

Notat 2003–1

Kommunerettet satsing p landbrukssektoren

EUs Leader+ program – en modell for lokalt ansvar og partnerskap

Christel Elvestad

| | |
|---------------------|--|
| Tittel | Kommunerettet satsing på landbrukssektoren. EUs Leader+ program – en modell for lokalt ansvar og partnerskap |
| Forfatter | Christel Elvestad |
| Prosjekt | Kommunerettet satsing på landbrukssektoren (A880) |
| Utgiver | Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) |
| Utgiversted | Oslo |
| Utgivelsesår | 2003 |
| Antall sider | 11 |
| ISBN | 82-7077-501-0 |
| ISSN | 0805-9691 |
| Emneord | EUs Leader+ program, Leader+ Norden, delegering av virkemidler til kommunene, Miljø- og skogbruksmidlene under LUF, distrikts- og bygdeutvikling |

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskningene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Stortinget vedtok i juni 2002 å delegere ansvaret for forvaltningen av de miljørettede virkemidlene og skogbruksmidlene under Landbrukets utviklingsfond (LUF) til kommunene.

Dette notatet er utarbeidet for Landbruksdepartementets som et innspill til arbeidet med å finne en god forvaltningsmodell for disse virkemidler på lokalt nivå.

I andre europeiske land ser det ut til at denne typen virkemidler forvaltes på statlig eller regionalt nivå - ikke lokalt. Det har derfor vist seg vanskelig å finne parallelle eksempler å ta lærdom av. Vi har imidlertid valgt å ta for oss EUs Leader+ program som en aktuell kilde til inspirasjon.

Leader+ er et program for distrikts- og bygdeutvikling ut fra lokale forutsetninger og engasjement. Lokale tiltaksgrupper, bestående av partnere fra privat næringsliv, offentlig forvaltning, lag/foreninger og andre ressursmiljøer, er ansvarlige for å utarbeide lokale utviklingsstrategier og tiltak. Bred lokal mobilisering, nyskaping, samarbeid og nettverksbygging på tvers av administrative grenser er viktige stikkord for ordningen.

Notatet gir en beskrivelse av Leader+ programmet og hvordan det er implementert i våre nordiske naboland. Avslutningsvis skisseres noen forslag til hvordan Leader-konseptet kan tilpasses norske forhold og benyttes i arbeidet med å finne praktiske løsninger på lokal administrasjon av LUF- virkemidlene.

Notatet er skrevet av Christel Elvestad og ferdigstilt for trykking av Siri Fauske.

Oslo, januar 2003

Leif Forsell

Innhold

| | Side |
|---|------|
| 1 BAKGRUNN..... | 1 |
| 1.1 Resultater – innledende undersøkelser..... | 1 |
| 1.2 Beslutningsorientert- og prosessorientert implementering | 2 |
| 1.3 Leader+ programmet..... | 2 |
| 2 LEADER+ I NORDEN | 5 |
| 2.1 Kort om finansieringsopplegget..... | 5 |
| 2.2 Leadermodellen – organisering av programmet..... | 5 |
| 2.2.1 Hva skal til for å bli et Leader område?..... | 5 |
| 2.2.2 Etablering av LAG..... | 6 |
| 2.2.3 Beslutningsprosedyrer – fra lokal strategi til prosjekter | 6 |
| 2.3 Noen erfaringer fra forrige programperiode (Leader II)..... | 7 |
| 2.4 Leader metoden – interessant for Norge? | 8 |
| REFERANSER..... | 11 |

1 Bakgrunn

I tråd med St. meld. nr. 19 «*Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*» (2001–2002) har Stortinget vedtatt bla. å delegere de miljørettede virkemidlene og skogbruksmidlene under Landbrukets utviklingsfond (LUF) til kommunene (Innst. S. nr. 268 (2001–2002)). I forbindelse med oppfølgingen av dette vedtaket ønsket Landbruksdepartementet å få utarbeidet en beskrivelse av hvilke erfaringer andre land har med å legge denne typen virkemidler til lokalt nivå.

1.1 Resultater – innledende undersøkelser

På bakgrunn av NILFs innledende søk fremgår det at våre nordiske naboland ikke forvalter virkemidler som ligner LUF-midlene på lokalt nivå. Det vanlige i Norden og andre europeiske land, er at virkemidlene til miljø-, distrikts- og bygdeutvikling forvaltes på statlig eller regionalt nivå. Flere land, blant annet Finland, vurderer imidlertid å justere vektleggingen av oppgaver mellom statlig og regionalt nivå. Delegering av virkemidler til lokalt nivå anses som lite aktuelt.

NILF har imidlertid funnet eksempler på at lokale aktører, inkludert kommuner og sammenslutninger av kommuner, gis ansvar både i forhold til å initiere og gjennomføre utviklingstiltak i distriktene. Et eksempel på en slik modell er EUs Leader+ program. Gjennom Leader+ legges det stor vekt på et bredt sammensatt lokalt partnerskap på tvers av administrative grenser.

I telefonsamtale 17. desember 2002 ble Landbruksdepartementet informert om at NILFs innledende søk ikke hadde resultert i funn av eksempler på at andre land har delegert «LUF-lignende» virkemidler til lokalt nivå. På denne bakgrunn så NILF det som nødvendig å få en avklaring om hvordan man skulle gå videre, gitt den korte tidsrammen til prosjektet (ca. 3 ukesverk i perioden ultimo november 2002 til primo januar 2003).

Fra LDs side viste man til at også erfaringer fra Leader+ programmet kunne være av interesse for arbeidet med å utvikle en forvaltningsmodell for de aktuelle virkemidlene. NILF ved Christel Elvestad og LD ved Ragnar Mjelde ble enige om at utredningen videre skulle ta for seg Leader+ og måten dette er implementert på i de nordiske land.

1.2 Beslutningsorientert- og prosessorientert implementering

Det som skjer etter at et offentlig vedtak (som beslutningen om å delegere økonomiske virkemidler til kommunene) er fattet, betegnes gjerne som iverksetting eller implementering. I statsvitenskapen har man grovt sett to analytiske tilnærminger til implementering, henholdsvis *beslutningsorientert-* og *prosessorientert teori*. Den førstnevnte tradisjonen har lagt stor vekt på sentral styring gjennom klare mål og effektiv kontroll, mens den andre tradisjonen fokuserer på at iverksetting må være desentralisert og brukerorientert. I en prosess tilnærming legger man vekt på at det er behovene og problemene man skal løse som må stå i sentrum, ikke tiltak man tidligere har etablert for å løse slike utfordringer (Kjellberg og Reitan. 1995). Andre begrep som brukes er «top-down» og «bottom-up» tilnærminger til implementering av offentlig politikk. «*Det viktigste aspektet ved dette begrepsmessige skillet er hvorvidt instrumentene er (og bør være) basert på en mest mulig effektiv implementering av spesifikke politiske beslutninger fattet ovenfra eller på mer kontinuerlige samarbeidsprosesser med større grad av deltagelse «nedenfra» av involverte aktører*» (Bjørnæs. 2002:11).

EU programmet Leader+ som vi skal ta for oss her, kan sies å være inspirert av prosessorientert tekning og «bottom-up» perspektivet. Leader+ handler om distrikts- og bygdeutvikling ut fra lokale forutsetninger og engasjement. Et hovedpoeng ved programmet er at tiltak skal ha sitt utspring og forankring i lokalt definerte problemstillinger og behov. Lokal mobilisering, nytenkning, samarbeid og nettverksbygging på flere nivå er viktige stikkord.

1.3 Leader+ programmet

Leader+ programmet inngår i EUs regionalpolitikk gjennom strukturfondene i spleiselag med medlemslandenes egne midler. Leader+ er en av fire fellesskapsinitiativer hvor de tre andre initiativene er; samarbeid mellom regioner gjennom Interreg, etableringen av flere og bedre arbeidsplasser gjennom Equal, samt programmet Urban som er rettet mot byutvikling (Landbruksdepartementet. 2001). Leader+ ses også som en viktig støttepilar til EUs felles landbrukspolitikk (CAP) (Commission Notice. 2000). Distriktsutvikling inngår for øvrig som en integrert del av CAP og alle programmer for distriktsutvikling må inkludere miljøtiltak (Kallbekken. 2002¹). Leader+ har således sammenheng med både regionalpolitikken, landbrukspolitikken og miljøpolitikken i EU.

Leader har utviklet seg i tre steg fra Leader I ble etablert i 1991 via Leader II (1995–1999) og frem til dagens Leader+ (2000–2006). I inneværende programperiode er det satt av 2 020 millioner euro til Leader+ gjennom «The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund» (EAGGF). Dette fondet har som mål å bidra med strukturelle tilpasninger og utvikling i distriktene gjennom effektivisering av produksjon, foredling og markedsføring av landbruks- og skogbruksprodukter. Innretningen på midlene kan således sammenlignes med de norske BU- midlene og andre utviklingsrettede midler som miljø- og skogmidlene under LUF.

Leader-programmet skal bidra til at lokale aktører engasjerer seg i distriktenes fremtid gjennom bærekraftig bruk av natur- og kulturarv, styrking av lokale forutsetninger for næringsutvikling og etablering av arbeidsplasser.

Leader+ er bygd opp rundt tre tilnærminger eller «actions». For det første skal man etablere *lokale utviklingsstrategier* med tilhørende tiltak i form av prosjekter. Leader+ prosjektene skal ha pilotkarakter og fremme nyskaping. På den måten virker Leader

¹ Kallbekken (2002) inneholder blant annet en gjennomgang av miljøprogrammene i Sverige, Finland, England, Irland, USA, Sveits m.fl.

prosjektene komplementære til andre mer tradisjonelle distriktsutviklingstiltak. Den andre tilnærmingen er utvikling av *samarbeid* på tvers av administrative grenser innad i det enkelte land og på tvers av landegrensene. Det tredje tilnærmingen dreier seg om å utvikle *nettverk* for informasjons- og erfaringsutveksling på kryss og tvers blant distriktene innad i EU. Det er opprettet et eget organ «The Observatory» som skal være ansvarlig for nettverksarbeidet på fellesskapsnivå. Observatoriet kan ses som en slags databank og møteplass for Leader aktiviteten i Europa.

I denne fremstillingen skal vi konsentrere oss om den første tilnærmingen – de lokale utviklingsstrategiene, siden det er mest relevant for vårt formål.

Ifølge EU kommisjonens retningslinjer er følgende tiltaksområder for lokale utviklingsstrategier prioritert:

- a) tiltak som tar i bruk ny kunnskap og teknologi,
- b) tiltak som forbedrer livskvaliteten i distriktene,
- c) tiltak som bidrar til økt verdiskaping av lokale produkter, eksempelvis tiltak for å bedre markedstilgang og ulike samarbeidstiltak for små lokale produsenter,
- d) tiltak som gir en bedre utnyttelse av lokale natur- og kulturressurser.

Det er imidlertid åpning for visse nasjonale og lokale tilpasninger i forhold til tiltaksområdene. De lokale utviklingsstrategiene skal utarbeides av såkalte «Local Action Groups» forkortet til LAG. En passende norsk oversettelse kan kanskje være lokale tiltaksgrupper.

LAGene representerer det unike ved Leader programmet; nemlig at et balansert utvalg av lokale partnere fra privat næringsliv, offentlig forvaltning, lag/foreninger eller andre ressursmiljøer skal drive frem utviklingsprosessene. LAGene skal ikke være passive mottakere av midler til forhåndsdefinerte tiltak, men de er selv ansvarlige for å stille diagnosen og foreskrive medisinen ut fra sin kompetanse om de spesielle lokale utfordringene. Sivile partnere skal utgjøre minst 50 prosent av gruppen, og LAGene etableres som rettslige subjekter med et styre. EU kommisjonen har vedtatt at de geografiske enhetene LAGene baseres på må være homogene i forhold til økonomiske og sosiale forhold, samt at befolkningen i området ikke bør være under 10 000 og ikke over 100 000 innbyggere. Det er imidlertid ikke nødvendig å følge etablerte administrative grenser som f.eks. kommune- eller fylkesgrenser. Tvert i mot oppfordres det til å jobbe grenseoverskridende i både konkret og overført betydning.

Hvert medlemsland utformer sitt eget Leader+ program som skal godkjennes av kommisjonen i henhold til gitte kriterier. Det er stor variasjon mellom medlemslandene når det gjelder økonomisk tyngde på Leader programmet. Man opererer med budsjetter fra noen titalls millioner euro til opp mot tre hundre millioner euro. Antall LAG varierer fra under 10 til 150 enheter per land.

Vi skal se litt nærmere på hvordan de nordiske EU landene har implementert Leader+ programmet og hvilke erfaringer de har gjort seg med Leader metoden så langt.

2 Leader + i Norden

2.1 Kort om finansieringsopplegget

Finansiering av Leader aktiviteten skjer etter en tredeling mellom landets egne offentlige midler, privat finansiering og midler fra EU. Tallene nedenfor viser til den samlede finansieringen for hele Leader+ perioden (2000–2006).

Det finske Leader budsjettet er på 110,80 millioner euro, hvorav ca. 35 prosent er privat finansiert (38,78 millioner euro). Øvrig finansiering skjer med like deler EU-midler og offentlige midler (36,01 millioner euro hver). De finske kommunene bidrar med ca. 20 prosent av den offentlige finansieringen.

I Danmark har man et budsjett på 61 millioner euro, hvorav 17 millioner euro fra EU og tilsvarende i egne midler. Kommuner og amt står for hele 50 prosent av den nasjonale finansieringen. Privat finansiering utgjør i overkant av 27 millioner euro.

Den svenske budsjettet er i overkant av 147 millioner euro, hvorav 40,5 millioner fra EU, 59,7 millioner egen offentlig finansiering og 46,8 millioner i privat finansiering. De svenske kommunene står for 50 prosent av finansieringen.

Det kan bemerkes at en del av den private finansieringen gis i form av arbeidsytelser. Felles for landene er de lokale utviklingsstrategier disponerer over 80 prosent av Leader midlene.

2.2 Leadermodellen – organisering av programmet

2.2.1 Hva skal til for å bli et Leader område?

Leader programmet er ikke et generelt program for næringsutvikling, men et program som retter seg spesielt mot distrikt og bygder. Man har derfor etablert visse kriterier for hvilke områder som kan inngå i ordningen.

I Finland definerer man kommuner med mindre enn 15 000 innbyggere som distrikter som kan delta i Leader. Det er imidlertid en åpning for at større kommuner kan være med, men da definerer man ut byer og kommunesentra. 57 finske LAG søkte om midler. 25 LAG ble godkjent. I Danmark har man valgt å legge til grunn at landdistrikter er kommuner hvor største by ikke har mer enn 10 000 innbyggere. I tillegg har de rettet ordningen mot den tredjedelen av danske kommuner som er dårligst stilt i forhold til næringsutvikling. 17 LAG bestående av i alt 87 kommuner og 17 småøyer i «Sammenlutningen af Danske Småøer» deltok i søkerunden. Til slutt fikk 10 LAG godkjenning. I Sverige har man satt en nedre grense på minst 6 innbyggere per kvadratkilometer og utelatt tettsteder med mer enn 20 000 innbyggere. I Sverige har man fra tre til ti kommuner i de 12 LAGene som ble godkjent.

Vi kan kanskje si at de svenske myndighetenes overordnede krav til områdene er representativt for alle tre landene, selv om landene har lagt litt forskjellige definisjoner av distrikter til grunn: «*De områden som väljs ut måste uppvisa en enhetlig karaktär och ha tillräkliga mänskliga, finansiella och ekonomiska resurser för att fullt ut kunna driva en hållbar utvecklingsstrategi*» (Glesbygdverket. 2001: 6).

I tillegg til å tilfredsstille områdekravene, må man også lykkes med å danne en lokal tiltaksgruppe ut fra gitte kriterier bla. krav til sammensetning som kjønn, alder, sektor etc. Lokal mobilisering på tvers av vante og etablert mønster kan være en stor utfordring. Et sentralt spørsmål er derfor hvem som bør ta initiativet til LAG dannelser.

2.2.2 Etablering av LAG

I Danmark har man særlig understreket amtene (fylkenes) rolle til å ta initiativ til dannelsen av LAG og bistå i utarbeidelsen av lokale utviklingsplaner. I forkant av Leader+ perioden holdt alle amtene borgermøter i de deler av deres områder som var aktuelle for deltagelse i programmet. En viktig rolle for amtene er videre å angi regionale prioriteringer i forhold til Leader prosjekter. De danske kommunene anses imidlertid også å ha en viktig rolle som «fødselshjelpere» for LAGene. I henhold til det danske Leader+ programmet kreves det at både berørte amt og kommuner skal være medlem av LAG i sine områder (Ministeriet for Fødevarer. 2001). Det faktum at danske amt og kommuner skal bidra med 50 prosent av den nasjonale offentlige finansiering, tilsier også at de bør ha en sentral rolle i arbeidet.

I Danmark har man for øvrig gode tradisjoner for interkommunalt samarbeid og samarbeid mellom fylker når det gjelder næringsutvikling. Nesten samtlige danske amt og kommuner har inngått en eller annen form for samarbeid for eksempel ved at man går sammen om såkalte ervervsudviklingsprogrammer, ervervsknudepunkter eller ervervsudviklingsråd. I forhold til distriktpolitikk generelt viser man imidlertid til at: «*Den formelle tilsagnskompetence ligger oftes på statsligt niveau, men prioriteringen af støtten til de enkelte projekter varetages av regionale partnerskaber.....*» (Ministeriet for Fødevarer. 2001:20). Det kan videre nevnes at Sverige har etablert kontaktpersoner i kommunene for bedre å kunne støtte og veilede i forhold til Leader aktiviteten.

2.2.3 Beslutningsprosedyrer – fra lokal strategi til prosjekter

Tilfredsstiller man områdekravene og har etablert et representativt LAG, er man klar for å konkurrere om Leader midler på bakgrunn av sin egen lokale utviklingsstrategi.

Alle tre landene har definert en rekke kriterier for vurdering av utviklingsplanene til LAGene i konkurransen om midlene. Eksempler på noen av de mange kriteriene er originalitet og nyskaping, sammenheng med andre utviklingstiltak (regionale utviklingsplaner, lokal agenda 21, andre program basert på EUs strukturfond mv.), antall arbeidsplasser som kan skapes, bredde i lokalt partnerskap og graden av nye samarbeids- og nettverksrelasjoner.

De LAGene som får Leader midler har eksklusiv rett til å foreslå hvilke prosjekter som bør få støtte, men de endelige beslutningene tas på statlig hold i alle tre landene. For å få et inntrykk av hvordan LAGene kan være satt sammen og hvordan LAG og utviklingsplanene vurderes, anbefales det å gå inn på nettstedet <http://www.leaderplus.se> å se på evalueringen av de svenske LAG søknadene (Norges Vel. 2000).

I Finland er det «The Rural Departments of the Employment and Economic Development Centres» (regional stat) som tar den endelige beslutningen, mens Departementet for landbruk og skogbruk står for selve utbetalingen. I Sverige er det Glesbygdverket som har ansvaret for gjennomføringen av programmet, mens Statens Jordbruksverk utbetaler midlene. I Danmark skal LAGene sende sine prioriteringer via amtet før Direktoratet for FødevarerErhverv (under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri) tar den endelige beslutningen og betaler ut.

Det legges opp til omfattende evalueringer av Leader aktiviteten i tillegg til vurderingene som gjøres i søknads- og utvelgelsesprosessen. Det foretas en evaluering av utviklingsstrategiene og det nasjonale programmet (ex ante evaluering) som grunnlag for kommisjonens godkjenning. I tillegg gis det en midtveis evaluering og evaluering etter at programmet er ferdig. Vi skal ta for oss noen utvalgte poenger fra landenes erfaringer fra forrige Leader periode.

2.3 Noen erfaringer fra forrige programperiode (Leader II)

Finske myndigheter viser til gode resultatene fra Leader II perioden. Blant annet gikk aktiviteten og samarbeidet lokalt langt bedre enn forventet. Leader metoden vurderes som særlig godt egnet for å drive distrikts- og næringsutvikling i Finland. Mot slutten av Leader II programmet kunne man vise til at man hadde etablert 973 fulltidsjobber og 1 570 deltidsarbeidsplasser. Hele 24 233 personer hadde deltatt i opplegg for informasjon og opplæring i Leader metoden. I Finland har man etter hvert fått etablert LAG nesten over hele landet, fordi man har benyttet Leader metodene også i forhold til andre programmer for næringsutvikling. Blant annet har man etablert et nasjonalt initiativ kalt POMO – «Rural Programme for Local Initiative» basert på LAG organisering. Leader LAGene har bidratt med en betydelig antall prosjektforslag, hvor en god del også er koblet opp mot andre program for distrikts- og næringsutvikling. I Leader+ perioden har man imidlertid ambisjoner om å få til enda mer kommersialisering og et større antall bedriftsetableringer og arbeidsplasser.

I Leader II perioden kom flere finske LAG i gang med å planlegge internasjonale prosjekter, selv om man ikke kom så langt i å realisere selve prosjektene. Man opplevde likevel at ny informasjon og ideer fra andre land ble tatt i bruk og fikk praktiske følger for egne prosjekter. I Leader+ perioden har man jobbet med å styrke de internasjonale kontaktene og tatt i bruk innsikt fra andre land spesielt i utvikling av industri i distriktene.

Erfaringene fra Finland er at lokale aktører ofte mangler kjennskap til prosjektarbeid og administrering av større prosjekter. Man ser det derfor som en fordel at Leader prosjektene holdes i liten skala og at det gis god opplæring til de som skal være med i LAGene. Hovedpoenget med Leader er mobilisering av grasrota hvor utviklingsstrategiene skal utformes av lokalsamfunnet, ikke av store profesjonelle organisasjoner. Det maksimale støttebeløpet som kan gis per prosjekt er 500 000 finske mark og det er ofte mikrobefridter som er mottakere av støtten. Slik finnene ser det, har Leader metoden sin styrke i at LAGene responderer lettere på spesielle lokale behov og at man får mobilisert ressursene lokalbefolkningen selv besitter.

Det kan for øvrig nevnes at Norge er spesielt trukket frem som en mulig samarbeidspartner i det finske Leader+. Det vil forutsette at man har en LAG-lignende organisering på norsk side og at Norge selv kan stille midler til rådighet for sin del av eventuelle samarbeidsprosjekter.

I Sverige har man opplevd at grasrotperspektivet stort sett er blitt godt ivaretatt i de lokale partnerskapene og i utviklingsstrategiene. Det har imidlertid vist seg å være vanskeligere å sette i gang Leader prosesser i områder hvor man ikke har erfaringer med distriktsutvikling på kommunenivå.

De svenske Leader II gruppene trekkes frem som spesielt vellykkede i forhold til å engasjere seg i transnasjonalt samarbeid. Alle gruppene fikk støtte til å forberede samarbeidsprosjekter med grupper i andre land. Nettverksfunksjonen ble også ansett som vellykket gjennom blant annet publisering av nyhetsbrev, informasjonsmateriale og seminarer.

Svenskene opplevde store oppstartsproblemer i forhold til de administrative rutinene. Man la opp til en alt for komplisert beslutnings- og kontrollstruktur som virket svært forvirrende og hemmende på aktørene. I Danmark hadde man tilsvarende problemer med en for kompleks saksgang. Dette har man tatt inn over seg og beslutningsstrukturen er i inneværende programperiode vesentlig forenklet.

I evalueringene av de administrative rutinene har både Danmark og Finland tatt opp mulige negative konsekvenser av at LAGene ikke har endelig beslutningsmyndighet. Fordi LAGene er privatrettslige enheter kan de ikke formelt ta beslutninger om statlige midler. Man har imidlertid konkludert med at autonomien til LAGene likevel ikke undergraves, fordi det skal særlig vektige grunner til for at den formelle beslutningen kan avvike fra LAGenes innstillinger. Eksempler på slike vektige grunner kan være at prosjektenes innretning strider mot EU-forordninger, landenes lovgiving eller de overordnede retningslinjene for programmet. Erfaringene med Leader II fra alle tre land har imidlertid vist at man har fått til et godt samarbeid mellom LAGene og besluttede myndigheter.

2.4 Leader metoden – interessant for Norge?

Det er flere forhold som peker seg ut som interessante og nyskapende ved måten Leader+ er organisert på:

- *Tildeling av midler tar utgangspunkt i lokalt definerte behov, problemstillinger og tiltak.* Lokale aktører blir forpliktet i forhold til å avklare styrker, svakheter og potensial i sine distrikt og for de strategier som skal forfølges. Denne tilnærmingen kan i større grad sikre at man treffer med bruken av offentlige midler, i forhold til om man delegerer etablerte løsninger/virkemidler til å løse behov man kanskje ikke har god oversikt over.
- *Tildeling av midler følger ingen fordelingsnøkkel, men det legges opp til at de ulike LAGene må konkurrere om finansiering.* Dette prinsippet bryter klart med «likhetsnormen», men på denne måten konsentrerer man midlene til de områdene hvor behovene er størst og hvor lokale krefter har kommet med de beste forslagene til hvordan problemene kan løses. Utvelgelse skjer etter en åpen og forutsigbar prosess. Sprer man sparsomme offentlige midler «jevnt utover» kan man risikere svakere effekt av virkemidlene. En målrettet og konsentrert tildeling kan være en fordel.
- *Ordninger er ikke lagt opp i henhold til etablerte administrative grenser som fylker og kommuner.* Fylkene kan i enkelte sammenhenger være «for store» og kommunene «for små». I en næringsmessig sammenheng er det gjerne andre geografiske inndelinger som kan være aktuelle enn om man snakker om for eksempel helse og

utdanning. Leadermetoden åpner for stor fleksibilitet og muligheter for å tenke nytt i forhold til hvem og hvordan man bør samarbeide om næringsutvikling.

I Norge har vi etter hvert fått ganske god erfaring med interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon. Erfaringene i forhold til samarbeid og arbeidsdeling mellom kommuner innen næringsutvikling, kan imidlertid sies å være et mindre utviklet felt. Mange kommuner mangler kompetanse om landbruk og utviklingsarbeid. Gjennom samarbeidsløsninger inspirert av LAG-organiseringen vil man kunne møte utfordringene sammen på tvers av kommunegrensene og man vil få de nødvendige kontakter og erfaringer i forhold til partnere fra lokalt næringsliv og relevante interessegrupper.

Selv om Norge ikke er medlem av EU og dermed ikke omfattes av strukturfondsmidlene og Leader+ programmet som sådan, kan vi «stjele» gode ideer for organisering og tilpasse hele eller deler av konseptet til våre forhold.

En måte å foreta en slik tilpasning på kan være å gjøre tildeling av virkemidlene betinget av at kommunene finner samarbeidsløsninger og går sammen om å utvikle langsiktige strategier tilpasset formålet med ordningene og lokale utfordringer. Eksempelvis kunne Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) gis en pott for sin region og tildele midler til sammenslutninger av kommuner etter evaluering av de samarbeidsavtaler og strategidokumenter som må legges til grunn for arbeidet. Et krav om å involvere lokale næringsaktører og interessegrupper i utforming av strategiene vil kunne sikre en forankring på grasrotnivået. Det kan videre legges opp til at strategier og resultater evalueres av FMLA etter en viss tidsperiode.

Gjennom en slik samarbeidsmodell vil kommunene lettere greie å forholde seg til pålegget om nye oppgaver, selv om ikke alle kommuner skulle ha tilstrekkelige ressurser til å takle utfordringene hver for seg.

I utformingen av en norsk Leader-variant, vil erfaringene LAGene har i forhold til interkommunalt samarbeid være relevant å se nærmere på. Utforming av konkrete problemstillinger og spørsmål til myndighetene i våre naboland kan således være en interessant vei å gå videre. Det finnes for øvrig flere interessante norske eksempler, blant annet i Follo, hvor kommuner har gått sammen om et felles landbrukskontor. En kartlegging av erfaringene fra slike samarbeidsløsninger kan også være aktuelle å se nærmere på.

Referanser

- Bjørnæs, T. 2002: «*Lokal Agenda 21 – en analyse av regionale og kommunale forskjeller*», Rapport nr. 5/02, Universitetet i Oslo, ProSus.
- Commission Notice. 2000: «*Commission Notice to the Member States of 14 April 2000 laying down the guidelines for the Community initiative for rural development (Leader+)*».
- Glesbygdverket. 2001: «*Nationellt program för Leader+ i Sverige – För en levande landsbygd*», Glesbygdverket, juli 2001.
- Innst.S.nr.268 (2001–2002): «*Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*».
- Kallbekken, S. 2002: Delprosjekt FOLA-miljø: «*Betaling for fellesgoder. Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket*». NILF-rapport 2002–2.
- Kjellberg, F. og Reitan, M. 1995: «*Studiet av offentlig politikk – en innføring*». Tano Landbruksdepartementet. 2001: «*Notat – Fakta om Leader+*», Landbruksdepartementet, Landbrukspolitisk avdeling, 10 oktober 2001.
- MAF.2001: «*Leader+ programme for Finland*», Ministry of Agriculture and Forestry, Publication 9b/2001
- Ministeriet for Fødevarer. 2001: «*Det danske program for fællesskapsinitiativet Leader+*», Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2. august 2001.
- Norges Vel. 2000: «*Vurdering av søknader – Leader*», Sverige. Sluttrapport, oktober 2001 utført av Det kgl. Selskap for Norges Vel.
- St.meld.nr.19 (2001–2002): «*Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*».

For informasjon de ulike Leader+ programmene:

Leader+ i Sverige: <http://www.glesbygdverket.se>

<http://www.leaderplus.se>

Leader+ i Danmark: <http://www.dffe.dk>

Leader+ i Finland: <http://www.mmm.fi>

Leader+ i EU: <http://www.europa.int/comm/agriculture/rur/leaderplus>