



ORBICON
LEIF HANSEN

EPINION

MINISTERIET FOR FØDEVARER, LANDBRUG OG FISKERI FØDEVAREERHVERV

Rekvirent

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, FødevareErhverv
Nyropsgade 30
1780 København V

Sammenfattende rapport vedrørende
Midtvejsevaluering af Det Danske Landdistriktsprogram 2007-2013 for perioden 2007-2009

Rådgivere:

Orbicon | Leif Hansen A/S
Ringstedvej 20
4000 Roskilde

Epinion A/S
Ryesgade 3F,
2200 København N

Projekt : Midtvejsevaluering af det danske landdistriktsprogram
Projektleder : Morten Kvistgaard
Kvalitetssikring : Claus Goldberg
Revisionsnr. : 3

Orbicon | Leif Hansen A/S
Ringstedvej 20
4000 Roskilde
46 30 03 10

info@orbicon.dk
www.orbicon.dk

CVR nr: 21 26 55 43

Nordea:
2783-0566110733

FORORD

Hermed foreligger den samlede rapport udarbejdet i forbindelse med midtvejsevalueringen af det danske landdistriktsprogram 2007-2013 for perioden 2007 - 2009. Midtvejsevalueringen er gennemført i perioden fra maj til november 2010 af Orbicon Leif Hansen A/S i samarbejde med Epinion A/S.

Et rapportudkast er kommenteret af evalueringens styregruppe. Rapporten er præsenteret for overvågningsudvalget: Udvalget for et levende land, på udvalgets møde d. 7.12.2010. Efterfølgende er der modtaget enkelte kommentarer, der er indarbejdet i denne version af rapporten fremsendt til FødevareErhverv og Fødevareministeriet, samt til Europa Kommissionen.

På trods af forsøg på det modsatte, kan det ikke afvises, at rapporten indeholder enkelte fejl og mangler, og evalueringsteamet i almindelighed og projektlederen i særdeleshed har naturligvis det fulde ansvar herfor.

København 20.12.2010

Morten Kvistgaard, projektleder

INDHOLDSFORTEGNELSE

Forkortelser	9
Resumé og executive summary	10
1.1 Resume	10
1.1.1 Formål.....	10
1.1.2 Konklusioner	10
1.1.3 Anbefalinger.....	15
1.2 Executive summary	21
1.2.1 Objective	21
1.2.2 Conclusions	21
1.2.3 Recommendations.....	26
2 Indledning	31
2.1 Midtvejsevalueringens formål	31
2.2 Rapportens indhold	31
3 Evalueringens kontekst	33
3.1 Situationsanalyse	33
3.1.1 Dansk økonomi.....	33
3.1.2 Beskæftigelse, pendling og erhvervsudvikling	35
3.1.3 Indkomst og skattegrundlag	37
3.1.3.1 Beskrivelse af landbrugs-, skovbrugs- og fødevarerektoren	38
3.2 Natur og miljø	40
3.2.1.1 LEADER	44
3.3 Kontekstanalyse	46
3.3.1 Grøn Vækst	46
3.3.2 Andre politikker	48
3.3.3 Sammenfatning	50
3.4 Tidligere evalueringer	50
3.4.1 2000-2006 programmet.....	50
3.4.2 Ex ante evalueringen af 2007-2013 programmet.....	51
3.4.3 SEA fra ex ante evaluering og opdatering ifm Grøn Vækst i 2009	53
4 Metode, inklusive evalueringsspørgsmål, kriterier og målgrupper	57
4.1 Evalueringsdesign og evalueringsmetoder	57
4.2 Beskrivelse af program- og landespecifikke evalueringsspørgsmål og vurderingskriterier 57	
4.3 Datakilder og dataindsamlingsmetoder	60
4.4 Analysemetoder og teknikker benyttet for at besvare evalueringsspørgsmålene.....	63
4.5 Problemer eller begrænsninger med den valgte metode	64
5 Programbeskrivelse: Formål, ordninger og budget	65

5.1	Programmets implementering: Institutionel og administrativ organisering, procedurer ...	65
5.1.1	Institutionel organisering.....	65
5.1.2	Administrativ organisering og administrative procedurer	66
5.2	Programbeskrivelse: Målsætninger og sammensætning, prioriteringer og ordninger	66
5.2.1	Målsætninger og sammensætning	66
5.3	Budget (finansieringsplan) for den samlede programperiode	67
5.3.1	Det oprindelige program, godkendt i 2008	67
5.3.2	Det reviderede program, november 2009	68
6	Midtvejsevaluering: besvarelser af evalueringsspørgsmål.....	72
6.1	Revurdering af programmets interventionslogik.....	72
6.2	Akse 1: Erhvervsudvikling og konkurrenceevne.....	73
6.2.1	Relevans, attraktivitet og sammenhæng	74
6.2.2	Målopfyldeelse.....	76
6.2.3	Effekter	77
6.2.3.1	Økonomiske effekter.....	77
6.2.3.2	Miljørelaterede effekter.....	81
6.2.4	Effektivitet	82
6.2.4.1	Dødvægt	84
6.2.5	Levedygtighed	86
6.2.6	Grøn Vækst	86
6.3	Akse 2: Miljø og natur indsatsen	87
6.3.1	Relevans, attraktivitet og sammenhæng	88
6.3.2	Målopfyldeelse.....	89
6.3.3	Effekter	92
6.3.4	Effektivitet	95
6.3.5	Levedygtighed	97
6.3.6	Grøn Vækst	98
6.4	Akse 3: Udvikling af attraktive levevilkår	99
6.4.1	Relevans, attraktivitet og sammenhæng	100
6.4.2	Målopfyldeelse.....	101
6.4.3	Effekter	101
6.4.4	Effektivitet	102
6.4.5	Levedygtighed	103
6.4.6	Grøn Vækst	103
6.5	Akse 4: Leader	103
6.6	Programniveau: Evalueringskriterier og horisontale evalueringsspørgsmål	106
6.6.1	Evalueringskriterier	106
6.6.1.1	Relevans.....	106
6.6.1.2	Målopfyldeelse.....	108

6.6.1.3	Effekter	115
6.6.2	Evaluerings spørgsmål	119
6.6.2.1	I hvilket omfang har programmet bidraget til virkeliggørelse af Fællesskabets prioriteringer i relation til den fornyede Lissabon-strategi for vækst og beskæftigelse med hensyn til at skabe af beskæftigelsesmuligheder og forbedre vækstbetingelserne?	120
6.6.2.2	I hvilket omfang har programmet bidraget til at fremme bæredygtig udvikling i landdistrikterne?	120
6.6.2.3	I hvilket omfang har programmet integreret miljømålsætninger og bidraget til virkeliggørelsen af Fællesskabets prioriteringer i relation til: - Gøteborg-forpligtelsen til at standse biodiversitetens tilbagegang? - målene i direktiv 2000/60/EF, der fastlægger en ramme for Fællesskabets indsats inden for vandpolitik? og Kyoto-protokollens målsætninger om begrænsning af klimaændringer?	120
6.6.2.4	I hvilket omfang har programmet bidraget til opnåelse af de politiske målsætninger om økonomisk og social samhørighed i henseende til at formindske ulighederne mellem EU's borgere og territoriale ubalancer?	121
6.6.2.5	I hvilket omfang er det lykkedes at målrette programmet præcist mod landbrugsaktiviteterne på programmeringsområdet med hensyn til programmeringsområdets sociale struktur og programmeringsområdets strukturelle og naturmæssige forhold?	121
6.6.2.6	I hvilket omfang er det lykkedes at rette programmet mod den særlige situation i programområdet, f.eks. affolkning eller pres fra bycentre?	121
6.6.2.7	I hvilket omfang har programmet bidraget til omstrukturering og modernisering af landbrugssektoren?	122
	I hvilket omfang har programmet bidraget til at fremme en stærk og dynamisk europæisk (dansk) landbrugsfødevarersektor?	122
6.6.2.8	I hvilket omfang har programmet bidraget til videreudvikling af produkter af høj kvalitet og med merværdi?	122
6.6.2.9	I hvilket omfang har programmet bidraget til at fremme innovation i den europæiske (danske) landbrugs- og fødevarersektor?	123
6.6.2.10	I hvilket omfang har programmet styrket partnerskabsordningerne mellem det regionale, nationale og europæiske niveau?	123
6.6.2.11	I hvilket omfang har programmet bidraget til at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd?	123
6.6.2.12	I hvilket omfang har programmet sikret komplementaritet og sammenhæng mellem de programforanstaltninger og aktioner, der finansieres af Samhørighedsfonden, Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Fiskerifond og EFRU?	123
6.6.2.13	I hvilket omfang har programmet maksimeret synergi mellem akserne?	124
	I hvilket omfang har programmet bidraget til en integreret tilgang til udvikling i landdistrikterne?	124
6.6.2.14	I hvilket omfang har den tekniske støtte øget forvaltningsmyndighedernes og andre involverede partners kapacitet med hensyn til implementering, forvaltning, kontrol og evaluering af programmer for landlig udvikling?	124
6.6.2.15	I hvilket omfang har det europæiske netværk for udvikling af landdistrikter bidraget til etablering af god praksis for udvikling af landdistrikter?	125
6.6.2.16	I hvilket omfang er det lykkedes at udforme programmet, så man har undgået dødvægt og/eller forskydning?	125

6.6.2.17	I hvilket omfang er det lykkedes at udforme programmet, så det har ansporet til multiplikatoreffekter?	128
6.7	Administration	128
6.7.1	Generel tilfredshed med administrationen.....	128
6.7.2	I hvilket omfang understøtter dataindsamlingsystemerne dels overvågning, dels evalueringen af programmet?	130
6.7.3	I hvilket omfang har gennemførelsesarrangementerne bidraget til at maksimere programmets tilsigtede virkninger?	130
	I hvilket omfang er dansk administrativt praksis i overensstemmelse med Kommissionens krav til forvaltning, dokumentation, kontrol og sanktioner?.....	130
6.7.4	Administrationens omkostningseffektivitet: I hvilket omfang står administrationsomkostningerne mål med programmets og støtteforanstaltningernes afløb?	131
7	Konklusioner og anbefalinger	134
7.1	Konklusioner	134
7.1.1	Anbefalinger.....	138
	Bilag	144
	Bilag 1: Notat om evalueringsspørgsmål.....	144
	Bilag 2: Opdatering af situationsbeskrivelsen	144
	Bilag 3: Oversigt over danske ordninger og relaterede forordningskapitler	144

LISTE OVER TABELLER

Tabel 3.1: Opdeling af kommuner	34
Tabel 3.2: Forventede effekter af programmet i henhold til ex ante evalueringen	52
Tabel 4.1: Erhvervsudviklingsordningerne og Fødevarer kvalitetsordningen	58
Tabel 4.2: Svarprocenter, statistisk usikkerhed, diverse ordninger	61
Tabel 4.3: Dataindsamling for ordninger under akse 1	62
Tabel 4.4: Interviewpersoner, interessenter	63
Tabel 5.1: Oprindeligt program 2007-2013: Finansieringsplan for hver akse for hele perioden (udbetalingsrammer)	67
Tabel 5.2: Oprindeligt program budget (februar 2008) for offentlige udbetalinger, gamle forpligtelser og netto til rådighed 07-13, millioner kroner	68
Tabel 5.3: Revideret program 2007-2013: Finansieringsplan for hver akse for hele perioden (udbetalingsrammer)	69
Tabel 5.4: Overholdelse af Forordningens (1698/2005) krav til relativ fordeling af offentlige tilskud pr. akse	69
Tabel 5.5: Budget (oprindeligt og revideret), tilsagn og udbetalinger, offentlige udbetalinger, millioner kroner og %	70
Tabel 6.1: Tilskudsmodtagernes samlede tilfredshed med ordninger under akse 1	76
Tabel 6.2: Effektindeks for udvalgte effekt kategorier, udvalgte erhvervsrettede ordninger 2007-2009 programmet og 2000-2006 programmet	79
Tabel 6.3: Effektindeks for Ny teknologi og Innovation for Erhvervsudviklingsordningerne Primære Jordbrugere og Forarbejdning	80
Tabel 6.4: De støttede investeringer har i høj grad bidraget til, at	82
Tabel 6.5: Sammenligning af effektivitet af Erhvervsudviklingsordningerne med slut-evalueringen af 2000-2006 programmet og ex ante evalueringen af 2007-2013 programmet	83
Tabel 6.6: Tilskudsmodtagernes vurdering af de enkelte ordningers relevans, score i parentes..	107
Tabel 6.7: Operationel målopfyldelse (økonomisk og teknisk)	109
Tabel 6.8: Realisering af de operationelle og specifikke mål, Akse 1	110
Tabel 6.9: Realisering af de operationelle og specifikke mål, akse 2	111
Tabel 6.10: Realisering af de operationelle og specifikke mål, Akse 3 og 4	114
Tabel 6.11: Beregnede (ex ante) og realiserede effekter for programperioden 2007-2009	116
Tabel 6.12: Mål og realiserede effekter for programperioden 2007-2009, fælles indikatorer	117
Tabel 6.13: Dødvægt, ordninger, akse 1	126
Tabel 6.14: Dødvægt, ordninger, akse 2	126
Tabel 6.15: Dødvægt, ordninger, akse 3	127
Tabel 6.16: Generel vurdering af administrationen af ordningen, score i parentes	128
Tabel 6.17: Administrationens omkostningseffektivitet	132

LISTE OVER KORT

Kort 3.1: LAG-grupper i Danmark	45
Kort 3.2: Landdistriktskommuner i Danmark	46

LISTE OVER FIGURER

Figur 3.1: Udvikling i befolkningstallet, fordelt på kommunetype, 1995-2009 (1995 = indeks 100) Kilde: Landdistriktsredegørelsen 2009	35
Figur 3.2: Udvikling i beskæftigelsen, opgjort efter bopæl, fordelt på kommunetyper, 1996-2007 (1996 = indeks 100) Kilde: Landdistriktsredegørelsen 2009	36
Figur 3.3: Udvalgte indikatorer for landdistriktsgrad.....	37
Figur 3.4: Udvikling i skattepligtig indkomst (kr.) i årets priser, 2002-2007, pr. indbygger fordelt på kommunetype. Kilde: Landdistriktsredegørelsen 2009.	37
Figur 3.5: Bruttoværditilvækst.....	38
Figur 3.6: Landbrugsbedrifter fordelt efter størrelse.....	39
Figur 3.7: Status for 1256 arter omfattet af den seneste rødlisteopgørelse. (Danmarks Miljøundersøgelser – Den danske rødliste – internet)	41
Figur 3.8: Bevaringsstatus på europæisk plan for naturtyper omfattet af Natura 2000 netværket. (EEA's hjemmeside, direktør Jaqueline McGlade, præsentation 27. april 2009).....	42
Figur 3.9: Oversigt over vurderingen af naturtyper fordelt på hovednaturtyper. Skove, strandenge, heder og overdrev, ferskvand, samt enge og moser specielt relevante for landdistriktsprogrammet. DMU nyt 3 2008.....	42
Figur 4.1: Dataanalyse (interventionslogik og evalueringskriterier)	59

FORKORTELSER

AWU:	Annual Work Unit, årsværk
BNP:	Bruttonationalprodukt
BTAS:	FERV's betalings- og tilskudsadministrationssystem
CAP:	Common Agricultural Policy
CMEF:	Common Monitoring and Evaluation Framework
CO ² :	Kuldioxid
DB:	Dækningsbidrag
DG Agri:	Directorate Generale Agriculture
DK:	Danmark
DMU:	Danmarks Miljøundersøgelser, Århus Universitet
EEA:	European Environment Agency, Det europæiske Miljøagentur
EERP:	European Economic Recovery Package, den europæiske økonomiske genrejsningsplan
ELFUL:	Den europæiske landbrugsfond til udvikling af landdistrikterne
EU:	Europæiske Union
EUR:	Euro
FADN:	Farm Accountancy Data Network
FERV:	Direktoratet for Fødevarerhverv
FTE:	Full Time Equivalent, heltidsmedarbejder
FVM:	Fødevarerministeriet
GUDP:	Grønne Udviklings- og Demonstrationsprogram
GVA:	Gross Value Added, bruttoværditilvækst
Ha:	Hektar
HNV:	Høj Natur Værdi (High Nature Value)
KL:	Kommunernes Landsforening
KOB:	Købstadens Oplysningsbureau
Kr:	Kroner
LAG:	Lokale aktionsgrupper
MVJ:	Miljøvenlige Jordbrugsforanstaltninger
NVA:	Net Value Added, nettoværditilvækst
PPS:	Purchasing Power Standards, Købekraftsstandarder
SEA:	Strategic Environmental Assessment; strategisk miljøvurdering
SGM:	Standard Gross Margin, Standarddækningsbidrag
SFL:	Særligt følsomme landområder
SNS:	Skov- og Naturstyrelsen
USK:	Udviklingsstøttekontoret

RESUMÉ OG EXECUTIVE SUMMARY

1.1 Resumé

I denne rapport præsenteres resultaterne af midtvejsevalueringen af det danske landdistriktsprogram 2007-2013 for perioden 2007-2009. Rapporten sammenfatter evalueringerne af de enkelte ordninger, der afrapporteres særskilt.

1.1.1 Formål

Det overordnede formål med midtvejsevalueringen er at vurdere relevans, målopfyldelse og effekter af programmet for perioden 01. 01. 2007 til 31.12.2009 med henblik på at vurdere fremdriften i programmets implementering og de effekter, der er opnået heraf, dels at lære af de høstede erfaringer både i forhold til den videre programimplementering og i forhold til formulering af et nyt program 2014 - 2020. Evalueringen omfatter en vurdering af:

- Relevans af programindsatsen
- Tilvejebringelsen og brug af programmets finansielle ressourcer
- Målopfyldelse
- Resultater, effekter og effektivitet
- Levedygtighed af opnåede virkninger
- Vurdering af det administrative system

Evalueringen følger Europa Kommissionens retningslinjer for evalueringen blandt andet ved brug af obligatoriske evalueringsspørgsmål, og bidrager dermed sammen med evalueringer af andre nationale og regionale landdistriktsprogrammer til den samlede evaluering af EU's landdistriktspolitik for perioden.

Metodisk bygger evalueringen på en kombination af kvantitative telefonbaserede interviewundersøgelser blandt tilskudsmodtagere og kvalitative metoder, herunder sagsgennemgang af udvalgte projekter og udarbejdelse af cases, interviews med sagsbehandlere og andre involveret i programimplementeringen samt med interessenter inden for området. Samlet er det evaluators vurdering, at den anvendte metode til fulde har gjort det muligt at gennemføre en dækkende midtvejsevaluering af programmet, således at resultater og konklusioner samt ikke mindst anbefalinger kan drages på et solidt grundlag.

1.1.2 Konklusioner

Nedenfor følger konklusionerne fra midtvejsevalueringen af programmet, som er identiske med rapportens kapitel 7.

Programmets interventionslogik er intakt og ordningerne er relevante

Som angivet i situationsanalysen er de behov, som programmet bidrager til at imødekomme, stadigvæk relevante i dag. Der er ikke sket nogen afgørende ændring i forholdene i landdistrikterne: Jordbrugserhvervet og fødevarerektoren står stadig i en vanskelig situation med stor international konkurrence, høje omkostninger, faldende jordpriser og store udsving i priserne. Presset på natur og miljø er fortsat stort, og diskussionen om Udkantsdanmark afspejler ligeledes, at det stadig er relevant at gøre en indsats i forhold til at sikre attraktive levevilkår og jobmuligheder i landdistrikterne for at imødegå den fortsatte vandring fra land til by. Det kan således overordnet

konkluderes, at den interventionslogik, der kendetegner det danske program er intakt i dag, og at programmet også i den resterende del af programperioden vil finde sit nedslag i danske landdistrikter med et stort behov for de offentlige tilskud, som programmet tilbyder.

Programmet er sammenhængende

Programmet er i dag mere sammenhængende end set tidligere, både internt i akserne, og også på tværs af disse, bl.a. i kraft af de specifikke design af ordninger (bl.a. ordninger under akse 1) og pga. Leader metodens implementering. Der er dog stadigvæk muligheder for at forbedre synergi og sammenhæng, især i akse 2.

Målopfyldelsen er høj både teknisk og økonomisk

Programmets målopfyldelse er meget tilfredsstillende. Der er således givet tilsagn til 15.148 projekter og aktiviteter mod en programmeret indsats på 15.250 tilsagn. Dermed er den tekniske målopfyldelse på programniveau 99,3. Der er dog store variationer i målopfyldelsen fra ordning til ordning. For akse 1 er den *tekniske målopfyldelse* opgjort som antal tilsagn på 176 % (813 tilsagn mod planlagt 462) for perioden 2007 - 2009, for akse 2 samlet set er målopfyldelsen 89,7 %, mens den for skovordningerne er 58 % (2.420 tilsagn mod planlagt 4.157), men det skyldes primært, at ordningen *Særlig drift* viser en meget lav målopfyldelse på 5 %, fordi et større antal Natura 2000 projekter ikke er gennemført som forventet. Også akse 3 og 4 har overpræsteret vurderet på antal tilsagn med en procent på samlet 252 (1.662 tilsagn mod planlagt 660), især foranlediget af betydeligt flere projekter under Børn og Unge ordningen end planlagt.

Den *økonomiske målopfyldelse* er samlet set på 114 %, idet der er givet tilsagn for 2.412,7 mio. kr. mod budgetteret 2.103,7 mio. kr.. Der er således en vis forskel mellem de fastsatte og de realiserede økonomiske mål på programniveau. Der er visse variationer mellem de enkelte ordninger. Svagest står ordningen *Græsning, vådområder og randzoner* med 65 % og højest står *Miljøbetings tilskud og Omlægning til Økologi* med 193 %, pga. omlægning til økologi samt *Primære Jordbrugere* med 155 % primært foranlediget af en stor efterspørgsel.

Programmet bidrager til målsætningerne for programmet og for landdistriktpolitikken

Det er vores konklusion at programmets bidrag til realisering af de specifikke målsætninger er tilfredsstillende, og for fleres vedkommende også meget tilfredsstillende.

For *akse 1* er der et meget tilfredsstillende bidrag til fremme af indførelse af ny teknologi og produktudvikling hos det antal bedrifter og virksomheder, det var planlagt. Opfyldelsen for antal bedrifter er på 215 % og for virksomheder er den 374 %. For *Kvalitetsfødevarer* er målopfyldelsen af antal tilsagn 47 %, men det skønnes, at de gennemførte projekter bidrager til de specifikke mål om fremme af kendskabet og informationen om kvalitetsfødevarer i tilfredsstillende omfang.

For *akse 2* ordningerne er der ligeledes samlet set tale om en positiv målopfyldelse vedr. de operationelle og specifikke målsætninger. Hvad gælder antallet af hektar og bedrifter er resultatet generelt positivt, og delmålene for perioden er nået. For flere ordninger er også det samlede mål for 07-13 perioden nået allerede nu. Det gælder bl.a. for omlægning til økologi. Også de specifikke målsætninger er i vid udstrækning nået i tilfredsstillende grad. Det gælder vigtige områder som at beskytte vandmiljøet ved at reducere kvælstof- og fosforudvaskningen og reducere brugen af

plantebeskyttelsesmidler og at beskytte og forbedre natur- og biotopforholdene på landbrugs- og naturarealer. Også målet om at understøtte en omlægning fra konventionelt til økologisk jordbrug er nået i meget tilfredsstillende omfang, hvilket også sammen med andre ordninger medvirker til at bevare og fremme den biologiske mangfoldighed ved at skabe gode levevilkår for dyr og planter, samt til at bevare og fremme miljø-, natur-, kultur-, og landskabsværdier og rekreative værdier. Endelig er skovordningerne også gode bidragsydere til målopfyldelsen bl.a. vedr. skovrejsning og fremme af en god og flersidig bæredygtig skovdrift. Kun målsætningen om at fremme etablering af dyrkningsfri randzoner langs søer og åbne vandløb for dermed at opnå en reduktion af fosfortilførslen til overfladevandet er ikke opnået, ligesom det også er tvivlsomt, om Ø-støtten har bidraget afgørende til at fastholde landbrugsvirksomhed på små-øer uden broforbindelse.

Hvad gælder de specifikke mål for akse 3, er det vores konklusion, at investeringerne har bidraget til at skabe nye arbejdspladser i meget tilfredsstillende grad, mens målsætningen om diversificering til ikke-landbrugsaktiviteter ikke er nået. Derimod er der oprettet mange nye mikro-virksomheder, der skaber nye indtægtsmuligheder for borgerne i lokalsamfundene, ligesom antallet af turister er forøget. Generelt set er det opfattelsen, at ordningerne har bidraget positivt til fremme af forbedrede levevilkår i landdistrikterne. Endelig skal det nævnes, at anvendelsen af Leader metoden til implementering i meget tilfredsstillende grad har levet op til målsætningerne om øget involvering af lokale aktører og mobilisering af ressourcer af både human, fysisk og finansiel karakter.

Hvad gælder de overordnede mål for programmet og for EU's landdistriktspolitik, har programmet gennem sine investeringstilskud til primært landdistrikterne betydet en vigtigt økonomisk stimulering af den økonomiske aktivitet, men det er næppe af en størrelsesorden, der grundliggende har betydet en ændring af de strukturelle udviklingstendenser, der præger udviklingen både i Danmark og i EU mere generelt. Ulighederne mellem borgerne i Danmark mellem land og by er ikke blevet mindre, og de territoriale ubalancer er heller ikke blevet mindre. På positivsiden tæller dog, at implementeringen af dele af programmet gennem Leader metoden har bidraget til at mobilisere menneskelige og finansielle ressourcer, der antageligt ikke ellers ville have været mobiliseret i forhold til at fremme udviklingen i landdistrikterne.

Samlet er det vor vurdering, at programmet på sine *egne præmisser har bidraget tilfredsstillende* til målsætningen om at fremme en bæredygtig udvikling i landdistrikterne, men at det ikke i det samlede billede har betydet, at ubalancer og forskelle er formindsket.

Effekterne af programmet er positive

Programmet har bidraget tilfredsstillende til opnåelse af de effekter, det var målet at nå med programindsatsen vurderet i forhold til den gennemførte periode fra 2007 – 2009. Der er således opnået en øget nettoværditilvækst i sektoren på 1.076 mio. kr. svarende til 87 % af det afsatte mål, ligesom arbejdsproduktiviteten i både jordbruget og i fødevarerektoren er øget, således at de fastsatte mål er nået med hhv. 91 % og 98 %. Jobskabelsen har ligeledes været meget tilfredsstillende endskønt forventningerne var beskedne. Der var sat et mål om 360 flere jobs i hele programperioden af den samlede indsats, specielt under akse 1 og 3, og der er allerede nu etableret skønsmæssigt 730 jobs, primært i forarbejdningssektoren og under akse 3: Nye arbejdspladser, svarende til en målopfyldelse på små 500 % for perioden.

Hvad gælder de miljørelaterede effekter er kvælstofoverskuddet reduceret med 33 % af det fastsatte mål (512 tons N mod målsat 3.600 tons N for hele perioden), men da programmet reelt kun forventes at bidrage med 3 %, bliver den reelle målopfyldelse 374 %, hvilket bidrager til at beskytte vandkvaliteten. Bidraget til at vende nedgangen i biodiversiteten målt som udviklingen i agerfugleindekset synes også at være positivt, endskønt indekset er faldet gennem perioden, for dog at rejse sig lidt i 2009. Bidraget til bekæmpelse af klimaændringerne gennem en forøgelse af produktionen af vedvarende energi har en indirekte karakter i perioden. Der er således givet tilskud til gylleseparationsanlæg og andre typer af teknologier, der har muliggjort produktion af biogas baseret på svine- og kvæggylle. Antallet af nyetablerede anlæg de seneste år er dog beskedent, og det kan ikke bekræftes i branchen, at programmet har haft nogen afgørende betydning for de nye investeringer.

Indsatsen for reduktion af fosforudledning ved hjælp af dyrkningsfri randzoner har heller ikke spillet en stor rolle, idet kun 5 % af målet er nået. Målet om reduktion af forbruget af pesticider er nået med 66 %, idet der er 191.000 ha under forskellige former for miljøvenlig drift mod et mål om små 290.000 ha. Endelig er den miljø- og naturvenlige drift af græsarealer i øget stort omfang. Målet er nået med 90 % med næsten 47.000 ha ud af et samlet mål på 104.000 ha miljøgræs for hele perioden, hvoraf programmet skal bidrage med 50 %.

Effektiviteten er acceptabel, men med muligheder for forbedringer

Det danske program for perioden 2000-2006 var overordnet set belastet med en beregnet dødvægt på 24 % af de samlede offentlige tilskud. Det var derfor en stor ambition for Fødevareministeriet og for Direktoratet for FødevareErhverv at forsøge at designe 2007-2013 programmet på en sådan måde, at der kunne imødeses en lavere dødvægt ved denne midtvejsevaluering.

Samlet set repræsenterer de afgivne tilsagn i perioden 2007- 2009 et beløb på 2.412,7 mio. kr. (eksklusiv drift af LAG og Teknisk støtte) til aktiviteter under de tre akser. Heraf ville knap en tredjedel eller 30 % af investeringerne have været gennemført også uden, at dette tilskud var givet. Det svarer til et beløb på 724 mio. kr. Der er desværre altså tale om en svag stigning i forhold til det forrige program.

Under akse 1 er der imidlertid sket væsentlige forbedringer, idet dødvægten for *Primære Jordbrugere* er relativt beskedent set i forhold til den tidligere programperiode, og det er tilfredsstillende al den stund, at denne ordning netop var i søgelyset og blev forsøgt designet, så dødvægten kunne bringes ned, og det er i en vis grad lykkedes. Det er dog især *Forarbejdning*, der bidrager til den lidt høje dødvægt op for akse 1.

Under akse 2 ser *Ø-støtten* og især *Omlægning og Miljøbetinget* tilskud belastede ud. Hvor det er umiddelbart forståeligt, at *Ø-støtten* er tungt belastet, fordi tilskuddet er så lille, at det ikke har betydning for beslutningen om at fortsætte produktionen eller ej og heller om driften er rentabel, er det måske sværere at forstå umiddelbart, hvorfor det er tilfældet med *Omlægning og Miljøbetinget* tilskud.

En mulig forklaring kan være, at det er markedet og forventningen om økonomisk gevinst på produktion og afsætning af økologiske produkter, der bestemmer beslutningen om omlægning. Nedgangen i antallet af økologiske bedrifter synes ikke at pege i den retning. En anden grund kan være, at det er idealistiske landmænd, der søger tilskud til disse aktiviteter og derfor også ville gøre det i stort omfang, selv om de ikke fik noget tilskud til det. En tredje årsag kan være, at økologerne ikke uden

videre (og selv om støtten fjernes) lægger produktionen tilbage til konventionel produktion, idet der for de fleste er gennemført store investeringer i bedriften, som muliggør en økologisk drift, ligesom man er bundet op på et stramt regelsæt fra Plantedirektoratet. Der kan derfor være flere grunde til forholdet, og i det lys er det hensigtsmæssigt, at der gennemføres en nærmere analyse af dette spørgsmål blandt økologer, der lægger tilbage til konventionel drift.

Under akse 3 er dødvægten også på et niveau, især for *Nye arbejdspladser*, som kan retfærdige, at der også her gøres en indsats for en reduktion.

Samtidig skal det også gentages fra slut-evalueringen fra 2000-2006 programmet, at der er flere forhold der kan medvirke til at trække nettoværdien af dødvægten ned. Det er, at investeringerne er gennemført tidligere end de ellers ville have været gennemført; Investeringerne er større, end de ville være uden tilskud, og at værdien af de offentlige goder, der betyder meget for den danske portefølje af projekter, er stor, men er vanskelig/umulig at værdisætte i kroner og ører.

Levedygtigheden vurderes generelt som høj

Det er konklusionen, at indsatsen under programmet generelt er levedygtig og bidrager til varige effekter i landdistrikterne. Det er her væsentligt eksplicit at fremhæve Leader-metoden, der i kraft af sin mobilisering af lokale humane og økonomiske ressourcer efter vores vurdering er med til at sikre en god forankring af programmet i sin helhed og af de enkelte projekter i lokalområderne.

Administrationen er velfungerende

Det er også vores vurdering, at programmet administreres omkostningseffektivt og i henhold til Kommissionens krav. Dette bygger på tilsagnsmødtagernes tilbagemelding, gennemgang af bekendtgørelser, vejledninger og information. Hvad angår gennemførelsesarrangementerne er det konklusionen, at gennemførelsesarrangementerne har bidraget til at fremme realiseringen af de tilsigtede virkninger. Generelt har programmets administration, inkl. information, sagsbehandling mv. været hensigtsmæssigt sat op. Det kan tilføjes, at også ordningernes design har været hensigtsmæssige. Der er kun grund til at pege på overvågningssystemets indretning som et sted, hvor der kan gøres en ekstrainsats for at bidrage til en yderligere optimering i forhold til realisering af programmet mål. Samlet er det vurderingerne af den danske administration, at den generelt set i dag har fundet et passende leje, men at der fortsat kan arbejdes for at nedbringe administrationsprocenten ved at undgå alt for mange små ordninger. Samtidig skal det dog også tages i betragtning, at ønsket om optimering af nytten af ordningerne (effektbaseret ledelse) sammenholdt med ønsket om reduktion af dødvægt ved at indrette ordningerne så præcist som muligt i forhold til de specifikke målgrupper, på sin side kan retfærdiggøre en vis (overgennemsnitlig) ressourceanvendelse i administrationen. Hvor dette niveau ligger, må bero på en konkret afvejning.

Grøn Vækst

Ændringerne af programmet fra 2010 som konsekvens dels af Grøn Vækst aftalen, dels af tilførsel af ekstra EU-midler til programmet, har langt hen ad vejen ikke røkket ved relevansen af den interventionslogik, der karakteriserer programmet. Desuagtet, der er sket en vis relativ forskydning af prioriteringen væk fra akse 2 over mod akse 1 og 3, er de specifikke målsætninger stadig de samme, og bidraget af programmet til en bæredygtig udvikling af landdistrikterne forventes ud fra denne evaluering at være positive. I samme åndedrag skal det også fremhæves, i tråd med en tidligere anført

konklusion, at programmet i sig selv ikke ændrer grundlæggende på de strukturelle forhold og tendenser, der præger udviklingen i sektoren og i landdistrikterne.

1.1.3 *Anbefalinger*

Nedenfor følger de vigtigste anbefalinger, som evalueringen leder frem til. Der er tale om en liste af overordnede anbefalinger både på program niveau og på ordningsniveau.

Programniveau

1. Det anbefales, evt. i regi af en tænketank nedsat til formålet, at fortsætte overvejelserne om indholdet i den fremtidige fælles landbrugspolitik, og i det næste danske program fra 2014 - 2020. Det kan ske med afsæt i Regeringens indspil til Kommissionens offentlige debat om emnet. I særlig grad kan det være formålet at overveje, hvordan læresætningerne fra den danske programudvikling siden 2000 vedr. samspillet mellem innovation, offentlige goder og erhvervsudvikling i landdistrikterne kan omsættes til en fælles europæisk praksis inden for en ny landdistriktspolitik, hvor effektivitet er i højsædet.
2. Det er en del af de politiske ønsker til både den europæiske og den danske landdistriktspolitik, at udnytte synergimuligheder. Senest er det Regeringens vision for Grøn Vækst at udnytte grønne synergier og erhvervsmæssige potentialer. Det er derfor evaluators anbefaling både på kort sigt og i næste program periode, at øge indsatsen for at forfølge mulige synergier mellem ordninger under akse 2, eksempelvis beplantningsordningen og andre tilskudsordninger. Det vil betyde, at der i en lang række tilfælde kan opnås en større positiv effekt af flere målrettede og integrerede lokale indsatser, end ved at gennemføre spredte og uafhængige projekter. En model kan være at indrette ansøgningsproceduren, så det bliver nemmere samtidig at søge tilskud til lokalt integrerede projekter under flere støtteordninger, både indenfor og udenfor programmet. Det er oplagt, at der kan opnås betydelige synergieffekter, når f.eks. et vådområdeprojekt, et beplantningsprojekt og etablering af stiforbindelse sker på samme lokalitet frem for på tre forskellige lokaliteter. Det ville i givet fald fordre, at ansøgningsrunder for de enkelte ordninger gennemføres samtidig og evt. på samme ansøgningsskema. Det kan også overvejes at give prioritet til sådanne integrerede projekter ved udvælgelsen af projektansøgninger.
3. Det kan generelt overvejes, om der med relevans for en række af ordningerne under akse 2 er mulighed for at introducere en stærkere anvendelse af HNV (High Nature Value) begrebet. Det kan anvendes i relation til ordningerne omkring ø-støtte, pleje af græs, miljøbetings tilskud og plantegenetik. Det kunne yderligere anvendes som et kriterium for højere støttesatser. Tidshorizonten for ændringen vil være for den nye programperiode fra 2014. HNV begrebet anvendes ikke aktivt i programmet, som det ellers ønskes af Kommissionen, men indirekte anvendes et tilnærmet begreb, f.eks. i prioriteringen af ansøgningen i relation til ordningen for pleje af græs. Initiativet kan kombinere ønsket om ændring af satserne, med en forstærket effekt i forhold til sikring af bedre beskyttelse af miljø og natur. Evalueringen har vist, at effekter i forhold til bl.a. biodiversitet, reduceret næringsstofudvaskning og pesticidreduktion kan være væsentligt at målrette i forhold til arealer omfattet af de kommende vand- og naturplaner.

4. Det anbefales at forbedre overvågning af ordningen og effekterne af de enkelte projekter gennem bedre brug af BTAS via elektronisk registrering af data fra ansøgningsskemaer, rapporter mv. De elektroniske muligheder herfor er til stede og det vil rumme såvel en forbedring af overvågningssystemet som en effektivisering.
5. Det anbefales, at FødevarerErhverv optager drøftelser med relevante forskningsmiljøer om mulighederne for at opgøre den samfundsmæssige værdi af de offentlige goder, der produceres under programmet, og som opnås tidligere og i større omfang end uden tilskud. I samme forbindelse kan det forsøges godtgjort, hvilke naturmæssige synergieffekter, der opnås gennem integration af tilsagn fra forskellige ordninger på samme parcel/område.
6. Det anbefales, at FødevarerErhverv optager drøftelser med relevante forskningsmiljøer om mulighederne for at gennemføre mere detaljerede og dybdegående dødvægtsanalyser af programindsatsen med henblik på at forbedre design af ordninger til imødegåelse af dødvægt

Akse- niveau

Akse 1	
Innovation og udvikling i primært jordbrug i forarbejdningssektoren	<p>7. Forsæt med fokus på udviklingsprojekter med væsentlige potentialer vedr. offentlige goder (miljø, arbejdsmiljø, bæredygtighed, klima mv.), stor nyhedsværdi, innovationshøjde, men med en forstærket fokus på en balanceret risikoprofil med tilbagebetalingstider på over 3 og op til 6 år.</p> <p>8. Det anbefales at udvikle et koncept for kontrafaktisk analyse af indsatsen under ordningen i samarbejde med FØI og Videnscenter for Jordbrug i Skejby, og lade dette arbejde indgå i den løbende årlige evaluering af ordningen.</p>
Kvalitetsfødevarer	9. Genovervej en forstærket rekruttering af virksomheder og produkter til andre end økologi-ordningerne, nemlig ordningerne vedr. beskyttet oprindelsesbetegnelse (BOB) og/eller geografisk betegnelse (BGB). Dermed kan tendensen i markedet til gunst for lokale produkter udnyttes, jf. succesen med Ny Nordisk Mad.
Akse 2	

Græsning, vådområder og randzoner	<p>10. Det bør overvejes, om det er muligt at sikre en længere tidshorisont for miljøordningen omkring græsning og høslæt. Det vil være et væsentligt redskab til at understøtte gennemførelsen af flere internationale aftaler (herunder Natura 2000 og Vandrammedirektivet), men svække eller vanskeliggøre en langvarig sikring af delordningens effekt.</p> <p>11. Det bør overvejes om der er behov for ændret informationsindsats, idet der er relativt mange støttemodtagere (20 -25 %), der efterspørger bedre udbredelse af information om ordningerne, højere effektivitet i de administrative enheder og bedre koordination mellem enhederne. Ved slutevalueringen af de sammenlignelige MVJ (miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger) ordninger, var der højere utilfredshed blandt støttemodtagerne i forhold til information og effektivitet i administrationen, men til gengæld mindre utilfredshed med ansøgningssskema og vejledning. Der er med andre sket forbedringer, men ikke på alle områder, så der er forsat et behov for revision af procedurer og administration af ordningerne.</p> <p>12. Det bør overvejes generelt for miljøordningerne, om der kunne udvikles særlige støtteordninger rettet mod de eksisterende og kommende nationalparker, enten ved anvendelse af kriterier indenfor eksisterende ordninger eller ved nyudvikling af ordninger. Det kan udvikles som en del af en ændret HNV – anvendelse. Det vil have landbrugsmæssig effekt, men vil generelt kunne udvikle landdistrikterne ved kombination af ordningerne med andre ordninger under akse 3 i programmet.</p>
Miljøbetinget støtte (MB) og omlægning til økologi	<p>13. Det bør overvejes, om der på trods af tilkendegivelser omkring tilfredsstillende informationsniveau fra støttemodtagerne er behov for yderligere informationstiltag. Det vil støtte, at produktionen og produktiviteten holder trit med den forventede stigende efterspørgsel efter økologiske produkter og vil kunne være med til at sikre målopfyldelse af det samlede antal økologiske brug ved udgangen af programperioden. Som beskrevet er der de seneste år tilsyneladende sket en væsentlig forøgelse af produktiviteten i økologisk drift. Økologisk drift ligger i forhold til produktivitet aktuelt 10 – 30/35 % under konventionel drift, men forskellen mindskes og stigningstakten er tilsyneladende den samme.¹</p>
Landskabs- og biotopforbedrende beplantninger	<p>14. Det anbefales at give mulighed for tilskud til særskilte planlægnings- eller forprojekter i forbindelse med kollektive beplantningsprojekter. Dette skal sikre, at der bliver bedre muligheder for at skabe bedre og mere sammenhængende kollektive projekter i geografiske områder, der er mindre, end det typisk har været tilfældet.</p>

¹ Økologisk Landsforening, <http://www.okologi.dk/baeredygtigt-forbrug/aktuelt-om-oekologi/oeko-temaer/oekologi-og-ulande/produktivitet-i-oekologisk-landbrug.aspx> og Danmarks Miljøundersøgelser, http://www2.dmu.dk/1_viden/2_publicationer/3_miljobib/rapporter/MB01.pdf

Natur- og miljøprojekter	<p>15. Efter implementeringen af Grøn Vækst tiltaget i ordningen fra sommeren 2010 er der nu mulighed for at søge tilskud til hele syv forskellige projektyper mod tidligere fire typer. Det anbefales ved først kommende lejlighed at gøre ordningen mere overskuelig for tilskudsmodtagerne. Det kunne f.eks. ske ved igen at reducere antallet af projektyper.</p> <p>16. Det anbefales endeligt at tilføre ordningen en større bevilling. Erfaringerne fra perioden 2008-09 viser, at der har været interesse for at gennemføre langt flere yderst relevante projekter, end der har været bevilling til. Det er evaluators vurdering, at der hvert år vil være ansøgninger til for ordningen relevante projekter for mindst 20 mio. kr.</p>
Plantegenetiske ressourcer	<p>17. Det bør stadig overvejes om nye plantesorter kan inddrages under ordningen. Der er i sagens natur mulighed for at inddrage nye taksonomiske grupper eller "godkende" sorter, der kan opnå støtte, men der kunne mere aktivt prioriteres nye artsgrupper eller sorter, der ønskedes inddraget.</p> <p>18. Det bør igen overvejes, om der kan indføres kriterier omkring husdyrracer og andre oprindelige racer eller varianter af dyr, som en del af støtteordningen. Det har vist sig teknisk og administrativt vanskeligt tidligere, men ville understøtte gennemførelsen af en væsentlig forpligtigelse i biodiversitetskonventionen. En tilsvarende støtte findes nu udenfor landdistriktsprogrammet. En inddragelse ville øge den budgetmæssige ramme med EU finansieringen.</p>
Skovordningerne	<p>19. Det anbefales, at målsætningen for antal hektar med privat skovrejsning fordobles i den resterende og fremtidige programperioder, samt at de udpegede skovrejsningsområder udvides og flere områder udpeges, således at målet i Danmarks nationale skovprogram kan nås.</p> <p>20. Tilskud til bæredygtig skovdrift, som er ophørt fra og med 2010, genåbnes. Ordningerne Grøn driftsplan, foryngelse og særlig drift har hidtil i programperioden bidraget betydeligt til Danmarks skovpolitiske mål om bæredygtig skovdrift. Tilskud til bæredygtig skovdrift er imidlertid ophørt fra og med 2010, hvorfor det ikke vil være muligt at nå de operationelle mål for hele programperioden.</p>
Akse 3 og 4	

<p>Nye arbejdspladser og attraktive levevilkår</p>	<p>21. Det anbefales, at der fokuseres yderligere på at gennemføre større projekter, som har en større nyhedsværdi. For at opnå dette, anbefales det, at der samarbejdes mellem flere LAG'er om gennemførelse af erhvervsprojekter, samt at der i højere grad inddrages andre relevante aktører, såsom regionen, vækstfora mv.</p> <p>22. Det anbefales at styrke indsatsen i forhold til kompetenceudvikling af LAG koordinatorene for at gøre dem bedre i stand til at give råd og vejledning om erhvervsprojekter, og dermed opnå projekter af en højere kvalitet med flere direkte effekter i forhold til etablering af nye arbejdspladser. Kompetenceudviklingen kunne øge koordinatorenes viden om erhvervsudvikling generelt og deres kendskab til andre støttemuligheder på nationalt og europæisk plan. Evaluatoren vurderer endvidere, at der vil være en gevinst ved at øge samarbejdet og erfaringsudvekslingen mellem de lokale aktionsgrupper. Ved at lære og lade sig inspirere af de bedste aktionsgrupper i forhold til eksempelvis at skabe netværksrelationer mellem aktionsgruppen og erhvervslivet, ville man kunne øge antallet af projekter under ordningen. Det kunne ske ved at formidle gode eksempler på projekter, der har vist sig at have gode effekter.</p> <p>23. Det anbefales, at man fortsætter med at fokusere på projekternes effekter i forhold til de mest relevante faktorer. Effekterne kan imidlertid med fordel registreres og opsamles på en mere systematisk måde bl.a. med henblik på den løbende evaluering, som foregår. Herved vil det også være muligt i højere grad at benytte den indsamlede data mere aktivt f.eks. i formidlingssammenhæng. I relation til ovenstående skal man dog være opmærksom på det trade off, der altid vil være mellem registrering af effekter og andre forhold og den tid, som ansøger, koordinator og sagsbehandlerne bruger på det.</p>
<p>Børn og unge</p>	<p>24. Det anbefales at overveje, hvorvidt man ønsker at opretholde underordningen. Hvis man ønsker dette, vil det være hensigtsmæssigt at overveje, om ordningen skal fortsætte i sin nuværende udformning. Ligeledes er det oplevelsen, at man kan forbedre ordningens udbredelsesgrad ved, at flere forskellige organisationer, der arbejder med Børn og Unge får kendskab og viden til ordningen.</p> <p>25. Det anbefales, at formidlings- og informationsindsatsen styrkes yderligere, så kendskabet til underordningen øges og flere organisationer benytter sig af den.</p>

LEADER og netværkscentret	<p>26. Der er et behov for at revidere nuværende lokale udviklingsstrategier. De nuværende strategier varierer meget i form, omgang og realisme (f.eks. kvantificering af mål), og her vil det være oplagt, hvis Netværkscentret gik ind og påtog sig opgaven med at samle op på de erfaringer, man har gjort sig indtil videre omkring f.eks. indhold og realisme, f.eks. kvantificering af mål, prioritering af fokusområder mm. Behovet for justeringer af de Lokale Udviklingsstrategier synes at være størst blandt de LAG'er, som befinder sig på et erfaringsmæssigt højere modningsniveau.</p> <p>27. Det anbefales at sigte mod afbureaukratisering og tænke i, hvordan den nuværende administrationsmodel kan gøres mere smidig. En model kunne være i forbindelse med tilrettelæggelse af den endelige legalitetskontrol hos FERV at dele op i et antal produktgrupper f.eks. hhv. små og lette projekter (f.eks. blomsterkasse projekter) og større og mere komplicerede projekter. På den måde vil den samlede sagsbehandlingstid blive reduceret, ligesom der skabes større gennemsigtighed og mindre frustrationer over de lange sagsbehandlingstider.</p> <p>28. Det anbefales, at der allerede nu nedsættes et forberedende tværsektorielt arbejdsgruppe/dialogforum, som bl.a. har til formål at tænke mere eksplicit i dels, hvordan et bedre tværsektorielt samarbejde og koordinering sikres fremadrettet, herunder en diskussion af hvilke strategiske og rammeskabende tiltag, der er behov for, dels diskutere, hvordan sammenhængskraften i post 2013 programmet øges yderligere akserne imellem, herunder om Leader-metoden kan have en understøttende rolle.</p>
---------------------------	---

1.2 Executive summary

This report presents the results of the Midterm Evaluation of the Danish Rural Development Programme (RDP) 2007 - 2013 for the period 2007 - 2009. The report summarizes the evaluations of the individual measures reported separately, as well as it provides a cross cutting overview and the answers to the common evaluation questions.

1.2.1 Objective

The overall objective of the Midterm evaluation is to assess the relevance, the effectiveness and effects of the programme for the period 01.01.2007 to 31.12.2009. Furthermore, the purpose is to assess the progress in programme implementation and the effects achieved, partly to learn from the experiences of the programme and the measure implementation, partly use these experiences in relation to the formulation of a new programme for the 2014 – 2020 period. The evaluation contains an assessment of:

- Relevance of the program intervention
- Financial and technical effectiveness
- Results, effects and efficiency
- Sustainability
- Evaluation of the administrative set-up

The evaluation follows the European Commission Guidelines (CMEF) by using the obligatory evaluation questions, and it contributes together with evaluations of other rural development programmes in EU to the total evaluation of the rural development policy of the EU.

Methodologically the evaluation builds upon a combination of quantitative and qualitative methods, including telephone based interview surveys (CATI) among beneficiaries under all measures, assessment of individual projects, face- to- face interviews with stakeholders and administrative staff, focus groups and cases with beneficiaries and LAG coordinators etc. All in all, it is the opinion of the evaluators that the applied approach has made it possible to draw conclusions and provide recommendations on a solid basis.

1.2.2 Conclusions

The intervention logic of the programme is intact and the measures are relevant

The needs and problems addressed of the RDP today are still the same and still relevant compared with the situation, when the programme was prepared in 2006. No major changes have occurred: The agricultural sector and the food industry are still today in a difficult competitive situation with high costs, reduced land prices and big fluctuations in commodity prices. The pressure on the environment and on nature is still big and the intensive public discussion regarding the lack of development in rural Denmark reflects that it is still relevant to do an effort to contribute to improved living conditions and job generation in rural Denmark in order to reduce or even change the tendency of migration from land to city. It is the overall conclusion that the intervention logic of the RDP also in the remaining period of the period until end of 2013 is relevant.

The programme is coherent

The current RDP is more coherent and integrated than has been experienced with previous RDPs in Denmark, both internally within the axes, and across the axes as well. This is due to the design of the individual measures and the combinations/integration of measures and to the implementation role of the Leader approach. However, there are still room for improvements under axis 2 regarding better utilization of synergy and interactions between measures.

The effectiveness is high, economically and technically

The effectiveness of the RDP is very satisfactory. 15,148 projects and activities have been contracted compared with a programmed effort of 15,250 projects and contracts. The technical effectiveness is then 99.3 %. However, there are some variations among measures and axes. The technical effectiveness for axis 1 is 176 % (813 projects against 462 programmed) for the period 2007 - 2009, for axis 2 the effectiveness is 89.7 %, while the effectiveness of the forest related measures is 58 % (2,420 contracts against planned 4,157), but this is partly due to a changed implementation of one forest measure leading to a low effectiveness of only 5 %. Also axes 3 and 4 have performed well with an effectiveness of 252 % (1,662 contracts against planned 660).

The economic effectiveness is in total 114%. There is contracted projects for 2,412.7 million DKK (323.85 Million €) with 2,103.7 million DKK (416.6 million €) budgeted. There are however some differences between the individual measures.

Weakest is the agri-environment measures (related to grazing, wetlands and marginal zones along rivers and lakes) with 65 % and strongest is agrienvironmental measures *related to Environmental support and Conversion to organic production* with 193 % due to a big demand from farmers converting their production to organic production. Also *Business Development – Modernization of Agricultural holdings* with 155 % represents a high effectiveness.

It's our conclusion that the program contributes to the realization of the specific objectives in a satisfactory way and in most cases even also in a highly satisfying way.

For axis 1 there is a very satisfying contribution to promotion of adoption of new technology and product development in farms and firms compared to the targets originally planned. The effectiveness for farms is 215 % and for firms 374 %. In *Quality food products* the effectiveness for the number of projects is 47 %, which is relatively low, but on the other hand it is estimated, that the completed projects contribute to the specific targets on promoting knowledge and information on *Quality food products* in a satisfying manner.

For axis 2 measures, the effectiveness regarding the operational and specific objectives is generally good. Regarding the number of hectares and farms covered of the axis, the result is in general positive, and the preliminary objectives have been met. For several measures the overall objective for the period 2007-2013, has already been met. This includes among others *Conversion to organic production*. The specific objectives have also to some extent been achieved satisfyingly. It includes important areas like protection of the water environment by reducing nitrogen and phosphorus leaching, and reducing the use of pesticides and by protecting and improving conservation of habitats and species on agricultural and nature areas. The objective to support a shift from conventional to organic agriculture has also been reached in a very satisfying manner, which combined with other measures contributes to preserving

and promoting the biodiversity by creating attractive living conditions for animals and plants, and to preserve and promote environmental, natural, cultural and agricultural values and recreational values. Finally the forest related measures are also contributing well to the effectiveness, including *afforestation* and promotion of a good and diversified sustainable forestry.

Only the objective of establishment of buffer zones without production along lakes and open creeks and streams to achieve a reduction of phosphor leaching to surface water isn't reached. It is also doubtful, if the LFA support to small islands has contributed decisively to sustaining rural activity on islands without bridge connection to the mainland.

Regarding the specific objectives for axis 3, we can conclude, that the investments have contributed to the creation of new jobs in a very satisfactory way – approximately 300 jobs have been generate, while the objective on diversification in non-rural activities hasn't been reached in the same degree. In contrast, many new micro-firms, who create new possibilities for income for the dwellers in the local communities, have been started. The number of tourists has also increased. Overall, it's believed, that the measures have contributed positively to the promotion of improved living conditions in the rural areas. Finally, the use of the LEADER method for implementing project activities has fulfilled the expectations in terms of an increase in involvement of local stakeholders and the mobilization of resources of both human, physical and financial character.

Regarding the overall objectives of the program, and of the rural policy of the EU, the program has contributed to economic growth through its investment support to the rural areas, but it is hardly of a size, that fundamentally has made a change in the structural development tendencies, that characterize the development both in Denmark and in the EU in general. The imbalances between the rural and urban areas in Denmark have not been reduced as such, and the specific territorial imbalances have not been reduced either. In a positive note it can be stated, that the implementation of parts of the programme through the LEADER method, has contributed to mobilizing human and financial resources that presumably otherwise wouldn't have been active.

In general we assess, that the program on its own conditions has contributed satisfactory to the objective of promoting a sustainable development in the rural areas, but we also conclude that the imbalances and differences in the total picture have not been reduced.

The effects are positive

The program has satisfyingly contributed to achieving the effects that was the objective with the effort. There is thus achieved an increased net value added in the sector on 1,076 million DKK equivalent to 87 % of the set target for the period 07 - 09, like the labor productivity in both the agricultural and food sectors has increased. The predetermined goals have been reached with respectively 91 % and 98 %. The creation of new jobs has also been very satisfying, although the expectations were modest. There was a target of 360 new jobs in the entire program period, especially under axis 1 and 3, and there have already now been established approximately 730 new jobs, primarily in the processing sector and under axis 3: Measure New Jobs, equivalent to an achievement of a little under 500% for the period.

In regards to the environmentally related effects, the nitrate surplus is reduced with 33 % of the determined target (512 ton N against predetermined 3.600 ton N for the entire period), which contributes to protecting the water-quality. The contribution to turn around the decrease in biodiversity measured as the development in the farm land bird index seems to be positive, even though the index has dropped through the period, to eventually rise a bit in 2009. The contribution to fighting the climate changes through an increase of production of renewable energy, has an indirect character during the period. Subsidies to slurry separation technologies have been granted, as well as to other types of technologies making it possible to develop the production of biogas based on pig and cattle slurry. The number of newly established plants the latest years is, however, modest, and it can't be confirmed in the sector, that the program has played any significant role for these new investments.

The effort to reduce phosphorus discharges and leakages by the means of uncultivated buffer zones, hasn't played a big role either, as only 5 % of the objective has been reached. The target of reduction of the use of pesticides has been reached with 66 %, as there is 191.000 hectares under different types of environmental-friendly production against a target on 290.000 hectares. Finally the environmental and nature-friendly cultivation of grasslands are increased in extent. The target has been reached with 90 % with almost 47.000 hectares out of a total target of 104.000 hectares of environmental grass for the entire period, in which the program shall contribute with 50 %.

The efficiency is acceptable, but with opportunities for improvements

The Danish rural development program for the period 2000 - 2006 was generally overloaded with an estimated deadweight on 24% of the total public subsidy. Therefore it was an important ambition for Danish Ministry of Food to try to design the 2007 - 2013 programme in a way minimizing the deadweight.

In total the public commitments for the period 2007 - 2009 represents an amount of 2.412,7 million DKK equal to 323.9 million € (not considering operational costs of LAG and Technical Assistance) for activities under the three axis. Of this approximately a third or 30% of the investments would have been implemented also without the public support. It estimates an amount of 724 million DKK (almost 100 million €). Therefore there is a slight increase compared to the previous program.

In axis 1 there have - though - been significant improvements, as the deadweight for *Modernization of agricultural holdings* is relatively modest compared to the earlier program period, and it is satisfying considering, that this measure was in focus, and was tried designed to bring down the deadweight, which has succeeded to some extent. It is however primarily *Processing of agricultural products*, which pulls up the deadweight for the axis 1.

Under axis 2 it's primarily the measures *LFA support to small islands* and in particularly *Conversion to organic production and Environmental support* that seem overloaded. It's is immediately understandable, that *LFA to small islands* is overloaded, as the subsidy is too small to have any significance for the decision of farmers to continue the production or not. However it is harder to grasp, why it's the case with *Conversion to organic production and Environmental support*.

A possible explanation can be that it is the market and the anticipation of increased economic income from organic production that determine the decision on conversion. However, the decline in the number of organic farms doesn't indicate this. Another

reason can be that it is the most idealistic farmers that convert to organic production, and thus would do it to a great extent, even if they didn't receive any subsidy for it. A third reason can be, that the organic producers don't (even if the subsidy is removed) go back to conventional production, as there, for the most part, has been conducted big investments on the farm, that make organic operations possible, like the farm is also committed to a tight set of administrative rules. Consequently, there can be multiple reasons for this situation, and in that light, it's appropriate to conduct a thorough analysis of this question among organic farmers going back to conventional production.

Under axis 3 the dead weight is 36% for measure *New Jobs*. It is also relatively high, and should be a target for an effort for reduction.

It must also be repeated from the final evaluation on the 2000 - 2006 programme that there is several conditions, which can contribute to the reduction of the value of the deadweight. It is that the investments are implemented earlier, than they normally would be; the investments are larger, than they would without subsidies, and that the value of public goods, which mean a lot to the Danish portfolio of projects, is high, but these compensating factors are difficult/impossible to valorize in monetary terms.

The sustainability is generally high

It's the conclusion, that the effort under the program in general is viable, and contributes to long-term effects in the rural areas. It is particularly important to emphasize the Leader-method, which due to it's mobilization of local, human and economic resources is contributing to securing a good anchoring of the program and of the individual projects in the local areas. The Leader approach generates a higher and more sustainable local commitment and responsibility towards the projects and the local development in general among other due to a solid numbers of local ambassadors (LAG coordinators and LAG board members).

The administration is well functioning

We also assess, that the program is administered efficient, and in accordance with the demands of the Commission. This is based on the responses from beneficiaries, review of project files and information. Concerning the implementing arrangements we conclude, that these have contributed to promoting the realization of the programmed effects. The program administration has in general, including information, processing of project applications etc., been appropriately designed. It can be added, that also the design of the measures has been appropriately designed. There is only reason to point to the design of the monitoring system, as an area, there can be made an extra effort to contribute to further optimization in accordance to the realization of the objectives of the program.

Danish Strategy of Green Growth

The Danish RDP was changed from 2010 as a consequence of the Health Check and the introduction of the European Economic Recovery Package as well as due to a new Danish governmental decision named the Green Growth Strategy. These changes have not changed the intervention logic in any radical way reducing the overall relevance of the RDP.

Notwithstanding there has been a certain shift in prioritizing away from axis 2 towards axis 1 and 3, the specific objectives remains the same, and the contribution of the program to a sustainable development of the rural areas is expected to be positive. It must also be stated, in accordance with earlier conclusions, that the program in itself

does not fundamentally changes the structural conditions and tendencies characterizing the development in the sector and the rural areas.

1.2.3 *Recommendations*

Below follows a short summary of the most important recommendations from the evaluation. It is general recommendations both on program and measure level, while more detailed recommendations are included in the measure specific evaluation reports.

Program level

1. It is recommended to continue the considerations regarding the content of the future common rural development policy, and of the next Danish programme from 2014 - 2020. It should be in compliance with the input from the Danish Government to the Commission's public debate on the subject. In particular it can be relevant based on this evaluation to consider, how the conclusions from the Danish programme development since 2000 regarding the interaction between innovation, public goods and business development in the rural areas can be transformed into a common European practice in a new rural policy, where focus is on efficiency.
2. It is a part of the political wishes both to the European and the Danish rural policy to exploit synergy opportunities. Lately it's articulated that the vision of the Green Growth Strategy from the Danish government is to exploit green synergies and business potentials. Hence it's the evaluators' recommendation, both on short term and in the next program period, to increase the effort to pursue possible synergies in general and between measures under axis 2. This means that there in a number of cases can be achieved better positive effects of more targeted and integrated local efforts, than by conducting isolated projects. A model can be to design the application procedure, making it easier to apply for subsidy to locally integrated projects under several subsidy measures both in and outside the program.
3. In general it can be considered, if it with relevance for several of the measures under axis 2, is possible to introduce a better use of the HNV (High Nature Value) concept. It can be used in relation to the measures regarding LFA for small islands, cultivation of grass areas, environmental support and plant genetic resources. It could even be used as criteria for higher subsidy rates. The time-frame for the change will be for the new program period from 2014. The HNV-term is not used actively in the program, as it is otherwise wanted by the Commission, but indirectly the programme is using a related concept for instance in prioritizing of application in relation to the measure for cultivation of grass areas. The initiative can combine the possibility to changing of the subsidy rates with an enhanced effect regarding securing better protection of environment and nature. The evaluation has shown, that effects regarding etc. biodiversity, reduced nutrient leaching and pesticide reduction, can be significant to target concerning areas included in the upcoming water- and nature plans.

4. It is recommended to improve monitoring of the measures and the effects of the individual projects through better use of the Monitoring IT system, due to electronic registration of data from application forms, reports etc. The electronic possibilities for this are present, and it will contain both an improvement of the monitoring system as well as an improvement in efficiency.
5. It is recommended, that Ministry of Food initiates negotiations with relevant research institutes on the possibility to quantify the value of public goods that is produced under the program, and is achieved earlier and in larger content, than without subsidies. Furthermore, it can be demonstrated, which nature synergy effects, there is achieved through integration of support measures and commitments on the same area.
6. It is recommended that the Ministry of Food initiates negotiations with relevant research institutes on the possibility of completing more detailed and thorough deadweight analysis of the program, with the objective to improve design of measures to counter deadweight.

Axis level

Axis 1	
Innovation and development: Agricultural holdings and Food processing	<p>7. Continue to focus on development projects with significant potentials regarding public goods (environment, working conditions, sustainability, climate etc.), high innovation content, but with an enhanced focus on a balanced risk profile with payback times of over 3 years and up to 6 years.</p> <p>8. It is recommended to develop a concept for counterfactual analysis of the effort under the measure in cooperation with relevant research institutes, and include this work in the ongoing annual evaluation of the measure.</p>
Quality Food Products	9. Rethink an enhanced recruiting of firms and products to other measures than the organic measures, in particularly the measures regarding PDO and/or PGI. Thus the tendency in the market in favor of local products can be used, see the success of New Nordic Food.
Axis 2	

<p>Agri-environmental measures related to grazing, wetland and marginal zones</p>	<p>10. It should be considered, if it is possible to secure a longer timeframe for the Environmental measure regarding grazing. It will be a significant tool to support the fulfillment of several international agreements (including Natura 2000 and the Water framework directive).</p> <p>11. It should be considered, if there is a need for a changed information effort, as there is relatively many beneficiaries (20 - 25 %) demanding better diffusion of information on the measures, higher efficiency in the administrative units and better coordination among the units. The final evaluation of the comparable Agri-Environmental measures of the 2000 – 2006 programme, there was a higher dissatisfaction among beneficiaries compared to information and efficiency in the administration, but on the other hand less dissatisfaction on application forms and guidelines. There have been improvements, but not on all areas, so there is a continued need for monitoring of the procedures and the administration of the measures.</p> <p>12. It should be considered, generally for the environmental measures, if there could be developed special subsidy schemes targeted the existing and future national parks, either by use of criteria within existing measures or by the development of new measures. It can happen as a part of a changed use of the HNV - concept. It will have rural effects, but in general it could develop the rural areas by combining the measures with other measures under axis 3 in the program.</p>
<p>Environmental support and Conversion to organic production</p>	<p>13. It should be considered, if there in spite of expressions on a satisfactory information level from the beneficiaries, is a need for further actions on information. It will support, that the production and productivity keeps up with the expected rise in demand on ecological products, and will be contributing to securing the achievement of the total number of organic farms by the end of the program period. As described, in later years there has apparently been a significant increase in productivity in organic production. Organic production is in regards to productivity currently 10 - 30 % under conventional production, but the difference is decreasing and the productivity growth rate is apparently the same.</p>
<p>Non-productive investments in connection with protection of environment, nature</p>	<p>14. It is recommended to allow subsidies to separate planning - or pre-projects in accordance to collective planting projects. This is to ensure, that there will be better opportunities to create better and more coherent collective projects in geographical areas, which are smaller, than it typically has been the case.</p>
<p>Nature and Environmental projects</p>	<p>15. After the implantation of the Green Growth Strategy in the measure from the summer of 2010, there is now the opportunity to seek subsidies for seven different project types compared to only four earlier. It is recommended as soon as possible to make the measure simpler for beneficiaries. For instance it could happen by once again reducing the number of project types.</p> <p>16. It is recommended to allocate a higher budget to the measure. The experiences from the period 2008 - 2009 show, that there has been interest in implementing far more relevant projects, than resources have been available. It is the assessment of the evaluators, that each year there will be measure relevant applications for at least 20 million DKK.</p>

Plant genetic resources	<p>17. It should still be considered, if new plant varieties can be involved under the measure. It is possible to include new taxonomic groups or "approved" sorts, that can achieve support, but there could more actively be prioritized new groups of species or varieties.</p> <p>18. It should be considered, if it is possible to include livestock breeds and animals as a part of the support under the measure. It has proven technically and administratively difficult previously, but the initiative would support the fulfillment of a significant obligation in the biodiversity convention. A national support scheme is available now, but outside the rural development programme. A transfer of the national measure to the RDP will increase the budget frame with EU financing.</p>
Forestry measures	<p>19. It is recommended that the quantified target regarding the number of hectares of private afforestation is doubled in the remaining and future program periods, and that the appointed afforestation areas are expanded, and more areas are appointed, so that the target defined in the national Danish forest program can be achieved.</p> <p>20. Support to sustainable forestry, which was terminated from 2010, is recommended reopened. The measures on <i>Forest environment payments</i> have so far in the program period contributed significantly to Denmark's forestry goals on sustainable forestry. Support to sustainable forestry has though ended from 2010, why it won't be possible to reach the operational targets for the entire program period.</p>
Axes 3 and 4	
New Jobs and Attractive living conditions	<p>21. It is recommended, that there is more focus on conducting larger projects with higher novelty content. To achieve this, it is recommended, that the cooperation among the LAG's is enhanced regarding implementation of business development projects, and that other relevant parties and stakeholders are involved, such as the regional authorities, the so-called Growth Forums etc.</p> <p>22. It is recommended to strengthen the effort in accordance to competence development/capacity building of LAG-coordinators to make them better capable of giving advice and guidance on business projects, and so achieving projects of a higher quality with more direct effects in accordance to establishing of new jobs. The competence development could increase the coordinators knowledge on business development in general, and their knowledge to other funding opportunities on national and European level. Evaluator further assess, that it will be positive to increase the cooperation and experience exchange between the local action groups. By learning from and be inspired by the best action groups in accordance to for instance creating network relations between action groups and businesses, an increase in the number of projects under the measure could be achieved. It could happen by stimulating communicating examples on projects, that has proven to have positive effects.</p> <p>23. It is recommended, that it is continued to focus on the effects of the projects in regard to the most relevant factors. The effects can however usefully be registered, and be summed up in a more systematic way, among others with a view on the on-going evaluation activities under implementation. Here by it will also be possible in a higher extent to use the collected data more actively e.g. in communication.</p>

The Children and Youth measure	<p>24. It is recommended to consider, if the sub-measure should be continued. If it is so decided, it will be appropriate to consider, if the measure should continue in its current design or should be changed.</p> <p>25. It is recommended to increase the communication- and information effort further.</p>
LEADER and The Network centre	<p>26. There is a need to revise the current local development strategies. The current strategies vary very much in shape and realism (e.g. quantification of targets), and it is recommended, if the Network centre entered and took the responsibility of follow up on the experiences collected so far regarding content and realism, quantification of goals, prioritizing of focus areas etc. The need for adjustments of local development strategies seems to be greater among the LAG's being more experienced.</p> <p>27. It is recommended to aim to reduce the administrative bureaucracy and considering how the current administration model can be made more versatile. A model could be to organize the final legality control at FERV in a simpler way by splitting up in a number of product-groups, e.g. both small and light projects and bigger and more complicated projects. In that way the combined processing time may be reduced, as there will be created a higher degree of transparency and lesser frustrations among beneficiaries due to long application processing periods.</p> <p>28. It is recommended, that a preparatory inter sectoral workgroup/dialogue-forum is established, which could work more explicitly on how a future better intersectoral cooperation and coordination is ensured. A discussion of strategic and frame work actions needed to increase coherence of the program in the post 2013 program between the axis, could be essential, including if the Leader-method can have a supporting role.</p>

2 INDLEDNING

Orbicon A/S og Epinion A/S (herefter 'evaluator') gennemfører i 2010 Midtvejsevalueringen af det danske landdistriktsprogram 2007 - 2013. Evalueringen gennemføres for FødevarerErhverv (FERV) i henhold til Rådets forordning 1698/2005.

I denne sammenfattende rapport præsenteres resultaterne af midtvejs-evalueringen af landdistriktsprogrammet for perioden 2007 - 2009. Rapporten indgår sammen med del-rapporter vedr. evalueringer af de enkelte ordninger i den samlede midtvejsevaluering af landdistriktsprogrammet.

2.1 Midtvejsevalueringens formål

Det overordnede formål med midtvejsevalueringen er at afdække relevans, målopfyldelse og effekter af programgennemførelsen fra starten i 01.01.2007 og frem til 31.12.2009 med henblik på dels at indsamle opnåede erfaringer, dels at tage ved lære heraf i forhold til den videre programimplementering. Herved kan der ske en erfaringsoverførsel, der forhåbentligt kan nyttiggøres i den resterende programperiode i form af eventuelle justeringer af støtteordninger, mål, midler og prioriteter.

Midtvejsevalueringen omfatter en vurdering af:

- Relevans af programindsatsen
- Tilvejebringelsen og brug af programmets finansielle ressourcer
- Målopfyldelse
- Resultater, effekter og effektivitet
- Levedygtighed af opnåede virkninger
- Vurdering af det administrative system

Midtvejsevalueringen følger Europa Kommissionens retningslinjer, således at programmets relevans, finansielle forbrug, resultater og effekter samt administrationen af programmet er i fokus.

2.2 Rapportens indhold

Rapporten er disponeret i 7 kapitler i overensstemmelse med Kommissionens guidelines. Udover kapitel 1, der er resume og executive summary samt det nærværende indledende kapitel 2, indeholder rapporten følgende kapitler:

Kapitel 3 indeholder en beskrivelse af programmets kontekst. Her gives en opdatering af situationsanalysen indeholdt i programmet samt en beskrivelse af den nationale kontekst, økonomisk og politisk, som programmet er implementeret indenfor. Endelig indeholder kapitlet et sammendrag af tidligere evalueringer med relevans for det nuværende program. Det er slutevalueringen af 2000-2006 programmet, ex ante evalueringen af 2007-2013 programmet (det nærværende program) samt opdateringen af den strategiske miljøvurdering (SEA), der blev lavet i 2009 i forbindelse med justeringen af programmet foranlediget af Grøn Vækst, Sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik og den Europæiske Økonomiske genopretningsplan.

I **kapitel 4** præsenteres den anvendte metode, herunder en gennemgang af de benyttede evalueringsspørgsmål, de anvendte kriterier og indikatorer. Endvidere præsenteres de analyseteknikker, der har fundet anvendelse i evalueringen.

Kapitel 5 præsenterer programmet, dets indhold, målsætninger, prioriteringer, ordninger samt det anvendte budget (finansieringsplan), mens **kapitel 6** indeholder midtvejsevalueringens resultater, der angives på akse niveau og for de enkelte ordninger. Kapitlet struktureres efter de benyttede evalueringsskriterier samt efter de fælles evalueringsspørgsmål, som midtvejsevalueringen skal dække.

Kapitel 7 sammenfatter evalueringens konklusioner relateret til de anvendte evalueringsskriterier og de centrale fælles evalueringsspørgsmål og de anbefalinger, som evalueringen leder frem til. De præsenteres dels på ordningsniveau, dels på programniveau.

Endelig indeholder rapporten tre bilag: **Bilag 1** er et notat vedr. udvælgelse og besvarelse (kriterier og indikatorer) af evalueringsspørgsmålene, såvel horisontale, programspecifikke og ordningsspecifikke, som vedr. administrationen af programmet. **Bilag 2** indeholder den opdaterede situationsanalyse, mens **bilag 3** præsenterer sammenhængen mellem forordningens foranstaltningskapitler og de enkelte ordninger under det danske program.

3 EVALUERINGENS KONTEKST

I dette kapitel beskrives udviklingen i sektoren i Danmark siden programmets udarbejdelse i 2006. Endvidere beskrives de væsentligste ændringer og udviklinger i den samfundsmæssige kontekst, her under udviklingen i dansk politik på området. Endelig sammenfattes erfaringerne fra tidligere evalueringer af landdistriktsprogrammet 2000 – 2006 samt ex ante evalueringer af 2007-2013 programmet.

3.1 Situationsanalyse

Midtvejsevaluering gennemføres med øje for den kontekst, programmet er blevet udviklet i og, selvsagt, implementeres indenfor. Dette afsnit indeholder derfor en kort situations – og omverdensanalyse, som beskriver og analyserer den kontekst Landdistriktsprogrammet 2007 – 2013 er blevet implementeret indenfor. Formålet er at udtrække strukturelle hovedtendenser, der har kendetegnet udviklingen indenfor de berørte sektorer samt identificere omverdensfaktorer af betydning for programmets udvikling.

3.1.1 *Dansk økonomi*

Implementeringen af landdistriktsprogrammet i Danmark siden 2007 har været ramt af de samme udviklingstendenser, som landet og den internationale økonomi generelt har. En stærk opgang op gennem 2006 og 2007 blev i 2008 forvandlet til en historisk økonomisk nedtur, der har været gennem den resterende del af den evaluerede programperiode. Først i begyndelsen af 2010 er der tegn på, at den internationale og også den danske økonomi er i bedring, men det forventes, at især landbruget men også fødevareindustrien i de kommende år også vil have vanskelige vilkår på markedet. Dette skyldes ikke mindst globaliseringen og den dobbelte tendens til øget fokus på kvalitet og højværdiprodukter samtidig med øget forbrug af discountprodukter.

Aktuelt befinder dansk økonomi sig nu i en fase med fornyet, moderat vækst efter det meget kraftige fald i efterspørgsel og produktion frem til sommeren 2009 som følge af den internationale finanskris². Vendingen af den økonomiske udvikling skal bl.a. ses på baggrund af lempelig økonomisk politik og stigende økonomisk aktivitet i også de fleste andre lande, herunder på baggrund af meget lave renter.

I Danmark har man forsøgt at understøtte væksten gennem bl.a. skattenedsættelser og fremrykning af offentlige investeringer, herunder en understøttelse af øget anlægsaktivitet i kommunerne. De offentlige finanser er blevet forringet betydeligt under krisen som følge af lempelserne af finanspolitikken og virkningerne af de automatiske stabilisatorer. Der skønnes i 2010 et underskud på de offentlige finanser på næsten 95 mia. kr.

Bruttonationalprodukt, Kommunalreform, opdeling af kommuner og befolkningsvækst
Danmark havde pr. 1. januar 2010 en befolkning på 5.534.738 indbyggere. Over den sidste 10-årige periode har den samlede vækst i befolkningstallet været 3,8 %. Næsten 26 % er 20 år eller derunder, mens godt 23 % er 60 år eller derover.

² Regionalpolitisk Redegørelse 2010, April 2010

Bruttonationalproduktet (BNP) udgjorde 1.660 mia. kr. i 2009. Bruttonationalproduktet pr. indbygger (opgjort med EU27=100 og i € i købekraftsparitet - PPP) var 122,8 i 2007. Værditilvæksten uden for de primære erhverv udgjorde 1.361 mia. kr. i 2007. Primærerhvervenes andel af værditilvæksten udgør ca. 3,7 %, mens den tilsvarende andel for sekundær- og tertiærerhvervene er henholdsvis ca. 19,6 % og 76,7 %.

Danmark gennemførte med virkning fra 1. januar 2007 en reform af den kommunale struktur, således at antallet af kommuner blev reduceret fra 271 til 98. Kommunerne varetager de fleste af de direkte borgerrettede opgaver. Den gennemsnitlige kommunestørrelse steg fra knap 20.000 indbyggere før reformen til ca. 55.000 indbyggere efter kommunalreformen. Endvidere blev landets 14 amter nedlagt, og der blev oprettet 5 regioner. Regionernes primære opgaver er sundhedsvæsenet og regional udvikling.

Med udgangspunkt i den nye kommunale struktur beregnede Fødevareministeriet (FVM) i forbindelse med programmeringen af det nuværende Landdistriktsprogram et indeks for landdistriktsgraden i de enkelte kommuner. Indekset er baseret på 14 udvalgte indikatorer, som alle vægter ens og indekset bygger på 4 kommunetyper:

- Yderkommuner
- Landkommuner
- Mellemkommuner
- Bykommuner

Formålet med indekset var – udover at få et overblik over varians kommunerne imellem - at udvikle en objektiv og gennemsigtig måde at allokere midler under Landdistriktsprogrammet på, herunder at implementere Leader komponenten (akse 4). Indekset viste dengang - såvel som i dag - ganske betydelige forskelle mellem kommunerne. I tabellen nedenfor sammenlignes kommunerne i forhold til samlet areal og befolkning, og i de følgende tabeller beskrives kommunernes befolkningsudvikling og beskæftigelse³.

Tabel 3.1: Opdeling af kommuner

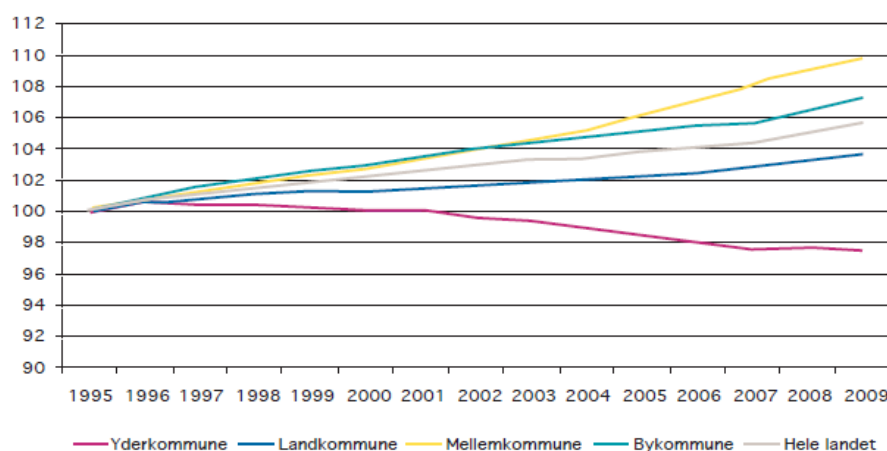
	Samlet areal, km ²	Samlet befolkning, mennesker
Yderkommuner 16 kommuner	10.503	503.538
Landkommuner 30 kommuner	20.086	1.541.536
Mellemkommuner 17 kommuner	6.949	869.832
Subtotal, landdistriktskommuner 63 kommuner	37.538	2.914.906
Bykommuner 35 kommuner	5.560	2.593.242
Total: 98 kommuner	43.098	5.508.148

Note: Befolkning i 2009

³ Afsnittet bygger primært på Landdistriktsredegørelsen 2004 og 2009.

Befolkningstallet har udviklet sig forskelligt i de fire kommunetyper gennem de seneste 10 år. Fra 2000 til 2010 voksede befolkningen i Danmark med 3,8 %. Befolkningstilvæksten har været størst i byerne. I landkommunerne har befolkningstilvæksten været markant mindre, nemlig 2,2 %, mens der i yderkommunerne samlet set har været tale om en tilbagegang i befolkningen på 1,2 % i perioden 1994-2004 (se figur nedenfor). Mellem- og bykommunerne har oplevet en befolkningsvækst over landsgennemsnittet, mens land- og yderkommunerne har oplevet en befolkningsvækst under landsgennemsnittet. Befolkningsvæksten i yderkommunerne har været negativ gennem hele perioden, dog med stagnerende tendens de senere år.

Figur 3.1: Udvikling i befolkningstallet, fordelt på kommunetype, 1995-2009 (1995 = indeks 100) Kilde: Landdistriktsredegørelsen 2009



3.1.2 Beskæftigelse, pendling og erhvervsudvikling

Antal ledige i procent af arbejdsstyrken udgjorde 3,9 % ultimo 2009. De beskæftigede i forhold til befolkningen i aldersgruppen 15-64 år udgjorde 73,1 % i 2009. Af de beskæftigede var 180.000 (2008-tal) selvstændige, og 2,78 mio. personer var beskæftiget uden for landbrug. Opdeles beskæftigelsen på primære, sekundære og tertiære erhverv, udgør andelen henholdsvis 3 %, 21 % og 76 % (2008-tal). Antal beskæftigede inden for landbrug, gartneri og skovdrift var 80.000 i 2005. Antal beskæftigede i procent inden for landbrug i forhold til den samlede beskæftigelse udgør 2,7 %.

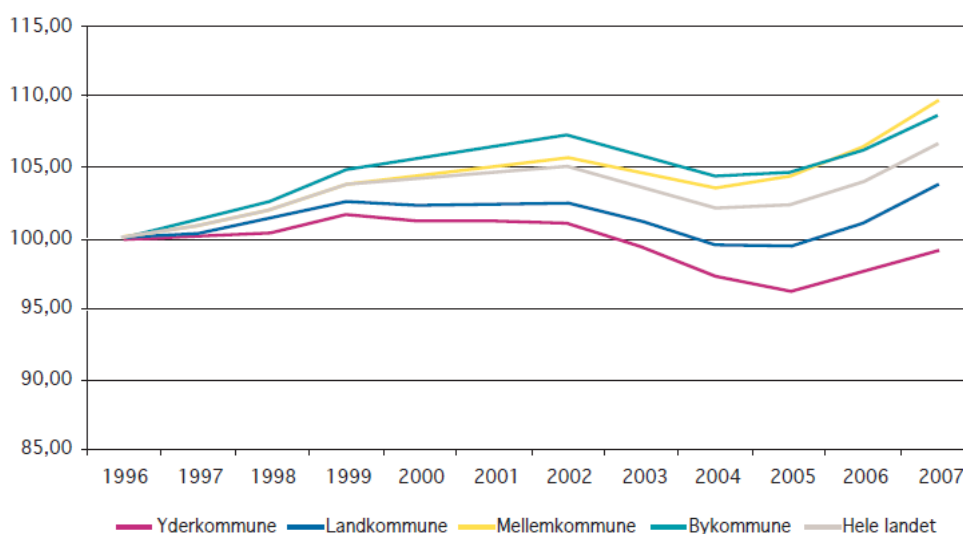
De skiftede konjunkturer har påvirket beskæftigelsen forskelligt afhængigt af kommunetype. Økonomisk tilbagegang slår kraftigere igennem i land- og yderkommuner, mens økonomisk fremgang slår mindre kraftigt igennem i land- og yderkommuner sammenlignet med andre kommuner, alt i alt betyder det at udviklingen i land- og bykommunerne sækker bagud.

Beskæftigelsen opgjort efter personernes bopæl er dog påvirket af, at mange pendler fra bolig til arbejdssted og typisk bevæger sig fra landdistrikterne og byernes udkant til mere bymæssige områder. Ser man på beskæftigelsen opgjort efter arbejdssted (dvs. lokale arbejdspladser), har beskæftigelsen i såvel landkommuner som bykommuner generelt været voksende. Væksten i antal arbejdspladser i landdistrikterne har dog været lidt langsommere end beskæftigelsen opgjort efter bopæl, hvilket kunne tyde på et øget omfang af pendling. En analyse af livsgrundlaget i 36 danske kommuner

foretaget af Oxford Research⁴ viser, at kommunerne uden om storbyerne har en daglig udpendling på op imod 20 % af arbejdsstyrken. Det betyder, at tidsforbruget på transport er forholdsvis stort for folk i landdistrikter og yderkommuner, samtidig med at områderne affolkes i dagtimerne.

De største ændringer i erhvervsstrukturen igennem de seneste år har fundet sted i landdistrikterne. Der har været præget af en betydelig tilbagegang i beskæftigelsen i landbrugserhvervet og andre primære erhverv. Landbrugserhvervet har dog fortsat en forholdsvis stor betydning i yder- og landkommuner. Således spiller primærsektoren som sådan en betydelig rolle i landdistriktsøkonomien.

Figur 3.2: Udvikling i beskæftigelsen, opgjort efter bopæl, fordelt på kommunetyper, 1996-2007 (1996 = indeks 100) Kilde: Landdistriktsredegørelsen 2009



På landsplan er 63 % af befolkningen i den erhvervsaktive alder (17-64 år). I landkommunerne er det tilsvarende tal 62 %, mens det er 61 % i yderkommunerne. Der er således i landdistrikterne og særligt i yderkommunerne en overvægt af børn og ældre i befolkningen. På samme måde på landsplan er 28 % af befolkningen i alderen 26-45 år, hvor man normalt har afsluttet uddannelse og stifter familie. I landkommunerne er det tilsvarende tal 26 %, mens det er 24 % i yderkommunerne. Statistisk ekstrapolation viser, at de kommuner, der har en relativ høj andel af ældre indbyggere i dag vil fortsætte med at have en højere andel af ældre i 2030⁵. Dette har stor betydning for planlægning af og omkostninger ved samfundsytelser m.v.

Befolkningens uddannelsesniveau er i perioden 1994-2003 blevet hævet, mens befolkningen i landdistrikterne, herunder yderkommunerne, fortsat har et noget lavere uddannelsesniveau end befolkningen i byerne. Uddannelsesprofilen i landdistrikter og mindre byer er domineret af ufaglærte og personer med erhvervsfaglig uddannelse, mens der i byerne er en større andel med videregående uddannelse. I hele landet har 28,7 % af befolkningen alene en uddannelse på grundskoleniveau. I landkommunerne er det tilsvarende tal 33,1 % og i yderkommunerne 36,4 %. Tilsvarende er andelen af befolkningen, der mindst har en mellemlang uddannelse, 21,1 %, mens den i landkommunerne og yderkommunerne er henholdsvis 15,7 % og 13,6 %.

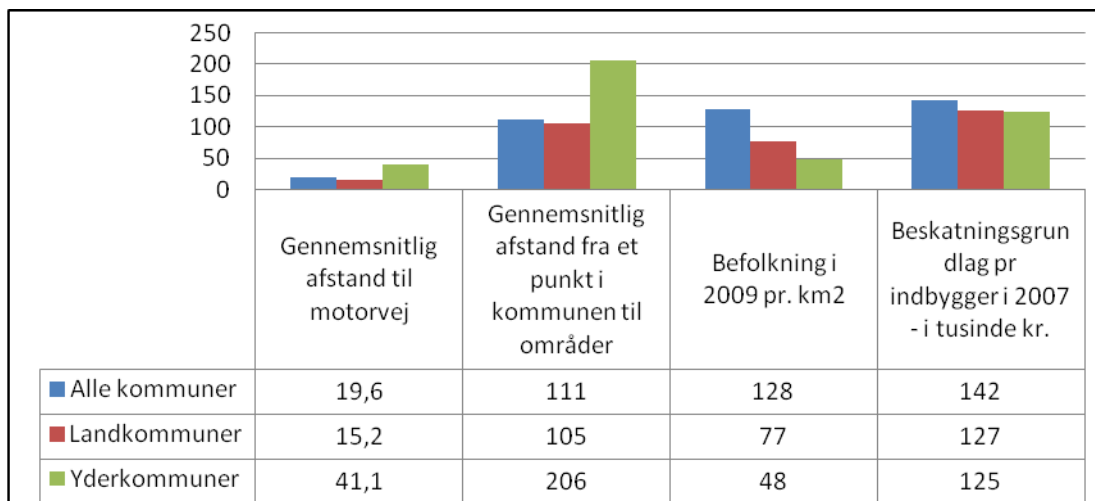
⁴ Funktionelle sammenhænge på regionalt niveau, Oxford Research, maj 2005

⁵ Danmarks Statistik, Befolkningsmæssig ekstrapolation

3.1.3 Indkomst og skattegrundlag

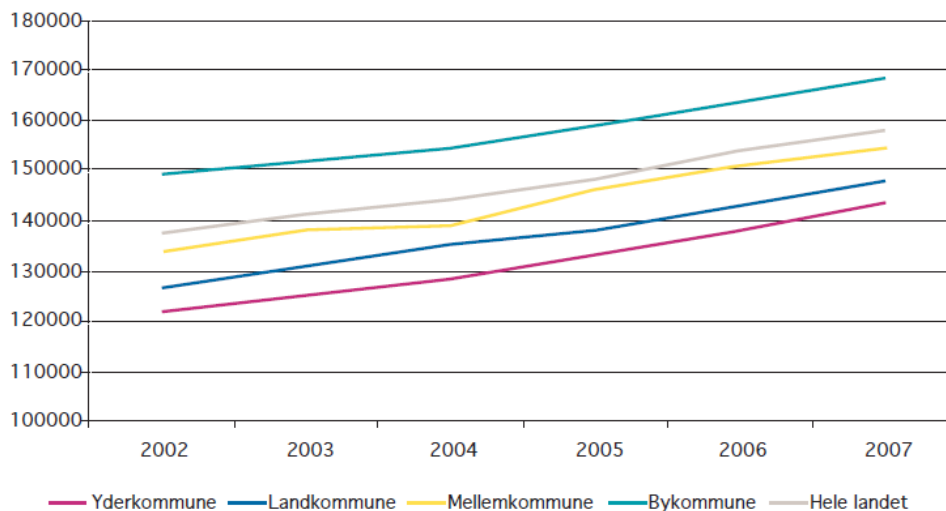
Der er endvidere forskel mellem de danske kommuners indkomst- og skattegrundlag. På landsplan var det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i 2007 på 142.000 kr., mens det i yderkommunerne og landkommunerne var på henholdsvis 125.000 kr. og 127.000 kr. Befolkningstætheden i 2010 for hele landet var på 128 indbyggere pr. km². Det tilsvarende tal for landkommunerne var 76, og for yderkommunerne var det 47 indbyggere pr. km².

Figur 3.3: Udvalgte indikatorer for landdistriktsgrad



Ser man på indkomstudviklingen (se figur nedenfor), fremgår den gennemsnitlige primærindkomst pr. indbygger i perioden 2002-2007. Indkomstniveauer for de forskellige kommunetyper følger hinanden parallelt gennem hele perioden, og der er altså ikke noget der tyder på, at nogle områder bliver relativt fattigere end andre. Derimod viser figuren at indkomsten i land- og yderkommunerne ligger på et konstant lavere niveau end i by- og mellemkommunerne.

Figur 3.4: Udvikling i skattepligtig indkomst (kr.) i årets priser, 2002-2007, pr. indbygger fordelt på kommunetype. Kilde: Landdistriktsredegørelsen 2009.



Sammenfattende kan det konstateres, at landkommunerne og særligt yderkommunerne, på en række strukturelle områder, ikke har oplevet den samme positive udvikling som resten af landet, idet de har været præget af en stagnerende og på nogle områder negativ udvikling.

3.1.3.1 Beskrivelse af landbrugs-, skovbrugs- og fødevarerektoren

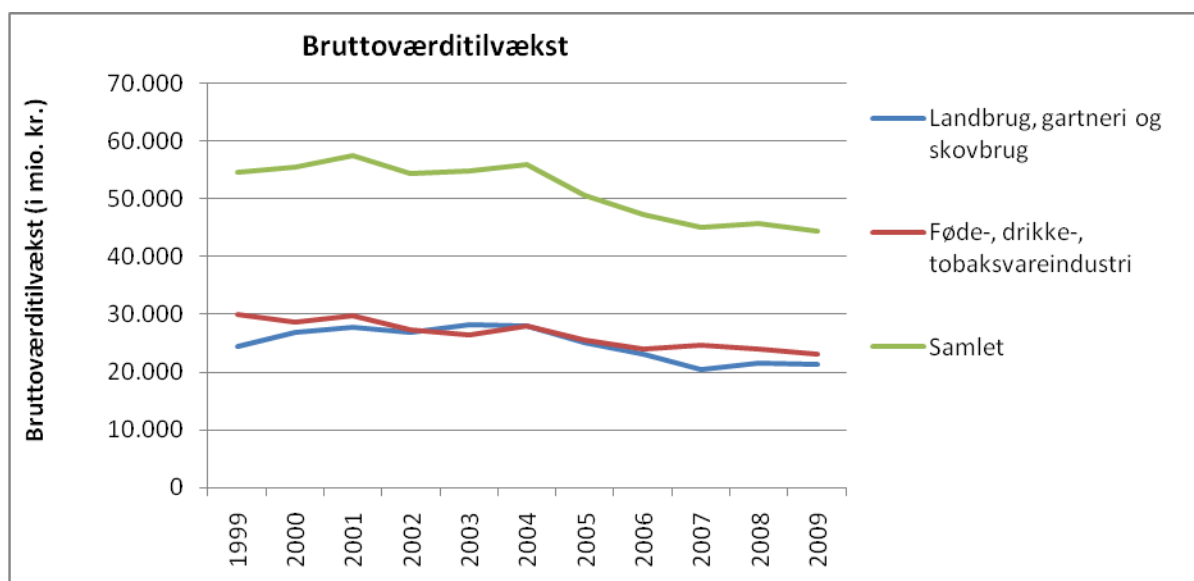
Landbrug, forarbejdning af fødevarer og de tilknyttede sektorer har stor betydning for den danske samfundsøkonomi og beskæftigelse. Fødevarerektorens betydning er især stærk i landdistrikter og yderområder. Områderne har stor betydning i regeringens bestræbelser på at fastholde en afbalanceret regional udvikling i Danmark.

Globaliseringen giver mulighed for at afsætte produkter til langt større markeder i hele verden. Globaliseringen betyder også arbejdsdeling, hvor de enkelte arbejdsprocesser på sigt flytter derhen, hvor de udføres bedst og billigst. Fødevarerektoren er godt rustet til at håndtere de udfordringer, der er en konsekvens af øget globalisering. Ikke mindst fordi sektoren har et meget højt vidensniveau og relaterede kompetencer.

Bruttoværditilvæksten i de primære jordbrugserhverv har i de senere år udgjort omkring 2 % af den samlede bruttoværditilvækst i Danmark. Aktiviteten i det primære jordbrug danner grundlag for en betydelig fremstillings- og forarbejdningsvirksomhed med fødevarer, således at fødevarerhvervenes samlede bruttoværditilvækst udgør omkring 4 % af den samlede bruttoværditilvækst i Danmark.

Eksporten af landbrugsprodukter er vokset langsommere end den øvrige vareeksport, men landbrugseksporten udgjorde i 2005 ca. 17 % af den samlede danske vareeksport (ekskl. energi). Hertil kommer eksporten af maskiner til levnedsmiddelindustrien o.l., således at eksporten fra det samlede fødevarerindustrielle kompleks udgjorde op imod 20 % af den danske eksport (inkl. eksporten af agro-industrielle produkter svarende til 8-9 % af den samlede eksport).

Figur 3.5: Bruttoværditilvækst



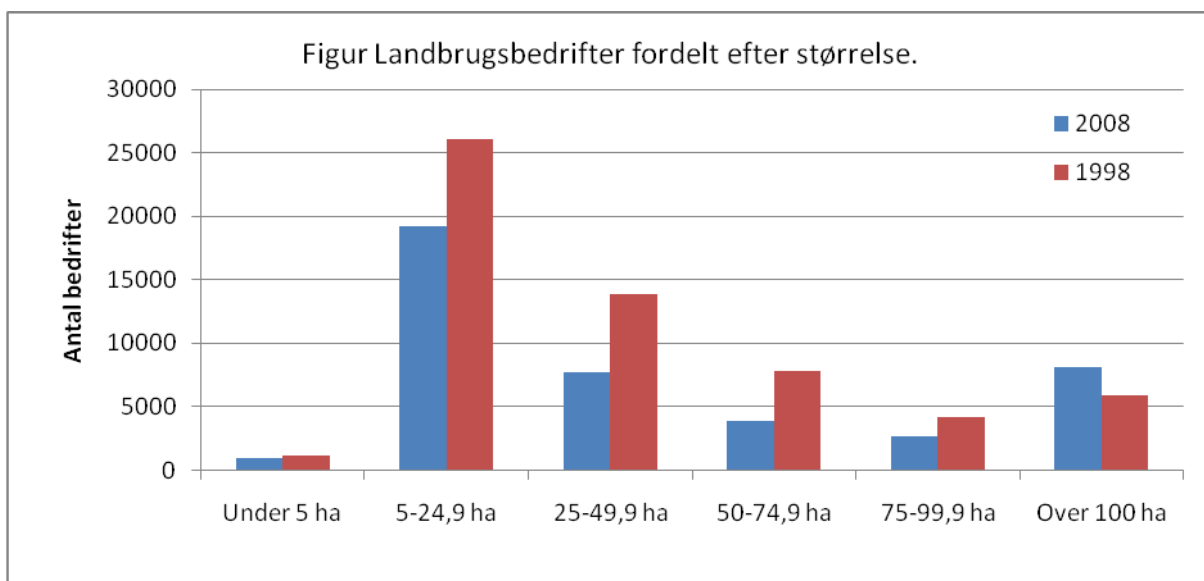
Den samlede produktion i de primære jordbrugserhverv (bruttoværditilvæksten i faste priser) var stagnerende i den første halvdel i det nye årti. I nogle år derefter var

bruttoværditilvæksten ligefrem aftagende, men har så igen stagneret indenfor de seneste par år.

Antallet af landbrugsbedrifter var 42.628 i 2008, hvilket er et fald på ca. 28 % i løbet af de sidste 10 år. Fra 2004 til 2005 steg antallet af landbrugsbedrifter med lidt over 2.500. Denne stigning er overgangsmæssig i forbindelse med iværksættelsen af enkeltbetalingsordningen. Knap halvdelen af bedrifterne er heltidslandbrug. Det samlede landbrugsareal falder kun svagt, men den gennemsnitlige bedriftsstørrelse fra 1998 til 2008 er steget med 35 % til ca. 60 ha. Fordelingen af landbrugsbedrifterne efter størrelse i 1998 og 2008 fremgår af figur 3.6. Nedgangen i antallet af bedrifter er sket i størrelsesgrupperne 5-75 ha, mens antallet af bedrifter med et areal på 75-100 ha og gruppen med mere end 100 ha er øget. For den gennemsnitlige bedrift udgør det såkaldte standarddækningsbidrag (SGM) ca. 750.000 kr.

Det samlede dyrkede areal til landbrugsformål (inkl. braklagt areal) var ca. 2,6 mio. ha i 2009. Landbrugsarealet udgør derfor ca. 60 % af landets samlede areal. Skovarealet var ca. 0,6 mio. ha i 2006. Det samlede areal til landbrug og skov udgør således ca. 74 % af landets samlede areal. Af det samlede dyrkede areal udgør vedvarende græsarealer (ekskl. braklægning med græs) ca. 7 %, flerårige afgrøder ca. 0,5 %, mens det øvrige areal er i omdrift.

Figur 3.6: Landbrugsbedrifter fordelt efter størrelse



I 2008 er 2.751 økologiske bedrifter, som sammenlagt driver 5,2 % af det danske landbrugsareal. Fra 1998 til 2002 steg det dyrkede areal med 240 % fra 43.188 ha til 146.789 ha. Efter 2004 er arealet faldet til et stabilt niveau omkring 135.000 ha. I samme periode er antallet af økologiske dyr steget med 75 %, med en særlig stor vækst inden for svinehold. Trods faldet i det økologiske areal har et stigende forbrug af økologiske varer i detailhandlen siden 2003.

Fødevarerhvervene har været præget af en hastig omstilling og tilpasning til udviklingen i markedssituationen. Bedrifterne er vokset i størrelse, husdyrholdet er koncentreret på stadig færre bedrifter, der er investeret i arbejdsbesparende udstyr og ny teknologi, og der er udviklet nye processer og produkter for at tilpasse produktionen til forskydningerne i efterspørgslen efter fødevarer. Sideløbende er der

udviklet en vidensbaseret følgeindustri med et højt teknologisk niveau (især ingredienser og maskiner til levnedsmiddelindustrien, miljøteknologi m.v.). Produktionen har ligget på et uændret niveau, samtidig med at arbejdsindsatsen er reduceret stærkt. Denne omlægning og strukturtilpasning har skabt det indkomstmæssige grundlag for fødevarerhvervene, men har samtidig haft betydelige konsekvenser for beskæftigelse og levevilkår i landdistrikterne.

Globaliseringen betyder, at dansk erhvervsliv i høj grad skal konkurrere på viden og på evnen til at skabe innovation. Både fødevarerhvervene og det offentlige har satset stærkt på innovation, forskning og udvikling, som har medvirket til den hastige omstilling og tilpasning af erhvervene. Der har bl.a. været en kraftig udvikling i antallet af patenter inden for jordbrugs- og fødevareresektoren, og i de senere år er op til 13 % af det samlede antal patenter gået til jordbrugs- og fødevareresektoren (i 2004 gik 51 patenter ud af i alt 825 til fødevareresektoren).

3.2 Natur og miljø

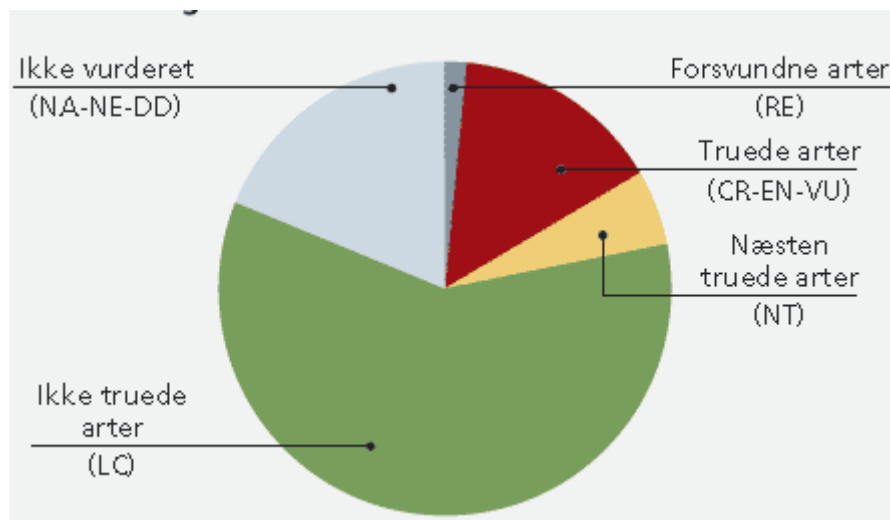
Danmark er fortsat domineret af landbrugsarealer, hvor arealer med intensiv produktion kan have en negativ påvirkning af omgivende naturarealer i relation til næringsstoffer og pesticider. En evaluering af EU landene i 2010 viser, at Danmark suverænt er det land i EU 27, hvor den største andel af landarealet indgår i intensiv landbrugsdrift. Landbrugsaktiviteterne på ekstensive dyrkede arealer har til gengæld meget stor positiv betydning for bevarelsen af biodiversiteten på disse såkaldte "halvkultur" naturtyper. Der er meget stort pres på arealerne i Danmark i relation til byudvidelse, vejanlæg og andre anlægstyper. Der er også pres i forhold til udlægning af skovarealer, naturgenopretning, m.m.

Oprindelige uforstyrrede arealer findes hovedsageligt ikke længere i Danmark og eksisterer typisk kun som meget små pletter i kuperet terræn specielt langs kysterne. Væsentlige trusler i forhold til naturtyper udgøres af næringsstofpåvirkning, isolering af habitater, klimaændringer, presset for udnyttelse af yderligere arealer til infrastruktur, rekreativ udnyttelse, klimaændring og invasive arter.

I relation til landbrugsproduktionen er der et meget stort behov for at dæmpe eventuelle negative effekter fra produktionen og sikre den beskrevne og helt nødvendige ekstensive udnyttelse af naturtyper som enge, overdrev, tørrere moser og strandenge.

På basis af det nationale overvågningsprogram og specifikke undersøgelser og statusopgørelser udsendes der løbende rapporter om status for biodiversiteten i Danmark. For de mest intensivt overvågede arter, typisk omfattet af udpegningsgrundlaget under Natura 2000 netværket viser resultaterne fra rapporteringen i 2007 en relativ stabil situation for visse af arterne – men stadig med lave meget sårbare populationer, mens enkelte arter ikke kunne genfindes på levestederne i 2007 (DMU 2007). Tilsvarende billede tegner sig i relation til den seneste offentliggjorte rødliste fra januar 2009. Rødlisten viser hvilke arter, der er forsvundet eller er truede i større eller mindre grad i Danmark. Af de 1256 arter, der er omfattet af den seneste opgørelse er 3 % forsvundet, 18 % truede og 4 % næsten truede. Der er med andre ord indenfor de undersøgte artsgrupper ¼ med behov for pleje og beskyttelsestiltag og yderligere ¼ der af forskellige årsager ikke har kunnet vurderes.

Figur 3.7: Status for 1256 arter omfattet af den seneste rødlisteopgørelse. (Danmarks Miljøundersøgelser – Den danske rødliste – internet)

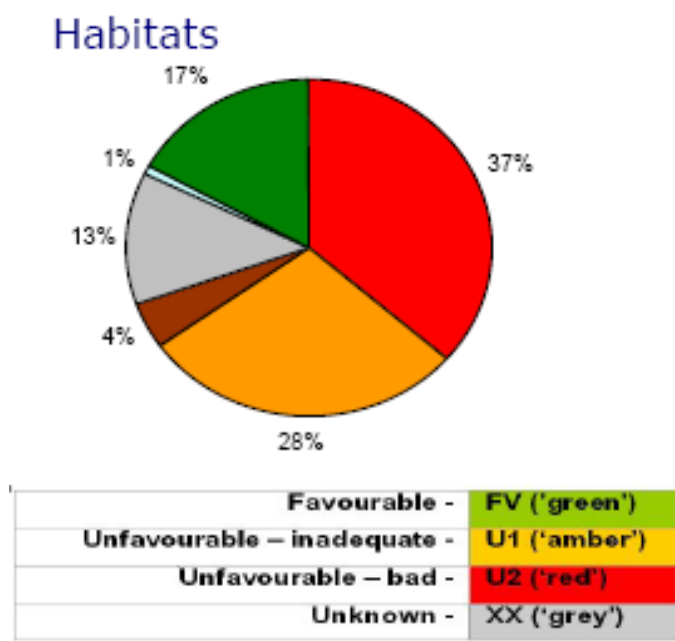


På Danmarks Miljøundersøgelsers hjemmeside er det anført at den afgørende årsag til at arterne er pressede er at levestederne ændres eller forsvinder. Arterne er desuden pressede af nedfald af kvælstof fra luften, ændrede driftsformer i landbrug og skovbrug eller direkte ved fældning eller fjernelse af dødt ved i skovene.

På EU plan tegner der sig et tilsvarende billede – herunder af den danske status i miljøagenturets rapporter. Figuren nedenfor viser status for habitater på europæisk plan baseret på medlemslandenes indmeldinger (EEA's hjemmeside, directors report 2009). Figuren illustrerer situationen for de habitater, der indgår i udpegningen af Natura 2000 områder. Som det fremgår, er der på trods af udpegningen af beskyttelsesnetværket fortsat et meget stort behov for sikring af naturtyperne.

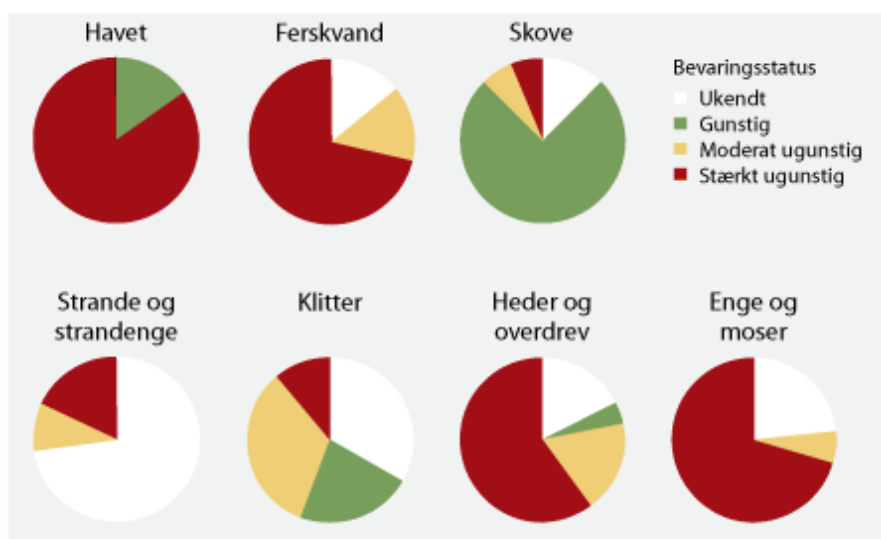
Som det fremgår af figuren har 2/3 af naturtyperne en bevaringsstatus der er ugunstig eller stærkt ugunstig.

Figur 3.8: Bevaringsstatus på europæisk plan for naturtyper omfattet af Natura 2000 netværket. (EEA's hjemmeside, direktør Jaqueline McGlade, præsentation 27. april 2009)



Tilsvarende gælder for den danske rapportering, hvor 49 % af typerne er vurderet til at tilhøre kategorien stærkt eller noget ugunstig bevaringsstatus. For de direkte eller indirekte landbrugsrelaterede naturtyper er opgørelsen vist i figuren nedenfor.

Figur 3.9: Oversigt over vurderingen af naturtyper fordelt på hovednaturtyper. Skove, strandenge, heder og overdrev, ferskvand, samt enge og moser specielt relevante for landdistriktsprogrammet. DMU nyt 3 2008



Som det fremgår af figuren ovenfor har ferskvandsnaturtyperne, heder og overdrev samt enge og moser en dominans af naturtyper, hvor bevaringsstatus er moderat eller

stærkt ugunstig. For skovene tegner der sig det modsatte billede, men fra rødlisten og den tilsvarende artsgennemgang fremgår det at selv om naturtyperne har en overvejende gunstig bevaringsstatus gælder det modsatte for arterne. Det skyldes den ovennævnte mangel på "naturskovsarealer" med et højt element af naturlig succession, dødt ved, gamle træer osv. (DMU nyt, 3, 2008, Rødlisten 2009)

Klima og luft

Det er kun en del af de problemstillinger vedrørende klima og luft, der har relation til landbrugs og skovbrugsaktiviteter. Blandt de væsentligste berøringsflader i forhold til er udledninger af forskellige stoffer (svovl, nitrat, organiske forbindelser, metan, tungmetaller m.m.). Klimarelateret er landbrugets anvendelse af energi og muligheden for energiproduktion i landbruget/skovbruget væsentligst. Drivhusgasser, metan, reduceret energianvendelse og energiproduktion er elementer, der indgår direkte i det reviderede landdistriktsprogram.

Danmark er forpligtet til en reduktion af udledningen af drivhusgasser med 21 % i årene 2008 til 2012 i forhold til basisåret 1990 (MST hjemmeside - forpligtigelse der følger af aftaler under Kyoto aftalen). Det svarer til en årlig udledning på 55 millioner tons CO². Landbrugets bidrag til den årlige udledning er specielt relateret til håndtering og udbringning af gylle, maskinanvendelse (og metan fra dyrehold) er området, hvor der er mulighed for at reducere den belastning, der kommer fra landbruget. Siden 1990 har der været en svag stigning i udledning af metan. Miljøministeriets seneste tal viser en svag stigning i CO² udledning fra 2005 til 2006, men landbrugets bidrag (der udgør ca. 1/7 af den samlede udledning i DK) er samlet gået ned i perioden.

Jordbundsforhold og næringsstoffer

Danmarks jordbundsforhold er domineret af landskabernes opståen under den seneste istid. Danmarks ville uden menneskelig påvirkning og specielt uden landbrugsaktiviteter være domineret af muldjorde og naturskov. Specielt pga. landbrugsaktiviteter og skovrydning er der mange steder sket dannelse af mor som dominerende jordbundstype. Jordbunden er også påvirket stærkt af de østlige og nordlige mere lerholdige jorde og sandede jorde i det vestlige og sydlige Jylland udenfor israndslinien. Bonitet eller dyrkningskvalitet er en central parameter for både landbrugs- og skovbrugsaktiviteter, hvor den danske tradition for kortlægning af dette og planlægningen for anvendelsen til produktion, prisfastsættelse m.m. strækker sig over 100 år tilbage.

Næringsstofindholdet i jordbunden er også et meget centralt forhold relateret til landdistriktsprogrammet. Næringsstoffer findes i meget store mængder, bundet til partikler i jordbunden og den største kilde til tilførsel af nye næringsstoffer er landbruget. Der er gennem de seneste 20 år sket en reduktion i tilførslen af næringsstoffer ved gødskning af landbrugsarealer. Reduktionen er for kvælstof på ca. 20 %. Kvælstofoverskuddet fra landbruget er tilsvarende reduceret fra ca. 400.000 tons i 1990 til ca. 200.000 tons i 2007.⁶ Tilførslen af kvælstof til havet ligger ifølge den samme opgørelse i 2006-2007 på 70-80.000 tons årligt.

For fosfor er der i den samme periode sket et tilsvarende fald i overskuddet fra ca. 17 kg fosfor per ha til ca. 14 kg fosfor pr ha⁷. En meget stor del af fosforreserven er bundet i jorden og frigøres i jorde med reduceret gødningstilførsel. Det kan specielt nævnes at fosfortab eller omvendt fjernelse af fosfor ved undersøgelser af retablering

⁶ DMU: Fakta om kvælstofgødning, april 2009

⁷ Holton 2009

af vådområder giver meget forskellige resultater afhængig af jordbundsforholdene, fjernelse(høst) af vegetation, fosforreserven i den pågældende jord m.m. En række igangværende forskningsprojekter har fokus på dette.⁸

Vand

Vand omfatter bredt vandressourcer i form af ferskvandsforekomster – søer, åer, grundvand, brakvand og saltvand. Alle vandforekomsterne kan påvirkes væsentligt af landbrugsaktiviteter. Vandforekomster indgår traditionelt i et relativt detaljeret overvågningsprogram med hensyn til både biotiske og abiotiske parametre. Generelt er tilstanden af grundvand god, men fastsatte grænseværdier overskrides dog i 6 % af prøvetagningerne med hensyn til pesticidrester og 1 % af boringerne relateret til nitrat indholdet.

For vandløb, søer og marine områder er næringsstofftilførsel bl.a. fra landbrugsaktiviteter en meget væsentlig parameter, som det er beskrevet ovenfor. Forøget næringsstofftilførsel betyder for søer og åer en øget eutrofiering med risiko for tilgroning og ændringer i artssammensætningen de pågældende levesteder. Vandmiljøhandlingsplanerne har som fokus at forsøge at reducere denne påvirkning. Aktuelt er helt centralt vandplanerne, hvor Danmark er inddelt i 24 vandoplande, hvor der for den enkelte er udarbejdet planlægning og prioriteter, der skal følges op af primært kommuner, men også andre myndigheder i relation til indsatsplaner.

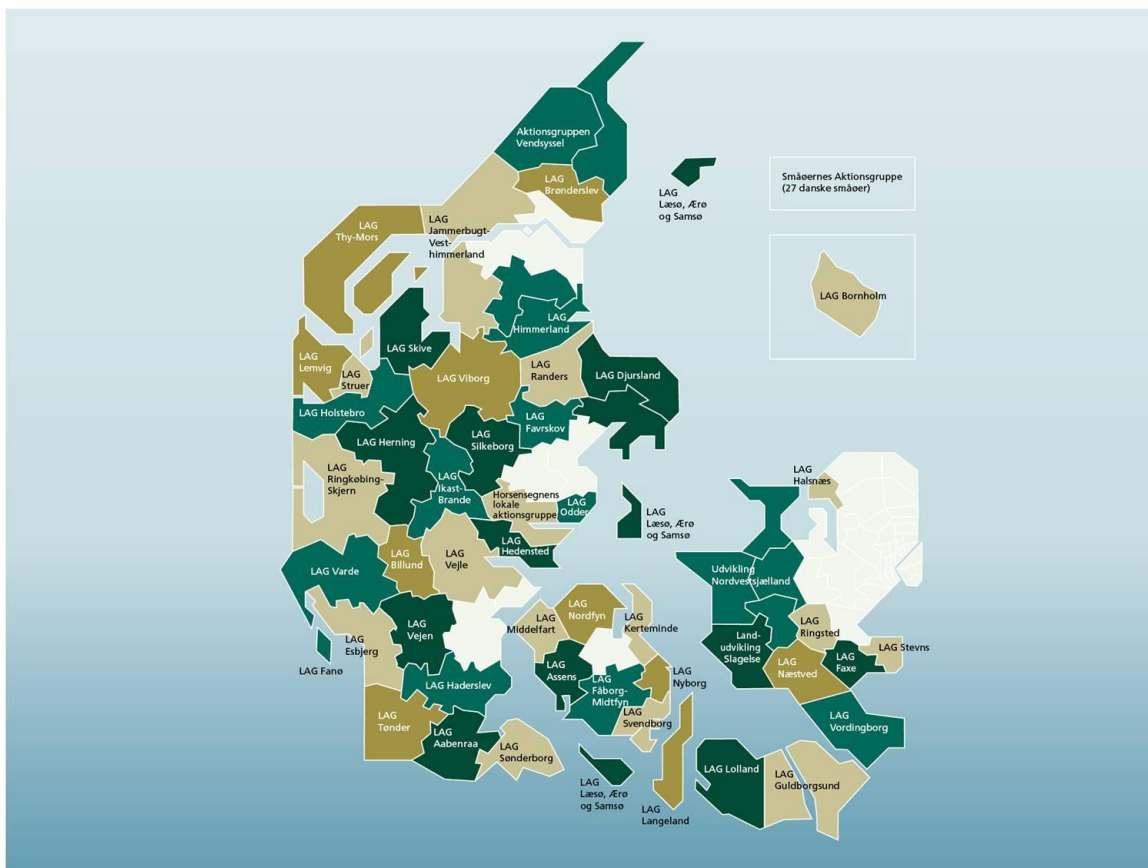
3.2.1.1 LEADER

I perioden 2000-2006 blev der etableret 12 lokale aktionsgrupper i Danmark, de arbejdede med integrerede udviklingsstrategier for deres geografiske områder. De 12 grupper dækkede et samlet areal på omkring 12.500 km², eller hvad der svarer til ca. 29 % af Danmarks samlede areal. De 12 områder havde et samlet indbyggertal på lidt over 586.000, svarende til knap 11 % af den samlede befolkning. Gruppernes størrelse varierede fra ca. 5.000 i småøernes aktionsgruppe til over 77.000 i den såkaldte Limfjordsgruppe.

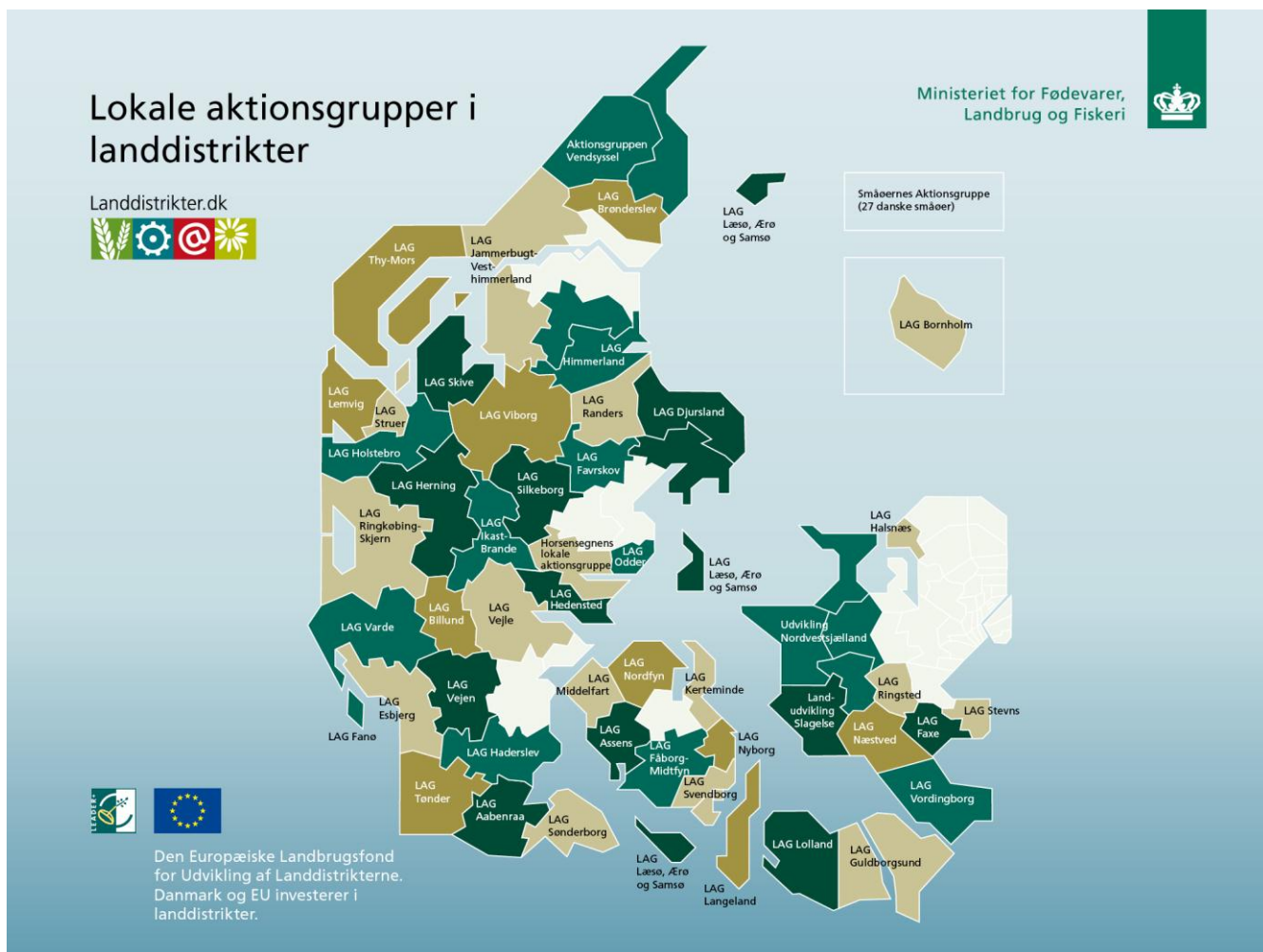
Leader-tilgangen er videreført i det nuværende Landdistriktsprogram 2007-2013. Der er oprettet 55 lokale aktionsgrupper, som dækker stort set hele landet når man ser bort set fra de større byer. 11 aktionsgrupper er fælles med lokale aktionsgrupper under Fiskeriprogrammet, og derudover er der 5 lokale aktionsgrupper som kun er under Fiskeriprogrammet.

⁸ Kjærgaard 2009

Kort 3.1: LAG-grupper i Danmark



Kort 3.2: Landdistriktskommuner i Danmark



3.3 Kontekstanalyse

De væsentligste kontekstuelle ændringer i Danmark med relation til implementeringen af landdistriktsprogrammet er – ud over den økonomiske udvikling beskrevet ovenfor – udviklingen i de politiske ramme betingelser. Her har diskussionen om Udkantsdanmark spillet en vis rolle, som udtryk for de strukturelle tendenser, der er i landdistrikterne i Danmark, og som er beskrevet i situationsanalysen ovenfor. De væsentligste ændringer ide politiske rammebetingelser er beskrevet nedenfor.

3.3.1 Grøn Vækst

Der er med Regeringens og Dansk Folkepartis vedtagelse i juni 2009 og med ikrafttræden fra 1.januar 2010 af Grøn Vækst strategien skabt et nyt sæt af rammebetingelser for den danske jordbrugssektor og fødevarerindustri. Ideen med Grøn Vækst, der løber frem til 2015 hhv. 2020 for særlige områder, er at et højt niveau

for miljø-, natur- og klimabeskyttelse kan gå hånd i hånd med en konkurrencedygtig jordbrugs- og fødevareproduktion baseret på produkter af høj kvalitet og sikkerhed. Dermed er det hensigten, at Danmark på den ene side kan leve fuldt op til sine internationale miljøforpligtelser samtidig med at sektorens konkurrenceevne udvikles til gavn for vækst og jobskabelse.

Strategien indbefatter en fokuseret indsats for at skabe bedre rammer for et bæredygtigt, såkaldt selvstående, erhverv, der kan udvikle sig på markedsvilkår samtidig med at der leveres beskyttelse af natur, miljø og grøn energi.

Som en del af Grøn Vækst-aftalen reserveres en pulje på i alt 200 mio. kr. til regioner og kommuner, som skal underbygge og udvikle den samlede vækst- og udviklingsindsats under landdistriktsprogrammet. Endvidere følger det af aftalen om Grøn Vækst, at Fødevareministeriets indsats på forsknings- og innovationsområdet fra 2010 samles i et Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram (GUDP), der skal bidrage til at skabe en konkurrence- og bæredygtig fødevare- og nonfoodproduktion. Som følge af den økonomiske krises negative indvirkning på landbrugets og fødevarerhvervets økonomiske situation har regeringen og Dansk Folkeparti d. 9. april 2010 ligeledes besluttet en ekstra indsats for landbruget gennem Grøn Vækst 2.0. Indsatsen forventes at få betydning for beskæftigelsen og væksten i landbrugs- og fødevaresektoren, energisektoren, agroindustrien og i en række følgeindustrier, herunder i bygge- og anlægsbranchen.

Formålet med Grøn Vækst 2.0 er således at iværksætte en række initiativer, der forbedrer landbrugets og fødevaresektorens vækstvilkår, med henblik på at sikre beskæftigelsen på bedrifterne, i fødevareindustrien og i følgeindustriene. Indsatsen bidrager desuden til at nå målsætningen om 30 pct. vedvarende energi i 2020. Initiativerne ligger således i forlængelse af Grøn Vækst aftalens formål om et grønt landbrugs- og fødevarerhverv, der skaber vækst parallelt med, at miljø- og klimamålsætningerne understøttes.

For at sikre den fortsatte konkurrenceevne inden for landbrugssektoren blev landbrugsloven ændret den 16. marts 2010. Lovændringen medfører en liberalisering af adgangen til at erhverve landbrugsejendomme og giver bedre mulighed for at strukturudvikle landbrugsejendomme, idet en række af de hidtidige begrænsninger på ejerskabet og størrelsen af de enkelte landbrugsejendomme og bedrifter ophæves. Herudover åbner lovændringen op for bedre muligheder for at tiltrække kapital fra eksterne investorer.

Landdistriktsprogrammet 2007-2013 justeres som en konsekvens af programmet for perioden fra 2010 til 2013. Ændringerne er gjort til genstand for en Strategisk Miljøvurdering (SEA) og er i form af et revideret programdokument, der også tager hensyn til Sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik og til Den Europæiske Økonomiske Genopretningsplan, godkendt af EU Kommissionen.

For akse 1 ordningerne er der ift det program, der gælder for perioden 2007 – 2009, og som evalueres her, indført følgende betydende ændringer:

- *Erhvervsudviklingsordningen for Primære Jordbrugere* opdeles i en *udviklings- og demonstrationsordning*, som den nuværende i 2007-2009 programmet, samt en ny ordning målrettet mod *ny miljøteknologi*, hvor der er tale om investeringsstøtte. Miljøteknologiordningen tager afsæt i en teknologiliste, hvor der er anført omkostningseffektive miljøteknologier, og der

stilles krav om minimumseffekter for at støtte kan gives. Endelig er der oprettet en ordning til investering i biogasanlæg, dels konventionelle fællesanlæg, dels økologiske gårdanlæg.

- *Erhvervsudviklingsordningen for forarbejdning* fokuseres mod investeringsstøtte, mens tilskud til demonstrations- og udviklingsprojekter fjernes fra ordningen
- *Kvalitetsfødevareordningen* fokuseres på økologi, mens tilskud til information mv. om mulighederne for beskyttelse af produkter med geografisk oprindelse fjernes fra ordningen

For akse 2 ordningerne er der foretaget følgende ændringer:

- For *Pleje af græs og naturarealer* er de væsentligste ændringer, at der indføres et tillæg for særlig fuglevenlig drift, at det gøres muligt at søge Pleje af græs- og naturarealer i § 3- og Natura 2000-områder og at det præciseres, at alle marker skal indtegnes hvert år i forbindelse med indsendelse af anmodningen om den årlige tilskudsudbetaling.
- For *Vådområder* er der to nye ordninger til etablering af vådområder, rettet mod hhv. kommuner og private lodsejere. Ordningerne er målrettet gennemførelsen af de kommende vandplaner. Projekterne vil bidrage til blandt andet tilbageholdelse af næringsstoffer, men er som udgangspunkt ikke forskellige fra eksisterende ordninger, bortset fra målretningen mod specifikke geografiske lokaliteter.
- For ordningen omkring *Natur og miljøprojekter* er der sket en ny detaljering af kriterierne for opnåelse af støtte og der er kommet nye støttemuligheder under ordningen.
- Det er på FERVs hjemmeside beskrevet af en række yderligere støttemuligheder vil blive igangsat blandt andet vedrørende randzoner og sikring af arter fra Habitatdirektivets bilag IV.

Der er ikke sket ændringer for akserne 3 og 4 som konsekvens af grøn Vækst.

Vi vil i forbindelse med de afsluttende konklusioner og anbefalinger i kapitel 6 i denne rapport vurdere, hvordan resultaterne af denne evaluering bidrager til at styrke eller evt. svække rationale for de ændringer for ordningerne, der er indeholdt i det nye 2010-1013 program som led i Grøn Vækst strategien.

3.3.2 Andre politikker

Regional erhvervs politik og erhvervsfremme

I den regionale indsats for vækst og erhvervsudvikling er der fortsat et betydeligt fokus på, hvordan man bedst imødegår den nuværende økonomiske situation med udgangspunkt i de særlige udfordringer og muligheder, der er regionalt.

Vækstforaene indstiller for ca. 1 mia. kr. om året, hvoraf halvdelen finansieres af EU og den anden halvdel kommer fra regionale udviklingsmidler.

Efter kommunal- og regionalvalget i november 2009 er der blevet udpeget en række nye medlemmer til vækstfora, og de fleste vækstfora står foran at skulle udarbejde nye regionale erhvervsudviklingsstrategier med udgangspunkt i områdets rammevilkår og erhvervsspecialisering og med fokus på yderområderne. Vækstfora har en særlig forpligtelse over for Danmarks yderområder. Det betyder, at vækstforaene skal sikre, at i alt mindst 35 pct. af EU-strukturfondsmidlerne i perioden 2007-2013 anvendes til gavn for yderområderne under ét. Regeringen og vækstfora har indgået partnerskabsaftaler om vækst og erhvervsudvikling. Aftalerne har til formål at bidrage til at globaliseringsstrategien udfoldes i hele landet og styrker sammenhængen mellem den nationale vækstpolitik og den regionale indsats for vækst og erhvervsudvikling. I aftalerne har regeringen og de regionale vækstfora sat en række fælles mål og oplistet områder, som parterne er enige om at gøre en særlig indsats for.

I den seneste aftale, som er indgået i 2009, er der partnerne imellem aftalt nye initiativer inden for indsatsområderne uddannelse og arbejdskraftudbud, bedre vækstvilkår for nye og mindre virksomheder, innovation, forskning og vidensspredning.

Økonomi- og Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet har i kølvandet på drøftelserne af de regionale partnerskabsaftaler i 2009 stillet sig til rådighed for et samarbejde med lokale og regionale aktører om en hurtig og effektiv indsats for vækst og erhvervsudvikling.

Fødevarerministeriet har endvidere forbedret lånemulighederne for mindre virksomheder i landdistrikterne ved at lempe reglerne for udlån gennem de danske indkøbsforeninger. Hvor det tidligere blot var landmænd med mindre bedrifter, der havde mulighed for at bruge lokale indkøbsforeninger, kan håndværkere, slagtere og andre små virksomheder nu også benytte de konkurrencedygtige lån, som de lokale indkøbsforeninger kan tilbyde. Det eneste krav er, at virksomhederne enten har sit virke i et landdistrikt eller virker til gavn for et landdistrikt.

Som led i aftalen om fordelingen af globaliseringsreserven er der oprettet en fornyelsesfond på i alt 760 mio. kr. i perioden 2010-2012. Fonden skal understøtte grøn omstilling og erhvervsmæssig fornyelse og have et særligt fokus på små og mellemstore virksomheder. Et af fondens fem indsatsområder er omstilling i hårdt ramte områder, hvor fondens midler har til formål at understøtte konkrete lokalt og regionalt forankrede projekter, der bidrager til en omstillingsproces gennem innovation og fornyelse samt skaber erhvervs muligheder og arbejdspladser primært på det grønne område og velfærdsområder.

Med henblik på at undersøge en positiv udvikling i bosætningen i yderområderne har regeringen og Kommunernes Landsforening, som led i kommuneøkonomiaftalen for 2010, aftalt at afsætte en pulje på 150 mio. kr. (Indsatspuljen), som administreres af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

På det kulturelle område bidrager staten gennem en række tilskudsordninger til tilstedeværelsen af et bredt regionalt og kulturelt grundtilbud, idet kulturudbuddet i landdistrikterne har betydning for borgernes bosætning og et lokalområdes evne til at tiltrække erhverv og turisme⁹.

⁹ Kilde: Regionalpolitisk Redegørelse 2010, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Alle ovennævnte initiativer skal ses som et led i at bringe Danmark i balance, og for at gøre det attraktivt at bo og skabe vækst og erhvervsudvikling i hele landet

For at bevare forsamlingshusenes funktion i landsbyer og landdistrikter og derved understøtte bosætningen i lokale områder er der med virkning fra 1. januar 2010 gennemført en ændring af lov om byfornyelse og udvikling af byer. Med lovændringen udvides byfornyelseslovens anvendelsesområde, hvormed kommunalbestyrelsen nu har mulighed for at yde støtte til istandsættelse af nedslidte forsamlingshuse.

3.3.3 *Sammenfatning*

Det kan sammenfattende konstateres, at de økonomiske vilkår for sektoren har været præget af stor turbulens fra stærkt opsving til brat nedtur. Det har stillet sektoren i en vanskelig position, som også vil række ind i den resterende programperiode.

Rammebetingelserne er ligeledes ændret, både for at imødekomme de udfordringer, som sektoren står overfor på markederne og hvad angår finansiering af investeringerne, men også hvad angår kravene til sektoren for at efterleve stigende danske og internationale krav om hensyntagen til klima, miljø, natur, dyrevelfærd, arbejdsmiljø samt ikke mindst produktkvalitet. Med Grøn Vækst aftalen fra 2010 er programmet ændret og evalueringen af 2007-2009 perioden vil blive gennemført i lyset af disse ændringer, herunder vil der blive givet en vurdering af deres relevans i forhold til sektorens strukturelle og konjunkturelle udfordringer

3.4 **Tidligere evalueringer**

Afsnittet summerer de seneste relevante evalueringer for dansk landdistriktspolitik. Det er slut-evalueringen af 2000-2006 programmet, ex ante evalueringen af 2007-2013 programmet samt opdateringen af den strategiske miljøvurdering af 2010-2013 programmet som konsekvens af Grøn Vækst strategiens implementering i programmet.

3.4.1 *2000-2006 programmet*

Det var den overordnede konklusion af slutevalueringen af 2000-2006 programmet, at det danske landdistriktsprogram 2000-2006 var et yderst relevant program, hvor målsætningerne for programmet som helhed såvel som for de enkelte ordninger afspejlede de behov og problemer, der i vid udstrækning har gjort sig gældende i de danske landdistrikter i perioden, og som stadig er aktuelle programmets effekter til trods. Samtidig var det vurderingen, at programmet blev udviklet gennem perioden, således at det i 2006 stod som et mere sammenhængende program, end det var tilfældet ved opstarten i 2000. Dermed udvikledes programmet til at forbedre mulighederne for at sikre en optimal udnyttelse af ressourcerne gennem synergi og additionalitet.

Samtidig blev det også fremhævet, at evaluator oplevede et meget ujævnt implementeringsforløb og et deraf afledt ujævnt finansielt forbrug med store variationer de enkelte ordninger imellem, hvad angik anvendelse af ressourcer, som samlet set udviste en økonomisk effektivitet på 70 % i forhold til den oprindelige målsætning. Dette skyldtes ikke mindst en uhensigtsmæssig prioritering af indsatsen fra regeringens side på dette område. Programmets resultater og effekter vurderedes under et som værende tilfredsstillende, idet der dog var stor variation på tværs af de

enkelte ordninger.

Programmets administration var tilfredsstillende og opfyldte kommissionens krav til rapportering, men det blev vurderet, at der for programmet som helhed var behov for et styrket overvågningssystem.

Det var en vigtig læresætning, at sammenhæng, additionalitet og synergi fordrer kontinuitet i programimplementeringen, og at denne synergi er en forudsætning for, at et strategisk program kan føres ud i livet med mulighed for en optimal udnyttelse af de samfundsmæssige ressourcer. Følgelig var det evaluators vurdering, at ændringerne i de overordnede prioriteringer inden for programperioden ikke var hensigtsmæssige, ligesom det fremadrettet pegede i retning af større kontinuitet og en flerårig aftale om gennemførelsen af 2007-2013 programmet frem for etårige aftaler.

3.4.2 *Ex ante evalueringen af 2007-2013 programmet*

Det var den overordnede konklusion af ex ante evalueringen, at såvel den Nationale Strategi om Landdistriktsplanen rummer mange spændende og nye elementer, hvor evaluator især påskønnede, at det er lykkedes i stort omfang at samtænke og koble de enkelte foranstaltninger inden for rammerne af nye støtteordninger på en måde, der potentielt kan fremme synergieffekter og som tager udgangspunkt i de behov, som den potentielle ansøger har i en kompleks hverdag.

Evaluator konkluderede også, at planens målsætninger inden for de tre akser og vægtningen heraf er i harmoni med væsentlige samfundsmæssige behov og problemstillinger, og at der er overensstemmelse mellem planens mål og de prioriteringer, der gælder i EU i forlængelse af både Gøteborg-deklarationen om bæredygtighed og Lissabon-deklarationen om økonomisk vækst og beskæftigelse. Dette kommer til udtryk gennem det forhold, at planens målsætninger retter sig mod innovation og fremme af nye indkomstmuligheder med en samtidig fokus på bevarelse af naturværdierne og forbedring af forholdene for miljøet. Planen vil efter evaluators vurdering bidrage til at skabe nyt (i abstrakt forstand) og vil ikke blot skabe mere af det samme.

Dette understøttes af, at Leader-metoden tildeles en betydelig rolle i den danske plan. Herigennem vil der blive helt nye rammer for mobilisering af lokale kræfter, og der vil være fokus på brede samfundsmæssige aspekter af landdistriktsudviklingen, men inden for geografisk afgrænsede områder med de fordele og muligheder for geografisk synergi, som dette giver. Et geografisk fokus, kobling af foranstaltninger i behovsrettede ordninger og mobilisering af det lokale engagement vil efter evaluators vurdering give planen betydeligt større effekt, end der er set ved tidligere programmer på landdistriktsområdet i Danmark.

Det er i den forbindelse den overordnede konklusion, at planen vil skabe betydelige effekter i form af øget værditilvækst, arbejdspladser, innovation og kompetenceudvikling samt forbedringer for natur og miljø, hvad der er uddybet i tabellen nedenfor.

Table 3.2: Forventede effekter af programmet i henhold til ex ante evalueringen

Effektkategori	Forventet effekt
Øget netto værditilvækst i primærsektoren	1.150 mio. kr.
Nye heltidsjobs i primærsektoren (netto)	100
Øget netto værditilvækst, forarbejdningssektoren	1.200 mio. kr.
Nye heltidsjobs i forarbejdningssektoren (netto)	1.000
Øget netto værditilvækst i andre sektorer	860 mio. kr.
Nye heltidsjobs (netto)	300
Bedrifter, der indfører nye produkter eller processer eller deltager i samarbejdsprojekter herom	600 bedrifter
Virksomheder, der indfører nye produkter og processer eller samarbejder herom	250 virksomheder
Deltagere i aktiviteter og demonstration af nye viden, produkter og processer	14.000 personer
2 rejsehold gennemfører	1.400 virksomhedsbesøg
Nye deltagere i kvalitetsmærkningsordninger	470 virksomheder/producenter
Deltagelse i kurser om udvikling, innovation mv.	10.500 deltagere, i alt 21.000 i kursusdage
Ø-støtten	27.000 ha.
Økologi	200.000 ha.
Miljøvenlig drift (MVJ)	104.000 ha.
Nye vådområder	2.900 ha.
Brakzoner	1.000 ha.
140 natur og miljøplaner	78.000 ha. af Høj naturværdi
Skovrejsning	4.700 ha. privat løvskov og øget bidrag til energiproduktion og til særligt værdifulde naturarealer
280 projekter for børn og unge	28.000 personer berørt
Fødevarevirksomheder, der indfører nye produkter eller processer	70 virksomheder
Landbrug der diversificerer deres økonomiske aktiviteter	160 bedrifter
Etablering af mikrovirksomheder	220 nye mikrovirksomheder
Nye turistprojekter	280 projekter
Flere turister	15.000
Forbedrede basale servicefaciliteter	45.000 mennesker berørt
Kompetenceudvikling lokalt	168 lokale aktionsgrupper
49 fornyelsesaktiviteter af landsbyer	49.000 mennesker berørt
49 kultur- og naturarvsprojekter	70.000 berørte mennesker
Leader, lokale aktionsgrupper (LAGs)	50 LAGs
Areal dækket af LAGs	35.000 km ²
Aktivitetssomfang i LAGs	1250 projekter

Det var også en del af den overordnede konklusion, at valget af foranstaltninger langt hen ad vejen er velbegrunder, desuagtet fravalget af andre foranstaltninger bl.a. vedr. Natura 2000 og andre skovordninger end netop skovrejsning og stormfald, kunne retfærdiggøres bedre, end det var tilfældet i den oprindelige plan.

Den største anke, der blev formuleret af evaluatoren, var, at der ikke var truffet politisk beslutning om finansiering af planen i dens samlede løbetid. Det ville efter evaluators vurdering have været hensigtsmæssigt at skabe så sikre og gennemskuelige betingelser for den danske støtte til landdistrikterne, at de sociale og økonomiske partnere kunne træffe de nødvendige beslutninger om investeringer til gavn for landdistrikterne på så solidt et grundlag, som muligt. En 7-årig finansieringsaftale kunne have medvirket hertil.

3.4.3 *SEA fra ex ante evaluering og opdatering ifm Grøn Vækst i 2009*

Der er i relation til landdistriktsprogrammet gennemført to strategiske miljøvurderinger (SEA) resulterende i to miljørapporter. Rapporterne er udarbejdet dels i relation til ex ante evalueringen af programmet for 2007-2013, dels i relation til revision af programmet affødt af beslutningen om Grøn Vækst. Det reviderede program trådte i kraft 1. januar 2010.

Miljørapporten fra ex ante evalueringen beskriver de sandsynlige væsentligste effekter på miljøet ved gennemførelsen af det danske landdistriktsprogram for perioden 2007 – 2013. Miljørapporten er udarbejdet i henhold til direktiv 2001/42/EC om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet. Dette direktiv er i dansk lovgivning implementeret i Lov om miljøvurdering af planer og programmer af 5. maj 2004. Formålet med direktivet er at sikre miljøbeskyttelse og bidrage til integration af miljøhensyn ved udvikling og forberedelse af relevante planer og projekter for her igennem at fremme en bæredygtig udvikling.

Fra miljørapporten kan særligt fremhæves:

Det beskrives, hvordan der, i forhold til foregående programperiode, er designet støtteordninger, der relaterer til en række foranstaltninger i EU forordningen. Det er vurderingen at denne model giver mulighed for at understøtte synergieffekter og sammenhængskraft i programmet.

Der er givet en detaljeret gennemgang af de enkelte ordninger, hvor der gives en beskrivelse af formål, støtte muligheder og specifik relation til de væsentligste miljøaspekter ordningen kan ses i sammenhæng med. Ordningerne er herved både relateret til centrale beskrevne miljøproblemer i rapporten, men også hvordan de kan vurderes, at være med til sikre andre vedtagne strategier og programmer på miljøområdet.

Planer og programmer på miljøområdet med særlig relevans for landdistriktsprogrammet gennemgås. Relevansen vedrører biodiversitet, befolkning, sundhed, jordbund, vand, luft, klima, kultur, landskab, materielle goder og andet. Disse faktorer er som udgangspunkt i alle tabeller og analyser gennem rapporten anvendt, hvor dette har været relevant og egnet til at redegøre for resultater af evalueringen.

Blandt de væsentligste internationale aftaler, planer og programmer med relevans for gennemførelsen af landdistriktsprogrammet kan fremhæves EU reguleringer omkring Natura 2000, nitrat, klima, luft, desuden biodiversitets-, Århus- og klimakonventionen. Nationalt har en del af forpligtelserne fået en særlig væsentlig udformning i Handlingsplan for biologisk mangfoldighed, Vandmiljøhandlingsplan, Skovstrategi og pesticidplan (og afledt af dette de aktuelle vand- og naturplaner).

Landdistrikterne i Danmark karakteriseres ved en tendens til intensivering, koncentrering og specialisering indenfor landbruget. Desuden problemer med fastholdelse af beskæftigelsen generelt i landdistrikterne og et stadig større behov for sikring af traditionelle landbrugsaktiviteter til sikring af landskaber og naturtyper betinget af ekstensiv drift.

For biodiversiteten er der en række centrale temaer, der udgør særlige problemer i relation til sikring af gunstig bevaringsstatus. De udgøres af eutrofiering, tilgroning, dræning, intensiv skovdrift og isolation af arter og habitater. På trods af en række initiativer og programmer er naturen overordnet stadig trængt med behov for yderligere tiltag, som de kommer til udtryk i vedtagne strategier, politiske beslutninger, rødlistor og handlingsplaner.

For klima, luft, kultur, jord og vand redegøres der videre for de centrale tendenser, problemstillinger og herved muligheder for ageren under landdistriktsprogrammet. Specielt i relation til næringsstofpåvirkninger af vandforekomster, aktiviteter relateret til pesticidhandlingsplan og forebyggelse af klimaændringer er der mulighed for at støtte initiativer og beslutninger under programmet.

Der gives – som det kræves - beskrivelse af et såkaldt 0 scenarie, dvs. en situation hvor programmet ikke gennemføres. Konklusionen på at gøre dette er ud fra en miljømæssig synsvinkel klart negativ, men vil i flere tilfælde kræve at andre initiativer gennemføres for at sikre tilsvarende aktiviteter som er indeholdt i programmet, fordi det i væsentlig grad er med til at sikre gennemførelsen af internationale og nationale forpligtigelser på natur- og miljøområdet. Afsnittet giver mulighed for at drage de omvendte konklusioner ("hvad betyder programmet så") der kan være med til at skabe en basis for vurdering af miljø effekterne af programmets gennemførelse.

Konklusionen for de to afsnit er, at der er en væsentlig og detaljeret sammenhæng mellem de beskrevne problemer og de aktiviteter, der kan forudses ved programmets gennemførelse. Denne sammenhæng er et blandt flere væsentlige elementer ved programmets gennemførelse, der vil indgå i en senere midtvejs-evaluering af dette.

I et afsnit af miljørapporten følger en detaljeret beskrivelse af programmets og foranstaltningernes sandsynlige indvirkning på miljøet. Ved beskrivelsen og analysen af sammenhænge er anvendt tekst og tabelformat. Effekterne i relation til de enkelte foranstaltninger viser at der kan forventes en række positive miljøeffekter - i adskillige tilfælde væsentligt positive effekter – men også visse mindre negative effekter kan forventes.

Effekterne er i afsnittet beskrevet både vurderet i forhold til den enkelte ordning opdelt i en 5-trins skala, den forventede tidsmæssige varighed af den enkelte effekt er gennemgået, det er forsøgt vurderet hvad der kan forventes af sekundære og kumulative effekter og særlig effekten på beskyttede områder er belyst. I forhold til kumulative effekter er det forventningen, at den særligt vil kunne vise sig at være betydningsfuld i relation til biodiversitet, befolkning, landskab og materielle goder.

I forhold til de beskyttede områder forventes programmet, at have en positiv effekt. I lyset af fravalget af visse foranstaltninger direkte relateret til Natura 2000 områder og skovrejsning vil denne effekt dog være mindre end den kunne have været valgt. Der

vil dog utvivlsomt være behov for en yderligere forstærket indsats for sikring af en gunstig bevaringsstatus for beskyttede arealer i Danmark.

Foranstaltninger til reduktion af negative effekter beskrives. Væsentligt er her overholdelse af krydsoverensstemmelse, men også at bedømmelsen af ansøgninger og overvågning af programmets gennemførelse sikrer detaljeret overvågning og hensyntagen indenfor de risikoområder, miljørapporten er med til at belyse og beskrive.

Der er beskrevet tre alternativer for programmets gennemførelse. Et fjerde alternativ vedrører 0 scenariet De tre alternativer vedrører det foreslåede program, en videreførelse af programmet for 2000- 2006 og et alternativt, hvor der er lagt mest mulig prioritet på akse 2 foranstaltningerne.

Blandt konklusionerne kan nævnes, at alle alternativerne ville være i overensstemmelse med EU reguleringer og Kommissionens retningslinjer, og at det i høj grad er en politisk afvejning præcis, hvilke foranstaltninger man særligt ønsker at fremme ved valg og afvejning mellem foranstaltningerne. En væsentlig forskel mellem det foreslåede og det tidligere program er fravalget af foranstaltninger omkring yngre jordbrugere, førtidspensionering, skovforordninger (skovrejsning udenfor landbrugsarealer, skovprodukter). Det konkluderes, at det kan være vanskeligt at foretage en fuld analyse og sammenligning på det foreliggende grundlag, fordi strukturen i foranstaltningerne er ændret med baggrund i de nævnte anbefalinger omkring synergi og i sagens natur, fordi den detaljerede udmøntning af foranstaltningerne ikke eksisterer ved rapportens færdiggørelse.

Samlet konklusion i relation til miljørapporten

Det er i rapporten analyseret, hvordan sammenhængen er mellem programmet og andre relevante politikker og internationale miljøaftaler. Der er her fundet en generel klar overensstemmelse, selvom der også påpeges forskelle, i hvordan disse politikker og strategier vil blive understøttet ved programmets gennemførelse.

Den overordnede konklusion af evalueringerne, der følger af nærværende miljørapport, er at det nye landdistriktsprogram har anvendt erfaringer fra den tidligere programperiode og at dette sammen med tidligere gennemførte evalueringer, har haft væsentlig indflydelse på programmets endelige udformning. Det gælder helt særligt samtænkningen og koblingen af foranstaltninger i klynger. Der er fundet en klar sammenhæng mellem beskrevne væsentlige miljøproblemer, som det er indeholdt i et særligt afsnit i rapporten om de væsentligste problemer og i statusafsnittet.

Det er ud fra en miljøsynsvinkel konklusionen, at programmet vil have en væsentligt positiv miljøeffekt, herunder at gennemførelsen af et 0 scenarie ville have negative følger for den række af miljøfaktorer, analysen bygger på gennem rapporten.

Der er for enkelte foranstaltninger fundet visse mulige negative effekter, men i ingen tilfælde væsentlige negative. Det er herudover en konklusion, at valget af foranstaltninger virker velbegrunderet, og som nævnt i overensstemmelse med afsnit om status og væsentlige problemer, men at fravalg af visse foranstaltninger specielt relateret til Natura 2000 og skov kun i mindre grad er berørt i programmet, både i forhold til begrundelse og virkning.

Miljørapporten for det reviderede program gældende fra 1. januar 2010 indeholder helt tilsvarende afsnit som beskrevet ovenfor. Der er ikke væsentlige afvigelser i de problemstillinger og målsætninger, der beskrives i forhold til programmet, men der kan fremhæves følgende særlige forhold og vurderinger, der er relateret til det nuværende program under implementering.

Revisionen af programmet er i meget høj grad relateret til beslutningen omkring Grøn Vækst, hvor det beskrives relativt detaljeret hvad denne beslutning indeholder af mål og indsatser, og i hvilket omfang det sikres gennem revisionen af landdistriktsprogrammet. Den overordnede konklusion af evalueringen, der er indeholdt i miljørapporten, er at det nye landdistriktsprogram (fra 1. januar 2010) har anvendt erfaringer fra den tidligere programperiode, og at dette sammen med tidligere gennemførte evalueringer, har haft væsentlig indflydelse på programmets endelige udformning.

Der er fundet en god sammenhæng mellem beskrevne væsentlige miljøproblemer, som det er indeholdt i et særligt afsnit i rapporten om de væsentligste problemer.. Det er ud fra en miljøsynsvinkel konklusionen, at programmet vil have en væsentligt positiv miljøeffekt, herunder yderligere positive effekter i forhold til det nuværende program (der evalueres i nærværende rapport). Naturligt er der også fundet visse negative effekter, men i ingen tilfælde stærkt negative effekter. Det er vurderingen, at der vil være mulighed for at imødegå eller dæmpe disse i forbindelse med anvendelsen af indikatorer og overvågningsprogram.

4 METODE, INKLUSIVE EVALUERINGSSPØRGSMÅL, KRITERIER OG MÅLGRUPPER

4.1 Evalueringsdesign og evalueringsmetoder

Den anvendte evalueringsmetode har sit udgangspunkt i et evalueringssystem, der blev etableret i evalueringens indledende fase. Herefter er evalueringen gennemført i overensstemmelse med evalueringssystemet. Evalueringssystemet kan bedst illustreres ved hjælp af det evalueringsdesign, der er formuleret af evaluator, og illustreret i figuren nedenfor.

Evalueringsdesignet er opbygget i henhold til Kommissionens retningslinjer for gennemførelse af midtvejsevalueringer af landdistriktsprogrammer og indeholder dels fire faser, dels en række tematiske del-opgaver, som primært fremgår af fase 2 i figuren. Temaerne er et forsøg på en konkretisering af de hovedtemaer, som er udstukket i udbudsmaterialet for evalueringen.

Som nævnt, er evalueringen gennemført i fire faser. I den indledende fase (strukturering) blev der gjort en indsats for at få det samlede sæt af evalueringsspørgsmål på plads i dialog med den nedsatte styregruppe. Endvidere er der i denne fase gennemført en analyse af de udviklingstendenser, som har gjort sig gældende i landdistriktsprogrammets omverden, herunder en opdateret beskrivelse af situationen i de danske landdistrikter, se bilag 2 til denne rapport. Disse data er siden brugt i forbindelse med selve evalueringen af landdistriktsprogrammet. Evalueringens 2. fase har bestået af omfattende dataindsamling på såvel program-, ordningsniveau som projektniveau, jf. nedenfor.

Data er efterfølgende blevet analyseret i fase 3. I denne fase er de indsamlede data behandlet, analyseret og syntetiseret med henblik på at behandle de opstillede hovedtemaer og besvare de fastlagte evalueringsspørgsmål (såvel fælles som specifikke). På dette grundlag er konklusioner og anbefalinger formuleret til brug i den videre implementering af 2007-2013 programmet. Sidstnævnte er sket i fase 4. Der er udarbejdet en tværgående og sammenfattende evalueringsrapport (nærværende), ligesom hver af de evaluerede ordninger er rapporteret separat. Ud over de nævnte devalueringsskemaer og nærværende rapport, har evaluator udarbejdet et notat om evalueringsspørgsmål efter evalueringens indledende fase, samt statusnotater undervejs i evalueringens forløb. Det indgår som bilag 1.

4.2 Beskrivelse af program- og landespecifikke evalueringsspørgsmål og vurderingskriterier

I forbindelse med fase 1 har evaluator, som anført, udarbejdet et notat indeholdende de evalueringsspørgsmål (fælles og specifikke) som evaluator i samråd med styregruppen har valgt medtaget i midtvejsevalueringen. Der henvises til notatet med evalueringsspørgsmål i bilag 1, ligesom, at de enkelte devalueringsskemaer indeholder de evalueringsspørgsmål, som er udvalgt og defineret for den enkelte ordning.

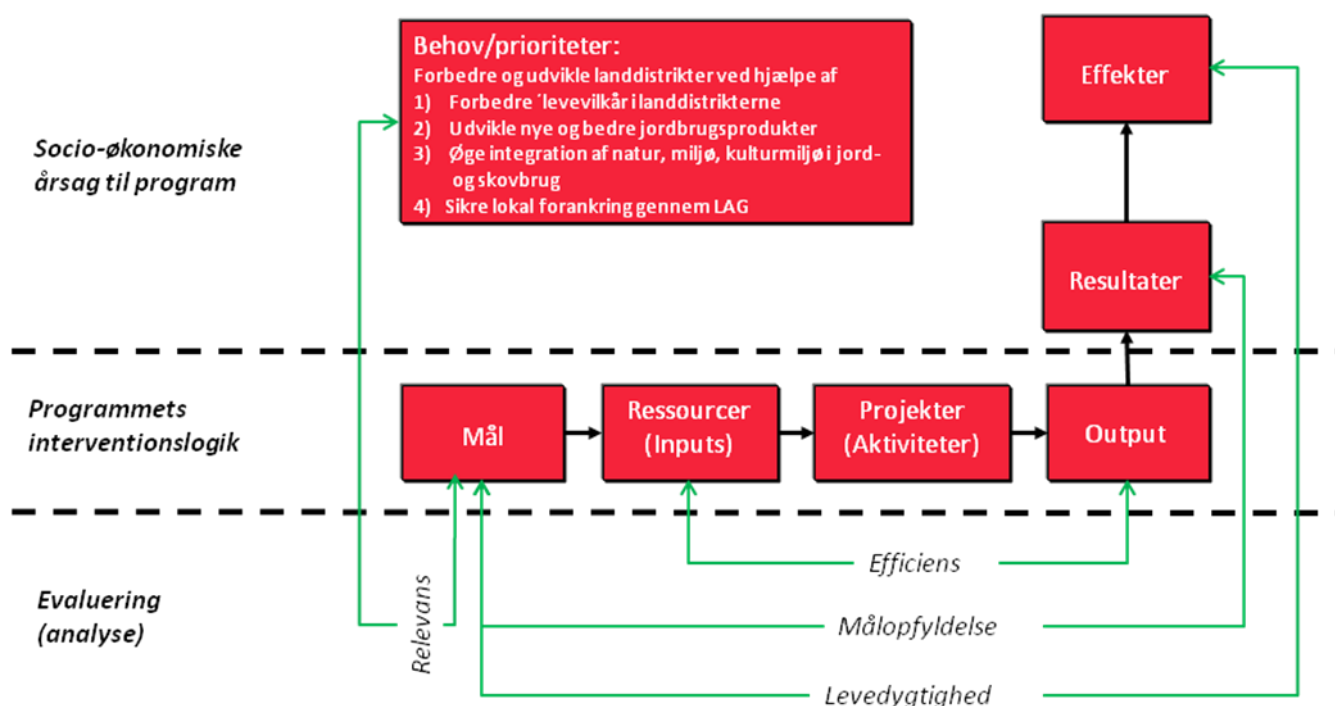
Nedenfor gives et eksempel på hvorledes evalueringsspørgsmålene er opsat og defineret. Nedenstående er et *udpluk* fra Erhvervsudviklingsordningerne og Fødevarerordningen.

Table 4.1: Erhvervsudviklingsordningerne og Fødevarekvalitetsordningen

Spørgsmål	Kriterier	Indikatorer
Fælles evalueringsspørgsmål		
I hvilket omfang har de gennemførte aktiviteter vedr. uddannelse, træning, information og spredning af viden og innovativ praksis forbedret arbejdsproduktivitet og/eller andre elementer relateret til konkurrenceevne i landbrugsfødevare og skovbrugssektoren? (111)	Bruttoværditilvækst og arbejdsproduktivitet og andre forhold vedr. driften af virksomheden er forbedret som følge af de gennemførte aktiviteter	Angivet betydning (høj/lav) af gennemførte aktiviteter Kvalitativ og evt. kvantitativ angivelse af betydning i eksempler og cases vedr. bruttoværditilvækst og arbejdsproduktivitet
I hvilket omfang har støttede investeringer bidraget til en bedre anvendelse af produktionsfaktorer på bedrifter? (121)	Faktorproduktiviteten er steget, arbejdsproduktiviteten er steget	Angivet relativ ændring i faktorproduktiviteten og i arbejdsproduktiviteten
Programspecifikke evalueringsspørgsmål		
I hvor høj grad bidrager de støttede projekter til specifikke nationale målsætninger?	De gennemførte investeringer bidrager til at reducere lugtgener fra animalsk produktion, sikre en hensigtsmæssig opbevaring af gylle, sikre hygiejne og fødevarer sikkerhed samt produktsporing, dyrevelfærd og dyresundhed, økologi samt arbejdsmiljøforhold	projektspecifikke indikatorer
I hvor høj grad lever de støttede projekter op til henholdsvis projekternes egne mål og ordningens mål?	Der kan konstateres høj grad af målopfyldelse	Projektspecifikke indikatorer
Hvor attraktiv/relevant fremstår ordningen for målgruppen?	Ansøgerkredsen opfatter ordningen som økonomisk og indholdsmæssig attraktiv, og der er stor efterspørgsel efter ordningen, således at ordningens ramme udfyldes	Projektansøgninger (antal og kr.) Projektbevillinger (antal og kr.) Brugertilfredshed (høj/lav)

Evaluator har i overensstemmelse med Kommissionens og international evalueringspraksis desuden valgt at bruge en såkaldt multikriterie-teknik. Den anvendte tilgang til dataanalyse kan bedst anskues ved hjælp af nedenstående figur.

Figur 4.1: Dataanalyse (interventionslogik og evalueringskriterier)



I dataanalysefasen er de på forhånd formulerede evalueringsspørgsmål besvaret jf. ovenfor. For at kunne besvare evalueringsspørgsmålene har evaluatoren gjort brug af en række evalueringskriterier (eller bedømmelseskriterier) til at systematisere såvel devalueringer som nærværende samlede evaluering. Der er tale om følgende:

- *Relevans* – er programmets/ordningernes mål (fortsat) i overensstemmelse med behov og prioriteringer?
- *Effektivitet* (kaldes også *efficiens*) – står værdien af programmets/ordningernes output og effekter mål med programmets/ordningernes ressourceanvendelse?
- *Målopfyldelse* – i hvilket omfang er programmets/ordningernes målsætninger opfyldt?
- *Effekter* – hvilke positive og negative effekter har programmet/ordningerne resulteret i?
- *Levedygtighed* – er programmet/ordningerne og dets resultater forankret efter programmets/ordningernes ophør?

Dertil kommer, at evalueringen har omhandlet programmets og ordningernes finansielle input og ressourceforbrug, samt en evaluering af det administrative set-up.

4.3 Datakilder og dataindsamlingsmetoder

Der er valgt en kombination af kvantitative og kvalitative metoder (metodetriangulering) for at få en evaluering, der favner såvel bredden som dybden i det danske land-distriktsprogram.

Dataindsamlingen har dels fokuseret på de tematiske delopgaver, som er indeholdt i evalueringsdesignet, dels dataindsamling i forhold til de enkelte ordninger. I forhold til de fire hovedtemaer er følgende dataindsamlingsaktiviteter gennemført:

- Desk research af programmeringsdokumenter, tidligere evalueringer og analyser, policy-papirer, lovgivning, sagsakter, finansielle data (overvågningsdata) mv.
- Interviews med sagsbehandlere i FødevarerErhverv og Skov- og Naturstyrelsen
- Interviews med LAG koordinatore
- Interessentundersøgelse blandt programmets centrale interessenter via kvalitative interviews, se tabellen nedenfor.

Tabel 4.2: Svarprocenter, statistisk usikkerhed, diverse ordninger

Ordning	Antal tilsagn	Antal unikke modtagere af tilsagn	Antal kontaktede modtagere	Antal svar	Svarprocent (svar ift antal kontaktede)	Statistisk usikkerhed, %
Akse 1						
Innovation og udvikling i primært jordbrug	536	360	227	102	45	+/- 6
Innovation og udvikling i forarbejdningssektoren	234	224	128	49	38	+/- 11
Kvalitetsfødevarer	43	25	25	14	56	+/- 18
Akse 2						
Ø-støtte	1.804	1.804	100	100	100	+/- 9,5
Græsning, vådområder og randzoner	3.951	3.951	100	100	100	+/- 9,7
Miljøbetings støtte (MB) og omlægning til økologi	4.125	4.125	348	348	100	+/- 5
Landskabs- og biotopforbedrende beplantninger	231	231	35	35	100	+/- 15
Natur- og Miljøprojekter	127	127	48	48	100	+/- 11
Plantegenetiske ressourcer	15	15	15	6	40	+/- 30
Skovordningerne:						
Privat skovrejsning med EU tilskud	532	416	140	140	100	6,8
Grøn driftsplan	787	477	140	140	100	6,9
Foryngelse	956	257	80	80	100	9,1
Særlig drift	111	83	30	30	100	14,2
Friluftsliv	34	18	10	10	100	20,1
Akse 3 og 4						
Nye arbejdspladser og attraktive levevilkår	1399	n.a.	1176	350	29,8	4
Børn og unge	142	n.a.	75	35	46,6	12
LEADER og netværkscentret	n.a.	n.a.	114	58	52	9

På ordningsniveau er der designet et dataindsamlingsystem, der er tilpasset den enkelte ordnings logik. Dataindsamlingen er differentieret i forhold til de enkelte ordninger for at kunne vælge egnede metoder til at vurdere effekter, målopfyldeelse mv. Ligeledes er omfanget af dataindsamling – og dermed omkostningerne forbundet hermed – i en vis udstrækning betinget af den finansielle vægt, som de forskellige ordninger har i det samlede landdistriktsprogram. Dette har medført, at visse ordninger har været genstand for omfattende dataindsamling, hvorimod typisk mindre ordninger har været underkastet mere beskedne dataindsamling.

Generelt kan det dog siges, at langt de fleste ordninger har været genstand for en kvantitativ dataindsamling i form af en spørgeskemaundersøgelse enten via web eller telefonisk, ligesom der er gennemført et omfattende desk research arbejde i form af gennemgang af ansøgningsskemaer, bekendtgørelser, vejledninger mm som er ordningsspecifikt materiale. Desuden er der benyttet nationale statistikker (Danmarks statistik, kommunale nøgletal, FADN data mm.), der bl.a. er holdt op imod dataudtræk fra FERV.

Tilmed er der gennemført en lang række kvalitative interviews med sagsbehandlere, interessenter, slutbrugere, LAG koordinatore mm ligesom der for Leader er gennemført fokusgruppe med LAG koordinatore og bestyrelsesformænd. Hertil kommer, at der for nogle af ordningerne er gennemført en række projektbesøg, der fungerer som case illustrationer.

I tabellen nedenfor er der givet et eksempel på dataindsamlingen for to ordninger under akse 1.

Tabel 4.3: Dataindsamling for ordninger under akse 1

Ordning i det danske landdistriktsprogram 2007-2009	De gennemførte dataindsamlingsmetoder
AKSE 1	
1.1 Innovation og udvikling i primært jordbrug og skovbrug, samt i forarbejdningssektoren (Erhvervsudviklingsordningerne)	<ul style="list-style-type: none"> • Sagsgennemgang • Kvantitativ spørgeskemaundersøgelse til et tilfældigt udvalg af tilskudsmodtagere i alt 151 gennemførte interview (målgruppen er virksomheder) • Kvalitative interviews med udvalgte sagkyndige og repræsentanter • Udarbejdelse af 12 case studier
1.2 Kvalitetsfødevarer – udvikling/deltagelse/ Markedsføring	<ul style="list-style-type: none"> • Sagsgennemgang • Kvantitativ spørgeskemaundersøgelse til et tilfældigt udvalg af tilskudsmodtagere i alt 14 gennemførte interview (målgruppen er producentorganisationer og bedrifter/virksomheder) • Kvalitative interviews med udvalgte sagkyndige og repræsentanter • Udarbejdelse af 8 case studier

For en nærmere beskrivelse af dataindsamlingen for den enkelte ordning, henvises der til devalueringerne.

Følgende ressourcepersoner er blevet interviewet i forbindelse med dataindsamlingen.

Tabel 4.4: Interviewpersoner, interessenter

Navn	Titel	Institution/organisation
Kirsten Birke		Landboforening Nordjylland
Torben Bo Toft Christensen	Sekretariatschef	Landbrug og Fødevarer
Birgitte Echwald		Region sjælland
Hanne Elkjær	Konsulent	Landbrug og Fødevarer
Henning Foged	Chefkonsulent	Agro Business Park, Foulum
Carsten Blomberg Hansen		Landdistrikternes Fællesråd
Hans M. Hedegaard		Dansk Skovforening
Claus Jensen	Sekretariatschef	Sammenslutningen af Danske Småøer
Harry Jensen	Formand	Det rådgivende udvalg for Landskabs- og biotopforbedrende beplantninger og Natur- og Miljøprojekter
Jørn Jensen	Chefkonsulent	By- og Landsskabsstyrelsen
Helge Knudsen	Sekretariatschef	Landsforeningen Plantning og Landskab
Rikke Lundsgaard	Konsulent	Danmarks Naturfredningsforening
Anker Madsen	Konsulent	Friluftsrådet
Karen Munch Mortensen	Konsulent	Landbrug og Fødevarer
Anette Prilow		Danske Regioner
Michael Tersbøl	Konsulent	Økologisk Landsforening
Svend Ålborg	Konsulent	Landbrug og Fødevarer

4.4 Analyseteknikker og teknikker benyttet for at besvare evalueringsspørgsmålene

I forbindelse med analysen af den indsamlede data, er der fra evaluators side benyttet en række analyseteknikker og metoder. De valgte tilgange er bragt i spil på forskellig vis bl.a. afhængigt af datamængde pr. ordning.

Survey'ene har været bygget op således, at det efterfølgende har været muligt at analysere effekter på et bestemt antal baggrundsvariable i form af almindelige krydstabuleringer, ligesom der er foretaget tidsserier fx på dødvægt og administration til de foregående midtvejs – og slutevalueringer.

Den kontrafaktiske analyse af investeringerne under akse 1 blandt primære jordbrugere bygger på FADN dataudtræk samt fra dataudtræk fra en database under Videnscenter for Landbrug i Skejby over regnskaber fra danske bedrifter. Den kontrafaktiske analyse er lavet for at undersøge, hvorvidt landmænd, der opnår investeringsstøtte under akse 1, præsterer bedre efter at en given investering er gennemført i forhold til en situation, hvor de ikke ville have gennemført investeringen, og hvor deres præstationer kan sammenlignes med producenter, der ikke har opnået en investeringsstøtte.

Herudover er der gennemført regressionsanalyser bl.a. med henblik på at se hvilke faktorer, der er mest afgørende for, om man som, bestyrelsesmedlem i en LAG fx oplever sammensætningen af en LAG bestyrelse som optimal eller ej.

En anden analysetilgang, som evaluator har benyttet, er segmenteringsanalyser. Segmenteringsanalyserne er gennemført for at analysere, hvorvidt der er nogle bestemte segmenter, der klarer sig bedre/dårligere end andre fx om nye LAG'er klarer sig bedre eller dårligere end LAG'er med Leader + erfaring, eller om bestemte grupper af tilsagnsmottagere er belastet hårdere eller lettere af dødvægt i investeringerne.

For at undersøge økonomiske effekter fx løftestangeffekter og jobskabelse/vækst er en traditionel kenyansk investeringsmultiplikator tilgang benyttet. Disse beregninger bygger bl.a. på informationer fra surveys og fra nationale og/eller kommunale nøgletal.

4.5 Problemer eller begrænsninger med den valgte metode

Den valgte metode har sin begrænsning ved, at det udelukkende er støtte- og tilsagnsmottagere, der er inkluderet i undersøgelsen. Herved reflekteres holdninger og meninger fra ikke-støttemottagere (enten de, som har fået afslag, eller som ikke har søgt) ikke i nærværende evaluering. Det kan overvejes, om det eksplicit i kravspecifikationen til en ny evaluering skal fremgå, at bredere grupper end netop tilsagnsmottagerne skal inddrages.

Derforuden er det væsentligt at nævne, at de mange kvantitative surveys er valgt indbefattet i evalueringen for på den måde at kompensere for det manglende elektroniske monitoreringssystem i Danmark. Evaluator anerkender, at mange informationer indsamles via ansøgningsskemaer og på denne vis indsamles der allerede CMEF data fra FERVs side, men da dette endnu ikke er fuldt tilgængeligt, benyttes de mange surveys som grundlag for evalueringen.

Samlet er det evaluators vurdering, at den anvendte metode til fulde gør det muligt at gennemføre en dækkende midtvejsevaluering af programmet, således at resultater og konklusioner samt ikke mindst anbefalinger kan drages på et solidt grundlag.

5 PROGRAMBESKRIVELSE: FORMÅL, ORDNINGER OG BUDGET

5.1 Programmets implementering: Institutionel og administrativ organisering, procedurer

5.1.1 *Institutionel organisering*

Fødevarerministeriet (FVM) og Direktoratet for FødevarerErhverv (FERV) har det overordnede ansvar for administration af landdistriktsprogrammet. De fleste af ordningerne administreres af sagsbehandlere i FødevarerErhverv, mens Skov- og Naturstyrelsen er ansvarlig for administrationen af Skovbrugsforanstaltningerne.

Der knytter sig det særlige til dette program, at en del af programmet implementeres i henhold til Leader-metoden og via de lokale aktionsgrupper. I princippet kan der etableres lokale aktionsgrupper i hele landet. Men kun godkendte aktionsgrupper kan opnå støtte under landdistriktsprogrammet. Endvidere er det kun projekter, der indstilles af den relevante lokale aktionsgruppe, der kan opnå støtte. De udvalgte lokale aktionsgrupper udarbejder udviklingsstrategier og medvirker til at aktivere og realisere det lokale udviklingspotentiale i tæt koordination med andre regionale og lokale strategier og planer. Den tætte koordination af politikker og strategier sikres ved inddragelse af kommunalbestyrelser og regionale vækstfora i forbindelse med udarbejdelse af de lokale aktionsgruppers udviklingsstrategier. Der vil blive etableret tætte samarbejdsrelationer mellem de lokale aktionsgrupper og de relevante kommuner i forbindelse med gennemførelse af projekterne. Denne metode er mere detaljeret evalueret i en separat del-rapport, og der skal derfor ikke knyttes yderligere til denne metode her, men henvises til del-rapporten samt til kapitlet om evaluering af administrationen af programmet senere i rapporten.

Der er endvidere også etableret et såkaldt Netværkscenteret, der ligeledes er evalueret og rapporteret særskilt i samme del-rapport som Leader-metoden.

FødevarerErhverv er af Europa Kommissionen godkendt som det eneste udbetalende organ og har derfor ansvaret for udbetaling af tilskud til ansøgere under de fleste af ordningerne. Skov- og Naturstyrelsen udbetaler dog tilskud til ansøgere under skovbrugsforanstaltningerne.

Flere kontrolfunktioner bl.a. ifm on-the-spot kontrol er i vid udstrækning uddelegeret til Plantedirektoratet, men FERV gennemfører også selv kontroller på stedet inden for visse ordninger.

Gennemførelsen af programmet bliver løbende fulgt af et overvågningsudvalg (Udvalget for Et Levende Land), der består af repræsentanter fra Fødevarerministeriet, Europa-Kommissionen og andre relevante ministerier og organisationer. Der er endvidere nedsat rådgivende udvalg for enkelte ordninger. Disse udvalg høres om indstillinger vedr. konkrete projekter, om ordningernes design ifm revideringer mv.

5.1.2 *Administrativ organisering og administrative procedurer*

De specifikke administrationsprocedurer for ordningerne er beskrevet i de enkelte delrapporter.

5.2 **Programbeskrivelse: Målsætninger og sammensætning, prioriteringer og ordninger**

5.2.1 *Målsætninger og sammensætning*

Det danske landdistriktsprogram er en gennemførelse af EU-forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne. Forordningen har som overordnet formål at fremme bæredygtig udvikling i landdistrikterne som supplement til markedspolitikken. Landdistriktsprogrammet dækker programperioden 2007-2013 og er udmøntet i 4 akser:

- Akse 1. Erhverv: Jordbrugs- og fødevarerektoren
- Akse 2. Natur og miljø: Forvaltning af miljø og landskab
- Akse 3. Livskvalitet: Diversificering af økonomi og livskvalitet
- Akse 4. Leader: Lokale aktionsgrupper

De 4 akser dækker over 9 overordnede støtteordninger og et større antal underordninger, samt funktionaliteten 'lokale aktions grupper'. Den overordnede målsætning med programmet er udtrykt i form af fire specifikke mål:

- Flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne
- Stærkere konkurrencekraft i jordbrugs-, fødevarer- og skovbrugssektoren
- Varierede landskaber, rig natur og rent miljø
- Attraktive levevilkår i landdistrikterne, der bidrager til stærk sammenhængskraft mellem land og by(programmet, side 46).¹⁰

Landdistriktsprogrammet indgår som en del af den samlede indsats rettet mod landdistrikterne i Danmark. Programmet er godkendt af EU Kommissionen i februar 2008. Landdistriktsprogrammet dækker hele Danmark. Det danske retsgrundlag for Landdistriktsprogrammet er lov nr. 316 af 31. marts 2007 om udvikling af landdistrikterne (landdistriktsloven). Med hjemmel i denne lov er der udstedt en række bekendtgørelser for de enkelte tilskudsordninger, som fastlægger de nærmere vilkår og betingelser. Det er også med reference til Landdistriktsloven, at programmet blev igangsat i 2007 på national dansk risiko og uden godkendelse af EU. Godkendelse i februar 2008 skete dermed med tilbagevirkende kraft.

Et af programmets hovedindsatsområder er fokus på styrkelse af erhvervsudviklingen inden for jordbrugs-, skovbrugs- og fødevarerektoren for at styrke innovation og konkurrenceevne. Der lægges vægt på, at der skabes en bedre sammenhæng mellem forskningen, den anvendelsesorienterede udvikling, afprøvning, demonstration og til endelige investeringer. Fødevarerektoren, som både omfatter de primære jordbrugserhverv og fremstillings- og forarbejdningserhvervene m.fl., har et stort potentiale som vækstdriver i det danske samfund, og især i landdistrikterne har erhvervet en meget stor betydning. Samtidigt spiller primærproducenterne en stor rolle som forvaltere af et værdifuldt natur- og kulturlandskab.

¹⁰ Det danske Landdistriktsprogram 2007-2013, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Erhverv 2008

Allerede i dag er der en øget efterspørgsel efter økologiske fødevarer. Udviklingen af kvalitetsfødevarer skal styrkes, herunder udviklingen af lokale eller regionale fødevarer, som har et særligt potentiale til at styrke indtjeningen og jobskabelsen i landdistrikterne.

Der skal værnes om miljøet og naturen i Danmark. Det er målsætningen at fremme en miljømæssigt bæredygtig produktion og at opnå en tilfredsstillende naturtilstand i udpegede områder, som er fastlagt i de nationale handlingsprogrammer og internationale aftaler. Målene vil blive efterstræbt både gennem arealbaserede aftaler, herunder om naturpleje, og ved fremme af videndeling, innovation og anvendelse af ny teknologi i fødevareresektoren. Der vil blive lagt vægt på gennemførelse af konkrete projekter og yderligere geografisk målretning af indsatsen.

Attraktive levevilkår i landdistrikterne beror på en lang række af faktorer, som f.eks. jobmuligheder, serviceudbud og naturkvalitet. Forholdene er forskellige fra sted til sted, og udfordringerne er ikke ens. Der satses derfor på lokale samarbejder, der i de enkelte landdistrikter etablerer bedre rammebetingelser for gode levevilkår. Det er vigtigt for gode levevilkår i landdistrikterne, at borgerne har mulighed for at skabe deres egne rammer og påvirke deres eget lokalområde, så de får størst mulig indflydelse på deres egen livssituation. Indsatsen gennemføres derfor via lokale aktionsgrupper efter Leader-metoden.

5.3 Budget (finansieringsplan) for den samlede programperiode

5.3.1 Det oprindelige program, godkendt i 2008

Det danske landdistriktsprogram blev udarbejdet i perioden 2006 til 2007 og godkendt af Kommissionen i 2008. Programmet er siden ændret substantielt, hvad vi kommer tilbage til indholdsmæssigt siden hen i rapporten. Her skal de budgetmæssige ændringer kommenteres. Det oprindelige budget (finansieringsplan) for programmet er præsenteret nedenfor med reference til Landdistriktsprogrammet fra februar 2008.

Tabel 5.1: Oprindeligt program 2007-2013: Finansieringsplan for hver akse for hele perioden (udbetalingsrammer)

Akse	Offentligt bidrag, millioner kr.		
	Total offentligt	ELFUL medfinansieringsrate (%)	ELFUL beløb
Akse 1	1.312,3	50	656,2
Akse 2	3.815,3	55	2.098,4
Akse 3	347,0	50	173,5
Akse 4	578,9	55	318,4
Teknisk bistand	132,5	50	66,3
Total	6.186,0	-	3.312,8

Kilde: Landdistriktsprogrammet, februar 2008

Tabellen viser de samlede planlagte udbetalinger på de enkelte akser samt for teknisk bistand i hele programperioden. Det er vigtigt at bemærke, at budgettet både indeholder forventede udbetalinger af gamle tilsagn indgået i perioden 2000-2006, og de planlagte udbetalinger til nye tilsagn givet i den nye programperiode fra og med 2007. Kolonnen til højere viser EU medfinansieringen. Det var således forventningen i februar 2008, at det nye program samlet skulle give anledning til udbetalinger i offentlige tilskud til de forskellige akser på samlet 6.186 millioner kroner, hvor af de 3.312,8 millioner eller knap 55 % er medfinansiering fra EU. Den danske offentlige finansiering kommer primært fra statslige midler, men medfinansiering kommer også fra kommuner og regioner og for en lille dels vedkommende fra landbrugets afgiftsfonde, men disse kilder indgår *ikke* i finansieringsplanen, da deres omfang ikke er kendt på programmeringstidspunktet.

I tabellen nedenfor er de udbetalinger, der vedrører forpligtelser indgået under det forrige program, indsat, således at vi har beregnet et nettobeløb til rådighed fra 2007 for nye tilsagn. Disse gamle forpligtelser vedrører eksempelvis arealbaserede ordninger, hvor tilskud gives for en flerårig periode på tværs af skellet mellem to programperioder.

Tablet 5.2: Oprindeligt program budget (februar 2008) for offentlige udbetalinger, gamle forpligtelser og netto til rådighed 07-13, millioner kroner

Akse	Millioner kroner		
	LDP Budget 2007-2013	Forpligtelser 2000-2006	Netto til rådighed 2007-2013
Akse 1	1.312,7	417,2	895,5
Akse 2	3.815,1	1.972,8	1.842,4
Akse 3	347,2	219,8	127,4
Akse 4	578,9	0	578,9
Teknisk bistand	132,6	0	132,6
Total	6.185,7	2.609,8	3.575,8

Kilde: Landdistriktsprogrammet, februar 2008

Som det fremgår, er der betydelige forpligtelser for 2000-2006 perioden. 2.609 millioner kroner skal bruges på gamle tilsagn, svarende til 42,2 % af det samlede budget. Især forpligtelser til akse 2 vejer tungt i finansieringsplanen. Dermed er der 3.576 millioner til rådighed for det nye program fra 2007. Dette beløb betegnes efterfølgende for nettobeløbet til disposition for programmet.

5.3.2 Det reviderede program, november 2009

I 2009 er det danske program blev ændret som følge af Sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik (CAP), vedtagelsen af den europæiske økonomiske genrejsningsplan samt med henblik på at udnytte muligheden for modulation. Samlet er EU's

medfinansiering øget med 732,3 millioner kroner for den samlede programperiode fordelt på de forskellige akser i henhold til danske prioriteringer. Finansieringsplanen ser ud som anvist i tabellen nedenfor. Det reviderede program trådte i kraft 1. januar 2010.

Tabel 5.3: Revideret program 2007-2013: Finansieringsplan for hver akse for hele perioden (udbetalingsrammer)

Akse	Offentligt bidrag, millioner kr.		
	Total offentligt	EU (ELFUL) medfinansieringsrate (%)	EU (ELFUL) beløb
Akse 1	1.845,3	54	995,2
Akse 2	4.002,9	60	2.389,4
Akse 3	572,2	50	286,2
Akse 4	841,1	55	462,6
Teknisk bistand	344,2	50	172,1
Total	7.605,7	56,6	4.305,5

Kilde: Landdistriktsprogrammet, november 2009

Tabellen viser de samlede betalinger, der forventes under det nye program, inklusive de betalinger, der er knyttet til gamle tilsagn under det forrige program 2000-2006.

Det reviderede program skal, som det også var tilfældet med det oprindelige program, leve op til reguleringens krav om minimumsallokering til de enkelte akser. Det er 10 % for akse 1, 16 % (10 + 6) for akserne 3 og 4, samt 25 % til akse 2 for så vidt angår den offentlige støtte til de fire akser. Det er altså ikke en procentandel af det samlede budget, inklusiv teknisk bistand. Tabellen nedenfor viser, at dette krav er efterlevet med det reviderede program, hvilket også var tilfældet med det oprindelige program.

Tabel 5.4: Overholdelse af Forordningens (1698/2005) krav til relativ fordeling af offentlige tilskud pr. akse.

	Samlede offentlige omkostninger	EAFRD
Akse 1	25,4 %	24,1 %
Akse 2	55,1 %	57,8 %
Akse 3	7,9 %	6,9 %
Akse 4	11,6 %	11,2 %
Total	100,0 %	100,0 %

Kilde: Landdistriktsprogrammet, november 2009

I forhold til midtvejsevalueringen er det naturligvis centralt dels at vurdere den gennemførte indsats i lyset af det oprindelige programs finansieringsplan med henblik

på at vurdere afløb og økonomisk og teknisk operationel målopfyldelse, men også at se på, hvordan den gennemførte implementering ser ud i forhold til det reviderede programs finansieringsplan. Det er sket i tabellen nedenfor.

Tabel 5.5: Budget (oprindeligt og revideret), tilsagn og udbetalinger, offentlige udbetalinger, millioner kroner og %

Akse	Millioner kroner og %								
	Netto til rådighed 2007-2013		Rammer 2007 - 2009			Tilsagn 2007-2009		Udbetalinger 2007-2009***	
	Oprinde-ligt program 2007	Revide-ret program 2009	Mio. kr.	% Af total hhv. opr. LDP og rev. LDP		Mio. kr.	% af Opr. LDP ramme	Mio. kr.	Udbetalt, % af opr. LDP ramme
				Opr. LDP	Rev. LDP				
Akse 1	895,5	1.544,2	573,5	64,0	39,6	685,3	119,5	194,4	47
Akse 2	1.842,4	2.449,8	1.100,6	39,6	34,3	1.263,5	114,8	210,0	29
Akse 3 + 4	706,3*	1.243,8	429,6	60,8	34,5	463,9	108	90,7	22
Teknisk bistand	132,6	344,2	19**	14,3	5,5	Ikke kendt	-	53,7	283
Total	3.575,8	5.582,0	2.122,7	59,4	38,0	2.412,7	114,7	548,8	25,9

Kilde: Landdistriktsprogrammerne 2008 og 2009, diverse information fra FERV

* Akse 3 = 127,4 mio. kr., og akse 4 = 578,9 mio. kr.

** Beløbsrammen for Teknisk bistand er ikke kendt og andel for 07-09 er fastsat som 3/7 af budgettet i det oprindelige program.

*** Vedr. nye tilsagn givet i perioden 1.1.2007 – 31.12.2009

Tabellen viser det samlede budget for hhv. det oprindelige 2008 program og det reviderede 2009 program, idet der er foretaget fradrag for de forpligtelser, der gælder for tilsagn givet i den forrige programperiode 2000-2006, og som ikke er udbetalt ved programmets start 1.1.2007. Det drejer sig om 2.609,8 mio. kr. pr. 1.1.2007.

Som den første kolonne viser, er der netto 3.575,8 mio. kr. til rådighed for programmet pr. 1.1.2007. Med udgangen af 2009 er der foretaget udbetalinger på i alt 1.534,5 mio. kr. fordelt med 321,4 mio. kr. til gamle tilsagn under akse 1, 1.058,9 mio. kr. til akse 2 og 154,2 mio. kr. til akse 3 af de disse gamle forpligtelser.

Dermed resterer der endnu at ske udbetalinger på samlet 1.075,3 mio. kr. af gamle tilsagn efter 31.12.2009. Af disse vil der ske i henhold til budgettet i FERV ske udbetalinger på 611,7 mio. kr. i perioden 1.1.2010 til 31.12.2010, fordelt på 93,0 mio. kr. til akse 1, 499,2 mio. kr. til akse 2 og 19,5 mio. kr. til akse, mens i alt 463,6 mio. kr. allerede er beregnet annulleret (97,4 mio. kr. for akse 1; 319,9 mio. kr. for akse 2 og 46,4 mio. kr. for akse 3).

Imidlertid imødeses det af FERV, at der i løbet af perioden 1.1.2010 til 31.12.2013 vil ske annulleringer af yderligere 20 % af de budgetterede gamle tilsagn. Det vil sige, at 20 % af de gamle forpligtelser på 611,7 mio. kr. ikke vil komme til udbetaling, og derfor kan nettobeløbet for den resterende periode øges med dette beløb, samt hvad der allerede er annulleret. 20 % af 611,7 mio. kr. svarer til 122,3 mio. kr. der fordeles med 18,6 mio. kr. for akse 1, 99,8 mio. kr. for akse 2 og 3,9 mio. kr. for akse 3. Anden kolonne i tabel 5.5 indeholder disse beløb, der er fremkommet ved at justere det oprindelige nettobeløb med de ekstra penge, som de forventede annulleringer vil afstedkomme.

Endvidere viser tabel 5.5 de finansielle rammer, der er afsat i Danmark for perioden 2007-2009 (inklusive EU-medfinansiering), dels i regi af Fødevarerministeriet, dels i regi af anden national medfinansiering. Det fremgår, at der er afsat i alt 2.122,7 millioner kroner for programmet i samlede offentlige tilskud for perioden 2007-2009. Dette samlede tal, såvel som for de enkelte akser, er opgjort i procent af hhv. det oprindelige program og af det reviderede program. Det fremgår, at der er afsat 59,4 % af det oprindelige budget, hvilket er en del over, hvad der ville være 3/7 af det samlede budget, nemlig 42,9 %, men samlet set er der balance mellem de afsatte rammer for perioden og den relative andel af det samlede programbudget. Der henvises i øvrigt til delrapporterne vedr. nøgletal for de enkelte ordninger.

Ser vi endvidere på, hvad der er givet tilsagn, er beløbet 2.412,7 millioner kroner. Det svarer til 114 % af den afsatte ramme, og til 67,5 % af det oprindelige budget. Dermed er de reelle tilsagn en betragtelig del over, hvad der kunne forventes ud fra et 3/7 forholdstal (42,9 %). Det er positivt.

Hvad angår udbetalinger, er det samlede resultat, at der pr. 31.12.2009 er udbetalt 25,9 % af rammen, for så vidt angår nye tilsagn, hvilket er tilfredsstillende på nuværende tidspunkt i forløbet. Også her er det akse 1 der er forrest, med udbetalinger på 47 % af rammen, mens akse 2 ligger på 19 %, og akse 3+4 ligger på 22 %.

Udbetalingsrammerne er gennemsnitligt 884 mio. kr. om året beregnet ud fra den oprindelige finansieringsplan for programmet. Det betyder i henhold til N+2 reglen, at den årlige ramme skal være udbetalt senest to år efter. Med udgangen af 2011 skal der således være udbetalt 2.650 mio. kr. svarende til raterne for årene 2007, 2008 og 2009. Allerede med udgangen af 2009 er der samlet udbetalt 2.074 mio. kr., inkl. gamle forpligtelser, og der er således ingen risiko for, at de allokerede offentlige tilskud og EU rammer ikke vil blive udnyttet, hvilket naturligvis er meget positivt.

I et fremadrettet perspektiv er det vigtigt at notere sig, at det øgede budget for det reviderede program betyder, at der er givet tilsagn til samlet 43,2 % af programmets budget, og der er således små 3.200 millioner kroner til rådighed for perioden 2010 til 2013. Det er et gennemsnitligt årligt beløb svarende til ca. 800 millioner kroner. Det er en indsats, der er på niveau med den, der er gennemført i den første periode af programmet, hvor det årlige gennemsnit har været ca. 800 millioner kroner.

6 MIDTVEJSEVALUERING: BESVARELSER AF EVALUERINGSSPØRGSMÅL

Evalueringsspørgsmålene besvares i dette kapitel. Det sker ved først at besvare henholdsvis de fælles ordningsrelaterede evalueringsspørgsmål og de programspecifikke evalueringsspørgsmål knyttet til de enkelte ordninger. Det sker summarisk for hver akse, og desuden for hver ordning, hvis det skønnes nødvendigt. Dernæst besvares de fælles horisontale evalueringsspørgsmål på programniveau. Endelig besvares de danske evalueringsspørgsmål knyttet til administrationen af programmet. Det sker summarisk på programniveau for alle ordninger.

Evalueringsspørgsmålene er fordelt under de respektive evalueringskriterier, der er benyttet. Det drejer sig om kriterierne relevans (+ attraktivitet og sammenhæng), målopfyldelse, effekt, effektivitet og levedygtighed. Endelig adresseres resultaterne af evalueringen til Grøn Vækst.

Indledningsvist revurderes den interventionslogik, der udgør programmets rygrad. Det sker for på et overordnet niveau at bekræfte eller afkræfte relevansen af programmets interventioner i lyset af den samfundsmæssige (økonomiske, politiske og sociale) udvikling, der er pågået siden programmet blev designet i 2006 forud for godkendelsen.

6.1 Revurdering af programmets interventionslogik

Programmets målsætninger og prioriteter er beskrevet i kapitel 5 i rapporten, og det fremgik, at den overordnede målsætning med programmet er udtrykt i form af fire specifikke mål:

- Flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne
- Stærkere konkurrencekraft i jordbrugs-, fødevare- og skovbrugssektoren
- Varierede landskaber, rig natur og rent miljø
- Attraktive levevilkår i landdistrikterne, der bidrager til stærk sammenhængskraft mellem land og by

Målsætningen er i perioden 2007 – 2009 forfulgt med en finansiel vægtning af indsatsen, hvor aktiviteter under akse 1 vedr. erhvervsudvikling og konkurrenceevne i jordbrugserhvervet og i fødevarerektoren er dækket med 28 % af programmets offentlige tilskud, indsatsen under akse vedr. fremme af natur og miljø er dækket af 52 % af programmets offentlige tilskud, mens indsatsen i landdistrikterne generelt, inklusiv fremme af iværksætteri og etablering af arbejdspladser (akse 3 og 4) er dækket af 20 % af de offentlige tilskud. Denne prioritering er naturligvis politisk bestemt og udtrykker et ønske fra dansk side om at give en relativt stor vægt til indsatsen for fremme af natur og miljøforholdene, bl.a. set i lyset af de internationale forpligtelser, som Danmark skal leve op til på dette område.

Med revideringen af programmet fra 2010 som følge af Grøn Vækst, sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik (CAP) og den europæiske økonomiske genopretningsplan (EERP). er der dels blevet flere midler til rådighed, dels er der sket en omfordeling i vægtningen af de forskellige indsatser. Den relative vægtning til erhvervsudvikling og konkurrenceevneforbedringer i jordbrug og fødevarerektor er øget til 29 % bl.a. med henblik på at øge produktionen af bioenergi, indsatsen på

natur- og miljøområdet er øget i absolutte tal, men er relativt set reduceret til 41 %, mens indsatsen rettet mod landdistrikterne generelt og den brede erhvervsudvikling er øget til 24 %. Denne ændring i vægtningen kan umiddelbart se ud til at være til ugunst for miljø- og naturindsatsen, men det skal i den forbindelse noteres, dels at der er trukket 240 mio. kr. ud af akse to og over til § 68 indsatsen under sølje 1 til støtte til miljøvenlig produktion, dels at indsatsen under akse 1 også i vid udtrækning bidrager til forbedrede miljøforhold og til imødegåelse af klimaudfordringerne gennem tilskud til fremme af miljøvenlige produktioner og teknologier, produktion af biogas mv. Det nye program har således stadig en miljøprofil, hvor udviklingen af jordbrugserhvervet går sammen med hensyntagen til natur og miljø, samt ikke mindst også til arbejdsmiljøet i produktionen.

Som angivet i situationsanalysen ovenfor, er de behov, som programmet skal bidrage til at imødekomme, stadigvæk gældende i dag. Der er ikke sket nogen afgørende ændring i forholdene i landdistrikterne: Jordbrugserhvervet og fødevarerektoren står stadig i en vanskelig situation og er måske endda i en endnu vanskeligere situation i dag med stor international konkurrence, høje omkostninger, faldende jordpriser og store udsving i priserne. Presset på natur og miljø er fortsat stort, og der er stadig lang vej, før Danmark fuldt ud kan leve op til EU's direktiver. Diskussionen om Udkantsdanmark afspejler ligeledes, at det stadig er relevant at gøre en indsats i forhold til at sikre attraktive levevilkår og job-muligheder i landdistrikterne for at imødegå den fortsatte vandring fra land til by og affolkningen af landdistrikterne.

Det kan således overordnet konkluderes, at den interventionslogik, der kendetegner det danske program er intakt i dag, og at programmet også i den resterende del af programperioden vil finde sit nedslag i danske landdistrikter med et stort behov for de offentlige tilskud, som programmet tilbyder.

I de efterfølgende afsnit vil de tre hovedindsatsområder blive evalueret, og det vil bl.a. blive vurderet, om de enkelte ordninger under programmet er relevante ift sektorens udfordringer og om indsatsen er rettet mod sektorens behov. Dermed bidrager disse afsnit også til at vurdere interventionslogikken på det konkrete plan, hvad gælder den enkelte ordning.

6.2 Akse 1: Erhvervsudvikling og konkurrenceevne

Under akse 1 ligger hovedvægten i den danske strategi på at styrke konkurrencekraften i jordbrugs- og fødevarerektoren gennem udvikling af og investering i innovative løsninger, der omsætter nytænkning til værdi for den enkelte virksomhed og for samfundet. Hovedvægten i aksens finansielt set er lagt på fysiske investeringer og anvendelse af ny viden til fremme af nye løsninger, bl.a. i form af kompositte løsninger, hvori der indgår såvel kvantitet som kvalitet, bl.a. i form af mere energi- og miljøeffektive løsninger. Innovationsaktiviteterne fokuserer på at skabe nye og bedre fødevarer af høj kvalitet, herunder på økologi. Der er fokus på investeringer i bedre dyrevelfærd samt på udvikling og anvendelse af nye miljøvenlige teknologier. Herunder også nonfood-produktioner, der primært sigter på at øge udbuddet af vedvarende energikilder.

Indsatsen under aksens gennemføres via to (reelt 3) ordninger: Erhvervsudviklingsordningen for henholdsvis Primære Jordbrugere og for Forarbejdning, samt Ordningen Kvalitetsfødevarer.

6.2.1 Relevans, attraktivitet og sammenhæng

Første evalueringskriterium er relevans. Her skal det belyses, om de gennemførte projekter under ordningerne er relevante i forhold til programmets målsætninger på den ene side og i forhold til de problemer og behov, som sektoren har, på den anden side.

Hvad angår *Erhvervsudviklingsordningen for Primære Jordbrugere* er det en meget klar konklusion, at ordningen i høj grad er relevant i forhold til de behov og udfordringer, som sektoren står overfor. Det gælder både i forhold til at forbedre konkurrenceevne via produktivitetsfremmende investeringer i nye teknologi, investeringer i produktudvikling, og vedr. kravene om øget hensyntagen til forskellige former for offentlige goder, herunder klima, miljø, natur, arbejdsmiljø dyrevelfærd samt produktsikkerhed og produktkvalitet. Der synes også at blive tilført attraktive stimuli til beslutningstagerne i sektoren for fremme af en mere innovationsorienteret investeringsadfærd, hvilket også er i overensstemmelse med programmets målsætninger.

Det skal også fremhæves, at hele 80 % af respondenterne i den gennemførte telefoninterviewundersøgelse tilkendegiver, at støttemulighederne i høj grad eller i nogen grad er i overensstemmelse med behovene i sektoren. Ordningen opfattes også som attraktiv af brugerne, endskønt i knap så høj grad, som den opfattes som relevant. Årsagen hertil er ifølge brugerne af ordningen primært af administrativ karakter, og ikke relateret til ordningens indhold.

Samme konklusion fremkommer for *Erhvervsudviklingsordningen for Forarbejdningssektoren*. Vi vurderer, at ordningen er meget relevant, både i et samfundsmæssigt perspektiv vedr. fremme af innovation og indførelse af nye teknologi og nye produkter i forarbejdningssektoren og for tilskudsmodtagerne, hvor 94 % anfører, at ordningen er relevant, og 93 % at den er attraktiv. Endvidere angiver 77 % af tilsagnsmodtagerne, at ordningen er i overensstemmelse med sektorens behov. Også sammenhængen mellem ordningen og de øvrige ordninger under programmet er tilfredsstillende, især under akse 1.

Vi vil endvidere vove den konklusion, at de to erhvervsudviklingsordninger i højere grad er problem- og behovsorienterede, end deres forgængere hhv. Forbedringsordningen og Strukturprojektordningen fra 2000-2006 programmet. De repræsenterer en bedre og mere virkelighedsnær sekventiel logik fra udvikling via demonstration til investering, hvilket også dokumenteres af respondenternes positive vurdering af ordningens overensstemmelse med behovene i sektoren. Strukturen giver potentielle projektansøgere mulighed for at vægte projekterne på en for dem passende måde, når det samtidig iagttages, at gennemførelse af demonstrationsprojekter er en forpligtigelse i forlængelse af gennemførelse af udviklingsprojekter.

Relevansen i forhold til sektorens behov gælder primært for udviklings- og investeringsprojekter, mens demonstrationsprojekterne spiller en anden rolle i programmet. De repræsenterer dels en forpligtigelse for tilskudsmodtagerne til at formidle resultaterne af en investering i teknologi- og produktudvikling, som er støttet med offentlige midler, dels større demonstrationsprojekter med et bredere sigte om formidling af ny viden udviklet og implementeret af rådgivningstjenesten og samfinansieret fra dansk side med landbrugets afgiftsfonde. Det kan derfor overvejes, om det er nødvendigt med en særskilt under-ordning for demonstrationsprojekter

under de to ordninger i fremtiden. I stedet kan demonstration være en forpligtigelse direkte i tilknytning til et udviklings- eller et investeringsprojekt og uden særskilt projektansøgning eller lignende. Demonstrationsprojektet kan på den måde integreres stærkere i det egentlige projekt. Hvad gælder de store vidensformidlingsprojekter samfinansieret af afgiftsfundene, kan de gennemføres med deres eget budget som en separat ordning direkte knyttet til et relevant forordningskapitel, eksempelvis kode 111 om trænings-, uddannelses- og informationsaktiviteter.

Hvad gælder ordningen *Kvalitetsfødevarer* er det konklusionen, at ordningen er relevant ud fra et mere snævert samfundsmæssigt perspektiv vedr. fremme af information og viden om kvalitetsfødevarer, herunder primært om økologi, og ordningen er ligeledes relevant for tilskudsmodtagerne, hvor alle (100 %) respondenter i vores telefoninterviewundersøgelse samt i vores cases oplever ordningen som meget relevant. Samtidig opleves ordningen som meget attraktiv (93 %), ligesom den vurderes at være i god sammenhæng med andre ordninger under programmet, især under akse 1.

Det skal også fremhæves, at ordningen kun har haft succes med at implementere aktiviteter under to af tre indsatsområder. Det er etablering af såkaldte Rejsehold, der skal informere landbrugets og fødevarersektorens aktører om mulighederne for at registrere produkter under EU's ordninger for højkvalitetsfødevarer, fremme afsætning og eksport mv., og det er informations- og markedsføringsaktiviteter rettet mod udvalgte forbrugersegmenter i Danmark eller internationalt. Alle aktiviteter med undtagelse af et enkelt informationsprojekt, vedrører økologiske produkter. Derimod er der ikke gennemført projekter vedr. investeringer i produktion af højkvalitetsprodukter. Der har været udbudt midler under indsatsområdet, men der har hverken været mange ansøgninger eller accepterbare ansøgninger, der kunne leve op til ordningens krav og målsætning. Dette kunne give anledning til at konkludere, at kravene til ansøgningerne er skrappere, end det normalt ses i programmet, men det er ikke tilfældet. Det er derfor ikke klart, hvad der kan være grunden ud over, at investeringer i ny teknologi og nye produkter også og måske mere naturligt kan fremsendes direkte til Erhvervsudviklingsordningerne.

Samlet er det vores konklusion, at de tre ordninger under akse 1 alle er relevante og i tråd med sektorens behov; de er attraktive for brugerne og de er i sammenhæng primært med hinanden og sekundært med programmets øvrige ordninger. Tilfredsheden med ordningerne illustreres også af tabellen nedenfor.

Tabel 6.1: Tilskudsmodtagernes samlede tilfredshed med ordninger under akse 1

	Meget tilfreds (4)	Tilfreds (3)	Utilfreds (2)	Meget utilfreds (1)	Ved ikke (0)	Total	Nuværende Score	Tidligere Score
Akse 1								
Innovation og udvikling i primært jordbrug	45 % (46)	49 % (50)	5 % (5)	0 % (0)	1 % (1)	100 % (102)	3,37	3,26
Innovation og udvikling i forarbejdningssektoren	47 % (23)	43 % (21)	6 % (3)	4 % (2)	0 % (0)	100 % (49)	3,33	3,25
Fødevarer	57 % (8)	43 % (6)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (14)	3,57	-
Akse 1 totalt	49,7 %	45 %	3,7 %	1,3 %	0,3 %	100 %	3,43	3,25

Kilde: Epinion spørgeskemaundersøgelse 2010

Tabellen viser, dels at tilfredsheden med de tre ordninger generelt er høj, at den er en anelse højere for Fødevarerordningen end for de to andre, dels at de for deres vedkommende scorer højere på tilfredshed hos brugerne, end de ordninger de afløste, nemlig hhv. Forbedringsordningen og Strukturprojektordningen.

6.2.2 Målopfyldelse

Vurderingen af ordningernes operationelle målopfyldelse vedrører, om der er givet tilsagn til det antal projektet/aktiviteter mv., det var forudsat i programmet inden for den evaluerede periode, og om tilsagnene repræsenterer en samlet værdi i overensstemmelse med budgettet i programmet, ligeledes i den evaluerede periode. Der er med andre ord tale om såvel en teknisk målopfyldelse vedr. antal tilsagn som en økonomisk målopfyldelse vedr. forpligtede offentlige udgifter. Dette sidste er også et udtryk for de enkelte ordningers økonomiske afløb.

Det er en forudsætning for opgørelsen af målopfyldelsen, at der er formuleret del-mål i programmet for perioden. Det er ikke altid tilfældet, og derfor er der lejlighedsvist gjort brug af en forholdsmæssig opgørelse (3/7) af et samlet mål for hele perioden.

Målopfyldelsen for de tre ordninger under akse 1 er noget forskellige. For *Erhvervsudviklingsordningen for Primære Jordbrugere* er der tale om en markant overopfyldelse af delmålene for perioden 2007-2009, og faktisk er den samlede operationelle målsætning for ordningen opfyldt 1½ gang allerede nu med udgangen af 2009 for den samlede programperiode. Der er givet 536 tilsagn til projekter, hvoraf der er en gruppe af udviklingsprojekter, hvori der indgår mere end et tilsagn pr. projekt, med en samlet offentlig støtte på 481,2 millioner kroner, mens det var programmeret, at der skulle gennemføres 533 projekter med en samlet tilskudsramme på 306,9 millioner kr. for hele perioden. Målopfyldelsen for antal projekter er 205 % for perioden 2007-2009, og for økonomiske tilsagn er den 320 %.

For *Erhvervsudviklingsordningen for Forarbejdningssektoren* gælder, at der er tale om en markant overopfyldelse af delmålet for antallet af tilsagn, og den operationelle målsætning for ordningen med 226 projekttilsagn er 80 % (182 projekter) opfyldt nu med udgangen af 2009 for den samlede programperiode. Der er givet 234 tilsagn til 182 projekter med en samlet støtte på 141,2 millioner kroner, men da det gennemsnitlige tilsagn er væsentligt mindre end angivet i budgettet for programmet (blot 35,6 % af det forventede niveau), bliver den økonomiske målopfyldelse mere

beskeden, nemlig 75,9 % med udgangen af 2009. Det betyder i praksis, at ordningen har et mindre økonomisk efterslæb, der skal indhentes i den resterende programperiode, eller alternativt kan midler flyttes fra ordningen til andre ordninger.

Samme økonomiske målopfyldelse kan konstateres for *Kvalitetsfødevarerordningen*. Her er målopfyldelsen 75 %, hvad angår det økonomiske afløb fra ordningen. Der er også en relativt lav teknisk målopfyldelse for ordningen med tilsagn på 44 % af det forventede antal samlet set. Den lave tekniske målopfyldelse gælder for informations- og markedsføringsprojekter, af hvilke der er gennemført 35 mod forventet 113 for den samlede programperiode, mens antallet af Rejsehold er 8 mod det forventede antal på 2. Som det blev anført ovenfor vedr. ordningernes relevans har efterspørgselen efter investerings- og udviklingsstøtte under ordningen været beskeden, og der er ikke givet tilsagn til projekter i perioden.

Da det sammenfattende kan konstateres, at der er givet tilsagn for 685,3 millioner kroner i perioden, og der er afsat udbetalingsrammer for i alt 414 millioner kroner, er den økonomiske målopfyldelse for ordningerne under akse 1 således 166 %, hvilket er meget tilfredsstillende. Der er dog en vis ujævnhed heri med et spænd fra 320 % for Primære Jordbrugere til 78 % for Forarbejdning og 75 % for Kvalitetsfødevarer.

Hvad gælder antallet af tilsagn, er der givet 813 tilsagn til 761 projekter mod et forventet antal på 462. Det repræsenterer en målopfyldelse på 165 %, og også dette er generelt set tilfredsstillende. Totalt er der således givet 813 tilsagn til 761 projekter for en samlet ramme på 685,3 millioner kroner.

6.2.3 *Effekter*

Ordningerne under akse 1 har primært som sine formål at bidrage til økonomisk vækst i landdistrikterne, samtidig med at der tages hensyn til miljø- og naturforhold, til dyrevelfærd og sundhed, til produktsikkerhed og kvalitet samt ikke mindst til arbejdsmiljøet, bl.a. i gartnerier og i husdyrproduktionen. Det er således udviklingen af et konkurrencedygtigt erhverv med fokus på bæredygtighed, der er i centrum i målhierarkiet for ordningerne.

6.2.3.1 *Økonomiske effekter*

De økonomiske effekter af ordningerne vedrører primært værditilvækst, produktivitet og arbejdsproduktivitet, og det er især Erhvervsudviklingsordningerne, der bidrager hertil.

Hvad gælder *Primære Jordbrugere*, har vi sammen med FødevarerØkonomisk Institut og Videnscenter for Landbrug udarbejdet en såkaldt kontrafaktisk analyse. Analysen viser, hvilke effekter en bedrift opnår i kraft af den støttede investering sammenholdt med en situation, hvor bedriften *ikke* gennemførte investeringen, men i stedet udvikler sin produktion og sine økonomiske resultater sektorgennemsnitligt.

Det kan forsigtigt konkluderes, at der er en positiv effekt af investeringstilskuddene til bedrifterne målt på deres værditilvækst. Det gælder især investeringsprojekter, mens effekterne for udviklingsprojekterne er mere usikre og svingende. Et forsigtigt skøn er, at der genereres en ekstra stigning i værditilvæksten på 10 % om året til støttede bedrifter i forhold til den kontra-faktiske situation, svarende til en gennemsnitlig årlig

vækst i værditilvæksten (DB) på ca. 330.000 kr. beregnet ud fra de støttede bedrífers gennemsnitlige dækningsbidrag. Denne effekt er opnået hos 263 udviklings- og investeringsprojekter, hvortil der er ydet tilsagn til en samlet værdi af 155,5 million kr..

Hvis hvert projekt genererer den beregnede gennemsnitlige værditilvækst, opnås der samlet set en *årlig* værditilvækst på 86,8 millioner kroner. Det svarer til en samlet værditilvækst på 173,6 millioner kroner, for så vidt de 263 projekter gennemføres med 1/3 i hvert af årene 2007 til 2009.

Dermed bidrager de 155,5 millioner kroner i tilskud til 173,6 millioner kr. i værditilvækst. Hver tilskudskrone giver således 1,12 kr. i øget værditilvækst. Værditilvæksten var under Forbedringsordningen for hele perioden 2000-2006 mellem 1 og 2 kroner pr. tilskudskrone, mens den for nærværende ordning i ex ante evalueringen blev beregnet til 2 kr. pr. tilskudskrone. Resultatet peger nu på et beløb på 1,12 kr. pr. tilskudskrone. Resultatet er derfor en smule lavere, end det var forventet, men tilfredsstillende, når usikkerheden i beregningerne tages i betragtning, se også tabellen under afsnittet om effektivitet nedenfor.

Det kan endvidere konkluderes, at projekterne under ordningen bidrager til øget produktivitet og bruttoværditilvækst for over halvdelen af tilsagnsmottagerne (54 %), mens effekterne på arbejdskraftbehov og arealudbytte er beskedne.

Det betyder igen, at projekterne øger arbejdsproduktiviteten hos de støttede bedrífte. Hvis værditilvæksten i gennemsnit er forøget med 10 %, og der ikke af den grund skabes nye arbejdspladser, hvad besvarelserne i telefoninterviewundersøgelsen og de gennemførte cases tyder på, så er arbejdsproduktiviteten også øget med 10 %.

Hvad gælder *Erhvervsudviklingsordningen for Forarbejdning* er det ligeledes bidraget til værditilvækst, produktivitet og arbejdspladser, der er i centrum. Der kan under denne ordning konstateres positive effekter vedr. stigning i omsætningen på gennemsnitligt 29 % eller 11 mio. kr. pr. virksomhed og stigninger i produktiviteten på op mod 20 % i gennemsnit. Hvis vi antager, at det i overvejende grad er virksomheder, der har fået tilskud til udviklings- og investeringsprojekter, der opnår disse stigninger, så andrager de i alt 170 tilsagn under ordningen. Dermed er et forsigtigt skøn, at omsætningsstigningen beløber sig til op mod 1.870 millioner kroner. Med et samlet tilsagn til disse virksomheder på 133,6 millioner kr. er der skabt en omsætningsstigning på 14 kr. pr. tilskudskrone blandt de støttede virksomheder.

Det er imidlertid ikke omsætning, men værditilvækst, der er interessant som målestok for effekten af ordningen, jf. CMEF indikatorerne for programmet. Derfor skal omsætningen omregnes til værditilvækst. Forholdet mellem produktionsværdi (omsætning) og værditilvækst var i 2007 generelt 28,5 %, således at en stigning i omsætning på 100 kr. gav 28,5 kr. i værditilvækst. Hvis dette forholdstal benyttes her, repræsenterer en omsætningsstigning på 1.870 millioner kr. en stigning i værditilvæksten på 533 millioner kr. Med en samlet støtte på 141,2 millioner kr. er værditilvæksten knap 4 kr. pr. tilskudskrone.

Dette tal kan sammenlignes med resultatet fra den gamle Strukturprojektordning og fra ex ante evalueringen af 2007 – 2013 programmet. I begge tilfælde viser beregningerne, at den realiserede effekt under Strukturprojektordningen og den beregnede effekt i ex ante evalueringen er 3 kr. pr. tilskudskrone i øget værditilvækst i forarbejdningssektoren. Resultatet fra de tre første år under det nye program er derfor

noget bedre, end det var forudset, og end hvad der blev realiseret i 2000-2006 programmet, se ligeledes tabellen under afsnittet om effektivitet nedenfor.

Derimod er effekterne for øget arbejdskraftbehov moderate ligesom forbedringen af virksomhedernes markedsadgang også er moderat.

Endelig vurderer vi sammenfattende, at ordningen har en høj grad af effekt i forhold til målsætningen om fremme indførelsen af ny teknologi og dette at gøre produktionen mere innovativ og miljøvenlig.

Vi har sammenfattet nogle af effekterne af de to erhvervsudviklingsordninger, tonet grå, i de følgende tabeller. Den første sammenligner økonomiske effekter med et tilsvarende effektindeks udarbejdet ifm slutevalueringen af 2000-2006 programmet. Indekset refererer til telefoninterview respondenternes angivelse af, hvor vidt der har været effekter af investeringerne på de viste indikatorer. 4 = i høj grad tilfældet, 3 = i nogen grad, 2 = i mindre grad og 1 = slet ikke. En score på 3 – 4 er derfor udtryk for stor effekt, mens modsat en score mellem 1 og 2 er udtryk for ringe effekt.

Tablet 6.2: Effektindeks for udvalgte effektkategorier, udvalgte erhvervsrettede ordninger 2007-2009 programmet og 2000-2006 programmet

Effektkategori	Udvalgte erhvervsrettede ordninger				
	Primære Jordbrugere, 2007 - 2009	Forarbejdning, 2007 - 2009	Forbedringsordningen, Ny teknologi, 2006	Strukturprojekt ordningen, Almindelig ordning, 2000-2006	Strukturprojekt ordningen, Innovation, 2006
Øget produktivitet	2,37	2,89	2,62	3,26	3,12
Øget arbejdskraft behov	2,01	2,55	1,97	2,94	2,09
Øget indkomst	2,36	2,63	2,41	3,15	3,08
Forbedret markeds-situation	Ingen data	2,33	1,96	3,07	2,97
Bedre adgang til kapital	2,04	1,90	2,14	2,21	2,53

Kilde: Epinion spørgeskemaundersøgelse 2010

Det er bemærkelsesværdigt, at *Primære Jordbrugere* under dette program scorer lavere i indekset på kategorierne produktivitet, indkomst og adgang til kapital, end den tilsvarende Forbedringsordning – Ny teknologi fra 2006. Kun vedr. arbejdskraftbehov er der samme effektniveau.

Ordningen *Forarbejdning* udviser et tilsvarende billede. Scoren vedr. 4 ud af 5 effektkategorier (produktivitet, indkomst, markeds-situationen og adgangen til kapital) er lavere end for både den almindelige ordning og for Innovationsordningen. Kun arbejdskraftbehovet adskiller sig ved at være højere end for Innovationsordningen, men lavere end for Den almindelige ordning.

En mulig forklaring på denne tendens kan være, at de prioriterede indsatsområder

under ordningerne spiller en så vigtig rolle i designet af projekterne, at det går ud over de økonomiske præstationer af investeringerne. Vi konkluderede i forbindelse med slutevalueringen af 2000-2006 programmet, at designet af tilskud til kompositte investeringer var befordrende for opnåelse af såvel økonomiske gevinster som gevinster i form af offentlige goder. Det var en positiv konklusion. Nu ser det ud til, at der er en vigende tendens i opnåelse af de økonomiske gevinster, og det kan tyde på, at elementet vedr. tilvejebringelse af offentlige goder i investeringen er steget. Der er således erfaringer fra den teknologiske udvikling inden for andre sektorer, der viser, at øgede investeringer i miljø, arbejdsmiljø, sikkerhed mv. trækker relative andele af investeringerne ud af den produktivitetsfremmende del af investeringen. Derved sker der et (midlertidigt) fald i de økonomiske præstationer af investeringerne til fordel for gevinster i form af offentlige goder. Om dette holder stik, vil vi se nærmere på, når ordningernes effektivitet belyses i et senere afsnit om dødvægt nedenfor samt i afsnittet vedr. miljøeffekter.

Den næste tabel viser resultatet af et indeks for to af de centrale overordnede mål for ordningerne under dette program, nemlig effekterne i form af indførelse af ny teknologi og fremme af en innovationsorienteret investeringsadfærd i bedriften/virksomheden. Der er ikke tilsvarende data fra den foregående programperiode.

Tabel 6.3: Effektindeks for Ny teknologi og Innovation for Erhvervsudviklingsordningerne Primære Jordbrugere og Forarbejdning

Effektkategori	Erhvervsudviklingsordning	
	Primære Jordbrugere	Forarbejdning
Fremme af ny teknologi	3,30	3,23
Fremme af innovation	2,93	3,03

Kilde: Epinion spørgeskemaundersøgelse 2010

De højeste og meget tilfredsstillende effektindeks opnås vedr. fremme af ny teknologi og det gælder for begge ordninger. Også effektindekset for fremme af innovation i bedriften/virksomheden mere generelt er positive, endskønt lidt lavere. Årsagen til forskellen kan være, at det er umiddelbart nemmere for respondenterne at forholde sig til en effekt i form af indførelsen af en ny teknologi, hvis vedkommende netop har fået en sådan installeret i sin produktion, mens betydningen i forhold til innovationsadfærden er mere diffus. Der er dog respondenter, der eksplicit udtrykker både i interviews og i cases, at erfaringerne med ordningen og dette at indføre en ny teknologi har været befordrende for nye investeringer i innovative løsninger. Det er meget positivt.

Den tredje og sidste ordning under akse 1 er *Kvalitetsfødevareordningen*, og om den vurderer vi, at ordningen har en høj grad af effekt i forhold til målsætningen om at fremme formidling og viden om økologiske kvalitetsfødevarer. Der er således næppe tvivl om, at de gennemførte projekter på kort sigt bidrager til øget opmærksomhed om kvalitetsfødevarer, herunder primært økologi, men det er vanskeligt ud fra evalueringen at slå fast, om levedygtigheden i effekterne blandt forbrugerne er høj. Evalueringer af andre og større informationskampagner viser, at effekten typisk flader ud, når kampagnen er ophørt, og ofte finder et lavere leje igen, og dette bekræftes også af cases gennemgået ifm evalueringen.

Tilsagnsmottagerne vurderer samstemmende, at kendskabet hos forbrugerne til kvalitetsfødevarer er steget, og at afsætningen ligeledes er steget, men heller ikke vedr. disse punkter er der nogen klar dokumentation at hente i evalueringen. Den

gennemførte telefoninterviewundersøgelse har ikke været rettet mod de virksomheder og bedrifter, hvis produkter er blevet forsøgt fremmet via informations- og markedsføringskampagner. Det har således typisk været de aktører, der har gennemført kampagnerne, der har været genstand for interviews og cases, og dermed er der ikke samlet informationer ind om de økonomiske effekter på bedrifts- og virksomhedsniveau. De gennemgåede cases bidrager heller ikke i fornødent omfang til, at der kan konkluderes noget endeligt herom, desuagtet de 8 cases, hvoraf ikke alle er afsluttede endnu, viser, at der er begrundede positive forventninger til resultaterne, men også tilkendegivelser af at markedet er vanskeligt i disse år på grund af den økonomiske krise.

Samlet set er effekterne af akse 1 ordningerne, at de bidrager til indførelse af nye teknologier, til en mere innovationsorienteret investeringsadfærd samt ikke mindst til øget værditilvækst og øget produktivitet, samt til øget kendskab om højværdiprodukter (økologi) i markedet. Derimod er det begrænset, hvad ordningerne bidrager til med øget arbejdskraftbehov, ligesom det er uklart, hvad omfanget er af en øget afsætning af økologiske høj kvalitetsprodukter.

6.2.3.2 *Miljørelaterede effekter*

Hvad gælder de miljørelaterede effekter, som primært, men ikke udelukkende adresseres under *Primære Jordbrugere*, kan vi konstatere, at der er stor spredning på projekternes formål og indsatsområder, og dermed er der også stor forskel på, hvilke typer af effekter, de har opnået. Samlet er det kun relativt beskedne andele af den samlede population af projekter, der i høj grad bidrager til de miljørelaterede målsætninger. Disse projekter har dog opnået gode resultater. Det gælder primært reduktion i udledning af nitrat, reduceret energiforbrug og reduceret næringsstofforbrug.

I tabellen nedenfor viser vi en sammenligning mellem effekterne fordelt på forskellige effektkategorier af ordningen Primære Jordbrugere i forhold til Forbedringsordningen i 2006.

Table 6.4: De støttede investeringer har i høj grad bidraget til, at

Effektkategorier	Forbedringsordningen Ny teknologi 2006 Procentandel (n=61)	Erhvervsudviklingsordningen Primære Jordbrugere 2007 – 2009 Procentandel (n=102)
Lugtgener og fordampning af ammoniak er reduceret	30 % (18)	29 % (30)
Biogasproduktionen er steget	5 % (3)	6 % (6)
Gyllesepareringen er forbedret	18 % (11)	18 % (18)
Energiforbruget pr. produceret enhed er reduceret	21 % (13)	15 % (15)
Næringsstofforbruget pr. produceret enhed er reduceret	5 % (3)	14 % (14)
Pesticidanvendelsen pr. produceret enhed er reduceret	8 % (5)	12 % (12)

Kilde: Epinion spørgeskemaundersøgelse 2008 og 2010

Det fremgår, at den nye ordning *Primære Jordbrugere* på linje med *Forbedringsordningen* især genererer effekter vedr. reduktion af lugtgener og reduktion af fordampning af ammoniak, og vedr. forbedring af gylleseparering. Det er effekter, der har stor betydning for arbejdsmiljøet på bedrifterne. Derimod genererer den nye ordning bedre effekter i form af reduceret næringsstofforbrug og pesticidanvendelse, end den gamle ordning, der på sin side bidrog bedre til reduktion i energiforbruget.

6.2.4 *Effektivitet*

Evalueringekriteriet effektivitet handler i en dansk kontekst om værdien af de resultater, der opnås af indsatsen, vurderet i forhold til den ressourceindsats, der er anvendt på frembringelsen af resultaterne. I Kommissionens CMEF guidelines er dette udtrykt ved efficiens, mens effektivitet er lig med målopfyldelse.

Hvorom alting er, viser tabellen nedenfor resultatet af en sammenligning mellem effektiviteten af Erhvervsudviklingsordningerne evalueret her, tonet grå, på den ene side og henholdsvis den opgjorte effektivitet af de sammenlignelige ordninger under 2000-2006 programmet samt ex ante evalueringens beregninger over den forventede effektivitet.

Tabel 6.5: Sammenligning af effektivitet af Erhvervsudviklingsordningerne med slut-evalueringen af 2000-2006 programmet og ex ante evalueringen af 2007-2013 programmet

	Slut-evaluering LDP 2000 - 2006	Ex ante evaluering LDP 2007 -2013	Midtvejsevaluering LDP 2007 - 2009
	<i>Strukturprojekt- ordningen</i>	<i>Erhvervsudviklingsordningen Forarbejdning</i>	<i>Erhvervsudviklingsordningen Forarbejdning</i>
Tilskud	320 mio. kr.	420 mio. kr.	141,2 mio. kr.
Samlet værditilvækst	1.000 mio. kr.	1.200 mio. kr.	533 mio. kr.
Værditilvækst pr. år	142,9	171,5	177,7
Værditilvækst pr. tilskudskrone	3 kr.	3. kr.	4 kr.
	<i>Forbedringsordningen</i>	<i>Erhvervsudviklingsordningen Primære Jordbrugere</i>	<i>Erhvervsudviklingsordningen Primære Jordbrugere</i>
Tilskud	64,5 mio. kr.	560 mio. kr.	155,5 mio. kr.
Samlet værditilvækst	64 mio. kr. – 128 mio. kr.	1.150 mio. kr.	173,6 mio.kr
Værditilvækst pr. år	9,1 – 18,2	164,3	57,9
Værditilvækst pr. tilskudskrone	1 – 2 kr.	2,06 kr.	1,12 kr.

Tabellen sammenstiller nogle af de resultater, der allerede er kommenteret ovenfor vedr. målopfyldelse, nemlig at ordningen *Forarbejdning* genererer 4 kr. i værditilvækst pr. tilskudskrone mod den gamle ordnings 3 kr. og ex ante evalueringens beregning på 3 kr. Vi ser således, at *Forarbejdningsordningens* høje effekter i form af øget produktivitet som konsekvens af indførelse af ny teknologi og innovation giver sig positive udslag i en stigning i værditilvæksten ud over, hvad der kunne forventes (33 %). Vi kan også se, at den genererede værditilvækst under *Forarbejdningsordningen* er på linje med, hvad det var forventet i ex ante evalueringen, nemlig 177 mio. kr. mod forventet 172 mio. kr. pr. år, men altså mere effektivt med større effekt per tilskudskrone i virkeligheden end i teorien.

Derimod synes *Primære Jordbrugere* at præstere noget dårlige end forventet, idet der skabes en værditilvækst på 1,12 kr. pr tilskudskrone sammenlignet med den gamle *Forbedringsordnings* resultat på mellem 1 og 2 kr. og beregningerne fra ex ante evalueringen på 2,06 kr. Resultatet er ca. 45 % lavere end beregnet. Der skabes derfor også en årlig værditilvækst på 58 mio. kr., der er lavere, end hvad der var forventet i ex ante evalueringen. Disse resultater stemmer overens med sammenligningen af de øvrige økonomiske effekter, som vi lavede ovenfor ved udregning af et effektindeks for ordningerne. Den praktiserede opprioritering af et indhold til fordel for offentlige goder i investeringen har måske konkret og især for *Primære Jordbrugere* betydet, at den økonomiske performance af investeringerne er faldet sammenlignet med årene før. Spørgsmålet skal yderligere forfølges i det følgende afsnit om ordningernes dødvægt.

Sammenlagt er bidraget til nettoværditilvæksten på 706 millioner kr. med et gennemsnit på 236 millioner kr. om året. Sammenlignet med målsætningen for programmet om en forøgelse af nettotilvæksten på 1.608 millioner kr. svarende til 230 millioner kr. om året (for alle ordninger under programmet, inkl. akse 3 ordningerne), så er bidraget fra de to erhvervsudviklingsordninger positivt og dækker i sig selv målet. Hvad akse 3 ordningerne kan supplere med er med andre ord overopfyldelse af målet, se nedenfor desangående.

Hvad gælder bidraget til jobskabelse, er resultatet, at *Primære Jordbrugere* skaber 5 nye jobs om året svarende til 15 heltidsjobs i alt mod en forventning om 45 nye jobs. *Forarbejdning* skaber derimod flere jobs, nemlig skønsmæssigt 430 heltidsjobs i perioden mod beregnet 445. Forskellene mellem effekter de to ordninger imellem kan henføres til, at *Primære Jordbrugere* har haft betydelig fokus på offentlige goder og produktivitetsfremme og mindre fokus på jobskabelse, men antageligt også på bevarelse af jobs, mens *Forarbejdning* har haft fokus på nye produktioner af forskellige art, og derigennem også på etablering af nye arbejdspladser.

6.2.4.1 Dødvægt

Det var en af konklusionerne fra slutevalueringen af 2000-2006 programmet, at de erhvervsrettede ordninger Forbedringsordningen og Strukturprojektordningen begge var belastet med en relativt stor dødvægt. Dødvægt udtrykker, hvor stor en andel af en investering, tilskudsmodtageren ville have gennemført også uden tilskuddet. Det var derfor vigtigt i slut-evalueringen at formulere anbefalinger til, hvordan denne dødvægt kunne reduceres under det nuværende program.

Forslaget var, at projekter udvalgt under de to ordninger skal vurderes i forhold til tre elementer: Høj nyhedsværdi, stort bidrag til offentlige goder og en middel økonomisk risikoprofil, eks. en tilbagebetalingstid på over 3 år, men kortere end 6 år.

I praksis er der i projektudvælgelsen under de to Erhvervsudviklingsordninger lagt vægt på to af de tre elementer, nemlig nyhedsværdi og bidraget til offentlige goder i form af forventede effekter inden for de prioriterede indsatsområder. Derimod er den økonomiske rentabilitet af investeringen ikke inddraget som et vurderingskriterium.

Som det fremgik ovenfor vedr. effekterne af ordningerne, er det lykkedes at fremme ny teknologi og innovationsadfærd samt at skabe effekter vedr. de offentlige goder. For *Primære Jordbrugere* faldt de økonomiske effekter i forhold til tidligere, mens *Forarbejdning* præsterede en højere værditilvækst end under de tidligere ordninger.

Spørgsmålet er nu, om dødvægten er reduceret i forhold til de gamle ordninger, og om det kan betyde, at projekterne gennemført under de nye ordninger i højere grad er afhængige af tilskud for at blive gennemført, end det var tilfældet tidligere.

Hvad gælder *Primære Jordbrugere*, fremgår det af evalueringen, at hovedparten af tilsagnsmodtagerne har gennemført større og tidligere investeringer i kraft af de tilkendte tilsagn om støtte, end de ville gøre uden tilskud. Dermed bidrager de offentlige tilskud til at realisere gevinster både af økonomisk karakter og vedr. offentlige goder i større omfang og tidligere, end hvis der ikke var givet tilskud til investeringerne. Det er i sig selv meget positivt.

Samtidig er det dog også beregnet, at dødvægten er på 123,8 millioner kr. svarende til 25,7 %, hvilket er relativt meget vurderet i forhold til sig selv, men et klart fremskridt set i forhold til Forbedringsordningens 41 % i 2000-2006 programperioden. Tilsagnsmottagerne ville med andre ord have gennemført investeringer for 123,8 millioner kroner ud af det samlede tilskud på 481,2 millioner kr., også selv om de ikke have fået disse beløb i tilskud.

Det er imidlertid en lille gruppe på omkring 20 % af tilsagnsmottagere, der tegner sig for den største del af denne dødvægt. Det kan meget forsigtigt anslås, at den gruppe af respondenter, der både angiver at være uafhængige af tilskuddet og som ville have gennemført investeringerne alligevel, typisk, men ikke udelukkende, er svineproducenter, der gennemfører investeringer i størrelsesordenen 1 million kr. til 2,5 millioner kr., og som hverken har fremrykket investeringen eller gjort investeringen større på grund af tilskuddet.

Hvad gælder *Forarbejdning*, er der beregnet en dødvægt for ordningen på 29 %, svarende til ca. 41 mio. kr. i tilskud ud af et samlet tilsagn på 141,2 mio.kr. Det er relativt højt, men er også en betydelig og klar forbedring i forhold til Strukturprojektordningen 2000-2006, hvor dødvægten var 51 %. Dog er den gennemsnitlige dødvægt hos den store gruppe af virksomheder under ordningen (nemlig 70 %) så beskeden som 12 %, hvilket er meget tilfredsstillende.

En fokuseret vurdering af projektansøgningernes bidrag til samfundsmæssige værdier sammenholdt med stor innovativ højde, som det har været praktiseret i perioden, vurderes derfor ikke at være nok til at holde dødvægten fuldstændigt i skak. Det må antages, at en forstærket opmærksomhed på projekternes bidrag til virksomhedens værditilvækst kan afhjælpe problemet, for så vidt der ikke ydes tilskud til projekter med meget kort tilbagebetalingstid, eksempelvis på tre år eller derunder.

Som anført, kan det konstateres, at hovedparten af dødvægten især angives af 30 % af tilsagnsmottagerne under *Forarbejdningsordningen*, men at materialet ikke gør det muligt at udlede, hvad der karakteriserer denne gruppe nærmere. Dertil er datamaterialet for sparsomt.

Det kan endvidere konstateres, at investeringerne støttet under ordningen gennemføres tidligere og er større, end de ellers ville have været, hvis de skulle have været gennemført uden tilskud. Dermed realiseres der også under denne ordning en samfundsmæssig gevinst i form af offentlige goder (højere energieffektivitet, bedre miljø i det hele taget, bedre arbejdsmiljø), som ikke præcist kan opgøres, men som bidrager til at reducere den faktuelle værdi af dødvægten, eller netto-dødvægten. Forskning i værdisætning af offentlige goder af den type, som projekterne vedrører, kan måske bidrage til, at den reelle dødvægt kan opgøres.

Hvad gælder *Kvalitetsfødevareordningen*, fremgår det af evalueringen, at hovedparten af tilsagnsmottagerne har gennemført større og tidligere investeringer i kraft af de tilkendte tilsagn om støtte, end de ville gøre uden tilskud. Dermed bidrager de offentlige tilskud også her til at realisere gevinster både af økonomisk karakter og vedr. offentlige goder i større omfang og tidligere, end hvis der ikke var givet tilskud til investeringerne.

Der er beregnet en dødvægt for ordningen på 16,8 %, svarende til 10,6 mio. kr. i tilskud ud af et samlet tilsagn på 62,9 mio.kr. Det er tilfredsstillende, endskønt det er højere end de 5 %, der gjorde sig gældende for ordningen i 2006 programperioden.

Datagrundlaget er denne gang bedre og pålideligheden er større, og samlet er det vurderingen, at ordningen i stor udstrækning bidrager til gennemførelse af aktiviteter, som ikke ellers ville have været gennemført.

Samlet kan det konkluderes, at tilskuddene under akse 1 ordningerne på den ene side giver positive økonomiske effekter, men også at der på den anden side er tale om faldende værditilvækst pr. tilskudskrone for *Primære Jordbrugere* og stigende for *Forarbejdning* ift tidligere ordninger og i forhold til ex ante evalueringens beregninger, samt at der generelt er et fald i de økonomiske effekter i forhold til, hvad der er genereret tidligere. Endvidere medfører tilskuddene større og tidligere investeringer end uden tilskud, men også at dødvægten stadig er relativt høj, endskønt meget forbedret (reduceret) i forhold til 2000-2006 programmet. Øget opmærksomhed på tilskud til projekter med en middelhøj risikoprofil forventes at reducere dødvægten yderligere samtidig med fastholdelse af tidligere og større investeringer end ellers, men også at de økonomiske resultater kan vige endnu mere, end det er set i denne evaluering.

6.2.5 *Levedygtighed*

Evalueringekriteriet vedr. levedygtig vedrører, om et støttet projekt og de resultater, det genererer, også har en levedygtighed, der rækker ud over selve implementeringen af projektet. Her er det den generelle vurdering for både *Primære Jordbrugere* og for *Forarbejdning*, at de gennemførte projekter er levedygtige, og at de kan generere effekter også efter at tilskuddet er udbetalt. Den teknologiske og rådgivningsmæssige infrastruktur i Danmark er så god, at investeringer i ny teknologi ud fra en driftsmæssig betragtning vil være levedygtig. Rådgivningstjenesten en vigtig aktør i denne sammenhæng, og konsulenterne optræder ofte som agenter for bedrifterne ifm ansøgning om tilskud og ved projektgennemførelse.

De gennemførte investeringer er også alle relevante for en fremtidig bæredygtig udvikling af bedrifter og virksomheder, alene ud fra deres indhold. Om indsatsen under ordningen er levedygtig ud fra en markeds-mæssig betragtning er mindre sikkert, men det vil i så fald være program- og ordningsmæssigt uden betydning.

Hvad gælder *Kvalitetsfødevareordningen*, er det den generelle vurdering, at de gennemførte projekter skaber gode resultater vedr. kendskab til kvalitetsfødevarer (økologi). Det er imidlertid også vores erfaring fra evalueringer af informationskampagner for bl.a. DG Agri, at sådanne indsats har en vis effekt på kort sigt, mens det er endog meget ressourcekrævende at fastholde et højt opmærksomhedsniveau for bestemte typer af produkter, når indsatsen trappes ned. Derfor kan levedygtigheden af disse informations- og markedsføringsindsatser nok betvivles, hvis de ikke følges op med andre initiativer.

6.2.6 *Grøn Vækst*

Beslutningen i Regeringen om igangsættelsen af en strategi for Grøn Vækst til fremme af en økonomisk og miljømæssigt bæredygtig landbrugs- og fødevarer sektor i Danmark har haft stor indflydelse på indholdet af landdistriktsprogrammet. Det har derfor været formålstjenligt at vurdere, om de ændringer, der er foretaget under akse

1 ordningerne, rokker ved ordningernes relevans i forhold til det rationale, der ligger til grund for ordningerne.

Det er vurderingen, at de gennemførte justeringer i ordningen *Primære Jordbrugere* som konsekvens af Grøn Vækst ikke svækker ordningens relevans og mulighed for at skabe fornuftige samfundsmæssige effekter, primært hvad angår offentlige goder og grøn energi. Opstillingen af en teknologiliste som basis for investeringer sammenkoblet med et krav om effekt i form af omkostningseffektive løsninger er god..

Hvad gælder *Forarbejdning* er det vores vurdering, at ordningen som konsekvens af Grøn Vækst med sit fokus på investeringer stadig er relevant og giver mulighed for at skabe samfundsmæssige effekter, primært hvad angår offentlige goder i form af energi, miljø- og arbejdsmiljøgevinster. Samtidig er fjernelsen af tilskud til demonstrations- og udviklingsprojekter dog ikke hensigtsmæssig i et innovationsorienteret perspektiv, desuagtet der fortsat indgår vægtning af teknologisk nyhedsværdi i investeringsprojekterne.

Endelig er det vores vurdering, at ændringerne af *Kvalitetsfødevareordningen* under Grøn Vækst med fokus på økologi er hensigtsmæssige i sig selv, men samtidig er fjernelse af tilskud til produkter med specifik geografisk og/eller oprindelsesbetegnelse en svækkelse af relevansen.

Samlet virker Grøn Vækst justeringerne af ordningerne under akse 1 til en relativt beskeden svækkelse af deres relevans, men ordningernes design synes stadigvæk at være relevante for opnåelse af de mål, som ordningerne har, specielt hvad angår bidraget til offentlige goder.

6.3 Akse 2: Miljø og natur indsatsen

Akse 2 har til formål at bidrage til at forbedre miljøet og landskabet. Det sker i kraft af gennemførelsen af Vandmiljøplan III for etablering af vådområder og brakareal i randzoner til søer og vandløb. Endvidere forfølges målsætninger vedrørende multifunktionelt land- og skovbrug, herunder fremme af økologisk jordbrug. Begge indsats vil sammen med indsatsen for gennemførelse af allerede indgåede aftaler om miljøvenligt landbrug fra tidligere programmer bidrage til efterlevelse af forpligtelserne med Natura 2000- og vandrammedirektiverne.

I lyset af de natur- og miljøudfordringer, der forventes at følge af gennemførelsen af vandrammedirektivet og Natura 2000-direktiverne, gennemfører programmet en projektorienteret tilgang til at imødekomme natur- og miljømålene inden for geografisk afgrænsede områder.

Indsatsen under akse 2 bidrager ligeledes gennem bevarelsen og udviklingen af naturvenlige landbrugs- og skovbrugsmetoder til at opfylde Danmarks forpligtelser i forhold til bevarelsen af den biologiske mangfoldighed samt til Kyoto-protokollens mål for begrænsning af klimaændringer. Derudover videreføres en indsats for fastholdelse af jordbrugsproduktionen på øer uden broforbindelse.

Aksen implementeres via følgende ordninger, hvoraf flere indeholder adskillige underordninger:

- Miljøbetinget støtte og omlægning til økologi

- Landskabs- og biotopforbedrende beplantninger
- Natur- og Miljøprojekter
- Plantegenetiske ressourcer
- Skovordningerne
- Ø-støtten
- Græsning, vådområder og randzoner

6.3.1 *Relevans, attraktivitet og sammenhæng*

Hvad angår ordningernes relevans, attraktivitet og sammenhæng med andre ordninger under programmet kan følgende sammendrages fra de forskellige del-rapporter:

Ordningerne for *omlægning til økologi og miljøbetingsbetalt tilskud* er særdeles relevante i forhold til landdistriktsprogrammets overordnede mål omkring natur og miljø, herunder det specifikke mål omkring sikring af varierende landskaber, rig natur og rent miljø. Delordningerne bidrager desuden til støtte for attraktive levevilkår i landdistrikterne ved at fastholde og skabe varierende landskaber og naturtyper og sikre åbne landskabstyper mod tilgroning. Ordningerne støtter disse mål ved at sikre reduktion af anvendelsen af pesticider og gødskning og bidrager til at skabe basis for en rigere biodiversitet på de udnyttede landbrugsarealer og omkringliggende naturarealer.

Det samme gælder delordningerne vedrørende *græsning, vådområder og randzoner*, der ligeledes er relevante for programmets overordnede mål omkring natur og miljø, herunder det specifikke mål omkring sikring af varierende landskaber, rig natur og rent miljø. Delordningernes relevans kan også ses af, at de bidrager til støtte for attraktive levevilkår i landdistrikterne ved at fastholde og skabe varierende landskaber og naturtyper og sikre åbne landskabstyper mod tilgroning. Delordningerne er endelig med til at støtte arbejdet med at reducere brugen af pesticider og udvaskning af næringsstoffer fra landbrugsarealer.

Hvad angår *natur- og miljøprojekt ordningen*, fremstår den entydigt som en relevant ordning, både i et samfundsmæssigt perspektiv og for tilskudsmodtagerne. Det kan således konstateres, at hele 97 % af tilskudsmodtagerne finder, at ordningen i høj grad (85 %) eller i nogen grad (12 %) er relevant. Dette understøtter hensigtsmæssigheden i programmet om at fremme en projektorienteret tilgang frem for en ren arealbaseret tilgang. Det er også vores vurdering, at *beplantningsordningen* er en meget relevant ordning, og også for denne ordning er der stor opbakning til denne vurdering fra tilskudsmodtagerne. Det kan nemlig konstateres, at 97 % af tilskudsmodtagerne finder, at ordningen i høj grad (66 %) eller i nogen grad (31 %) er relevant. Ordningens styrke vurderes bl.a. at ligge i, at den kan opfylde flersidige mål.

Plantegenetik ordningen har stor relevans i forhold til eksisterende forpligtigelser, affødt specielt af internationale aftaler i FN systemet, men også i forhold til sikring af fremtidige tilpasninger og behov, der måtte opstå i forhold til udvalget/spektret af genetiske ressourcer, der kan indgå i økologisk og miljøvenlig jordbrugsdrift. Det er i denne sammenhæng fundet væsentligt og positivt, at støtten er relateret til flere aspekter omkring plantegenetiske ressourcer, som både vedrører produktion og formidling m.m. Støttemodtagerne giver også udtryk for at de finder ordningen relevant. Ordningen har umiddelbart en naturlig sammenhæng med andre miljøordninger, da den bidrager med ressourcer for fremtidig landbrugsdrift. Attraktiviteten i ordningen ses også ud fra, at der ansøges om langt flere midler, end

der allokeres til ordningen. Ordningen skal ligeledes ses i sammenhæng med støtten til husdyracer, selvom denne støtteordning ikke er en del af landdistriktsprogrammet.

Ø-støtten bedømmes af støttemodtagerne til at være både relevant for programmet og for de personer, der modtager støtte og for flertallet af støttemodtagere tillige som en attraktiv ordning. Det følger ligeledes, at mange støttemodtagere opfatter ordningen som attraktiv, fordi de reelt vurderer den økonomiske støtte som et vigtigt eller meget vigtigt supplement til andre støtteordninger i landdistriktsprogrammet og til den direkte støtte under søjle 1. På trods af dette udtrykker de samme støttemodtagere, at de i relativ høj grad ville have gennemført landbrugsaktiviteterne også uden støtte, og i det lys er det evaluators vurdering, at relevansen er beskeden som kompensationsordning for naturlige handicap. Ordningen bidrager til pleje af naturområder ved ekstensiv udnyttelse af arealer, der i mange tilfælde omfatter beskyttede naturtyper og internationalt udpegede beskyttelsesområder.

Skovordningerne passer meget præcist ind i den danske skovpolitik om fordobling af det danske skovareal og fremme af bæredygtig skovdrift. Projekterne, der har modtaget støtte under de enkelte ordninger, er meget relevante i forhold til ordningernes og programmets målsætninger. Der er sammenhæng mellem formål og de typer tilskud, ansøgerne kan få. Tilskudsmodtagerne giver udtryk for, at skovordningerne er relevante på ejendomsniveau, især ordningerne *privat skovrejsning, grøn driftsplan og foryngelse*. Relevansen må anses for at være meget høj.

Sammenfattende er det entydigt, at de gennemførelsesordninger under akse 2 både set ud fra tilskudsmodtagernes side og ud fra evaluators side er meget relevante og attraktive. De synes også i vid udstrækning at være indbyrdes sammenhængende, og også til en vis grad at være sammenhængende med andre ordninger under programmet. De er endelig både relevante for og sammenhængende med en række forskellige nationale politikker inden for natur-, miljø- og skovområdet.

6.3.2 Målopfyldelse

Målopfyldelsen for *Økologisk omlægning og Miljøbetings* tilskud vedrører dels antallet af bedrifter, der har modtaget tilskud, antallet af hektar, der omfattes af tilskuddene samt det økonomiske afløb fra ordningen. Omlægning til økologisk produktion har bidraget med støtte til omkring 950 nye jordbrug i perioden 2007 til 2009 i forhold til en målsætning på 1000 støttede bedrifter for den samlede periode. Dermed er målet nået for ordningen. Målsætningen for miljøbetings tilskud kan med de foreliggende nøgletal være sværere at bedømme. Støtteordningen omfatter både økologiske jordbrug og andre jordbrug, der overholder de stillede kriterier i forhold til anvendelsen af gødsning, pesticider m.m.. Ved udgangen af 2009 var der 2.689 økologiske bedrifter. I perioden fra 2007 til 2009 har udviklingen været negativ med et mindre fald fra 2.835 ved programperiodens start. Målopfyldelsen er på nuværende tidspunkt beregnet alene på økologiske brug (der udgør den store hovedpart af de støttede bedrifter) på 45 %. Målsætningen kan herved vurderes til at være omkring 50 % opfyldt.

Hvad gælder areal-indikatoren, er målet 27.000 ha samlet areal med 5 årig støtte under Omlægning og 200.200 ha støttet areal under Miljøbetings tilskud. Målopfyldelsen er 72 % for areal under økologisk omlægning, mens den anden målsætning ikke kan vurderes.

Hvad gælder endelig det økonomiske afløb, så var prognosen fra programmets start udbetalinger på 617,2 mio. kr., hvoraf 500,6 mio. kr. var forpligtede offentlige udgifter fra den foregående programperiode. Der var ved udgangen af 2009 anvendt 174,2 mio. kr. til nye støttede projekter. Da der var 116,6 mio.kr. til rådighed til nye tilsagn giver det til dette tidspunkt en målopfyldelse på 149 %.

Hvad gælder miljøordningen for *græsning, vådområder og randzoner* kan det fremhæves, at målopfyldelsen relaterer sig til antal ha, antal støttede projekter, indeks for agerlandsfugle og det økonomiske afløb. For så vidt angår den tekniske målopfyldelse har der for *græsningsordningen* været en målopfyldelse på 31,9 % for antal bedrifter og 44,6 % for antal ha. For *vådområde ordningerne* har der været en arealmæssig målopfyldelse på 47,4 %, mens der for *randzone ordningen* har været en målopfyldelse på 86 % for antal bedrifter, men 59,4 % for den arealmæssige målopfyldelse. Målopfyldelsen er med andre ord tilfredsstillende for ordningerne.

I forhold til målsætningen for agerlandsfugle indekset er denne ikke opfyldt. Det er hensigten at fastholde indekset fra 2001, men der er siden sket et fald i indekset, der alle årene har ligget under dette niveau. Indekset er dog relateret til mange faktorer (og flere ordninger i programmet), så det kan ikke umiddelbart tilskrives ordningerne under disse ordninger. Indekset undergik en væsentlig forbedring fra 2008 - 2009, som bliver spændende at følge videre, også i lyset af programmets revision.

Endelig, hvad gælder den økonomiske målopfyldelse ligger den for flertallet af ordningerne og årene på 60 til 90 %, med en samlet målopfyldelse for alle ordninger og hele perioden på 65,4 %. Dette er særligt utilfredsstillende for vådområde ordningerne, hvor målopfyldelsen er nede 16 – 21 % for det enkelte år. Det skal med i betragtningen, at ordningerne vådområder og randzoner er ændrede, blandt andet pga. den lave arealmæssige målopfyldelse for randzoner. Revisionen er også begrundet i et ønske om at forøge effekten og sikre bedre opfyldelse af (forstærkede) målsætninger for vådområde ordningerne.

Næste ordning her er *Natur- og miljøprojektordningen*, hvor der ikke er defineret operationelle målsætninger, men det er vores vurdering, at der under ordningen i høj grad er gennemført natur og miljø projekter, der sikrer en høj grad af generel målopfyldelse. Den årlige bevilling til ordningen har i hvert af årene 2007-09 været 11 mio. kr. Den store interesse for at søge tilskud til projekter under ordningen har betydet, at et meget stort antal meget relevante projekter har fået afslag.

Det samme gælder for *Beplantningsordningen*, hvor der heller ikke er formuleret operationelle målsætninger, men det er også vor vurdering her, at der under ordningen i høj grad er gennemført beplantningsprojekter, der sikrer en høj grad af overordnet målopfyldelse i forhold til ordningens og programmets målsætninger.

En anden af de mindre ordninger er *Plantegenetik ordningen*, der fremmer de mål, der er fastsat omkring sikring af et sortiment med genetisk variation for landbrugerne, udbrede og bevare genetiske varianter, og formidle kendskab til de plantegenetiske ressourcer for landmænd og offentligheden i almindelighed. Ordningen har en række tekniske og økonomiske målsætninger.

Den tekniske målopfyldelse for antallet af tilsagn er god med 15 tilsagn mod planlagt 18 for perioden. Med hensyn til det budgetmæssige mål, er der målopfyldelse 95 % for den evaluerede periode.

For vor særlige *Ø-støtte ordning* til ugunstigt stillede områder, der i Danmark er små-øer uden broforbindelse, er der anvendt 33,6 millioner kroner ud af et forventet forbrug på 27.7 millioner kr. svarende til en målopfyldelse på 121 %. Tilskuddene er tildelt til i alt 1.804 tilsagn over de tre pr med et gennemsnit på ca. 600 mod en forventning om 700 tilsagn pr. år.

Endelig skal målopfyldelsen for *skovordningerne* præsenteres. Da der er tale om en række forskellige ordninger med meget konkrete mål og betydelige budgetter, er denne præsentation relativt omfattende.

De operationelle mål for *privat skovrejsning* er, at 700 tilskudsmodtagere planter 5.100 ha via privat skovrejsning i hele programperioden. Det giver et delmål for perioden 2007-2009 på 2.186 ha plantet af 300 tilskudsmodtagere. Det realiserede mål er, at 532 tilskudsmodtagere har plantet 3.285 ha. Målopfyldelsen for 2007-2009 for *privat skovrejsning* er dermed 177 % for antallet af tilsagnsmottagere og 150 % for arealet. Her kan dog nævnes, at målet for hele programperioden på 5.100 ha skovrejsning er en halvering i forhold til forrige programperiode, hvor det operationelle mål var 11.695 ha.

De operationelle mål for *grøn driftsplan*, foryngelse og friluftsliv er at give 3.700 tilsagn til at planlægge og gennemføre succesfuld skovdrift på 205.000 ha i hele programperioden. Det giver delmål for perioden 2007-2009 på 1.586 tilsagn til 87.857 ha succesfuld skovdrift. Det realiserede mål er, at 1.777 tilskudsmodtagere har fået tilsagn til at planlægge og gennemføre succesfuld skovdrift på 110.487 ha. Målopfyldelsen for 2007-2009 er for bæredygtig skovdrift også mere end mødt med 112 % for tilsagn og 126 % for arealet.

For *særlig drift* er de operationelle mål at give 5.300 tilsagn til at gennemføre særlig drift på 3.800 ha i hele programperioden. Det giver delmål for perioden 2007-2009 på 2.271 tilsagn til særlig drift på 1.629 ha. Det realiserede mål er, at kun 111 tilsagn er givet svarende til 5 %, men til gengæld dækker dette et samlet areal på 32.603 ha og dermed en 2.000 % målopfyldelse. Målopfyldelsen for 2007-2009 må derfor siges at være overordnet for lav mht. antal tilsagn men meget høj for antal hektar. Dette udtrykker et klart misforhold mellem forventningerne til antal og større på arealet under ordningen. Specielt er det realiserede antal hektar betydeligt større end forventet.

Målsætningen for det danske skovareal i Danmarks nationale skovprogram er en skovprocent på 20-25 procent. Dette indebærer en gennemsnitlig skovrejsning på ca. 4.500 hektar om året. Heraf er det hensigten, at halvdelen skal rejses af private ejere med tilskud og halvdelen som statslig skovrejsning. Der er i perioden 2007-2009 realiseret privat skovrejsning af ca. 4.669 ha skov med tilskud, enten med EU medfinansiering (3.285 ha) eller som national støtteordning uden EU medfinansiering (1.384 ha). Dette giver 1.556 ha rejst skov pr. år. Evaluator vurderer, at privat skovrejsning bidrager til den nationale målsætning om at fordoble det danske skovareal med ca. 35 pct. Ordningen bidrager, men kan altså ikke stå alene. Evaluator vurderer det som vigtigt, at den operationelle målsætning for antal hektar øges i den resterende og fremtidige programperioder. Vi finder også at arealerne, som er udpegede til skovrejsningsområder, bør øges.

I landdistriktsprogrammet fremgår det, at en effekt af skovordningerne vil være at vedligeholde og øge arealet med høj naturværdi med 5.100 ha. Grøn driftsplan, foryngelse og særlig drift har i formål og opbygning indarbejdet mål om at bevare og forbedre naturværdier gennem præcise tilskudsberettigede tiltag. Skov- og Natur-

styrelsen har endvidere beregnet, at for 94 pct. af de støttede hektarer samlet er anlæggelse og pleje gennemført uden brug af pesticider og dybdepløjning er undgået på 40 pct. af arealerne. Evaluator vurderer, at skovordningerne bidrager til at bevare eller forbedre naturværdierne på ejendomme, som har fået tilskud.

I landdistriktsprogrammet er et af målene, at den private skovrejsning bidrager med en reduktion på 200 tons N og dermed bidrager til Vandmiljøplan III. Set over en lang periode bidrager skovrejsning sandsynligvis til mindre udvaskning, men på kort sigt er det begrænset hvor meget kvælstof en forynget skov fanger. Antagelsen er endvidere, at gødsning og pesticider anvendes i langt mindre grad i skovbrug end i landbrug. Skovordningerne vurderes af evaluator til i hvert fald at mindske brugen af kemi som en indikator for reduktionen.

Fremme af *bæredygtig skovdrift* indgår som mål i Danmarks nationale skovprogram. Grøn driftsplan, foryngelse og særlig drift lægger sig helt op ad dette mål i formål, struktur, indhold og tilskudsregler. Det operationelle mål er at fremme bæredygtig skovdrift på 205.000 ha skov i hele programperioden. Den operationelle målopfyldelse viser at for grøn driftsplan, foryngelse og friluftsliv er der i perioden 2007-2009 givet 1.777 tilsagn til at planlægge og gennemføre succesfuld skovdrift på 110.487 ha i form af bevarelse og fremme af bæredygtige skovbrugssystemer. Ordningerne har indtil videre bidraget betydeligt til Danmarks skovpolitiske mål om bæredygtig skovdrift i evaluationsperioden 2007-2009. Skov- og Naturstyrelsen har beregnet, at der i tidligere programperiode er givet tilskud til grønne driftsplaner for 12 pct. af det private skovareal og i indeværende programperiode til yderligere 27 pct. af det private skovareal i Danmark. Dette betyder, at tilskud til grøn driftsplan dækket 39 pct. af det samlede privatejede skovareal i Danmark. Det er for evaluator meget positivt at konstatere, at et så stort skovareal må anses for at leve op til principperne for bæredygtig skovdrift.

Sammenfattende kan vi konstatere en høj grad af målopfyldelse inden for de enkelte ordninger under akse 2.

6.3.3 *Effekter*

Ordningerne for *Omlægning til Økolog og Miljøbetings tilskud* har en række miljømæssige og økonomiske effekter. Tilskudsmodtagerne vurderer at effekterne i form af reduceret anvendelse af pesticider og næringsstoffer og den derved reducerede negative kemiske påvirkning af jord er det største miljøbidrag ved ordningerne. Mindst positiv vurderes reduktion af energiforbrug, vandforbrug og reduktion af jorderosion. Efter evaluators opfattelse afspejler dette også, at ordningerne for disse faktorer formentligt har relativ beskeden betydning. Evaluator vurderer herudover, at ordningerne har en effekt på biodiversitet og landskabet, selvom denne positive effekt i nogen grad reduceres ved udviklingen mod stadig større brug.

45 % af støttemodtagerne angiver endvidere, at tilskuddet i nogen eller i høj grad har medført forøget indkomst. Der er dog også en meget stor del af støttemodtagerne, svarende til 35 %, der mener, at støtten ingen effekt har haft på indkomsten. Dette er i modstrid med de umiddelbare forventninger om, at omlægningen i hvert fald på længere sigt medfører en forøget indkomst fra jordbrugsdriften.

Endvidere har *Natur og miljøprojektordningen* en meget høj grad af effekt i forhold til ønskerne om at bevare og fremme miljøvenlig drift på landbrugs- og naturarealer, fremme den biologiske mangfoldighed, forbedre de rekreative værdier i land-

distrikterne og at fremme dyrevelfærd for græssende dyr. På samme måde har *Beplantningsordningen* i ganske god grad de forventede positive effekter på natur og miljø forholdene omkring beplantningerne, herunder ønskerne om at bevare og fremme den biologiske mangfoldighed, skabe gode levevilkår for dyr og planter, samt at etablere forbindelseslinjer og øge andelen af småbiotoper.. Beplantningsprojekterne er i gang med at bevæge sig væk fra det traditionelle formål med at skabe læ og reducere vinderosionen i retning af mere fokus på etablering af gode levevilkår for dyr og planter og sikring af biologisk mangfoldighed. Udover de positive effekter på natur og miljø har ordningen yderligere afledte positive effekter. De forøgede rekreative værdier medfører herlighedsværdier, der vil give sig et vist udslag i retning af forøgede ejendomsværdier for mange af de ejendomme, der planter med tilskud. Derudover giver etablering af beplantninger, herunder stadig en stor andel af læhegn, også positive produktionsmæssige effekter ved begrænsning af vinderosion på tilgrænsende marker.

Ø-støtte ordningen har i evalueringen vist sig at have en række direkte og indirekte effekter i forhold til de 31 øer, der geografisk er omfattet af ordningen. Ordningen bidrager i nogen grad til at kompensere for de (transport)handicaps, der er forbundet med jordbruget på øerne. Ordningen er ligeledes i nogen grad med til at fastholde det dyrkede areal og derved fastholde og fremme det traditionelle landbrugs landskab på øerne, forhindre tilgroning af arealer, der f.eks. afgræsses, og sikre at øerne forbliver attraktive i forhold til andre interesser, specielt turisme. Mange af landbrugsarealerne på øerne, der støttes, udgøres af enge, overdrev og strandenge, hvor bevarelsen af disse naturtyper er helt betinget af en fortsat ekstensiv landbrugsdrift. Disse arealer indgår i mange tilfælde i det udpegede Natura 2000 netværk.

Det er vores opfattelse, at ordningen til en vis grad kan være med til at fastholde jordbrug på de øer, der er omfattet af ordningen, uden at det er muligt præcist at opgøre i hvad omfang det sker. Det er modsat også vor opfattelse af støtteordningen ikke er med til at tiltrække nye landmænd, idet satsene ikke er attraktive på et niveau, der muliggør eller fremmer det.

Ordningerne for *græsning, vådområder og randzoner* vil potentielt kunne have en række positive effekter i forhold til natur og miljø. Ordningerne er sammen med andre miljøordninger reelt et af de væsentligste instrumenter til gennemførelse af forpligtelserne i en række internationale og nationale reguleringer og beslutninger. Det gælder internationalt Biodiversitetskonventionen, i EU Vandramme-, Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektiverne og nationalt pesticidhandlingsplaner, Vandmiljøhandlingsplaner og Natura 2000 gennemførelsen, som aktuelt specielt udmøntes i de kommende vand- og naturplaner. De mest positive effekter påpeget af tilsagnsmottagerne er forbedringer af biodiversiteten og reduktion af næringsstofanvendelsen. Til gengæld påpeger de generelt kun en mindre positiv effekt i forhold til arbejdsmiljø og dyrevelfærd og næsten ikke på nogen betydning i forhold til vandforbrug og jorderosion. Evaluator er grundlæggende enig i bedømmelsen fra støttemottagerne, selvom der er projekter omkring græsning, der utvivlsomt vil forbedre dyrevelfærd. Den væsentligste effekt ud fra en miljø- og natursynsvinkel er dog klart, at der bevares og plejes en række lysåbne naturtyper og skabes andre vådområde naturtyper, der kan fremme og skabe muligheder for arter af planter og dyr, der ikke ville kunne eksistere i mere intensivt udnyttede landbrugsområder. Der vil i forhold til CO₂ binding specielt være en effekt i de projekter, hvor der etableres vådområder med permanent vegetation, der vil kunne binde CO₂. Der vil også kunne være en positiv effekt i forhold til reduceret CO₂ udsendelse ved at flere projektyper

under alle ordninger vil kunne reducere maskinanvendelsen. Størrelsesordenen af dette har dog ikke kunne opgøres mere præcist ved denne evaluering.

Plantegenetik ordningen har både direkte og indirekte effekter. Den væsentligste direkte effekt er, at støtte under ordningen kan medføre bevarelse af genetiske ressourcer, der ellers var i fare for at forsvinde. Mere indirekte har ordningen også en effekt, fordi den sikrer udbredelse af forståelsen for betydningen af bevarelsen af disse ressourcer. På længere sigt sikres der et bredere sortiment af sorter til produktion, herunder sorter, der måske ikke aktuelt er konkurrencedygtige, men kan blive det under ændrede klimatiske eller andre forhold.

Hvad gælder *skovordningerne* vurderer vi, at tilskud til *privat skovrejsning* bidrager til skovenes økologiske funktioner og til at forbedre skovressourcerne ved skovrejsning med skånsom jordbehandling og brug af hjemmehørende og/eller lokalitetstilpassede træarter. Evaluatoren vurderer, at tilskudsordningen er adfærdsregulerende og dermed bidrager til at forbedre landskab og miljø ved skovrejsning uden brug af pesticider, brug af hjemmehørende og lokalitetstilpassede træarter og med fokus på en fremtidig bæredygtig skovdrift.

Evaluatoren vurderer endvidere, at *grøn driftsplan og foryngelse* er adfærdsregulerende og er bidragende til at bevare eller forbedre skovøkosystemer af høj værdi. Men tilskud til særlig drift synes ikke at bidrage væsentligt til at gennemføre bevarende eller forbedrende tiltag. De tilskudsberettigede typer af tiltag under grøn driftsplan, foryngelse og særlig drift, vurderes at kunne bidrage til at bevare og forbedre skovlandskabet med variation, flere naturværdier, hjemmehørende træarter og et mere naturligt skovbillede. Evaluatoren vurderer, at bæredygtig skovdrift er bidragende til at bevare og forbedre landskabet.

Det forventes via *tilskud til friluftsliv* at skovområdernes herlighedsværdi for offentligheden øges. Formål og udformning af tilskud til friluftsliv er i fuld tråd med dette. Her vurderer evaluatoren, at ordningen er adfærdsregulerende og hensyn til friluftsliv tages pga. tilskuddet, men at der ikke er særligt mange ansøgere, hvilket mindsker effekten af ordningen.

Mht. den økonomiske betydning af skovordningerne, er den overordnede holdning, at tilskud ikke har en positiv betydning for de økonomiske effekter, men dog en vis betydning for ejendommens værdi. Evaluatoren vurderer, at skovordningerne bidrager begrænset til de økonomiske effekter. Dog vurderes skovrejsning og foryngelse at have en vis positiv effekt for ejendommens værdi.

Sammenfattende bidrager de forskellige ordninger under akse to til positive effekter for natur og miljø og for de danske skove. Det skyldes primært bidragene til at beskytte og forbedre vandmiljøet ved at reducere kvælstof og fosforudvaskning og brugen af plantebeskyttelsesmidler samt ved at forbedre natur- og biotopforholdene både på landbrugsarealer og på naturarealer. Bidraget til at bevare og evt. styrke de plantegenetiske ressourcer er ligeledes positivt. For skovordningerne er der en lang række positive effekter, der alle leder i retning af at bevare og forbedre landskabet bl.a. via fremme af en bæredygtig skovdrift.

6.3.4 Effektivitet

Det er i forskellig omfang muligt at beregne værdien af de opnåede effekter i forhold til ressourceanvendelsen. Det gælder eksempelvis for ordningerne for *Omlægning og Miljøbetinget tilskud*. Her er det muligt at beregne, hvad omkostningen har været i forhold til reduktion af kvælstofudvaskningen. Dette har relevans i forhold til de overordnede målsætninger for ordningen, men har også klar relation til mål i vandmiljøhandlingsplanen (og de kommende vandplaner).

Der foreligger data fra DMU Århus Universitet, der viser, at omlægning fra konventionelt til økologisk landbrug medfører en reduktion på N-overskud på gennemsnitligt 16 kg N pr. ha pr. år.¹¹ Der var herudover i relation til landdistriktsprogrammerne de senere perioder været forudsat, at omlægningen til økologisk produktion medførte en reduktion på 10 kg N pr. ha pr. år. For Miljøbetinget tilskud kan det beregnes, at en reduktion af kvælstofudvaskningen på 1 kg N pr. ha koster 47-75 kr. pr. år. Til sammenligning viste en tilsvarende beregning fra slutevalueringen af 2000-2006 programmet i 2008, at prisen i forhold til det daværende regelsæt var 87 kr. pr. år for reduktionen på 1 kg N pr. ha. Det skal dog pointeres at reduktionen er anslået og er stærkt afhængig af hvilken hovedproduktion, der er på bedriften. Det synes derfor som om, at prisen er faldet i denne programperiode.

Andre omkostningsberegninger giver meget varierende tal, fra Fødevarer Økonomisk Institut og foreningen Bæredygtigt Landbrug findes angivelser svingende mellem 35 og 200 kr. pr. ha for en tilsvarende beregnet reduktion.¹² Omlægning til økologisk produktion for kvæg giver en væsentlig højere reduktion af udvaskningen af kvælstof sammenlignet med omlægning af kornafgrøder.

En anden måde at vurdere nytten af tilskuddet er at vurdere dødvægten. For disse to ordninger ville 34 % have gennemført aktiviteterne i samme omfang, selvom de ikke havde opnået støtte. Hertil skal lægges en del af støttemodtagerne, der ville have gennemført aktiviteterne i et vist omfang og yderligere en del i lille omfang. Med forbehold giver det umiddelbart en dødvægt omkring 50 % svarende til 86,5 mil. kr. Det er et meget højt tal og det kan undre, hvorfor det er så højt set i sammenligning med dødvægten i den forrige programperiode, hvor den var 20 % for MVJ og 26 % for Økologi.

For ordningerne for *græsning, vådområder og randzoner* ser vi også på effektivitet i forhold til ordningernes dødvægt. Der er generelt i forbindelse med ordningerne fundet en dødvægt omkring 40 % svarende til 128 millioner kr. Der er fundet en variation i dødvægten, afhængig af hovedproduktion og hvilken ordning der er ansøgt om støtte under. Der er således fundet en højere dødvægt, hvor hovedproduktion kan ses i naturlig sammenhæng med den støtte der opnås. Det gælder f.eks. en hovedproduktion relateret til heste- eller fåreavl og pleje ved græsning. Ligeledes er der tilsyneladende en mindre dødvægt relateret til ordningerne omkring randzoner og

11 Jesper Waagepetersen, Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet Reduktion af N-udvaskning ved omlægning fra konventionelt til økologisk jordbrug http://www.dmu.dk/fileadmin/Resources/DMU/Vand/10_Reduktion%20af%20N.pdf

12 Se f.eks. Brian H. Jacobsen: Vurdering af foreningen Bæredygtig Landbrugs beregninger af de økonomiske konsekvenser ved Grøn Vækst. FOI. september 2010.

vådområder sammenlignet med græsning, men beregningerne er usikre, da de bygger på et relativt lille antal svar.

Det er endvidere vores vurdering, at *natur og miljø projekterne* har en meget høj grad af effektivitet. Det er dog endvidere vurderingen, at der ikke er noget fagligt belæg for at forfordele græsningsprojekter på bekostning af planlægningsprojekter og projekter omkring ikke-produktionsfremmende investeringer, som det i nogen grad har været tilfældet. Der er også her beregnet en dødvægt for ordningen, som lander på omkring 17 %, hvilket umiddelbart forekommer tilfredsstillende. Det svarer til, at knap 1/5 af de i projekterne gennemførte investeringer - på baggrund af oplysningerne i spørgeskemaundersøgelsen - ville være gennemført uden tilskuddet fra natur og miljø projekt ordningen. Det forekommer yderligere sandsynligt, at muligheden for at få tilskud til investeringer under ordningen i en række tilfælde har betydet, at projekterne er blevet større, end hvis der ikke havde været tilskud, samt at investeringerne i en række tilfælde er blevet fremrykket med 1-2 år. Disse forhold vil medvirke til at den reelle dødvægt med stor sandsynlighed er endnu lavere end den beregnede.

Hvad gælder *Beplantningsordningen* vurderer vi, at ordningen har en høj grad af effektivitet. Det er sikret ved brug af prioriteringskriterier for de individuelle projekter. Også de kollektive projekter vurderes at være gennemført effektivt, men det er dog evaluators bekymring, at den manglende konkurrence om kollektive projekter kan medføre, at projekterne ikke gennemføres helt så effektivt, som hvis projekterne blev udvalgt efter klare prioriteringskriterier. Der er beregnet en dødvægt for ordningen på 20,6 % svarende til 9,3 millioner kr., hvilket umiddelbart forekommer som et tilfredsstillende tal. Det svarer til, at omkring en femtedel af de i projekterne gennemførte beplantninger, på baggrund af oplysningerne i spørgeskemaundersøgelsen, ville være gennemført uden tilskuddet fra beplantningsordningen. Det forekommer endvidere sandsynligt, at muligheden for at få tilskud til beplantningsprojekter i en række tilfælde har betydet, at projekterne er blevet større, end hvis der ikke havde været tilskud, samt at investeringerne i en række tilfælde er blevet fremrykket med 1-2 år. Disse forhold vil medvirke til at den reelle dødvægt med stor sandsynlighed er lavere end den beregnede.

Effektiviteten af ordningen for *Plantegenetik* er mindre end flere andre ordninger. Det følger logisk af, at der er tale om en lille ordning budgetmæssigt og med hensyn til antallet af tilsagn, og at der er tale om relativt varierede projekter, der kræver en ikke ubetydelig kontrolindsats. Der er for ordningen udregnet en dødvægt på omkring 10 %, hvad der må anses for at være tilfredsstillende. Effektiviteten vedrører endelig om ordningen er afgørende for sikring af et sortiment af planter til den fremtidige miljøvenlige og økologiske jordbrugsdrift. Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen af støttemodtagere, at det i høj grad er deres opfattelse.

For *Ø-støtten* er der beregnet en dødvægt på 41 % eller 13,8 millioner kr. ud fra svarene på spørgsmål omkring fastholdelse af landbrugsdrift og hvilket areal, der ville dyrkes uden støtte. Det skal tages med i betragtning, at ønsket om at bibeholde landbrugsdriften tilsyneladende er høj hos landmændene på øerne, der modtager støtten. For mange af landmændene er der ikke noget reelt alternativ til jordbrugsproduktionen, og uanset støtten vil de derfor i relativ høj grad forsætte aktiviteterne.

Hvad gælder *Skovordningerne*, kan det konkluderes, at der er opnået betydelige effekter, både når det gælder bidraget til at forbedre skovenes økologiske funktioner og målene om at fordoble det danske skovareal og udvikle bæredygtig skovdrift. Imidlertid kan det samme ikke umiddelbart konkluderes, hvad angår hvorvidt

ordningerne muliggør, at skovbruget bidrager til de økonomiske aspekter af landdistriktsudviklingen. Respondenterne konkluderer, at ordningerne ikke har en særlig stor økonomisk betydning, men dog en vis positiv effekt på ejendommens eller skovens værdi.

Ved estimering af hvor mange projekter, som var uafhængige af tilskuddet og som derfor ville være blevet gennemført alligevel uden tilskud, så udgør disse bare 9 %¹³. Den tilskudsberettigede investering for ordningerne er samlet angivet til 175,1 mio. kr. og andelen af investeringer, der ville være blevet gennemført uden tilskud, udgør så 16,6 mio. kr. Ordningerne har altså en lav dødvægt på ca. 9 %, hvilket betyder, at en relativt beskednen del af ressourceanvendelsen er givet uden at den har bidraget til en ekstra samfundsmæssig nytte. Samlet set bidrager den lave dødvægt til vurderingen, at ordningernes resultater står godt mål med ressourceanvendelsen.

Samlet set lider flere af ordningerne under akse 2 overraskende nok af en relativt stor dødvægt. Overraskelsen består i, at den er højere end det var tilfældet under den forrige programperiode, samt at de arealbaserede ordninger netop producerer mange offentlige goder, som det ikke umiddelbart kunne formodes var relevante for landmændene. Men sådan er det ikke. Tværtimod er der tale om, at bedrifterne i et stort omfang ville have gennemført tilsvarende foranstaltninger også uden tilskud, bl.a. vedr. omlægning til økologi. Gennemsnitligt er dødvægten på 32 % eller 258 mio. kr. ud af et samlet tilskud på 784 mio. kr. Især skovordningerne markerer sig positivt med en meget beskednen dødvægt, der dog beregningsmæssigt er undervurderet i forhold til de øvrige ordninger.

6.3.5 Levedygtighed

Levedygtighed for akse 2 ordningerne har i høj grad at gøre med, om de arealer, der er udbetalt støtte til, forbliver i eksempelvis økologisk eller pesticidfri drift i en længere periode.

Hvad angår *Omlægning til økologi og Miljøbetinget* tilskud gives tilsagnene som udgangspunkt for en femårig periode, hvorefter der kan ansøges om et nyt tilskud til miljøbetinget produktion for en yderligere femårig periode. Levedygtigheden vil være relateret til en række faktorer såsom støttesatsen, prisen og efterspørgslen på de varer, der afsættes, og i øvrigt omverdensfaktorer, der indvirker på den økologiske eller miljøbetingede produktion. På langt sigt kan klima, invasive arter, ændrede forhold omkring ukrudtsbekæmpelse m.m. have en effekt på levetiden. Det må forventes at efterspørgslen efter økologiske varer på det hjemlige marked og i EU fastholdes i de kommende år og endda kunne forventes at stige yderligere, hvad der vil støtte ordningernes levedygtighed.

For *græsningsordningen* og *for randzoneordningen* vil levedygtigheden også her som udgangspunkt svare til den periode, støtten tildeles. De positive effekter der er for biodiversitet og reduktion af næringsstof og pesticidanvendelsen vil forsvinde, hvis arealerne igen inddrages i intensiv produktion efter støttens ophør. Der gør sig et

¹³ Der er ikke medtaget respondenter, der har svaret, at de kun i en mindre grad ville have gennemført investeringerne, og dermed er dødvægten blevet under vurderet i forhold til, hvordan den er beregnet for de øvrige ordninger.

særligt forhold gældende i relation til ordningerne omkring vådområder, hvor etablering af permanente vådområder vil have en relativ lang levetid, men hvor den fulde effekt typisk kun opnås, hvis der sker fortsat regelmæssig pleje af arealerne.

For *Plantegenetik* gælder at støtten potentielt har en meget lang levetid, selvom denne til en vis grad kan kaldes "teoretisk". Vellykkede projekter med produktion af de genetisk relevante sorter er selvfølgelig med til bevarelse af disse med en længere tidshorisont. Levedygtighed, forstået som senere anvendelse af de sorter, der indgår i projekterne, kan der selvfølgelig ikke siges noget om på nuværende tidspunkt. Denne vurdering af levedygtighed gælder både afgrøder på friland og sorter, der opbevares i frøbanker.

Skovordningerne har i sig selv ikke noget mål om økonomisk levedygtighed, men i højere grad mål om at bevare og forbedre naturen og miljøet under akse 2 i landdistriktssammenhæng. Evaluator vurderer, at tilskud til *grøn driftsplan* bidrager med levedygtighed ud fra antagelsen om, at denne form for tilskud forankres langsigtet hos tilskudsmodtagerne. Det vurderes også, at levedygtigheden af investeringer i driftsplanlægning nok vil kræve at der også gives mulighed for tilskud til implementering af de planlagte aktiviteter. Imidlertid er tilskud til bæredygtig skovdrift ophørt fra og med 2010, hvorfor levedygtigheden for ordningerne ikke kan siges at være til stede længere. Målet om at fremme en bæredygtig udvikling indenfor skovbruget er således ikke længere en del af skovordningerne.

6.3.6 *Grøn Vækst*

Der er gennemført omfattende ændringer af akse 2 ordningerne som konsekvens af Grøn Vækst og ændringerne i programmet fra 2010. De påtænkte ændringer er angivet i den sammenfatning af den Strategiske Miljøvurdering (SEA), der er summeret i et tidligere afsnit.

Som det fremgår af dette afsnit vil en række af ændringerne bidrage væsentligt i formål til en række fastsatte mål besluttet nationalt (og i høj grad med baggrund i forpligtelser i internationale reguleringer på natur og miljøområdet).

Der er imidlertid kun en del af beslutningerne, der på nuværende tidspunkt er implementeret. En væsentlig årsag til dette er forsinkelserne i gennemførelsen af vand- og naturplanerne, som de ændrede ordninger skal bidrage til at opfylde.

For en række af ordningerne, som f.eks. *ø-støtte og plantegenetik*, er ordningerne fortsat uden ændringer. De forventede effekter af ordningerne vil fortsat svare til beskrivelsen i denne evaluering.

For *Pleje af græs og naturarealer* er ordningen fortsat med visse ændringer. De væsentligste ændringer er, at der indføres et tillæg for særlig fuglevenlig drift, at det gøres muligt at søge Pleje af græs- og naturarealer i § 3- og Natura 2000-områder og at det præciseres, at alle marker skal indtegnes hvert år i forbindelse med indsendelse af anmodningen om den årlige tilskudsudbetaling. Det følger umiddelbart at ændringerne vil medføre en potentiel styrkelse af de positive effekter, der er forbundet med ordningen. Graden af den positive effekt vil afhænge af mange faktorer, herunder f.eks. om det støttede Natura 2000 areal indeholder naturværdier, der

fremmes af plejen. Der indgår af arronderingsmæssige grunde delarealer i Natura 2000 områderne med begrænset betydning for biodiversitet.

For støtteordninger omkring *vådområder* er der to nye ordninger omkring etablering af vådområder, rettet mod kommuner og private lodsejere. Ordningerne er målrettet gennemførelsen af de kommende vandplaner. Projekterne vil bidrage til blandt andet tilbageholdelse af næringsstoffer, men er som udgangspunkt ikke forskellige fra eksisterende ordninger, bortset fra målretningen mod specifikke geografiske lokaliteter.

For ordningen omkring *Natur og miljøprojekter* er der sket en ny detaljering af kriterierne for opnåelse af støtte og der er kommet nye støttemuligheder under ordningen. I princippet vil dette medføre forøgede positive effekter i forhold til naturtyper og arter, men det er selvfølgelig for tidligt på nuværende tidspunkt, at vurdere om dette potentiale vil blive udnyttet.

Det er på FERVs hjemmeside beskrevet af en række yderligere støttemuligheder vil blive igangsat blandt andet vedrørende randzoner og sikring af arter fra Habitatdirektivets bilag IV.

Evaluator vurderer som udgangspunkt at dette vil opfylde det væsentlige behov, der er fundet i nærværende evaluering, for yderligere detaljering og målretning af en række ordninger mod specifikke geografiske lokaliteter, naturtyper og arter.

6.4 Akse 3: Udvikling af attraktive levevilkår

Målsætningerne for aktiviteterne under akse 3 er primært relateret til at fastholde eller skabe øget beskæftigelse for befolkningen i landdistrikterne og attraktive levevilkår. Indsatsen er delt mellem den målrettede indsats for oprettelse af arbejdspladser og mere generelle tiltag, der forbedrer levevilkårene i landdistrikterne. Disse aktiviteter skal ses i lyset af de udfordringer, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet igennem deres samarbejde om Landdistriktsredøgørelse 2004, "Klassifikation af landdistrikterne", har identificeret som væsentlige for at udvikle tilstanden i landdistrikterne. Det er især i forhold til erhvervsstrukturen – herunder beskæftigelsen – og bosætningssituationen, at der vurderes at være behov for forbedring af situationen, og især på øerne og i de øvrige yderkommuner.

Indsatsen for flere arbejdspladser fokuserer på at støtte op om iværksættere i landdistrikterne. Det kan være landmænd, der diversificerer deres aktiviteter og omstiller delvist til ikke-landbrugsaktiviteter. Det kan være helt nye iværksættere, der etablerer sig på baggrund af nye idéer, eller det kan være turismeaktiviteter, der bruger områdernes særlige kvaliteter. Indsatsen for levevilkår fokuserer på eksempelvis at skabe flere kulturtilbud, lette adgangen til informations- og kommunikationsteknologi, bidrage til at skabe de nødvendige servicefaciliteter og give bedre muligheder for at benytte naturen i landdistrikterne. Formålet er at gøre områderne mere attraktive for bosætning.

Indsatsen under akse 3 er hovedsageligt gennemført med Leader-metoden. Det nødvendiggør, at der i programmet er brede rammer for, hvad der kan støttes. Indsatsen under akse 3 omfatter tre ordninger med en række forskellige

indsatsområder under. De tre ordninger er Nye arbejdspladser, Attraktive levevilkår og Børn og Unge.

6.4.1 *Relevans, attraktivitet og sammenhæng*

Ordningerne under akse 3 er kendetegnet ved at være opbygget omkring en række forskellige indsatsområder. Det er derfor fundet hensigtsmæssigt at angive, hvad der er formålet med ordningerne.

Det overordnede formål med ordningen *Nye arbejdspladser* er at styrke erhvervsstrukturen og skabe flere arbejdspladser ved at yde støtte til projekter, der retter sig mod de virksomheder, der er i landdistrikterne. Der kan opnås støtte til projekter, som retter sig direkte mod virksomheder og til projekter, der vedrører infrastrukturen omkring virksomheder i landdistrikterne.

Typen af projekter inden for hvert indsatsområde varierer i karakter. Projekter inden for indsatsområdet "Diversificering til ikke landbrugsaktiviteter" skal skabe nye aktiviteter på landbrugsbedrifter, som ikke er forbundet med egentlig jordbrugsvirksomhed. Formålet er at skabe nye indtægtsmuligheder for bedrifterne. Projekter inden for indsatsområderne "Mikrovirksomheder, Fødevarevirksomheder og Turisme" tager udgangspunkt i den eksisterende erhvervsstruktur i landdistrikterne og har til formål at opretholde og udvikle denne. Endeligt vedrører projekterne inden for indsatsområdet "Basale servicefaciliteter" etablering af nye eller bevarelse af lukningstruede servicefaciliteter samt etablering af adgang til informations- og kommunikationsteknologi. Formålet med disse projekter er at forbedre rammevilkårene for virksomheder og for befolkningen i landdistrikterne generelt.

Set i lyset af landdistrikternes aktuelle udfordringer med mangel på arbejdspladser, faldende beskæftigelse og større arbejdsløshed, fremstår ordningen og dens opbygning af ovennævnte indsatsområder i høj grad relevant både i et samfundsmæssigt perspektiv og for tilskudsmodtagerne. Etablering af nye arbejdspladser i landdistrikterne er relevant både i forhold til landdistrikternes økonomi og for bosætningen.

Hvad angår ordningen *Attraktive levevilkår* er det holdningen blandt tilsagnsmottagerne, at ordningen både er relevant og attraktiv. Således svarer 81 %, at de 'i høj grad' finder ordningen relevant, mens 75 % 'i høj grad' finder ordningen attraktiv. Et andet parameter, der viser noget om ordningens attraktivitet, er interessen for projekterne i lokalområdet, 77 % af tilsagnsmottagerne svarer, at de 'i høj grad' har oplevet interesse i deres lokalområde for projektet, mens 21 % har oplevet det 'i nogen grad'. Tilsagnsmottagerne gør meget ud af at oplyse om projektet i lokalområdet, og henholdsvis 79 % og 19 % svarer, at de 'i høj grad' eller 'i nogen grad' har oplyst om projektet i lokalområdet.

Hvad angår ordningen *Børn og Unge* kan det konstateres, at den opdaterede situationsanalyse indikerer, at der fortsat er et behov for flere fritidstilbud til børn og unge i landdistrikterne. Set i dette lys fremstår ordningen fortsat relevant.

Typen af de støttede projekter varierer i karakter. Nogle projekter har til formål at give børn og unge viden og kompetencer indenfor erhverv på landet, mens andre har til formål at give børn og unge konkrete oplevelser i det åbne land. Nogle projekter har til formål at give skabe attraktive kulturelle aktiviteter og fritidsaktiviteter for børn og

unge, mens andre igen har til hensigt at øge sundheden blandt børn og unge i landdistrikterne både gennem sundhedsfremmende aktiviteter og gennem information om sund kost mv. Specielt projekter, som har til formål at skabe fritidsaktiviteter for de unge, vurderes på den korte bane som relevante, da det ofte vurderes som et problem i landdistrikterne, at børn og unge ikke har nok aktiviteter at fylde deres fritid ud med. Fra et samfundsmæssigt perspektiv er projekter omkring bevægelse, motion og sundhed ligeledes yderst relevante

Af den rundspørge, der er gennemført blandt projektansøgere fremgår det, at ordningen i høj grad opleves som relevant og attraktiv. Samtlige respondenter svarer, at de i høj grad eller i nogen grad opfatter ordningen som relevant og 97 % opfatter 'i høj grad' eller 'i nogen grad' ordningen som attraktiv. Samtidigt viser en rundspørge blandt de organisationer, der har modtaget støtte, at 46 % af de adspurgte mener, at ordningen 'i høj grad' eller 'i nogen grad' er i god sammenhæng med andre ordninger under Landdistriktsprogrammet.

Samlet set er relevansen af ordningerne under akse 3 stor, ligesom de også opleves som attraktive. Der er endvidere tæt sammenhæng med de andre ordninger under programmet, både i kraft af ordningernes indhold, og i kraft af deres implementeringsmodel.

6.4.2 *Målopfyldelse*

Målopfyldelsen af ordningen Nye arbejdspladser og Attraktive levevilkår kan vurderes dels på antal tilsagn og dels på det økonomiske afløb. Hvad gælder antallet af tilsagn, er målet for perioden at der skal gennemføres 600 projekter, og der er givet tilsagn til hele 1399, hvoraf 944 er givet under Attraktive levevilkår og 455 under Nye arbejdspladser, hvormed målopfyldelsen er 233 %. Det økonomiske afløb kan ikke helt følge med til dette niveau. Der er afsat 285 millioner kroner til perioden og der er givet tilsagn til 425,9 mio. kr., svarende til 112,2 %.

Det kan endvidere konstateres, at projekterne generelt har en høj målopfyldelse, og at råd og vejledning fra specielt koordinatoren bidrager til en øget målopfyldelse, både således at projektet i højere grad når sine egne mål, og således at projekternes målsætning i højere grad bidrager til opfyldelse af den lokale aktionsgruppes udviklingsstrategi.

6.4.3 *Effekter*

Ud fra tilsagnsmødtagerens besvarelse af spørgeskemaundersøgelsen estimeres ordningerne under rammen Nye arbejdspladser og Attraktive levevilkår til at bidrage med 270 arbejdspladser i forhold til de tilsagn, der er givet på nuværende tidspunkt, hvilket svarer til 183 % af det kvantificerede mål i landdistriktsprogrammet på 344 arbejdspladser for hele perioden. Evalueringen viser endvidere, at ordningen bidrager til at fastholde arbejdspladser i landdistrikterne. Det skabte antal arbejdspladser er dog langt under det niveau, som de lokale aktionsgrupper forventer ifølge deres lokale udviklingsstrategier. I relation hertil synes der at være behov for at en revision af de enkelte udviklingsstrategier, særligt med henblik på tilpasning af de kvantificerede målsætninger.

Det konkluderes endvidere, at ordningerne med bl.a. Attraktive levevilkår bidrager til at gøre de lokalområder, hvori projekterne gennemføres, mere attraktive for potentielle tilflyttere. Dette sker både ved byfornyelse af landsbyerne og andre typer af projekter. På det foreliggende datagrundlag kan det ikke konkluderes, hvorvidt ordningen bidrager til at bremse eller formindske den økonomiske og sociale tilbagegang i landdistrikterne. Ordningens samlede budget taget i betragtning, vurderes effekten at være begrænset.

Opsummerende konkluderes det, at Attraktive levevilkår har en positiv betydning for livskvaliteten i landdistrikterne, fordi de gennemførte projekter under ordningen i høj grad bidrager til at forbedre sociale netværk og sammenholdet i lokalområdet. Dette bidrag er endvidere det væsentligste og det, der oftest fremhæves af de interviewede koordinatore og bestyrelsesformænd. Netværkene og sammenholdet skabes dels gennem det frivillige arbejde, som finder sted i forbindelse med stort set alle projekter, dels via de aktiviteter, som udspringer af projektet siden hen.

For *ordningen Børn og Unge* kan det endelig konkluderes, at evalueringen viser et ikke entydigt resultat, når det kommer til, hvorvidt livskvaliteten er blevet forbedret for børn og unge qua de støttede projekter. Modsat synes projekterne at generere effekter i form af styrket netværk og sammenhold – forhold, der indirekte må forventes at være medvirkende til at de deltagende børn og unge får en oplevelse af øget livskvalitet.

6.4.4 *Effektivitet*

For ordningen Nye arbejdspladser er følgende konkluderet vedr. værdien af de realiserede effekter vurderet i forhold til ressourcerne anvendt under ordningen: Den udbetalte støtte under ordningen suppleres med egenfinansiering og/eller anden offentlig medfinansiering, hvilket har en positiv effekt på effektiviteten af støttekronerne. Spørgeskemaundersøgelsen blandt tilsagnsmottagere viser således, at tilsagnene gennemsnitligt ligger på 360.000 kr., ud af et samlet budget på 970.000 kr. Det vil altså sige, at støtten påvirker landdistrikterne med en faktor 2,7, hvilket indikerer, at der er en betydelig løftestangeffekt, fordi den øvrige finansiering kommer fra andre kilder, også andre end tilskudsmodtageren selv.

Prisen for etablering af et job er estimeret til 385.000 kr. i tilskud, hvorfor det svarer til en samlet pris på cirka 1 mio. pr. job. Interview med interessenter, koordinatore og bestyrelsesformænd peger dog på, at ordningen ikke har de store beskæftigelses-effekter, fordi projekterne dels er for små, dels har for lav nyhedsværdi.

Ordningen har endvidere en dødvægt på 36 %, idet en vis andel af projekterne helt eller delvist ville være gennemført også uden støtte. Dette forhold synes dels at hænge sammen med de lokale aktionsgruppers kapacitet til udvælgelse af projekter, dels ordningens brede fokus med indsatsområder, som både dækker Nye arbejdspladser og Attraktive levevilkår. Evalueringen viser endvidere, at råd og vejledning af projektansøgerne i høj grad bidrager til en større målopfyldelse, det er vigtigt, at koordinatorene fortsat har ressourcer til dette i fremtiden.

Opsummerende konkluderes det, at ordningen i nogen grad er effektiv, men samtidig, at der er plads til forbedring. Et øget samarbejde mellem LAGer, private, regionen, vækstfora mv. ville sandsynligvis kunne bidrage på en højere effektivitet.

Hvad angår ordningen *Attraktive levevilkår* har vi den samme løftestangseffekt, som anført ovenfor: Den udbetalte støtte suppleres med egenfinansiering og/eller anden offentlig medfinansiering, hvilket har en positiv effekt på effektiviteten af støtte-kronerne. Spørgeskemaundersøgelsen viser således, at tilsagnene gennemsnitligt ligger på 400.000 kr. ud af et samlet budget på 920.000 kr. Det vil altså sige, at støtten påvirker landdistrikterne med en faktor 2,3, og støtten har derfor en væsentlig løftestangseffekt.

Ordningen bærer dog også en vis dødvægt. 56 % af tilsagnsmottagerne angiver, at projektet slet ikke ville være blevet realiseret uden støtten, mens en anden gruppe anfører det modsatte. Ordningens dødvægt estimeres ud fra besvarelserne til at være 23 %, hvilket vurderes at være et acceptabelt niveau, når det iagttages, at ordningen i høj grad bidrager med effekter, der er relevante for livskvaliteten i landdistrikterne, herunder aktivering af frivilligt arbejde, sammenhold og netværk.

Set i sammenhæng med ordningen *Nye arbejdspladser* og *Børn og Unge*, der har en noget lavere dødvægt på 22 %, er den samlede dødvægt for akse 3 lig med 26,6 % svarende til 99,4 millioner kr. ud af en samlet tilsagnspulje på 373,7 millioner kr. for perioden 2007-2009.

6.4.5 *Levedygtighed*

Det er evaluators vurdering, at de projekter, der gennemføres under ordningerne *Nye arbejdspladser* og *Attraktive levevilkår* i høj grad er levedygtige. Den væsentligste forklaring på dette er Leader-metoden, som er med til at sikre en god forankring af de enkelte projekter i lokalområderne. I forhold til etablering af nye arbejdspladser har netværket mellem borgere, kommunen og erhvervslivet i bestyrelsen en central betydning, da det ofte kan være med til at nedbryde barrierer, som ellers ville være til stede.

6.4.6 *Grøn Vækst*

Der er ikke gennemført ændringer under akse 3 som følge af Grøn Vækst.

6.5 **Akse 4: Leader**

Under akse 4 forfølges målsætningerne om øget beskæftigelse, attraktive levevilkår og natur- og miljøprojekter. Indsatsen under akse 4 fokuserer på gennemførelse af lokale udviklingsstrategier med henblik på ovennævnte overordnede målsætninger. Det overordnede princip i Leader-metoden er at sikre en høj grad af lokal indflydelse. Leader-metoden er en vigtig del af gennemførelsen af landdistriktsprogrammet.

Da der er tale om en implementeringsmetode, har vi valgt her at præsentere konklusionerne fra evalueringen frigjort fra struktureringen efter evalueringskriterier.

Organiseringen af akse 3 og 4 under det danske landdistriktsprogram repræsenterer en nytænkning indenfor for landdistriktsprogrammet både i form af sin differentierede indsats og ved, at projektfacilitering, prioritering og implementering primært sker gennem LAG'er inden for de udpegede landdistriktskommuner (yder, land og mellemkommuner). Den klare konklusion er desuagtet, at indsatsen, efter en vanskelig start, har udviklet sig positivt.

Bestræbelserne på at sikre lokal forankring og decentralt medansvar gennem LAG'erne for derigennem bl.a. at fremme en større og mere eksplicit sammenhængskraft i indsatserne, har skabt en grad af kompleksitet, der til en vis grad er kontra-produktiv. Ønsket fra dansk side om at implementere Leader-tilgangen, som det er sket, har været og er prisværdig, men det kan ikke afvises, at der er behov for forenklinger af implementeringen, både i dansk sammenhæng og i EU sammenhæng. Helt konkret viser nærværende evaluering et behov for afbureaukratisering i form af færre skemaer, der skal udfyldes, ligesom en forenkling af sagsbehandlingen af de indstillede projekter til legalitetskontrol hos FERV med fordel kan overvejes.

En måde at organisere sig ud af dette på kunne være at opdele projekter i to produktgrupper hhv. en for små og lette projekter i form af sagsbehandlingstid (f.eks. blomsterkasse projekter) og en for større og mere komplicerede projekter, som alt andet lige kræver mere sagsbehandlingstid, fordi der er flere forhold, som der skal tjekkes op på. Det er en tankegang, der ofte benyttes i LEAN sammenhæng netop med henblik på at reducere sagsbehandlingstiden og dermed afhjælpe flaskehalse og frustrationer forbundet hermed.

Ligeledes vil en opdeling i f.eks. to produktgrupper være med til at øge gennemsigtigheden i sagsbehandlingsforløbet, hvorved det bliver lettere at forventningsafstemme mellem de involverede aktører (FERV, LAG'erne og slutmodtagere) om f.eks. hvor lang tid, der ca. vil gå, inden man som støttemodtager har det endelige tilsagn for ens projekt.

Bortset fra den administrative tunge og bureaukratiske organisering, er koordinatorene, bestyrelsesformænd såvel som sagsbehandlere i FERV tilfredse med den nuværende organisering. Der er stor tilfredshed med Netværkscentret og dennes ydelse, ligesom man sætter pris på og finder inspiration i de nationale samarbejdsprojekter. Et af de få forbedringspunkter, som foreslås i relation til Netværkscentret, er mere fokus på oplæring af (nye) koordinatorene og bestyrelsesmedlemmer i, hvad Leader-metoden er, og hvordan man bedst arbejder med den. Her viser evalueringen nemlig, at der er et paradoks. På den ene side efterlyses der mere uddannelse og viden om Leader, og på den anden side siger, især koordinatorene, at de har godt styr på, hvad Leader-metoden går ud på, og hvordan man arbejder med den – også selvom, at man som sådan ikke har været igennem et decideret Leader uddannelsesforløb. De, som har været med siden Leader+ tiden, har deres ballast herfra, mens det er lidt mere dunkelt, hvor andre koordinatorene har deres værktøjer fra, men det må formodes at være fra koordinatormøder, årsmøder, kurser og seminarer som bl.a. arrangeres af Netværkscentret. Det altovervejende begreb, som sættes i relation til Leader-metoden, er 'bottom up', hvilket som bekendt udgør kun et af de 7 særtræk ved tilgangen.

Hos Netværkscentret stiller man sig undrende overfor den manglende uddannelse, da man netop tidligere har brugt 300.000 kr. på at planlægge et uddannelsesforløb for koordinatorene om konflikthåndtering, Leader-metoden mm. Opbakningen og tilmeldingen fra koordinatorene var imidlertid meget ringe, hvorfor man i dag i stedet

arrangerer kurser forud for årsmødet og erfaringen er, at det virker bedre, og at det på den måde er lettere at få koordinatorene til at deltage.

Herudover viser evalueringen også et behov for yderligere videndeling LAG'erne imellem omkring best practice. Her har Netværkscentret en central rolle at spille. Nyhedsbrevene er i den henseende en god formidlingskanal over for koordinatorene og bestyrelserne.

Evalueringen viser også, at de effekter, man opnår med Leader-metoden, primært er kvalitative og bløde, hvilket kan være vanskeligt at gøre op og i sidste ende dermed vurdere levedygtigheden af. Når dette er sagt, så har Leader-tilgangen skabt en række positive og nyttige effekter både i form af forbedret institutionel og social kapital i lokalområderne, øget lokal medieomtale og bevågenhed, ligesom at kendskabet til og synligheden af LAG'erne er vokset siden programopstart. Herudover synes Leader-tilgangen også at generere merværdi i kraft af de netværk og det samarbejde, som udspringer af LAG'erne. Endelig viser det sig, at Leader-metoden har medført betydelige løftestangeffekter, idet at LAG midlerne fungerer som såsæd til større og længerevarende projekter. Netop fordi der er en høj løftestangeffekt, bliver værdien af det offentlige input (støttekroner) jo tilsvarende større, og dermed får vi en større multiplikatoreffekt og bedre effektivitet.

Ildsjælene, som sidder i LAG bestyrelserne, adskiller sig ikke markant fra ildsjæle, man finder i andre foreningsmæssige sammenhænge eller borgerinddragelsesprocesser. Eksempelvis ser man samme mønster og sammensætning i forbindelse med nationalparkerne, nemlig at der er en overvægt af mænd over 50 år, mens det er svært at få børnefamilier til at engagere sig i frivilligt arbejde. Sammensætningen af LAG'erne har ikke ændret sig markant siden programopstart. Evalueringen viser desuden, at kompetence er det eneste parameter, der har en signifikant effekt på, hvorvidt man finder den nuværende sammensætning af ens bestyrelse for optimal. Det vil sige, at jo bedre man føler sig klædt på kompetencemæssigt, jo bedre finder man, at arbejdet i bestyrelsen foregår. Det er i og for sig ikke en overraskende konklusion, men modsat kan man sige, at spørgeskemaundersøgelsen viser, at køn og alder på ingen måde er afgørende for, at en bestyrelse opleves som velfungerende og optimal i dens sammensætning.

Det kan endvidere konkluderes, at de støttede projekter befinder sig indenfor de Lokale Udviklingsstrategier, som de enkelte LAG'er opererer med. Modsat er det også oplevelsen, at der blandt flere LAG'er er fokus på, at der er behov for at revidere de Lokale Udviklingsstrategier, dels fordi man nu har gjort sig nogle nyttige og værdifulde erfaringer i de enkelte LAG'er om, hvad et godt projekt er, dels er blevet mere ambitiøse om, hvor man gerne vil udvikle sig hen. Tendensen blandt LAG'er, FERV og interessenter er, at man i højere grad forsøger at bevæge sig væk fra 'blomsterkasse' projekterne og mere i retningen af multifunktionelle og tværgående projekter som f.eks. i højere grad understøtter målopfyldelsen af hhv. akse 1 og 2 eller går mere i retningen af større og mere erhvervsudviklende projekter evt. i samarbejde på tværs af LAG'er.

Den sidste konklusion omhandler samarbejdet mellem LAG'er og kommunerne. Hvor der i begyndelsen var en skepsis blandt mange kommuner til etableringen af LAG'er og til sammensætningen heraf, synes der i dag at være et godt og nyttigt samarbejde i det daglige mellem den enkelte LAG og kommune. Ofte er kommunen eksempelvis gået ind og medfinansiere LAG koordinatorens løn, ligesom flere koordinatorene har til huse på kommunen. Faren er selvfølgelig, at der sker en 'sammensmeltning' mellem

de to enheder, og at LAG'en dermed mister sin berettigelse og funktion bestående i at være et parallelt lokalt demokratisk organ.

6.6 Programniveau: Evalueringskriterier og horisontale evalueringsspørgsmål

6.6.1 Evalueringskriterier

6.6.1.1 Relevans

Programmets relevans er bestemt af, i hvor høj grad brugerne af programmet oplever, at de enkelte ordninger, og de muligheder de repræsenterer, er i overensstemmelse med de behov og problemer, som sektoren har. Som vi har anført det i et tidligere afsnit om re-vurderingen af interventionslogikken finder vi, at programmets målsætninger stadig er relevante og at der ikke i den forløbne periode siden programmet blev formuleret i 2006 er sket ændringer i omverdensbetingelserne, der har svækket rationalet i strategien. Nok har finanskrisen sat sektoren under yderligere pres, både for så vidt angår jordbrugserhvervet og fødevarerektoren på den ene side og landdistrikterne i bredere forstand på den anden side, men det har kun forstærket rationalet. Interventionslogikken er stadig intakt, hvad angår behovet for innovation, ny teknologi, entreprenørskab og arbejdspladser på den ene side og hvad gælder tilvejebringelse af offentlige goder som forbedret miljø, natur, arbejdsmiljø, fødevarer kvalitet og sikkerhed mv. samt energieffektivisering og klimavenlig energi på den anden side.

Tilskudsmodtagerne har også en samlet set meget positiv holdning til relevansen af ordningerne under programmet. Tabellen nedenfor sammenfatter resultaterne af de gennemførte kvantitative undersøgelser, hvor der er spurgt til dette emne.

Svarene er samlet i et indeks i højre side af tabellen. En score mellem 3 og 4 er udtryk for høj grad af relevans, er scoren mellem 2 og 3 er det udtryk for middel relevans, og er den mellem 1 og 2 er det udtryk for en mindre grad af relevans. Yderst til højre er scoren sammenlignet med den tilsvarende ordning fra den forrige programperiode.

Tabel 6.6: Tilskudsmodtagernes vurdering af de enkelte ordningers relevans, score i parentes

	I høj grad (4)	I nogen grad (3)	I ringe grad (2)	Slet ikke (1)	Ved ikke (0)	Total	Nuværende Score	Tidligere Score
Akse 1								
Innovation og udvikling i primært jordbrug	89 % (91)	10 % (10)	1 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (102)	3,88	3,61
Innovation og udvikling i forarbejdningssektoren	86 % (42)	8 % (4)	2 % (1)	2 % (1)	2 % (1)	100 % (49)	3,72	3,77
Kvalitetsfødevarer	100 % (14)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (14)	4	-
<i>Akse 1 totalt</i>	<i>91,7 %</i>	<i>6 %</i>	<i>1 %</i>	<i>0,7 %</i>	<i>0,7 %</i>	<i>100 %</i>	<i>3,87</i>	<i>3,69</i>
Akse 2								
Ø-støtte	81 % (81)	14 % (14)	3 % (3)	1 % (1)	1 % (1)	100 % (100)	3,72	3,75
Græsning, vådområder og randzoner	52 % (52)	38 % (38)	3 % (3)	6 % (6)	1 % (1)	100 % (100)	3,28	
Miljøbetingsstøtte (MB) og omlægning til økologi	60 % (210)	30 % (105)	4 % (13)	3 % (11)	3 % (9)	100 % (348)	3,38	3,18
Landskabs- og biotopforbedrende beplantninger	66 % (23)	31 % (11)	0 % (0)	3 % (1)	0 % (0)	100 % (35)	3,57	
Natur- og Miljøprojekter	85 % (41)	12 % (6)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	100 % (48)	3,76	
Plantegenetiske ressourcer	100 % (6)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (6)	4	
Skovordningerne:								
- Skovrejsning	74 % (104)	24 % (34)	0 % (0)	1 % (1)	1 % (1)	100 % (140)	3,68	3,64
- Grøn skovdrift	54 % (76)	34 % (48)	6 % (9)	3 % (4)	2 % (3)	100 % (140)	3,30	3,50
- Foryngelse	44 % (36)	44 % (36)	9 % (7)	2 % (2)	1 % (1)	100 % (82)	3,26	3,45
- Friluftsliv	50 % (5)	40 % (4)	10 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (10)	3,4	
- Særlig drift	73 % (22)	20 % (6)	0 % (0)	7 % (2)	0 % (0)	100 % (30)	3,52	2,20
<i>Akse 2 totalt</i>	<i>67,2 %</i>	<i>26,1 %</i>	<i>3,2 %</i>	<i>2,4 %</i>	<i>1 %</i>	<i>100 %</i>	<i>3,54</i>	
Akse 3								
Nye arbejdspladser	83 % (88)	13 % (14)	2 % (2)	2 % (2)		100 % (106)	3,75	
Attraktive levevilkår	81 % (197)	16 % (39)	2 % (5)	1 % (3)	0 % (0)	100 % (244)	3,76	
<i>Akse 3 totalt</i>	<i>83 %</i>	<i>13 %</i>	<i>2 %</i>	<i>2 %</i>		<i>100 %</i>	<i>3,75</i>	

Billedet er ganske entydigt. Samlet kan det konkluderes, at alle ordninger vurderes som i høj grad relevante i forhold til de behov, som tilskudsmodtagerne står overfor i deres hverdag. I sammenligningen med relevansen af de gamle ordninger fra 2000-2006 programmet er billedet lidt mere blandet, men der er ikke for nogen af ordningerne tale om markante udsving. Det synes at være sådan, at et højt relevansniveau af ordningerne er fastholdt med 2007 - 2013 programmet.

6.6.1.2 *Målopfyldelse*

Målopfyldelsen for ordninger og for program er sammenfattet i dette afsnit. Vi skelner her i henholdsvis den tekniske og den økonomiske operationelle målopfyldelse, der vedrører en vurdering af, om de fastsatte mål for antallet af projekter/aktiviteter mv. samt de dertil knyttede økonomiske afløb er nået.

Dernæst ser vi på, om de mål, der er fastsat under de enkelte ordninger for såkaldte outputindikatorer i henhold til CMĚF retningslinjerne er nået. Endelig ser vi på, om de overordnede mål med programmet, samt på dets bidrag til opfyldelse af de overordnede EU målsætninger med landdistriktspolitikken.

I tabellen nedenfor er den tekniske og økonomiske målopfyldelse for ordninger og for program sammenfattet.

Tabel 6.7: Operationel målopfyldelse (økonomisk og teknisk)

Operationel målopfyldelse (økonomisk og teknisk)								
	Mål 2007-2013		Delmål 2007-2009		Realiseret I alt 2007-2009		Målopfyldelse 2007-2009, %	
	Tilsagn	Mio. Kr.	Tilsagn	Mio. Kr.	Tilsagn (projekter)	Mio. Kr.	% af Tilsagn	% af kroner
Akse 1								
Innovation og udvikling i primært jordbrug	533	306,9	261	309,5	536	481,2	205,4	155,5
Innovation og udvikling i forarbejdningssektoren	226	369,5	110	180	234 (182)	141,2	212,7 (165,0)	78,4
Kvalitetsfødevarer	177	163,2	91	84,0	43	62,9	47,3	74,9
<i>Akse 1 totalt</i>	<i>936</i>	<i>836,9</i>	<i>462</i>	<i>573,5</i>	<i>813</i>	<i>685,3</i>	<i>176,0</i>	<i>119,5</i>
Akse 2								
Ø-støtte	4.900	64,8	2.100	30	1.804	33,6	85,9	121,3
Græsning, vådområder og randzoner	11.200		4.800	514	3.951	316,7	82,3	65,4
Miljøbetinget støtte (MB) og omlægning til økologi (OM)	6.950: 1.000 OM, 5.950 MB		2.978	341	4.125: 1243 OM 2.882 MB	658,2	59,4: 124 OM 48,4 MB	193,0
Landskabs- og biotopforbedrende beplantninger			45	45	231	45,4	100	102,3
Natur- og Miljøprojekter			33	33	127	31,88	100	96,6
Plantegenetiske ressourcer	35	4	15	8	15	7,6	100	95
Skovordningerne	9700	303,2	4.157	129,6	2420	175,1	58	135
<i>Akse 2 totalt</i>			<i>14.128</i>	<i>1.100,6</i>	<i>12.673</i>	<i>1.263,5</i>	<i>89,7</i>	<i>114,8</i>
Akse 3 og 4								
Nye arbejdspladser (NA) og Attraktive levevilkår (AL) samt drift af LAG	1000 ¹⁴	582,8 ¹⁵	600 ¹⁶	379,6	1399 (NA: 456 AL: 943)	425,9 ¹⁷	233,2	112,2
Børn og unge + Kultur	27	118,5	10 ¹⁸	50	208	38,0	2,080	76,0
LEADER og netværkscentret	50 LAGs		50 LAGs		55 LAGs		110	
<i>Akse 3 og 4 totalt</i>	<i>1077</i>	<i>701,3</i>	<i>660</i>	<i>429,6</i>	<i>1,662</i>	<i>463,9</i>	<i>252</i>	<i>110,6</i>
<i>Programmet totalt</i>	<i>n.a.</i>		<i>15.250</i>	<i>2.103,7</i>	<i>15.148</i>	<i>2.417,7</i>	<i>99,3</i>	<i>114,9</i>

¹⁴ de 1000 tilsagn er baseret på information fra foranstaltningsark 41 side 237-240 i Landdistriktsprogrammet. Der er ikke taget hensyn til de kvantificerede mål i de enkelte lokale udviklingsplaner.

¹⁵ Dette tal indeholder 105,8 mio. til drift af LAGs

¹⁶ Antal tilsagn er proportional ift. budgetrammen.

¹⁷ Der er givet 347,1 mio..kr. i tilsagn under akse 3, og 78,8 under akse 4.

¹⁸ Se note 9

Programmets målopfyldelse er meget tilfredsstillende. Der er således givet tilsagn til 15.148 projekter og aktiviteter mod en programmeret indsats på 15.250 tilsagn. Dermed er den tekniske målopfyldelse på programniveau 99,3. Der er dog store variationer i målopfyldelsen fra ordning til ordning. For akse 1 er den *tekniske målopfyldelse* opgjort som antal tilsagn på 176 % (813 tilsagn mod planlagt 462) for perioden 2007 - 2009, for akse 2 samlet set er målopfyldelsen 89,7 %, mens den for skovordningerne er 58 % (2.420 tilsagn mod planlagt 4.157), men det skyldes primært, at ordningen *Særlig drift* viser en meget lav målopfyldelse på 5 %, fordi et større antal Natura 2000 projekter ikke er gennemført som forventet. Også akse 3 og 4 har overpræsteret vurderet på antal tilsagn med en procent på samlet 252 (1.662 tilsagn mod planlagt 660), især foranlediget af betydeligt flere projekter under Børn og Unge ordningen end planlagt.

Den *økonomiske målopfyldelse* er samlet set på 114 %, idet der er givet tilsagn for 2.412,7 mio. kr. mod budgetteret 2.103,7 mio. kr.. Der er således en vis forskel mellem de fastsatte og de realiserede økonomiske mål på programniveau. Der er visse variationer mellem de enkelte ordninger. Svagest står ordningen *Græsning, vådområder og randzoner* med 65 % og højest står *Miljøbetinget tilskud og Omlægning til Økologi* med 193 %, pga. omlægning til økologi samt *Primære Jordbrugere* med 155 % primært foranlediget af en stor efterspørgsel.

Overordnet set er der tale om en meget tilfredsstillende målopfyldelse på programniveau, desuagtet der er store variationer i målopfyldelsen for antal tilsagn. Enkelte ordninger har angivet mål, der har vist sig at være langt fra, hvad der er realiseret, og enten er overvurderet eller undervurderet.

Til brug for en samlet vurdering af programmets og ordningernes realisering af de opstillede operationelle og specifikke målsætninger kan nedenstående tabeller benyttes. De er indsat tre tabeller, en for hver sin akse.

For akse 1 er målene for antal tilsagn nået i høj grad, og der er også tilfredsstillende bidrag til fremme af indførelse af ny teknologi og produktudvikling hos det antal bedrifter og virksomheder, det var planlagt. Opfyldelsen for antal bedrifter er på 215 % og for virksomheder er den 374 %. Målopfyldelsen for antal af bedrifter kan blive reduceret, da aflysninger af givne tilsagn kan imødeses, men omfanget er ikke endeligt kendt af FERV. For *Kvalitetsfødevarer* er målopfyldelsen af antal tilsagn nede på 47 %, men det skønnes, at de gennemførte projekter bidrager til de specifikke mål om fremme af kendskabet og informationen om kvalitetsfødevarer i tilfredsstillende omfang.

Tabel 6.8: Realisering af de operationelle og specifikke mål, Akse 1

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
Primære Jordbrugere	533 projekter 07-13 261 projekter 07-09	536 tilsagn, 205 % for 07-09	Fremme indførelse af ny teknologi, udvikling af nye produkter hos 315 bedrifter Forbedre bidraget til offentlige goder	290 bedrifter har deltaget i udviklings- og investeringsprojekter, 215 % for 07-09 Opfyldt i tilfredsstillende grad
Forarbejdning	226 projekter 07-13 110 projekter 07-09	234 tilsagn (182 projekter), 213 % for 07-09 for tilsagn, 165	Fremme indførelse af ny teknologi, udvikling af nye produkter hos 106	170 virksomheder har deltaget i udviklings- og

		% for projekter	virksomheder	investeringsprojekter, 374 % for 07-09
			Forbedre bidraget til offentlige goder	Opfyldt i tilfredsstillende grad
Kvalitetsfødevarer	177 projekter 07-13 91 projekter 07-09	43 tilsagn, 47 % af 07-09	Fremme kendskabet til EU's kvalitetsordninger	Opfyldt i tilfredsstillende grad
			Forbedre information og kendskab til kvalitetsfødevarer	Dog ikke opfyldt for EU's ordninger vedr. beskyttelse af geografisk bestemmelse og oprindelsesbestemmelse (BGB og BOB)

For akse 2 ordningerne, se tabellen nedenfor, er der ligeledes samlet set tale om en positiv målopfyldelse vedr. både de operationelle og de specifikke målsætninger. Hvad gælder antallet af hektar og bedrifter under de enkelte ordninger er billedet generelt positivt, og del-målene for perioden er langt hen ad vejen nået, og for flere ordninger er også det samlede mål for 07-13 perioden nået allerede nu. Det gælder bl.a. for omlægning til økologi.

Også de specifikke målsætninger er i vid udstrækning nået i tilfredsstillende grad. Det gælder vigtige områder som at beskytte vandmiljøet ved at reducere kvælstof- og fosforudvaskningen og reducere brugen af plantebeskyttelsesmidler og at beskytte og forbedre natur- og biotopforholdene på landbrugs- og naturarealer. Også målet med at understøtte en omlægning fra konventionelt til økologisk jordbrug er nået i tilfredsstillende omfang, hvilket også sammen med andre ordninger medvirker til at bevare og fremme den biologiske mangfoldighed ved at skabe gode levevilkår for dyr og planter, samt til at bevare og fremme miljø-, natur-, kultur-, og landskabsværdier og rekreative værdier. Som anført tidligere er skovordningerne også gode bidragsydere til målopfyldelse bl.a. vedr. skovrejsning og fremme af bæredygtig skovdrift, mens målsætningen om fremme af særlig drift ikke er realiseret i stort omfang. Den lave målopfyldelse skyldes specifikt her, at det ved programmeringen i 2007 forventedes, at der under denne aktivitet også skulle gives tilsagn til natura 2000 aftaler, hvilket siden har vist sig at skulle behandles særskilt og er stadig ikke kommet i gang.

Kun målsætningen om at fremme etablering af dyrkningsfri randzoner langs søer og åbne vandløb for dermed at opnå en reduktion af fosfortilførslen til overfladevandet er ikke opnået, ligesom det også er tvivlsomt, om Ø-støtten har bidraget afgørende til, at fastholde landbrugsvirksomhed på små-øer uden broforbindelse.

Tabel 6.9: Realisering af de operationelle og specifikke mål, akse 2

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
Ø-støtteordningen	Årligt tilskud til ca. 700 jordbrugere 27.000 ha støttet	Årligt tilskud til ca. 600 jordbrugere, 86 % 27.000 ha = 100 %	Fortsat landbrugsvirksomhed på øerne og opretholdelse af bæredygtige samfund	Opfyldt i mindre tilfredsstillende grad

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
Skovbrugsordningerne Privat skovrejsning	700 tilskud og 5.100 ha 07-13 300 tilskud til 2.186 ha. 07-09	532 tilskud til 3.285 ha. 177 % for 07-09	Øget skovrejsning	Opfylder i tilfredsstillende grad ordningens skov- og miljøorienterede mål
Skovbrugsordningerne Grøn driftsplan	3.700 tilskud og 205.000 ha 07-13 1.586 tilsagn og 87.857 ha. 07-09	1.777 tilskud, 112 % 07-09 110.487 ha, 126 % for 07-09	Bæredygtig skovdrift	Opfylder i tilfredsstillende grad ordningens skov- og miljøorienterede mål.
Skovbrugsordningerne Særlig drift	5.300 tilskud og 3.800 ha 07-13 2.271 tilsagn og 1.629 ha,	111 tilsagn, 5 % 07-09 363 ha, 22 % 07-09	Bæredygtig skovdrift	Opfylder i tilfredsstillende grad ordningens skov- og miljøorienterede mål.
Skovbrugsordningerne Bæredygtig skovdrift	205.000 ha 07-13 88.000 ha 07-09	110.487 ha, 126 % for 07-09	Bæredygtig skovdrift	Opfylder i tilfredsstillende grad ordningens skov- og miljøorienterede mål
Miljøordning vedr. græsning	11.200 støttede bedrifter 2007-13. 104.300 ha støttet 2007-13.	3.582 bedrifter støttet 2007-09. 75 % 46.598 ha støttet 2007-09. 104 %	At beskytte vandmiljøet ved at reducere kvælstof- og fosforudvaskningen og reducere brugen af plantebeskyttelsesmidler At beskytte og forbedre natur- og biotopforholdene på landbrugs- og naturarealer.	I høj grad opfyldt.
Miljøordning vedr. randzoner	At der inden 2009 etableres 1.000 ha 10 m dyrkningsfri bræmmer. 214 støttede bedrifter 2007-09.	Der er ved udgangen af 2009 etableret 593,9 ha dyrkningsfri bræmmer. 60 % 308 støttede bedrifter 2007-09, 150 %.	At fremme etablering af dyrkningsfri randzoner langs søer og åbne vandløb for dermed at opnå en reduktion af fosfortilførslen til overfladevandet.	I forhold til programmålene er der sket en tilfredsstillende opfyldelse
Miljøordning vedr. vådområder	1.075 ha vådområder etableret 2007-13.	510 ha vådområder etableret 2007-09. 111 %	At beskytte og forbedre vandmiljøet og naturforholdene ved at reducere kvælstof- og fosforudvaskningen til vandmiljøet fra landbrugsproduktion og reducere brugen af plantebeskyttelsesmidler .	I høj grad opfyldt. Opfyldelse tilfredsstillende
Omlægning til økologisk jordbrug (OM)	1.000 støttede bedrifter 2007-13. 27.000 ha omlagt 2007-13. 180.000 ha i alt under økologisk drift i 2013	1.243 støttede bedrifter 2007-09. 290 %, 07-13 = 124 % 43.400 ha omlagt 2007-09 = 375 % 07 -13 = 160,7 % 178.000 ha med udgangen af 2009 =	At understøtte en omlægning fra konventionelt til økologisk jordbrug. At sikre en reduktion i anvendelsen af pesticider og kunstige næringsstoffer. At sikre en øget andel af økologiske produkter på markedet.	I høj grad opfyldt. Opfyldelse tilfredsstillende

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
		99 %	Det er desuden generelt formålet at forbedre natur- og biotopforholdene på intensivt udnyttede landbrugsarealer og nærtliggende naturarealer.	
Miljøbetings tilskud (MB)	5.950 aftaler 2007-13. 200.200 ha støttede arealer 2007-13	2.882 aftaler 2007-09 = 113 % 07 – 13 = 48,4 % 184.800 ha med udgangen af 2009 = 92,3 %	At sikre en bedre beskyttelse af vandmiljøet, beskytte og forbedre natur- og biotopforholdene på intensivt udnyttede landbrugsarealer, og tilstødende naturarealer, At sikre fremme af økologisk produktion.	I høj grad opfyldt. Opfyldelse tilfredsstillende
Beplantningsordninger	Ingen operationelle målsætninger		At bevare og fremme den biologiske mangfoldighed ved at skabe gode levevilkår for dyr og planter, At bevare og fremme miljø-, natur-, kultur-, og landskabsværdier og rekreative værdier.	De gennemførte beplantningsprojekter bidrager i høj grad til at opfylde ordningens specifikke målsætninger.
Plantegenetik	18 tilsagn i 2007-09. 36 bedrifter i ordningen i 2007-09	15 tilsagn realiseret 2007-09. 83 % 15 bedrifter i ordningen 2007-09. 42 %	Bevarelse og fremme af en specifik gruppe af planter, der ikke i øjeblikket udnyttes kommercielt.	Stort set realiseret.
Natur og miljø projekt ordningen	Ingen operationelle målsætninger		At fremme natur og miljøvenlig drift på landbrugs- og naturarealer, At bevare og fremme den biologiske mangfoldighed, At bevare og fremme miljø- og naturværdier og At fremme dyrevelfærd for græssende husdyr i natur- og landskabsplejen.	De gennemførte natur- og miljøprojekter bidrager i høj grad til at opfylde ordningens specifikke målsætninger.

For akse 3 og 4 er målopfyldelsen indsat i den næste tabel. Det skal bemærkes, at de med * angivne indsatsområder og de mål, de udtrykker, er indeholdt i ordningerne Nye arbejdspladser og Attraktive levevilkår nederst i tabellen. Det er derfor ikke det aggregerede resultat, der er relevant, men for så vidt realiseringen af målsætningerne for de to hovedordninger. Her fremgår det, at antallet af projekter og antallet af skabte jobs er nået i stort omfang. For antallet af realiserede projekter er målopfyldelsen 323

% og for jobs er den 203 % for perioden. For ordningen Børn og Unge er der givet betydeligt flere tilsagn end der er målsat, og der synes her at være en betragtelig diskrepans mellem de to tal. Antallet af Leader grupper er også i tråd med målet, idet der er etableret 55 mod forventet 50.

Hvad gælder de specifikke mål, er det vores konklusion, at Investeringer har bidraget til at skabe nye arbejdspladser i tilfredsstillende grad, mens der ikke er kommet meget ud af målsætningen om diversificering til ikke-landbrugsaktiviteter. Derimod er der oprettet mange nye mikro-virksomheder i tilfredsstillende grad, der skaber nye indtægtsmuligheder for borgerne i lokalsamfundene, ligesom antallet af turister er forøget. Generelt set er det opfattelsen, at ordningerne har bidraget positivt til fremme af forbedrede levevilkår i landdistrikterne. Endelig skal det nævnes, at anvendelsen af Leader metoden til implementering har levet op til målsætningerne om øget involvering af lokale aktører og mobilisering af ressourcer af både human, fysisk og finansiel karakter.

Tabel 6.10: Realisering af de operationelle og specifikke mål, Akse 3 og 4

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
*Førøgelse af landbrugs- og skovbrugsprodukters værdi:	135 projekter 45 bedrifter som introducerer ny teknologi, etablering/bevarels e af 41 arbejdspladser	63 tilsagn	Investering har til formål at skabe nye arbejdspladser	Investeringer har bidraget til at skabe nye arbejdspladser i tilfredsstillende grad
*Diversificering til ikke-landbrugsaktiviteter	210 projekter etablering af 41 nye arbejdspladser	15 tilsagn	Der er et behov for at ledsage ændringer i landdistrikterne ved at hjælpe dem med at udvide landbrugsaktiviteter mod ikke-landbrugsaktiviteter.	Der er kun gennemført relativt få projekter. Opfyldelse ikke tilfredsstillende
*Oprettelse og udvikling af virksomheder	231 projekter etablering af 21 nye arbejdspladser	192 tilsagn	Støtte til at oprette og udvikle mikro-virksomheder. Dette kan bidrage til at fremme iværksætterkulturen og udvikle den økonomiske struktur i landdistrikterne	Har bidraget til at skabe nye indtægtskilder for støttemodtagerne
*Fremme af turisme	147 projekter etablering af 82 nye arbejdspladser	144 tilsagn	Turisme er en væsentlig vækstsektor i mange landdistrikter og skaber derved nye beskæftigelsesmuligheder og forøger landdistriktets tiltrækning.	Har bidraget til at øge antallet af turister.
*Basale serviceydelser for økonomi og befolkning i landdistrikterne	81 projekter etablering af 103 nye arbejdspladser	710 tilsagn	Strukturelle forhold, der påvirker levevilkårene i landdistrikterne negativt skal udlignes.	Har bidraget til at skabe attraktive levevilkår i landdistrikterne
*Fornyelse og udvikling af landsbyer	49 projekter etablering af 52 nye	29 tilsagn	Bidrage til at øge fornyelse og udvikling af	De gennemførte projekter har i høj grad

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
	arbejdspladser		landsbyer, der gør landdistrikterne mere attraktive.	bidraget til landsbyernes attraktivitet.
*Bevarelse og opgradering af landdistrikternes kultur- og naturarv	147 projekter etablering af 39 nye arbejdspladser	228 tilsagn	Modvirke tab af biodiversitet, beskytte/genetablere unikke kultur- og landskabelementer	De gennemførte projekter har i høj grad bidraget at forbedre adgangen til naturen samt formidling herom
Nye arbejdspladser og Attraktive levevilkår	1000 projekter etablering af 344 nye arbejdspladser	1399 tilsagn, 326 % Estimeret effekt på 270 arbejdspladser, 183 % for 07-09	Formålet med støtteordningen er at styrke erhvervsstrukturen i landdistrikterne ved at etablere nye arbejdspladser i nærområdet, samt faciliterer initiativer for at forbedre levevilkårene i landdistrikterne.	Ordningerne i høj grad bidraget til at skabe sammenhold og netværk i landdistrikterne, samt bidraget til at skabe nye arbejdspladser. Baseret på survey tal estimeres det til 270 fuldtidsstillinger er skabt. Dette tal er dog forbundet med en vis usikkerhed og flere mener ikke der skabes mange jobs.
Børn og Unge	27 projekter	Der er givet 142 tilsagn, 1227 %	Støtte til projekter, der retter sig mod børn og unge bosiddende i landdistrikter for at skabe attraktive fritidsaktiviteter	Ordningen er med til at støtte events baserede aktiviteter rettet mod B&U. Dog er den finansielle fordeling mellem organisationer der søger meget skæv. Der er et højt bortfald for ordningen
Leader	50 LAGs, 1250 projekter gennem LAGs, 5 samarbejdsprojekter	55 LAGs etableret, 110 % 1399 projekter er kørt gennem LAGs Mere end 5 samarbejdsprojekter støttet	Udvikle og implementere lokale udviklingsstrategier som er med til at sikre høj grad af lokal indflydelse	Leader metoden er med til at øge og styrke den lokale institutionelle og sociale kapital, lokalt netværk og sammenhold og indflydelse

6.6.1.3 Effekter

Programmets effekter har karakter af såvel kvalitative effekter som af mere kvantificerbare effekter. Vi har her koncentreret os om de kvantitative effekter, opgjort dels i forhold til, hvad der blev beregnet i ex ante evalueringen, dels i forhold til de fastsatte mål i henhold til de fælles effektindikatorer, der bruges af Kommissionen, i regi af CMEF retningslinjerne.

Sammenligningen med ex ante evalueringens beregninger indgår i tabellen på næste side. Det fremgår, at der er en høj grad af målopfyldelse for mange af de kvantificerede effekter af programindsatsen. Det er således positivt, at der er skabt flere jobs, end det var forventet, især under akse 3, men også inden for fødevarerforarbejdning. I det hele taget har aktivitetsomfanget under akse 3 været

større målt i antal projekter, end forventet og effektopfyldelsen er på 259 %. Vi har også set, at der er etableret flere mikro-virksomheder end forventet (189 = 200 %), ligesom der er realiseret flere projekter for virksomheder med ny teknologi og produktion end beregnet.

Der er dog også områder, hvor effekterne har været sparsomme. Det gælder blandt andet både værditilvækst og jobskabelse i primær sektoren, hvor effektrealiseringen er på 35 %, og det gælder antallet af landbrug, der diversificerer deres produktion. Her er effektprocenten nede på 22 %.

Tabel 6.11: Beregnede (ex ante) og realiserede effekter for programperioden 2007-2009

Effekttype	Ex ante beregnet for 07-13	Realiseret For 07-09	% af forventet for 2007 - 2009
Øget netto værditilvækst i primærsektoren	1.150 mio. kr.	174 mio. kr.	35
Nye heltidsjobs i primærsektoren (netto)	100	15 jobs	35
Øget netto værditilvækst, forarbejdningssektoren	1.200 mio. kr.	533 mio. kr.	104
Nye heltidsjobs i forarbejdningssektoren (netto)	1.000	445 jobs	104
Øget netto værditilvækst i andre sektorer	860 mio. kr.	369 mio. kr.	100
Nye heltidsjobs (netto)	300	270	210
Bedrifter, der indfører nye produkter eller processer eller deltager i samarbejdsprojekter herom	600 bedrifter	290	113
Virksomheder, der indfører nye produkter og processer eller samarbejder herom	250 virksomheder	170	159
Deltagere i aktiviteter og demonstration af nye viden, produkter og processer	14.000 personer	310 aktiviteter med 10 deltagere i hver = 3100	52
2 rejsehold gennemfører	1.400 virksomhedsbesøg	Ukendt	-
Nye deltagere i kvalitetsmærkningsordninger	470 virksomheder/producenter	Ukendt	-
Deltagelse i kurser om udvikling, innovation mv.	10.500 deltagere, i alt 21.000 i kursusdage	Ikke realiseret	-
Ø-støtten	27.000 ha.	27.000 ha	100
Økologi	27.000 ha. omlagt	43.400 ha	160
Miljøbetings støtte (MB)	104.000 ha.	143.800 ha	138
Nye vådområder	2.900 ha.	510 ha	41
Brakzoner	1.000 ha.	594 ha	139
140 natur og miljøplaner	78.000 ha. af Høj naturværdi	Ukendt	-
Skovrejsning	4.700 ha. privat løvskov og øget bidrag til energiproduktion og til særligt værdifulde naturarealer	3.285 ha	163
280 projekter for børn og unge	28.000 personer berørt	37.988 personer	136
Fødevareraktiviteter, der indfører nye produkter eller processer	70 virksomheder	63 virksomheder	210
Landbrug der diversificerer deres	160 bedrifter	15 landbrug	22

Effekttype	Ex ante beregnet for 07-13	Realiseret For 07-09	% af forventet for 2007 - 2009
økonomiske aktiviteter			
Etablering af mikrovirksomheder	220 nye mikrovirksomheder	192 virksomheder	204
Nye turistprojekter	280 projekter	144 projekter	120
Flere turister	15.000	Ukendt	-
Forbedrede basale servicefaciliteter	45.000 mennesker berørt	70.000 mennesker berørt	156
Kompetenceudvikling lokalt	168 lokale aktionsgrupper	-	-
49 fornyelsesaktiviteter af landsbyer	49.000 mennesker berørt	29.000 mennesker berørt	138
49 kultur- og naturarvsprojekter	70.000 berørte mennesker	-	-
Leader, lokale aktionsgrupper (LAGs)	50 LAGs	55 LAGs	110
Areal dækket af LAGs	35.000 km ²	35.000 km ²	100
Aktivitetssomfang i LAGs	1250 projekter	1.384 projekter	259

En anden sammenligning kan gøres i forhold til de opstillede mål for de såkaldt fælles EU indikatorer på effekt-niveau (impact-niveau). Det er sket i tabellen nedenfor.

Tablet 6.12: Mål og realiserede effekter for programperioden 2007-2009, fælles indikatorer

Almindelige effektindikatorer	Baseline	Program mål 2007-2013	Bidrag	Realiseret 2007-2009	% for perioden 2007 - 2009
1. Økonomisk vækst målt som Nettoværditilvækst	1.283 mia. kr. (2004)	2.891 mio. kr.	100 %	1.076 mio.kr.	87 %
2. Arbejdsproduktivitet: Ændring i bruttoværditilvækst/ fuldtidsbeskæftiget (kr./FTE)	290.000 kr. (jordbrug, 2005) 455.000 (fødevareindustri, 2005)	31.800 (jordbrug) 46.600 (fødevareindustri) 8.950 (Leader)	100 %	29.000 kr. jordbrug 45.500 kr. forarbejdning	91 %, jordbrug 98 %, forarbejdning
3. Jobskabelse Beskæftigelse (antal fuldtidsjob)	2,6 mio. (2004)	360 flere i job	100 %	730 jobs	473 %
4. Forbedring i vandkvaliteten Reduktion af kvælstofoverskuddet i landbruget (ændring i bruttonæringsstofbalance)	116 kg N/ha (2004)	122 kg/ha 3.600 Tons N reduktion	3 % = 108 tons	512 tons	374 %
5. Fastholdelse af landbrugs- og skovarealer af høj naturværdi Antal ha landbrugsareal af høj naturværdi (HNV)	78.000 ha (2000)	Fastholde areal	25 %	Kan ikke gøres op	Kan ikke gøres op
6. Vending af nedgangen i	Indeks 106,1 (2001)	Fastholde indeks	Fastholde indeks	Faldet 5 – 10 % fra 2001, men	Kan ikke gøres op

Almindelige effektindikatorer	Baseline	Program mål 2007-2013	Bidrag	Realiseret 2007-2009	% for perioden 2007 - 2009
biodiversiteten Ændring i nedgangen i biodiversiteten målt på bestandsindeks for 18 fuglearter på landbrugsjord				steget i 2009	
7. Bidrag til bekæmpelse af klimaændringer Forøgelse af produktion af vedvarende energi fra skovbrug og landbrug	Årlig produktion af 1.125 kilo tons olieækvivalent (2003)	Forøgelse på 5 %	20 %	Kan ikke gøres op	Kan ikke gøres op
8. Reduktion af fosforudledningen Dyrkningsfrie randzoner langs vandløb og søer	8.000 ha (2003) 11 kg P/ha	1.000 ha 175 tons P	3 %	594 ha	59.4 %
9. Reduktion af forbruget af pesticider. Landbrugsjord omlagt til økologisk drift eller drift uden brug af pesticider	153.000 ha (MVJ, 2006)	255.000 ha MB 288.325 ha i alt (græs, vådområder + randzoner, OM + MB)	100 %	184.800 ha MB 190.702 ha, i alt (græs, vådområder + randzoner, OM + MB)	72,5 % 66,1 %
10. Miljø- og naturvenlig drift af græsarealer Fastholde græsareal og sikre fornøden pleje, antal ha	177.000 ha (2005)	100.000 ha	50 %	46.598 ha	109 %

Indholdet i tabellen kan sammenfattes på følgende måde. Programmet har bidraget tilfredsstillende til opnåelse af de effekter, det var målet at nå med programindsatsen vurderet i forhold til den gennemførte periode fra 2007 – 2009. Der er således opnået en øget nettoværditilvækst i sektoren på 1.076 mio. kr. svarende til 87 % af det fastsatte mål, ligesom arbejdsproduktiviteten i både jordbruget og i fødevarerektoren er øget, således at de fastsatte mål er nået med hhv. 91 % og 98 %. Jobskabelsen har ligeledes været meget tilfredsstillende, endskønt forventningerne var beskedne. Der var sat et mål om 360 flere jobs i hele programperioden af den samlede indsats, specielt under akse 1 og 3, og der er allerede nu etableret skønsmæssigt 730 jobs, primært i forarbejdningssektoren og under akse 3: Nye arbejdspladser, svarende til en målopfyldelse på små 500 % for perioden. Det er dog ikke en effekt, der i sig selv bidrager afgørende til, at afviklingen af landdistrikterne standses, men det er naturligvis i sig selv et positivt resultat.

Hvad gælder de miljørelaterede effekter er kvælstofoverskuddet reduceret med 33 % af det fastsatte mål (512 tons N mod målsat 3.600 tons N for hele perioden), men da

programmet kun skal bidrage med 3 %, bliver målopfyldelsen hele 374 %, hvilket i et vist omfang bidrager til at beskytte vandkvaliteten. Hvad angår målsætningen om HNV har det ikke ved evalueringen været muligt at opgøre målopfyldelsen for HNV arealet. Arealet er oprindeligt defineret ud fra CORINE land cover, men anvendes ikke aktivt ved programmets gennemførelse. Overensstemmelsen mellem SFL, Natura 2000 områder og HNV er forsøgt analyseret ved evalueringen, men dette har ikke været muligt. En del af de støttede arealer opfylder utvivlsomt målsætningen, uden at det kan opgøres præcist. En stor del af støttede aftaler under ordningen for *pleje af græs* (SFL områder og 10.000 støttede N2000 ha) er formentligt i nogen grad sammenfaldende med HNV udpegningen/afgrænsningen.

Bidraget til at vende nedgangen i biodiversiteten målt som udviklingen i agerfugleindekset synes også at være positivt, endskønt indekset er faldet gennem perioden, for dog at rejse sig lidt i 2009.

Bidraget til bekæmpelse af klimaændringerne gennem en forøgelse af produktionen af vedvarende energi har en indirekte karakter i perioden. Der er således givet tilskud til gylleseparationsanlæg og andre typer af teknologier, der har muliggjort produktion af biogas baseret på svine- og kvæggylle. Antallet af ny etablerede anlæg de seneste år er dog beskedent, og det kan ikke bekræftes i branchen, at programmet har haft nogen afgørende betydning for de nye investeringer. Det er oplyst fra en brancheekspert og bekræftet fra to projekter under akse 1, at et gennemsnitligt gårdanlæg i Danmark på basis af 20.000 tons svinegylle producerer ca. 360.000 m³ biogas om året. Dermed produceres der årligt energi svarende til 240 tons fyringsolie pr. anlæg. Målet er at programmet over hele perioden skal bidrage med ca. 5.000 tons olieækvivalent i perioden. Hvert nyt anlæg, som tilskud under programmet har været forudsætningskabende for etablering af i kraft af tilskud til gyllesepareringsanlæg, bidrager dermed ca. 5 % af målopfyldelsen. Programmet skal med andre ord være medvirkende til, at der etableres 20 gårdanlæg i perioden 2007-2009 for at målet er nået, og er skal etableres yderligere 30 fra 2010 til 2013. I dag er der i alt 60 gårdanlæg i Danmark.

Indsatsen for reduktion af fosforudledning ved hjælp af dyrkningsfri randzoner har heller ikke spillet en stor rolle, idet kun 5 % af målet er nået. Målet om reduktion af forbruget af pesticider er nået med 66 %, idet der er 191.000 ha under forskellige former for miljøvenlig drift mod et mål om små 290.000 ha. Endelig er den miljø- og naturvenlige drift af græsarealer i øget stort omfang. Målet er nået med 90 % med næsten 47.000 ha ud af et samlet mål på 104.000 ha miljøgræs for hele perioden, hvoraf programmet skal bidrage med 50 %.

Samlet er det vores vurdering, at programmet har bidraget tilfredsstillende til målopfyldelsen på de fælles effekt-indikatorer.

6.6.2 *Evalueringsspørgsmål*

Besvarelsen af evalueringsspørgsmålene er sammenfattet neden for på basis af de enkelte del-rapporter og de foregående betragtninger på programniveau.

6.6.2.1 *I hvilket omfang har programmet bidraget til virkeliggørelse af Fællesskabets prioriteringer i relation til den fornyede Lissabon-strategi for vækst og beskæftigelse med hensyn til at skabe af beskæftigelsesmuligheder og forbedre vækstbetingelserne?*

Programmet har efter vor vurdering *i tilfredsstillende grad* bidraget til at indfri Lissabon-strategiens mål for vækst og beskæftigelse. De erhvervsrettede ordninger under programmet, akse 1 og akse 3, har alle bidraget i større eller mindre grad til at skabe forudsætninger for vækst gennem investeringer i ny teknologi og innovation, og gennem bidrag til den økonomiske vækst i et omfang, der har overgået forventningerne. Dermed er der skabt basis for både at bevare arbejdspladser, især i den primære sektor, og for etablering af nye i hhv. forarbejdningssektoren og inden for andre typer af produktioner i regi af mikrovirksomheder i landdistrikterne.

6.6.2.2 *I hvilket omfang har programmet bidraget til at fremme bæredygtig udvikling i landdistrikterne?*

Programindsatsen i Danmark *har i høj grad* bidraget til fremme af en bæredygtig udvikling i landdistrikterne. Bæredygtigheden er såvel økonomisk som miljømæssigt forstået. Konklusionen baseres på, at ressourceanvendelsen under programmet både under akse 2 og under akse 1, hvor der er stærk fokus på offentlige goder i bred betydning, er betydelig, samt at de effekter, der er genereret i vid udstrækning alle trækker udviklingen i samme retning.

Programmet bidrager som ovenfor anført til vækst og beskæftigelse samt til reduktion af miljøbelastning via reduceret udledning af kvælstof, fosfor og brug af pesticider, reduktion af lugtgener af animalsk produktion og fremme af natur i det hele taget.

6.6.2.3 *I hvilket omfang har programmet integreret miljømålsætninger og bidraget til virkeliggørelsen af Fællesskabets prioriteringer i relation til: - Gøteborg-forpligtelsen til at standse biodiversitetens tilbagegang? - målene i direktiv 2000/60/EF, der fastlægger en ramme for Fællesskabets indsats inden for vandpolitik? og Kyoto-protokollens målsætninger om begrænsning af klimaændringer?*

Succesen af programmet i forhold til disse tre mål er blandet. Programmet bidrager *i tilfredsstillende grad til at reducere tilbagegangen i biodiversiteten* ved at fremme miljøvenlig drift af landbrug og skovbrug samt ved forskellige foranstaltninger til naturbevarelse og pleje. Agerfugle indekset, der er den mest anvendte indikator herfor, er faldet i Danmark som i hele Europa gennem mange år og også siden 2001. Det er dog interessant, at indekset er steget i 2009, og selv om mange forhold kan spille ind på dets udvikling, kan det ikke afvises, at det er en relativt vedholdende indsats under dette program samt under det forrige program, der begynder at vise resultater.

Hvad gælder indsatsen i forhold til vandrammedirektivets mål, er programindsatsen ligeledes tilfredsstillende. Det er naturligvis især akse 2 ordninger, herunder også skovordningerne, der bidrager til beskyttelse af grund-, drikke- og overfladevand, men også indsatsen inden for husdyrproduktionen under akse 1 bidrager.

Hvad gælder den sidste pind under evalueringsspørgsmålet, er det i mindre grad klart ud fra den gennemførte evaluering, om bidraget er tilfredsstillende. Der er ydet en vis indsats for fremme af forudsætningskabende teknologier til klimavenlige energiproduktioner under akse 1, ligesom der er gjort en betydelig indsats under akse 2, bl.a. under Skovordningerne for at fremme bidraget til en begrænsning af klimaændringerne, men den konkrete effekt heraf er ikke gjort op. Indsatsen vurderes dog ud fra en generel kvalitativ vurdering til at være tilfredsstillende.

6.6.2.4 *I hvilket omfang har programmet bidraget til opnåelse af de politiske målsætninger om økonomisk og social samhørighed i henseende til at formindske ulighederne mellem EU's borgere og territoriale ubalancer?*

Programmet har gennem sine investeringstilskud til primært landdistrikterne betydet en vigtig økonomisk stimulering af den økonomiske aktivitet, men det er næppe af en størrelsesorden, der grundlæggende har betydet en ændring af de strukturelle udviklingstendenser, der præger udviklingen både i Danmark og i EU mere generelt. Ulighederne mellem borgerne i Danmark mellem land og by er ikke blevet mindre, og de territoriale ubalancer er heller ikke blevet mindre.

På positivsiden tæller dog, at implementeringen af dele af programmet gennem Leader metoden har bidraget til at mobilisere menneskelige og finansielle ressourcer, der antageligt ikke ellers ville have været mobiliseret i forhold til at fremme udviklingen i landdistrikterne.

Samlet er det vor vurdering, at programmet på sine egne *præmisser har bidraget tilfredsstillende* til målsætningen, men at det ikke i det samlede billede har betydet, at ubalancer og forskelle er formindsket.

6.6.2.5 *I hvilket omfang er det lykkedes at målrette programmet præcist mod landbrugsaktiviteterne på programmeringsområdet med hensyn til programmeringsområdets sociale struktur og programmeringsområdets strukturelle og naturmæssige forhold?*

Det er efter vor vurdering *i høj grad* lykkedes at målrette indsatsen mod de strukturer, der gør sig gældende i Danmark, både produktionsmæssigt og natur/miljømæssigt. Indsatsen har været meget målrettet mod specifikke indsatser af teknologisk og sektormæssig karakter under akse 1, og den har været tilsvarende målrettet i forhold til fremme af natur og miljøforhold gennem indsatserne under akse 2. Endelig har de sociale strukturer været genstand for en betydelig målrettet indsats under akse 3 og 4.

6.6.2.6 *I hvilket omfang er det lykkedes at rette programmet mod den særlige situation i programområdet, f.eks. affolkning eller pres fra bycentre?*

Programmet har gennem sine aktiviteter under akse 3 og 4 direkte bidraget til at fastholde befolkningen i landdistrikterne gennem at tilvejebringe forbedrede levevilkår og muligheder for alternativ indkomstgenerering. På samme måde har akse 1 bidraget

til at fastholde jobs i sektoren, som ellers ville være forsvundet, og der er skabt arbejdspladser både gennem akse 1 og akse 3.

Den generelle udvikling væk fra landet og mod byerne, som hele den danske diskussion om Udkants Danmark også handler om, er imødegået i tilfredsstillende omfang med de gennemførte aktiviteter, men det betyder ikke, at strukturudviklingen generelt set er eller kan stoppes ved hjælp af et landdistriktsprogram, der er beskedent i omfang i forhold til andre kræfter.

6.6.2.7 *I hvilket omfang har programmet bidraget til omstrukturering og modernisering af landbrugssektoren?*

I hvilket omfang har programmet bidraget til at fremme en stærk og dynamisk europæisk (dansk) landbrugsfødevarerektor?

Programmet har *i stort omfang* bidraget til at modernisere sektoren gennem fremme af introduktionen af nye teknologier, produkter og en innovationsorienteret investeringsadfærd. Dermed har det også bidraget til at fremme en dansk landbrugs- og fødevarerektor, der i høj grad bliver stærkere, end den ville være uden programmet. Det er fremmet primært gennem akse 1, men også akse 3 og bidraget hertil. Moderniseringen består primært i at fortsætte afkoblingen af miljøbelastning og økonomisk vækst. Vi så under den forrige programperiode, at det lykkedes at fremme investeringer i ny teknologi, hvor en økonomisk komponent gik hånd i hånd med en miljøkomponent. Den udvikling er fortsat med dette program, hvilket er meget tilfredsstillende. Dermed bidrager programmet til, at sektoren kan producere kvalitetsprodukter under indtryk af skærpede miljøkrav, og på en sådan måde at både hensyn til økonomi og offentlige goder tilgodeses. Dog er der også en tendens til, at miljøkomponenten i investeringerne trækker bidraget til den økonomiske præstation ned, således at der er iagttages en vigende tendens i de økonomiske resultater af investeringerne i forhold til tidligere perioder.

6.6.2.8 *I hvilket omfang har programmet bidraget til videreudvikling af produkter af høj kvalitet og med merværdi?*

Målopfyldelsen vedr. de umiddelbare målsætninger for *Kvalitetsfødevarereordningen* om at fremme markedsadgangen for højkvalitetsprodukter (udelukkende økologi) og øge deres konkurrenceevne synes at være nået, vurderet ud fra de tilbagemeldinger, som projektholderne er fremkommet med. En nærmere analyse af sammenhængen mellem udviklingen i afsætning af højkvalitetsprodukter på markedet og ordningens projekter er ikke umiddelbart mulig inden for evalueringens rammer. Dertil er kompleksiteten i sammenhængene mellem informationsindsats og ændret forbrugsmønster for stort, men de gennemførte cases understøtter en positiv sammenhæng.

6.6.2.9 *I hvilket omfang har programmet bidraget til at fremme innovation i den europæiske (danske) landbrugs- og fødevarersektor?*

Målopfyldelsen for *Erhvervsudviklingsordningerne* under akse 1 viser, at det i høj grad er lykkedes at bidrage til fremme af innovation i sektoren. Det er et kernepunkt i det danske program, at innovation skal fremmes, og det er i høj grad sket. Det er især bemærkelsesværdigt, at innovationsadfærden er forbedret, og at dette at betragte innovation og produkt- hhv. teknologiudvikling som befordrende for den økonomiske og miljømæssige udvikling i bedriften og i virksomheden, er blevet mere udbredt i kraft af programmet.

Endvidere er innovation og teknologisk udvikling også styrket via indsatsen under Leader, hvor der er givet tilskud til start af nye mikrovirksomheder og til diversificering.

6.6.2.10 *I hvilket omfang har programmet styrket partnerskabsordningerne mellem det regionale, nationale og europæiske niveau?*

De lokale aktionsgrupper samarbejder og koordinerer kun i begrænset omfang med regionerne. Modsat har de Danske Regioner og FERV et godt samarbejde, og på den måde er landdistriktsprogrammet med til på tilfredsstillende måde at styrke relationen mellem det regionale og nationale niveau.

6.6.2.11 *I hvilket omfang har programmet bidraget til at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd?*

Landdistriktsprogrammets design stiller både mænd og kvinder lige. I realiteten forholder det sig dog fortsat sådan, at der generelt er en overvægt af mandlige ansøgere til de enkelte ordninger. Det skyldes sandsynligvis en kombination af tradition og ejerskab, og at landbrugssektoren historisk set har været en mandsdomineret sektor.

Et andet billede af en ujævn kønsfordeling findes i bestyrelserne for de lokale aktionsgrupper, idet 74 % af bestyrelsesmedlemmerne er mænd. Samme billede gør sig gældende, når det kommer til formandsposterne i bestyrelserne, idet 82 % (45 ud af 55) af bestyrelsesformændene for de lokale aktionsgrupper er mænd, og dermed er kun 18 % kvinder. I 35 af de 55 LAG'er er der også valgt en næstformand – 71 % af disse næstformænd er mænd og 29 % er kvinder. En anden parameter er alder, her fremgår det, at 81 % af bestyrelsesformændene i LAG'erne over 50 år. Koordinatorerne er i gennemsnit lidt yngre. I den positive retning skal kønsfordelingen blandt koordinatorene nævnes. Her er vi tæt ved en ligelig fordeling. 51 % af koordinatorene er mænd og 49 % kvinder.

6.6.2.12 *I hvilket omfang har programmet sikret komplementaritet og sammenhæng mellem de programforanstaltninger og aktioner, der finansieres af Samhørighedsfonden, Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Fiskerifond og EFRU?*

Programmet er overordnet designet således, at der er sikre demarkationslinjer til de andre strukturfondsprogrammer, og således at der ikke sker overlap i interventionerne. Dette bekræftes også af evalueringen. På det konkrete plan kan det tilføjes, at 11 lokale aktionsgrupper under Leader dækker både

Landdistriktsprogrammet og Fiskeriprogrammet. Af spørgeskemaundersøgelsen blandt koordinatorene fremgår det, at flertallet af koordinatorene dels oplever, at det er let nok at holde de 2 programmer adskilt, både hvad angår indhold og økonomi, dels at man oplever, at bestyrelsen nemt kan håndtere de to programmer.

Fra Netværkscentrets side oplever man, at der ved et fælles set-up opnås en bedre sammenhæng og synergi på den ene side, ligesom man sparer nogle administrations- og sekretariatsomkostninger på den anden side. Det er en styrke, at det hele kører ens – at reglerne er det samme for landdistriktsprogrammet og fiskerisektorprogrammet, til trods for at der er lidt forskel fra EU's side til, hvordan de to programmer skal køre.

6.6.2.13 *I hvilket omfang har programmet maksimeret synergi mellem akserne?*

I hvilket omfang har programmet bidraget til en integreret tilgang til udvikling i landdistrikterne?

Det er vor vurdering, at programmets design, både hvad gælder de enkelte ordninger og de enkelte akser har bidraget til at fremme en integreret tilgang og dermed til synergi i programmet. Det kommer til udtryk i form af sammenhængende ordninger, der retter sig mod de behov, som brugerne har, og det kommer til udtryk ved de sammenhænge, der er mellem indsatsen, primært under akse 1 og akse 3. Hvor det tidligere var sådan, at de enkelte ordninger var isolerede fra hinanden både inden for akser og på tværs af disse, så er programmet nu betydeligt mere integreret, og det er oplevelsen, at det bringer synergi, som ellers ikke ville være realiseret. Dog skal det også tilføjes, at der stadig udestår muligheder for øget synergi indenfor akserne, her især inden for akse 2.

6.6.2.14 *I hvilket omfang har den tekniske støtte øget forvaltningsmyndighedernes og andre involverede partners kapacitet med hensyn til implementering, forvaltning, kontrol og evaluering af programmer for landlig udvikling?*

Det er i høj grad lykkedes at benytte den tekniske støtte til at fremme de involverede partners kapacitet. Netværkscentret har her spillet en stor rolle i forhold til understøttelse og facilitering af de lokale aktionsgrupper og deres udvikling og implementering af de lokale udviklingsstrategier.

Hvorvidt den indsats, der gennemføres for tiden i FERV vedr. fremme af en monitorerings- og evalueringskultur, er finansieret af den tekniske støtte eller over den almindelige drift er ikke klart, og skal vurderes.

Teknisk støtte har også bidraget til gennemførelsen af de evalueringer, der har været aktuelle, herunder opdateringen af den strategiske miljøvurdering ifm Grøn Vækst, og naturligvis den nærværende midtvejsevaluering.

6.6.2.15 *I hvilket omfang har det europæiske netværk for udvikling af landdistrikter bidraget til etablering af god praksis for udvikling af landdistrikter?*

Det europæiske netværkscenter for udvikling af landdistrikterne har med deres mange guidelines, papers og opsamlinger på tværs af landene været med til at videndele mellem EU landene. Herudover arrangerer de tematiske workshops fx omkring måling af effekter under akse 3 og 4. Imidlertid er timingen af deres aktiviteter ikke altid optimal, hvilket reducerer nytten af deres arbejde. Hertil kommer, at deres guidelines har en tendens til at være meget teoretiske og dermed ikke umiddelbart gennemførlige.

De konkrete workshops fungerer godt, fordi evaluatore og administratorer dels møder hinanden, dels møder andre som arbejder med det samme område og dermed kan man høre om praksis i andre lande og lade sig inspirere af det. Men desværre var timingen ikke optimal for i de fleste lande var der indgået kontrakt på MTR og dermed var det også besluttet, hvordan evalueringsdesignet skulle se ud.

6.6.2.16 *I hvilket omfang er det lykkedes at udforme programmet, så man har undgået dødvægt og/eller forskydning?*

Dødvægt betegner den del af det offentlige tilskud til givne gennemførte investeringer, der også ville være gennemført uden de offentlige tilskud. Det danske program for perioden 2000-2006 var samlet set belastet med en beregnet dødvægt på 24 % af de samlede offentlige tilskud, der totalt udgjorde ca. 4.000 mio. kr. Dermed var dødvægten tæt på en milliard (960 mio. kr.). Det var derfor en stor ambition for Fødevarerministeriet og for Direktoratet for FødevarerErhverv at forsøge at designe 2007-2013 programmet på en sådan måde, at der kunne imødeses en lavere dødvægt ved denne midtvejsevaluering. Det blev også understøttet i forbindelse med ex ante evalueringen, der også imødeså en reduktion i dødvægten i forhold til midtvejsevalueringen af 2000-2006 programmet i 2003.

Hvordan er det så gået? I tabellerne nedenfor er de beregnede dødvægte for hver ordning, hver akse og for programmet som helhed anført. Det skal selvfølgelig understreges, at der er stor usikkerhed på tallene, og at usikkerheden varierer fra ordning til ordning. Det afgørende er derfor ikke tallet som sådan, men den tendens, som tallet udtrykker.

Samlet set repræsenterer de afgivne tilsagn i perioden 2007- 2009 et beløb på 2.412,7 mio. kr. (eksklusiv drift af LAG og Teknisk støtte) til aktiviteter under de tre akser. Heraf ville knap en tredjedel eller 30 % af investeringerne have været gennemført også uden, at dette tilskud var givet. Det svarer til et beløb på 724 mio. kr. Der er desværre altså tale om en svag stigning i forhold til det forrige program.

Tabel 6.13: Dødvægt, ordninger, akse 1

Ordning	Dødvægt, mio. Kr.	% af tilskud	Tilskud, mio. Kr.
Innovation og udvikling i primært jordbrug	123,8	25,7	481,2
Innovation og udvikling i forarbejdningssektoren	41,1	29,1	141,2
Fødevarekvalitet	10,6	16,8	62,9
Akse 1 totalt	175,5	25,6	685,3

Kilde: Egne beregninger ud fra surveys blandt tilsagnsmodtagere

Under akse 1 er det især *Forarbejdning*, der trækker op i billedet, mens dødvægten for *Primære Jordbrugere* er relativt beskeden set i forhold til den tidligere programperiode, og det er tilfredsstillende al den stund, at denne ordning netop var i søgelyset og blev forsøgt designet, så dødvægten kunne bringes ned. Det er i en vis grad lykkedes, men der skal tydeligvis mere til for at få den endnu længere ned.

Tabel 6.14: Dødvægt, ordninger, akse 2

Ordning	Dødvægt, mio. Kr.	% af tilskud	Tilskud, mio. Kr.
Ø-støtte	13,8	41,1	33,6
Græsning, Vådområder og randzoner	128,26	40,5	316,7
Miljøbetingsstøtte (MB) og omlægning til økologi	323,14	49,5	652,8
Landskabs- og biotopforbedrende beplantninger	9,3	20,6	45,4
Natur- og Miljøprojekter	2,1	6,7	31,9
Plantegenetiske ressourcer	2,1	27,7	7,6
Skovordningerne	15,8	9 ¹⁹	175,1
Akse 2 totalt	494,5	39,1	1.263,1

Kilde: Egne beregninger ud fra surveys blandt tilsagnsmodtagere

Under akse 2 ser *Ø-støtten* og især *Omlægning og Miljøbetingsstøtte* tilskud belastede ud. Hvor det er umiddelbart forståeligt, at *Ø-støtten* er tungt belastet, fordi tilskuddet er så lille, at det ikke har betydning for beslutningen om at fortsætte produktionen eller ej og heller om driften er rentabel, er det måske sværere at forstå umiddelbart, hvorfor det er tilfældet med *Omlægning og Miljøbetingsstøtte* tilskud.

En mulig forklaring kan være, at det er markedet og forventningen om økonomisk gevinst på produktion og afsætning af økologiske produkter, der bestemmer beslutningen om omlægning. Nedgangen i antallet af økologiske bedrifter synes ikke at pege i den retning. En anden grund kan være, at det er idealistiske landmænd, der søger tilskud til disse aktiviteter og derfor også ville gøre det i stort omfang, selv om de ikke fik noget tilskud til det. En tredje årsag kan være, at økologerne ikke uden videre (og selv om støtten fjernes) lægger produktionen tilbage til konventionel produktion, idet der for de fleste er gennemført store investeringer i bedriften, som muliggør en økologisk drift, ligesom man er bundet op på et stramt regelsæt fra

¹⁹ Er beregnet udelukkende ud fra de tilsagn, der i følge de gennemførte surveys blandt tilsagnsmodtagere var blevet realiseret 100 % også uden tilskud, og er derfor undervurderet ift de andre ordninger i et omfang der antageligt kan bringe dødvægten op mod 30 % af det samlede tilskud svarende 50 mio. kr.

Plantedirektoratet. Der kan derfor være flere grunde til forholdet, og i det lys er det hensigtsmæssigt, at der gennemføres en nærmere analyse af dette spørgsmål blandt økologer, der lægger tilbage til konventionel drift.

Tabel 6.15: Dødvægt, ordninger, akse 3

Ordning	Dødvægt, mio. Kr.	% af tilskud	Tilskud, mio. Kr.
Nye arbejdspladser	37,5	36	104,1
Attraktive levevilkår	55,9	23	243,0
Børn og unge	6,05	23	26,6
<i>Akse 3 totalt</i>	<i>99,4</i>	<i>26,6</i>	<i>373,7</i>

Kilde: Egne beregninger ud fra surveys blandt tilsagnsmodtagere

Under akse 3 er dødvægten på 36 % for den ene af de to store ordninger *Nye arbejdspladser*, mens *Attraktive levevilkår* er på niveau med *Børn og Unge* med 23 %. Det er relativt højt for *Nye arbejdspladser* og tyder på, at de projekter, der gennemføres i regi af de lokale aktionsgrupper i hvert fald her i de første år har været relativt lukrative projekter, som godt kunne have været gennemført også uden tilskud, men som har ventet på den mulighed, som programmet har givet med etableringen af LAGs og implementering af Leader-metoden. Det har jo ikke manglet på information og forvarsel om metodens involvering af de lokale miljøer fra de første kampagner om programmet i 2006 og frem til gennemførelsen fra 2008. Forventningerne har været høje, og det kan uden tvivl have betydet noget for kvaliteten af de mobiliserede projekter.

Samtidig skal det også gentages fra slut-evalueringen fra 2000-2006 programmet, at der er flere forhold der kan medvirke til at trække nettoværdien af dødvægten ned. Det er følgende:

- Investeringerne er gennemført tidligere end de ellers ville have været gennemført, hvorved de økonomiske stimuli og offentlige goder, der skabes, kommer før til udtryk end ellers.
- Investeringerne er større, end de ville være uden tilskud, og derved bidrager tilskuddet til, at mobilisere andre ressourcer til investeringerne ud over tilskuddet
- Værdien af de offentlige goder, der betyder meget for den danske portefølje af projekter er stor, men er vanskelig/umulig at værdisætte i kroner og ører.

Det er undersøgt under flere ordninger, bl.a. de investeringsrettede ordninger under akse 1, om disse forhold vedr. tidligere og større investeringer end ellers er betydelige, og svaret er bekræftende for en stor del af tilskudsmodtagerne. Der er dog stadigvæk en hård kerne af tilsagnsmodtagere især blandt *Primære Jordbrugere*, der hverken vil investere før eller større pga. tilskuddet, men som blot og bart vil investere. Det er derfor stadigvæk relevant at overveje, hvordan dødvægten kan bringes yderligere ned.

6.6.2.17 *I hvilket omfang er det lykkedes at udforme programmet, så det har ansporet til multiplikatoreffekter?*

Programmet repræsenterer i sig selv en økonomisk indsprøjtning til landdistrikterne. Dermed skabes en multiplikatoreffekt (faktor 1,45) af indsatsen på 2.412,7 mio. kr. svarende til en samlet effekt i værdidannelsen på 3.498 mio. kr., eller 1.085 millioner kr. i multiplikatoreffekt. Hvis det antages at prisen for et nyt job er 1 mio. kr., vil der heri ligge yderligere 1.000 jobs gemt som en effekt af programmet.. Denne effekt er uafhængig af programmets design og vil under alle omstændigheder blive en effekt af den offentlige investering.

På den anden side set skaber programmet løftestangeffekter gennem tilvejebringelse af medfinansiering til de gennemførte investeringer, samt tiltrækning af ekstra kapital, som ligeledes repræsenterer en positiv effekt. Den integrerede karakter af programmet, som vi kommenterede ovenfor, bidrager hertil. Leader metoden bidrager ligeledes hertil. Med afsæt heri er det vor opfattelse, at programmet fremmer multiplikatoreffekter i tilfredsstillende grad.

6.7 Administration

Administrationen af programmet er evalueret detaljeret på ordningsniveau, og der henvises hertil for disse detaljer. Her skal den overordnede vurdering sammenfattes.

6.7.1 *Generel tilfredshed med administrationen*

Den generelle tilfredshed med administrationen af ordningerne under akse 1 og 2 fremgår af tabellen nedenfor. Som det fremgår, er der generelt set en meget god tilfredshed med administrationen. Alle ordninger scorer omkring 3, nogle op mod 3,2 og andre under 3, men ikke med store variationer omkring scoren 3.

Tabel 6.16: Generel vurdering af administrationen af ordningen, score i parentes

Generel vurdering af administrationen af ordningen, score i parentes							
	Meget tilfredsstillende (4)	Tilfredsstillende (3)	Utilfredsstillende (2)	Meget utilfredsstillende (1)	Ved ikke (0)	Total	Score
Akse 1							
Innovation og udvikling i primært jordbrug	22 % (22)	61 % (61)	6 % (6)	1 % (1)	11 % (11)	100 % (102)	3,12
Innovation og udvikling i forarbejdningssektor	6 % (3)	63 % (31)	10 % (5)	4 % (2)	16 % (8)	100 % (49)	2,85
Fødevarekvalitet	29 % (4)	50 % (7)	7 % (1)	14 % (2)	0 % (0)	100 % (14)	2,94
<i>Akse 1 totalt</i>	<i>19 %</i>	<i>58 %</i>	<i>7,67 %</i>	<i>6,33 %</i>	<i>9 %</i>	<i>100 %</i>	<i>2,99</i>
Akse 2							
Ø-støtte	15 % (15)	45 % (45)	6 % (6)	4 % (4)	30 % (30)	100 % (100)	3,01
Vådmarker og randzoner	11 % (11)	58 % (58)	10 % (10)	5 % (5)	16 % (16)	100 % (100)	2,89
Miljøbetingsstøtte (MB) og OM	18 % (63)	56 % (195)	11 % (37)	5 % (17)	11 % (36)	100 % (348)	2,97
Landskabs- og biotobepantninger ²⁰	11 % (4)	67 % (24)	10 % (3)	3 % (1)	9 % (3)	100 % (35)	2,97
Natur- og Miljøprojekter ²¹	21 % (10)	58 % (28)	8 % (4)	0 % (0)	12 % (6)	100 % (48)	3,14
Plantegenetiske ressourcer ²²	39 % (2)	28 % (2)	0 % (0)	0 % (0)	33 % (2)	100 % (6)	3,5
Skovordningerne	19 % (76)	40 % (161)	4 % (16)	2 % (8)	35 % (141)	100 % (402)	3,17
<i>Akse 2 totalt</i>	<i>19,1 %</i>	<i>50,3 %</i>	<i>7 %</i>	<i>2,7 %</i>	<i>20,9 %</i>	<i>100 %</i>	<i>3,08</i>
Akse 3							
Nye arbejdspladser	13 % (14)	56 % (59)	17 % (18)	3 % (3)	11 % (12)	100 % (106)	2,89
Attraktive levevilkår	18 % (43)	59 % (144)	11 % (28)	4 % (9)	8 % (20)	100 % (244)	2,99
Børn og Unge ²³	34 % (12)	40 % (14)	11 % (4)	6 % (2)	9 % (3)	100 % (35)	3,13
<i>Akse 3 totalt</i>	<i>18 % (69)</i>	<i>56 % (217)</i>	<i>13 % (50)</i>	<i>4 % (14)</i>	<i>9 % (35)</i>	<i>100 % (385)</i>	<i>2,97</i>

²⁰ Det relevante spørgsmål i undersøgelsen indeholdt en ekstra svarmulighed: ”Hverken tilfreds eller utilfreds.” Respondenterne der havde svaret dette, er blevet allokeret ud med halvdelen på tilfreds og halvdelen på utilfreds for kompatibilitetens skyld.

²¹ Det relevante spørgsmål i undersøgelsen indeholdt en ekstra svarmulighed: ”Hverken tilfreds eller utilfreds.” Respondenterne der havde svaret dette, er blevet allokeret ud med halvdelen på tilfreds og halvdelen på utilfreds for kompatibilitetens skyld.

²² Gennemsnit af tre forskellige tilfredshedsundersøgelser med kun 6 respondenter i hver. Antallet af respondenter bliver derfor misvisende.

²³ Der spørges på følgende måde: ”Opfatter du administrationen af tilskudsordningerne som effektiv?”, og svarekategorierne er ’i høj grad’, ’i nogen grad’, ’i ringe grad’, ’slet ikke’ og ’ved ikke’.

6.7.2 *I hvilket omfang understøtter dataindsamlingssystemerne dels overvågning, dels evalueringen af programmet?*

Det er vurderingen ud fra interviews med sagsbehandlere, gennemgang af udvalgte sager samt udtræk fra FERV's BTAS system, at dataindsamlingsystemerne for ordningen fungerer tilfredsstillende for så vidt angår den daglige drift af ordningen. Udviklingsstøttekontoret har internt overblik over fremdriften i ordningernes implementering, hvad angår finansielle rammer, ansøgninger, tilsagn og udbetalinger.

Derimod rækker overvågningen og brugen af de til rådighed værende datasystemer ikke til at understøtte en mere indholdsmæssig monitorering af programmets fremdrift. Der vil være mulighed for at benytte BTAS til indtastning af data fra ansøgningsskemaer og fra rapporter fra tilskudsmodtagere på en sådan måde, at de enkelte projekters og ordningens samlede resultater og virkninger bedre kan overvåges og rapporteres til ledelsen i FERV såvel som til FVM og Kommissionen.

Det er endvidere oplevelsen, at de muligheder, der allerede foreligger med de eksisterende ansøgningsskemaer, ikke udnyttes, ligesom det er vurderingen, at de ikke i tilstrækkelig eller mulig grad tilgodeser de hensyn, der kan tages for at leve op til CMEF rammens krav til brug af indikatorer.

Endelig kan det tilføjes, at en elektronisk rapportering ud fra en given skabelon fra projekterne efter endt gennemførelse kan virke befordrende for overvågningen. Med FERV's ambitioner om at opbygge et overvågningssystem til fremme af en programimplementering, der giver de bedste resultater og virkninger for de investerede offentlige penge, kan der være god grund til at forsøge at udbygge overvågningssystemet i denne retning. De elektroniske faciliteter er til stede og det vil ikke være særligt ressourcekrævende at sætte systemet op til dette formål.

Det vil også være muligt at udvikle overvågningen af effekter vedr. værditilvækst mv. ved brug af relevante databaser over regnskaber i dansk industri eksempelvis KOB. Et fortsat og udvidet samarbejde mellem FERV og Fødevare Økonomisk Institut på KU kan antageligt bidrage til en løbende vurdering af de opnåede økonomiske resultater, hvis den kontrafaktuelle analyse, der er benyttet i denne evaluering for ordningen Primære Jordbrugere, gøres permanent, og gennemføres årligt med henblik på at bidrage til de obligatoriske løbende evalueringsaktiviteter, som FERV er forpligtiget til i henhold til reguleringen.

6.7.3 *I hvilket omfang har gennemførelsesarrangementerne bidraget til at maksimere programmets tilsigtede virkninger?*

I hvilket omfang er dansk administrativ praksis i overensstemmelse med Kommissionens krav til forvaltning, dokumentation, kontrol og sanktioner?

Hvad angår gennemførelsesarrangementerne er det konklusionen fra vores vurdering af programmets administration, at gennemførelsesarrangementerne har bidraget til at fremme realiseringen af de tilsigtede virkninger. Generelt har programmets administration, inkl. information, sagsbehandling mv. været hensigtsmæssigt sat op. Det kan tilføjes, at også ordningernes design har været hensigtsmæssige.

Der synes kun at være grund til at pege på overvågningsystemets indretning som et sted, hvor der kan gøres en ekstrainsats for at bidrage til en yderligere optimering ift realisering af programmet mål, se ovenfor vedr. dette.

Det er også vores vurdering, at programmet administreres i henhold til Kommissionens krav. Dette bygger på tilsagnsmødtagernes tilbagemelding, gennemgang af bekendtgørelser, vejledninger og information.

6.7.4 *Administrationens omkostningseffektivitet: I hvilket omfang står administrationsomkostningerne mål med programmets og støtteforanstaltningernes afløb?*

Til besvarelse af evalueringsspørgsmålet har vi benyttet oplysninger om administrationsomkostningerne forbundet med FERV's forberedelse og implementering af en række ordninger. Det skal bemærkes, at der ikke er tale om en revision af administrationen overhovedet, men om at forsøge på at give en indikation af omkostningerne for FERV ved administrationen af de enkelte ordninger. Andre aktører end FERV er ikke medtaget, eksempelvis Plantedirektoratet. Vi har ikke modtaget information om omkostningerne for alle ordninger, og derfor er billedet kun delvist i tabellen nedenfor.

Tabel 6.17: Administrationens omkostningseffektivitet

Udgifter til fysisk og administrativ kontrol af ordninger nedfinansieret af EU, 2008								
	Udbetalt støtte (mio. kr.)	ÅV til fysisk kontrol	ÅV til adm. kontrol	Udgift, fysisk kontrol (mio. kr.)	Udgift, adm. kontrol (mio. kr.)	Fysisk kontrol, % af støtte	Adm. kontrol, % af støtte	I alt, % af støtte
Søjle 1 i alt (EFGL)	7.314,2	94	125	71,0	95,6	1,0 %	1,3 %	2,3 %
Søjle 2 (ELFUL):								
Akse 2	407,6	23	52	19,3	39,8	4,7 %	9,8 %	14,5 %
Heraf MVJ ²⁴	326,3	20	44	16,8	33,7	5,2 %	10,3 %	15,5 %
Akse 1+3	215,9	1,8	14,5	1,5	11,1	0,7 %	5,1 %	5,8 %
Akse 4+5	16,0	0,2	1,5	0,17	1,1	1,1 %	6,9 %	8,0 %
Søjle 2 (ELFUL) i alt	639,5	25	68	21,0	52,0	3,3 %	8,1 %	11,4 %

Kilde: FERV

Som det fremgår, er administrationen af ordninger under søjle 2 (landdistriktsprogrammets ordninger) generelt set dyrere, end ordningerne under søjle 1 (den direkte landbrugsstøtte og markedsordningerne). Det er dog ganske forståeligt de to søjlers forskellige karakter taget i betragtning, hvor enkeltbetalingsordningen under søjle 1 alt andet lige er enklere at administrere, end mere komplekse projektstøtteordninger under søjle 2. Administrationsprocenten er for landdistriktsprogrammet i sin helhed 11,4 %, mens den er 2,3 % for de direkte betalinger. Dyrest er de arealbaserede ordninger under akse 2 i kraft af deres varierede karakter og geografiske målretning mv. Der er også mange mindre ordninger under akse 2, hvor omkostningerne varierer en del fra ordning til ordning vurderet på prisen pr administration pr sag. Dyrest er *de små* ordninger med få tilsagn, som eksempelvis *Kvalitetsfødevarer* under akse 1, men da der gælder det samme indledende arbejde for alle ordninger vedr. udarbejdelse af bekendtgørelse, sagsbehandlerinstruks, ansøgningssskema, vejledninger mv., bliver det dyrere for små ordninger end for store. Billigst er da også de største af ordningerne med mange tilsagn, eksempelvis Primære Jordbrugere ligeledes under akse 1.

Samlet giver det anledning til at overveje, om der er en nedre grænse for, dels hvor store ordninger, man skal gennemføre, dels om der skal være en nedre grænse for, hvor små de enkelte projekter under ordningerne må være. Jo større ordninger, med høje minimumstærskler for tilsagn til relativt ensarte projektyper, jo billigere vil administrationen være.

²⁴ MVJ ordninger er de seks ordninger under kode 214

Det skal også tages med i betragtning, hvor detaljeret de enkelte ordninger skal indrettes, f.eks. for at imødegå dødvægt, og hvor målrettede mod specifikke behov og problemstillinger, de skal være. Jo større grad af kirurgisk præcision, der ønskes med den enkelte intervention, desto dyrere må det også forventes, at administrationen vil være. Om det kan betale sig at administrere meget detaljerede og specifikt målrettede ordninger, må bero af en afvejning af omkostningerne forbundet hermed på den ene side og nytten af ordningen på den anden. Er der tale om ordninger med et betydeligt bidrag/effekt af offentlige goder, og kan disse offentlige goder værdisættes, jo flere ressourcer kan der alt andet lige investeres i administrationen af ordningen. Det er også erfaringerne med administrationen af de geografisk målrettede MVJ ordningen gennem tiden i Danmark. De var i slutningen af 1990'erne administreret regionalt og var geografisk meget målrettede, men også med administrationsomkostninger på et uacceptabelt højt niveau. En centralisering af administrationen af disse ordninger har bragt administrationsprocenten ned til i dag ca. 15 %, mod de 100 %, der var gældende tidligere (1 kr. i administration for hver krone, der blev givet i tilskud).

Samlet er det vurderingerne af den danske administration, at den generelt set i dag har fundet et passende leje, men at der fortsat kan arbejdes for at nedbringe administrationsprocenten ved at undgå alt for mange små ordninger. Samtidig skal det dog også tages i betragtning, at ønsket om optimering af nytten af ordningerne (effektbaseret ledelse) sammenholdt med ønsket om reduktion af dødvægt ved at indrette ordningerne så præcist som muligt i forhold til de specifikke målgrupper, på sin side kan retfærdiggøre en vis (overgennemsnitlig) ressourceanvendelse i administrationen. Hvor dette niveau ligger, må bero på en konkret afvejning.

7 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

I dette sidste kapitel sammenfattes evalueringens hovedkonklusioner og anbefalinger.

7.1 Konklusioner

Nedenfor følger konklusionerne fra midtvejsevalueringen af programmet.

Programmets interventionslogik er intakt og ordningerne er relevante

Som angivet i situationsanalysen er de behov, som programmet bidrager til at imødekomme, stadigvæk relevante i dag. Der er ikke sket nogen afgørende ændring i forholdene i landdistrikterne: Jordbrugserhvervet og fødevarerektoren står stadig i en vanskelig situation med stor international konkurrence, høje omkostninger, faldende jordpriser og store udsving i priserne. Presset på natur og miljø er fortsat stort, og diskussionen om Udkantsdanmark afspejler ligeledes, at det stadig er relevant at gøre en indsats i forhold til at sikre attraktive levevilkår og jobmuligheder i landdistrikterne for at imødegå den fortsatte vandring fra land til by. Det kan således overordnet konkluderes, at den interventionslogik, der kendetegner det danske program er intakt i dag, og at programmet også i den resterende del af programperioden vil finde sit nedslag i danske landdistrikter med et stort behov for de offentlige tilskud, som programmet tilbyder.

Programmet er sammenhængende

Programmet er i dag mere sammenhængende end set tidligere, både internt i akserne, og også på tværs af disse, bl.a. i kraft af de specifikke design af ordninger (bl.a. ordninger under akse 1) og pga. Leader metodens implementering. Der er dog stadigvæk muligheder for at forbedre synergi og sammenhæng, især i akse 2.

Målopfyldelsen er høj både teknisk og økonomisk

Programmets målopfyldelse er meget tilfredsstillende. Der er således givet tilsagn til 15.148 projekter og aktiviteter mod en programmeret indsats på 15.250 tilsagn. Dermed er den tekniske målopfyldelse på programniveau 99,3. Der er dog store variationer i målopfyldelsen fra ordning til ordning. For akse 1 er den *tekniske målopfyldelse* opgjort som antal tilsagn på 176 % (813 tilsagn mod planlagt 462) for perioden 2007 - 2009, for akse 2 samlet set er målopfyldelsen 89,7 %, mens den for skovordningerne er 58 % (2.420 tilsagn mod planlagt 4.157), men det skyldes primært, at ordningen *Særlig drift* viser en meget lav målopfyldelse på 5 %, fordi et større antal Natura 2000 projekter ikke er gennemført som forventet. Også akse 3 og 4 har overpræsteret vurderet på antal tilsagn med en procent på samlet 252 (1.662 tilsagn mod planlagt 660), især foranlediget af betydeligt flere projekter under Børn og Unge ordningen end planlagt.

Den *økonomiske målopfyldelse* er samlet set på 114 %, idet der er givet tilsagn for 2.412,7 mio. kr. mod budgetteret 2.103,7 mio. kr.. Der er således en vis forskel mellem de fastsatte og de realiserede økonomiske mål på programniveau. Der er visse variationer mellem de enkelte ordninger. Svagest står ordningen *Græsning, vådområder og randzoner* med 65 % og højest står *Miljøbetings tilskud og Omlægning til Økologi* med 193 %, pga. omlægning til økologi samt *Primære Jordbrugere* med 155 % primært foranlediget af en stor efterspørgsel.

Programmet bidrager til målsætningerne for programmet og for landdistriktpolitikken

Det er vores konklusion at programmets bidrag til realisering af de specifikke målsætninger er tilfredsstillende, og for fleres vedkommende også meget tilfredsstillende.

For *akse 1* er der et meget tilfredsstillende bidrag til fremme af indførelse af ny teknologi og produktudvikling hos det antal bedrifter og virksomheder, det var planlagt. Opfyldelsen for antal bedrifter er på 215 % og for virksomheder er den 374 %. For *Kvalitetsfødevarer* er målopfyldelsen af antal tilsagn 47 %, men det skønnes, at de gennemførte projekter bidrager til de specifikke mål om fremme af kendskabet og informationen om kvalitetsfødevarer i tilfredsstillende omfang.

For *akse 2* ordningerne er der ligeledes samlet set tale om en positiv målopfyldelse vedr. de operationelle og specifikke målsætninger. Hvad gælder antallet af hektar og bedrifter er resultatet generelt positivt, og del-målene for perioden er nået. For flere ordninger er også det samlede mål for 07-13 perioden nået allerede nu. Det gælder bl.a. for omlægning til økologi. Også de specifikke målsætninger er i vid udstrækning nået i tilfredsstillende grad. Det gælder vigtige områder som at beskytte vandmiljøet ved at reducere kvælstof- og fosforudvaskningen og reducere brugen af plantebeskyttelsesmidler og at beskytte og forbedre natur- og biotopforholdene på landbrugs- og naturarealer. Også målet om at understøtte en omlægning fra konventionelt til økologisk jordbrug er nået i meget tilfredsstillende omfang, hvilket også sammen med andre ordninger medvirker til at bevare og fremme den biologiske mangfoldighed ved at skabe gode levevilkår for dyr og planter, samt til at bevare og fremme miljø-, natur-, kultur-, og landskabsværdier og rekreative værdier. Endelig er skovordningerne også gode bidragsydere til målopfyldelsen bl.a. vedr. skovrejsning og fremme af en god og flersidig bæredygtig skovdrift. Kun målsætningen om at fremme etablering af dyrkningsfri randzoner langs søer og åbne vandløb for dermed at opnå en reduktion af fosfortilførslen til overfladevandet er ikke opnået, ligesom det også er tvivlsomt, om Ø-støtten har bidraget afgørende til at fastholde landbrugsvirksomhed på små-øer uden broforbindelse.

Hvad gælder de specifikke mål for *akse 3*, er det vores konklusion, at investeringerne har bidraget til at skabe nye arbejdspladser i meget tilfredsstillende grad, mens målsætningen om diversificering til ikke-landbrugsaktiviteter ikke er nået. Derimod er der oprettet mange nye mikro-virksomheder, der skaber nye indtægtsmuligheder for borgerne i lokalsamfundene, ligesom antallet af turister er forøget. Generelt set er det opfattelsen, at ordningerne har bidraget positivt til fremme af forbedrede levevilkår i landdistrikterne. Endelig skal det nævnes, at anvendelsen af Leader metoden til implementering i meget tilfredsstillende grad har levet op til målsætningerne om øget involvering af lokale aktører og mobilisering af ressourcer af både human, fysisk og finansiel karakter.

Hvad gælder de overordnede mål for programmet og for EU's landdistriktspolitik, har programmet gennem sine investeringstilskud til primært landdistrikterne betydet en vigtigt økonomisk stimulering af den økonomiske aktivitet, men det er næppe af en størrelsesorden, der grundlæggende har betydet en ændring af de strukturelle udviklingstendenser, der præger udviklingen både i Danmark og i EU mere generelt. Ulighederne mellem borgerne i Danmark mellem land og by er ikke blevet mindre, og de territoriale ubalancer er heller ikke blevet mindre. På positivsiden tæller dog, at implementeringen af dele af programmet gennem Leader metoden har bidraget til at mobilisere menneskelige og finansielle ressourcer, der antageligt ikke ellers ville have været mobiliseret i forhold til at fremme udviklingen i landdistrikterne.

Samlet er det vor vurdering, at programmet på sine *egne præmisser har bidraget tilfredsstillende* til målsætningen om at fremme en bæredygtig udvikling i land-distrikterne, men at det ikke i det samlede billede har betydet, at ubalancer og forskelle er formindsket.

Effekterne af programmet er positive

Programmet har bidraget tilfredsstillende til opnåelse af de effekter, det var målet at nå med programindsatsen vurderet i forhold til den gennemførte periode fra 2007 – 2009. Der er således opnået en øget nettoværditilvækst i sektoren på 1.076 mio. kr. svarende til 87 % af det afsatte mål, ligesom arbejdsproduktiviteten i både jordbruget og i fødevarerektoren er øget, således at de fastsatte mål er nået med hhv. 91 % og 98 %. Jobskabelsen har ligeledes været meget tilfredsstillende endskønt forventningerne var beskedne. Der var sat et mål om 360 flere jobs i hele programperioden af den samlede indsats, specielt under akse 1 og 3, og der er allerede nu etableret skønsmæssigt 730 jobs, primært i forarbejdningssektoren og under akse 3: Nye arbejdspladser, svarende til en målopfyldelse på små 500 % for perioden.

Hvad gælder de miljørelaterede effekter er kvælstofoverskuddet reduceret med 33 % af det fastsatte mål (512 tons N mod målsat 3.600 tons N for hele perioden), hvilket bidrager til at beskytte vandkvaliteten. Bidraget til at vende nedgangen i biodiversiteten målt som udviklingen i agerfugleindekset synes også at være positivt, endskønt indekset er faldet gennem perioden, for dog at rejse sig lidt i 2009. Bidraget til bekæmpelse af klimaændringerne gennem en forøgelse af produktionen af vedvarende energi har en indirekte karakter i perioden. Der er således givet tilskud til gylleseparationsanlæg og andre typer af teknologier, der har muliggjort produktion af biogas baseret på svine- og kvæggylle. Antallet af nyetablerede anlæg de seneste år er dog beskedent, og det kan ikke bekræftes i branchen, at programmet har haft nogen afgørende betydning for de nye investeringer.

Indsatsen for reduktion af fosforudledning ved hjælp af dyrkningsfri randzoner har heller ikke spillet en stor rolle, idet kun 5 % af målet er nået. Målet om reduktion af forbruget af pesticider er nået med 66 %, idet der er 191.000 ha under forskellige former for miljøvenlig drift mod et mål om små 290.000 ha. Endelig er den miljø- og naturvenlige drift af græsarealer i øget stort omfang. Målet er nået med 90 % med næsten 47.000 ha ud af et samlet mål på 104.000 ha miljøgræs for hele perioden, hvoraf programmet skal bidrage med 50 %.

Effektiviteten er acceptabel, men med muligheder for forbedringer

Det danske program for perioden 2000-2006 var overordnet set belastet med en beregnet dødvægt på 24 % af de samlede offentlige tilskud. Det var derfor en stor ambition for Fødevareministeriet og for Direktoratet for FødevareErhverv at forsøge at designe 2007-2013 programmet på en sådan måde, at der kunne imødeses en lavere dødvægt ved denne midtvejsevaluering.

Samlet set repræsenterer de afgivne tilsagn i perioden 2007- 2009 et beløb på 2.412,7 mio. kr. (eksklusiv drift af LAG og Teknisk støtte) til aktiviteter under de tre akser. Heraf ville knap en tredjedel eller 30 % af investeringerne have været gennemført også uden, at dette tilskud var givet. Det svarer til et beløb på 724 mio. kr. Der er desværre altså tale om en svag stigning i forhold til det forrige program.

Under akse 1 er der imidlertid sket væsentlige forbedringer, idet dødvægten for *Primære Jordbrugere* er relativt beskedent set i forhold til den tidligere programperiode, og det er tilfredsstillende al den stund, at denne ordning netop var i

søgelyset og blev forsøgt designet, så dødvægten kunne bringes ned, og det er i en vis grad lykkedes. Det er dog især *Forarbejdning*, der trækker dødvægten op for akse.

Under akse 2 ser *Ø-støtten* og især *Omlægning og Miljøbetinget* tilskud belastede ud. Hvor det er umiddelbart forståeligt, at *Ø-støtten* er tungt belastet, fordi tilskuddet er så lille, at det ikke har betydning for beslutningen om at fortsætte produktionen eller ej og heller om driften er rentabel, er det måske sværere at forstå umiddelbart, hvorfor det er tilfældet med *Omlægning og Miljøbetinget* tilskud.

En mulig forklaring kan være, at det er markedet og forventningen om økonomisk gevinst på produktion og afsætning af økologiske produkter, der bestemmer beslutningen om omlægning. Nedgangen i antallet af økologiske bedrifter synes ikke at pege i den retning. En anden grund kan være, at det er idealistiske landmænd, der søger tilskud til disse aktiviteter og derfor også ville gøre det i stort omfang, selv om de ikke fik noget tilskud til det. En tredje årsag kan være, at økologerne ikke uden videre (og selv om støtten fjernes) lægger produktionen tilbage til konventionel produktion, idet der for de fleste er gennemført store investeringer i bedriften, som muliggør en økologisk drift, ligesom man er bundet op på et stramt regelsæt fra Plantedirektoratet. Der kan derfor være flere grunde til forholdet, og i det lys er det hensigtsmæssigt, at der gennemføres en nærmere analyse af dette spørgsmål blandt økologer, der lægger tilbage til konventionel drift.

Under akse 3 er dødvægten for *Nye arbejdspladser* relativt højt, og der kan også her gøres en indsats for en reduktion.

Samtidig skal det også gentages fra slut-evalueringen fra 2000-2006 programmet, at der er flere forhold der kan medvirke til at trække nettoværdien af dødvægten ned. Det er, at investeringerne er gennemført tidligere end de ellers ville have været gennemført; Investeringerne er større, end de ville være uden tilskud, og at værdien af de offentlige goder, der betyder meget for den danske portefølje af projekter, er stor, men er vanskelig/umulig at værdisætte i kroner og ører.

Levedygtigheden vurderes generelt som høj

Det er konklusionen, at indsatsen under programmet generelt er levedygtig og bidrager til varige effekter i landområderne. Det er her væsentligt eksplicit at fremhæve Leader-metoden, der i kraft af sin mobilisering af lokale humane og økonomiske ressourcer efter vores vurdering er med til at sikre en god forankring af programmet i sin helhed og af de enkelte projekter i lokalområderne.

Administrationen er velfungerende

Det er også vores vurdering, at programmet administreres omkostningseffektivt og i henhold til Kommissionens krav. Dette bygger på tilsagnsmøderne, tilbagemelding, gennemgang af bekendtgørelser, vejledninger og information. Hvad angår gennemførelsesarrangementerne er det konklusionen, at gennemførelsesarrangementerne har bidraget til at fremme realiseringen af de tilsigtede virkninger. Generelt har programmets administration, inkl. information, sagsbehandling mv. været hensigtsmæssigt sat op. Det kan tilføjes, at også ordningernes design har været hensigtsmæssige. Der er kun grund til at pege på overvågningssystemets indretning som et sted, hvor der kan gøres en ekstraindsats for at bidrage til en yderligere optimering i forhold til realisering af programmet mål.

Samlet er det vurderingerne af den danske administration, at den generelt set i dag har fundet et passende leje, men at der fortsat kan arbejdes for at nedbringe administrationsprocenten ved at undgå alt for mange små ordninger. Samtidig skal det dog også tages i betragtning, at ønsket om optimering af nytten af ordningerne (effektbaseret ledelse) sammenholdt med ønsket om reduktion af dødvægt ved at indrette ordningerne så præcist som muligt i forhold til de specifikke målgrupper, på sin side kan retfærdiggøre en vis (overgennemsnitlig) ressourceanvendelse i administrationen. Hvor dette niveau ligger, må bero på en konkret afvejning.

Grøn Vækst

Ændringerne af programmet fra 2010 som konsekvens dels af Grøn Vækst aftalen, dels af tilførsel af ekstra EU-midler til programmet, har langt hen ad vejen ikke røkket ved relevansen af den interventionslogik, der karakteriserer programmet. Desuagtet, der er sket en vis forskydning af prioriteringen væk fra akse 2 over mod akse 1 og 3, er de specifikke målsætninger stadig de samme, og bidraget af programmet til en bæredygtig udvikling af landdistrikterne forventes ud fra denne evaluering at være positive. I samme åndedrag skal det også fremhæves, i tråd med en tidligere anført konklusion, at programmet i sig selv ikke ændrer grundlæggende på de strukturelle forhold og tendenser, der præger udviklingen i sektoren og i landdistrikterne.

7.1.1 *Anbefalinger*

Nedenfor følger de vigtigste anbefalinger, som evalueringen leder frem til. Der er tale om en liste af overordnede anbefalinger både på program niveau og på ordningsniveau.

Programniveau

1. Det anbefales, evt. i regi af en tænketank nedsat til formålet, at fortsætte overvejelserne om indholdet i den fremtidige fælles landbrugspolitik, og i det næste danske program fra 2014 - 2020. Det kan ske med afsæt i Regeringens indspil til Kommissionens offentlige debat om emnet. I særlig grad kan det være formålet at overveje, hvordan læresætningerne fra den danske programudvikling siden 2000 vedr. samspillet mellem innovation, offentlige goder og erhvervsudvikling i landdistrikterne kan omsættes til en fælles europæisk praksis inden for en ny landdistriktspolitik, hvor effektivitet er i højsædet.
2. Det er en del af de politiske ønsker til både den europæiske og den danske landdistriktspolitik, at udnytte synergimuligheder. Senest er det Regeringens vision for Grøn Vækst at udnytte grønne synergier og erhvervsmæssige potentialer. Det er derfor evaluators anbefaling både på kort sigt og i næste program periode, at øge indsatsen for at forfølge mulige synergier mellem ordninger under akse 2, eksempelvis beplantningsordningen og andre tilskudsordninger. Det vil betyde, at der i en lang række tilfælde kan opnås en større positiv effekt af flere målrettede og integrerede lokale indsatser, end ved at gennemføre spredte og uafhængige projekter. En model kan være at indrette ansøgningsproceduren, så det bliver nemmere samtidig at søge tilskud til lokalt integrerede projekter under flere støtteordninger, både indenfor og udenfor programmet. Det er oplagt, at der kan opnås betydelige synergieffekter, når f.eks. et vådområdeprojekt, et beplantningsprojekt og etablering af stiforbindelse sker på samme lokalitet frem for på tre forskellige lokaliteter. Det ville i givet fald fordre, at ansøgningsrunder for de enkelte ordninger gennemføres samtidig og evt. på samme ansøgningssskema. Det

kan også overvejes at give prioritet til sådanne integrerede projekter ved udvælgelsen af projektansøgninger.

3. Det kan generelt overvejes, om der med relevans for en række af ordningerne under akse 2 er mulighed for at introducere en stærkere anvendelse af HNV (High Nature Value) begrebet. Det kan anvendes i relation til ordningerne omkring ø-støtte, pleje af græs, miljøbetinget tilskud og plantegenetik. Det kunne yderligere anvendes som et kriterium for højere støttesatser. Tidshorizonten for ændringen vil være for den nye programperiode fra 2014. HNV begrebet anvendes ikke aktivt i programmet, som det ellers ønskes af Kommissionen, men indirekte anvendes et tilnærmet begreb, f.eks. i prioriteringen af ansøgningen i relation til ordningen for pleje af græs. Initiativet kan kombinere ønsket om ændring af satserne, med en forstærket effekt i forhold til sikring af bedre beskyttelse af miljø og natur. Evalueringen har vist, at effekter i forhold til bl.a. biodiversitet, reduceret næringsstofudvaskning og pesticidreduktion kan være væsentligt at målrette i forhold til arealer omfattet af de kommende vand- og naturplaner.
4. Det anbefales at forbedre overvågning af ordningen og effekterne af de enkelte projekter gennem bedre brug af BTAS via elektronisk registrering af data fra ansøgningskemaer, rapporter mv. De elektroniske muligheder herfor er til stede og det vil rumme såvel en forbedring af overvågningssystemet som en effektivisering.
5. Det anbefales, at FødevarerErhverv optager drøftelser med relevante forskningsmiljøer om mulighederne for at opgøre den samfundsmæssige værdi af de offentlige goder, der produceres under programmet, og som opnås tidligere og i større omfang end uden tilskud. I samme forbindelse kan det forsøges godtgjort, hvilke naturmæssige synergieffekter, der opnås gennem integration af tilsagn fra forskellige ordninger på samme parcel/område.
6. Det anbefales, at FødevarerErhverv optager drøftelser med relevante forskningsmiljøer om mulighederne for at gennemføre mere detaljerede og dybdegående dødvægtsanalyser af programindsatsen med henblik på at forbedre design af ordninger til imødegåelse af dødvægt.

Akse- niveau

Akse 1	
Innovation og udvikling i primært jordbrug i forarbejdningssektoren	<p>7. Forsæt med fokus på udviklingsprojekter med væsentlige potentialer vedr. offentlige goder (miljø, arbejdsmiljø, bæredygtighed, klima mv.), stor nyhedsværdi, innovationshøjde, men med en forstærket fokus på en balanceret risikoprofil med tilbagebetalingstider på over 3 og op til 6 år.</p> <p>8. Det anbefales at udvikle et koncept for kontrafaktisk analyse af indsatsen under ordningen i samarbejde med FØI og Videnscenter for Jordbrug i Skejby, og lade dette arbejde indgå i den løbende årlige evaluering af ordningen.</p>
Kvalitetsfødevarer	<p>9. Genovervej en forstærket rekruttering af virksomheder og produkter til andre end økologi-ordningerne, nemlig ordningerne vedr. beskyttet oprindelsesbetegnelse (BOB) og/eller geografisk betegnelse (BGB). Dermed kan tendensen i markedet til gunst for lokale produkter udnyttes, jf. succesen med Ny Nordisk Mad.</p>

Akse 2	
Græsning, vådområder og randzoner	<p>10. Det bør overvejes, om det er muligt at sikre en længere tidshorisont for miljøordningen omkring græsning og høslæt. Det vil være et væsentligt redskab til at understøtte gennemførelsen af flere internationale aftaler (herunder Natura 2000 og Vandrammedirektivet), men svække eller vanskeliggøre en langvarig sikring af delordningens effekt.</p> <p>11. Det bør overvejes om der er behov for ændret informationsindsats, idet der er relativt mange støttemodtagere (20 -25 %), der efterspørger bedre udbredelse af information om ordningerne, højere effektivitet i de administrative enheder og bedre koordination mellem enhederne. Ved slutevalueringen af de sammenlignelige MVJ (miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger) ordninger, var der højere utilfredshed blandt støttemodtagerne i forhold til information og effektivitet i administrationen, men til gengæld mindre utilfredshed med ansøgnings-skema og vejledning. Der er med andre sket forbedringer, men ikke på alle områder, så der er forsat et behov for revision af procedurer og administration af ordningerne.</p> <p>12. Det bør overvejes generelt for miljøordningerne, om der kunne udvikles særlige støtteordninger rettet mod de eksisterende og kommende nationalparker, enten ved anvendelse af kriterier indenfor eksisterende ordninger eller ved nyudvikling af ordninger. Det kan udvikles som en del af en ændret HNV – anvendelse. Det vil have landbrugsmæssig effekt, men vil generelt kunne udvikle landdistrikterne ved kombination af ordningerne med andre ordninger under akse 3 i programmet.</p>
Miljøbetinget støtte (MB) og omlægning til økologi	<p>13. Det bør overvejes, om der på trods af tilkendegivelser omkring tilfredsstillende informationsniveau fra støttemodtagerne er behov for yderligere informationstiltag. Det vil støtte, at produktionen og produktiviteten holder trit med den forventede stigende efterspørgsel efter økologiske produkter og vil kunne være med til at sikre målopfyldelse af det samlede antal økologiske brug ved udgangen af programperioden. Som beskrevet er der de seneste år tilsyneladende sket en væsentlig forøgelse af produktiviteten i økologisk drift. Økologisk drift ligger i forhold til produktivitet aktuelt 10 – 30/35 % under konventionel drift, men forskellen mindskes og stigningstakten er tilsyneladende den samme.²⁵</p>
Landskabs- og biotopforbedrende beplantninger	<p>14. Det anbefales at give mulighed for tilskud til særskilte planlægnings- eller forprojekter i forbindelse med kollektive beplantningsprojekter. Dette skal sikre, at der bliver bedre muligheder for at skabe bedre og mere sammenhængende kollektive projekter i geografiske områder, der er mindre, end det typisk har været tilfældet.</p>

²⁵ Økologisk Landsforening, <http://www.okologi.dk/baeredygtigt-forbrug/aktuelt-om-oekologi/oeko-temaer/oekologi-og-ulande/produktivitet-i-oekologisk-landbrug.aspx> og Danmarks Miljøundersøgelser, http://www2.dmu.dk/1_viden/2_publicationer/3_miljobib/rapporter/MB01.pdf

Natur- og miljøprojekter	<p>15. Efter implementeringen af Grøn Vækst tiltaget i ordningen fra sommeren 2010 er der nu mulighed for at søge tilskud til hele syv forskellige projekttyper mod tidligere fire typer. Det anbefales ved først kommende lejlighed at gøre ordningen mere overskuelig for tilskudsmodtagerne. Det kunne f.eks. ske ved igen at reducere antallet af projekttyper.</p> <p>16. Det anbefales endeligt at tilføre ordningen en større bevilling. Erfaringerne fra perioden 2008-09 viser, at der har været interesse for at gennemføre langt flere yderst relevante projekter, end der har været bevilling til. Det er evaluators vurdering, at der hvert år vil være ansøgninger til for ordningen relevante projekter for mindst 20 mio. kr.</p>
Plantegenetiske ressourcer	<p>17. Det bør stadig overvejes om nye plantesorter kan inddrages under ordningen. Der er i sagens natur mulighed for at inddrage nye taksonomiske grupper eller "godkende" sorter, der kan opnå støtte, men der kunne mere aktivt prioriteres nye artsgrupper eller sorter, der ønskedes inddraget.</p> <p>18. Det bør igen overvejes, om der kan indføres kriterier omkring husdyrracer og andre oprindelige racer eller varianter af dyr, som en del af støtteordningen. Det har vist sig teknisk og administrativt vanskeligt tidligere, men ville understøtte gennemførelsen af en væsentlig forpligtigelse i biodiversitetskonventionen. En tilsvarende støtte findes nu udenfor landdistriktsprogrammet. En inddragelse ville øge den budgetmæssige ramme med EU finansieringen.</p>
Skovordningerne	<p>19. Det anbefales, at målsætningen for antal hektar med privat skovrejsning fordobles i den resterende og fremtidige programperioder, samt at de udpegede skovrejsningsområder udvides og flere områder udpeges, således at målet i Danmarks nationale skovprogram kan nås.</p> <p>20. Tilskud til bæredygtig skovdrift, som er ophørt fra og med 2010, genåbnes. Ordningerne Grøn driftsplan, foryngelse og særlig drift har hidtil i programperioden bidraget betydeligt til Danmarks skovpolitiske mål om bæredygtig skovdrift. Tilskud til bæredygtig skovdrift er imidlertid ophørt fra og med 2010, hvorfor det ikke vil være muligt at nå de operationelle mål for hele programperioden.</p>
Akse 3 og 4	

<p>Nye arbejdspladser og attraktive levevilkår</p>	<p>21. Det anbefales, at der fokuseres yderligere på at gennemføre større projekter, som har en større nyhedsværdi. For at opnå dette, anbefales det, at der samarbejdes mellem flere LAG'er om gennemførelse af erhvervsprojekter, samt at der i højere grad inddrages andre relevante aktører, såsom regionen, vækstfora mv.</p> <p>22. Det anbefales at styrke indsatsen i forhold til kompetenceudvikling af LAG koordinatore for at gøre dem bedre i stand til at give råd og vejledning om erhvervsprojekter, og dermed opnå projekter af en højere kvalitet med flere direkte effekter i forhold til etablering af nye arbejdspladser. Kompetenceudviklingen kunne øge koordinatorenes viden om erhvervsudvikling generelt og deres kendskab til andre støttemuligheder på nationalt og europæisk plan. Evaluator vurderer endvidere, at der vil være en gevinst ved at øge samarbejdet og erfaringsudvekslingen mellem de lokale aktionsgrupper. Ved at lære og lade sig inspirere af de bedste aktionsgrupper i forhold til eksempelvis at skabe netværksrelationer mellem aktionsgruppen og erhvervslivet, ville man kunne øge antallet af projekter under ordningen. Det kunne ske ved at formidle gode eksempler på projekter, der har vist sig at have gode effekter.</p> <p>23. Det anbefales, at man fortsætter med at fokusere på projekternes effekter i forhold til de mest relevante faktorer. Effekterne kan imidlertid med fordel registreres og opsamles på en mere systematisk måde bl.a. med henblik på den on-going-evaluering, som foregår. Herved vil det også være muligt i højere grad at benytte den indsamlede data mere aktivt f.eks. i formidlingsammenhæng. I relation til ovenstående skal man dog være opmærksom på det trade off, der altid vil være mellem registrering af effekter og andre forhold og den tid, som ansøger, koordinator og sagsbehandlerne bruger på det.</p>
<p>Børn og unge</p>	<p>24. Det anbefales at overveje, hvorvidt man ønsker at opretholde underordningen. Hvis man ønsker dette, vil det være hensigtsmæssigt at overveje, om ordningen skal fortsætte i sin nuværende udformning. Ligeledes er det oplevelsen, at man kan forbedre ordningens udbredelsesgrad ved, at flere forskellige organisationer, der arbejder med Børn og Unge får kendskab og viden til ordningen. Det kunne være ved at lade implementering ske via Leader.</p> <p>25. Det anbefales, at formidlings- og informationsindsatsen styrkes yderligere, så kendskabet til underordningen øges og flere organisationer benytter sig af den.</p>

LEADER og netværkscentret	<p>26. Der er et behov for at revidere nuværende lokale udviklingsstrategier. De nuværende strategier varierer meget i form, omgang og realisme (f.eks. kvantificering af mål), og her vil det være oplagt, hvis Netværkscentret gik ind og påtog sig opgaven med at samle op på de erfaringer, man har gjort sig indtil videre omkring f.eks. indhold og realisme, f.eks. kvantificering af mål, prioritering af fokusområder mm. Behovet for justeringer af de Lokale Udviklingsstrategier synes at være størst blandt de LAG'er, som befinder sig på et erfaringsmæssigt højere modningsniveau.</p> <p>27. Det anbefales at sigte mod afbureaukratisering og tænke i, hvordan den nuværende administrationsmodel kan gøres mere smidig. En model kunne være i forbindelse med tilrettelæggelse af den endelige legalitetskontrol hos FERV at dele op i et antal produktgrupper f.eks. hhv. små og lette projekter og større og mere komplicerede projekter. På den måde vil den samlede sagsbehandlingstid blive reduceret, ligesom der skabes større gennemsigtighed og mindre frustrationer over de lange sagsbehandlingstider.</p> <p>28. Det anbefales, at der allerede nu nedsættes et forberedende tværsektorielt arbejdsgruppe/dialogforum, som bl.a. har til formål at tænke mere eksplicit i dels, hvordan et bedre tværsektorielt samarbejde og koordinering sikres fremadrettet, herunder en diskussion af hvilke strategiske og rammeskabende tiltag, der er behov for, dels diskutere, hvordan sammenhængskraften i post 2013 programmet øges yderligere akserne imellem, herunder om Leader-metoden kan have en understøttende rolle.</p>
---------------------------	--

BILAG

Bilag 1: Notat om evalueringsspørgsmål

Bilag 2: Opdatering af situationsbeskrivelsen

Bilag 3: Oversigt over danske ordninger og relaterede forordningskapitler