

EUROPESE
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 5

2010

ISSN 1831-0915

TOEPASSING VAN
DE LEADER-AANPAK OP
PLATTELANDSONTWIKKELING



NL



Speciaal verslag nr. 5 // 2010

TOEPASSING VAN DE LEADER-AANPAK OP PLATTELANDSONTWIKKELING

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Speciaal verslag nr. 5 // 2010

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet
via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Catalografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.
Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2010

ISBN 978-92-9207-892-8
doi:10.2865/34812

© Europese Unie, 2010
Overneming met bronvermelding toegestaan

Printed in Luxembourg

INHOUD

Paragraaf

LIJST VAN GEBRUIKTE TERMEN

I-X SAMENVATTING

1-7 INLEIDING

8-11 REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

12-114 OPMERKINGEN

12-46 DE IMPLEMENTATIE DOOR DE LAG'S VAN DE LEADER-KENMERKEN OM TOEGEVOEGDE WAARDE TE REALISEREN

12-46 DE LAG'S HEBBEN DE LEADER-AANPAK ZODANIG GEÏMPLEMENTEERD DAT DE POTENTIËLE TOEGEVOEGDE WAARDE UIT HET OOGPUNT VAN DE „LEADER-KENMERKEN" WORDT BEPERKT, HOEWEL DE REKENKAMER VOORBEELDEN VAN GOEDE PRAKTIJKEN AANTROF

47-71 DEUGDELIJKHEID VAN HET FINANCIËEL BEHEER VAN DE LAG'S

47-71 DE LAG'S HADDEN NIET VOLDOENDE OOG VOOR DE NOODZAAK VAN EFFICIËNTIE OF EERLIJKE EN TRANSPARANTE PROCEDURES

72-93 HET BEHEER VAN DE LEADER-PROGRAMMA'S DOOR DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN

72-93 DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN WAREN NIET VEELEISEND GENOEG EN ZIJN SAMEN MET DE LAG'S VERANTWOORDELIJK VOOR HET BEPERKEN VAN DE POTENTIËLE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE LEADER-AANPAK. ZIJ ONDERNAMEN ONVOLDOENDE ACTIE TER BEPERKING VAN DE KOSTEN EN DE RISICO'S

94-114 HET TOEZICHT EN DE EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN

94-114 DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN SLAGEN ER NIET IN DE TOEGEVOEGDE WAARDE AAN TE TONEN DIE WORDT BEREIKT MET DE IMPLEMENTATIE VAN DE LEADER-AANPAK EN HEBBEN DE BIJKOMENDE KOSTEN EN BETROKKEN RISICO'S NOG NIET GEËVALUEERD

115-126 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

BIJLAGE — LIJST VAN ONDERZOCHE PROJECTEN

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

LIJST VAN GEBRUIKTE TERMEN

As 4: plattelandsontwikkeling in de programmeringsperiode 2007-2013 wordt geïmplementeerd in het kader van vier assen, die coherente groepen van maatregelen vormen. As 4 is de aanpak van Leader.

Buitenkans-effect („deadweight“): een situatie waarbij een gesubsidieerd project ook zonder de steunverlening volledig of deels zou zijn ondernomen.

Deugdelijk financieel beheer: eerlijk en transparant beheer van de EU-begroting overeenkomstig het Financieel Reglement en met name de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid.

EU: Europese Unie

LAG: lokale actiegroep, die een plaatselijk publiek-privaat samenwerkingsverband vormt dat verantwoordelijk is voor het voorstellen van een lokale ontwikkelingsstrategie en het selecteren van projecten.

Leader-aanpak: een methode om de doelstellingen van het EU-beleid inzake plattelandsontwikkeling te verwezenlijken door „bottom-up“-implementatie in plaats van de traditionele „top-down“-benadering. „Leader“ is een Frans acroniem voor „verbanden tussen acties op het gebied van plattelandsontwikkeling“.

Leader-programma: een document, opgesteld door een lidstaat en goedgekeurd door de Commissie, om de Leader-aanpak te plannen en uit te voeren. De eerste Leader-programma's liepen van 1991 tot 1993 en werden gevolgd door Leader II (1994-1999). Deze controle betreft Leader+ (2000-2006) en Leader As 4 (2007-2013), die binnen de programma's voor plattelandsontwikkeling viel.

Lidstaat: in het kader van deze controle: de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de Leader-programma's. De lidstaten wijzen hiervoor een beheersautoriteit aan. Elke regio van lidstaten als Duitsland, Spanje en Italië heeft een afzonderlijk programma en een afzonderlijke beheersautoriteit.

Maatregel: een steunregeling voor het implementeren van beleid. Een maatregel zet uiteen welke regels gelden voor de projecten die kunnen worden gefinancierd.

Programma voor plattelandsontwikkeling: een document dat is opgesteld door een lidstaat en goedgekeurd door de Commissie om het EU-beleid inzake plattelandsontwikkeling te plannen en te implementeren.

Programmeringsperiode: meerjarig kader voor het plannen en implementeren van EU-beleid zoals plattelandsontwikkeling; de lopende periode is 2007-2013.

Toegevoegde waarde: in de context van deze controle: de voordelen van de Leader-aanpak, zoals een betere onderkenning van plaatselijke behoeften en plaatselijke oplossingen, meer betrokkenheid van plaatselijke belanghebbenden en meer mogelijkheden voor innovatie.

SAMENVATTING

I.

Leader is een methode ter verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-beleid inzake plattelandontwikkeling door middel van een bottom-upimplementatie in plaats van de traditionele top-downbenadering. In vergelijking met traditionele financieringsmethoden gaat de Leader-aanpak gepaard met hogere kosten en risico's door de extra uitvoeringslaag, en het geven van controle over de EU-begroting aan allerlei lokale partnerschappen (LAG's: lokale actiegroepen).

II.

De rechtvaardiging voor de bijkomende kosten en risico's van Leader ligt in de toegevoegde waarde die moet worden gegenereerd door de bottom-upbenadering en het werken met partnerschappen — zoals betere onderkenning van plaatselijke behoeften en oplossingen, meer betrokkenheid bij de lokale belanghebbenden en meer mogelijkheden voor innovatie.

III.

De Rekenkamer onderzocht of de Leader-aanpak is geïmplementeerd op een wijze die een toegevoegde waarde heeft, en tegelijk de risico's voor een deugdelijk financieel beheer minimaliseert. De Rekenkamer beoordeelde de prestaties van de LAG's bij de implementatie van de Leader+ programma's in de periode 2000-2006, waarvoor de definitieve uitgaven in 2009 werden gedaan. Ook beoordeelde de Rekenkamer de As 4-strategieën van de LAG's, waarin hun plannen voor de implementatie van de Leader-aanpak in de periode 2007-2013 worden uiteengezet.

IV.

De LAG's implementeerden de Leader-aanpak zodanig dat de potentiële toegevoegde waarde uit een oogpunt van „Leader-kenmerken” beperkt was, hoewel de Rekenkamer enkele voorbeelden van goede praktijken aantrof. De bottom-upaanpak was beperkt bij de LAG's die de meeste subsidies aan hun eigen lidorganisaties verleenden; de potentiële toegevoegde waarde van een partnerschap werd niet gerealiseerd bij LAG's waar de besluitvorming werd gedomineerd door de plaatselijke autoriteiten; slechts weinig LAG's konden aantonen dat er sprake was van innovatie of interactie tussen diverse sectoren binnen hun strategieën of projecten. De LAG's richtten zich niet op het verwezenlijken van de doelstellingen van hun lokale strategieën.

V.

De Rekenkamer trof ook gebreken aan in de deugdelijkheid van het financieel beheer door de LAG's. Met name verstrekten de LAG's subsidies aan projecten zonder te letten op de efficiëntie. De procedures waren niet altijd transparant en toonden niet voldoende aan dat de LAG's besluiten namen op een objectieve grondslag, vrij van enig belangenconflict. Deze gebreken werden ook reeds door de Rekenkamer gemeld in haar jaarverslag over 2000.

VI.

De Commissie en de lidstaten zijn niet voldoende veeleisend geweest; ook zij dragen, naast de LAG's, enige verantwoordelijkheid voor de beperking van de potentiële toegevoegde waarde van de Leader-aanpak. Zij hebben niet voldoende ondernomen om de kosten en de risico's te beperken. Tien jaar na de voorgaande controle van Leader door de Rekenkamer doen zich nog steeds dezelfde gebreken voor.

SAMENVATTING

VII.

De Commissie heeft nog niet aangetoond hoe doeltreffend of doelmatig de uitgaven zijn, welke toegevoegde waarde het volgen van de Leader-aanpak heeft gehad, in welke mate de bekende risico's zijn ingetreden, of wat de implementatie feitelijk kost.

VIII.

Gelet op de hardnekkige gebreken spreekt de Rekenkamer de aanbeveling uit dat de Commissie en de lidstaten de vereisten ter beperking van het risico op het buitenkans-effect verduidelijken en handhaven, objectieve en naar behoren gedocumenteerde projectselectieprocedures waarborgen, en garanderen dat het partnerschapsbeginsel in de praktijk werkt. Degelijke procedures ter vermindering van elk risico op belangenconflicten zijn nodig voor conformiteit met het Financieel Reglement. Dit vereist belangenverklaringen, onthouding van deelneming aan projectbeoordeling en -selectie, en verwijzing van gevallen van potentieel belangenconflict naar de beheersautoriteit.

IX.

Voor de resterende tijd van de periode 2007-2013 dient de Commissie te verzekeren dat lidstaten de LAG's verplichten meetbare doelen te stellen die specifiek voor hun lokale gebied gelden en door het Leader-programma kunnen worden verwezenlijkt. De lidstaten dienen van de LAG's rekenschap te vragen voor het bereiken van de doelstellingen van hun lokale strategie, voor het realiseren van toegevoegde waarde door de Leader-aanpak, en voor de efficiëntie van de uitgaven voor subsidies en de exploitatiekosten.

X.

Het toezicht zou meer gericht moeten worden op de toegevoegde waarde van de Leader-aanpak, op efficiëntie en doeltreffendheid, en moeten worden aangevuld door zodanige gegevens van toezicht- en controlesystemen dat de Commissie over voldoende betrouwbare en relevante gegevens beschikt om de toegevoegde waarde en het deugdelijk financieel beheer van de Leader-programma's te kunnen verantwoorden.

INLEIDING

1. Leader is de bottom-upmethode van de EU voor het implementeren van plattelandsontwikkelingsbeleid. Het vertoont zeven kenmerken (zie **figuur 1**). Er wordt financiële steun gegeven aan „lokale actiegroepen” (doorgaans aangeduid als LAG’s) om lokale ontwikkelingsstrategieën te implementeren, voornamelijk door het verstrekken van subsidies voor lokale projecten¹ (zie de **bijlage** voor voorbeelden van de gefinancierde projecten). LAG’s zijn partnerschappen van uit de publieke en particuliere (of non-profit-) sector afkomstige leden van kleine plattelandsgemeenschappen².

¹ De subsidies worden gefinancierd door de EU en door de overheidsinstanties van de betrokken lidstaat. In de meeste gevallen maakt de subsidie slechts een deel van de totale projectkosten uit: de begunstigde moet ook bijdragen. De exploitatiekosten van de LAG’s worden ook gefinancierd door de EU en de nationale of regionale autoriteiten.

² Plattelandsgemeenschappen met inwonertallen tot 150 000.

FIGUUR 1

DE ZEVEN VOORNAAMSTE KENMERKEN VAN DE LEADER-AANPAK



2. In EU-regelgeving worden de beleidsdoelstellingen en het juridisch kader bepaald. De lidstaten stellen de nationale of regionale programma's voor de implementatie van de Leader-aanpak vast, die door de Commissie worden goedgekeurd. De potentiële LAG's ontwikkelen lokale strategieën, al naar gelang de nationale of regionale voorschriften, en vragen bij deze autoriteiten financiering aan. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het selecteren van de LAG's, het betalen van de EU-steun en nationale cofinanciering, en voor toezicht en controle op de uitvoering. De LAG's zijn verantwoordelijk voor het selecteren van de te financieren projecten. In sommige lidstaten selecteren de LAG's projecten tot een bepaald bedrag aan jaarlijkse financiële toewijzing, waarbij de verwerking van de subsidieaanvragen en de subsidiebetaling door de nationale of regionale autoriteiten wordt uitgevoerd. Andere lidstaten maken LAG's verantwoordelijk voor het gehele proces, waarbij zij de subsidies uit jaarlijkse of meerjarenbudgetten betalen.
3. De eerste Leader-periode startte in 1991 met een „communautair initiatief” en werd gevolgd door Leader II (1994-1999) en Leader+ (2000-2006)³. Hoewel de Leader+ periode formeel in 2006 afliep, konden de projectuitvoering en de uitgaven doorlopen tot medio 2009. Er waren 893 Leader+ LAG's in de EU-15 en 281 in de nieuwe lidstaten. De definitieve EU-bijdrage aan het Leader+ programma zal circa 2,1 miljard euro bedragen.
4. Vanaf 2007 werd Leader geïntegreerd in de verordening over plattelandsontwikkeling⁴ als alternatieve aanpak ter verwezenlijking van de doelstellingen van de drie „mainstream” beleidsassen (zie **tekstvak 1**).

³ Nieuwe lidstaten konden een soortgelijke maatregel toepassen in hun operationele programma's inzake plattelandsontwikkeling in de periode 2004-2006.

⁴ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1).

DE VIER ASSEN VAN HET PLATTELANDSONTWIKKELINGSBELEID VAN 2007-2013

- As 1:** maatregelen bedoeld ter verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouw door steunverlening voor herstructurering, ontwikkeling en innovatie.
- As 2:** maatregelen bedoeld ter verbetering van het milieu en het platteland door steunverlening voor landbeheer.
- As 3:** maatregelen bedoeld ter verbetering van de kwaliteit van het bestaan op het platteland en bevordering van diversificatie van de economische bedrijvigheid.
- As 4:** gebruikmaking van de Leader-aanpak ter verwezenlijking van de doelstellingen van de assen 1-3.

5. De Commissie keurde de meeste van de nationale en regionale programma's voor plattelandontwikkeling 2007-2013 in 2007 en begin 2008 goed. Ultimo 2009 hadden de lidstaten ruim 2 000 LAG's voor As 4 geselecteerd. De geplande EU-uitgaven aan de Leader-as tijdens deze programmeringsperiode bedroegen circa 5,5 miljard euro (zie **figuur 2**)⁵, terwijl de nationale publieke cofinanciering nog eens 3,4 miljard euro bedraagt.
6. De onderliggende veronderstelling bij de Leader-aanpak is dat deze een toegevoegde waarde biedt in vergelijking met traditionele top-downimplementatie⁶. Bottom-upbenaderingen en interactie tussen verschillende sectoren op lokaal niveau moeten plaatselijk potentieel mobiliseren. Lokale groepen zouden zich in de beste positie moeten bevinden om geïntegreerde en innovatieve lokale oplossingen voor lokale problemen te vinden en kunnen beter reageren. Deelname aan lokale besluitvorming zou voor enthousiasme en meer betrokkenheid moeten zorgen en kan zo resulteren in betere, duurzamere plaatselijke plattelandontwikkeling⁷. De betrokkenheid van de gemeenschap die bereikt wordt door middel van de bottom-upaanpak kan ook leiden tot een minder tastbare impact, zoals „capaciteitsopbouw” en „het mondiger maken van de plaatselijke bevolking”⁸ (zie **figuur 3**).

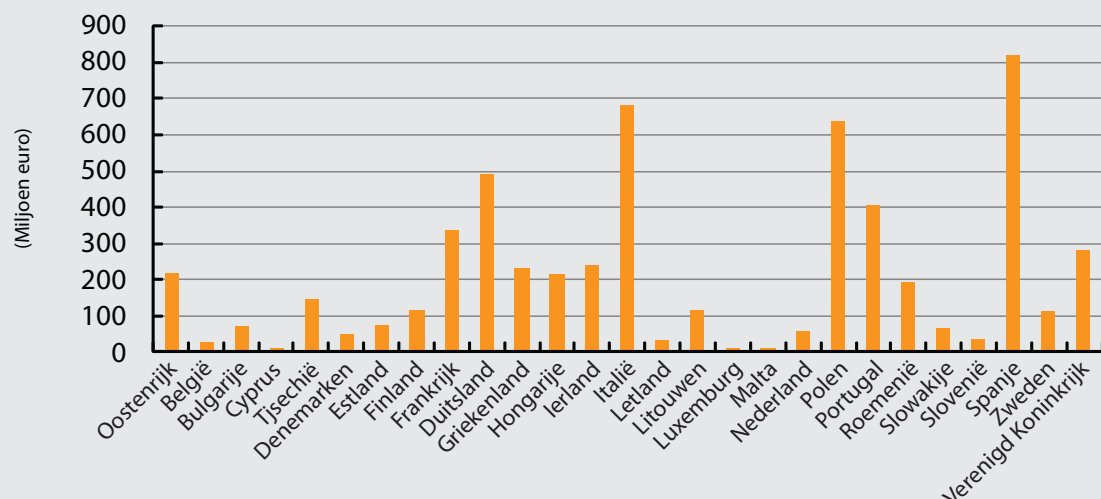
⁵ As 4 (Leader) maakt 5 tot 11 % van de geplande uitgaven van de programma's voor plattelandontwikkeling in de EU-15-lidstaten uit, en minimaal 2,5 % in de programma's van de nieuwe lidstaten.

⁶ Bij top-downmethoden stellen nationale of regionale autoriteiten uitgavenmaatregelen en criteria voor projectselectie vast en beoordeelt hun personeel projectvoorstellen en beslist het over de toe te kennen subsidies. Bepaalde taken van de nationale of regionale steunregelingen mogen door het personeel van plaatselijke kantoren worden verricht.

⁷ „The main concept behind the Leader approach is that ... development strategies are more effective and efficient if decided and implemented at local level by local actors” (het achterliggende hoofdconcept bij de Leader-aanpak is dat ... ontwikkelingsstrategieën doeltreffender en doelmatiger zijn indien zij op lokaal niveau door lokale actoren worden vastgesteld en geïmplementeerd), European Commission fact sheet, „The Leader approach”.

FIGUUR 2

EU-MIDDELEN GEPROGRAMMEERD VOOR LEADER AS 4 (2007-2013) PER LIDSTAAT



7. LAG's vormen een bijkomende uitvoeringslaag waarmee bepaalde kosten gemoeid zijn. Aan het delegeren van de besluitvorming naar de lokale partnerschappen kleven ook risico's voor het deugdelijk financieel beheer van de EU-middelen uit een oogpunt van eerlijkheid, transparantie en verantwoording, alsmede zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid. Toen de Rekenkamer het Leader-programma voor het laatst controleerde, voor het Jaarverslag 2000⁹, werden enkele ernstige gebreken in het financieel beheer van de LAG's vastgesteld: het antedateren van subsidies door LAG's, hetgeen een risico op het buitenkans-effect met zich brengt; gebrek aan transparantie in de selectie van projecten; potentiële belangenconflicten; hoge exploitatiekosten en lange procedures. De Commissie antwoordde dat zij zich bewust was van de risico's. Haar reactie bestond er hoofdzakelijk in, goede praktijken en deugdelijk financieel beheer aan te moedigen door middel van richtsnoeren en uitwisseling van informatie¹⁰.

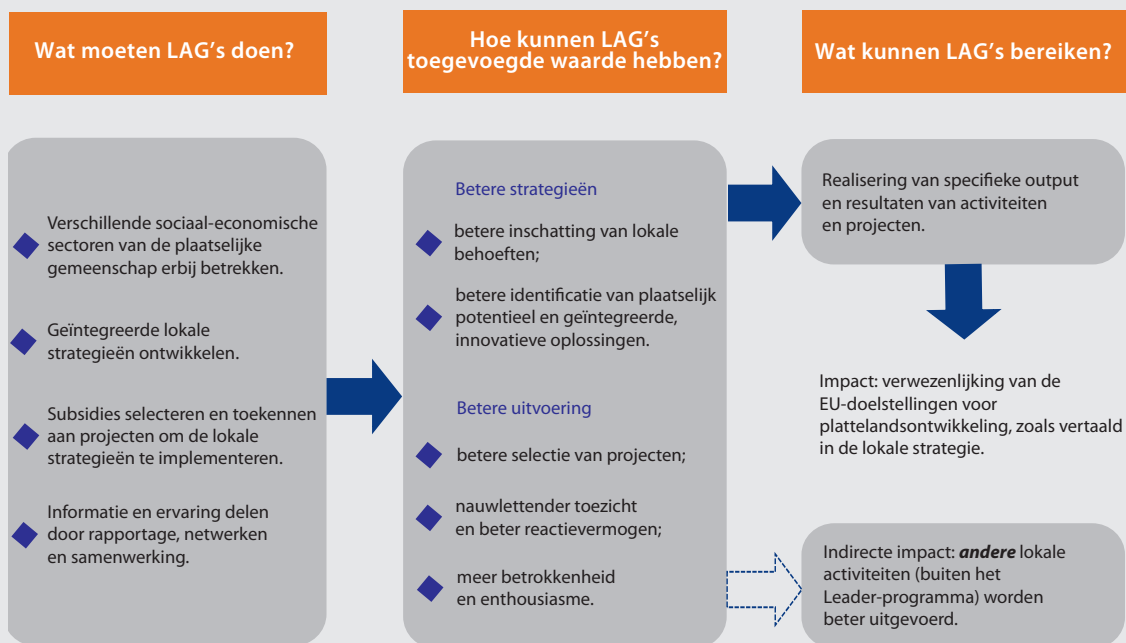
⁸ „Het feit dat de capaciteit en zeggenschap van de plaatselijke bevolking via Leader worden vergroot, moet worden beschouwd als een factor die extra meerwaarde voor de plattelandsgemeenschap oplevert.” Antwoord van de Commissie op het Jaarverslag 2000.

⁹ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, de paragrafen 3.96-3.112 (PB C 359 van 15.12.2001).

¹⁰ Dit punt wordt verder uitgewerkt in de paragrafen 72-77 en 104-106.

FIGUUR 3

ROL VAN LAG'S BIJ DE IMPLEMENTATIE VAN DE LEADER-AANPAK



REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

8. Zoals in het vorenstaande werd aangegeven, brengt de Leader-aanpak bijkomende kosten en risico's met zich in vergelijking met traditionelere, meer gecentraliseerde methoden ter implementatie van het plattelandsontwikkelingsbeleid, maar heeft deze ook het potentieel een meerwaarde te bieden door de zeven Leader-kenmerken. Dit leidt tot de door de Rekenkamer geformuleerde controlevraag: *is de Leader-aanpak geïmplementeerd op een wijze die een toegevoegde waarde heeft, en tegelijk de risico's voor een gezond financieel beheer minimaliseert?*
9. De Rekenkamer baseerde de controle op:
- o vragenlijsten voor de controle die werden ingevuld door een aselechte steekproef van 202 LAG's in 23 lidstaten;
 - o een onderzoek van stukken bij 27 van deze LAG's;
 - o een controle ter plaatse en casestudievoorbeelden van 13 van deze LAG's en meer dan 60 projecten die kenmerkend waren voor het soort projecten dat door de betrokken LAG's werd gefinancierd (zie de lijst van projecten in de **bijlage**);
 - o controle van de beheersautoriteiten van de 11 betrokken Leader-programma's, die samen ruim 40 % uitmaken van de voor de periode 2007-2013 geprogrammeerde EU-middelen;
 - o controle van de activiteiten van de Commissie op het gebied van Leader.

Ten tijde van de controlewerkzaamheden ter plaatse in de eerste helft van 2009 hadden de LAG's net de uitvoering van hun Leader+ strategieën¹¹ voor lokale ontwikkeling 2000-2006 afgerond en waren zij door de lidstaten geselecteerd op basis van hun As 4-strategieën, die hun plannen voor de uitvoering van de Leader-aanpak voor de periode 2007-2013 omvatten. Behalve in Duitsland en Aragon (Spanje), waren de LAG's nog niet met de implementatie van hun As 4-strategieën begonnen.

¹¹ De LAG's in Polen voerden overgangsprogramma's van Leader+ uit, die niet vergelijkbaar waren met die van de andere lidstaten.

- 10.** De Rekenkamer ontwikkelde criteria voor „goede praktijken” op basis van de wetgeving en van documenten en publicaties van de Commissie¹². De Rekenkamer onderzocht de prestaties van de geselecteerde LAG’s aan de hand van deze criteria gedurende de Leader+ periode, en ten aanzien van hun As 4-strategieën. De controle werd verricht op het kantoor van de LAG’s om een onderzoek van alle ter zake dienende stukken en gesprekken met de medewerkers en leden van de LAG’s over de achtergrond en de te volgen strategie mogelijk te maken. De geselecteerde projecten werden tevens ter plaatse gecontroleerd en de projectontwikkelaars werden bevraagd.

Waar gebreken of goede praktijken werden vastgesteld, werden de desbetreffende nationale of regionale toezicht- en beoordelingsinformatie, procedures en controlesystemen beoordeeld om te bepalen of deze praktijken typerend waren. De Rekenkamer beoordeelde de prestaties van de Commissie en de lidstaten wat betreft het beheer, het monitoren, de evaluatie en het toezicht inzake Leader op basis van de nationale en regionale programma’s en uitvoeringsvoorschriften alsmede op inspectieresultaten, uitvoeringsverslagen en evaluaties. De controle omvatte de beoordeling door de Commissie van As 4 van de 11 betrokken programma’s voor plattelandsontwikkeling en de selectie van As 4-LAG’s door de lidstaten.

- 11.** De opmerkingen zijn ingedeeld aan de hand van de volgende hoofdverantwoordelijkheden:
- implementatie door de LAG’s van de Leader-kenmerken;
 - deugdelijkheid van het financieel beheer van de LAG’s;
 - beheer door de Commissie en de lidstaten van Leader-programma’s;
 - toezicht en evaluatie door de Commissie en de lidstaten.

¹² Met name de mededeling van de Commissie aan de lidstaten van 14 april 2000 tot vaststelling van de richtsnoeren voor het communautaire initiatief voor plattelandsontwikkeling (Leader+) (PB C 139 van 18.5.2000, blz. 5) en de artikelen 61-65 van Verordening (EG) nr. 1698/2005.

TABEL 1

GESELECTEERDE LAG'S EN BUDGETTEN VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN HUN AS 4-STRATEGIEËN

(miljoen euro)

LAG-referentie	Lidstaat (Regio)	Budget As 4 2007-2013 ¹
DE-BY	Duitsland (Beieren) ²	2,6
DE-MV	Duitsland (Mecklenburg-Voor-Pommeren) ²	5,4
IE	Ierland	14,6
EL	Griekenland	6,5
ES-A	Spanje (Aragón)	7,1
ES-CM	Spanje (Castilla-La Mancha)	3,9
FR (PL)	Frankrijk (Pays de la Loire)	1,5
FR (LR)	Frankrijk (Languedoc-Roussillon)	3,2
IT-TOS	Italië (Toscane)	7,6
HU	Hongarije	5,9
PL (WP)	Polen (Pomorskie)	4,3
PL (WŚ)	Polen (Świętokrzyskie)	2,1
PT	Portugal	6,0

¹ Inclusief nationale of regionale cofinanciering.

² Indicatieve toewijzingen.

OPMERKINGEN

DE IMPLEMENTATIE DOOR DE LAG'S VAN DE LEADER-KENMERKEN OM TOEGEVOEGDE WAARDE TE REALISEREN

DE LAG'S HEBBEN DE LEADER-AANPAK ZODANIG GEÏMPLEMENTEERD DAT DE POTENTIËLE TOEGEVOEGDE WAARDE UIT HET OOGPUNT VAN DE „LEADER-KENMERKEN“ WORDT BEPERKT, HOEWEL DE REKENKAMER VOORBEELDEN VAN GOEDE PRAKTIJKEN AANTROF

BOTTOM-UPAANPAK

12. De bottom-upaanpak is erop gericht, participatie in plaatselijke plattelandsontwikkeling te stimuleren door de plaatselijke gemeenschap, economische en sociale samenwerkingsverbanden en vertegenwoordigers van publieke en particuliere instellingen erbij te betrekken. De lokale gemeenschap moet worden betrokken bij het bepalen van de meest relevante lokale strategie en de nodige activiteiten (projecten) implementeren om de doelstellingen van de lokale strategie te verwezenlijken.

Alle LAG's brachten een zekere mate van betrokkenheid van de lokale gemeenschap tot stand, maar sommige LAG's gaven de Leader+ subsidies grotendeels aan hun eigen ledenorganisaties

13. De LAG's lichtten de lokale gemeenschap langs diverse wegen voor over de mogelijkheden van projectsubsidies: op openbare vergaderingen en evenementen, door middel van folders en publicaties, de internetsites van de LAG's, en via de leden van de LAG's. Op die manier speelden de LAG's niet alleen in op de bestaande behoefte aan subsidies, maar stimuleerden zij mogelijk ook andere lokale actoren om nieuwe investeringen of andere projecten te overwegen. Zo had de LAG in Toscane (Italië) een informatiepunt bij de plaatselijke kamer van koophandel. Ook werd bekendheid gegeven aan de Leader-programma's door berichtgeving in de plaatselijke pers en door borden die op projectlocaties werden geplaatst. In Hongarije gaf de LAG meer bekendheid aan Leader door borden aan de rand van elk dorp.



Afbeelding 1: Hongarije — Borden die aangeven dat het dorp heeft deelgenomen aan het Leader-programma

14. Alle LAG's hadden ook plaatselijke kantoren waar personeel projectontwikkelaars assisteerde bij het opstellen van hun subsidieaanvragen¹³. Deze „gratis adviesdienst” speelde een belangrijke rol in het stimuleren van subsidieaanvragen, aangezien met name onervaren ontwikkelaars van kleine projecten anders mogelijk zouden zijn afgeschrikt door de lange en ingewikkelde procedures (zie paragraaf 70).
15. Hoewel veel projecten eenvoudigweg subsidies voor investeringen, studies of evenementen inhielden, werkten sommige LAG's ook proactief samen met lokale actoren om meer strategische projecten vanaf de aanzet te bespreken en te ontwikkelen. Zo zetten de LAG's in Mecklenburg-Voor-Pommeren (Duitsland) werkgroepen op, de zogeheten „innovatieteams”, om ontwikkelaars van de ingewikkelder projecten te begeleiden en ondersteunen. De LAG in Ierland werkte met „development officers” („medewerkers ontwikkeling”), wier taak het was actief op zoek te gaan naar ideeën voor projecten die zouden bijdragen tot de verwezenlijking van de strategische doelstellingen, en deze ideeën te ontwikkelen (zie **tekstvak 2**).

¹³ In Griekenland stond de nationale regelgeving dergelijke assistentie in de weg vanaf het moment dat een formele oproep tot het indienen van projectvoorstellen was gepubliceerd. Elk van de ondervraagde projectontwikkelaars betaalde consultants 1 200 tot 3 500 euro om hun subsidieaanvragen op te stellen.

TEKSTVAK 2

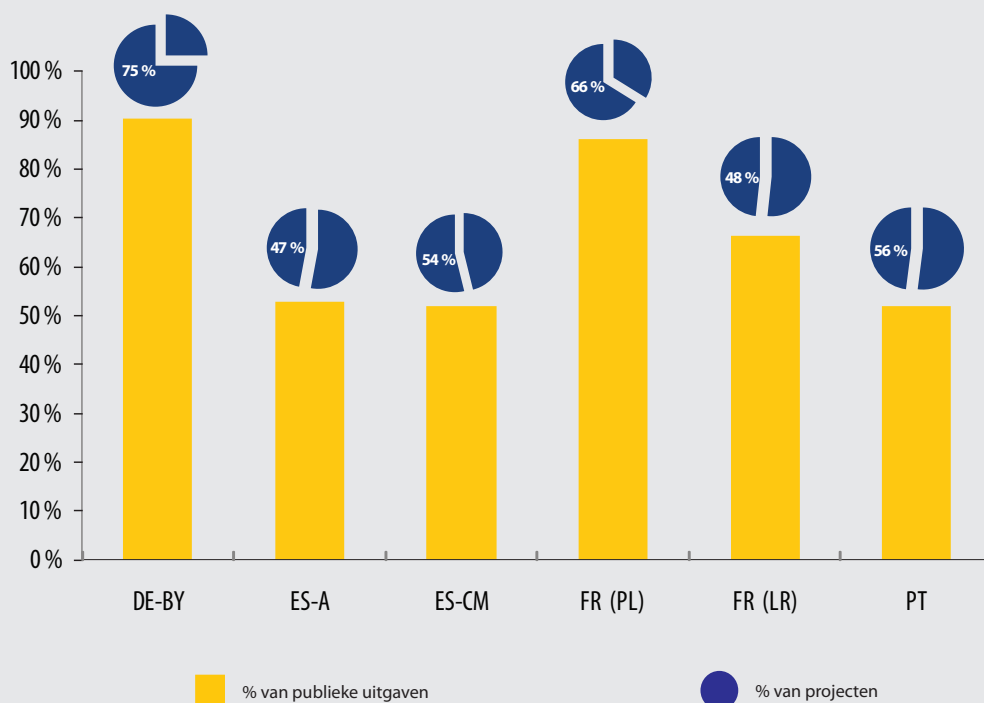
ROL VAN MEDEWERKERS PROJECTONTWIKKELING BIJ DE LAG IN IERLAND

Medewerkers op het gebied van ontwikkeling waren verantwoordelijk voor het analyseren, vaststellen en ontwikkelen, stimuleren en promoten van activiteiten en initiatieven. Zo was de medewerker voor de voedselsector verantwoordelijk voor het ontwikkelen en marketen van het regionale merk voor plaatselijke voedingsmiddelen; ontwikkeling van alternatieve landbouwinitiatieven, enz. De medewerker hield een blog actief bij, organiseerde en bezocht bijeenkomsten en evenementen, en stimuleerde en assisteerde bij de ontwikkeling van projecten van mensen die werkzaam zijn in de voedselsector.

16. Alle gecontroleerde LAG's kenden subsidies toe aan projecten die waren gepromoot door hun eigen ledenorganisaties. Bij het door de LAG in Beieren (Duitsland) geïmplementeerde Leader+ programma waren slechts twaalf verschillende projectontwikkelaars betrokken, waarvan er zes rechtstreeks verbonden waren met de LAG. Bij zes van de elf Leader+ LAG's maakten dergelijke subsidies 50 tot ruim 90 % van het totaal uit (zie **figuur 4**). Hierdoor was er minder subsidie beschikbaar voor de gemeenschap in ruimere zin en werden hun mogelijkheden tot betrokkenheid via lopende projecten beperkt.

FIGUUR 4

AAN LAG'S EN HUN LEDENORGANISATIES TOEGEKENDE SUBSIDIES¹



¹ Inclusief organisaties waarin LAG-leden rechtstreeks belang hadden. Van de gegevens voor Aragon zijn subsidies aan afzonderlijke kleine bedrijven uitgesloten waarvan de promotor lid was van de LAG. In het lidmaatschapsbeleid van de LAG's wordt betrokkenheid van de gemeenschap aangemoedigd, en worden de mogelijkheden tot participatie dus niet beperkt (zie paragraaf 19).

- 17.** Alle LAG's hebben de lokale gemeenschap in verschillende mate betrokken bij de ontwikkeling van de As 4-strategieën. De LAG's in Frankrijk (Languedoc-Roussillon) en Beieren organiseerden thematische workshops in een participatief proces om de sterke en zwakke punten, mogelijkheden en risico's (SWOT) van de lokale gebieden vast te stellen en de strategie te bespreken. Alle LAG's hielden openbare vergaderingen om het Leader-programma toe te lichten en ideeën op te doen voor projecten maar in Toscane, Ierland, Portugal en Castilla-La Mancha (Spanje) was niet duidelijk hoe of dat de raadpleging van invloed was geweest op de SWOT-analyse van de LAG's of op de vaststelling van lokale strategische doelstellingen. De raadpleging diende voornamelijk om het niveau van de vraag naar de diverse maatregelen te stimuleren en te peilen, en projectvoorstellen in te winnen.

LOKALE PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKINGSVERBANDEN

- 18.** Een van de hoofdkenmerken van de Leader-aanpak is dat besluiten niet door overheidsinstanties worden genomen maar door een breder lokaal partnerschap waarin de plaatselijke overheid wel is opgenomen, maar geen meerderheid van stemmen heeft¹⁴. Betrokkenheid van de gemeenschap kan worden bevorderd door alle lokale belanghebbenden te laten participeren in de LAG en door ervoor te zorgen dat de voornaamste lokale actoren allen zijn vertegenwoordigd.

¹⁴ Artikel 62 van Verordening (EG) nr. 1698/2005: LAG's moeten partners uit de verschillende lokaal verankerde sociaal-economische geledingen in het betrokken gebied vertegenwoordigen. Voor de besluitvorming moeten de sociaaleconomische partners en andere vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, zoals landbouwers, plattelandsvrouwen, jongeren en hun verenigingen, ten minste 50 % van het plaatselijke partnerschap uitmaken.

De LAG's kwamen niet altijd tot een doeltreffend publiek-privaat partnerschap

19. De LAG's in Polen en Aragon waren verenigingen met een open lidmaatschapsbeleid waarbij elke geïnteresseerde plaatselijke inwoner of organisatie werd aangemoedigd zich aan te sluiten. Zo telde de LAG in Aragon circa 500 leden (zie **tabel 2**). Daarentegen kende de LAG in Griekenland een kleiner lidmaatschap op uitnodiging, waarvan mogelijk andere lokale organisaties en inwoners werden uitgesloten die voor extra input voor het partnerschap hadden kunnen zorgen (zie **tekstvak 3**).

TABEL 2

LIDMAATSCHAP VAN DE LEADER+ LAG'S

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Aantal LAG-leden</i>										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
<i>Waarvan leden van het besluitvormend comité</i>										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

TEKSTVAK 3

SAMENSTELLING VAN DE LAG IN GRIEKENLAND

De LAG van Leader+ kende een lidmaatschap op uitnodiging waarin een klein aantal lokale actoren was vertegenwoordigd, en had een structuur die de overheidssector de mogelijkheid biedt de besluitvorming te beïnvloeden. Deze was georganiseerd als een bedrijf met 15 aandeelhouders waarvan de gemeenten 97 % van het aandelenkapitaal in handen hadden. De raad van bestuur, die bestond uit negen vertegenwoordigers van de belangrijkste gemeenten (in de meeste gevallen de burgemeesters), selecteerde een comité om te beslissen over de projectaanvragen. Dit comité bestond uit vertegenwoordigers van drie van de gemeenten en vier andere organisaties: de kamer van koophandel, een vereniging van biologische landbouwers, een vrouwenvereniging en een onderzoeksorganisatie.

20. Onder de leden van alle gecontroleerde LAG's bevonden zich diverse sectoren en groepen, doorgaans vertegenwoordigers van lokale autoriteiten, de toeristische en landbouwsector en het kleinbedrijf. Bij alle LAG's hadden vrouwelijke leden zitting in de besluitvormende comités. Jonge mensen zijn een belangrijke doelgroep van het EU-beleid op het gebied van plattelandontwikkeling en hun betrokkenheid bij het besluitvormingsproces kan ervoor zorgen dat met hun behoeften en mogelijkheden behoorlijk rekening wordt gehouden en dat passende oplossingen worden geïmplementeerd. Bij slechts 7 van de 13 LAG's van As 4 was de jeugd onder de leden vertegenwoordigd (en in het besluitvormend comité slechts bij de LAG's in Spanje en Hongarije). Andere LAG's stelden dat er geen jeugdorganisaties in hun gebied waren, maar hadden ook geen specifieke actie ondernomen om jongeren bij de LAG's te betrekken.
21. Bij alle LAG's waren de leden van het besluitvormend comité niet voor meer dan 50 % afkomstig uit de overheidssector, zoals de verordening voorschrijft. Alleen de LAG's in Frankrijk hadden interne voorschriften die een „dubbel quorum” vereisen waarbij de leden uit de „particuliere” sector bij elke besluitvormende vergadering ten minste 50 % van de stemmen moeten vertegenwoordigen (hoewel deze regel niet altijd werd gevolgd).
22. De Rekenkamer constateerde dat in een aantal andere gevallen de beginselen van Leader niet strikt in acht werden genomen. In Frankrijk (Languedoc-Roussillon) is de stem van de voorzitter van het besluitvormend comité van Leader+ beslissend, waardoor de overheidssector in feite de meerderheid van stemmen krijgt. Het „particuliere” ledenbestand van het comité van de LAG in Frankrijk (Pays de la Loire) bestond grotendeels uit verenigingen die door de plaatselijke overheidsinstanties waren opgericht (zie **tekstvak 4**). Dit comité droeg projecten voor aan het „syndicaat” van lokale autoriteiten, dat het laatste woord had over projectsubsidies.

TEKSTVAK 4

LIDMAATSCHAP VAN DE LAG IN FRANKRIJK (PAYS DE LA LOIRE)

De LAG verrichtte een interne evaluatie, die uitwees dat de samenstelling van het besluitvormend comité een probleem vormt wat betreft de representativiteit van alle plaatselijke betrokkenen. De particuliere partners zijn bijna allemaal afkomstig uit verenigingen van de „Pays” (een groepering van lokale gemeenschappen). Elk van deze verenigingen wordt voorgezeten door een gekozen lid (van de gemeenschappen). Hoewel deze verenigingen zeer goed op de hoogte zijn van de problematiek van het gebied, was het nuttig geweest om leidinggevenden van plaatselijke bedrijven erbij te betrekken, of niet uit de „Pays” afkomstige verenigingen. Bovendien was de kamer van koophandel en industrie, noch de organisatie van het midden- en kleinbedrijf erin vertegenwoordigd; alleen van het landbouwschap zetelde een vertegenwoordiger in het besluitvormend comité.

23. Bij gelegenheid nam de LAG in Portugal besluiten op basis van slechts enkele stemmen van uitsluitend de gemeenteraad (zie **tekstvak 5**)¹⁵. In dergelijke gevallen werd de potentiële toegevoegde waarde van een partnerschap in de besluitvorming niet gerealiseerd.

¹⁵ De LAG in Beieren keurde ook projectvoorstellen goed terwijl weinig leden aanwezig waren (zie **tekstvak 14**).

GEBIEDSPECIFIEKE PLAATSELIJKE ONTWIKKELINGSSTRATEGIEËN

24. Bij de gebiedsspecifieke aanpak dienen de LAG's een ontwikkelingsstrategie te bepalen en implementeren op basis van de specifieke situatie van hun eigen gebied, alsmede van sterke en zwakke punten. Om het potentieel hiervan ten volle te benutten, moeten de LAG's hun specifieke behoeften en kansen in lokale doelstellingen vertalen en hun strategieën implementeren met speciale aandacht voor het bereiken van die doelstellingen.
25. In de doelstellingen van de LAG's dient precies te worden gedefinieerd welke lokale uitkomsten zij met hun strategieën moeten bewerkstelligen, waarmee een duidelijk kader en richtsnoeren voor het dagelijks beheer van de programma's, alsmede een basis voor prestatiebeheer en verantwoording worden aangereikt.

LAG IN PORTUGAL: PARTICIPATIE IN DE STEMMING

Het besluitvormend comité van de LAG's bestond uit vertegenwoordigers van de drie gemeenten (die beurtelings de functies van voorzitter, vicevoorzitter en penningmeester bekleedden), een culturele vereniging, een vereniging van het kleinbedrijf, een vereniging van het plaatselijke bedrijfsleven en een landbouwvereniging.

De controleurs van de Rekenkamer onderzochten de notulen van de acht vergaderingen tijdens welke de geselecteerde projecten werden goedgekeurd. Drie van de vergaderingen werden bijgewoond door evenveel leden van de gemeentebesturen als door mensen met een andere achtergrond. Op de overige vijf vergaderingen waren de drie gemeentebesturen in de meerderheid. Tot twee keer toe selecteerde de LAG projecten op basis van de stemmen van alleen de drie gemeenten.

LAG's waren niet sterk gericht op het verwezenlijken van lokale (gebiedsspecifieke) strategische doelstellingen

- 26.** De lokale strategische doelstellingen voor Leader+ van de LAG's waren niet specifiek, meetbaar en haalbaar binnen een bepaald tijdsbestek. De meeste waren zo algemeen dat zij voor elk plattelandsgebied hadden kunnen gelden (zie voorbeeld in **tekstvak 6**). Doelstellingen als „*bestrijding van de leegloop op het platteland en van het opgeven van de traditionele landbouw*” (LAG in Portugal) hadden meetbaar kunnen zijn, maar waren dat in de praktijk niet, aangezien er geen referentiepunten waren die de uitgangssituatie vaststelden of doelen die aangaven welke situatie moest worden bereikt. Doelstellingen werden vrijblijvend geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is „*het promoten van de identiteit van het gebied door het verbeteren en promoten van lokale diensten en producten*” (LAG in Griekenland), waarin wordt beschreven wat de LAG voornemens is te doen, en niet welke situatie wordt beoogd.
- 27.** De LAG's gaven geen blijk van een sterke gerichtheid op het verwezenlijken van doelstellingen. Zo was het in Frankrijk (Languedoc-Roussillon) de kerndoelstelling van de strategie van Leader+, nieuwe technologieën te gebruiken om het concurrentievermogen van het plattelandsgebied te verbeteren. Toen de mogelijkheid zich aandeed om cofinanciering te verkrijgen uit een nationaal programma voor toeristische projecten, voegde de LAG een nieuwe uitgavenmaatregel toe om voorzieningen als een mountainbike-centrum te financieren.

TEKSTVAK 6

LAG IN MECKLENBURG-VOOR-POMMEREN: VOORBEELD VAN LOKALE STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN

Er werden vier doelstellingen bepaald.

- 1) Verbetering van de aantrekkelijkheid van het gebied;
- 2) netwerken van de toeristische regio's;
- 3) nieuwe diensten en activiteiten ten behoeve van de werkgelegenheid;
- 4) verbetering van de regionale economische structuur door openheid en het bevorderen van nieuwe gelegenheden om arbeidsplaatsen te creëren.

Elk van deze doelstellingen werd gevolgd door een onderdeel met het kopje „doelstelling/strategie”, waarin werd beschreven hoe de situatie was en wat de LAG voornemens was te doen, in het algemeen, zoals „het ondersteunen van initiatieven om vrouwen en jongeren van de nodige kwaliteiten te voorzien en op te leiden”. Er werd niet specifiek vermeld wat men dacht te bereiken met de tenuitvoerlegging van de strategie. Voor de strategische doelstellingen werden geen referentiepunten of doelstellingen bepaald.

28. Lokale strategische doelstellingen waren niet doorslaggevend bij de projectselectie (zie **tekstvak 7**). Zo was de LAG in Portugal voornemens, toeristische voorzieningen te financieren die „verband houden met de sterke territoriale thema’s” van de strategie: het samenvloeien van de plaatselijke cultuur en de rivieren. De LAG kende een subsidie toe aan een gocartcentrum voor de aankoop van extra gocarts en apparatuur voor tijdsbepaling, zonder dat er sprake was van een duidelijk territoriaal thema.

TEKSTVAK 7

LAG IN PORTUGAL: PROJECT VOOR DE AANKOOP VAN VERKEERSBORDEN

Een van de doelstellingen van de LAG's was het bestuderen, ontwikkelen en promoten van toeristische themaroutes. De LAG gebruikte het budget voor de betrokken maatregel om een subsidie aan de gemeente te verlenen voor de aankoop van verkeersborden, met inbegrip van verkeersinstructies als „Stop!”-tekens, en het aanbrengen van markering met witte lijnen in het midden van plaatselijke wegen en op parkeerplaatsen. Sommige van de verkeersborden waren wegwijzers naar specifieke toeristische attracties, maar het project leverde geen toeristische themaroutes als zodanig op.



- 29.** De LAG's in Griekenland, Toscane en Spanje¹⁶ implementeerden hun strategieën in de vorm van „maatregelen” die waren vastgesteld door de lidstaat om soortgelijke projecten in te delen met het oog op het begrotingsbeheer en de rapportage. De LAG in Griekenland kende bijvoorbeeld maatregelen als „*investeringssteun voor ondernemers*”. Deze was onderverdeeld in „*projecten voor plattelands-toerisme*”, „*projecten voor moderne technologie*”, enz. Elk hiervan werd verder onderverdeeld in „*acties*” als „*voorzien in toeristische accommodatie*”. Dit vergemakkelijkt monitoring en controle van de activiteiten van de LAG's, maar hieraan kleefde ook het risico dat LAG's de uitgavenmaatregelen implementeren (door het beoordelen en selecteren van projecten naar subsidiabiliteit) zonder daarbij oog te hebben voor lokale strategische doelstellingen.
- 30.** De LAG's gaven publiciteit aan projectvoorstellen die voldeden aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor een bepaalde maatregel, veeleer dan aan projecten die een specifieke doelstelling van de lokale strategie zouden bewerkstelligen. De LAG's beoordeelden de „conformiteit” of „coherentie” van het projectvoorstel met de strategie, maar aangezien de doelstellingen zo breed geformuleerd waren, was het praktisch onmogelijk een subsidiabel project te elimineren tenzij er te veel aanvragen voor de maatregel waren. Zelfs wanneer de beoogde output was bereikt, bleven LAG's subsidies toekennen¹⁷.
- 31.** Monitoring en rapportage droegen verder bij tot een sterkere gerichtheid op de maatregel: de LAG's hielden toezicht op, analyseerden en rapporteerden over de uitgevoerde projecten voor elke uitgavenmaatregel, maar verzamelden geen gegevens over de vraag of de doelstellingen van de lokale strategie waren gehaald, en beoordeelden dit evenmin.
- 32.** Zo publiceerde de LAG in Ierland een overzicht van de behaalde resultaten aan het eind van het programma Leader+. Dit overzicht bevatte een onderdeel met de titel „wat wij beloofden”, waarin de strategische doelstellingen werden opgesomd. Het volgende onderdeel was „wat wij hebben bereikt”; hierin werden de uitgevoerde projecten beschreven. Deze werden per maatregel gegroepeerd, zoals „opleidingsprojecten”. Er werd niet nader vastgesteld wat was ondernomen — of wat was bereikt — ten aanzien van de strategische doelstellingen. De LAG's in Frankrijk en Duitsland, die niet verplicht waren nationale of regionale maatregelen te volgen, rapporteerden ook over de uitgevoerde projecten, maar niet over de gehaalde doelstellingen¹⁸.

¹⁶ Dit was ook, in mindere mate, het geval in Ierland.

¹⁷ Zo werden door de LAG in Griekenland naar aanleiding van een uitnodiging tot het indienen van voorstellen voor projecten voor toeristische accommodatie subsidies goedgekeurd voor projecten die het beoogde aantal nieuwe toeristenkamers met 20 % overschreden. De LAG deed nog een oproep tot het indienen van projectvoorstellen betreffende toeristische accommodatie met het oog op de grote vraag hiernaar.

¹⁸ Een gedeeltelijke uitzondering hierop vormt de LAG in Beieren, die een workshop organiseerde om na te gaan of de doelstellingen van de Leader+ strategie waren gehaald.

33. Ten tijde van de controle hadden de meeste LAG's hun projectselectiecriteria of toezicht- en evaluatiesystemen voor de programmeringsperiode 2007-2013 nog niet vastgesteld, maar blijkt de beschikbare informatie hebben de LAG's geen veranderingen van betekenis gepland. De As 4-strategieën van de LAG's ontberen ook specifieke lokale doelstellingen en alle lidstaten op één na stellen gebruikmaking van gemeenschappelijke maatregelen verplicht (zie paragraaf 84).

INNOVATIEVE EN MULTISECTORALE BENADERINGEN

34. Leader is bedoeld als innovatieve benadering. De LAG's moeten hun strategieën zodanig opzetten en implementeren dat lokale plattelandsontwikkeling wordt gemobiliseerd en gerealiseerd door innovatieve reacties op oude en nieuwe plattelandsproblemen. LAG's kunnen een toegevoegde waarde hebben doordat zij iets anders doen dan andere programma's of activiteiten van de lokale autoriteiten. Projecten op het gebied van de normale activiteiten van lokale autoriteiten, of projecten die in aanmerking komen voor subsidie uit andere programma's, moeten dan ook uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden uit Leader-programma's worden gefinancierd, met een behoorlijke motivering op basis van een specifieke strategische behoefte.
35. Een ander onderscheidend kenmerk is dat de Leader-aanpak ook een *multisectorale* opzet en implementatie van de strategie moet hebben, gebaseerd op interactie tussen actoren en projecten in diverse sectoren van de plaatselijke economie.

De LAG's konden weinig bewijs aanvoeren van innovatie of interactie tussen sectoren in hun strategieën of projecten. De LAG's financierden projecten die weinig verschilden van die van andere EU-programma's, of die betrekking hadden op de normale activiteiten van plaatselijke autoriteiten

36. Interactie tussen actoren uit diverse sectoren vond plaats binnen het LAG-partnerschap, zoals beschreven in de paragrafen 18-23, maar dit was niet zozeer het geval bij de strategieën of projecten van de LAG's. Sommige LAG's konden voorbeelden van interactie aantonen, zoals in Ierland, waar de strategie producenten, detailhandelaren en de toeristische sector samenbracht rond de marketing van lokale producten. De meeste LAG's kenden echter subsidies toe aan onafhankelijke projecten die projectontwikkelaars in hun normale activiteiten ondersteunen (zie de **bijlage**).

- 37.** In Leader+ hanteerden de meeste LAG's expliciete criteria om projectvoorstellen met een innovierend of proefkarakter te beoordelen (zie **tabel 3**)¹⁹. Ondanks deze criteria keurden de LAG's projecten goed die geen sterk innovatieve kenmerken vertoonden. Zo werden in Griekenland in de subsidieaanvraagformulieren innovatieve of proefkenmerken van de geplande investeringen in restaurants, pensions, metaalbewerking, wijnmakerijen, enz. beschreven, maar was er in de praktijk geen sprake van deze kenmerken (zie **tekstvak 8**).
- 38.** In Toscane deed de LAG een oproep tot projectvoorstellen voor de maatregel „steun voor ondernemingen voor proces- en productinnovatie”. De LAG ontving een voorstel van een appelteler voor een project dat hoofdzakelijk bestond uit de aankoop van standaardfruitkratten, die de LAG aanmerkte als een „innovatieve investering voor het beperken van de productiekosten en het vereenvoudigen van oogst en verpakking” op basis van het feit dat het „innovatief voor het bedrijf zelf” was. Deze classificatie leverde het project 7 van de maximaal 10 punten op die voor innovatie konden worden behaald. De LAG in Hongarije beoordeelde projectvoorstellen op „innovatie en noviteit” en kende alle zes de onderzochte projecten het maximale puntenaantal toe. Eén project betrof een pension waarvan de voorzieningen gemoderniseerd zouden worden, hetgeen onder meer de aankoop inhield van fietsen voor gebruik door de gasten, wat een nieuwe voorziening inhield voor de plaatselijke omgeving. Dit gold niet voor het project ter voorbereiding van plannen om een onverharde weg naar de wijngaarden van de projectontwikkelaar te verharden, of voor het project om de muren van een pastorie te versterken vanwege verzakking.

¹⁹ De beoordeling van projectvoorstellen door de LAG's komt aan de orde in paragraaf 58.

TABEL 3

SELECTIE VAN INNOVATIEVE PROJECTEN

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>De LAG's kenden expliciete criteria voor het beoordelen van een project voor innovatie of het proefkarakter van een project</i>										
Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
<i>Weging van het „innovatie”- criterium bij de algehele beoordeling (%)</i>										
n.v.t ¹	n.v.t ¹	n.v.t ¹	13	7	4	n.v.t ¹	n.v.t ¹	10-19	8	10

¹ De LAG's in Frankrijk en Duitsland hebben geen projectbeoordeling aan de hand van selectiecriteria gedocumenteerd. De LAG in Ierland deed dat wel, maar kende geen punten toe.

39. De Rekenkamer merkte in het Jaarverslag 2000 op dat de LAG's steun verleenden aan projecten die in het kader van andere programma's hadden kunnen worden gefinancierd. De Commissie antwoordde: „...Zo kan het wenselijk zijn om in het kader van Leader financiële steun te verlenen voor bepaalde individuele projecten die, wanneer zij op zichzelf worden beschouwd, in aanmerking zouden kunnen komen voor de mainstreamprogramma's, maar die van wezenlijk belang zijn voor de uitvoering van het programma voor innovatieve ontwikkeling van de betrokken plaatselijke groep”.
40. De meeste steun ging naar kleine projecten, hetgeen Leader onderscheidde van andere EU-financieringsprogramma's. Zo verstrekke de LAG in Ierland subsidies variërend van minder dan 1 000 tot maximaal 65 000 euro. Acht van de elf LAG's van Leader+ financierden echter projecten waarmee totaal kosten van 200 000 euro of meer gemoeid waren (zie de lijst van projecten in de **bijlage**). Investeringsprojecten in wijnmakerijen, olijfoliefabrieken, dorpsvernieuwingsprojecten, enz. zouden in aanmerking zijn gekomen voor andere EU-financieringsprogramma's. In deze gevallen konden de LAG's aantonen dat de projecten *coherent* waren met hun strategie, maar gezien het gebrek aan specifieke plaatselijke doelstellingen (zie paragraaf 26) konden de LAG's niet aantonen dat de projecten *essentieel* waren.

TEKSTVAK 8

„PROEFKARAKTER” VAN PROJECTEN GOEDGEKEURD DOOR DE LAG IN GRIEKENLAND

In alle zes de gecontroleerde projecten in de particuliere sector werd het proefkarakter van het voorstel uit een oogpunt van netwerkactiviteiten in de aanvraagformulieren onderbouwd. De formulieren werden alle ingevuld door consultants. De geïnterviewde projectontwikkelaars hadden echter niet deelgenomen aan dergelijke activiteiten. Zo was de ontwikkelaar van het project voor de werkplaats voor metaalbewerking niet op de hoogte van het lokale kleinbedrijfsnetwerk of van het feit dat voor zijn projectvoorstel deelname vereist was.

Bovendien werd het project in de subsidieaanvraag omschreven als zijnde consistent met de lokale strategie van de LAG's, aangezien het ging om traditionele smeedijzeren producten die de tradities en het karakter van plaatselijke gebouwen helpen behouden. In de praktijk bestond de bedrijfsactiviteit van de aanvrager vrijwel geheel uit moderne ontwerpen in aluminium.

41. Voorts boet de Leader-aanpak aan potentiële toegevoegde waarde in wanneer deze slechts wordt gebruikt als aanvullende financieringsbron voor normale activiteiten van de lokale overheden. Hoewel verplichte taken, zoals onderwijs, in beginsel waren uitgesloten, kenden alle LAG's subsidies toe voor projecten die door de lokale autoriteiten werden gepromoot, met uitzondering van de LAG in Ierland (zie **tekstvak 9** en de lijst van projecten in de **bijlage**). Sommige van deze projecten waren reeds afgerond voordat er een Leader-subsidie werd aangevraagd (zie bijvoorbeeld **tekstvak 10**); in dat geval dienden de subsidies slechts ter aanvulling van de budgetten van de lokale autoriteiten.

TEKSTVAK 9

VOORBEELDEN VAN SUBSIDIES UIT LEADER+ AAN LOKALE AUTORITEITEN

LAG in Castilla-La Mancha: één van de gemeenten die lid waren van de LAG ontwikkelde een project voor de omheining van een kinderspeelplaats. Het project bestond uit de bouw van een stenen muur in rustieke stijl met daarbovenop een ijzeren hek, ten belope van 36 000 euro (waarvan 26 500 euro uit een Leader-subsidie van de EU, en 500 euro van nationale en regionale autoriteiten).

LAG in Griekenland: een van de gemeenten die lid waren van de LAG promootte een project voor de vernieuwing van de afwatering en het voorzien van een nieuw wegdek van de straten en trottoirs van het stadscentrum. De financiering van Leader+ (211 000 euro) dekte de kosten voor een klein gebied. De gemeente verkreeg nationale financiering voor een totaalbedrag van 1,4 miljoen euro om het project voor de resterende straten te voltooien.

TEKSTVAK 10

VOORBEELDEN VAN SUBSIDIES VOOR AFGERONDE PROJECTEN

LAG in Toscane: project „dienstverlening aan de burger en lokaal grondgebied“. De LAG publiceerde in mei 2004 een oproep tot het indienen van projectvoorstellen en besloot tijdens haar vergadering van 12 juli 2004 tot subsidieverlening van 121 470 euro aan een consortium van gemeenten (dat lid was van het besluitvormend comité van de LAG's). De subsidieovereenkomst dateerde van 20 september 2004. Het project, dat een 24-uurs openbare veterinaire dienst, voorlichting en vergunningverlening voor jacht, visserij en het plukken van paddenstoelen betrof, ging van start in februari 2001; de eindfactuur was gedateerd 5 juli 2004.

LAG in Frankrijk (Pays de la Loire): een groep gemeenten (waarvan de voorzitter lid van de LAG was) ondernam een project voor de automatisering en het aansluiten op een netwerk van bibliotheekadministraties. In het inspectierapport van het betaalorgaan wordt vastgesteld dat op de datum van de projectaanvraag de IT-apparatuur bijna compleet was, de catalogisering had plaatsgevonden en het personeel was opgeleid in het gebruik van de software. Op de datum dat de LAG het project selecteerde, moest er nog een factuur van 91,20 euro worden betaald.

42. Ten tijde van de controle was de implementatie van As 4 bij de meeste van de gecontroleerde LAG's niet begonnen. De strategieën bevatten echter weinig specifieke toezeggingen betreffende innovatie of het bewerkstelligen van interactie tussen de sectoren.

NETWERK- EN SAMENWERKINGSPROJECTEN

43. Netwerken houdt uitwisseling van ervaring in en is gericht op de overdracht van goede praktijken, verspreiding van innovatie en het voortbouwen op geleerde lessen. Samenwerkingsprojecten — waaraan twee of meer LAG's deelnemen — kunnen een verdere toegevoegde waarde opleveren door kritische massa en complementariteit, waardoor het mogelijk wordt resultaten te bereiken die één LAG alleen niet zou kunnen verwezenlijken.

De LAG's namen niet alle volledig deel aan de netwerk- en samenwerkingsprojecten

44. Alle LAG's namen in elk geval deel aan bijeenkomsten met andere LAG's in de regionale of nationale netwerken, hoewel deze bijeenkomsten overwegend organisatorische kwesties betroffen. De LAG in Ierland was met name actief in het bijwonen van seminars, het bezoeken en ontvangen van LAG's uit andere lidstaten. De LAG's in Mecklenburg-Voor-Pommeren, Ierland en Portugal leverden voorbeelden van goede praktijken van projecten voor EU-publicaties en databases.
45. Alle LAG's namen deel aan samenwerkingsprojecten, met uitzondering van de LAG in Hongarije. De LAG's in Frankrijk, Toscane en Griekenland ondervonden organisatorische problemen, met name in verband met de uiteenlopende procedures die werden toegepast in het kader van verschillende regionale of nationale Leader-programma's. Sommige van de gefinancierde activiteiten hadden betrekking op bezoeken, uitwisselingen en conferenties, en niet zozeer op de gezamenlijke tenuitvoerlegging van een project. De LAG in Castilla-La Mancha gebruikte het budget voor de samenwerkingsprojecten om zijn inschrijving voor het regionale netwerk van LAG's te betalen en een documentenbeheersysteem te ontwikkelen ter voorbereiding op de periode 2007-2013. Dergelijke uitgaven hadden uit de budgetten voor lopende kosten van de LAG's moeten worden gefinancierd.

- 46.** Behalve in Castilla-La Mancha, Hongarije en Portugal bevatten de As 4-strategieën van de LAG's nadere gegevens over de geplande samenwerkingsprojecten. Er stonden weinig specifieke gegevens in over de geplande netwerkactiviteiten.

DEUGDELIJKHEID VAN HET FINANCIËEL BEHEER VAN DE LAG'S

DE LAG'S HADDEN NIET VOLDOENDE OOG VOOR DE NOODZAAK VAN EFFICIËNTIE OF EERLIJKE EN TRANSPARANTE PROCEDURES

EFFICIËNTIE VAN DE SUBSIDIEUITGAVEN

- 47.** De LAG's besteden het EU-budget door subsidies voor projecten te verstrekken. Zij dienen dan ook te waarborgen dat de subsidies de meest doelmatige besteding van openbare middelen betekenen²⁰.

De LAG's streefden niet naar een optimale efficiëntie van de uitgaven voor subsidies

- 48.** Een van de risico's voor de efficiëntie van enig subsidieprogramma is dat de projectontwikkelaar het project toch wel zou hebben ondernomen, ook zonder de subsidie, hetgeen resulteert in het buitenkans-effect: de subsidie sorteert geen extra effect. LAG's zouden in een betere positie zijn dan „top-down” programmabeheerders om het risico op het buitenkans-effect te beoordelen vanwege hun kennis van de situatie ter plaatse en contacten met de projectontwikkelaar bij het opstellen van de subsidieaanvraag.
- 49.** Er is een sterke indicatie van het buitenkans-effect wanneer de projectontwikkelaar reeds een project heeft gestart voordat de LAG besluit of er al dan niet een subsidie wordt toegekend. Behalve in Duitsland kenden alle LAG's subsidies aan dergelijke projecten toe. Ofwel waren de betrokken projectontwikkelaars bereid het project te starten zonder de subsidie (hetgeen wijst op het buitenkans-effect), ofwel was hun een subsidie beloofd nog voordat de projectbeoordeling en de besluitvormingsprocedures plaatsvonden.

²⁰ Het is een voorschrift van het Financieel Reglement dat de EU-begroting wordt besteed in overeenstemming met het efficiëntiebeginsel, dat wordt omschreven als de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de bereikte resultaten.

50. Alleen de LAG in Ierland beschikte over procedures om projectvoorstellen op het risico van het buitenkans-effect te beoordelen (al was zelfs daar de documentatie van de verrichte controles ontoereikend). Andere LAG's behandelden de begindatum van het project als een eenvoudige kwestie van subsidiabiliteit.
51. Iedere lidstaat paste verschillende subsidiabiliteitsregels toe. In Griekenland, Ierland, Spanje en Hongarije waren projecten subsidieel vanaf de datum van de subsidieaanvraag. In Portugal konden projecten 90 dagen vóór de aanvraag beginnen. In Frankrijk en Toscane schreven de regels alleen voor dat het project niet *voltooid* mocht zijn op de datum van de subsidieaanvraag²¹. De LAG's waren van oordeel dat aan deze voorwaarde werd voldaan zolang de projectontwikkelaar de eindfactuur van de projectkosten nog niet had voldaan, zelfs wanneer het project fysiek was afgerond (zie **tekstvak 10**).
52. Voorts gaven de LAG's in Frankrijk en Toscane duidelijk de voorkeur aan projecten die reeds waren afgerond omdat de subsidies op korte termijn konden worden goedgekeurd en betaald, zonder risico op vertragingen (zie **tekstvak 11**). Op deze wijze konden de LAG's „vrijmakingen” voorkomen, d.w.z. de procedure waarbij sommige lidstaten het niet-bestede saldo van de budgetten van de LAG's aan het eind van het jaar annuleerden.

²¹ Met uitzondering van subsidies aan bedrijven, die onder de EU-regelgeving voor staatssteun vallen.

TEKSTVAK 11

VOORBEELDEN VAN LAG'S DIE DE VOORKEUR GAVEN AAN AFGERONDE PROJECTEN

LAG in Toscane: de oproep van de LAG tot het indienen van voorstellen voor de „renovatie en verbetering van dorpen” bepaalde de selectiecriteria voor het project, met een maximum van 30 beschikbare punten. Eén criterium betrof de „gereedheid” van het project, waarvoor maximaal 12 punten konden worden toegekend indien de ontwikkelaar de saldobetalingen van het project kon afwickelen binnen 30 dagen na het indienen van het projectvoorstel.

LAG in Frankrijk (Languedoc-Roussillon): een universiteitsvereniging (die lid was van de LAG) startte een project voor de renovatie en openstelling voor het publiek van een oude bomentuin, waarvoor in augustus 2008 de laatste kosten werden gemaakt. De LAG selecteerde het project op 16 september 2008 en ondertekende de subsidieovereenkomst op 1 oktober. De notulen van de LAG-vergadering verklaren dat om het resterende Leader+ budget te benutten, reeds afgeronde projecten moesten worden geselecteerd zodat de subsidies vóór eind oktober uitbetaald konden worden.

- 53.** Het feit dat het kan voorkomen dat de ontwikkelaars niet streven naar uitvoering van de projecten tegen de laagst mogelijke kosten voor de benodigde kwaliteit, vormt eveneens een risico voor de doelmatigheid. Dit risico neemt nog toe wanneer de subsidie een groot deel van de projectkosten beslaat (sommige LAG's kenden subsidies toe van 80 of zelfs 100 % van de projectkosten²²). Er bestaat ook een risico dat facturen kunstmatig worden opgedreven. Alleen de LAG's in Ierland, Griekenland en Toscane beschikten over bevredigende procedures ter beoordeling van de redelijkheid van projectkosten voor projecten in de publieke en particuliere sector.
- 54.** De meest efficiënte subsidie bestaat uit het minimale bedrag dat nodig is om een project levensvatbaar te maken en te waarborgen dat de gewenste uitkomsten worden gerealiseerd. Veel LAG's kenden echter aan alle projecten hetzelfde subsidiepercentage toe (tot het maximaal subsidiabele bedrag), ongeacht de te verwachten winstgevendheid van het project of de beschikbaarheid van andere financieringsmogelijkheden²³.
- 55.** De LAG in Frankrijk (Pays de la Loire) verhoogde de subsidiepercentages aan het eind van de Leader+ periode om volledige besteding van haar budget te verzekeren. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat een lokale overheidsinstantie die een aanvraag had gedaan voor een subsidie van 12 000 euro voor digitalisering en aansluiting op een netwerk van bibliotheekadministraties, voor hetzelfde project een subsidie van meer dan 25 000 euro ontving.

EERLIJKE EN TRANSPARANTE PROCEDURES

- 56.** LAG's leggen bij het selecteren van projecten openbare middelen vast, maar zijn niet op democratische wijze verantwoordingsplichtig. Als gevolg daarvan is er behoefte aan een hoge mate van transparantie en dienen de LAG's aan te kunnen tonen dat zij op consistente wijze de juiste procedures hebben gevolgd.

De procedures beperkten onvoldoende de specifieke risico's die voortvloeien uit de delegatie van besluitvorming aan de LAG's

- 57.** Alleen de LAG's in Mecklenburg-Voor-Pommeren en Frankrijk (Pays de la Loire) publiceerden op hun websites notulen van de projectselectievergaderingen. De meeste LAG's publiceerden echter lijsten of details van enkele of alle projecten die aan het eind van het programma waren geïmplementeerd.

²² Inclusief de nationale cofinanciering.

²³ Dit heeft als voordeel eenvoud en transparantie, maar leidt niet perse tot de meest efficiënte besteding van de EU-begroting.

- 58.** De LAG's in Duitsland en Frankrijk beschikten niet over formele gedocumenteerde procedures voor de beoordeling van projecten. De notulen van de besluitvormende comités bevatten korte samenvattingen van wat er in enkele gevallen besproken was, maar beschreven niet op consistente wijze de factoren die waren meegewogen. De LAG's in Griekenland, Portugal, Spanje, Hongarije en Toscane beoordeelden projecten aan de hand van vergelijking, door op basis van standaardcriteria voor projectselectie punten toe te kennen aan projectvoorstellen, wat een goede praktijk is; in de meeste gevallen was de grondslag voor de punten echter niet gedocumenteerd en waren er duidelijke inconsistenties (zie **tekstvak 12**). Geen enkele LAG documenteerde de projectbeoordeling en het selectieproces voldoende om de juistheid van de besluiten te kunnen controleren.
- 59.** Gezien het lokale karakter van de LAG's is het belangenconflict, waarbij de projectontwikkelaar het besluit over de projectselectie in zijn eigen voordeel kan beïnvloeden, een van de grootste risico's voor de doelmatigheid, de toegevoegde waarde van de Leader-programma's en voor de reputatie van de EU. Het risico wordt nog vergroot bij LAG's die niet beschikken over transparante, objectieve en goed gedocumenteerde procedures, zoals hierboven werd geïllustreerd.

²⁴ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1) artikel 52: „1. Het is alle financiële actoren en elke andere persoon die bij de uitvoering, het beheer, de audit of de controle van de begroting betrokken is, verboden enige handeling te verrichten waarbij hun eigen belangen in conflict kunnen komen met die van de Gemeenschappen. Indien een dergelijk geval zich voordoet, dient de betrokkene van deze handeling af te zien en zich tot het bevoegde gezag te wenden.
2. Een belangenconflict doet zich voor wanneer de onpartijdige en objectieve uitoefening van de functies van de in lid 1 bedoelde financiële actor of andere persoon in gevaar wordt gebracht als gevolg van familiebanden, vriendschap, politieke gezindheid of nationaliteit, economische belangen of elke andere eventuele belangengemeenschap met de begunstigde.”

BEOORDELING VAN DE WERKGELEGENHEIDSIMPACT VAN PROJECTEN DOOR DE LAG IN PORTUGAL

De LAG kende punten toe aan ieder projectvoorstel maar beschikte niet over documentatie betreffende haar beoordeling van de selectiecriteria zoals „het behouden en creëren van werkgelegenheid”. Als gevolg daarvan was zij niet in staat de duidelijke inconsistenties te verklaren. Zo behelsde het projectvoorstel „investeringen in een fabriek voor het verpakken van honing” het creëren van twee nieuwe banen. De LAG kende vijf punten toe aan het voorstel vanwege het werkgelegenheids criterium.

Twee andere voorstellen (beide ontwikkeld door organisaties die lid waren van de LAG) kregen ook vijf punten: „aankoop van een videocamera en projector voor een culturele vereniging”, die zou bijdragen tot het behoud van één bestaande baan; en het project voor gemeentelijke verkeersborden (zie **tekstvak 7**), waarbij het creëren of behouden van werkgelegenheid geen rol speelde.

60. Het risico treedt het meest direct op wanneer de projectontwikkelaar lid is van het besluitvormingsorgaan van de LAG. Ook heeft een lid van de LAG in kleine LAG's de mogelijkheid het besluit te beïnvloeden, zelfs zonder deel te nemen aan de stemming. De Griekse autoriteiten verboden de LAG's subsidies toe te kennen aan medewerkers of leden van de LAG, aan natuurlijke of rechtspersonen waarmee zij banden hebben, of aan echtgenoten en eerstegraads familieleden. Geen van de andere LAG's kende dergelijke voorschriften. De regel in Griekenland had geen betrekking op leden van de LAG in hun hoedanigheid als vertegenwoordiger van publieke of non-profitorganisaties, hoewel de toegekende subsidies in dergelijke gevallen beperkt bleven tot 25 % van het budget van de LAG's.
61. Alle gecontroleerde LAG's verstrekten subsidies aan hun eigen ledenorganisaties (zie de paragrafen 24-33). Deze subsidies werden niet als uitzonderingen behandeld. LAG's hadden verschillende interne regels voor hun besluitvormende comités (zie **tekstvak 13**). Deze schieten tekort ten opzichte van de bepalingen van het Financieel Reglement van de EU²⁴. Met name hadden de regels bij sommige LAG's alleen betrekking op leden die rechtstreeks een project ontwikkelden en schreven deze uitsluitend onthouding van stemming voor.

TEKSTVAK 13

BEOORDELING VAN DE PROCEDURES VAN DE LAG'S TER VERMIJDING VAN BELANGENCONFLICTEN (LEADER+)

Achtergrond

Leden van het besluitvormend comité dienen geen subsidies toe te kennen in situaties waarin zij een „belangengemeenschap” hebben met de projectontwikkelaar zoals omschreven in artikel 52, lid 2, van het Financieel Reglement.

Een belangengemeenschap zal doorgaans met name bestaan bij projecten die ontwikkeld worden door leden van de LAG-beheersstructuur of het besluitvormend comité, aangezien de beoordeling van het projectvoorstel door de LAG beïnvloed kan worden (zelfs onbewust) door de relatie met de projectontwikkelaar. Dit is van toepassing wanneer het lid van de LAG het project op persoonlijke titel ontwikkelt, dan wel wanneer hij een publieke of particuliere organisatie vertegenwoordigt.

Criteria

1. Als een lid van het beoordelings- of selecterend besluitvormend comité van de LAG enige zakelijke of persoonlijke relatie onderhoudt met de projectontwikkelaar, of andere zakelijke of persoonlijke belangen heeft in het project, dient hij een schriftelijke verklaring op te stellen die de aard van de verhouding/het belang toelicht en deel uitmaakt van het projectdossier. Iedere belangengemeenschap dient te worden gemeld, met inbegrip van die wegens familiebanden, vriendschap, politieke en economische belangen, overeenkomstig het Financieel Reglement.
2. Het betrokken lid dient op geen enkele wijze deel te nemen aan het beoordelings- of selectieproces, en dient niet aanwezig te zijn bij de bespreking van het projectvoorstel. Dit dient in de notulen te worden vastgelegd.
3. Wanneer er sprake is van een belangengemeenschap, dienen de LAG's de zaak door te verwijzen naar de beheersautoriteit, overeenkomstig het Financieel Reglement.

LAG	Melding van belangen en onthouding van stemming	Verwijzing naar beheers- autoriteit	Opmerkingen
DE-BY	●	●	De beleidsvoorschriften bepaalden dat leden van de LAG met een belang in een project niet dienen deel te nemen aan de bespreking of de stemming en dat dit vastgelegd dient te worden. De notulen van de vergaderingen meldden niet altijd wie aanwezig waren en wie stemden. De beheersautoriteit is van oordeel dat de regels niet van toepassing zijn op vertegenwoordigers van organisaties uit de publieke sector die projecten ontwikkelen.
DE-MV	●	●	De regels van de LAG's bepaalden dat leden van de LAG met een belang in een project niet dienen deel te nemen aan de bespreking of de stemming. In de notulen van de vergaderingen werd niets vastgelegd over een dergelijke onthouding.
IE	●	●	De regels van de LAG schreven voor dat leden afwezig dienden te zijn ten tijde van de bespreking van de projectvoorstellen waarin zij een belang hadden, of als zij hadden deelgenomen aan de eerdere beoordeling van de projecten. De LAG hield ook een register bij van de belangen van de leden, en op de leden was een roulatiesysteem van toepassing. De nationale regels schreven voor dat besluiten over projecten waarin een lid of medewerker van de LAG enig belang had, gemeld dienden te worden aan de beheersautoriteit vóór de formele goedkeuring van het project. Opmerking: het functioneren van deze procedure werd bij deze controle niet gecontroleerd.
EL	●	●	Leden van het besluitvormend comité van de LAG of de beheersstructuur, en hun eerstegraads familieleden, konden geen Leader-projecten ontwikkelen in een persoonlijke of zakelijke hoedanigheid. Dit was echter niet van toepassing op leden van de LAG die non-profitorganisaties vertegenwoordigden, en deze leden mochten deelnemen aan de stemming.
ES-A	●	●	De regels van de LAG's bepaalden dat leden van de LAG met een direct of indirect belang in een project niet mochten deelnemen aan de bespreking of stemming. Opmerking: het functioneren van deze procedure werd niet gecontroleerd in deze controle.
ES-CM	●	●	De regels van de LAG's bepaalden dat leden van de LAG met een belang in een project niet deel mochten nemen aan de bespreking of de stemming, maar dit was alleen van toepassing op persoonlijke of economische belangen. De notulen van de vergaderingen toonden niet dat vertegenwoordigers van de lokale autoriteiten zich onthielden van stemming over hun projecten.
FR (PL)	●	●	De regels van de LAG schreven voor dat een lid dat rechtstreeks een project ontwikkelde zich van stemming diende te onthouden, maar de ruimte niet hoefde te verlaten. De notulen van de vergaderingen van het besluitvormend comité tonen aan dat de ontwikkelaar deelnam aan de discussies en dat de stemming verschillende malen anoniem was, zonder dat vermeld werd dat de ontwikkelaar zich van stemming onthield. De regels waren niet van toepassing op leden met een belang in een project dat zij niet zelf ontwikkelden.
FR (LR)	●	●	De LAG kende geen formele regels. De notulen melden gelegenheden waarbij de projectontwikkelaar deelnam aan de bespreking en de stemming.
IT-TOS	●	●	De LAG kende geen formele regels, ondanks het voorschrift van de beheersautoriteit dat dit wel het geval diende te zijn.
HU	●	●	De regels waren alleen van toepassing op leden van de LAG die een <i>persoonlijk</i> belang hadden in een projectvoorstel; zij waren verplicht het belang vóór de vergadering aan te geven en niet deel te nemen aan de bespreking of stemming.
PT	●	●	LAG-leden met een belang in een projectvoorstel waren verplicht zich van stemming te onthouden, maar hoefden de ruimte niet te verlaten en mochten deelnemen aan de bespreking. De notulen van de vergaderingen gaven niet altijd aan dat vertegenwoordigers van de lokale autoriteiten zich onthielden van stemming over hun projecten.

Bevindingen

● Aan criterium voldaan

● Niet aan criterium voldaan

● Criterium niet getoetst

62. In 5 van de 11 Leader+ LAG's was de documentatie over de stemming ontoereikend, omdat de notulen niet altijd vermeldden wie aanwezig waren en wie stemden (zie **tekstvak 13**). In Beieren, Toscane en bij de LAG's in Frankrijk maken de notulen melding van gelegenheden waarbij de projectontwikkelaar deelnam aan de bespreking van het project en aan de stemming (zie **tekstvak 14**).
63. De in dit verslag beschreven voorbeelden tonen projecten die slechts vaag verband hielden met de strategische doelstellingen, reeds afgeronde projecten en projecten waarmee normale activiteiten van lokale overheden werden gesubsidieerd. Het merendeel van deze projecten werd ontwikkeld door de eigen ledenorganisaties van de LAG's (zie de **tekstvakken 7, 9, 10, 11, 12 en 14**). De waargenomen gebreken onderstrepen het risico dat LAG-leden wellicht direct of indirect de besluiten hebben beïnvloed op een wijze die heeft geleid tot ondoeltreffende en ondoelmatige gebruikmaking van de EU-begroting.

TEKSTVAK 14

LAG IN BEIEREN: STEMREGELS NIET NAGELEEFD

Het project voor de aanleg van een zwemmeer werd opgenomen in de strategie van de LAG met een Leader-bijdrage van 150 000 euro.



De werkelijke Leader-bijdrage bedroeg 1,03 miljoen euro; bijna 50 % van het totale budget van de LAG. Hoewel het reglement van orde van de LAG een quorum van zes leden voorschrijft voor het nemen van een besluit, wees de documentatie uit dat er bij de goedkeuring van het project slechts vier hadden gestemd. De namen van de aanwezigen waren niet vastgelegd, afgezien van de voorzitter van de LAG, de burgemeester van de stad die het project ontwikkelde. Overeenkomstig de regels betreffende de werking van de Beierse Leader+ mochten leden van de LAG niet meepraten en stemmen over projecten waarin zij een belang hadden, en diende deze onthouding te worden vastgelegd. In antwoord op de opmerking van de Rekenkamer antwoordden de Beierse autoriteiten dat zij de deelname van de burgemeester aanvaardbaar achtten omdat hij geen *persoonlijk* belang had in het project.

OPERATIONELE DOELMATIGHEID

- 64.** De LAG's hebben exploitatiekosten: personeelssalarissen, kantoorruimte, reiskosten, publiciteit, etc. Met het oog op de doelmatigheid dienen deze beperkt te zijn en binnen de door de beheersautoriteiten goedgekeurde budgetten te blijven. Het hebben van lokale medewerkers in lokale kantoren die een klein aantal projecten behandelen zou ook een beter reactievermogen van LAG's mogelijk moeten maken dan het geval zou zijn bij programma's die op nationaal of regionaal niveau beheerd worden. Dit zou moeten leiden tot een snellere verwerking van subsidieaanvragen en betalingen en minder behoefte aan bureaucratische procedures.

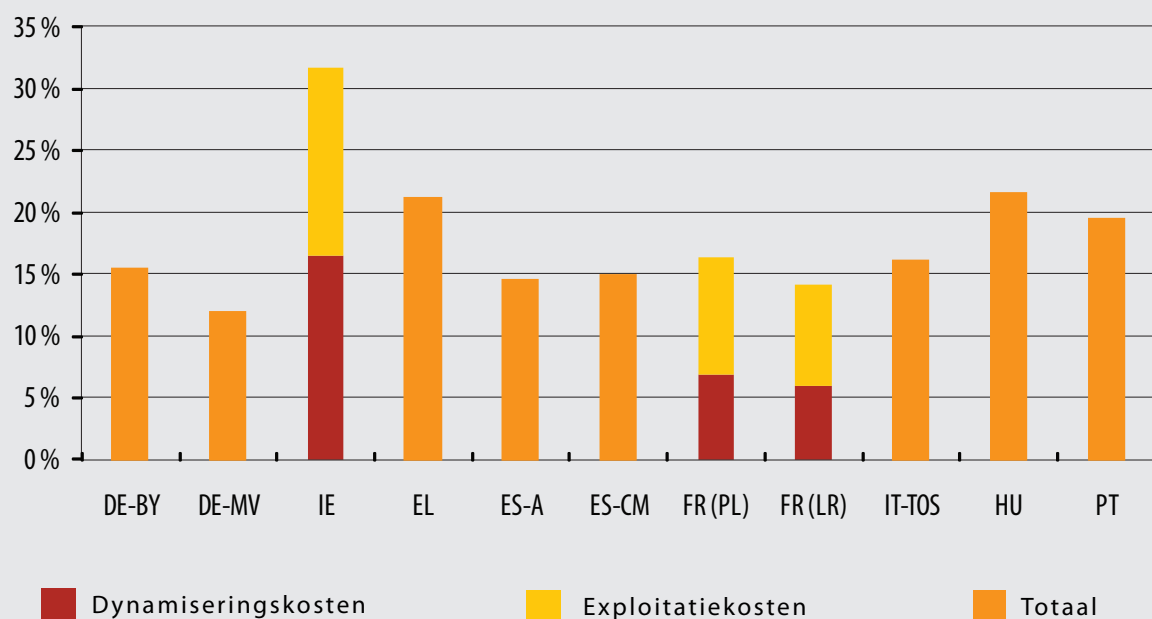
De administratieve voorschriften op lokaal niveau hebben geleid tot aanzienlijke exploitatiekosten, omvangrijk administratief werk en vertragingen

- 65.** De niet aan projecten gerelateerde kosten die werden gemaakt door de gecontroleerde LAG's varieerden van 12 tot 32 % van de met publieke middelen gefinancierde uitgaven in het kader van Leader+. De door de LAG's begrote kosten voor de programmeringsperiode 2007-2013 lopen uiteen van 6 tot 28 % (zie de **figuren 5** en **6**).
- 66.** De gegevens hierboven omvatten kosten die de LAG's maken voor de „dynamisering van het gebied” (het stimuleren van plaatselijke belangstelling)²⁵. De LAG's merkten het werk dat hun personeel deed om projectvoorstellen te stimuleren in het algemeen aan als dynamisering. Enkele LAG's beschouwden de tijd die werd besteed aan het helpen van projectontwikkelaars bij het opstellen van hun subsidieaanvragen, en de tijd die werd besteed aan het toezicht op en de verslaglegging van de projectimplementatie, als dynamisering. Verschillende LAG's maakten geen onderscheid tussen dynamiseringskosten en administratieve en beheerskosten en de andere maakten een willekeurige toerekening van de uren van het personeel.
- 67.** De meeste LAG's bleven nominaal binnen hun Leader+ budgetten voor exploitatiekosten, hoewel deze vanwege een lage uitvoeringsgraad bij LAG's zoals Hongarije een hoger percentage van de totale uitgaven besloeg dan aanvankelijk was gepland. De LAG in Ierland raakte door haar budget voor exploitatiekosten heen en gebruikte haar dynamiseringsbudget en bijkomende financiering van de beheersautoriteit om de kosten te dekken. De LAG in Castilla-La Mancha maakte gebruik van het samenwerkingsbudget voor exploitatiekosten (zie de paragrafen 43-46). Andere LAG's moesten hun eigen middelen gebruiken.

²⁵ In de verordening omschreven als studies over het betrokken gebied, voorlichtings- en dynamiseringsacties, etc.

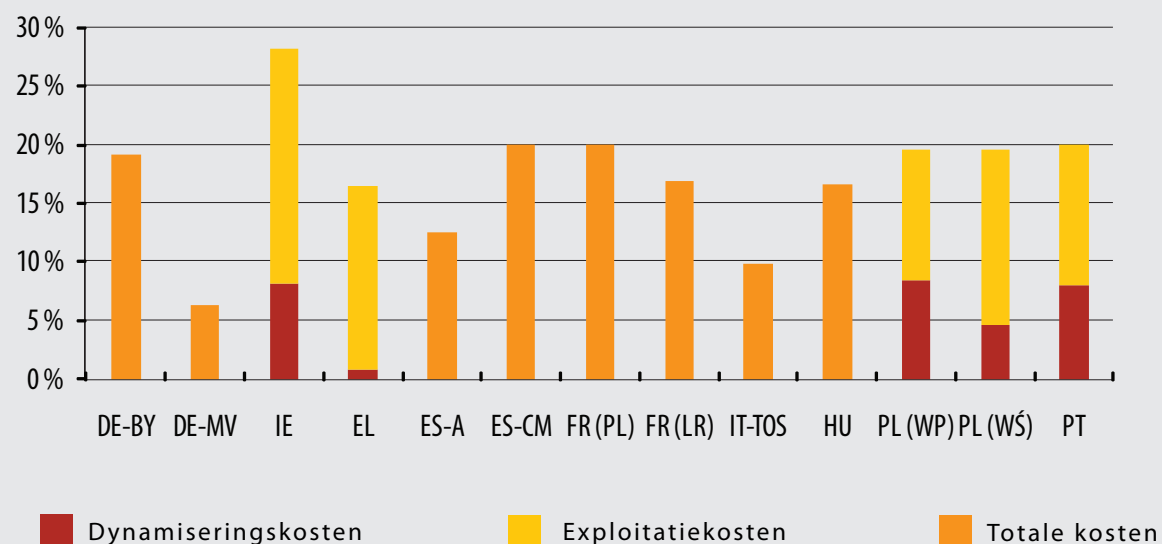
FIGUUR 5

NIET-PROJECTKOSTEN ALS PERCENTAGE VAN DE PUBLIEKE UITGAVEN VAN LEADER+ (INCLUSIEF DYNAMISERING)



FIGUUR 6

NIET-PROJECTKOSTEN ALS PERCENTAGE VAN DE AS 4-BUDGETTEN VAN DE LAG'S (INCLUSIEF DYNAMISERING)



- 68.** Operationele kosten zijn niet per definitie ondoeltreffende uitgaven. De LAG in Ierland had bijvoorbeeld hoge dynamiseringskosten omdat zij voor projectontwikkeling het equivalent van 2,5 voltijdsmedewerkers in dienst had, die zeer actief waren bij het stimuleren van de plaatselijke plattelandsontwikkeling (zie paragraaf 15).
- 69.** Naast de bovenstaande kwesties is het zo dat de gegevens niet gebruikt kunnen worden om de doelmatigheid tussen de verschillende programma's te vergelijken, vanwege de verschillende verantwoordelijkheden van de LAG's bij het verwerken van subsidieaanvragen voor projecten en van betalingen. In Hongarije had de LAG geen formele rol in het proces meer zodra zij de lijst van voorgestelde projecten had doorgestuurd naar de beheersautoriteit, die verantwoordelijk was voor de subsidiabiliteitscontroles, het besluit over de subsidie, de subsidieovereenkomst en alle fasen van het toezicht op de projectimplementatie, de verslaglegging en de betaling. De LAG in Ierland was daarentegen verantwoordelijk voor het hele proces vanaf de ontwikkeling van het project tot het controleren van de implementatie en het verrichten van de subsidiebetalingen.
- 70.** In de praktijk ging de implementatie van Leader+ met te veel bureaucratie gepaard: de meeste LAG's werkten met lange en gedetailleerde aanvraagformulieren voor de subsidies, met meerdere bijlagen en onderbouwende documenten, zelfs voor de kleinste projecten (zie **tekstvak 15**), hoewel dient te worden vermeld dat nagenoeg alle procedures gedefinieerd waren door de autoriteiten van de lidstaten en niet door de LAG's. Personeel van de LAG's hielp de ontwikkelaars bij het administratieve proces, maar zelfs met deze hulp — zo bleek uit een enquête onder projectontwikkelaars van de LAG in Frankrijk (Languedoc Roussillon) — vond 47 % dat het aanvraagproces voor een subsidie „relatief moeilijk” was.
- 71.** De beschikbare gegevens betreffende de tijd die nodig was voor de goedkeuring van subsidieaanvragen en betalingen was onvolledig of inconsistent, maar toont aan dat de meeste LAG's meerdere maanden nodig hadden om de dossiers te verwerken²⁶. De LAG in Ierland daarentegen ontving en verwerkte het betalingsverzoek en betaalde in enkele gevallen de ontwikkelaar nog op dezelfde dag. De vertragingen in Hongarije werden veroorzaakt door onvolledige of onjuiste aanvragen voor projectgoedkeuring en voor betalingen, wat erop kan duiden dat de procedures te complex waren voor een steunregeling gericht op kleinschalige lokale projecten.

²⁶ In sommige lidstaten zijn de nationale en regionale autoriteiten verantwoordelijk voor deze processen, waardoor nog meer tijd in beslag wordt genomen.

VOORBEELDEN VAN AL TE BUREAUCRATISCHE PROCEDURES

LAG in Griekenland: potentiële ontwikkelaars moesten een aanvraag invullen van ongeveer 22 pagina's, en 15 onderbouwende documenten indienen, inclusief een bewijs van leeftijd, bewijs van vervulling van de militaire dienst, bewijs dat hij/zij geen ambtenaar was, bewijs dat hij/zij niet om gezondheidsredenen met pensioen was, etc. Onvolledige aanvragen werden geweigerd. De handleiding voor ontwikkelaars over het betalingsverzoek telde 32 pagina's.

LAG in Hongarije: de aanvraag voor het pastorieproject telde 60 pagina's voor een subsidie van ongeveer 4 500 euro. Een andere projectaanvraag bevatte 126 pagina's voor een subsidie van ongeveer 5 400 euro.



De LAG had zeven maanden nodig om de projectaanvragen te verwerken en ter controle en goedkeuring in te dienen bij het regionale betaalorgaan. De totale periode vanaf de aanvraag tot aan de ondertekening van het contract bedroeg voor de zes onderzochte projectdossiers 11 tot 16 maanden.

HET BEHEER VAN DE LEADER-PROGRAMMA'S DOOR DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN

DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN WAREN NIET VEELEISEND GENOEG EN ZIJN SAMEN MET DE LAG'S VERANTWOORDELIJK VOOR HET BEPERKEN VAN DE POTENTIËLE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE LEADER-AANPAK. ZIJ ONDERNAMEN ONVOLDOENDE ACTIE TER BEPERKING VAN DE KOSTEN EN DE RISICO'S

VOORSCHRIFTEN VAN DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN VOOR LEADER+

72. De toegevoegde waarde van de Leader-aanpak wordt niet gerealiseerd door de Commissie of de lidstaten, maar door de activiteiten van de LAG's. Evenzo dragen de LAG's de primaire verantwoordelijkheid voor het deugdelijk financieel beheer, aangezien zij de besluiten nemen over de besteding van de EU-begroting. De Commissie en de lidstaten kunnen de LAG's richtsnoeren geven en dienen te verzekeren dat de wetgeving, regels betreffende de werking en de beheerssystemen de minimaal vereiste normen bepalen; ook kunnen zij voor de juiste prikkels zorgen zodat de LAG's waarde toevoegen en een deugdelijk financieel beheer realiseren, en obstakels en belemmeringen wegnemen.

De lidstaten bepaalden of handhaafden geen doeltreffende minimale voorschriften voor deugdelijk financieel beheer en voor de Leader-aanpak, ondanks aansporingen daartoe van de Commissie

73. De risico's voor het deugdelijk financieel beheer die in dit verslag worden beschreven zijn algemeen bekend — niet in de laatste plaats vanwege het Jaarverslag 2000 van de Rekenkamer, waarin soortgelijke gebreken werden gemeld: LAG's die subsidies antedateren, hetgeen het risico van het buitenkans-effect met zich brengt; gebrek aan transparantie bij de projectselectie; potentiële belangenconflicten; hoge exploitatiekosten en lange procedures.

74. Destijds antwoordde de Commissie op de opmerkingen van de Rekenkamer dat zij „bevordert [...] dat door de plaatselijke groepen open en doorzichtige procedures worden gebruikt”; „de Leader-groepen ertoe aanspoort te werken met steunniveaus die zijn aangepast aan de omstandigheden bij elk project”; dat zij „de kwestie van vertraagde betalingen aan de orde had gesteld bij de lidstaten”; er bij de lidstaten „op heeft aangedrongen” de beheerskosten van Leader+ te beperken tot 15 % van het totale budget van de LAG’s; en dat de uitvoeringsverordening van de structuurfondsen beperkingen doorvoerde die dienden te voorkomen dat subsidies werden toegekend aan projecten die waren voltooid voordat de steunaanvraag werd ingediend.
75. De Commissie heeft een Leader+ waarnemingscentrum opgericht met een contactpunt dat seminars organiseerde en stimuleerde, publicaties uitbracht en databases bijhield. Deze activiteiten waren erop gericht de beste praktijken te delen tussen de LAG’s, en de beheersautoriteiten en de nationale of regionale netwerken te ondersteunen.
76. De wetgeving stelde op EU-niveau weinig eisen aan Leader+, afgezien van de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden en de verslagleggings- en controlesystemen die van toepassing waren op alle uitgaven in het kader van de structuurfondsen. De lidstaten (of regio’s) ontwikkelden hun eigen regelingen en regels betreffende de werking, die aan het begin van de Leader+ periode werden goedgekeurd door de Commissie.
77. Iedere lidstaat stelde andere voorschriften vast die de LAG’s dienden te volgen (zie **tekstvak 16**). De Ierse autoriteiten verplichtten LAG’s bijvoorbeeld om projectvoorstellen te beoordelen op buitenkans-effect en verschuiving, maar andere beheersautoriteiten deden dat niet. In de gevallen waar de lidstaat geen voorschriften vaststelde, of deze niet naar behoren monitorde of handhaafde, waren de prestaties van de LAG’s ondermaats, zoals weergegeven in de paragrafen 12-71. Op een aantal uitzonderingen na deden de LAG’s nauwelijks meer dan het volgen van de door de lidstaten ingestelde procedures: de LAG’s realiseerden nooit de volledige voordelen van de Leader-aanpak en gingen nooit uit eigen beweging over tot zelfregulering om een deugdelijk financieel beheer te verwezenlijken.

78. De regels van de lidstaten werkten in feite een matig financieel beheer in de hand doordat zij toestonden dat subsidies werden toegekend aan projecten die begonnen waren voordat de LAG een besluit had genomen over de subsidieaanvraag. De regels *verplichtten* LAG's niet om subsidies met terugwerkende kracht toe te kennen, maar gaven het signaal dat dit wel aanvaardbaar was.
79. Een specifiek gebrek in de uitvoering van Leader in alle lidstaten was het feit dat zij de LAG's niet verantwoordelijk hielden voor de verwezenlijking van de doelstellingen van hun lokale strategieën. Ze verleenden goedkeuring voor de Leader+ strategieën van de LAG's, die algemene doelstellingen voor onbepaalde duur bevatten, en verplichtten de LAG's niet tot toezicht, beoordeling en verslaglegging betreffende de verwezenlijking van hun strategische doelstellingen, of handhaafden dergelijke voorschriften niet.

VOORBEELDEN VAN VERSCHILLENDE UITVOERINGSVOORSCHRIFTEN

Toscane introduceerde voorschriften voor de belangrijkste plaatselijke actoren die in de LAG vertegenwoordigd dienen te zijn.

Ierland stelde regels vast ter waarborging van een eerlijk en transparant proces voor benoeming en besluiten inzake het lidmaatschap van de LAG.

De Franse regels bepaalden dat LAG's in het besluitvormend comité een „dubbel quorum” dienden te hebben ter waarborging van een actief partnerschap.

De beheersautoriteiten in Griekenland, Hongarije en Toscane bepaalden dat LAG's punten moesten toekennen op basis van een gemeenschappelijk pakket van objectieve criteria.

In Griekenland legde de beheersautoriteit een limiet op van 25 % voor de subsidies die werden toegekend aan de ledenorganisaties van de LAG, waardoor de LAG werd gedwongen de bredere lokale gemeenschap te betrekken bij de uitvoering van de strategie.

In Ierland specificeerden de regels betreffende de werking dat wanneer projecten in aanmerking komen voor steun in het kader van andere regelingen of programma's, deze in het algemeen gezien moeten worden als niet in aanmerking komend voor steun in het kader van Leader.

VOORSCHRIFTEN VAN DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN BETREFFENDE AS 4

- 80.** De Commissie en de lidstaten hadden lessen moeten trekken uit eerdere programmeringsperioden van Leader teneinde te waarborgen dat de juiste richtsnoeren en voorschriften voor de periode 2007-2013 waren doorgevoerd.

De belangrijkste verandering voor de periode 2007-2013 is het feit dat de lidstaten de LAG's vooral „mainstream“-maatregelen van het programma voor plattelandsontwikkeling laten uitvoeren

- 81.** Voor de programmeringsperiode 2007-2013 wordt het juridisch kader gevormd door de verordeningen betreffende plattelandsontwikkeling. Evenals bij Leader+ zijn er maar weinig wettelijke voorschriften die specifiek voor Leader gelden. De regelgeving beperkt de exploitatiekosten van de LAG, hoewel die met 20 % al hoger liggen dan bij Leader+ en omzeild kunnen worden door kosten te classificeren onder dynamisering, waarvoor geen beperking geldt. De overgang van de regelgeving inzake de structuurfondsen naar die van plattelandsontwikkeling introduceert de eis om de redelijkheid van de projectkosten te controleren.
- 82.** De Commissie deed voor de voorbereiding van As 4 richtsnoeren uitgaan naar de lidstaten en heeft de facto de nationale of regionale Leader-programma's goedgekeurd door de programma's voor plattelandsontwikkeling goed te keuren. Sindsdien is de Commissie steun blijven geven, in het bijzonder via het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling.
- 83.** De lidstaten hadden hun regels betreffende de werking nog niet afgerond ten tijde van de controle²⁷; deze konden dus niet worden beoordeeld. Gelet op de beschikbare informatie zullen de in dit verslag geïdentificeerde gebreken waarschijnlijk blijven bestaan.

²⁷ Met uitzondering van de beheersautoriteiten in Duitsland en Aragon.

84. Het gebrek aan specifieke aandacht voor de verwezenlijking van de lokale strategiedoelstellingen zal in de programmeringsperiode 2007-2013 waarschijnlijk nog verslechteren aangezien alle gecontroleerde beheersautoriteiten (met uitzondering van Beieren), de LAG's nu — in strijd met de richtsnoeren van de Commissie²⁸ — verplichten tot het volgen van een gemeenschappelijk pakket van maatregelen die zijn omschreven in de programma's voor plattelandsontwikkeling.
85. Een aantal lidstaten heeft de reikwijdte van de Leader-programma's verder beperkt tot specifieke maatregelen, doorgaans die van As 3²⁹. Dit betekende voor de LAG's een ernstige inperking van de mogelijkheid om lokale strategieën voor te stellen voor de belangrijkste doelstellingen van de Assen 1 en 2 van de programma's voor plattelandsontwikkeling, die verband houden met concurrentievermogen en de milieu-impact van land- en bosbouw (zie **tekstvak 17**).
86. Aangezien iedere maatregel het soort project en begunstigde beschrijft dat subsidiabel is, zijn de mogelijkheden voor LAG's om voor de lokale omgeving specifieke innovatieve en multisectorale oplossingen te ontwikkelen, beperkt. De te implementeren projecten zijn voor alle LAG's in iedere lidstaat ongeveer van dezelfde aard, en tevens vergelijkbaar met de „mainstream“, omdat in de meeste gevallen de maatregelen van het programma voor plattelandsontwikkeling primair worden geïmplementeerd aan de hand van een traditionele top-down-aanpak.

²⁸ De uitvoeringsrichtsnoeren voor As 4 die de Commissie heeft doen uitgaan stellen dat het belangrijk is dat de verrichtingen die niet overeenkomen met het Programma voor plattelandsontwikkeling ondersteund kunnen worden teneinde het innovatieve karakter van Leader te behouden.

²⁹ De LAG's in Ierland, Portugal en Polen mochten uitsluitend de maatregelen van As 3 uitvoeren (plus een „kleine projecten“-maatregel in Polen). De LAG's in Griekenland konden daarnaast één maatregel van As 1 uitvoeren. De LAG's in Aragon en Toscane konden twee As 1-maatregelen uitvoeren. De LAG's in Castilla-La Mancha en Hongarije konden alle PPO-maatregelen uitvoeren.

TEKSTVAK 17

DE LAG IN PORTUGAL: DE MAATREGELN BEPERKTEN DE MOGELIJKHEID VAN DE LAG OM ZICH TE RICHTEN OP DE BEHOEFTE VAN DE PLAATSELIJKE LANDBOUWSECTOREN

De strategie van de LAG had als doelstelling de plattelandsvlucht en het opgeven van traditionele landbouw te bestrijden, maar kon slechts gebruikmaken van de maatregelen van As 3 van het Programma voor plattelandsontwikkeling om dit te verwezenlijken. Dit vormde een inperking van de mogelijkheden om plaatselijke oplossingen te ontwikkelen ter verbetering van het concurrentievermogen van de olijf- en wijnsectoren, ondanks het belang daarvan voor de plaatselijke plattelandseconomie. Milieumaatregelen om vraagstukken op het gebied van biodiversiteit en klimaatverandering voor kwesties in de plaatselijke landbouwsector aan te pakken werden evenals bosbouwmaatregelen uitgesloten van de reikwijdte van de Leader-maatregelen.

SELECTIE VAN LAG'S DIE LEADER IMPLEMENTEREN IN DE PERIODE 2007-2013

- 87.** Teneinde te waarborgen dat Leader doeltreffend zal zijn en toegevoegde waarde zal opleveren, dienen de lidstaten uitsluitend LAG's te selecteren die competent zijn en over hoogwaardige strategieën beschikken.

De lidstaten selecteerden LAG's met zwakke strategieën

- 88.** In alle gecontroleerde lidstaten was het selectieproces voor de LAG's slechts zwak of helemaal niet op concurrentie gebaseerd, ondanks de vereiste in de verordening dat dit wel het geval moet zijn.
- 89.** De meeste beheersautoriteiten beoordeelden de LAG-strategieën en kenden er punten aan toe op grond van relevante criteria en selecteerden alle LAG's die een minimumscore behaalden (doorgaans 50 %) ³⁰. Alle beheersautoriteiten in de steekproef accepteerden iedere LAG die een geldige aanvraag indiende (met enkele uitzonderingen wanneer er twee aanvragen waren voor hetzelfde gebied). Per definitie bevonden de LAG's met lage scores zich ver onder wat de beheersautoriteiten beschouwden als het niveau dat de LAG's konden bereiken qua competentie en kwaliteit van de strategie. In een van de Franse regio's selecteerde de beheersautoriteit bijvoorbeeld LAG's, zelfs wanneer hun aanvraag onvoldoende hoogwaardig was bevonden (zie **tekstvak 18**).

³⁰ De uitzondering was Toscane, waar geen punten werden toegekend.

Volgens de bepalingen van de oproep tot aanvragen, zou het selectiecomité 10 tot 12 LAG's selecteren, ieder met een gemiddelde financiële toewijzing van 1,5 miljoen euro. Van de 18 ontvangen aanvragen heeft de beheersautoriteit er twee als goed beoordeeld, acht als gemiddeld en acht als onvoldoende. Alle 18 LAG's werden geselecteerd, waardoor de gemiddelde financiële toewijzing daalde tot 1,1 miljoen euro.

90. De controle wees met name uit dat LAG's slecht ontwikkelde As 4-strategieën hadden met weinig specifieke doelstellingen, niet beschikten over een heldere interventiebenadering, en dat de voorzieningen voor toezicht en evaluatie te wensen overlieten of niet bestonden. Op grond van de beoordeling van de LAG-strategieën dwongen maar weinig lidstaten verbeteringen af voor de geconstateerde gebreken. Als gevolg daarvan hebben de LAG's aanzienlijke bedragen uit de EU-begroting toegekend gekregen voor de uitvoering van gebrekkige strategieën, over een periode van zeven jaar.

GOEDKEURING DOOR DE COMMISSIE VAN DE PROGRAMMA'S VOOR PLATTELANDSONTWIKKELING 2007-2013

91. Het cruciale moment waarop de Commissie kon bepalen hoe de lidstaten As 4 hebben geïmplementeerd was bij de goedkeuring van de nationale en regionale programma's voor plattelandsontwikkeling. De Commissie dient te waarborgen dat de programma's de benodigde voorwaarden scheppen en bescherming bieden tegen de bekende risico's voor de toegevoegde waarde van de Leader-aanpak.

De Commissie was niet veeleisend bij het goedkeuren van de programma's voor plattelandsontwikkeling

92. Programma's voor plattelandsontwikkeling zijn documenten op hoofdlijnen waarvan As 4 een klein onderdeel vormt. De meeste ervan bevatten maar weinig concrete details over hoe de Leader-aanpak geïmplementeerd zou worden. De lidstaten ontwikkelden een groot deel van de regelingen voor Leader pas nadat de programma's waren goedgekeurd.

93. De Commissie was niet veeleisend bij het goedkeuren van de programma's voor plattelandontwikkeling, hetgeen leidde tot de situatie zoals beschreven in de paragrafen 80-90. De Commissie aanvaardde programma's die geen selectie op basis van concurrentie door LAG's behelsden (ondanks het voorschrift in de verordening), die LAG's beperkten tot de uitvoering van op nationaal niveau vastgestelde maatregelen (ondanks de richtsnoeren van de Commissie dat LAG's geen vast pakket aan maatregelen moeten volgen), die geen specifieke plannen hadden voor het realiseren van innovatie of interactie tussen sectoren (ondanks de instructies voor de beoordelingen van de Commissie waarbij innovatie een prioriteit moet zijn), en evenmin voor toezicht en evaluatie (ondanks de tussentijdse evaluatieconclusies betreffende Leader+ die stellen dat dit vanaf het begin in de programma's ingebouwd dient te worden). De Commissie beoordeelde niet de essentiële elementen voor de toegevoegde waarde van de Leader-aanpak, zoals de voorschriften van de lidstaten voor de samenstelling en openheid van de LAG's.

HET TOEZICHT EN DE EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN

DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN SLAGEN ER NIET IN DE TOEGEVOEGDE WAARDE AAN TE TONEN DIE WORDT BEREIKT MET DE IMPLEMENTATIE VAN DE LEADER-AANPAK EN HEBBEN DE BIJKOMENDE KOSTEN EN BETROKKEN RISICO'S NOG NIET GEËVALUEERD

TOEZICHT OP EN EVALUATIE VAN DE DOELTREFFENDHEID VAN DE LEADER-AANPAK

94. De Commissie en de lidstaten dienen gebruik te maken van de beheerssystemen, de controles op LAG's, toezichtindicatoren en jaarverslagen bij het monitoren van de implementatie, resultaten en impact van Leader-programma's. Dit dient niet alleen te geschieden om tijdig corrigerende maatregelen te kunnen treffen, maar ook om voldoende, betrouwbare en relevante bewijzen te verkrijgen voor evaluaties en om zekerheid te kunnen verschaffen over de doeltreffendheid en toegevoegde waarde van de Leader-aanpak.

De LAG's, de lidstaten en de Commissie hielden toezicht op de implementatie van de Leader-programma's

- 95.** Er was veel bedrijvigheid bij het toezicht op de implementatie van Leader+ programma's. De LAG's en de beheersautoriteiten legden per afzonderlijk project bijzonderheden vast over de toegekende subsidies en gedane betalingen. Beheersautoriteiten verplichtten de LAG's om jaarlijkse implementatieverslagen op te stellen die de activiteiten van de LAG's beschreven en gecompileerde gegevens voor toezichtindicatoren bevatten. Dit betrof met name de aantallen projecten en de subsidiebedragen die werden geclassificeerd op basis van het type begunstigde en het uitgaventerrein. Beheersautoriteiten dienden jaarlijkse implementatieverslagen in bij de Commissie.
- 96.** Alle beheersautoriteiten maakten in 2003 een „tussentijdse“ evaluatie van Leader+, met een actualisering in 2005. De Commissie huurde een contractant in om een syntheseverslag te maken.
- ...maar er is weinig bewijs voor de doeltreffendheid van de Leader-programma's bij het verwezenlijken van doelstellingen op het gebied van plattelandsontwikkeling of de toegevoegde waarde van de Leader-aanpak
- 97.** Aangezien LAG's geen beoordelingen uitvoerden of verslag deden van de verwezenlijking van de lokale strategiedoelstellingen, is er ondanks al deze bedrijvigheid een gebrek aan bewijs betreffende de resultaten en de impact van de Leader-uitgaven op de plattelandsontwikkeling. Er is geen informatie beschikbaar die aangeeft of (en in hoeverre) de Leader-programma's de plattelandsvlucht voor de betrokken gebieden hebben verminderd, de kansen voor jongeren hebben vergroot, de plattelandseconomieën hebben ge-diversifieerd, etc.
- 98.** Een gedeeltelijke uitzondering waren de banen die werden gecreëerd of behouden dankzij de Leader-projecten, iets waarop de lidstaten op aandringen van de Commissie voor alle structuurfondsprogramma's toezicht hielden. De Rekenkamer is echter van oordeel dat de gehanteerde definities inconsistent waren en dat de gegevens — die in de meeste gevallen niet gecontroleerd waren door de beheersautoriteiten — niet betrouwbaar of geloofwaardig waren.

- 99.** De evaluaties van 2003 vonden plaats voordat de meeste LAG's begonnen waren met de uitvoering van hun Leader-programma's en werden geactualiseerd voordat er significante uitgaven waren gedaan. Veel evaluatievragen werden niet beantwoord, of gingen af op het oordeel van degenen die geprofiteerd hadden van het programma.
- 100.** Het ontbreken (of de onbetrouwbaarheid) van gegevens maakt het moeilijk vast te stellen hoe doeltreffend de Leader-programma's zijn bij het verwezenlijken van resultaten op het gebied van plattelandontwikkeling, ofwel in absolute zin, ofwel in verband met de doeltreffendheid van andere implementatiemethoden (met name de „mainstream“-programma's).
- 101.** De potentiële toegevoegde waarde van de Leader-aanpak is niet alleen gelegen in de resultaten en impact van de fysieke output (de projecten die worden uitgevoerd met Leader-subsidies). De betrokkenheid van de gemeenschap die bereikt wordt door middel van de bottom-upaanpak kan ook leiden tot een minder tastbare impact, zoals „capaciteitsopbouw“ en „het mondiger maken van de plaatselijke bevolking“. In de strategische richtsnoeren voor As 4 wordt gesteld dat Leader „tevens, in horizontaal opzicht, van groot belang [is] voor de verbetering van het bestuur“.
- 102.** Het potentieel van de Leader-aanpak om een dergelijke impact te realiseren wordt onderbouwd door voorbeelden in de publicaties van het contactpunt over beste praktijken, de evaluaties en verschillende studies. Er is echter geen systematisch toezicht of verslaglegging geweest betreffende de prestaties van de LAG's op deze terreinen, waardoor de voorbeelden geïsoleerde gevallen blijven. Bij gebreke van betrouwbaar en relevant bewijs hebben de evaluaties de frequentie en reikwijdte van dergelijke impact niet kunnen aantonen.

TOEZICHT OP EN EVALUATIE VAN DE KOSTEN EN RISICO'S

- 103.** Het toezicht en de evaluatie dienen ook betrouwbaar bewijs te verschaffen en beoordelingen van de kosten en risico's van de Leader-aanpak.

De Commissie en de lidstaten hebben de bijkomende kosten en de betrokken risico's niet gemonitord of geëvalueerd

- 104.** Met betrekking tot de in het Jaarverslag 2000 van de Rekenkamer vastgestelde gebreken antwoordde de Commissie dat het merendeel betrekking had op risico's die inherent zijn aan een gedecentraliseerd programma zoals Leader en: „De Commissie en de lidstaten zijn zich van deze risico's bewust wanneer zij toezicht op de programma's uitoefenen en controleren of de uitvoering ervan volgens de beginselen van goed financieel beheer verloopt”.
- 105.** De Commissie controleert de naleving van de regelgeving en kan financiële correcties voorstellen. De tijdens de Leader+ periode verrichte controles omvatten de programma's van Portugal en Frankrijk in 2005. De diensten van de Commissie stelden vast dat er geen formele criteria voor projectselectie waren; dat procedures voor belangenconflicten ontoereikend waren en dat LAG's besluiten namen zonder een „dubbel quorum”, en dat LAG's niet beschikten over procedures om de redelijkheid van de voorgestelde projectkosten te controleren. De diensten van de Commissie deden aanbevelingen aan de betrokken lidstaten maar achtten het niet juist om financiële correcties voor te stellen³¹. De diensten van de Commissie controleerden tevens de naleving van de regelgeving bij subsidies met terugwerkende kracht en subsidiepercentages, maar stelden niet de kwesties van buitenkanseffect of doelmatigheid aan de orde.
- 106.** Hoewel de controles van de Commissie de in het Jaarverslag 2000 (en bij deze controle) geconstateerde risico's bevestigden, vormen zij geen grondslag voor het vaststellen van de omvang en impact van die risico's in de betrokken lidstaten of in de gehele EU³².
- 107.** Inspecties door de lidstaten inzake de verrichtingen van de LAG (die ten minste 5 % van de uitgaven van Leader+ bestreken) boden de mogelijkheid om de druk van deze risico's op het deugdelijk financieel beheer te controleren en er verslag van te doen. Op enkele uitzonderingen in bepaalde lidstaten na hadden zij echter geen betrekking op de eerlijkheid en transparantie van de procedures voor projectselectie van de LAG's, de deugdelijkheid en vastlegging van de beoordeling van projectvoorstellen, bijzonderheden over de stemming, of het naar behoren functioneren van het beleid op het gebied van belangenconflicten.

³¹ Er rijst twijfel over de doeltreffendheid van dergelijke aanbevelingen door de waarnemingen van de Rekenkamer in deze lidstaten, waaruit blijkt dat de gebreken in 2009 nog altijd bestonden.

³² Er dient te worden vermeld dat dit geen doelstelling is van de controles van de Commissie.

- 108.** De lidstaten hebben geen gebruik gemaakt van hun beheerssystemen of de jaarlijkse uitvoeringsverslagen van de LAG's om toezicht te houden op de eerlijkheid en transparantie van het besluitvormingsproces van de LAG's, op het deel van de subsidies dat aan leden van de LAG's werd toegekend, de doelmatigheid van de toegekende subsidies of op de doelmatigheid van de processen en exploitatiekosten van de LAG's. In Frankrijk hield de beheersautoriteit toezicht op de activiteiten van de LAG door LAG-vergaderingen te volgen, maar gedoogde zij kennelijk praktijken zoals de presentatie van voorstellen door leden van de LAG zelf, het met terugwerkende kracht toekennen van subsidies aan projecten en het verhogen van subsidiepercentages om het budget ten volle te gebruiken (zie paragraaf 55 voor een voorbeeld).
- 109.** In de gevallen waar individuele LAG's projectontwikkelaars hebben ondervraagd, wijst de beschikbare informatie erop dat het buitenkansseffect een belangrijk risico vormt³³. De evaluaties op EU-niveau verschaften geen informatie over het buitenkansseffect of de mate waarin subsidies met terugwerkende kracht voorkomen³⁴.
- 110.** Evenzo wijzen de evaluaties ten aanzien van de eerlijkheid en transparantie van de procedures van de LAG erop dat er problemen zijn met de objectiviteit van de projectselectie, maar verschaften deze geen informatie over de omvang of impact van dergelijke gebreken (zie **tekstvak 19**).

³³ Een enquête onder projectontwikkelaars door de LAG in Frankrijk (Pays de la Loire) wees bijvoorbeeld uit dat 71 % het project ook zonder de Leader-subsidie zou hebben uitgevoerd.

³⁴ De Commissie heeft de contractant voor de eindevaluatie van Leader+ gevraagd de omvang van het buitenkansseffect te beoordelen, maar hiervoor vond tijdens de Leader+ periode geen toezicht of gegevensverzameling plaats.

TEKSTVAK 19

FRAGMENT UIT DE SYNTHESE VAN DE TUSSENTIJDSE LEADER+ EVALUATIEVERSLAGEN

Onevenwichtig partnerschap of onevenwichtige machtsverhoudingen binnen de LAG kunnen leiden tot een inadequaat verzameling geselecteerde projecten, dikwijls ten gunste van de instelling behorend tot de publieke sector. De samenstelling van LAG's is vaak onevenwichtig en de institutionele sector domineert.

De informatie in de (evaluatie-)verslagen en in de casestudies wordt meestal toegespitst op kwesties als bureaucratie, betrekkingen tussen beheersautoriteiten en LAG's, financiering, en onvoldoende autonomie op het niveau van de LAG. Meer fundamentele beheerskwesties zoals structuren, beheerssystemen, planning en controle op LAG-niveau werden in de verslagen niet aan de orde gesteld. De antwoorden op de vraag betreffen bovendien in het geheel niet de rol van de besluitvormende comités in het programmamanagement.

- 111.** Zoals reeds aangegeven in de paragrafen 64-71 was de informatie betreffende de exploitatiekosten van Leader niet vergelijkbaar, niet betrouwbaar en bovenal niet volledig, aangezien veel functies in sommige lidstaten werden uitgevoerd door de beheersautoriteiten. De evaluaties deden verslag van de „buitensporige bureaucratie” van Leader+³⁵, maar beoordeelden de kosten niet. Als gevolg daarvan is het niet mogelijk de doelmatigheid van de Leader-aanpak te bepalen.

TOEZICHT EN EVALUATIE IN DE PERIODE 2007-2013

- 112.** De Commissie en de lidstaten dienen lessen te trekken uit de drie voorgaande Leader-programmeringsperioden teneinde te waarborgen dat het toezicht en de evaluatie voor de Leader-aanpak voor de periode 2007-2013 doelmatig en doeltreffend zijn.

De implementatie van As 4 is gestart zonder dat de essentiële elementen van de toezicht- en evaluatiesystemen voorhanden waren

- 113.** Het tussentijdse syntheseverslag van de evaluatie van Leader+ bevatte een dringende aanbeveling om de toezicht- en evaluatiesystemen te verbeteren en beschikbaar te hebben vanaf het begin van de programmeringsperiode 2007-2013³⁶. De Commissie stelde een gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK) voor programma's voor plattelandsontwikkeling op. Hierin werden een aantal specifieke beoordelingskwesties neergelegd inzake de toegevoegde waarde van Leader, verbeterd bestuur en doeltreffendheid, maar werden de specifieke toezichtindicatoren voor Leader beperkt tot het aantal LAG's en de bevolking in de Leader-gebieden, die de Commissie beschouwt als basisindicatoren voor het meten van de bestuursdoelstelling. Het GTEK stelde de beheersautoriteiten in staat aanvullende indicatoren te ontwikkelen, maar geen van de gecontroleerde beheersautoriteiten deed dit voor Leader. Bovendien heeft geen van de gecontroleerde LAG's of beheersautoriteiten regelingen getroffen voor het verzamelen en rapporteren van informatie met betrekking tot de kosten, risico's, doeltreffendheid en toegevoegde waarde van de Leader-aanpak.

³⁵ Evaluatiesynthese van Leader+: de tussentijdse evaluatieverslagen maken herhaaldelijk melding van: i) buitensporige bureaucratie, ii) moeizame betrekkingen tussen beherende en andere betrokken autoriteiten enerzijds en LAG's en projectontwikkelaars anderzijds; iii) problemen met het verkrijgen van cofinanciering, iv) vertragingen bij de financiering, en v) onvoldoende autonomie van de LAG. Als gevolg van deze tekortkomingen is er een verlies aan doelmatigheid in het beheer opgetreden. Een overmaat aan bureaucratie die leidt tot vertragingen bij het financieren van projecten wordt gezien als het voornaamste beheersprobleem dat de impact belemmert en in feite de aandacht afleidt van een aantal andere aantrekkelijke ontwerpkenmerken van Leader+.

³⁶ „Evaluatie van het programma was [bij Leader+] niet opgenomen in de ontwerpfasen en essentiële evaluatiekenmerken zoals ijkegegevens waren onvoldoende in aanmerking genomen”. Aanbeveling: „Er dient een mix van externe beoordeling en zelfbeoordeling met ondersteuning te worden ontwikkeld voor de lokale actiegroepen en worden opgenomen in het programma”.

- 114.** Aan het eind van 2009 richtte de Commissie via het Europees netwerk voor de evaluatie van plattelandsontwikkeling een thematische Leader-werkgroep op ter bespreking van: de moeilijkheden waarop de lidstaten waren gestuit, inclusief de zorg dat GTEK-indicatoren en economische metingen niet op adequate wijze de Leader-effecten inzichtelijk maken; de aanzienlijke methodologische uitdagingen vanwege de lokale aard van Leader; de aanzienlijke methodologische uitdagingen bij de beoordeling van het bestuur, de deelname en capaciteit in plattelandsgemeenschappen en problemen bij het verstrekken van harde statistieken voor de evaluatie van de Leader-voordelen. Medio 2010 deed de groep een ontwerp-werkdocument uitgaan over het inzichtelijk maken van de Leader-voordelen. De werkzaamheden van deze groep komen echter te laat voor de tussentijdse evaluaties (die in 2010 voltooid moeten zijn) en de mogelijkheden voor de evaluatie van As 4 zijn beperkt aangezien de desbetreffende informatie niet op LAG-niveau wordt verzameld of gerapporteerd (zie paragraaf 113).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

DE LAG'S IMPLEMENTEERDEN DE LEADER-AANPAK ZODANIG DAT DE POTENTIËLE TOEGEVOEGDE WAARDE UIT EEN OOGPUNT VAN „LEADER-KENMERKEN” BEPERKT WAS, HOEWEL DE REKENKAMER VOORBEELDEN VAN GOEDE PRAKTIJKEN AANTROF

- 115.** De gecontroleerde LAG's implementeerden in de Leader+ periode ongeveer 1 000 projecten die gunstig waren voor de lokale bedrijven en gemeenschappen in kwestie. Maar Leader behelst meer dan dat: het dient een toegevoegde waarde te bewerkstelligen ten opzichte van traditionele programma's door een specifieke aanpak te volgen. De mate waarin de essentiële kenmerken van de Leader-aanpak niet (volledig) worden gevolgd, is bepalend voor de potentiële toegevoegde waarde van de aanpak die niet kan worden gerealiseerd.
- 116.** De bottom-upaanpak was beperkt bij de LAG's die de meeste van hun subsidies toekenden aan hun eigen ledenorganisaties; de potentiële toegevoegde waarde van een partnerschap werd niet gerealiseerd bij LAG's waar de besluitvorming werd gedomineerd door de plaatselijke autoriteiten; slechts weinig LAG's konden aantonen dat er sprake was van innovatie of interactie tussen diverse sectoren binnen hun strategieën of projecten. Toch waren er enkele voorbeelden van LAG's met een werkelijk betrokken lokale gemeenschap, en van het opzetten van succesvolle lokale projecten aan de hand van hun „dynamiseringsactiviteiten”.
- 117.** Lokale strategieën dienen de kern te vormen van de Leader-aanpak, de partnerschappen hun bestaansreden te geven en een toegevoegde waarde in het vooruitzicht te stellen door middel van lokale oplossingen die op maat zijn gemaakt om de lokale doelstellingen van plattelandsontwikkeling te realiseren. In de praktijk waren de strategieën nauwelijks relevant en hadden zij nauwelijks meer nut dan een financieringsaanvraag bij de beheersautoriteit. Geen van de LAG's hield toezicht op of deed verslag van hun prestaties bij het realiseren van hun strategiedoelstellingen.

LAG'S HADDEN NIET VOLDOENDE OOG VOOR DE NOODZAAK VAN DOELMATIGHEID OF EERLIJKE EN TRANSPARANTE PROCEDURES

- 118.** De LAG's onderkennen onvoldoende de noodzaak om transparant te zijn, de projectbeoordeling en de selectiebesluiten te documenteren en om procedures te hebben ter voorkoming van alle risico's van directe of indirecte belangenconflicten. Dit vergroot niet alleen het risico dat subsidiebesluiten worden genomen zonder voldoende oog te hebben voor de doelmatigheid, maar het creëert ook een reputatierisico voor de EU. De bij een aantal LAG's aangetroffen praktijken, zoals subsidiebesluiten die worden genomen door een handjevol mensen en ten bate van hun eigen organisaties, zullen het lokale bestuur eerder schade toebrengen dan het versterken.
- 119.** De LAG's hebben geen rekening gehouden met de doeltreffendheid, met name bij het toekennen van subsidies aan projecten die reeds liepen of zelfs al waren afgerond, voordat het subsidiebesluit was genomen. In een aantal gevallen lijkt de doelstelling eerder te zijn geweest het maximaal beschikbare bedrag te besteden dan het maximaal haalbare resultaat te bereiken.
- 120.** De implementatiekosten van Leader zijn aanzienlijk vanwege de bijkomende uitvoeringslaag: tot een derde van het budget van de LAG, naast de kosten van de beheersautoriteiten en betaalorganen voor verwerking, toezicht en controle. Rigide procedures — zelfs voor zeer kleine projecten — en vertragingen beperkten de doelmatigheid, hoewel deze voor een groot deel voortvloeiden uit de voorschriften van de lidstaten.

DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN WAREN NIET VEELEISEND GENOEG EN ZIJN SAMEN MET DE LAG'S VERANTWOORDELIJK VOOR HET BEPERKEN VAN DE POTENTIËLE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE LEADER-AANPAK. ZIJ TROFFEN ONVOLDOENDE MAATREGELEN TER BEPERKING VAN DE KOSTEN EN DE RISICO'S

- 121.** De LAG's dragen de belangrijkste verantwoordelijkheid voor het realiseren van de toegevoegde waarde van Leader en voor deugdelijk financieel beheer, maar de risico's zijn algemeen bekend. De Commissie en de lidstaten delen de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de prestaties van de LAG's en de waarborging dat zij de Leader-aanpak volgen en op consistente wijze aan de hoogste normen van deugdelijk financieel beheer voldoen. Matige prestaties op dit gebied kunnen niet getolereerd worden, zelfs niet in de lidstaten die Leader voor het eerst implementeren, aangezien de lessen uit voorgaande programmeringsperioden geleerd dienen te zijn.
- 122.** Tien jaar na de vorige controle van Leader door de Rekenkamer bestaan dezelfde ernstige gebreken nog steeds. De Commissie reageerde op de opmerkingen in het Jaarverslag 2000 van de Rekenkamer met „aansporingen”, richtsnoeren en aanbevelingen voor de lidstaten. Dit is niet doeltreffend gebleken.

AANBEVELING 1

Gelet op de hardnekkige gebreken dient de **Commissie** te waarborgen dat de regelgeving voldoende helderheid schept over de vereiste normen in het specifieke geval van Leader. Een aantal eenvoudige voorschriften op EU-niveau kan dienen ter vervanging van het gebruik van uiteenlopende exploitatieregels op programmaniveau, kan de procedures vereenvoudigen, de consistentie verbeteren en heldere controlenormen verschaffen op de volgende terreinen:

- a) uitsluiting van projecten die begonnen zijn voordat een subsidiebesluit is genomen, teneinde een groot risico op ondoelmatigheid weg te nemen (buitenkanseffect);
- b) de projectselectie van LAG's dient gebaseerd te zijn op gedocumenteerde beoordelingen die aan de hand van consistente en relevante criteria de deugdelijkheid en eerlijkheid van het besluit aantonen;
- c) regels om te waarborgen dat de partnerschappen bij vergaderingen voor projectselectie niet gedomineerd worden door de lokale autoriteiten.

De **lidstaten** dienen voorts te waarborgen dat voor de in dit verslag geconstateerde gebreken doeltreffende procedures bestaan, en dat wordt toegezien op de correcte werking van deze procedures.

- 123.** Met name de Commissie en de lidstaten hebben een situatie geïdentificeerd waarin LAG's niet over doeltreffende procedures beschikken om belangenconflicten te voorkomen. De waargenomen gebreken onderstrepen het risico dat LAG-leden wellicht direct of indirect besluiten hebben beïnvloed op een wijze die leidde tot een ondoeltreffende en ondoelmatige besteding van de EU-begroting.

AANBEVELING 2

Het Financieel Reglement verbiedt iedere handeling die kan leiden tot een belangenconflict. Met het oog daarop dienen de **Commissie** en de **lidstaten** te zorgen dat er doeltreffende waarborgen zijn en te controleren dat deze naar behoren werken. Leden van de projectbeoordelings- of besluitvormende comités van de LAG's die een persoonlijk, politiek, beroepsmatig of zakelijk belang hebben bij een projectvoorstel, dienen dat belang schriftelijk te melden. Zij dienen afwezig te zijn bij de bespreking, beoordeling of het besluit betreffende het project en de zaak dient overeenkomstig het Financieel Reglement te worden doorverwezen naar de beheersautoriteit.

124. De bottom-upvaststelling van lokale oplossingen voor lokale problemen is fundamenteel voor Leader, maar met uitzondering van één autoriteit hebben alle gecontroleerde beheersautoriteiten *de facto* een top-downsysteem opgelegd voor de periode 2007-2013. Deze beheersautoriteiten schrijven voor dat de LAG's de gemeenschappelijke maatregelen van het programma voor plattelandontwikkeling implementeren, in strijd met de richtsnoeren van de Commissie. Hierdoor wordt Leader wellicht makkelijker te beheersen, maar het beperkt de ruimte voor innovatieve *lokale* strategieën en beperkt daardoor de potentiële toegevoegde waarde die de Leader-aanpak rechtvaardigt³⁷.

AANBEVELING 3

De **Commissie** dient samen met de **lidstaten** te onderzoeken of de bestaande maatregelen een beperking vormen voor de mogelijkheden van de LAG's om innovatieve, multisectorale, lokale strategieën te ontwerpen en implementeren ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Assen 1-3 van het beleid voor plattelandontwikkeling. De **lidstaten** dienen hun regelgeving zodanig aan te passen dat de LAG's lokale oplossingen kunnen ontwikkelen die niet overeenkomen met de maatregelen voor plattelandontwikkeling op programmaniveau.

125. Bij gedeeld beheer is het niet aan de Commissie om alle details van nationale en regionale uitvoeringsregelingen goed te keuren, maar voordat zij de programma's voor 2007-2013 goedkeurde had de Commissie zich ervan moeten vergewissen dat de essentiële elementen voor het succes van Leader (zie hierna) aanwezig waren. De lidstaten selecteerden LAG's met zwakke strategieën. Als gevolg daarvan wordt de EU-begroting in de periode 2007-2013 uitgevoerd op een wijze die minder efficiënt is, minder doeltreffend en minder potentiële toegevoegde waarde kent dan mogelijk was geweest.

³⁷ Het belang hiervan wordt onderstreept door de omschrijving van de Leader-aanpak zoals opgenomen in het factsheet van de Commissie: het gaat niet zozeer om „een vast pakket van maatregelen die moeten worden uitgevoerd, als wel om een methode om in plaatselijke plattelandsgemeenschappen plattelandontwikkeling op gang en tot uitvoering te brengen”.

AANBEVELING 4

De **Commissie** dient te verzekeren dat de **lidstaten** de strategieën voor 2007-2013 van de LAG's herzien en de LAG's verplichten meetbare doelen te stellen die specifiek voor hun lokale gebied gelden en die in de resterende tijd van de periode door het Leader-programma verwezenlijkt kunnen worden. De **lidstaten** dienen van de LAG's rekenschap te vragen voor het bereiken van de doelstellingen van hun lokale strategie, voor het realiseren van toegevoegde waarde aan de hand van de Leader-aanpak, en voor de doelmatigheid van de uitgaven voor subsidies en de exploitatiekosten.

De **lidstaten** dienen voorts te overwegen of deze grotere verantwoordingsplicht betreffende deugdelijk financieel beheer een stroomlijning mogelijk maakt van het bestaande beheer, het toezicht en de controlesystemen, waarmee de noodzaak afneemt om bij maatregelen de naleving van subsidiabiliteitsvoorwaarden te controleren.

AANBEVELING 5

Gelet op haar verantwoordelijkheid om het deugdelijk financieel beheer van de EU-begroting te waarborgen, dient de **Commissie** toekomstige programma's voldoende in detail te controleren op specifieke elementen die fundamenteel zijn voor de toegevoegde waarde, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van Leader.

De **lidstaten** dienen in de toekomst te waarborgen dat de LAG's de gebreken die worden aangetroffen in het selectieproces zodanig corrigeren dat de LAG's beschikken over strategieën en uitvoeringsplannen die voldoen aan de hoogst mogelijke normen.

DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN SLAGEN ER NIET IN DE TOEGEVOEGDE WAARDE AAN TE TONEN DIE WORDT BEREIKT MET DE IMPLEMENTATIE VAN DE LEADER-AANPAK EN HEBBEN DE BIJKOMENDE KOSTEN EN BETROKKEN RISICO'S NIET GEËVALUEERD

- 126.** De EU-begroting heeft meer dan 2 miljard euro bijgedragen aan Leader+ en heeft meer dan 5 miljard geprogrammeerd voor de periode 2007-2013. De Commissie heeft nog niet aangetoond dat deze uitgaven doeltreffend of doelmatig zijn, wat de toegevoegde waarde is die werd gerealiseerd door de Leader-aanpak te volgen, in welke mate de bekende risico's zijn gerealiseerd of wat de werkelijke implementatiekosten waren. De lidstaten hebben de benodigde informatie nog niet verzameld en gevalideerd, waardoor er onvoldoende bewijsmateriaal is voor de evaluatie. Deze controle heeft uitgewezen dat de toegevoegde waarde en het deugdelijk financieel beheer van Leader niet als vanzelfsprekend kunnen worden beschouwd.

AANBEVELING 6

De **Commissie** dient onverwijld stappen te ondernemen om te zorgen dat zij rekenschap kan geven van de toegevoegde waarde en het deugdelijk financieel beheer van Leader.

Het toezicht dient meer gericht te zijn op de indicatoren voor de toegevoegde waarde van de Leader-aanpak, doelmatigheid en doeltreffendheid, dan op de implementatie. De gegevens dienen aan de bron geverifieerd te worden, ten minste steekproefsgewijs. Gezien de omvang en aard van Leader en de problemen tot op heden bij het verkrijgen van relevante, vergelijkbare en betrouwbare gegevens, dient de **Commissie** een meer doelmatige en doeltreffende aanpak te overwegen zoals het in detail monitoren van statistisch verantwoorde steekproeven van LAG's door middel van indicatoren, inspecties en gestructureerde casestudies met gedegen verificatie van gegevens door een onafhankelijk beoordelaar.

De **Commissie** dient de **lidstaten** te coördineren om te waarborgen dat de toezicht- en controlesystemen zekerheid verschaffen betreffende de eerlijkheid en transparantie van de procedures, vergelijkbare gegevens verschaffen over de kosten, en een aanvulling zijn op het toezicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Dit verslag werd door kamer I, onder voorzitterschap van de heer Michel CRETIN, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 21 juli 2010.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

LIJST VAN ONDERZOCHE PROJECTEN¹

(euro)

Omschrijving project	Soort ontwikkelaar	Totale subsidiabele kosten	Leader-subsidie ²
DE-BY			
Aanleg van een zwemmeer	Lokale publieke sector	2 063 969	1 031 984
Aankoop van een locomotief	Particuliere sector	396 403	74 325
Aankoop van uitrusting voor oogsten en verwerken van fruit	Vereniging	30 293	3 787
DE-MV			
Restauratie van kerk inclusief toeristische faciliteiten	Kerkelijke autoriteiten	165 016	111 386
Ontwikkeling van concept voor een technisch museum	Vereniging	131 498	88 106
Woon-zorgverblijf voor demente patiënten	Vereniging	1 063 000	154 000
Consultancystudie: coördinatie van boottochten voor passagiers	Lokale publieke sector	11 265	5 914
IE			
Openbare verlichting voor parkeerplaats in een dorp	Vereniging	6 959	3 476
Haalbaarheidsonderzoek en website voor een dorpontwikkelingsproject	Vereniging	17 969	14 375
Vleesverwerkingsinstallatie	Particuliere sector	34 485	14 250
Aanleg van een pad langs een rivier	Vereniging	40 937	31 377
EL			
Bouw en inrichting van een restaurant	Particuliere sector	414 712	228 091
Herbestrating van straten in stadscentrum	Lokale publieke sector	210 942	210 942
Bouw en inrichting van een distilleerderij	Particuliere sector	254 154	127 077
Bouw en inrichting van een restaurant	Particuliere sector	367 421	202 081
Bouw en inrichting van een wijnmakerij	Particuliere sector	387 480	193 740
Bouw en inrichting van een pension	Particuliere sector	334 436	181 799
Bouw van een nieuw pand voor een werkplaats voor metaalbewerking	Particuliere sector	202 087	111 147

¹ De Rekenkamer selecteerde projecten die typerend waren voor de reeks van projecten die gefinancierd werd door ieder LAG wat betreft het type ontwikkelaar, de aard van het project (investeringen, studies, evenementen, etc.) en de omvang van het project in financiële zin. De voorkeur ging uit naar projecten die werden afgerond tussen 2006 en 2008.

² Door de EU gefinancierd element, behalve in Ierland, Griekenland en Hongarije, waar het bedrag de nationale cofinanciering omvat.

(euro)

Omschrijving project	Soort ontwikkelaar	Totale subsidiabele kosten	Leader-subsidie ²
ES-A			
Aankoop van benodigdheden voor kleuterscholen (I)	Vereniging	29 910	14 955
Aankoop van benodigdheden voor kleuterscholen (II)	Vereniging	39 000	19 500
Montage van een waterzuiveringsinstallatie	Particuliere sector	369 000	30 050
Restauratie van huizen voor plattelandstoerisme	Particuliere sector	222 597	30 051
Installatie van een waterinformatiecentrum	LAG	180 000	60 000
Bouw van een ondergronds hotel	Particuliere sector	277 187	30 051
Aankoop van benodigdheden voor een ecologische bakkerij	Particuliere sector	189 599	25 596
ES-CM			
Benodigdheden voor verwerking van olijfolie	Particuliere sector	78 993	28 437
Bouw van een plattelandshotel	Particuliere sector	617 026	98 130
Renovatie van een dorpsplein	Lokale publieke sector	30 450	8 583
Herstellen van een gemeentelijk speelterrein	Lokale publieke sector	36 096	26 532
Uitbreiding van een voedselverwerkingsfabriek	Particuliere sector	409 179	69 050
Informatieborden op toeristische locaties	LAG	254 847	150 254
Aanleg van accommodatie voor plattelandstoerisme	Particuliere sector	245 061	40 012
FR (PL)			
Hedendaags muziek-evenement	Vereniging	59 994	21 997
Theatermanagement en salariskosten voor personeel	Lokale publieke sector	219 272	91 950
Ontwikkeling van een landbouw cursus voor zelfstudie	Vereniging	16 070	7 794
Automatisering en netwerkaansluiting van bibliotheekadministratie	Lokale publieke sector	50 312	25 156
Verbetering van internetpagina voor culturele vereniging	Vereniging	4 097	3 277
Modernisering van een IT-systeem voor een lokaal bedrijf	Particuliere sector	51 227	7 684
FR (LR)			
IT-systeem van lokale overheidsinstantie	Lokale publieke sector	80 830	40 415
Restauratie van een historisch gebouw	Lokale publieke sector	393 803	129 360
Toeristenroute „Wijn en zee”	Lokale publieke sector	162 014	81 007
Restauratie en openstelling voor publiek van een bomentuin	Universiteit	33 626	14 757
Studie over vrije kavels en opzetten van een database	Vereniging	12 507	5 865
Openbare voorziening voor internettoegang	Lokale publieke sector	327 900	120 431
Bouw van mountainbikeroutes en uitrusting voor verhuurcentrum	Lokale publieke sector	107 281	32 845

(euro)

Omschrijving project	Soort ontwikkelaar	Totale subsidiabele kosten	Leader-subsidie ²
IT-TOS			
Aankoop van een weefgetouw	Particuliere sector	120 000	18 000
Zuiveringsinstallatie voor een voedselverwerkingsbedrijf	Particuliere sector	90 000	13 500
Herbestrating van dorpsstraten	Lokale publieke sector	293 438	33 609
Aankoop van fruitkratten en verbeteren van irrigatiesysteem	Particuliere sector	30 970	4 646
Aankoop van een tractor	Particuliere sector	37 000	13 218
Aankoop van machines voor houtbewerking	Particuliere sector	63 000	9 450
Reizende fototentoonstelling ³	LAG	101 894	30 670
Dienstverlening aan de burger (veterinaire dienst en informatie) ³	Lokale publieke sector	243 000	52 232
HU			
Ambachtelijke gemeenschapswerkplaats	Lokale publieke sector	10 514	7 980
Renovatie van wijnkelder	Particuliere sector	20 962	9 433
Bouwwerkzaamheden ter versterking van een pastoriegebouw	Kerkelijke autoriteiten	6 009	4 506
Pension (openluchtjacuzzi, fietsen en opslagschuur, etc.)	Particuliere sector	2 760	2 361
Skireizen en benodigdheden voor leerlingen van school	Lokale publieke sector	10 507	7 880
Plannen voor het verharderen van een onverharde weg naar wijngaarden	Particuliere sector	2 960	2 516
PT			
Aankoop van projectieapparatuur	Vereniging	7 000	5 250
Aankoop van benodigdheden voor verwerking olijfolie	Particuliere sector	199 500	69 825
Aankoop van benodigdheden voor verwerking en marketing van honing	Particuliere sector	39 600	13 860
Modernisering van wijnkelder ³	Particuliere sector	100 000	35 000
Aankoop van aanvullend kartingmateriaal	Particuliere sector	24 922	8 723
Verkeersborden	Lokale publieke sector	92 048	69 036
Opzetten van een winkel voor plattelandsproducten	LAG	136 067	102 050

³ Alleen onderzoek van dossierstukken.



Afbeelding 2: Frankrijk (Languedoc-Roussillon) — Toeristenroute „Wijn en zee“



Afbeelding 3: Duitsland (Mecklenburg-Vorpommern) — Restauratie van kerk inclusief toeristische voorzieningen



Afbeelding 4: Italië (Toscane) — Aankoop van fruitkralen



Afbeelding 5: Spanje (Aragón) — Restauratie van huizen voor plattelandstoerisme



Afbeelding 6: Frankrijk (Languedoc-Roussillon) — Openbare voorziening voor internettoegang



Afbeelding 7: Griekenland — Bouw en inrichting van een distilleerderij



Afbeelding 8: Portugal — Aankoop van aanvullend kartingmateriaal



Afbeelding 9: Griekenland — Bouw en inrichting van een restaurant

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING

I.

De Leader-aanpak is een beleidsinstrument om plaatselijke actoren actief te betrekken bij de ontwikkeling van hun gemeenschap door middel van de kenmerkende bottom-upaanpak.

Leader is een belangrijk middel bij het versterken van het maatschappelijk middenveld in plattelandsgebieden. Er zijn nu meer dan 2 000 plaatselijke groepen (PG's) die EU-financiering voor plattelandsontwikkeling gebruiken voor de uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën.

Leader is een integraal onderdeel van het plattelandsontwikkelingsbeleid voor 2007-2013.

De Commissie deelt het oordeel van de Rekenkamer niet dat PG's een extra financieringslaag vormen. Plattelandsontwikkelingsbeleid wordt in gedeeld beheer uitgevoerd door de Commissie en de lidstaten, waarbij het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen. Voor de uitvoering van Leader geldt een bijkomende specifieke verplichting, namelijk dat een significant deel van de beheerstaken wordt overgedragen aan het plaatselijk niveau.

Wat de kosten ervan betreft, hebben de activiteiten die de PG's in het kader van hun begroting voor beheerskosten en dynamisering ontwikkelen, betrekking op de bevordering van capaciteitsopbouw van plaatselijke actoren en op het steunen van potentiële projectontwikkelaars (een horizontale prioriteit).

Voor de uitvoering van de Leader-aanpak in de huidige programmeringsperiode heeft de Commissie een uitgebreide reeks acties ondernomen om goede praktijken en goed financieel beheer verder aan te moedigen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

II.

De opbouw van plaatselijke capaciteit leidt tot een toename van de plaatselijke ontwikkelingsactiviteiten, het bundelen van plaatselijke middelen, netwerkvorming die onderling leren mogelijk maakt, en een geïntegreerde aanpak van complexe economische en maatschappelijke onderwerpen. Dit is van belang voor de verbetering van het bestuur, een horizontale prioriteit op het gebied van plattelandontwikkeling.

IV.

PG-leden zijn belangrijke actoren bij de ontwikkeling van een plattelandsgedebied. De bottom-upaanpak, die kenmerkend is voor Leader, moet zodanig worden toegepast dat plaatselijke organisaties of particulieren die lid zijn van een PG, een belangrijke rol kunnen spelen.

PG's worden aangemoedigd om innovatieve plaatselijke ontwikkelingsstrategieën voor te stellen, maar innovatie is slechts een van de selectiecriteria voor PG's. Een plaatselijke ontwikkelingsstrategie kan niet alleen met innovatieve benaderingen tot stand komen.

Ten aanzien van geïntegreerde projecten omvatten de meeste plaatselijke strategieën verschillende maatregelen, die worden toegepast op verschillende sectoren of actiegebieden. Voorbeelden van goede praktijken kunnen worden gevonden in programma's die een geïntegreerde aanpak introduceren. Het Europees netwerk voor plattelandontwikkeling (ENPO) zal deze goede praktijken bevorderen.

V.

Lidstaten moeten erop toezien dat er bij gedeeld beheer geen sprake is van belangenconflicten. De besluitvormingsprocedures en selectiecriteria die door de PG's moeten worden toegepast, zijn geen onderdeel van het programma, maar van de plaatselijke uitvoering die door de beheersautoriteit bij de selectie van de PG wordt beoordeeld. Lidstaten kunnen ook gemeenschappelijke, op nationaal niveau vastgestelde voorschriften toepassen voor alle PG's.

De Commissie besteedt bij haar controles voornamelijk, maar niet uitsluitend, aandacht aan de selectieprocedure voor de projecten, doorzichtigheid, belangenconflicten, enz. De Commissie heeft 37 van de 73 Leader+-programma's voor de programmeringsperiode 2000-2006 gecontroleerd; 13 programma's werden meer dan één keer gecontroleerd.

VI.

Voor de huidige programmeringsperiode 2007-2013 zijn de vereiste wettelijke bepalingen opgenomen in de ELFPO¹-verordening en de uitvoeringsbepalingen ervan².

Verder heeft de Commissie de lidstaten richtsnoeren voor het ontwerpen en goedkeuren van programma's aangereikt door een handleiding voor de toepassing van de Leader-as („Guide on the application of the Leader axis”) te publiceren. Hierin staat specifiek advies over de potentiële toegevoegde waarde van Leader, d.w.z. dekking van alle assen, innovatie, geïntegreerde en territoriale aanpak.

Daarnaast heeft de Commissie gevraagd om in de nationale strategische plannen Leader op een strategische manier op te nemen. Tegelijkertijd stond het de lidstaten vrij om op basis van de specifieke ervaring op PG-niveau en op de in hun analyses vastgestelde behoeften andere keuzes te maken met betrekking tot het toepassingsgebied van de Leader-methode.

¹ Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling.

² Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO) (PB L 277 van 21.10.2005, blz.1) en Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO) (PB L 368 van 23.12.2005, blz. 15).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie blijft bijdragen tot de verbetering van procedures voor de beheers- en controlesystemen in de lidstaten door middel van advies en begeleiding, en tevens door middel van aanbevelingen op grond van haar controles, en waar nodig door financiële correcties toe te passen.

VII.

In de evaluatie achteraf van Leader+, die op dit moment wordt uitgevoerd en waarvan het eindverslag tegen het einde van 2010 klaar zal zijn, wordt gekeken naar de doeltreffendheid en efficiëntie van de uitgaven in het kader van Leader. Het is gebruikelijk om de doeltreffendheid en efficiëntie van beleidsinstrumenten achteraf te beoordelen. Deze beoordeling maakt deel uit van de standaardbeleidsbeoordeling en het feit dat onder Leader+ tot juni 2009 nog 40 programma's actief waren, was bepalend voor het tijdschema.

De Commissie (Thematische werkgroep van het Europees evaluatienetwerk voor plattelandsontwikkeling) heeft onlangs een definitief ontwerp-richtsnoer uitgebracht voor de beoordeling van de impact van Leader³.

VIII.

De toepassing van procedures om het risico van belangenconflicten te voorkomen, is overeenkomstig het Financieel Reglement dat van toepassing is op de algemene begroting van de Europese Unie, de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

³ „Capturing impacts of Leader and of measures to improve quality of life in rural areas”, ontwerp-werkdocument 4, 21 juni 2010, Europees evaluatienetwerk voor plattelandsontwikkeling.

De Commissie zal overwegen om het deel over projectselectie in de handleiding voor de toepassing van de Leader-as te herzien om nog duidelijker te maken dat er goede procedures nodig zijn, die fundamentele beginselen respecteren als doorzichtigheid, gelijke behandeling, hantering van objectieve selectiecriteria en bekendmaking van besluiten.

IX.

De Commissie ziet erop toe dat doelstellingen die op programmaniveau zijn vastgesteld, worden ondersteund door indicatoren die lidstaten op PG-niveau zullen verkrijgen om geaggregeerde gegevens op het niveau van de Leader-as te verzamelen.

Doelstellingen op het niveau van plaatselijke strategieën moeten in overeenstemming met SMART-criteria (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) worden vastgesteld in de mate waarin dat mogelijk is.

X.

Het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK)⁴ is gericht op de toegevoegde waarde van Leader, en in het bijzonder op de impact ervan. De impact van Leader is echter moeilijker te meten, aangezien die vooral betrekking heeft op plaatselijke capaciteitsopbouw (maatschappelijk kapitaal) en wordt gestuurd door plaatselijke ontwikkelingsprocessen. De lidstaten dienen erop toe te zien dat de juiste toezichtinformatie beschikbaar is.

⁴ Het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK) is één enkel kader voor toezicht en evaluatie van alle activiteiten voor plattelandsontwikkeling voor de programmeringsperiode 2007-2013. Het GTEK bepaalt welke middelen kunnen worden gebruikt om de resultaten van het programma te verbeteren, de verantwoording van programma's te garanderen en de verwezenlijking van de vastgestelde doelstellingen te beoordelen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Er zijn specifieke GTEK-evaluatievragen voor Leader over de verbetering van het bestuur, de mobilisatie van het reeds aanwezige ontwikkelingspotentieel, sectoroverschrijdende benaderingen en samenwerking, en de bijdrage tot de prioriteiten van andere assen.

INLEIDING

6.

De opbouw van plaatselijke capaciteit leidt tot een toename van de plaatselijke ontwikkelingsactiviteiten, het bundelen van plaatselijke middelen, netwerkvorming die onderling leren mogelijk maakt, en een geïntegreerde aanpak van complexe economische en maatschappelijke problemen. Dit speelt een belangrijke rol in de horizontale prioriteit van plattelandsontwikkeling, met name de verbetering van het bestuur⁵.

⁵ Vierde prioriteit van de strategische EU-richtsnoeren voor de programmeringsperiode 2007 tot en met 2013, zoals vastgelegd in Besluit 2006/144/EG van de Raad van 20 februari 2006.

7.

De Commissie is van mening dat de PG's geen extra financieringsinstrument zijn. Plattelandsontwikkelingsbeleid wordt in gedeeld beheer uitgevoerd door de Commissie en de lidstaten, waarbij het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen. Voor de uitvoering van Leader geldt een bijkomende specifieke verplichting, namelijk dat een significant deel van de beheerstaken wordt overgedragen aan het plaatselijk niveau. Dit impliceert niet noodzakelijk een verdubbeling van taken.

Wat de kosten ervan betreft, dragen de activiteiten die de PG's in het kader van hun budget voor beheerskosten en dynamisering ontplooien, bij tot de bevordering van capaciteitsopbouw van plaatselijke actoren en tot het steunen van potentiële projectontwikkelaars, zaken die als een horizontale prioriteit gelden. Ze gaan veel verder dan wat nationale en regionale autoriteiten bieden in top-downsteunregelingen.

Voor wat de uitvoering van de Leader-aanpak in de huidige programmeringsperiode betreft, heeft de Commissie een uitgebreide reeks acties ondernomen om goede praktijken en goed financieel beheer verder aan te moedigen:

- de basisbeginselen van de Leader-aanpak zijn vastgelegd in het toepasselijke wettelijke kader;
- er is een handleiding gepubliceerd met richtsnoeren voor het ontwerpen en goedkeuren van programma's („Guide on the application of the Leader axis”);

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- binnen het subcomité Leader van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (ENPO) zijn „focusgroepen” opgericht, met de opdracht uitvoeringskwesties te onderzoeken. Het ENPO gaat door met het uitwisselen van resultaten, ervaring en knowhow tussen de actoren die zijn betrokken bij de uitvoering van de Leader-aanpak, aangezien dit al een prioriteit was van Leader II en Leader+ (destijds bij de Europese waarnemingsposten van ENPO voor Leader II en Leader+).

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

8.
Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.

9.
In 2009 waren de meeste plaatselijke strategieën in het kader van Leader+ beëindigd en was met de uitvoering van de plaatselijke strategieën voor 2007-2013 nog niet begonnen. Over het algemeen was er weinig activiteit.

OPMERKINGEN

Gezamenlijk antwoord 13-15 en tekstvak 2.

De Commissie verheugt zich over de erkenning door de Rekenkamer van de goede praktijken van de PG's op het gebied van het bevorderen van de betrokkenheid en deelname van de plaatselijke gemeenschappen.

16.

De Leader-aanpak is procesgericht en zorgt ervoor dat een strategie wordt ontworpen en uitgevoerd die een beroep doet op de plaatselijke gemeenschap als geheel.

PG-ledenorganisaties zijn representatieve en actieve plaatselijke organisaties in het plattelandsgebied. In de mededeling van de Commissie over Leader+⁶, die het referentiedocument was voor de nationale en regionale Leader+ programma's, staat in punt 12: „De PG's moeten bestaan uit een geheel van partners waarin de verschillende sociaaleconomische milieus van het gebied evenwichtig en representatief vertegenwoordigd zijn”. De partners zijn overheidsinstellingen en partijen die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen. Deze partners zijn tevens de belangrijkste bedenkers van de strategieën en ze vertegenwoordigen in de meeste gevallen een groot deel van de bevolking van het gebied. Het is dan ook normaal dat een deel van de projecten van deze ledenorganisaties afkomstig is. PG-leden kunnen een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie. Daarnaast moet worden benadrukt dat de effectieve betrokkenheid van andere actoren in het gebied bij de uitvoering van de plaatselijke strategie sterk afhangt van de plaatselijke context. Zo mogen PG-leden in de huidige periode in Griekenland begunstigen zijn en projecten uitvoeren tot 30 % van de overheidsuitgaven van de plaatselijke strategie. Gelet op de grote verscheidenheid aan PG-leden kan moeilijk op EU-niveau worden bepaald dat een specifiek gedeelte van de projecten moet worden ontwikkeld door andere actoren. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de hele gemeenschap kan deelnemen.

⁶ Mededeling van de Commissie aan de lidstaten van 14 april 2000 tot vaststelling van de richtsnoeren voor het EU-initiatief voor plattelandsontwikkeling (Leader+).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

19.

De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat een open lidmaatschapsbeleid wenselijk is en zal hiermee rekening houden bij de ontwikkeling van het beleid voor na 2013.

Tekstvak 3.

De samenstelling van de Griekse PG die door de Rekenkamer is gecontroleerd, voldoet aan de bestaande regelgeving van de EU. De selectie van de projecten valt onder de verantwoordelijkheid van een speciale besluitvormingscommissie, waarin 50 % van de partners particulier is.

20.

In de samenvatting van de tussentijdse Leader+-evaluatie wordt erop gewezen dat continue betrokkenheid van jonge mensen bij besluitvormingsorganen niet veel voorkomt. Dit komt wellicht doordat plaatselijke jeugdorganisaties in plattelandsgebieden niet goed gestructureerd en soms dun gezaaid zijn.

Gezamenlijk antwoord 21-22.

Tijdens de onderhandelingen die hebben geleid tot de goedkeuring van de programma's voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013, heeft de Commissie gecontroleerd of het beginsel van een minimum van 50 % vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in het partnerschap in acht werd genomen, zoals vereist op basis van artikel 62, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1698/2005. Dit vereiste is van toepassing op de besluitvorming.

De Commissie zal echter overwegen om het bestaande richtsnoer te herzien om verkeerde interpretaties te voorkomen.

Tekstvak 4.

Zie het antwoord van de Commissie op paragrafen 21-22.

23.

Zie het antwoord van de Commissie op paragrafen 21-22.

Tekstvak 5.

Zie het antwoord van de Commissie op paragrafen 21-22.

25.

De vereiste nauwkeurigheidsgraad moet worden vastgesteld door de lidstaat, die deze kan aanpassen aan de specifieke context van een bepaald gebied.

26.

De doelstellingen van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën moeten zoveel mogelijk in overeenstemming met SMART-criteria (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) worden vastgesteld.

Financiering voor plattelandsontwikkeling steunt zowel ondersteunende als opleidingsactiviteiten die door de programma-autoriteiten (via de submaatregel „verwerving van vakkundigheid”) of door de nationale plattelandsnetwerken worden verzorgd.

Sommige scenario's zijn langetermijntendensen die het tijdsbestek van 7 jaar van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën overschrijden, zoals „de leegloop van het platteland en het opgeven van de traditionele landbouw”, die door de Rekenkamer zijn genoemd.

Tekstvak 6.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 26.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

27.

De Commissie betwist de conclusie van de Rekenkamer dat het mountainbikecentrum niet heeft bijgedragen tot de verbetering van het concurrentievermogen van het gebied, een doelstelling van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie.

28.

De Commissie is het in zoverre met de Rekenkamer eens dat alle projecten de doelstellingen van de plaatselijke strategie moeten dienen. De mate waarin het genoemde project kon worden ingepast in de bredere territoriale strategie moest echter op plaatselijk niveau door de PG worden bepaald. Projecten kunnen ook een toegevoegde waarde hebben voor een territoriale kwestie door bij te dragen aan een algemene doelstelling van de strategie.

Tekstvak 7.

De Commissie deelt de mening dat Leader de activiteiten die plaatselijke autoriteiten op grond van wettelijke vereisten moeten uitvoeren, niet hoeft te steunen. Projecten die worden uitgevoerd door gemeenten, zouden echter in het kader van Leader in aanmerking moeten komen als ze deel uitmaken van een breder regionaal concept en bijdragen tot de doelstellingen van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie.

29.

De uitvoering van een strategie in termen van „maatregelen” betekent niet noodzakelijk dat projecten niet kunnen worden beoordeeld en geselecteerd voor wat de doelstellingen van de plaatselijke strategie betreft. De programma's kunnen voorzien in een algemene structuur voor de plaatselijke strategieën die ervoor zorgt dat beide soorten criteria in acht worden genomen, zoals in Spanje het geval is.

30.

Oproepen tot het indienen van voorstellen en de eigenlijke selectie van projecten moeten op het plaatselijke niveau worden gedaan, door de PG, waarbij moet worden gezorgd voor coherentie tussen de subsidiabiliteitsvoorwaarden en de doelstellingen van de strategie.

31.

Toezicht op en evaluatie van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie werd aanbevolen in de Leader+-richtsnoeren voor evaluatie. Bovendien kwamen evaluatieactiviteiten op PG-niveau in aanmerking voor cofinanciering.

32.

Een voor het brede publiek bestemd „overzicht van de behaalde resultaten” kan niet worden gelijkgesteld aan een volledige evaluatie van de plaatselijke strategie.

De uitvoering van projecten is het rechtstreekse gevolg van de activiteiten van de PG's. Het meten van hun impact is vaak moeilijk, omdat veel projecten betrekking hebben op het ontwikkelingsproces (capaciteitsopbouw, enz.).

33.

In de meeste lidstaten die door de Rekenkamer zijn bezocht was de uitvoering van de Leader-as op het moment van de controle nog maar nauwelijks begonnen.

Zie voor het genoemde gebrek aan specifieke plaatselijke doelstellingen het antwoord van de Commissie op paragraaf 26. Zie voor de verplichte gebruikmaking van gemeenschappelijke maatregelen door lidstaten het antwoord van de Commissie op paragraaf 84.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

34.

Innovatie is een kenmerk van de Leader-as (artikel 61, onder e), van Verordening (EG) nr. 1698/2005), maar is niet verplicht op PG-niveau (artikel 62, lid 1, onder a), van Verordening (EG) nr. 1698/2005). PG's worden aangemoedigd om innovatieve plaatselijke ontwikkelingsstrategieën voor te stellen, maar innovatie is slechts een van de selectiecriteria voor PG's. Innovatie is daarom niet noodzakelijk een kenmerk van alle gesteunde projecten.

Plaatselijke ontwikkelingsstrategieën dienen een breed scala aan ontwikkelingsdoelstellingen, die moeten worden bereikt door middel van bepaalde projecten. Sommige projecten die niet als innovatief kunnen worden beschouwd, kunnen toch noodzakelijk zijn voor de strategie en worden gefinancierd door Leader. De plaatselijke actoren die de strategie beheren, hebben wat betreft financieringsmogelijkheden een minimum aan flexibiliteit nodig.

36.

PG's dienen toe te zien op de co-existentie, synergie en complementariteit van de projecten in het gebied.

Waar de plaatselijke strategie daadwerkelijk moet zijn geïntegreerd en moet voorzien in de interactie tussen sectoren, hoeven individuele projecten dat niet te doen.

37.

In het kader van Leader+ werden PG's aangemoedigd om innovatieve plaatselijke ontwikkelingsstrategieën voor te stellen, maar innovatie was slechts een van de selectiecriteria.

Innovatie kan niet in absolute termen worden beoordeeld. Een methode mag innovatief heten als zij niet eerder is toegepast, of althans niet in het betreffende gebied.

38.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 37.

De Commissie benadrukt twee punten:

- het innovatieve karakter van een project kan niet worden uitgesloten, alleen omdat er sprake is van de aankoop van standaardproducten; dit kan voor de betreffende sector innovatief zijn of procesinnovatie in de marketingssystemen met zich meebrengen;
- de twee projecten in Hongarije waarvan de Rekenkamer de „noviteit“ betwijfelt, moeten worden beoordeeld in hun specifieke plaatselijke context.

Bij gedeeld beheer is de Commissie echter niet verantwoordelijk voor de keuze van de te financieren projecten.

40.

Het feit dat individuele projecten die in het kader van Leader worden gefinancierd, ook in aanmerking komen voor andere financiering door de EU, doet geen afbreuk aan de wettigheid en regelmatigheid van de steun in het kader van Leader. Bovendien is het aan de PG om in een plaatselijke context te bepalen of een project een toegevoegde waarde heeft voor de uitvoering van de strategie. Niet alle projecten hoeven evenveel bij te dragen tot de doelstellingen van de strategie, want sommige kunnen een toegevoegde waarde hebben voor een concreet territoriaal aspect door bij te dragen tot een grotere algemene doelstelling.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

41.

De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer dat Leader in principe geen gewone activiteiten van de lokale overheid mag ondersteunen. Bepaalde projecten van gemeenten zijn echter legitieme onderdelen van een plaatselijke ontwikkelingsstrategie, waarbij de gemeenten een essentiële partner zijn in het plaatselijke ontwikkelingsproces. Als deze gemeenteprojecten deel uitmaken van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie of ten minste voldoen aan de doelstellingen van deze strategie, is er geen reden om aan te nemen dat de toegevoegde waarde van de Leader-aanpak kleiner is.

Op het gebied van bestaanskwaliteit en landelijk erfgoed (twee prioriteiten van Leader+ en As 3) zijn plaatselijke autoriteiten de meest gebruikelijke projectontwikkelaars. Bovendien zijn in sommige lidstaten, zoals Spanje, gemeenten zo klein dat ze ideale projectontwikkelaars lijken voor plaatselijke projecten, ook al omdat het vaak ontbreekt aan geschikte particuliere projectontwikkelaars.

De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer dat projecten niet hoeven te zijn afgerond vóór de indiening van de aanvraag voor een Leader-subsidie. Zie de antwoorden van de Commissie op tekstvakken 9 en 10.

Tekstvak 9.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 41.

Door gemeenten uitgevoerde infrastructuurprojecten zijn niet *per se* onderdeel van hun verplichte taken.

Als dit soort dorpsvernieuwingsactiviteiten in de plaatselijke strategie is opgenomen en de inwoners betrokken zijn bij de ontwikkeling van het project, dan is er geen reden om dergelijke projecten uit te sluiten van Leader-financiering.

Tekstvak 10.

PG in Toscane. De Commissie zal de kwestie van het begin van projectsubsidieabiliteit diepgaand onderzoeken en daarbij rekening houden met de behoefte aan een geharmoniseerde aanpak van alle EU-financiering onder gedeeld beheer.

Tijdens de voorbereiding van het Leader+ programma voor Toscane werd uitgebreid overleg gevoerd met de plaatselijke partners. Bovendien hadden sommige van de door Leader bestreken gebieden al deelgenomen aan eerdere EU-initiatieven. Na de goedkeuring van het programma konden de PG's het gewettigde vertrouwen koesteren dat hun projecten in aanmerking zouden komen voor steun, wanneer alle voor de uitvoering van het programma nodige procedurele stappen zouden zijn afgerond.

In dit specifieke geval waren er voor de PG's een tijd lang geen oproepen voor projecten beschikbaar, terwijl al met de uitvoering van de strategieën had moeten zijn begonnen. Om de effectieve uitvoering van hun plaatselijke strategieën te garanderen, moesten de PG's instemmen met het opstarten van niet-commerciële projecten van overheidsinstanties indien deze belangrijk waren voor de uitvoering van de plaatselijke strategieën, op een moment waarop ze nog geen antwoord konden krijgen op hun subsidieaanvraag. Anders zou de steun voor belangrijke activiteiten van de plaatselijke ontwikkelingsstrategieën minstens 3 jaar lang onderbroken zijn geweest. Deze projecten voldeden uiteraard aan de selectiecriteria van de plaatselijke strategieën en moesten in overeenstemming zijn met de toepasselijke EU-bepalingen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

PG in Frankrijk (Pays de la Loire). De Commissie zal de kwestie van het begin van projectsubsiabiliteit diepgaand onderzoeken en daarbij rekening houden met de behoefte aan een geharmoniseerde aanpak voor alle EU-financiering onder gedeeld beheer.

42.

Innovatie is een kenmerk van de as, maar niet verplicht op PG-niveau. Het toezichtcomité van het programma voor plattelandsontwikkeling bepaalt het gewicht van elk PG-selectie criterium, waaronder innovatie, na de goedkeuring van het programma voor plattelandsontwikkeling (artikel 78, onder a), van Verordening (EG) nr. 1698/2005). PG's worden aangemoedigd om innovatieve plaatselijke ontwikkelingsstrategieën voor te stellen, maar innovatie is slechts een van de selectiecriteria voor PG's.

De Commissie heeft lidstaten gewezen op mogelijke problemen bij de uitvoering van innovatieve projecten via de focusgroep van het subcomité Leader van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (ENPO). De focusgroep probeert aan te geven hoe ervoor kan worden gezorgd dat innovatie kan plaatsvinden.

45.

Uit gegevens van de Leader+-waarnemingspost bleek dat 83 % van de Leader+-PG's was betrokken bij interterritoriale samenwerking en 68 % bij transnationale samenwerking.

De PG's met de meeste ervaring nemen over het algemeen vaker deel aan netwerkactiviteiten en samenwerkingsprojecten. Nieuwe PG's richten zich meer op de plaatselijke uitvoering van hun plaatselijke ontwikkelingsstrategie. De algemene rijpheid van het programma is ook een factor die netwerkvorming en samenwerking bevordert.

Het uitvoeren van een samenwerkingsproject is complexer dan van een gewoon plaatselijk project (er moet een samenwerkingspartner worden gevonden, een samenwerkingsovereenkomst worden opgesteld, iedere PG moet subsidie krijgen voor zijn eigen programma, enz.). Dit vereist technische ondersteuning van de programma-autoriteiten, die helaas niet in alle programma's altijd voldoende voorhanden is/was.

Bij Leader+ konden activiteiten in verband met bezoeken, uitwisselingen en conferenties worden gefinancierd in het kader van de actie „samenwerking”. Het bezoeken van een andere PG is een eerste stap naar het ontwikkelen van een samenwerkingsproject. De verdere uitwerking van gezamenlijke activiteiten, waarover overeenstemming moet worden bereikt, is niet altijd gerealiseerd. Sommige lidstaten financierden specifiek voorbereidende activiteiten.

46.

Netwerkvorming is een onderdeel van de Leader-aanpak dat vooral wordt gestuurd door nationale en Europese netwerken. Individuele PG's zijn daardoor wellicht niet in staat om specifieke details over geplande netwerkactiviteiten op te nemen in hun strategie.

48.

De Commissie is van mening dat het meest relevante criterium om te bepalen of een project door Leader moet worden gefinancierd, de mate is waarin het project bijdraagt tot de doelstellingen van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie.

Wat betreft het buitenkanseffect, zie ook het antwoord op paragraaf 109.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Gezamenlijk antwoord op paragrafen 49-52.

De Commissie zal de kwestie van het begin van de projectsubsiabiliteit diepgaand onderzoeken en daarbij rekening houden met de behoefte aan een geharmoniseerde aanpak bij alle EU-financiering onder gedeeld beheer.

Tekstvak 11.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 49.

53.

In de programmeringsperiode 2007-2013 is het verplicht om de redelijkheid van projectkosten te controleren (artikel 26, onder d), van Verordening (EG) nr. 1975/2006).

54.

Vanwege de grote verscheidenheid aan Leader-projecten kan het moeilijk zijn om vooraf factoren als rentabiliteit te beoordelen en er tegelijk voor te zorgen dat de gewenste resultaten worden bereikt.

56.

De overheidsinstanties die in de PG's zijn vertegenwoordigd (gemeenten) en die tot 50% van de PG-leden vertegenwoordigen, leggen zelf op democratische wijze verantwoording af. Daarnaast zijn PG's in bepaalde lidstaten erkend als publiekrechtelijke lichamen (bv. in Frankrijk).

Bovendien moeten PG's voor de huidige programmeringsperiode krachtens artikel 62, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1698/2005 in staat zijn overheidsmiddelen te beheren.

De Commissie is het er mee eens dat er een grote mate van doorzichtigheid moet komen en dat de PG's moeten kunnen aantonen dat zij consistent de juiste procedures hebben gevolgd.

In het overgrote deel van de lidstaten zijn echter voorschriften vastgesteld met betrekking tot interne procedures voor doorzichtige besluitvorming, preventie van belangenconflicten, en beroepsprocedures. De focusgroep voor de „bottom-upaanpak” van het subcomité Leader van het Europees netwerk voor plattelandontwikkeling heeft verschillende soorten van dergelijke procedures verzameld in een ontwerp-verslag dat binnenkort openbaar wordt gemaakt.

Gezamenlijk antwoord op paragrafen 57-58.

De Commissie zal overwegen om de handleiding voor de toepassing van de Leader-as te herzien en meer duidelijkheid te scheppen over de naleving van de fundamentele beginselen voor projectselectie (doorzichtigheid, gelijke behandeling, hantering van objectieve selectiecriteria, bekendmaking van besluiten) op basis van de geïnventariseerde goede praktijken.

59.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 56.

60.

Zie de antwoorden van de Commissie op paragrafen 16 en 56.

Geschikte procedures zijn noodzakelijk om echte gevallen van belangenconflicten te voorkomen. De Commissie zal overwegen om in de handleiding voor de toepassing van de Leader-as nadere richtsnoeren op te nemen voor voorschriften inzake belangenconflicten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

61.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 60.

PG-leden zijn representatieve en actieve plaatselijke organisaties in plattelandsgebieden. Het is dan ook normaal dat een deel van de projecten van deze organisaties afkomstig is. Zonder deze projecten zou het moeilijk zijn de plaatselijke ontwikkelingsstrategie met succes uit te voeren.

De lidstaten dienen echter erop toe te zien dat er geen belangenconflicten zijn.

Tekstvak 13.

Ook de Commissie onderschrijft het beginsel dat leden van het besluitvormend comité niet dienen deel te nemen aan de besluitvorming in situaties waarin zij een „belangengemeenschap” hebben met de projectontwikkelaar.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 60.

Tekstvak 14.

De Commissie is het eens met de Rekenkamer dat er duidelijke voorschriften moeten zijn over belangenconflicten, die in acht moeten worden genomen bij de beslissing om een project te financieren.

63.

Leader+ is ingevoerd in 15 lidstaten en een maatregel van het Leader+-type in nog 6 andere lidstaten. De uitvoeringsmodellen die in de verschillende lidstaten worden gebruikt, verschillen aanzienlijk.

De kwaliteit van een strategie (doelgerichtheid, prioriteiten, toezicht en evaluatie) is op zich niet genoeg om belangenconflicten te voorkomen. De Commissie heeft bij de vorige punten (56 tot en met 61) al bevestigd dat het uitvoeringsmechanisme van de strategie voorschriften over belangenconflicten op PG-niveau moet omvatten.

64.

De beheerskosten zijn gewoonlijk beperkt en bedragen gemiddeld 15 % van de overheidssteun aan de plaatselijke ontwikkelingsstrategie. Dit is onder de bovenlimiet van 20 % die is vastgesteld in artikel 38 van Verordening (EG) nr. 1974/2006.

Projecten worden niet noodzakelijkerwijs sneller beoordeeld indien in plaatselijke vestigingen plaatselijke personeelsleden werken. Bovendien maakt de aanwezigheid van plaatselijke personeelsleden de administratieve procedures niet overbodig; ze zijn nog steeds nodig voor goed financieel beheer.

65.

Het plaatselijk uitvoeren van het programma komt het resultaat ten goede (bv. wat de doelgerichtheid van steun en de ondersteuning van de begunstigden betreft). Door de nabijheid van PG's die de potentiële begunstigden helpen en informeren, kunnen aanvragen sneller worden opgesteld.

De taken van de PG's zijn geen extra of dubbele taken, maar gedelegeerde taken, die niet worden uitgevoerd op programmaniveau (controle, projectselectie en uitbetaling bij bepaalde programma's voor plattelandsontwikkeling). De kosten in verband met controles ter plaatse zijn lager als de controles worden uitgevoerd door plaatselijke organisaties.

Er zijn onvoldoende bewijzen dat de Leader-methode extra vertraging zou opleveren. Er zijn verschillende Leader-uitvoeringsmodellen in de EU, waarbij sprake is van extra taken naast de basistaak van projectselectie (goedkeuring van projecten en/of betaling van kostendeclaraties in 39 programma's in de huidige periode). PG's die financieel en administratief zelfstandig zijn, hebben over het algemeen kortere procedures.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 64.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

66.

In Leader+ was het niet verplicht om onderscheid te maken tussen kosten voor dynamisering en administratieve kosten. In de huidige periode moet dit onderscheid wel worden gemaakt. Er is een definitie van dynamisering en de verwerving van vakkundigheid opgenomen in de handleiding voor de toepassing van de Leader-as, die nader zal worden toegelicht.

67.

De in paragraaf 67 gemaakte opmerkingen moeten worden gezien in het licht van het goede voorbeeld met betrekking tot exploitatiekosten dat in paragraaf 68 wordt genoemd.

Hongaarse PG's die opereerden onder de maatregel van het Leader+-type 2004-2006 waren meer gericht op capaciteitsopbouw, omdat de Leader-aanpak in dat land nieuw was.

69.

Lidstaten beslissen overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en op basis van hun administratief systeem en administratieve praktijk, welke concrete verantwoordelijkheden de PG's krijgen. Er zijn verschillende Leader-uitvoeringsmodellen in de EU waarbij PG's extra taken krijgen naast de basistaak van projectselectie (goedkeuring van projecten en/of betaling van kostendeclaraties in 39 programma's in de huidige periode).

70.

Zie de antwoorden van de Commissie op paragraaf 64 en de daaropvolgende ondertitel.

De Commissie is op de hoogte van gevallen waarin bij de door de lidstaten vastgestelde vereisten voor aanvragen geen redelijk evenwicht bestaat tussen de omvang van een project en de verantwoordingsplicht. Lidstaten hebben deze kwestie in de huidige programmeringsperiode al ter sprake gebracht en zoeken samen met de Commissie naar geschikte oplossingen voor deze gevallen.

De Commissie steunt wat dit betreft ook de uitwisseling van goede praktijken, met name in het kader van het subcomité Leader van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling.

De Commissie en de lidstaten moeten er echter voor zorgen dat de uitvoering van programma's goed wordt beheerd, hetgeen onvermijdelijk leidt tot administratieve lasten op PG-niveau.

Tekstvak 15.

PG in Hongarije. Tijdens Leader+ (maatregel van het Leader+-type) was de toepassing van de Leader-aanpak in Hongarije volkomen nieuw.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

71.

Zie de antwoorden van de Commissie op paragrafen 64 tot en met 70.

Naast de beslissing van lidstaten met betrekking tot de concrete verantwoordelijkheden van PG's, moet de behandeling van dossiers door een PG worden gezien in het licht van het proces van capaciteitsopbouw. Hoe meer mogelijkheden de lidstaten de PG's bieden wat betreft opleiding, hoe vlotter de interactie met de autoriteiten zal zijn.

De Commissie en de lidstaten waren niet veeleisend genoeg en zijn samen met de PG's verantwoordelijk voor het beperken van potentiële toegevoegde waarde van de Leader-aanpak. Zij ondernamen onvoldoende actie ter beperking van kosten en risico's

Voor de huidige programmeringsperiode 2007-2013 zijn de nodige wettelijke bepalingen opgenomen in de ELFPO⁷-verordening en de uitvoeringsbepalingen ervan.

⁷ Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling.

Verder heeft de Commissie de lidstaten richtsnoeren voor het ontwerpen en goedkeuren van programma's aangereikt door de handleiding voor de toepassing van de Leader-as te publiceren. Hierin staat specifiek advies over de potentiële toegevoegde waarde van Leader, d.w.z. dekking van alle assen, innovatie, geïntegreerde en territoriale aanpak.

Daarnaast heeft de Commissie gevraagd om in de nationale strategische plannen Leader op een strategische manier op te nemen. Daarbij stond het de lidstaten vrij om op basis van de specifieke ervaring op PG-niveau en op de in hun analyses vastgestelde behoeften andere keuzes te maken met betrekking tot het toepassingsgebied van de Leader-methode.

De Commissie blijft bijdragen tot de verbetering van procedures voor de beheers- en controlesystemen in de lidstaten door middel van advies en begeleiding, en tevens door middel van aanbevelingen op grond van haar controles, en waar nodig door financiële correcties toe te passen.

Telkens wanneer er aanwijzingen zijn dat optreden geboden is, zal de Commissie de nodige initiatieven blijven nemen om de toepassing van de Leader-methode te verbeteren.

Zie ook de antwoorden van de Commissie op paragraaf 7 en de titel vóór paragraaf 65.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

72.

De toegevoegde waarde van Leader wordt sterk beïnvloed door de programma-autoriteiten, die voornamelijk verantwoordelijk zijn voor het opstellen van voorschriften die aansluiten bij de Leader-aanpak, het opleiden van PG's zodat ze de vereiste vakkundigheid verwerven, en het aanmoedigen van de PG's om gebruik te maken van alle mogelijkheden van Leader.

De Leader-as vereist in het bijzonder specifieke subsidiabiliteitsvoorschriften om innovatieve, geïntegreerde en territoriale projecten te kunnen steunen.

De Commissie en de lidstaten (beheersautoriteit en PG-niveau) zijn in de huidige periode bezig met een belangrijke herziening om de rol van de PG's, de rol van capaciteitsopbouw en de subsidiabiliteitscriteria beter te definiëren en om te zorgen voor een duidelijkere verdeling van de taken tussen de beheersautoriteiten en de PG's. Deze herziening wordt uitgevoerd op een constructieve en coöperatieve manier binnen het kader van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (focusgroepen van het subcomité Leader).

Een aantal programma-autoriteiten hebben in hun programma's voor plattelandsontwikkeling al voorgesteld om substantiële verbeteringen aan te brengen in het ontwerp van de Leader-as (door de programma's voor plattelandsontwikkeling aan te passen). Deze verbeteringen betreffen onder meer het verhelpen van gebreken die de Rekenkamer heeft waargenomen in de gecontroleerde programma's voor plattelandsontwikkeling.

73.

Goed financieel beheer voor Leader als geheel is een fundamenteel beginsel dat in acht moet worden genomen. De Commissie heeft 37 van de 73 Leader+-programma's van de programmeringsperiode 2000-2006 gecontroleerd. De Commissie controleert in het kader van haar algemene controleprogramma Leader+- en Leader-maatregelen, waarbij ze rekening houdt met hun specifieke risico's, waar nodig aanbevelingen doet en financiële correcties toepast in gevallen waarin dat is gerechtvaardigd.

De context waarin Leader is en wordt uitgevoerd, heeft zich sinds 2000 ontwikkeld, niet in het minst door de verschillende uitvoeringsmodellen gedurende de verschillende financieringsperiodes. Dit heeft ertoe geleid dat veel lidstaten hun administratieve structuur voor de uitvoering van Leader moesten aanpassen.

Telkens wanneer er aanwijzingen zijn dat optreden geboden is, zal de Commissie de nodige initiatieven blijven nemen om de toepassing van de Leader-methode te verbeteren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

76.

Op 14 april 2000 heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 21, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1260/1999, de richtsnoeren vastgesteld waarin de doelstellingen, het toepassingsgebied en de uitvoeringsbepalingen van het Leader+-initiatief voor plattelandontwikkeling gedetailleerd werden omschreven. Deze richtsnoeren werden gebruikt als referentiedocumenten voor de goedkeuring van de programma's.

77.

Het feit dat een lidstaat geen eisen heeft vastgesteld voor bepaalde specifieke aspecten, impliceert niet automatisch dat de PG matig presteert. Er zijn PG's die deze eisen vaststellen op het niveau van de uitvoering van de plaatselijke strategie en daarmee zorgen voor een goede uitvoering zonder een hoge mate van controle door de beheersautoriteiten.

De Commissie zal zorgen voor meer begeleiding om de risico's die door de Rekenkamer worden genoemd, te beperken.

78.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 49.

79.

De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat er moet worden geprobeerd om de kwaliteit van de plaatselijke ontwikkelingsstrategieën te verbeteren.

Het toezicht op en de beoordeling van de resultaten van de strategieën van de PG's liggen in sommige lidstaten gevoelig. Dit komt misschien doordat Leader een heel ander karakter heeft dan traditionele uitvoeringsmethoden.

De Commissie zal lidstaten specifiek advies geven inzake beter toezicht op en betere beoordeling en verbetering van de PG-strategieën en de resultaten daarvan.

80.

De voorbereiding van een nieuwe financieringsperiode moest al beginnen terwijl de uitvoering van het Leader+-programma en de maatregelen van het Leader+-type in veel lidstaten nog niet ver gevorderd was.

Bovendien betekende het integreren van een innovatief EU-initiatief een volkomen nieuwe ervaring voor de Commissie en de lidstaten. De integratie van Leader is een procedure die de invloed van de Commissie op de inhoud van de programma's beperkt en waarin op het niveau van programmabeheer een specifieke experimentele plaatselijke aanpak moet worden gepaard aan gemeenschappelijke standaardvoorschriften.

De Commissie volgt de discussie hierover aandachtig door deel te nemen aan de toezichtcomités, het Comité voor plattelandontwikkeling en het Europees netwerk voor plattelandontwikkeling (ENPO). In dit kader is het een van de voornaamste taken van het ENPO om lessen te trekken uit de integratie door obstakels en goede praktijken te inventariseren.

81.

Wat de beheerskosten betreft, is, op basis van de lessen die zijn geleerd uit de voorgaande perioden en rekening houdend met de verschillende Leader-uitvoeringsmodellen, in de wettelijke regeling voor de huidige programmeringsperiode een bovenlimiet vastgesteld van 20 % van de overheidssteun voor de plaatselijke ontwikkelingsstrategie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De in aanmerking komende kosten zijn vastgelegd in de artikelen 59 en 63, onder c), van Verordening (EG) nr. 1698/2005. Bovendien bepaalt punt 5.3.4.3 van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1974/2006 dat programma's voor plattelandsontwikkeling een indicatie moeten bevatten van de geschatte uitgaven voor beheerskosten, de verwerving van vakkundigheid en dynamisering, waardoor financieel toezicht op deze kosten mogelijk wordt.

Beheerskosten hebben betrekking op de basisadministratie en het financieel beheer van het programma en moeten duidelijk worden gescheiden van dynamiseringsactiviteiten en activiteiten om vakkundigheid te verwerven. Volgens de handleiding voor de toepassing van de Leader-as vereist dynamisering extra middelen en communicatievaardigheden die verschillen van de middelen en vaardigheden die nodig zijn voor financiële en administratieve taken.

Voor de huidige periode, en ondanks de bovenlimiet van 20 %, is gemiddeld maar 15 % van de overheidssteun voor plaatselijke ontwikkelingsstrategieën bestemd voor beheerskosten.

De Commissie zal overwegen om de exacte grens tussen beheerskosten en kosten voor dynamisering te verduidelijken en om in een bijgewerkte versie van de handleiding voor de toepassing van de Leader-as aanvullende aanwijzingen te geven over de toepassing van het redelijkheidsbeginsel.

82.

Het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (ENPO) is een drijvende kracht achter de efficiënte uitvoering van het beleid inzake plattelandsontwikkeling en achter het verbeteren van de algemene prestaties van de Leader-as. De Commissie is van mening dat het netwerk het meest adequate middel is om vooruitgang te boeken door middel van analyses, informatie-uitwisseling, het vaststellen van goede praktijken en de activiteiten ter ondersteuning van evaluaties (artikel 67 van Verordening (EG) nr. 1698/2005).

83.

De Commissie werkt continu samen met de lidstaten via het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (zie de antwoorden van de Commissie op paragrafen 72 en 80). Indien nodig zal de Commissie extra initiatieven nemen om de uitvoering van Leader verder te verbeteren.

84.

Artikel 63, onder a), en artikel 64 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 bepalen dat de in het kader van de Leader-as toegekende steun moet worden gebruikt voor de uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën om de doelstellingen van een of meer van de andere drie assen te verwezenlijken. Artikel 64 biedt de mogelijkheid om de subsidiabiliteitscriteria te gebruiken van de vooraf vastgestelde maatregelen met betrekking tot het toepassingsgebied van de in aanmerking komende projecten, maar was niet bedoeld om de toepassing tot de vooraf vastgestelde maatregelen te beperken. Het feit dat maatregelen in bepaalde programma's voor plattelandsontwikkeling moeten worden geïntegreerd, zouden de mogelijkheden die Leader biedt voor innovatieve en geïntegreerde projecten kunnen beperken.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Sinds eind 2009 proberen verschillende lidstaten hun programma's te wijzigen om een meer doeltreffende toepassing van de Leader-methode mogelijk te maken door geïntegreerde of speciale maatregelen in te voeren teneinde meer flexibiliteit toe te staan. Dit is voornamelijk het gevolg van de discussies die door de Commissie zijn aangezwengeld in het kader van het subcomité Leader van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling.

Er zij tevens op gewezen dat ook in andere lidstaten acties buiten de maatregelen om voor steun in aanmerking kunnen komen.

De Commissie zal overwegen om, indien nodig, het wettelijke kader voor de huidige periode aan te passen of om de handleiding voor de toepassing van de Leader-as te herzien om lidstaten beter te kunnen begeleiden op het gebied van financiering van (innovatieve) projecten buiten de voorziene maatregelen.

85.

Het stond de lidstaten vrij om, gelet op de specifieke bestaande ervaring op PG-niveau en de in hun analyses vastgestelde behoeften, andere keuzen te maken met betrekking tot het toepassingsgebied van de Leader-methode.

De integrerende aanpak stelt Leader open voor alle assen. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om Leader te beperken tot As 3. Het toepassingsgebied van As 3 is echter zeer ruim. Het dekt zowel de kwaliteit van het bestaan als de hele plattelandseconomie, uitgezonderd de landbouw- en bosbouwactiviteiten. Bovendien zijn maatregelen die gerelateerd zijn aan de doelstellingen van As 1 en As 2, niet altijd noodzakelijk om de doelstellingen van een plaatselijke strategie te verwezenlijken.

Leader is in de meeste programma's voor plattelandontwikkeling beschikbaar als een instrument voor de drie assen. Slechts 21 van de 90 programma's beperken zich tot de implementatie van As 3.

Tekstvak 17.

Hoewel het waar is dat de mogelijkheden om het concurrentievermogen van de olijfsector en de wijnsector te vergroten, inderdaad beperkt kunnen zijn, is het mogelijk om via As 3 bijvoorbeeld de diversificatie te steunen van niet-agrarische activiteiten rond deze sectoren en tevens steun te bieden voor het opzetten en ontwikkelen van micro-ondernemingen. Sommige milieuactiviteiten komen op grond van de maatregelen van As 3 in aanmerking voor steun.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 85.

86.

Programmawijzigingen zijn mogelijk om beter rekening te kunnen houden met de behoeften van Leader.

Zie tevens de antwoorden van de Commissie op paragrafen 84 en 85.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

88.

Voor de uitvoering van een vergelijkende selectieprocedure moeten de programma's van de lidstaten naast de minimale subsidiabiliteits-/uitsluitingscriteria ook kwalitatieve selectiecriteria bevatten. Dankzij kwalitatieve selectiecriteria voor de homogeniteit en inhoud van strategieën kan een vergelijkende beoordeling tussen de aanvragen worden uitgevoerd, worden minder aanvragen uitgesloten en kan een breed scala aan groepen worden geselecteerd. De Commissie heeft bij de goedkeuring van de programma's de lijst met objectieve selectiecriteria gecontroleerd, en onder meer geverifieerd of hierin kwalitatieve selectiecriteria waren opgenomen.

89.

PG's moeten voldoen aan de minimumeisen die zijn vastgelegd in artikel 62, lid 1, onder a), van Verordening (EG) nr. 1698/2005 met betrekking tot de inhoud van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie. Naast deze minimumeisen wordt prioriteit gegeven aan verschillende kenmerken van Leader (bv. relevantie van de strategie voor het gebied, kwaliteit van het partnerschap, innovatie), hetgeen ook een bepaald kwaliteitsniveau zou moeten garanderen.

Tekstvak 18.

In Frankrijk worden PG's geselecteerd door een regionale selectiecommissie, voorgezeten door de prefect en de president van de regio. Hun beslissingen zijn gebaseerd op de analyses van een commissie van deskundigen. Sommige voorstellen van PG's worden in eerste instantie als kwalitatief ontoereikend beoordeeld, maar na specifieke adviezen en ondersteuning verbeterd en ten slotte geaccepteerd. Deze gang van zaken is volledig in overeenstemming met de horizontale prioriteit op het gebied van plattelandsontwikkeling om te zorgen voor een beter bestuur⁸ en met de oproep van de Commissie aan lidstaten om krachtige plaatselijke partnerschappen, dynamisering en verwerving van vakkundigheid na te streven. Dit kan helpen om plaatselijk potentieel te mobiliseren, overeenkomstig de strategische EU-richtsnoeren.

90.

De gedetailleerde selectieprocedure is op nationaal niveau vastgesteld, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel. Na ontvangst van de voorstellen beslist de lidstaat of de strategieën moeten worden verbeterd. In sommige lidstaten/regio's bestond de selectieprocedure uit twee ronden om nieuwe PG's meer tijd te geven om hun strategie te ontwikkelen of de PG's die in de eerste ronde waren afgewezen, de kans te geven om een betere plaatselijke ontwikkelingsstrategie voor te stellen (bv. de Slowaakse Republiek en de Duitse deelstaat Beieren).

⁸ Vierde prioriteit van de strategische EU-richtsnoeren voor de programmeringsperiode 2007 tot en met 2013 zoals vastgelegd in Besluit 2006/144/EG van de Raad van 20 februari 2006: „De middelen voor zwaartepunt 4 (Leader) ... zijn tevens, in horizontaal opzicht, van groot belang voor de verbetering van het bestuur en de mobilisatie van het reeds in de plattelandsgebieden aanwezige ontwikkelingspotentieel.”

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De waarde van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie moet worden beoordeeld binnen de concrete plaatselijke context van een specifiek plattelandsgebied.

Daarnaast zal de Commissie in het licht van het concept van gedeeld beheer en de verantwoordelijkheden van de lidstaten de mogelijkheden beoordelen om de bestaande strategieën te verbeteren.

91.

De activiteiten in het kader van de Leader-as zijn door de Commissie goedgekeurd op basis van de wettelijke vereisten die zijn vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1698/2005 en op basis van de strategische EU-richtsnoeren waarin de EU-prioriteiten met betrekking tot het beleid inzake plattelandsontwikkeling zijn vastgelegd.

Voor de goedkeuring van de programma's heeft de Commissie de belangrijkste elementen onderzocht die worden genoemd in bijlage 2 bij Verordening (EG) nr. 1974/2006⁹. Andere aanvullende beheerselementen van Leader moesten echter na de goedkeuring van de programma's door de beheersautoriteiten worden vastgesteld.

⁹ In Verordening (EG) nr. 1974/2006 zijn duidelijke verplichtingen vastgesteld die de Commissie moet nakomen bij het goedkeuren van programma's voor plattelandsontwikkeling:

- procedure en tijdschema voor de selectie van de plaatselijke groepen, met vermelding van onder meer de objectieve selectiecriteria, het geplande indicatieve aantal plaatselijke groepen en het geplande percentage door een plaatselijke ontwikkelingsstrategie bestreken plattelandsgebieden;
- motivering voor de selectie van gebieden waarvan het inwonertal niet binnen de in artikel 37, lid 3, bepaalde grenzen valt;
- procedure voor de selectie van concrete acties door de plaatselijke groepen;
- beschrijving van de kanalen voor de financiering van de plaatselijke groepen;
- interterritoriale en transnationale samenwerking;
- procedure, tijdschema en objectieve criteria voor de selectie van projecten op het gebied van interterritoriale en transnationale samenwerking;
- beheer van de plaatselijke groep, verwerving van vakkundigheid en dynamisering van het gebied;
- deel van de begroting van de plaatselijke groepen dat maximaal mag worden gebruikt voor het beheer van die groepen;
- indicatieve raming van de uitgaven zoals bedoeld in artikel 59, onder a) tot en met d), van Verordening (EG) nr. 1698/2005 die zullen worden gedaan voor de verwerving van vakkundigheid en dynamisering in het kader van de as Leader-as.

92.

Naast de wettelijke vereisten die in paragraaf 91 zijn genoemd, hechtte de Commissie ook belang aan aanvullende kwalitatieve criteria.

In een systeem van gedeeld beheer is de toepassing van dergelijke criteria echter een verantwoordelijkheid van de programma-autoriteiten op lidstaatniveau.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

93.

De Commissie deelt het oordeel van de Rekenkamer niet. De activiteiten in het kader van de Leader-as zijn door de Commissie goedgekeurd op basis van de wettelijke vereisten die zijn vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1698/2005 en op basis van de strategische richtsnoeren waarin de EU-prioriteiten met betrekking tot het beleid inzake plattelandsontwikkeling zijn vastgelegd. De Commissie heeft daarbij de belangrijkste elementen onderzocht die worden genoemd in bijlage 2 bij Verordening (EG) nr. 1974/2006. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 91.

De Commissie heeft bewijzen dat sommige lidstaten hun programma's voor plattelandsontwikkeling hebben verbeterd of aan het verbeteren zijn om een meer doeltreffende toepassing van de Leader-methode mogelijk te maken door geïntegreerde of speciale maatregelen in te voeren teneinde meer flexibiliteit toe te staan. Dit is in aanzienlijke mate een gevolg van de discussies binnen het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling en de Leader-focusgroepen over de „bottom-upaanpak” en „innovatie”.

Frankrijk stelde bijvoorbeeld in juni 2010 een nieuwe submaatregel voor Leader voor om projecten op te nemen die niet onder de bestaande maatregel vielen.

De vereisten met betrekking tot de samenstelling en openheid van de PG's moeten, uitgezonderd het bepaalde in artikel 62, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1698/2005, worden overgelaten aan de lidstaten, gelet op de verscheidenheid aan wettelijke en ondersteunende structuren voor de PG's.

De Commissie en de lidstaten slagen er niet in de toegevoegde waarde aan te tonen die wordt bereikt met de implementatie van de Leader-aanpak en hebben de bijkomende kosten en betrokken risico's niet geëvalueerd

Leader was een innovatieve aanpak waarvoor in het begin beperkte evaluatie-instrumenten bestonden. De gebruikte methodes zijn in de loop der tijd ontwikkeld, ten dele dankzij de activiteiten van de Commissie, en deze ontwikkeling zet zich voort. Verdere verbetering is zeker mogelijk, en de Commissie legt op dit moment de laatste hand aan een werkdocument¹⁰ over de beoordeling van de impact van Leader, maar bij eerdere evaluaties zijn de bijdrage en de impact van Leader al duidelijk geworden. Op dit moment wordt er een evaluatie achteraf van Leader+ uitgevoerd door een externe beoordelaar.

De evaluatie van de extra kosten is een onderdeel van de programma-evaluaties. Bij de evaluatie wordt gekeken naar de resultaten en impact van programma's — door onder meer hun efficiëntie te beoordelen (de verhouding tussen gebruikte middelen en behaalde resultaten). De beoordelaars van Leader worden hier steeds beter in doordat innovatieve methodes worden ontwikkeld.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.

¹⁰ „Capturing impacts of Leader and of measures to improve quality of life in rural areas”, ontwerp-werkdocument 4, 21 juni 2010, Europees evaluatienetwerk voor plattelandsontwikkeling.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

94.

De Commissie stemt in met deze aanpak, die op dit moment al wordt toegepast. Aangezien Leader voor de periode 2007-2013 is geïntegreerd, worden Leader-activiteiten opgenomen in de jaarlijkse voortgangsverslagen en bestrijken de toezichtindicatoren ook het resultaat van activiteiten die in het kader van Leader zijn uitgevoerd. Het evaluatiesysteem voor programma's voor plattelandsontwikkeling wordt ook voor Leader gebruikt. De mogelijkheid wordt overwogen om het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader aan te vullen met indicatoren op nationaal niveau.

96.

Een van de belangrijkste resultaten van de tussentijdse evaluatie was dat de programmeringsprocedure zich nog in een te pril stadium bevond voor een bepaling van de impact van Leader. Veel PG's waren net begonnen met de uitvoering van hun strategieën.

Een evaluatie achteraf van Leader+ wordt nu uitgevoerd door een externe beoordelaar. Deze zal de resultaten beoordelen die gedurende de hele programmeringsperiode zijn behaald. Het eindverslag moet voor eind 2010 beschikbaar zijn.

[...maar er is weinig bewijs voor de doeltreffendheid van de Leader-programma's bij het verwezenlijken van doelstellingen op het gebied van plattelandsontwikkeling of de toegevoegde waarde van de Leader-aanpak](#)

Zoals hierboven werd vermeld, bevonden veel individuele PG-programma's zich nog in een zeer pril stadium van uitvoering toen de tussentijdse evaluatie van Leader+ werd verricht. Deze evaluatie had ook vooral betrekking op de totstandbrenging van Leader+, de selectie van PG's, enz. Er wordt verwacht dat de lopende evaluatie achteraf informatie zal opleveren over de doeltreffendheid van Leader+ en de toegevoegde waarde van de Leader-aanpak.

97.

Bij de uitwerking van de toezichtgegevens van Leader+ werd er rekening mee gehouden dat het onder Leader II moeilijk was voldoende gegevens te verzamelen.

Voor de huidige periode is de basisinformatie afkomstig van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK). Bovendien wordt op dit moment een evaluatie achteraf van Leader+ uitgevoerd (zie het antwoord op paragraaf 96).

Daarnaast heeft de Commissie onlangs de laatste hand gelegd aan het definitieve ontwerp van een werkdocument met aanwijzingen voor de lidstaten en beoordelaars over hoe ze de beoordeling van de impact van Leader in plattelandsgebieden kunnen verbeteren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

98.

Het toezicht op en de evaluatie van sociaal-economisch beleid heeft zich sinds de instelling van de structuurfondsen continu ontwikkeld. Een belangrijke stap voorwaarts voor het beleid inzake plattelandsontwikkeling voor 2007-2013 was de instelling van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK), dat het eerste consistente kader vormde dat door alle lidstaten kon worden gebruikt. Voor de periode 2007-2013 is Leader geïntegreerd, d.w.z. dat Leader niet langer door middel van aparte programma's wordt uitgevoerd, maar een verplicht onderdeel van de programma's voor plattelandsontwikkeling is, dat als de vierde as wordt opgenomen in alle programma's. Op Leader zijn daarom dezelfde uitvoeringsvoorschriften en hetzelfde toezicht- en evaluatiesysteem van toepassing als op alle andere plattelandsontwikkelingsactiviteiten die door de EU worden gefinancierd. De eerste resultaten van de uitvoering van het GTEK zijn beschreven in de jaarlijkse voortgangsverslagen, en de eerste informatie over de impact van de programma's zal worden opgenomen in de tussentijdse verslagen, die uiterlijk 31 december 2010 aan de Commissie moeten worden overgelegd.

99.

De tussentijdse evaluaties voor Leader+ zijn uitgevoerd in een fase van de levenscyclus van het programma waarin het in veel gevallen te vroeg was om de economische impact te bepalen. Deze evaluatie was daarom vooral gericht op de totstandbrenging van Leader+, de selectie van PG's, enz. Er wordt verwacht dat de nog lopende evaluatie achteraf van Leader+ meer informatie zal opleveren over de totale impact die het programma tijdens zijn levensduur heeft gegenereerd.

100.

Dit bewijs moet niet als onvoldoende worden beschouwd, ook al is het niet volledig.

Uit de tussentijdse evaluatieverslagen voor Leader+ blijkt dat niet de methode zelf niet doeltreffend is, maar dat factoren die samenhangen met de manier waarop Leader+ wordt uitgevoerd, van invloed zijn op het uiteindelijke slagen of mislukken van een plaatselijke programma. Waar de methode doeltreffend is toegepast, is er positieve impact vastgesteld. Er zij nogmaals op gewezen dat Leader, als een innovatieve aanpak om plaatselijk potentieel te activeren, vanzelfsprekend successen en mislukkingen kent wat betreft de uitvoering ervan, en dat de waarde van de aanpak niet alleen bestaat uit het boeken van meetbare successen, maar ook uit het feit dat met het oog op de toekomst lessen worden getrokken uit de mislukkingen.

102.

Zie de antwoorden van de Commissie op paragrafen 97, 99 en 100.

103.

Bij toezicht en evaluatie moet rekening worden gehouden met de uitvoerings- en beheerskosten en moet het succes of de mislukking van de gehele PG-strategie worden beoordeeld. Leader zal successen en mislukkingen kennen op het niveau van projectuitvoering. Het zou onmogelijk zijn om zeer succesvolle innovatieve projecten te ontdekken en te steunen, als alleen projecten met een laag risico zouden worden gesteund. Daarom is een bepaald aantal mislukte projecten onvermijdelijk en geen indicatie van structureel falen. Successen of mislukkingen moet daarom op het niveau van PG-strategieën worden beoordeeld.

Deze kwesties worden genoemd in verschillende punten in de evaluaties (zie de antwoorden van de Commissie op paragrafen 94 tot en met 102).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

105.

De Commissie heeft 37 van de 73 Leader+-programma's voor de programmeringsperiode 2000-2006 gecontroleerd; 13 programma's zijn meer dan één keer gecontroleerd.

Met betrekking tot Leader+ is er na de controle in 2005 in Frankrijk een vervolgccontrole uitgevoerd in 2006. De onderwerpen die zijn aangekaart tijdens de controle in 2005 en waar de Rekenkamer naar verwijst, zijn inderdaad niet gevolgd door een financiële correctie. Er waren namelijk geen directe aanwijzingen voor financiële verliezen voor het fonds. Er wordt op dit moment echter gewerkt aan een financiële correctie voor dit programma naar aanleiding van de controlegebreken met betrekking tot de toepassing van artikel 4 (administratieve controles en controles ter plaatse) en artikel 9 (controles door de betalingsautoriteiten) van Verordening (EG) nr. 438/2001.

Wat betreft de controle in Portugal heeft de Commissie in 2005 in haar brief met bevindingen enige aanbevelingen gedaan voor de verbetering van het controlesysteem op het stuk van belangenconflicten en de redelijkheid van de voorgestelde projectkosten. De Portugese autoriteiten werd geadviseerd om ervoor te zorgen dat er in de procedurele voorschriften voor de PG's specifieke bepalingen werden opgenomen met betrekking tot mogelijke belangenconflicten. De lidstaat antwoordde: „De in juni 2006 gepubliceerde nieuwe instructies bepalen al dat iemand met een persoonlijk belang in een zaak van stemming af moet zien. Wat betreft aanvragen waarbij derden zijn betrokken die geen deel uitmaken van de besluitvormingseenheid, maar leden van de PG zijn, wordt het niet noodzakelijk geacht om dit voorschrift toe te passen, aangezien de besluitvormingseenheid als onafhankelijk wordt beschouwd en uit verschillende leden bestaat.” Wat betreft de redelijkheid van de kosten deed de Commissie de volgende aanbeveling: „Op basis van de beginselen van goed financieel beheer (zoals vastgesteld in artikel 38, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1260/1999) wordt geadviseerd om verschillende offertes (bv. drie) aan te vragen (bv. boven een bepaald bedrag aan uitgaven) en/of om de opgegeven prijzen te vergelijken met standaardreferentieprijzen, wat schriftelijk moet worden vastgelegd.” De lidstaat merkte hierover op: „Met betrekking tot de offertes zij erop gewezen

dat de PG's in de regel meer dan één offerte aanvragen, maar niet altijd zorgvuldig zijn geweest wat betreft het leveren van het bewijs van deze vergelijkingen. De instructies voor de projecten van de PG's vereisen echter zelf al dat de algemene voorschriften voor openbare aanbestedingen met kleine bedragen worden nageleefd, en dat voor bedragen van meer dan 200 000 EUR nationale wet DL 197/1999 (waarin de voorschriften inzake overheidsopdrachten voor dienstverlening zijn vastgelegd) in acht wordt genomen. Deze instructies voor de PG's zullen echter worden aangescherpt.” Op basis van het antwoord van de lidstaat concludeerde de Commissie dat er geen onmiddellijk risico voor het fonds bestond en besloot zij om geen financiële correctie toe te passen.

107.

De Commissie erkent dat in sommige gevallen de documentatie van de controles gebrekkig was. Gebrekkige documentatie impliceert echter niet automatisch dat er geen controles zijn uitgevoerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

108.

De Commissie zal overwegen om de handleiding voor de toepassing van de Leader-as te herzien om in de toekomst op deze gebieden verder advies over goede praktijken te geven.

109.

In de nog lopende evaluatie achteraf van Leader+ wordt het buitenspeleffect behandeld. Dit is een aspect dat het best achteraf kan worden beoordeeld op basis van enquêtes en vergelijkende analyses, en dat niet afhankelijk is van toezichtgegevens die zijn verzameld tijdens de periode (zie voetnoot 34 van de Rekenkamer).

Wat voetnoot 33 van de Rekenkamer betreft, betekent het feit dat een project ook zonder financiering in het kader van Leader zou zijn doorgedaan, niet dat het zonder het voordeel van de adviezen en steun die via de Leader-procedure werden gegeven net zo succesvol zou zijn geweest.

Vaak is het in de praktijk zeer moeilijk om te voorspellen of een project zonder steun had kunnen worden gerealiseerd. Dit kan afhankelijk zijn van specifieke kenmerken van het project. Er zou een redelijke verhouding moeten worden gevonden tussen het risico van het buitenkans-effect en de bijzonderheden van een project.

110.

Na de vaststelling van een aantal specifieke (niet-systematische) problemen met betrekking tot doorzichtigheid werden in het definitieve evaluatieverslag voor Leader II (blz. 246) op dit punt meer opleiding en duidelijkere richtsnoeren voor PG's aanbevolen.

Tekstvak 19.

Eerste streepje. De feitelijke machtsverhoudingen binnen de PG worden bepaald door de plaatselijke en regionale culturele en institutionele context.

Om te voorkomen dat PG's door de institutionele sector worden gedomineerd, wordt in artikel 62, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1698/2005, bepaald dat minstens 50 % van het plaatselijke partnerschap moet bestaan uit sociaaleconomische partners, het maatschappelijk middenveld, enzovoort.

Deze voorwaarde is van groot gewicht, gelet op het belang van overheidsbijdragen voor de uitvoering van Leader.

Tweede streepje. De tussentijdse evaluaties voor Leader+ zijn uitgevoerd in een fase van het programma waarin het in veel gevallen nog te vroeg was om de door de Rekenkamer genoemde beheerskwesties te beoordelen. Tussentijdse evaluatieverslagen richten zich vaak op onderwerpen die aan de orde komen in de eerste fasen van de uitvoering en het is dus niet verrassend dat zaken als bureaucratie en de mate van autonomie, en hun impact op de effectieve uitvoering in deze verslagen sterk naar voren komen. Er wordt verwacht dat de lopende evaluatie achteraf van Leader+ meer informatie zal opleveren over de meer fundamentele beheerskwesties.

Tegelijkertijd bespreekt een van de focusgroepen van het subcomité Leader van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (ENPO) de rol van de besluitvormende comités in het programmabeheer en andere onderwerpen op het gebied van de toepassing van de bottom-upaanpak in de huidige programmeringsperiode. De resultaten zullen ook worden besproken met de lidstaten in het Comité voor plattelandsontwikkeling om de gewenste impact voor de toepassing van de Leader-aanpak te bereiken.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

111.

Zie de antwoorden en het commentaar op paragrafen 64-71.

In de evaluatie achteraf van Leader+ zullen de efficiëntie en effectiviteit van de verschillende uitvoeringssystemen van de lidstaten worden beoordeeld (de discrepanties leiden er onder meer toe dat PG's aan verschillende verplichtingen moeten voldoen, wat dus gevolgen heeft voor de exploitatiekosten). De „buitensporige bureaucratie“ die in de samenvatting van de tussentijdse evaluaties wordt genoemd, betreft de systemen voor programmabeheer die zijn opgelegd door de programma-autoriteiten en die in sommige gevallen een stuk verder gingen dan de intrinsieke vereisten van de Leader-methode.

112.

De lessen uit de voorgaande evaluaties van Leader helpen de behoeften van huidige programma's te vervullen. De huidige toezichtindicatoren zijn een aanpassing van de voorgaande indicatoren en zijn gebaseerd op de hiërarchie van doelstellingen die helpt bij het analyseren en communiceren van programmadoelstellingen en aangeeft hoe plaatselijke acties dienen bij te dragen aan het verwezenlijken van de algemene strategische doelstellingen.

113.

In het samenvattende verslag van de tussentijdse evaluatie van Leader+ werd voorgesteld om een serie gemeenschappelijke indicatoren voor de hele EU vast te stellen, de hoeveelheid evaluatievragen aanzienlijk te verminderen, advies te geven over toezichtmethodes voor indicatoren en het evaluatiekader vast te stellen door middel van een adviserende werkgroep. Al deze aanbevelingen hebben geleid tot het instellen van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK).

Het GTEK werd in december 2006 voltooid en aangeboden aan de delegaties van de lidstaten in het Comité voor plattelandsontwikkeling. Dit was ruim vóór de goedkeuring van de programma's, zodat de lidstaten ervoor konden zorgen dat er van tevoren geschikte structuren werden opgezet.

De lidstaten hebben duidelijke en uitgebreide richtsnoeren ontvangen over opzet en gebruik van het GTEK-systeem. Bovendien wordt er permanent met de lidstaten overlegd over hoe het GTEK kan worden verbeterd. Hier wordt met name voor gezorgd door het Europees evaluatienetwerk voor plattelandsontwikkeling, dat bestaat uit deskundigen van de lidstaten en dat wordt ondersteund door een helpdesk die zich continu bezighoudt met evaluatievragen.

De basisindicator voor Leader is het door de PG bestreken percentage van de bevolking voor het meten van de bestuurlijke doelstelling (plaatselijke capaciteit om plaatselijke ontwikkelingsstrategieën te ontwikkelen en uit te voeren), zoals vastgesteld in de strategische EU-richtsnoeren.

Andere GTEK-indicatoren voor Leader zijn beperkt overeenkomstig de aanpak om het toezichtstelsel ten opzichte van Leader+ te vereenvoudigen en Leader in de algemene aanpak op te nemen. In vergelijking met het aantal toezichtindicatoren dat op de Leader-as van toepassing was, waren er veel Leader+-toezichtindicatoren, maar deze waren niet gerelateerd aan de algemene beleidsdoelstellingen van de EU voor de periode 2000-2006.

Over het algemeen wordt de impact beoordeeld door middel van de evaluatieprocedure.

Met betrekking tot doelstelling inzake bestuur kunnen toezichtindicatoren een nuttige bijdrage leveren, maar voor de evaluatie van deze doelstelling zijn ze niet voldoende. Dat is een van de redenen waarom er een schriftelijk richtsnoer over de impact van Leader¹¹ is opgesteld. Bestuur en voorgestelde impactindicatoren worden onder andere op blz. 26-29 en 49-50 genoemd.

De doeltreffendheid en de toegevoegde waarde van de Leader-aanpak worden geëvalueerd. De rechtstreekse lopende kosten van de PG's, die in het kader van Leader worden gedekt door overheidsfinanciering, zijn bekend en worden bijgehouden.

¹¹ Zie voetnoot 3 van de antwoorden van de Commissie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

114.

De Commissie verwacht dat het voor de huidige periode gekozen concept, zoals is uitgelegd in haar antwoord op de voorgaande paragraaf 113, een betere beoordeling van de Leader-aanpak oplevert. Bovendien kan de thematische werkgroep van het Europees evaluatienetwerk voor plattelandontwikkeling aanvullend advies geven.

In dit kader heeft de Commissie onlangs de laatste hand gelegd aan het definitieve ontwerp van een werkdocument over de beoordeling van de impact van Leader in plattelandsgebieden¹². De lidstaten ontvingen het eerste ontwerp van het werkdocument in april 2010, toen de tussentijdse evaluaties nog in een vroeg stadium verkeerden. Het bevat details van voorgestelde methoden en gegevensbronnen voor de beoordeling van alle indicatoren die zijn gerelateerd aan de evaluatievragen; deze zijn niet gebaseerd op GTEK-toezichtgegevens, maar maken gebruik van andere evaluatiemethoden, zoals driehoeksmeting, enquêtes, casestudy's, focusgroepen, multiplier-analyse, afgeleide gegevensverzamelingen, enz. Het schriftelijke richtsnoer zal de mogelijkheid bieden om aanpassingen aan te brengen in de toezicht- en evaluatieprocedures.

Er zijn echter grenzen aan de vereisten inzake gegevensverzameling voor PG's. Door de verschillen tussen de strategieën kan niet bij alle PG's dezelfde informatie worden verzameld, aangezien de uitvoering van een plaatselijke strategie procesgestuurd is. Individuele evaluatie moet worden beperkt, met het oog op de kostenefficiëntie van de evaluatieprocedure zelf.

¹² Zie voetnoot 3 van de antwoorden van de Commissie.

115.

De Commissie is het er mee eens dat alle onderdelen van de Leader-aanpak zo veel mogelijk moeten worden uitgevoerd om het ontwikkelingseffect op de gebieden te maximaliseren, maar herinnert eraan dat de kern van de Leader-aanpak niet bestaat uit individuele projecten los van hun plaatselijke context, maar de uitvoering van een volledige plaatselijke ontwikkelingsstrategie behelst.

Zoals de Rekenkamer opmerkt in haar definitie, omvat de toegevoegde waarde van de Leader-aanpak een betere vaststelling van de plaatselijke behoeften en oplossingen, meer betrokkenheid van de belanghebbenden en meer ruimte voor innovatie. Meerwaarde biedt ook de opbouw van plaatselijke capaciteit, die leidt tot een toename van plaatselijke ontwikkelingsactiviteiten, het bundelen van plaatselijke hulpbronnen, netwerkvorming om onderling leren mogelijk te maken en een geïntegreerde aanpak om complexe economische en maatschappelijke kwesties aan te pakken. Capaciteitsopbouw is een essentieel onderdeel van de uitvoering van Leader.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

116.

PG-ledenorganisaties zijn representatieve en actieve plaatselijke organisaties in het plattelandsgedebied. In de mededeling van de Commissie over Leader+¹³, die het referentiedocument was voor de nationale en regionale Leader+ programma's, staat in punt 12: „De PG's moeten bestaan uit een geheel van partners waarin de verschillende sociaaleconomische milieus van het gebied evenwichtig en representatief vertegenwoordigd zijn". Het gaat om overheidsinstellingen en partners die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen. Deze partners zijn tevens de belangrijkste bedenkers van de strategieën en ze vertegenwoordigen in de meeste gevallen een groot deel van de bevolking van het gebied. Het is dan ook normaal dat een deel van de projecten van deze ledenorganisaties afkomstig is. PG-leden kunnen een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie.

Met betrekking tot de samenstelling van het partnerschap heeft de Commissie tijdens de onderhandelingen die hebben geleid tot de goedkeuring van de programma's voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013, gecontroleerd of het beginsel van een minimum van 50 % vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in het partnerschap in acht werd genomen, zoals vereist door artikel 62, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1698/2005. Deze eis is van toepassing op de besluitvorming.

De Commissie zal echter overwegen om de bestaande richtsnoeren te herzien om verkeerde interpretaties te voorkomen.

Daarnaast zal de Commissie overwegen om een opener lidmaatschapsbeleid op PG-niveau aan te moedigen voor de ontwikkeling van het beleid voor na 2013.

¹³ Mededeling van de Commissie aan de lidstaten van 14 april 2000 tot vaststelling van de richtsnoeren voor het EU-initiatief voor plattelandsontwikkeling (Leader+).

Wat innovatie en interactie tussen verschillende sectoren betreft, worden PG's aangemoedigd om innovatieve plaatselijke ontwikkelingsstrategieën voor te stellen, maar innovatie is slechts één selectie criterium voor PG's. Innovatie is daarom niet noodzakelijk een kenmerk van alle gesteunde projecten. Het is bovendien niet realistisch om te verlangen dat de meeste Leader-projecten innovatief zijn.

De Commissie is van mening dat individuele projecten met Leader kunnen worden gefinancierd indien ze bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie. Zie ook de antwoorden van de Commissie op paragrafen 16, 21-22 en 34 tot en met 38.

117.

De centrale rol van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën bij de implementatie van de Leader-as komt tot uitdrukking in een specifieke maatregel betreffende „uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën". In Leader+ was dit al het geval bij „Onderdeel 1: Steun voor gebiedsgebonden geïntegreerde en experimentele strategieën voor plattelandsontwikkeling, op basis van een „bottom-up"-benadering".

Leader wordt uitgevoerd door middel van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën die met gepaste maatregelen worden ondersteund. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geselecteerde plaatselijke ontwikkelingsstrategieën en zijn tevens voor het toezicht op de naleving van de uitvoeringsvoorschriften, onder andere met betrekking tot de evaluatie van en het toezicht op strategieën.

Het succes van de strategie is afhankelijk van de waarde van de individuele projecten die zijn geaccepteerd. PG's spelen een belangrijke rol in het garanderen van de kwaliteit van projecten die zijn geselecteerd op basis van objectieve criteria die overeenstemmen met de algemene doelstellingen van de strategie.

Lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om te zorgen voor de toepassing van de fundamentele beginselen van de Leader-aanpak en de verwezenlijking van de strategische doelstellingen inzake plaatselijke ontwikkeling.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

118.

De Commissie is het er mee eens dat er een grote mate van doorzichtigheid moet komen en dat de PG's bijgevolg moeten kunnen aantonen dat zij steevast de juiste procedures hebben gevolgd.

De Commissie zal overwegen om de handleiding voor de toepassing van de Leader-as te herzien om meer duidelijkheid te scheppen over de naleving van de fundamentele beginselen voor projectselectie (doorzichtigheid, gelijke behandeling, objectieve selectiecriteria, bekendmaking van besluiten) op basis van de geïnventariseerde goede praktijken.

PG-leden zijn representatieve en actieve plaatselijke organisaties in plattelandsgebieden. Het is dan ook normaal dat een deel van de projecten van deze organisaties afkomstig is. Zonder deze projecten zou het bijzonder moeilijk zijn de plaatselijke ontwikkelingsstrategie met succes uit te voeren.

De lidstaten moeten er echter op toezien dat er geen sprake is van belangenconflicten.

Zie ook de antwoorden van de Commissie op paragrafen 56 tot en met 61 en 117.

119.

De Commissie zal de kwestie van het begin van projectsubsidie diepgaand onderzoeken en daarbij rekening houden met de behoefte aan een geharmoniseerde aanpak van EU-financiering bij gedeeld beheer.

Vanwege de grote verscheidenheid aan Leader-projecten kan het moeilijk zijn om vooraf factoren als rentabiliteit te beoordelen en er tegelijk voor te zorgen dat de gewenste resultaten worden bereikt.

120.

De Commissie is niet van mening dat de implementatiekosten van Leader altijd aanzienlijk zijn.

Plattelandsontwikkelingsbeleid wordt in gedeeld beheer uitgevoerd door de Commissie en de lidstaten, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Voor de uitvoering van Leader geldt een bijkomende specifieke verplichting, namelijk dat een significant deel van de beheerstaken wordt overgedragen aan het plaatselijk niveau.

De taken van de PG's zijn geen extra of dubbele taken, maar gedelegeerde taken, die niet worden uitgevoerd op programmaniveau (controle, projectselectie en uitbetaling in bepaalde programma's voor plattelandsontwikkeling).

De beheerskosten zijn gewoonlijk beperkt en bedragen gemiddeld 15 % van de overheidssteun aan de plaatselijke ontwikkelingsstrategie. Dit is onder de bovenlimiet van 20 % die is vastgesteld in artikel 38 van Verordening (EG) nr. 1974/2006.

Er zijn onvoldoende bewijzen dat de Leader-methode extra vertraging zou opleveren. Er zijn verschillende Leader-uitvoeringsmodellen in de EU waarbij sprake is van extra taken naast de basistaak van projectselectie (goedkeuring van projecten en/of uitbetaling van vorderingen in 39 programma's in de huidige periode). PG's die financieel en administratief zelfstandig zijn, hebben over het algemeen kortere procedures.

Zie ook de antwoorden van de Commissie op paragrafen 7 en 64 tot en met 71.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

121.

Wat betreft de toepassing van de Leader-aanpak in de huidige programmeringsperiode heeft de Commissie een uitgebreide reeks maatregelen genomen om goede praktijken en goed financieel beheer te bevorderen:

- de fundamentele beginselen van de Leader-aanpak zijn vastgelegd in het toepasselijke wettelijke kader;
- er is een handleiding gepubliceerd met richtsnoeren voor het ontwerpen en goedkeuren van programma's („Guide for the application of the Leader axis”);
- binnen het subcomité Leader van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (ENPO) zijn „focusgroepen” opgericht, met de opdracht uitvoeringskwesties te onderzoeken. Het ENPO gaat door met het uitwisselen van resultaten, ervaring en knowhow tussen de actoren die zijn betrokken bij de toepassing van de Leader-aanpak, aangezien dit al een prioriteit was van Leader II en Leader+ (destijds bij de Europese waarnemingsposten van ENPO voor Leader II en Leader+).

De Commissie en de lidstaten (beheersautoriteit en PG-niveau) werken in de huidige periode aan een belangrijke herziening om de rol van de PG's, de rol van capaciteitsopbouw en de subsidiabiliteitscriteria beter te definiëren en om te zorgen voor een duidelijkere verdeling van de taken tussen de beheersautoriteiten en de PG's. Deze herziening wordt uitgevoerd op een constructieve en coöperatieve manier binnen het kader van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (focusgroepen van het subcomité Leader).

De Commissie heeft bovendien 37 van de 73 Leader+-programma's voor de programmeringsperiode 2000-2006 gecontroleerd. De Commissie controleert in het kader van haar algemene controleprogramma Leader+- en Leader-maatregelen, waarbij ze rekening houdt met hun specifieke risico's, waar nodig aanbevelingen doet en financiële correcties toepast in gevallen waarin dat gerechtvaardigd is.

De context waarin Leader is en wordt uitgevoerd, heeft zich sinds 2000 ontwikkeld, niet in het minst door de verschillende uitvoeringsmodellen gedurende de verschillende financieringsperiodes. Dit heeft ertoe geleid dat veel lidstaten hun administratieve structuur voor de uitvoering van Leader hebben moeten aanpassen.

De Commissie zal de nodige initiatieven blijven nemen om de toepassing van de Leader-methode te verbeteren op basis van alle elementen die deze verbetering vereisen.

Het specifieke karakter van de Leader-methode vergt de nodige administratieve capaciteiten van de autoriteiten. Lidstaten die na 2004 zijn toegetreden tot de EU konden niet profiteren van de drie programmeringsperiodes van het EU-initiatief. De Commissie is op de hoogte van dit gebrek aan ervaring. Voor deze landen met minder ervaring zijn daarom trainingsseminars over de Leader-methode georganiseerd door TAIEX (pretoetredingsinstrument voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand). Het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling zal met zijn activiteiten ook bijdragen aan de uitwisseling van ervaring op het gebied van de nodige administratieve aanpak voor de implementatie van Leader.

Zie ook de antwoorden van de Commissie op paragrafen 72, 73, 91 en 113.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

122.

De Commissie ziet wel verbeteringen met betrekking tot de uitvoering van Leader in veel lidstaten en is het daarom niet eens met de conclusie van de Rekenkamer.

Bovendien is de Commissie ervan overtuigd dat de inspanningen die in de huidige programmeringsperiode samen met de lidstaten zijn geleverd om problemen op te lossen, de algehele implementatie van de Leader-aanpak sterk zullen bevorderen.

Aanbeveling 1

- a) De Commissie zal de kwestie van het begin van projectsubsiabiliteit diepgaand onderzoeken en daarbij rekening houden met de behoefte aan een geharmoniseerde aanpak voor EU-financiering bij gedeeld beheer.
- b) De Commissie zal nog voor de huidige programmeringsperiode aanvullende richtsnoeren opnemen in een bijgewerkte versie van de handleiding voor de toepassing van de Leader-as.
- c) Het huidige wettelijke kader voorziet al in dergelijke regels. Artikel 62, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1698/2005 bepaalt dat op het niveau van de besluitvorming vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld ten minste 50 % van het plaatselijke partnerschap moeten uitmaken.

De Commissie erkent echter dat de lijst met beginselen specifiek zou kunnen zijn. De Commissie zal overwegen om de bestaande handleiding te herzien om de verplichte toepassing van het „dubbele quorum“-voorschrift, dat moet gelden voor de samenstelling van de PG's op het besluitvormingsniveau, nader toe te lichten.

123.

De lidstaten moeten er voor zorgen dat er bij gedeeld beheer geen sprake is van belangenconflicten. De besluitvormingsprocedures en selectiecriteria die door de PG's moeten worden toegepast zijn geen onderdeel van het programma, maar van de plaatselijke uitvoering die door de beheersautoriteit bij de selectie van de PG wordt beoordeeld. Lidstaten kunnen ook gemeenschappelijke, op nationaal niveau vastgestelde voorschriften toepassen op alle PG's.

Aanbeveling 2

De Commissie is het eens met de Rekenkamer dat er met betrekking tot de besluitvormingsprocedure duidelijke voorschriften moeten zijn over belangenconflicten, die strikt moeten worden nageleefd.

Artikel 62, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1698/2005 bepaalt dat voor de besluitvorming de sociaaleconomische partners en andere vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld ten minste 50 % van het partnerschap moeten uitmaken.

De Commissie zal ook goede praktijken stimuleren via de handleiding voor de toepassing van de Leader-as en zij zal de lidstaten vragen om te zorgen voor doeltreffende waarborgen en deze te controleren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

124.

De „administratieve integratie” van de Leader-aanpak is onderzocht door het subcomité Leader van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (ENPO). Op 20 mei 2010 werden voorlopige verslagen van focusgroepen gepresenteerd, met daarin aanbevelingen.

Concrete goede praktijken en aanbevelingen zouden onder de lidstaten kunnen worden verspreid door middel van een bijgewerkte versie van de handleiding voor de toepassing van de Leader-as.

Aanbeveling 3

Het is altijd mogelijk om de programma's voor plattelandsontwikkeling te wijzigen om de uitvoering van plaatselijke strategieën te verbeteren.

Bovendien kunnen er in de handleiding voor de toepassing van de Leader-as betere richtsnoeren worden opgenomen met betrekking tot het financieren van (innovatieve) projecten buiten de voorziene maatregelen.

Sinds eind 2009 proberen verschillende lidstaten hun programma's te wijzigen om een meer doeltreffende toepassing van de Leader-methode mogelijk te maken door geïntegreerde of speciale maatregelen in te voeren teneinde meer flexibiliteit toe te staan. Dit is voornamelijk het gevolg van de discussies die door de Commissie zijn aangezwengeld in het kader van het subcomité Leader van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling.

125.

De activiteiten in het kader van de Leader-as zijn door de Commissie goedgekeurd op basis van de wettelijke vereisten van Verordening (EG) nr. 1698/2005 en op basis van de strategische EU-richtsnoeren waarin de EU-prioriteiten van het beleid inzake plattelandsontwikkeling zijn vastgelegd.

Bij de goedkeuring van programma's heeft de Commissie de essentiële elementen onderzocht die worden genoemd in bijlage 2 bij Verordening (EG) nr. 1974/2006. Andere aanvullende beheerselementen van Leader moesten echter na de goedkeuring van de programma's door de beheersautoriteiten worden vastgesteld. Zie het antwoord op paragraaf 91.

De gedetailleerde selectieprocedure voor de plaatselijke ontwikkelingsstrategieën is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel vastgelegd op het niveau van de lidstaten. PG's moeten voldoen aan de minimumvereisten die zijn vastgesteld in artikel 62, lid 1, onder a), van Verordening (EG) nr. 1698/2005 wat de inhoud van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie betreft.

Bovendien moeten lidstaten een plaatselijke ontwikkelingsstrategie goedkeuren binnen de plaatselijke context van een specifiek plattelandsgebied.

Aanbeveling 4

In de tussentijdse evaluatieverslagen die eind 2010 worden verwacht, zal worden aanbevolen om het programma voor plattelandsontwikkeling af te stemmen op de doelstellingen. De Commissie zal gebruikmaken van deze gelegenheid om de implementatie van As 4 te bespreken met de lidstaten, en in het bijzonder nagaan of de plaatselijke ontwikkelingsstrategieën en hun uitvoering kunnen worden verbeterd door onder andere beter toezicht en betere evaluatie op PG-niveau.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Er wordt met name gedacht aan het inventariseren en verspreiden van goede praktijken met betrekking tot toezicht op PG-niveau door middel van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (ENPO) en met betrekking tot evaluatie in de context van het Europees evaluatienetwerk voor plattelandsontwikkeling.

Aanbeveling 5

Bij de goedkeuring van programma's voor de huidige programmeringsperiode onder gedeeld beheer heeft de Commissie de belangrijkste elementen onderzocht die worden genoemd in bijlage 2 bij Verordening (EG) nr. 1974/2006. Andere aanvullende beheerselementen van Leader moesten echter in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel na de goedkeuring van de programma's worden vastgesteld door de beheersautoriteiten.

126.

De tussentijdse evaluatie van Leader+ vond in een vroeg stadium van de uitvoering van de strategieën van de PG's plaats. Bij de evaluatie achteraf van Leader+ die op dit moment wordt uitgevoerd en waarvan het eindverslag tegen het einde van 2010 klaar zal zijn, wordt echter gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven, enz. Het is gebruikelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten achteraf te beoordelen. Deze evaluatie maakt deel uit van de standaardbeleidsbeoordeling.

De relevante informatie uit de evaluatie achteraf van Leader+ zal de basis vormen van het verdere werk van de Commissie met betrekking tot de Leader-aanpak.

Beperkingen die inherent zijn aan plaatselijke ontwikkeling moeten worden onderzocht met het oog op de vaststelling en verspreiding van passende eenvoudige voorschriften en procedures die de mogelijke risico's beperken en betrouwbaar financieel beheer garanderen.

Aanbeveling 6

Er is een permanente dialoog met lidstaten om de toepassing van de Leader-aanpak te verbeteren door middel van het subcomité Leader van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (ENPO). Ook bespreekt de Commissie met de lidstaten de verbetering van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader, inclusief de toezichtindicatoren voor Leader. De Commissie heeft onlangs de laatste hand gelegd aan het definitieve ontwerp van een werkdocument over de beoordeling van de impact van Leader in plattelandsgebieden.

Door de verschillen tussen de strategieën kan niet bij alle PG's dezelfde informatie worden verzameld, aangezien de uitvoering van een plaatselijke strategie procesgestuurd is. Individuele evaluatie moet worden beperkt, met het oog op de kostenefficiëntie van de evaluatieprocedure zelf.

Europese Rekenkamer

Speciaal verslag nr. 5/2010
Toepassing van de Leader-aanpak op plattelandsontwikkeling

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2010 — 100 blz. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-892-8

doi:10.2865/34812

HOE KOM IK AAN EU-PUBLICATIES?

Gratis publicaties:

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij de vertegenwoordigingen en delegaties van de Europese Unie.
Ga voor de contactgegevens naar <http://ec.europa.eu> of stuur een fax naar +352 2929-42758.

Betaalde publicaties:

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Betaalde abonnementen (bv. jaarreeksen van het *Publicatieblad van de Europese Unie* en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie):

- via een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).

LEADER IS EEN AANPAK VOOR DE UITVOERING VAN HET PLATTELANDSONTWIKKELINGSBELEID VAN DE EU DOOR MIDDEL VAN LOKALE ACTIEGROEPEN (LAG'S). DIT GAAT GEPAARD MET SPECIFIEKE KOSTEN EN RISICO'S, MAAR ZOU DOOR HET VOLGEN VAN EEN BOTTOM-UP- EN PARTNERSCHAPSAANPAK EEN TOEGEVOEGDE WAARDE MOETEN OPLEVEREN. IN DIT VERSLAG STELT DE REKENKAMER VAST DAT DE LAG'S DE LEADER-AANPAK ZODANIG HEBBEN GEÏMPLEMENTEERD DAT DE POTENTIËLE TOEGEVOEGDE WAARDE WERD BEPERKT, EN SUBSIDIES AAN PROJECTEN VERSTREKTEN ZONDER VOLDOENDE TE LETTEN OP DE EFFICIËNTIE. DE PROCEDURES WAREN NIET ALTIJD TRANSPARANT EN TOONDEN NIET VOLDOENDE AAN DAT DE LAG'S BESLUITEN NAMEN OP EEN OBJECTIEVE GRONDSLAG, VRIJ VAN ENIG BELANGENCONFLICT. DE COMMISSIE HEEFT NOG NIET AANGETOOND HOE DOELTREFFEND OF DOELMATIG DE UITGAVEN ZIJN, WELKE TOEGEVOEGDE WAARDE HET VOLGEN VAN DE LEADER-AANPAK HEEFT GEHAD, IN WELKE MATE DE BEKENDE RISICO'S ZIJN INGETREDEN, OF WAT DE IMPLEMENTATIE FEITELIJK KOST.



EUROPESE REKENKAMER



Publicatiebureau

ISBN 978-92-9207-892-8



9 789292 078928