål og nyttige eksempler, som medlemsstaterne bør tage højde for for at realisere den potentielle merværdi, der er forbundet med Leader-metoden.

¹ For at gøre det lettere at skelne den nye tekst fra den gamle er den nye tekst fremhævet.

"Samarbejdsforanstaltningen" under Leader-aksen er ikke omfattet af disse retningslinjer, men behandles i en særskilt vejledning (Guide for the implementation of the "Cooperation" Measure under the Leader Axis of Rural Development Programmes 2007-13), hvis seneste udgave blev forelagt Udvalget for Udvikling af Landdistrikterne den 19. november 2008). Denne vejledning indeholder ingen nye lovgivningsregler. Det bør bemærkes, at det under alle omstændigheder i sidste instans er EU-Domstolen, der skal fortolke EU-retten.

Indholdsfortegnelse

Kapitel I.	Indledning
Kapitel II.	Fastlæggelse af en strategi for landdistrikterne ved hjælp af Leader-metoden
Kapitel III	Udformning af Leader-aksens indhold i programmet: planlægning og ressourcer
Kapitel IV	Udvælgelse af lokale aktionsgrupper
Kapitel V	Gennemførelse af den lokale udviklingsstrategi

Kapitel I Indledning

Hvorfor en Leader-akse i politikken for landdistriktsudvikling?

Fra 1991 til 2006 er Leader I, Leader I og Leader+ blevet opfattet som **et laboratorium for udvikling og afprøvning af nye integrerede bæredygtige udviklingstiltag, der skal påvirke, supplere og/eller forbedre EU's politik for udvikling af landdistrikterne.**

Efter disse tre programmeringsperioder har Leader-initiativet nået et niveau, der gør medlemsstaternes kompetente myndigheder og lokale aktionsgrupper i landdistrikterne i stand til at gennemføre Leader-metoden generelt i **mainstream-programmerne** for udvikling af landdistrikterne.

Derfor indeholder **Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) for perioden 2007-2013 en fjerde "akse" kaldet Leader-aksen².**

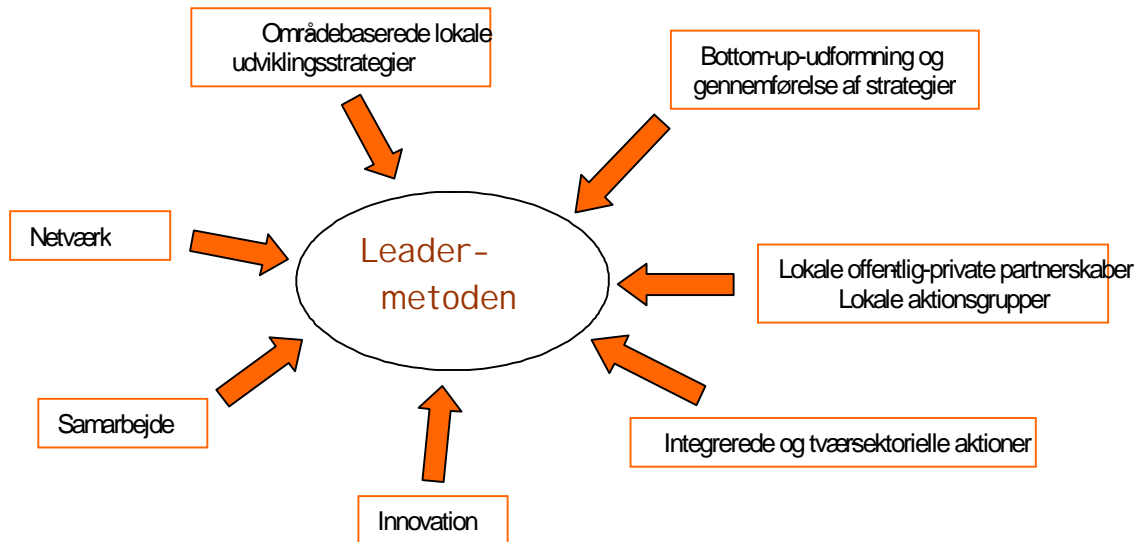
Den afgørende forskel mellem Leader-aksen og andre akser i denne programmeringsperiode i ELFUL ligger ikke så meget i aktionernes indhold. Som det ses senere, vil mange af de aktioner, som gennemføres i Leader-aksen, sandsynligvis svare til dem, der gennemføres under de andre akser.

Den største merværdi i Leader-aksen skal findes i *den måde, hvorpå disse aktioner gennemføres og forbindes, både i og af landdistrikterne.*

² EUT L 277 af 21.10.2005.

De syv vigtigste foranstaltninger i Leader-metoden:

The seven key features of Leader



Denne figur indeholder en række forslag til, hvordan det sikres, at landdistrikterne får mest mulig værdi ud af Leader-aksen i resten af denne vejledning.

Kapitel II

Definition af en strategi for landdistrikter med **Leader-metoden**

For at kunne definere **sammenhængen** i Leader-aksen foreslås det, at medlemsstaterne svarer på følgende vigtige spørgsmål:

Hvad er den overordnede nationale strategi for udvikling af landdistrikterne, og hvad er Leader-metodens vigtigste rolle i forbindelse med at opfylde denne strategi?

Eftersom Leader-metoden ikke længere svarer til et EU-initiativ, er det op til medlemsstaterne at definere dens strategiske rolle i politikken for udvikling af landdistrikterne under hensyntagen til **Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne** (Rådets afgørelse 2006/144/EF af 20. februar 2006, offentliggjort i EUT L 55 af 25.2.2006, s. 20).

I disse strategiske retningslinjer er den generelle strategiske prioritet for Leader-aksen at opbygge lokal kapacitet for beskæftigelse og diversificering:

"De ressourcer, der afsættes til akse 4 (Leader), skal ikke blot bidrage til prioriteterne under akse 1 og 2 og navnlig under akse 3, men også spille en vigtig rolle for den horisontale prioritet vedrørende bedre styring og mobilisering af landdistrikternes eget udviklingspotentiale.

Støtte under akse 4 giver mulighed for på grundlag af en samfundsstyret lokal udviklingsstrategi, der bygger på lokale behov og aktiver, at kombinere alle tre målsætninger – konkurrenceevne, miljø og livskvalitet, diversificering. Integrerede tilgange, der inddrager landbrugerne, skovbrugerne og andre aktører i landdistrikterne, kan sikre og forbedre de lokale natur- og kulturværdier, øge miljøbevidstheden og betyde investering i og fremme af specialprodukter, turisme, vedvarende ressourcer og energi"³

En overordnet vision for Leader-aksen er sandsynligvis et af de vigtigste trin i udformningen af en troværdig strategi. Men det er også en af de mest komplicerede og politisk mest følsomme faser. Denne vision skal samle vigtige interesser bag programmet – så det anbefales kraftigt at inddrage dem fra begyndelsen i udformningen af programmet.

Denne vision bør fastlægge visse generelle principper vedrørende den rolle, som Leader-metoden kan spille i landdistrikter i den næste programmeringsperiode.

Leader-aksen kan spille mindst tre forskellige vigtige roller, nemlig stimulere den endogene *lokaludvikling*, forøge den organisatoriske kapacitet i *styringen* af landdistrikterne og bryde den onde cirkel af tilbagegang, som stadig præger mange landdistrikter, ved at fremme *innovation*. Betydningen af disse tre aspekter for de enkelte medlemsstater påvirker både strategien og forvaltningen af Leader-aksen.

³

Punkt 3.4 i Rådets afgørelse af 20. februar 2006, 2006/144/EF.

Leader-aksen er et redskab til endogen lokaludvikling

En af de største fordele ved bottom-up-strategier er, at de kan mobilisere flere lokale ressourcer til udviklingsprocessen. Dette sker, både fordi lokale aktører har større viden om de tilgængelige ressourcer, og fordi de har en større ejerskabsfølelse og er mere engagerede i projekterne.

Erfaringen har vist, at bottom-up-strategien ikke skal ses som en konkurrent eller en modsætning til top-down-strategier fra nationale og/eller regionale myndigheder, men i stedet som et supplement til og et samspil med dem med bedre overordnede resultater til følge.

Leader-aksen som styringsredskab til opbygning af organisatorisk kapacitet i landsbysamfund

Lokale Leader-aktionsgrupper har spillet en stor rolle i forbindelse med at samle alle de offentlige, private og civile organisationer, som er aktive i et bestemt område, og gradvist opbygge de metoder og den viden, som er nødvendige for at arbejde sammen om at forfølge fælles mål.

Leader har også skabt en lokal identitet, som rækker *ud over* landsbygrænserne. Der er således trukket nye grænser for mange lokalforvaltningstjenester, så de passer til de områder, som Leader-partnerskaberne har opbygget.

Et af målene i Leader-aksen er at øge landsbysamfundenes organisatoriske kapacitet (styrkelse af lokalforvaltningen og projektudviklingskapaciteten). Dette omfatter som regel en ret bred vifte af landsbysamfund (som betyder, at næsten alle landdistrikter i visse lande er dækket af Leader-partnerskaber). Det omfatter også opbygning af tillid, langsigtede strukturer, erfaring og ekspertise og har dermed en stor indvirkning på den betydning, som tillægges foranstaltningen "**kompetenceudvikling**" og udvælgelsen af lokale aktionsgrupper.

Leader-aksen som redskab til stimulering af innovation

Leader kan spille en værdifuld rolle i forbindelse med at stimulere nye og innovative metoder til udvikling af landdistrikter. Sådant innovation fremmes, når de lokale aktionsgrupper får rigelig plads og fleksibilitet til at træffe beslutninger om de aktioner, de ønsker at støtte. Dette har en stor indvirkning på udformningen af støttekriterierne i programmerne.

Muligheden for at finansiere eksperimentelle eller innovative projekter afhænger i høj grad af, i hvilken udstrækning de regionale udviklingsprogrammer udnytter mulighederne i artikel 64 i Rådets forordning for at finansiere projekter uden for standardmenuen af foranstaltninger under akse 1-3. I princippet er alle projekter, som stemmer overens med målene i akse 1, 2 og 3 i forordning (EF) nr. 1698/2005, støtteberettigede.

Reglerne for støtteberettigelse i spørgsmål om innovation bør passe til behovet for gennemførelse af innovative projekter. Det fremgår af tidligere evalueringer af Leader, at innovationsfordelene ved Leader kan gå tabt, hvis reglerne for støtteberettigelse er for detaljerede eller begrænsede. Meget strenge kriterier kan endda være til hinder for innovation og begrænse udviklingen af (nye) idéer. Innovation skal forstås bredt. Innovation er ikke nødvendigvis defineret som højteknologiske nyskabelser. Det skal blot ses som en metode til at finde nye løsninger på et områdes behov. I denne henseende kan alle områder, uanset hvor udviklede de er, drage fordel af en innovationsstrategi, som er tilpasset de mest presserende

problemer. Innovation kan betyde indførelse af et nyt produkt, en ny proces eller en ny organisation eller et nyt marked. Denne almindelige definition af innovation gælder både landdistrikter og byområder.

Men som følge af den lave befolkningstæthed og de relativt begrænsede menneskelige og fysiske ressourcer har en række landdistrikter svagere forbindelser til forsknings- og udviklingscentre, og det kan være vanskeligt for dem at skabe radikal innovation, selv om det burde være muligt.

Innovation i landdistrikter kan omfatte overførsel og tilpasning af innovation, som er udviklet andre steder, modernisering af traditionelle former for knowhow eller nye løsninger på vedvarende landdistriktsmæssige problemer, som andre politikindgreb ikke har kunnet løse på tilfredsstillende og bæredygtig vis. Dette kan give nye svar på det specifikke problem med landdistrikter, også på lokalt plan. Udvælgelseskriterierne for innovative projekter bør også fastsættes på et hensigtsmæssigt niveau. Eftersom Leader-metoden er så speciel, vil de offentlige myndigheder sandsynligvis ikke være alene om at måle potentialet for innovation. De støtteberettigelses- og udvælgelseskriterier, der er fastsat i de regionale udviklingsprogrammer, kan faktisk være til hinder for, at der ydes støtte til nye typer projekter. Det ville være mere relevant at lade de lokale aktionsgrupper fastsætte kriterierne under hensyn til den lokale strategi og områdets udviklingsgrad. Ved at bede de lokale aktionsgrupper om at forelægge passende udvælgelseskriterier og et effektivt system til dokumentation af deres afgørelser kan spørgsmålet om innovative projekters støtteberettigelse besvares ved at anvende princippet om, hvorvidt det kan forsvares at støtte et projekt eller ej. Det er under alle omstændigheder udelukkende de lokale aktionsgrupper, der skal vurdere, om et projekt opfylder kriterierne for den lokale strategi og dermed skaber merværdi for området.

Andre potentielle funktioner i Leader-aksen

Når medlemsstaterne udformer deres nationale strategier, skal de sikre overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1974/2006. Endvidere bør medlemsstaterne som anført i Fællesskabets strategiske retningslinjer sikre, "at synergieffekten mellem akserne og inden for akserne udnyttes optimal, og at potentielle modsætninger undgås. Når det er relevant, kan de udvikle integrerede tilgange."⁴

Leader-metoden er et redskab, som anvendes til at gennemføre integrerede ordninger, som kombinerer en række økonomiske sektorer med henblik på at udvikle en global strategi inden for udvikling af landdistrikter ved at bringe aktører i landdistrikterne sammen og koordinere forskellige støtteforanstaltninger for at skabe synergier mellem akse 1, 2 og 3 (f.eks. fremme fødevarer af høj kvalitet i forbindelse med udvikling af turisme). Den horisontale Leader-metode gør det endvidere muligt at kombinere mål rettet mod diversificering, miljø og livskvalitet.

Leader er et redskab, som gør det muligt at udvikle en områdebaseret strategi på mikroregionalt plan, hvorved der tages højde for landdistrikternes diversitet. Den reelle fordel ved Leader-metoden ligger i dens evne til at tage højde for kompleksiteten i det territoriale system, dvs. i forbindelse med landdistrikternes infrastrukturer, fælles goder, lokalarv, organisatorisk kapacitet, overførsel af viden, kulturel forbedring mv.

⁴ Punkt 3.5 i Rådets afgørelse af 20. februar 2006, 2006/144/EF.

Leader-metoden er ligeledes et redskab til løsning af lokale konflikter mellem forskellige interesser inden for udvikling af landdistrikterne (f.eks. udvikling af turismen i miljømæssigt beskyttede områder, en konkurrenceevne i landbruget og skovbruget, som er forenelig med beskyttelse af naturen og vandressourcerne).

Kapitel III

Udformning af indholdet af Leader-aksen i programmet: Planlægning og ressourcer

Parallelt med processen med at finde ud af, hvad der *skal* gøres, som den er beskrevet i det foregående kapitel, skal medlemsstaterne beslutte, hvad der *kan* gøres med de tilgængelige ressourcer. Dette indebærer at give svar på nedenstående spørgsmål:

Under hvilken tematisk akse bør Leader-aksen gennemføres?

Leader-aksen er en horisontal metodemæssig akse, som skal gennemføres i en eller flere af de tre tematiske akser. Med hensyn til indhold skal der derfor træffes et valg om, hvor Leader-metoden bedst kan anvendes.

En pragmatisk strategi ville være at tage højde for tidligere erfaring med lokale udviklingsmæssige Leader-strategier og anvende deres interventionsområder og resultaterne af evalueringen.

Det vil altid være muligt på et senere tidspunkt at ændre den vejledende finansielle tabel for programmet, som viser fordelingen af Leader-aksens finansiering på de tre akser (se uddrag af nedenstående tabel vedlagt Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005). Fordelingsnøglen for lokale udviklingsstrategier i forbindelse med de tre akser (4.1) gælder også samarbejde (4.21) og driftsomkostninger, kompetenceudvikling og informationskampagner for området. (4.31)

4.1 Lokale udviklingsstrategier
• 411. Konkurrenceevne
• 412. Miljø/arealforvaltning
• 413. Livskvalitet/diversificering
4.21 Samarbejde:
4.31 Driftsomkostninger, kompetenceudvikling og informationskampagner

I vurderingsundersøgelsen "**Indarbejdelse af Leader-innovation og -praksis i udviklingsprogrammer for landdistrikter: metoder og resultater**"⁵, som blev igangsat af GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, defineredes koncepterne "strategisk vertikal/top-down-mainstreaming" og "mainstreaming efter forespørgsel".

Den nuværende proces er "strategisk/top-down-mainstreaming", fordi den begyndte på EU-niveau, inden den blev omsat til nationale prioriteter i de nationale strategiplaner. Den blev derefter gennemført på lokalt plan. "Mainstreaming efter forespørgsel" ("mainstreaming on

⁵ Endelig rapport fra ÖIR – Managementdienste GmbH.
Wien, 19.4.2004.

demand") betyder, at mainstreaming også kan indføres fra bunden og op (bottom-up) ved hjælp af politiske udtalelser/erklæringer fra lokale og regionale interessenter, som giver udtryk for lokale personers og institutioners behov (f.eks. kommuner): Mainstreaming efter forespørgsel opstår efter de indledende vellykkede erfaringer med Leader-lignende strategier, som efter de lokale interessenters mening bør intensiveres.

En reel bottom-up-strategi, som nogle medlemsstater har anvendt til at forberede deres næste programmeringsperiode, kan opnås ved at anvende modellen med "mainstreaming efter forespørgsel". Derved er det muligt for de tre akser at anvende Leader-metoden og for de lokale aktionsgrupper at definere deres lokale udviklingsstrategier.

En mere top-down-strategi ville betyde, at en eller to akser ville blive udelukket fra programmet.

Bør innovation indarbejdes i programmet?

Innovation er ikke obligatorisk for de lokale aktionsgrupper, men skal indarbejdes i programmet som et af aksens operationelle mål. "Gennemførelse af innovative strategier" er en del af Leader-metoden som defineret i artikel 61 i forordning (EF) nr. 1698/2005.

Innovation **bør** indarbejdes som et strategisk tema (se ark nr. 3 om innovation i strategier for udvikling af landdistrikter, som er vedlagt vejledningen om udarbejdelse af den nationale strategiplan ("Establishing the National Strategy Plan"), eventuelt integreret ex ante i de integrerede lokale udviklingsstrategier eller prioriteret ved udvælgelsen af den lokale udviklingsstrategi. (Se kapitel II: Leader-aksen som et værktøj til at fremme innovation)

Hvor mange områder vil sandsynligvis deltage i Leader-aksen?

Programmet skal bl.a. omfatte "planlagt vejledende antal lokale aktionsgrupper og planlagt procentdel landdistrikter omfattet af lokale udviklingsstrategier"⁶.

I henhold til artikel 37 i forordning (EF) nr. 1974/2006 kan **medlemsstaterne eller regionerne vælge at dække enten hele deres territorium eller en del heraf ved at tilpasse kriterierne for udvælgelse af de lokale aktionsgrupper og de områder, de repræsenterer, i overensstemmelse hermed.**

Hvis medlemsstaternes mål er kun at dække en del af deres landdistrikter, giver dette større konkurrence mellem de lokale aktionsgrupper, da alle lokale partnerskaber i landdistrikterne skal have mulighed for at forelægge en lokal udviklingsstrategi. Udvalgelseskriterier kan omfatte socioøkonomiske kriterier med henblik på at give fortrinsret til ugunstigt stillede områder eller prioritere kvalitative kriterier i forbindelse med strategien og organisationen for den lokale aktionsgruppe (se artikel 37, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1974/2006).

I de tilfælde, hvor Leader-metoden ventes at blive gennemført i hele programmets område, vil udvælgelsen finde sted primært på grundlag af administrative kriterier/berettigelseskriterier (artikel 62 i forordning (EF) nr. 1698/2005). Se også artikel 37, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1974/2006 om udvalgelseskriterier.

⁶ Punkt 5.3.4.1. i bilag II til forordning (EF) nr. 1974/2006.

Hvis en af de vigtigste strategiske mål med Leader-aksen er at forbedre styringen af politikken for landdistrikterne, vil gennemførelsen deraf som nævnt ovenfor omfatte en bredere dækning af landsbysamfund end i den foregående programmeringsperiode. Forbedringen i den lokale styring kan eventuelt måles ved, at medlemsstaterne i deres program anfører stigningen i den geografiske og befolkningsmæssige dækning samt i det forventede antal udvalgte lokale aktionsgrupper i forhold til den foregående programmeringsperiode.

Hvordan kan landsbysamfundene forberede sig på gennemførelsen af lokale udviklingsstrategier?

Selv om der allerede er en del lokal erfaring med Leader, er det alligevel vigtigt at sikre, at den lokale aktionsgruppe er godt forberedt til rollen.

En af de første opgaver for det nationale netværk for landdistrikterne finansieret under teknisk bistand⁷ vil være at udarbejde uddannelsesprogrammer for lokale aktionsgrupper under etablering⁸. Det anbefales, at der oprettes nationale netværk for landdistrikterne hurtigt efter vedtagelsen af programmerne, selv om tidsfristen for dette er fastsat til den 31. december 2008 i artikel 41, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1974/2006. Hvis netværket ikke er oprettet inden udgangen af 2008, foretrækkes det at bruge underforanstaltningen "kompetenceudvikling" i artikel 63, litra c), i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 fra begyndelsen af programmeringsperioden med henblik på at hjælpe lokale grupper med at organisere sig og udarbejde den lokale udviklingsplan inden for en kort periode (f.eks. seks måneder til et år). I artikel 59 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 defineres følgende støtteberettigede operationer:

- (1) På nationalt plan gennem uddannelsesorganer som modtagere:
 - **uddannelse af personale, der deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af en lokal udviklingsstrategi**
 - **PR-arrangementer og videreuddannelse af personer med ledelsesfunktioner.**
- (2) På lokalt plan gennem lokalsamfundene, lokale udviklingsagenturer, lokale partnere forbundet ved aftale eller allerede etablerede lokale aktionsgrupper som modtagere:
 - **undersøgelser af det pågældende område**, herunder analyse af en potentiel lokal strategi
 - **foranstaltninger for spredning af information om området og den lokale udviklingsstrategi.**

I de medlemsstater, som har etableret nationale Leader+-netværksenheder, kan disse strukturer yde teknisk bistand til de lokale aktionsgrupper til udarbejdelse af de nye lokale udviklingsstrategier (f.eks. Nederlandene). Dette kan ske, inden den nye netværksenhed for udvikling af landdistrikter er etableret.

⁷ Jf. artikel 66, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1698/2005.

⁸ Jf. artikel 68, stk. 2, litra b), i forordning (EF) nr. 1698/2005.

For de lokale aktionsgrupper er det vigtigt at sikre, at der er en glidende overgang fra kapacitetsopbygningsfasen til gennemførelsesfasen, og at der er tilstrækkelig tid til sidstnævnte. Derfor skal indkaldelser af forslag vedrørende udvælgelse af landdistrikter til gennemførelse af lokale udviklingsstrategier tilrettelægges inden for to år efter godkendelsen af programmerne.⁹

Det bør nævnes, at kompetenceudvikling i artikel 63, litra c) i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 også bør være tilgængelig under gennemførelsesfasen af de lokale udviklingsstrategier for uddannelsesaktioner om spørgsmål som forvaltning af lokale aktionsgrupper, selvevaluering, overvågning mv. Det anbefales, at udvekslingen af erfaringer mellem lokale aktionsgrupper om de respektive lokale udviklingsstrategier – som ikke er støtteberettigede under samarbejde, hvor der stilles krav om en fælles aktion – bør være støtteberettigede under kompetenceudvikling.

Sammenfattende bør medlemsstaterne forklare de eksisterende og potentielle lokale aktionsgrupper, hvordan de planlægger at hjælpe områderne med at udarbejde og gennemføre deres udviklingsstrategi (nationalt netværk, seminarer gennem andre uddannelsesorganer ved hjælp af kompetenceudvikling, lokal kapacitetsopbygning, udarbejdelse af den nødvendige finansielle og administrative dokumentation...).

Hvor længe tager det at gennemføre lokale udviklingsstrategier?

Hvor lang tid, der er tilbage til at gennemføre de lokale udviklingsstrategier, afhænger primært af tidsplanen for de lokale aktionsgruppers udvælgelsesprocedure. I nationale eller regionale programmer skal tidsplanen for udvælgelse af de lokale aktionsgrupper angives.

I henhold til artikel 37, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1974/2006 iværksættes der indkaldelser af forslag til udvælgelse af landdistrikter til gennemførelsen af lokale udviklingsstrategier som nævnt senest to år efter godkendelsen af programmerne. **Medlemsstaterne eller regionerne kan imidlertid iværksætte yderligere indkaldelser af forslag, navnlig hvis Leader er åben for nye områder, og i disse tilfælde kan der være brug for en længere frist.**

Det er derfor muligt at iværksætte en indkaldelse eller få to bølger af projekter i begyndelsen af programmeringsperioden. Det bør dog altid erindres, at lokal udvikling og kapacitetsopbygning er en langsigtet proces. Erfaringen viser, at den faktiske gennemførelse af lokale strategier på stedet normalt ikke starter før det fjerde år i programmeringsperioden.

Hvilken type projekter kan finansieres under de lokale udviklingsstrategier?

Detaljerede **regler for udgifters støtteberettigelse** (betingelser, der er fastsat på EU-plan og på programmeringsplan i henhold til artikel 71, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1698/2005) skal overholdes.

"Tildelingskriterier" (udvælgelseskriterier i henhold til artikel 78, litra a), i forordning (EF) nr. 1698/2005) fastlagt på programniveau efter høring af **overvågningsudvalget** skal ligeledes anvendes.

Endvidere definerer lokale aktionsgrupper udvælgelseskriterier for projekter, "lokale udvælgelseskriterier", i forbindelse med de specifikke prioriteter i deres lokale udviklingsstrategier. Det anbefales, at disse lokale udvælgelseskriterier inddrages i de lokale

⁹ Jf. artikel 37, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1974/2006.

udviklingsstrategier. Inden for denne model kan de specifikke lokale udvælgelseskriterier godkendes i henhold til udvælgelsesproceduren for de lokale aktionsgrupper.

I henhold til artikel 63 i forordning (EF) nr. 1698/2005 kan lokale aktionsgrupper gennemføre aktioner, der henhører under en ELFUL-foranstaltning eller ikke henhører under en foranstaltning inden for en akse, som er udpeget som relevant for Leader-metoden under programmet.

Dette betyder, at enhver operation, som henhører under denne udpegede akse (**landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne, forbedring af miljøet, diversificering af de økonomiske aktiviteter eller forbedring af livskvaliteten**), er støtteberettiget.

Medlemsstaterne skal inden for deres ansvarsområde sikre sammenhæng og overensstemmelse med andre EU-fonde. De lokale udviklingsstrategier kan også tage sigte på at nå mål, som er fælles med andre EU-fonde (f.eks. EFRU, ESF og EFF). Når det gælder akse 4 (Leader), er det ikke muligt at trække klare skillelinjer i de regionale udviklingsprogrammer på samme måde, som det skal gøres for foranstaltninger under akse 1-3, eftersom dette ville undergrave Leader-metodens integrerede og tværsektorielle tilgang. Hvis et projekt, som foreslås til Leader-finansiering inden for rammerne af ELFUL, kan finansieres via en af strukturfondene, betyder det ikke, at det ikke kan modtage støtte fra ELFUL.

Der skal dog i de lokale udviklingsstrategier gøres rede for, hvilken type foranstaltninger der svarer til målene i de forskellige EU-fonde, og det skal også præciseres, hvilken type foranstaltninger der bør finansieres af Leader inden for rammerne af ELFUL. Hvis et projekt svarer til målene for ELFUL, og hvis det er i overensstemmelse med den lokale udviklingsstrategi, kan forvaltningsmyndigheden ikke hindre en lokal aktionsgruppe i at foreslå et projekt til Leader-finansiering inden for rammerne af ELFUL.

Komplicerede projekter, der rækker ud over målene for ELFUL, kan deles op i flere operationer, således at det kan finansieres gennem flere fonde samtidig.

Forvaltningsmyndigheden skal under alle omstændigheder sikre, at en operation ikke dobbeltfinansieres.

(1) Støtteberettigede operationer inden for foranstaltninger, som er defineret i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005

I princippet kan enhver territorial foranstaltning og flere sektorrelaterede foranstaltninger gennemføres ved hjælp af Leader-metoden (se konklusionerne fra GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikternes undersøgelse "**Indarbejdelse af Leader-innovation og -praksis i udviklingsprogrammer for landdistrikter: metoder og resultater**"³ under punkt 5.2.3.2): "Tilstrækkelige eksempler viste, at en lang række landbrugsforanstaltninger ud over dem, der er støtteberettigede i henhold til artikel 33 (diversificering) og artikel 9 (uddannelse) i forordning nr. 1257/99, kan integreres i programmer af Leader-typen som investeringer i landbrug, etablering af unge landmænd, markedsføring og forarbejdning, foranstaltninger vedrørende miljøvenligt landbrug og skovbrug ud over det, som allerede gøres i regionale operationelle programmer. Der findes tilstrækkelige eksempler i Spanien, Finland, Frankrig, Italien og Det Forenede Kongerige, som viser, at den kraftige mainstreaming af Leader-

funktioner omfatter foranstaltninger til udvikling af landbrugsbedrifter og til bevarelse af diversiteten i de kulturelle landskaber. Inddragelsen af foranstaltninger, som er målrettet mod landbrugsbedrifter, kan medføre væsentlige og uvæsentlige fordele for producenter, forvaltere, landsbysamfund og samfundet som helhed..."

Foranstaltninger kan udelukkende gennemføres via Leader-aksen eller som et supplement til det normale top-down-leveringssystem (forvaltningsmyndigheden udvælger projekter).

Hvis projektet henhører under anvendelsen af en bestemt foranstaltning, gælder dennes støtteberettigelse og udvælgelsesbetingelser (artikel 64 i forordning (EF) nr. 1698/2005). Betingelser i forbindelse med foranstaltningen er defineret på EU-plan (ved forordning (EF) nr. 1698/2005 og/eller forordning (EF) nr. 1974/2006) og på programplan (regler for støtteberettigelse defineret i henhold til artikel 71, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1698/2005). Horisontale betingelser, som ikke er specifikke for en foranstaltning, finder også anvendelse (dvs. statsstøtteregler, apportindskud...).

Ifølge evalueringen af Leader-fokusgrupperne, som blev etableret i 2010 under det europæiske netværk for udvikling af landdistrikter, bør medlemsstaterne gennemgå de regionale udviklingsprogrammets eksisterende foranstaltninger for at undersøge, om reglerne om støtteberettigelse begrænser de lokale aktionsgruppers muligheder for at udarbejde og gennemføre innovative, tværsektorielle lokale strategier, som tager sigte på at nå målene i akse 1-3 i politikken for udvikling af landdistrikterne. Projekter, der er typiske for Leader-metoden, bør være støtteberettigede. Der kan f.eks. være tale om innovative projekter, territoriale projekter, småprojekter eller projekter, hvori der deltager flere partnere. En **kombination af flere foranstaltninger** (også mellem akser) bør desuden gøre det muligt at yde støtte til komplicerede projekter, som i højere grad tager hensyn til de lokale udviklingsstrategiers overordnede mål.

(2) *Støtteberettigede operationer uden for de foranstaltninger, som er defineret i forordning (EF) nr. 1698/2005*

Støttede operationer svarer ikke nødvendigvis til en af foranstaltningerne for udvikling af landdistrikter. Dette er vigtigt i forhold til at bevare Leader-metodens eksperimentelle/innovative funktion. Horisontale betingelser defineret på EU-plan (f.eks. statsstøtteregler, apportindskud...) og på programniveau, der ikke er specifikke for foranstaltningen, finder anvendelse. **Målene for den relevante akse skal overholdes.**

Ifølge evalueringen af Leader-fokusgrupperne bør medlemsstaterne om nødvendigt ændre deres regler, således at de lokale aktionsgrupper har forudsætningerne for også at udvikle lokale løsninger, som ikke helt svarer til målene for landdistriktsudviklingen som fastsat i programmerne, men som vil kunne bidrage til målene i de berørte akser. De regionale udviklingsprogrammer kan omfatte følgende elementer, som sikrer en effektiv gennemførelse af metoden:

- **udarbejdelse af specifikke underforanstaltninger** (til foranstaltningerne 411-413), herunder støtteberettigede operationer, modtagere og finansielle betingelser, som gør det muligt at finansiere projekter, som ikke svarer til nogen standardforanstaltnings støtteberettigelseskriterier, men som tager sigte på at nå målene for en eller flere af akserne 1-3

- mulighed for at finansiere projekter som led i en lokal udviklingsstrategi, selv når projekterne ikke er knyttet til nogen specifik foranstaltning i det regionale udviklingsprogram, på den ene betingelse, at dette gøres i den hensigt at realisere målene for en eller flere af de øvrige tre akser (jf. artikel 63, litra a), og artikel 4 i forordning (EF) nr. 1698/2005). De støtteberettigede operationer og modtagere skal defineres i den lokale udviklingsstrategi. De finansielle vilkår skal fastsættes på programniveau (f.eks. støtte til småprojekter).

Hvordan vil budgettet for hver enkelt gruppe dække gruppens driftsomkostninger samt kompetenceudvikling og informationskampagner for området?

Programmet skal indeholde et vejledende skøn over de udgifter, som skal anvendes til drift, kompetenceudvikling og informationskampagner for Leader-aksen¹⁰. Den periode, hvori der kan ydes støtte til alle tre aktiviteter, kan både omfatte den periode, der er nødvendig for at udarbejde strategien, og selve gennemførelsesperioden.

• *Driftsomkostninger*

Gruppernes driftsomkostninger må ikke overstige 20 % af de samlede offentlige udgifter, som er tildelt den lokale strategi (artikel 38, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1974/2006). Til driftsomkostningerne regnes den valgte lokale aktionsgruppes personale- og administrationsudgifter. De lokale aktionsgruppers personales og medlemmers deltagelse i møderne i de nationale og europæiske netværk bør ligeledes være støtteberettigede udgifter, eftersom netværk er et af de syv Leader-principper.

Normalt kræves der minimum to medarbejdere til de grundlæggende funktioner (se kapitel V) – en uddannet leder og en administrativ assistent. Der kan blive behov for yderligere menneskelige ressourcer afhængigt af, hvor mange yderligere administrative opgaver der uddelegeres, hvilket område og/eller hvor stor en befolkning der er tale om, eller hvilken budgetstrategi der er lagt. Personale skal være uddannet og/eller have erfaring med administrativ forvaltning af lokale projekter samt visse modeller med gennemførelse inden for finansiel forvaltning.

Det anbefales at anvende et system med forskud på driftsudgifterne som fastsat i artikel 38, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1974/2006, så de lokale aktionsgrupper kan opfylde deres pengestrømsbehov.

• *Kompetenceudvikling*

I artikel 59, som der henvises til i artikel 63, litra c), i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005, angives det, hvilke aktiviteter der er støtteberettigede, når der er tale om kompetenceudvikling ("undersøgelser af det pågældende område" og "uddannelse af personale, der deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af en lokal udviklingsstrategi"). Uddannelse af medlemmerne af de lokale aktionsgrupper bør også betragtes som en støtteberettiget udgift inden for rammerne af kompetenceudvikling, eftersom medlemmerne deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af den lokale udviklingsstrategi.

¹⁰ Punkt 5.3.4.3 i bilag II til forordning (EF) nr. 1974/2006.

- *Informationskampagner*

De fleste lokale aktionsgrupper mener, at hoveddelen og værdien af deres arbejde hidrører fra aktiviteter i forbindelse med informationskampagner.

I artikel 59, som der henvises til i artikel 63, litra c), i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005, angives det, hvilke informationsaktiviteter der er støtteberettigede ("foranstaltninger til spredning af information om området og den lokale udviklingsstrategi" og "PR-arrangementer og videreuddannelse af personer med ledelsesfunktioner"). Disse omfatter projektudviklingsopgaver, som f.eks. ydelse af bistand til potentielle støttemodtagere til udarbejdelse af projekter og forberedelse af ansøgninger, men også til at samle de forskellige interessenter, som udgør deres samfund. Hvis de ikke spiller denne rolle, er det kun de stærkeste organisationer, virksomheder og områder, som deltager i gennemførelsen af den lokale udviklingsstrategi. Denne vigtige del af deres funktion omfatter at hjælpe de svageste medlemmer og områder af samfundet, give dem den nødvendige tekniske bistand, finde frem til nye idéer, som ellers ikke ville opstå, hjælpe med at klare de konflikter, som findes i alle samfund, skabe en kultur med samarbejde mod fælles mål samt en stærk identitet og billede af området.

De lokale aktionsgrupper bør anvende forskellige metoder til at informere lokalsamfundet om mulighederne for at få støtte til projekter: f.eks. i forbindelse med offentlige møder og arrangementer, ved hjælp af brochurer og publikationer og gennem de lokale aktionsgruppers websteder og deres medlemmer. På denne måde tilgodeser de lokale aktionsgrupper ikke blot den allerede eksisterende efterspørgsel efter støtte, men har også mulighed for at tilskynde andre lokale aktører til at overveje nye investeringer eller andre projekter.

Informationskampagner kræver andre og flere foranstaltninger og kommunikationsevner end dem, der er nødvendige for de finansielle og administrative funktioner, som er nævnt ovenfor. De lande, som har brugt Leader-metoder til at forbedre deres landdistrikters organisatoriske kapacitet og lokaludvikling, har normalt en gruppe på 4-5 personer lokalt. Disse lokale grupper bør have de nødvendige økonomiske og tekniske færdigheder til at vurdere og støtte de lokale projekters levedygtighed.

Bør samarbejdet indgå i den lokale udviklingsstrategi?

Samarbejde er ikke obligatorisk for de lokale aktionsgrupper, men skal være tilgængeligt for de lokale aktionsgrupper, som er villige til at gennemføre samarbejdsprojekter. Samarbejdsforanstaltninger bør programmeres på samme måde som de andre Leader-foranstaltninger.

Samarbejde kan integreres ex ante i de lokale udviklingsstrategier, og i de gamle medlemsstater skal det prioriteres i udvælgelseskriterierne for den lokale udviklingsstrategi.

Samarbejdsforanstaltningen kan også gennemføres direkte gennem udvælgelsesprocedurer iværksat af den kompetente myndighed.

Kapitel IV Udvælgelse af de lokale aktionsgrupper

Hvilke udvælgelseskriterier og procedurer skal følges?

Udvælgelsesprocedure

Udvælgelse og etablering af de lokale grupper og deres områder og strategier er sandsynligvis den vigtigste fase i hele programmet. Der er derfor vigtigt, at definitionen af udvælgelseskriterierne ikke blot ses som en enkel administrativ proces, men at den også svarer til de strategiske politikmål, som er tildelt Leader-aksen i programmet.

Indkaldelse af forslag til udvælgelse af landdistrikter til gennemførelse af lokale udviklingsstrategier skal iværksættes senest to år efter programmernes godkendelse. Medlemsstaterne eller regionerne kan imidlertid iværksætte yderligere indkaldelser af forslag, navnlig hvis Leader er åben for nye områder, og i disse tilfælde kan der være brug for en længere frist.

I henhold til forordning (EF) nr. 1974/2006 skal der i programmet anføres procedure og tidsplan samt objektive kriterier for udvælgelse af de lokale udviklingsstrategier. Fordelen ved allerede at have præcise objektive udvælgelseskriterier i programmet er, at udbuddet kan iværksættes hurtigst muligt.

Medlemsstaterne har en vis fleksibilitet i vedtagelsen af gennemførelsesmodeller.

Procedurerne for udvælgelse af de lokale aktionsgrupper skal være åbne for de pågældende landdistrikter og sikre konkurrence mellem de lokale aktionsgrupper, der forelægger lokale udviklingsstrategier¹¹. Medlemsstaterne skal med andre ord som minimum vise, at der findes procedurer for underretning af interessenter om muligheden for at anvende Leader-aksen, og at beslutningsprocessen er klar for dem. Landsbysamfund bør få så mange oplysninger som muligt (publikationer, websteder mv.)

De samme udvælgelseskriterier bør gælde alle lokale aktionsgrupper i programmet for at sikre, at princippet om ligebehandling anvendes.

Udvælgelsesprocedurerne i et nationalt program kan omfatte en regional udvælgelsesfase, hvor det vurderes, om den lokale udviklingsstrategi stemmer overens med den regionale udviklingsstrategi under andre politikker eller instrumenter. Der bør dog anvendes de samme udvælgelseskriterier for alle lokale aktionsgrupper. Denne regionale fase bør ligge inden den endelige nationale udvælgelsesfase, hvor et nationalt udvælgelsesudvalg foretager en komparativ vurdering af alle ansøgninger.

Forvaltningsmyndigheden kan tænkes at operere med én indkaldelse af interessetilkendegivelser med to tidsfrister for indsendelse: En indledende dato for områder med Leader-erfaring, som er klar til at gennemføre lokale udviklingsstrategier, og en senere dato for områder, hvor Leader+ endnu ikke er gennemført med henblik på at lancere lokale strategier fra 2008.

¹¹ Artikel 37 i forordning (EF) nr. 1974/2006.

Forvaltningsmyndigheden kan ligeledes tænkes at operere med to på hinanden følgende indkaldelser af forslag for hver af disse kategorier.

I områder med Leader-erfaring i programmeringsperioden 2000-2006 (eller 2004-2006 for EU 10) skal overgangsreglerne respekteres: Disse lokale aktionsgrupper begynder først at gennemføre deres nye lokale udviklingsstrategier, når førstnævnte strategi allerede er lukket, hvad angår de juridiske forpligtelser over for støttemodtagere. Der må ligeledes påregnes særlige tilfælde, hvor lokale aktionsgrupper udvider deres territorium eller omfanget af deres lokale strategi. De kan begynde at gennemføre den nye strategi i det nye område, mens de venter på slutningen af 2008 (eller slutningen af forpligtelserne/skæringen) i det gamle område. Hvis der indarbejdes en ny type operation (ny kategori af berettigede modtagere af betalinger eller nyt interventionsområde) i den lokale udviklingsstrategi, kan gennemførelsen deraf begynde parallelt med den foregående strategi. Der skal være et særskilt regnskabssystem. Af hensyn til en fornuftig finansiel forvaltning anbefales det, at en lokal aktionsgruppe skal have udtømt den finansielle tildeling af den tidligere lokale udviklingsstrategi, inden den nye strategi gennemføres.

På nye områder er det nødvendigt at have udviklet kompetencer tidligere (over en periode på seks måneder til et år), inden der forelægges en lokal udviklingsstrategi.

Når udvælgelsen er foretaget, er det god administrativ praksis, som er taget op på initiativ af visse medlemsstater, at underskrive en konvention/aftale om den lokale udviklingsplan mellem den juridiske enhed, som den lokale aktionsgruppe har etableret eller udpeget, og betalingsorganet og/eller forvaltningsmyndigheden. De administrative ordninger, som skal anvendes til at levere den aftalte lokale udviklingsstrategi, sammenfattes i en lokal udviklingsplan.

Udvælgelseskriterier

Der kan sondres mellem tre kategorier af udvælgelseskriterier, nemlig kriterier relateret til området (1), partnerskabet (2) og strategien (3). Kvalitative elementer ud over kriterier for støtteberettigelse kan kræves for hvert af disse tre elementer (områdets sammenhæng, strategiens kvalitet, den lokale aktionsgruppes organisation).

I artikel 62 i forordning (EF) nr. 1698/2005 defineres minimumsudvælgelseskriterier. De kan derfor suppleres af specifikke nationale kriterier. Det betyder, at medlemsstaterne kan tilføje yderligere kriterier, som specifikt hjælper dem med at vælge de bedste grupper og områder til gennemførelse af deres mål for lokalsamfund.

- (1) Kriterier relateret til området

Det område, som strategien omfatter, skal være sammenhængende og have en tilstrækkelig kritisk masse for så vidt angår menneskelige, finansielle og økonomiske ressourcer til at støtte en bæredygtig udviklingsstrategi (artikel 62, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1698/2005).

Områdets sammenhæng

Området bør være tilstrækkeligt *sammenhængende* set ud fra et geografisk, økonomisk og socialt synspunkt. Den territoriale tilgang, som er vedtaget for Leader-aksen, ændrer grundlæggende den måde, hvorpå lokale områder opfattes og defineres. Områderne bliver

territoriale projekter, nemlig aktive læringsorganisationer, som arbejder sammen mod et fælles mål. Denne strategi ændrer logikken med hensyn til at definere grænserne for de lokale aktionsgruppers områder. Det anbefales ikke at starte med faste administrative grænser, overveje deres behov og derefter lede efter nogen (normalt eksternt), som kan løse problemet. Cyklussen skal starte med områdets interessenter, definition af deres behov, identifikation af deres potentiale og strategien for fremtiden. Områdets nøjagtige grænser afhænger af, hvem der ønsker at gøre hvad med hvem.

Kriteriet vedrørende kritisk masse: Hvor store bør områderne være?

I forordning (EF) nr. 1974/2006 fastlægges de nederste og øverste grænser for de lokale aktionsgruppers område på fleksibel vis: "Befolkningen i det enkelte område skal som hovedregel tælle mindst 5000 indbyggere og højst 150000 indbyggere. I velbegrundede tilfælde kan grænserne på 5000 og 150000 indbyggere imidlertid henholdsvis sænkes eller hæves." ¹²

Hvis medlemsstaterne gør brug af denne fravigelsesmulighed, skal programmet indeholde en fornuftig begrundelse. Små byer og byområder kan indgå i området, men for akse 4 bør den geografiske målretning ikke overskride programmets afgrænsning af landdistriktet. I henhold til artikel 61, litra a) i forordning (EF) nr. 1698/2005 omfatter Leader-metoden **områdebaserede lokale udviklingsstrategier for veldefinerede subregionale landdistrikter.**

Der henvises til, at lokale Leader+-aktionsgrupper i gennemsnit udgør omkring 56000 indbyggere i et gennemsnitligt territorium på 1805 km². Dette dækker imidlertid over store forskelle: Det gennemsnitlige indbyggertal var over 70000 i lande som Irland, Det Forenede Kongerige og Italien og under 40000 i Spanien, Østrig, Belgien og Luxembourg. I Sverige og Finland er gennemsnitsstørrelsen over 4000 km², og i Belgien, Luxembourg og Nederlandene er den under 500 km².

Det er klart, at områdets størrelse bør tilpasses de enkelte landes realiteter (f.eks. befolkningstæthed). I denne henseende skal hver enkelt medlemsstat tage højde for mindst to aspekter:

- Jo større område, jo større kritisk masse. Der vil sandsynligvis være stordriftsfordele i forbindelse med at forvalte programmet, og området kan måske (men ikke nødvendigvis) passe bedre til et funktionelt (og bæredygtigt) arbejdsmarkedsområde.
- Jo mindre område, jo lettere er det at skabe forbindelser til lokalbefolkningen, øge den lokale deltagelse og opbygge organisatorisk kapacitet samt lokal identitet. Da dette er de vigtigste mål for Leader-aksen, bør områderne ikke være for store.

Medlemsstaternes vigtigste opgave er således at finde en rimelig balance mellem de to ovennævnte aspekter inden for de grænser, som er fastlagt i artikel 37, stk. 3, i gennemførelsesforordningen.

- **(2) Kriterier relateret til partnerskabet**

¹² Artikel 37, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1974/2006.

Den lokale aktionsgruppe skal enten bestå af en gruppe, som allerede kommer i betragtning til initiativer henhørende under Leader II eller Leader+, eller som har draget erfaringer fra Leader-metoden, eller være en ny gruppe, der repræsenterer partnere fra de forskellige lokalt baserede socioøkonomiske sektorer i det pågældende område¹³.

Når det gælder beslutningstagningen, skal arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer samt andre organisationer, som repræsenterer civilsamfundet som f.eks. landbrugere, kvinder i landdistrikterne, unge og deres foreninger, mindst udgøre 50 % af det lokale partnerskab. Her er målet at skabe ligevægt mellem områdets socioøkonomiske sammensætning og partnerskabets sammensætning¹⁴.

Leader-aktionsgrupper må ikke forveksles med de lokale offentlig-private partnerskaber i akse 3 i artikel 59, litra e), i forordning (EF) nr. 1698/2005, som blev etableret for lokale strategier, som udelukkende benytter en eller flere foranstaltninger i akse tre, og hvor minimumsprocentsatsen for private partnere ikke er fastsat på EU-niveau.

De lokale aktionsgrupper skal vise, at de evner at udforme og gennemføre en udviklingsstrategi for området, foreslå en integreret lokal udviklingsstrategi og være ansvarlig for dens gennemførelse¹⁵.

Forvaltningsmyndigheden sikrer, at de lokale aktionsgrupper enten udvælger en administrativ og økonomisk hovedaktør til at administrere offentlige midler og sørge for, at partnerskabet fungerer tilfredsstillende, eller slutter sig sammen i en retligt anerkendt fælles struktur, som garanterer, at partnerskabet fungerer tilfredsstillende¹⁶, og at offentlige midler kan administreres korrekt. Nogle lokale grupper kan have denne ekspertise i deres organisationer, mens det i andre tilfælde kan være nødvendigt at anvende et af medlemmerne i partnerskabet eller et eksternt organ, som kan forvalte offentlige midler. Sidstnævnte model, for nye lokale aktionsgruppers territorier dog uden erfaring med Leader, bør ikke anvendes systematisk i ældre lokal aktionsgrupper.

- **(3) Kriterier relateret til den lokale udviklingsstrategi**

En integreret lokal udviklingsstrategi skal som minimum baseres på følgende elementer (artikel 61, litra a) til d) og g), i Rådets forordning):

- områdebaserede lokale udviklingsstrategier for veldefinerede subregionale landdistrikter
- lokale partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor
- en bottom-up-strategi med beslutningskompetence til lokale aktionsgrupper hvad angår udarbejdelsen og gennemførelsen af lokale udviklingsstrategier
- tværsektoriel udformning og gennemførelse af strategien baseret på et samspil mellem aktører og projekter inden for forskellige sektorer i den lokale økonomi
- netværkssamarbejde mellem lokale partnerskaber.

¹³ Artikel 62, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1698/2005.

¹⁴ Artikel 62, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1698/2005.

¹⁵ Artikel 62, stk. 1, litra a) og c), i forordning (EF) nr. 1698/2005.

¹⁶ Artikel 62, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1698/2005.

Medlemsstaterne i EU15 skal bestræbe sig på at prioritere udvælgelsen af lokale aktionsgrupper, som har integreret samarbejde i deres lokaludvikling. Innovative strategier eller andre karakteristika kan ligeledes prioriteres.

At de lokale aktionsgruppers juridiske enhed bestyrer andre EU-midler (f.eks. som gruppe under akse 4 i Den Europæiske Fiskerifond) bør ikke anses som et udelukkelseskriterium. Det er nødvendigt at sikre en klar adskillelse af instrumenter (tydelige partnerskaber, projektudvælgelsesudvalg, særskilt bogføring og afgrænsning af strategier) samt deling af de fælles driftsomkostninger.

Kapitel V

Gennemførelse af den lokale udviklingsstrategi

Den lokale aktionsgruppe har det praktiske ansvar for gennemførelsen af den lokale udviklingsstrategi (jf. artikel 62, stk. 1, litra a), i forordning (EF) nr. 1698/2005). Beslutningsprocessens "tyngdepunkt" bør ligge lokalt, dvs. der, hvor de vigtigste operationer til gennemførelse af Leader-aksen skal gennemføres. Uddelegeringen af forvaltningsopgaver berører ikke forvaltningsmyndighedens ansvar, når det gælder om at sørge for effektiv og korrekt forvaltning (jf. artikel 75, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1698/2005).

Gennemførelsesmodeller for Leader

Erfaringerne fra de tidligere Leader-initiativer har vist, at der er store forskelle mellem medlemsstaterne imellem med hensyn til omfanget af de opgaver, der uddelegeres til de lokale aktionsgrupper. Der findes tre hovedmodeller for gennemførelsen af Leader, som medlemsstaterne i øjeblikket anvender under Leader-aksen:

- de lokale aktionsgrupper er udelukkende beføjet til at udvælge projekter
- de lokale aktionsgrupper er beføjet til at udvælge projekter og udbetale støtte til modtagerne
- de lokale aktionsgrupper er beføjet til både at udvælge og godkende projekter.

Den første model (uddelegering af beføjelser alene til udvælgelse af projekter) kan betragtes som en "grundmodel", der er i overensstemmelse med minimumskravet med hensyn til overdragelse af beslutningsbeføjelser til lokale aktører. Der er udviklet andre modeller på medlemsstaternes initiativ.

I de første to modeller er det betalingsorganet, forvaltningsmyndigheden eller et andet offentligt organ, der er bemyndiget dertil, som kontrollerer, om et projekt er støtteberettiget, før det godkendes. Denne administrative kontrol bør *kun* være en kontrol af, om de pågældende operationer er støtteberettigede i henhold til lovgivningen, og ikke en kvalitativ vurdering eller en vurdering af projektets relevans for den lokale strategi. Der bør kun foretages en sådan kontrol af projekter, der allerede er udvalgt af en lokal aktionsgruppe. Disse organer bør ikke foretage yderligere kontrol af eller overveje projekter eller lister over projekter, som er blevet afvist af de lokale aktionsgrupper.

Forvaltningsmyndighederne bør give betalingsorganerne klare retningslinjer vedrørende den rolle, de spiller i Leader-beslutningsprocessen.

Det gælder for alle gennemførelsesmodellerne, at der bør opretholdes en hensigtsmæssig ansvarsfordeling for at sikre gennemsigtighed i beslutningsprocessen og for at undgå eventuelle interessekonflikter. Deltager man i projektudviklingen, bør man derfor generelt ikke deltage i udvælgelsen og godkendelsen af projekter. Deltager man i udvælgelsen og godkendelsen af projekter, bør man således heller ikke deltage i kontrollen af betalingsanmodninger.

De lokale aktionsgruppers grundlæggende administrative opgaver

De lokale aktionsgruppers grundlæggende administrative opgaver, som er fælles for alle disse gennemførelsesmodeller, er følgende (selvom de naturligvis skal tilpasses de nationale eller regionale administrative forhold):

1. udarbejdelse og offentliggørelse af forslagsindkaldelser, herunder fastsættelse af lokale udvælgelseskriterier (periodiske eller løbende indkaldelser)
2. modtagelse af ansøgninger
3. projektvurdering
4. enten prioritering af projekterne og forelæggelse af lister over udvalgte projekter til forvaltningsmyndigheden, herunder fastsættelse af støttebeløbet, eller løbende forelæggelse af udvalgte projekter for forvaltningsmyndigheden
5. overvågning af strategiens gennemførelse (herunder overvågning af de udvalgte projekters gennemførelse).
6. evaluering af strategien.

Forvaltningsmyndigheden bør fokusere på at lette de lokale aktionsgruppers arbejde på lokalt plan, ved at sørge for den nødvendige gennemførelsesramme for de lokale aktionsgrupper og indføre en overvågningsordning med fokus på overvågning af gennemførelsen på lokalt plan. Betalingsorganet bør for sit vedkommende koncentrere sig om kontrolopgaverne for at sikre, at reglerne om støtteberettigelse overholdes.

Procedure for udvælgelse af projekter

De lokale aktionsgrupper foretager den kvalitative bedømmelse af projekterne, dvs. også en bedømmelse af, om de er i overensstemmelse med den lokale udviklingsstrategi, på grundlag af lokale udvælgelseskriterier. Projektbedømmelsen bør begrundes, således at det kan dokumenteres, at beslutningen er korrekt og retfærdig og truffet på grundlag af konsekvente og relevante udvælgelseskriterier. Det overlades sædvanligvis til et valgt organ (en komité, en bestyrelse osv.) at træffe beslutning om udvælgelsen af projekter.

Der bør indføres procedurer, som sikrer gennemsigtighed i alle beslutninger (f.eks. ved at der på de lokale aktionsgruppers websted offentliggøres referater af projektudvælgelsesmøderne), og som sikrer, at der ikke opstår interessekonflikter. Hvis et medlem af en

projektudvælgelseskomité har interesse i et projekt, bør vedkommende meddele dette og afstå fra at deltage i afstemningen.

Denne meddelelse bør indeholde en beskrivelse af forbindelsen mellem medlemmet af udvælgelseskomitéen og ansøgeren. Disse oplysninger bør også anføres i mødereferatet. Der er f.eks. tale om en interessekonflikt, hvis de opgaver, som medlemmet af udvælgelseskomitéen udfører, kan påvirkes af familiemæssige eller økonomiske interesser (f.eks. hvis medlemmet af udvælgelseskomitéen og ansøgeren er den samme person).

De lokale aktionsgrupper bør også anvende regler, som sikrer, at partnerskabet – når der er tale om projektudvælgelse - ikke domineres af de lokale myndigheder. Det kunne f.eks. fastsættes, at medlemmerne fra den "private" sektor skal udgøre mindst 50 % af partnerskabet, når der foretages afstemninger på møder, hvor der træffes beslutninger (jf. artikel 62, stk. 1, litra b) i forordning (EF) nr. 1698/2005.

Ankeprocedure

Der bør indføres en ankeprocedure, således at ansøgeren kan anke en beslutning til det organ, der er ansvarligt for godkendelsen af projekter (enten forvaltningsmyndigheden eller den lokale aktionsgruppe afhængigt af gennemførelsesmodellen) inden for en bestemt frist fra den dato, hvor projektet er blevet afvist.

Betalingsfunktionen

Der findes to vigtige modeller til certificering af udgifter og betaling af den endelige modtager:

(1) En decentral model, hvor gruppen er direkte ansvarlig for den indledende certificering af projektets færdiggørelse og betaling (globalt støttesystem). Den globale støtte indehaves af den lokale aktionsgruppe selv eller forvaltes af et partneragentur, som enten er integreret i den lokale aktionsgruppe eller handler uafhængigt af den lokale gruppe.

Artikel 6, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1290/2005 indeholder en liste over de opgaver, som betalingsorganet skal betale. Endvidere anføres det: "Bortset fra betalingen af EF-støtten kan disse opgaver uddelegeres". Artikel 6, stk. 1, refererer kun til "betaling af EF-støtte". Hvad angår udvikling af landdistrikterne, hvor den endelige modtager normalt kun får udbetalt ét offentligt tilskud, der samfinansieres af EU og medlemsstaten, er den pågældende betaling til den endelige modtager ikke omfattet af artikel 6, stk. 1, og kan derfor foretages af den lokale aktionsgruppe. Det er kun godtgørelsen af støttebeløbets EU-andel til en anden myndighed, der stadigvæk skal foretages af betalingsorganet.

Når en medlemsstat gør brug af denne mulighed, har betalingsorganet fortsat det fulde ansvar for hele den underliggende transaktions lovlighed og formelle rigtighed, herunder beskyttelsen af EF's finansielle interesser, samt for den dertil hørende udgifts anmeldelse til Kommissionen og udarbejdelsen af regnskabet herfor. Lokale aktionsgrupper kan f.eks. benytte en tjekliste for støtteberettigelse udarbejdet af betalingsorganet, som svarer til den relevante finansielle lovgivning. Tjeklisten skal udfyldes af de lokale aktionsgrupper. Hele sagen skal opbevares med henblik på kontrol, så længe som det er anført i den relevante lovgivning.

Et støttesystem til levering er først fuldt ud driftsklar, hvis alle offentlige midler er koncentreret i en enkelt pakke (se nedenfor: en del af finansieringens koncentrationsgrad).

Hvis det kun er den europæiske finansiering, som er decentral, mens de lokale aktionsgrupper skal byde på national samfinansiering for hvert enkelt projekt, bortfalder fordelene med hensyn til fleksibilitet hurtigt helt. Global støtte kræver en velkoordineret forvaltning af pengestrømmene.

(2) En mere central model er den, hvor betalingen foretages af betalingsorganet. Den endelige modtager forelægger sit krav om betaling via den lokale aktionsgruppe til betalingsorganet (den lokale aktionsgruppe underretter betalingsorganet om, at betalingen kan foretages) eller direkte til betalingsorganet med en kopi til den lokale aktionsgruppe. Betalingen foretages af betalingsorganet direkte til den endelige støttemodtager med en kopi til den lokale støttegruppe. De lokale støttegrupper skal underrettes af tilsynsmæssige årsager og af hensyn til evalueringen af deres strategi.

Begge systemer er blevet brugt til lokale Leader+-aktionsgrupper. Der er fordele og ulemper ved begge metoder. Meget afhænger imidlertid af den administrative praksis og rutine. Nogle myndigheder kan f.eks. foretage betaling direkte til støttemodtageren meget hurtigt efter at have modtaget dokumentationen fra gruppen uden at gribe ind i afgørelsen. I andre tilfælde kan dette omfatte en møjsommelig proces med dobbelttjek, som sinker proceduren betydeligt og mindsker gruppens evne til at træffe beslutninger og levere resultater.

Det foreslås, at den længste frist for betaling til støttemodtagere eller for godtgørelse af lokale aktionsgrupper, hvis dette er relevant, bør indarbejdes i beskrivelsen af det finansielle kredsløb, så de lokale aktionsgrupper har en form for sikkerhed i planlægningen og en udgiftshorisont.

Kontrol

Medlemsstaterne kan i henhold til artikel 28f, stk. 2, (tidligere artikel 33, stk. 1,) i forordning (EF) nr. 1975/2006 (om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrolprocedurer) ved en formel afgørelse uddelegere kontrolopgaver til de lokale aktionsgrupper, når der er tale om udgifter, som er afholdt i henhold til artikel 63, litra a) "gennemførelse af den lokale udviklingsstrategi" og artikel 63, litra b) "samarbejde". De lokale aktionsgrupper kan også foretage den administrative kontrol af støtteansøgninger og betalingsanmodninger, herunder også kontrol på stedet af investeringer. Den kompetente myndighed har dog fortsat ansvaret for at verificere, at de pågældende lokale aktionsgrupper har den nødvendige administrative kapacitet til at påtage sig opgaven, og den skal foretage regelmæssig kontrol af de lokale aktionsgruppers arbejde, herunder kontrol af regnskaber og gentagelse af administrative kontroller på stikprøvebasis.

I de tilfælde, hvor de lokale aktionsgrupper ikke har fået uddelegeret disse opgaver, anbefales det, at de lokale aktionsgrupper underrettes om resultaterne af kontrollen, og at deres personale får lov til at deltage i besøg og kontrol på stedet. De lokale aktionsgrupper vil således kunne overvåge gennemførelsen af den lokale udviklingsstrategi og øge sin viden om støtteberettigelsesreglerne og den finansielle forvaltning.

Det er fortsat den kompetente myndigheds ansvar at gennemføre kontrollen på stedet. Den stikprøve, som skal kontrolleres, skal modsvare Leader-udgifternes relative størrelse.

Yderligere midler

Leader-fokusgrupperne under det europæiske netværk for udvikling af landdistrikter har gjort opmærksom på, at det i nogle medlemsstater kan være problematisk at skaffe offentlig medfinansiering. Disse problemer kan løses praktisk på følgende måde:

- der kan oprettes nationale/regionale og/eller lokale fonde, som sikrer, at modtagerne får offentlig medfinansiering samtidig med støtten fra ELFUL
- der kan anvendes en fælles formular for ansøgning om EU-støtte og national medfinansiering.

Når modtageren får national offentlig medfinansiering særskilt, kan den lokale aktionsgruppe hjælpe til med at skaffe eller bevilge denne finansiering eller en del af den.

De regionale udviklingsprogrammer - overvågning og evaluering

Der er fastsat specifikke outputindikatorer for Leader (tabel O.41.1 - tabel 0.43.1) I tabel O.41.2 angives antallet af projekter og støttemodtagere. Dataene bør opdeles i de forskellige foranstaltninger i akse 1, 2 og 3. Projekter, som ikke kan henføres til et bestemt projekt, bør henregnes under kategorien "Andet" i de forskellige akser afhængigt af, hvilke mål de bidrager til. Dataene om støttemodtagere opdeles yderligere på de enkelte modtagere (privat sektor, offentlig sektor og lokal aktionsgruppe). Dataene deles også op på køn og alder.

Der findes ingen særskilte resultat- og virkningsindikatorer for Leader, eftersom der er tale om et værktøj, som tager sigte på at realisere målene for de øvrige akser.

Der er i overensstemmelse med den fælles overvågnings- og evalueringsramme fastlagt otte specifikke spørgsmål for Leader:

Foranstaltning 41: Tre af spørgsmålene vedrører udelukkende den kvalitative bedømmelse af virkningen af Leader-metoden, dvs. at de fokuserer på de elementer, der er specifikke for Leader-metoden (bedre styring, realisering af det endogene udviklingspotentiale, tværsektoriel tilgang og samarbejde). Et af spørgsmålene handler om, i hvilket omfang Leader-metoden har bidraget til prioriteterne i akse 1, 2 og 3.

Foranstaltning 421: I hvilket omfang har støtten bidraget til at fremme samarbejdet og opmuntre til formidling af bedste praksis? - I hvilket omfang har samarbejdsprojekter og/eller formidling af bedste praksis baseret på Leader-metoden bidraget til at gøre det lettere at nå målene for en eller flere af de øvrige tre akser?

Foranstaltning 431: I hvilket omfang har støtten styrket de lokale aktionsgruppers og andre parter kapacitet til at gennemføre de lokale udviklingsstrategier? I hvilket omfang har støtten bidraget til at styrke kapaciteten til gennemførelse af Leader?

Den lokale udviklingsstrategi (de lokale aktionsgrupper) - overvågning og evaluering

Der skal være indført en ordning for overvågning og evaluering af den lokale udviklingsstrategi på aktionsgruppeplan, inden arbejdet med at gennemføre den lokale udviklingsstrategi påbegyndes. De udgifter, der er forbundet med disse opgaver, bør være støtteberettigede inden for rammerne af underforanstaltningen "drift af den lokale aktionsgruppe" under foranstaltning 431.

Overvågning

Procedurerne for den formelle overvågning og rapportering om strategiens gennemførelse og den dermed forbundne overensstemmelseskontrol, vil sandsynligvis enten blive fastsat af forvaltningsmyndigheden, eller de vil blive skitseret i programvejledningen. De lokale aktionsgrupper bør angive, hvorledes de planlægger at overholde disse krav.

I målene for den lokale udviklingsstrategi bør det defineres præcist, hvilke lokale resultater der skal nås. Dermed skabes der en klar ramme og vejledning for den daglige forvaltning af programmerne og et grundlag for resultatorienteret forvaltning og ansvarlighed. Der skal aflægges rapport med jævne mellemrum og i en årlig rapport. Der findes ikke nogen særskilt ordning for overvågning af de lokale aktionsgrupper. De lokale aktionsgrupper bør være forpligtet til at rapportere til forvaltningsmyndigheden om resultaterne af de projekter, de støtter, i et format svarende til det, der skal anvendes for rapportering om de øvrige akser. De lokale aktionsgruppers årlige rapporter bør bidrage til den årlige overvågning af det regionale udviklingsprogram. Overvågning af projektgennemførelsen (måling af projektets finansielle og fysiske udvikling) er et nødvendigt skridt i overvågningen af den lokale udviklingsstrategis gennemførelse. Det er derfor vigtigt, at de lokale aktionsgrupper har et klart billede af målene for det regionale udviklingsprogram som helhed, og at de oplæres i at overvåge indikatorer, således at de i deres strategi rimeligt detaljeret kan angive, hvordan de agter at bidrage til disse mål.

Evaluering

De lokale aktionsgruppers selvevaluering bør fokusere på udvalgte spørgsmål, som vedrører målene for deres lokale udviklingsstrategi, men bør også omfatte fælles evalueringsspørgsmål, der f.eks. er relateret til Leader-metoden og den dermed forbundne merværdi. De lokale aktionsgruppers selvevaluering bør omfatte følgende elementer:

- de lokale aktionsgrupper egne arbejdsprocedurer
- støttemodtagernes tilfredshed og feedback om de lokale aktionsgruppers tjenester, og
- de berørte parter vurdering af de lokale aktionsgruppers virkning.

Forvaltningsmyndigheden bør udarbejde retningslinjer med henblik på at samordne selvevalueringerne.

De lokale aktionsgrupper bør oplæres i at foretage selvevaluering af evalueringsspecialister.

De værktøjer, som de lokale aktionsgrupper har anvendt under Leader+, omfatter bl.a. arbejdsgrupper, generelle høringer og høringer af interesseparter, møder i den lokale aktionsgruppe og konsulentbistand.

Forvaltningsmyndighederne bør overveje muligheden for, at de lokale aktionsgrupper regelmæssigt kan gennemgå og justere den lokale udviklingsstrategi for at kunne drage fordel af overvågnings- og evalueringresultaterne.