

ADVIES van de werkgroep implementatie ERK-rapport LEADER.

1. Aanleiding en leeswijzer.

Aanleiding voor dit advies is het verschijnen van het Speciaal Verslag (SV) nr.5b van de Europese Rekenkamer (ERK) over de toepassing van de LEADER-aanpak op plattelandsontwikkeling. In het rapport doet de ERK een aantal aanbevelingen voor verbetering van de gebreken die ze hebben geconstateerd tijdens de audit.

Naar aanleiding hiervan is een werkgroep¹ ingesteld met als opdracht een advies uit te brengen aan de directeur van het Regiebureau POP over de vraag of het SV aanleiding geeft tot aanpassingen in de uitvoering van de LEADER-as in Nederland en zo ja, hiervoor aanbevelingen voor verbeteringen te doen.

De werkgroep heeft de vervolgtacties van de kant van de Europese Commissie in de vorm van een ontwerp-aanpassing van de Richtlijnen en een conceptwijziging van de Verordening 1974/2006 bij haar advies betrokken.

De opbouw van dit advies is als volgt:

Hoofdstuk 2: beschrijving op hoofdlijnen van de organisatie van de uitvoering van de LEADER-as in Nederland

Hoofdstuk 3: analyse van de situatie in Nederland op basis van de conclusies en aanbevelingen in het SV. De analyse wordt per onderdeel afgesloten met een advies van de werkgroep.

Hoofdstuk 4: samenvatting van het advies van de werkgroep.

2. Organisatie van de uitvoering van de LEADER-as in Nederland.

Hieronder volgt een beknopt overzicht van de POP2 organisatiestructuur in relatie tot Leader. De belangrijkste partijen met de functionele en financiële relaties zijn ter verduidelijking schematisch in bijlage 1 weergegeven.

2.1. rollen en verantwoordelijkheden

De staatssecretaris van EL&I is de landelijke beheersautoriteit voor POP2 en daarmee ook voor de LEADER-as. De afzonderlijke **provincies** hebben op grond van bestuurlijke afspraken met het rijk gedelegeerde beheerstaken en zijn het aanspreekpunt voor de plaatselijke groepen (PG). De staatssecretaris en provincies hebben de PG's formeel aangewezen en hun ontwikkelingsplannen goedgekeurd.

De PG's zijn verantwoordelijk voor de opstelling en uitvoering van de ontwikkelingsplannen. Daartoe toetsen zij de Leader subsidieaanvragen aan hun ontwikkelingsplan. De PG's in Nederland kennen geen juridische status. Zij laten zich meestal vertegenwoordigen door afzonderlijke leden met een rechtspersoonlijkheid (veelal gemeenten). De PG's voeren geen financiële taken uit in tegenstelling tot vele ander EU lidstaten.

De provincie beschikt na een advies van de PG op de aanvraag, waarbij het **betaalorgaan DLG** vóóraf de EU conformiteit van subsidieaanvragen en betalingsverzoeken toetst. Het

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep: zie bijlage 3.

betaalorgaan DLG controleert altijd of de kosten zijn gemaakt, in welke mate ze subsidiabel zijn en of de beoogde output is gerealiseerd door de begunstigde. Betaalorgaan DLG heeft met iedere provincie managementafspraken gemaakt over de uitvoering van het provinciale deel van POP2. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een minimum en maximum variant. In het eerste geval is de rol van het betaalorgaan beperkt tot de vereiste toetsing van de EU conformiteit van POP2 subsidieaanvragen en betalingsverzoeken. In de maximum variant delegeert de provincie zoveel mogelijk uitvoeringswerk naar DLG. Dat komt in de praktijk het meeste voor.

Het Regiebureau heeft een coördinerende taak ten behoeve van de beheersautoriteiten. Het vervult tevens het secretariaat van het Comité van Toezicht. Het Regiebureau is het eerste aanspreekpunt voor de Europese Commissie binnen Nederland voor implementatie, wijzigingen en rapportages.

Het **Netwerk Platteland** ondersteunt in opdracht van het ministerie van EL&I de uitvoering van POP2. Het brengt organisaties en overheden die betrokken zijn bij plattelandsontwikkeling en POP2 bij elkaar en bevordert de realisatie van het plattelandsontwikkelingsbeleid. De activiteiten zijn mede gericht op de Leader groepen.

2.2 implementatie van de 7 LEADER-kenmerken.

In Nederland hebben rijk, provincies en PG's op de volgende wijze voorzien in de implementatie:

- via een call hebben rijk en provincies opgeroepen tot het vormen van publiek-private partnerschappen (LAG's of PG's) met een minimale private inbreng in de samenstelling van 50%.
- de PG's hebben plaatselijke ontwikkelingsstrategieën (POS) opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan provincies en rijk.
- het gebied heeft de lead bij het opstellen en uitwerken van de POS (bottom up)
- In de POS staan gekwantificeerde doelen, strategieën en het selectieproces met bijbehorende criteria voor projectvoorstellen en bijbehorende inzet van (ELFPO-)middelen over de verschillende thema's en prioriteiten.
- In de POS is eveneens aangegeven op welke wijze en op welke terreinen samenwerking wordt gezocht binnen en buiten de PG.

2.3 het selectieproces.

In het algemeen worden via een publieke openstelling potentiële eindbegunstigden opgeroepen projectvoorstellen ter subsidiering in te dienen. De PG beoordeelt deze op basis van in de POS opgenomen selectiecriteria en brengt op basis daarvan een (openbaar) advies uit aan de provincie. In het algemeen beschikken PG's over een huishoudelijk reglement waarin voorschriften zijn opgenomen in het geval er belangenverstrengeling op zou kunnen treden.

2.4 Het financieel beheer.

In het POP2 zijn de EU-middelen geprogrammeerd voor de assen en maatregelen. De provincie verdeelt het beschikbare budget voor as 4 (LEADER) over de PG's die binnen de betreffende provincie werkzaam zijn. De PG's hebben dat budget in hun POS over de diverse thema's/prioriteiten/maatregelen verdeeld en houden daarmee rekening bij de uitvoering ervan. De provincie kan op basis van het advies van de PG en na toetsing door het betaalorgaan DLG alleen POP2 subsidie verlenen wanneer er nog vrij besteedbaar budget beschikbaar is. Zodra er op een aanvraag is beschikt wordt daarmee een deel van het budget gecommitteerd.

Zodra de aanvrager kosten heeft gemaakt op het project, kunnen er betaalverzoeken worden ingediend bij het betaalorgaan DLG (soms loopt dat via de provincie afhankelijk van de gemaakte afspraken). De subsidie kan in termijnen worden betaald, afhankelijk van de

voortgang in de uitvoering van het project. Onder bepaalde voorwaarden is het mogelijk om een gedeeltelijk voorschot te krijgen met nationale overheidsmiddelen. Een belangrijke voorwaarde is dat de aanvrager niet zelf de toegezegde bijdragen van nationale cofinanciers mag innen, tenzij het om eigen bijdragen gaat. Alle geldstromen lopen via het betaalorgaan DLG (zgn. gebundeld betalingsprincipe). Het betaalorgaan DLG legt alle financiële gegevens vast in het Subsidie Afhandeling Systeem (SAS).

2.5 Toezicht en controle

Het toezicht op de uitvoering wordt primair uitgevoerd door de beheersautoriteit (ministerie EL&I en de provincies) en het Comité van Toezicht POP2. Het betaalorgaan DLG ziet toe op een EU-conforme naleving van de betaalvoorschriften en voert in dat kader ook administratieve en fysieke controles uit. De aanvrager moet bij betaalverzoeken alle bewijsstukken overleggen. Dat zijn voortgangsrapportages, facturen, overzichten van eventuele inzet eigen uren en betaalbewijzen. De betaalverzoeken mogen alleen betrekking hebben op de kostenposten die gerelateerd zijn aan het project en subsidiabel zijn gesteld in de subsidieverleningsbeschikking. Ze moeten reëel en doelmatig zijn. Het betaalorgaan DLG controleert de betaalverzoeken, waarbij ook controles ter plaatse kunnen worden uitgevoerd. Nadat is geconstateerd dat alle gegevens in orde zijn, krijgt de aanvrager een beschikking tot betaling van de subsidie. Betaling vindt daarna binnen een maand plaats. Het betaalorgaan DLG vordert vervolgens de betaalde subsidies in bij de cofinanciers, inclusief de EU. Bij de verantwoording gaat het vooral om de resultaten van de uitvoering van POP2 te laten zien. Dat betreft voor as 4 het aantal gerealiseerde projecten (output), uitgesplitst naar doelen/maatregelen van de POP2 assen als mede de besteding van de middelen.

De verantwoording vindt plaats op verschillende niveaus.

De **begunstigde** verantwoordt het project door middel van de periodieke voortgangsrapportages en het eindverslag dat bij het verzoek om de subsidievaststelling moet worden ingediend.

De **Plaatselijke Groep** moet de realisatie van de gestelde doelen van het ontwikkelingsplan verantwoorden via rapportages naar de beheersautoriteiten. In de praktijk komt deze sturing en verantwoordingsfunctie van de PG bij de uitvoering van de projecten nog onvoldoende van de grond.

Het **Betalorgaan DLG** borgt de rechtmatigheid van de betalingen via de daartoe voorgeschreven financiële rapportages naar de nationale en Europese autoriteiten.

De **Beheersautoriteit** (rijk en provincies) verantwoordt de voortgang van het programma conform de voorgeschreven systematiek van monitoren en evaluatie POP2.

3. Analyse situatie in Nederland.

In bijlage 2 is per conclusie en aanbeveling uit het SV van de ERK een reactie en een advies van de werkgroep opgenomen op basis van de situatie m.b.t. de implementatie van de LEADER-as in Nederland. Onderstaand volgt op hoofdpunten een samenvatting.

3.1. Toegevoegde waarde van de LEADER-aanpak.

De **ERK** komt op basis van de audit tot de conclusie dat de toegevoegde waarde erg beperkt is:

- de specifieke LEADER-aanpak zoals bottom up en innovatie komen onvoldoende uit de verf
- er is sprake van overheidsdominantie bij besluitvorming en te weinig interactie tussen sectoren
- de POS zijn onvoldoende ontwikkelingsgericht en worden onvoldoende gemonitord door de PG's.

De EC vindt dat de richtlijnen duidelijk zijn m.b.t. de implementatie van de LEADER-kenmerken in de POS en de verhouding overheid-private partijen. Primair moet de lidstaat daar op toezien.

De werkgroep is van mening dat bij de beoordeling van die POS door de provincies resp. het ministerie in het algemeen getoetst is aan de criteria uit maatregel 41. Daaronder doelbijdrage, toetsingskader incl. selectiecriteria als innovatie, betrokkenheid lokale partijen e.d. De meeste PG's beschikken over een daarop gebaseerde checklist voor de projectselectie en beoordeling.

De werkgroep herkent ook in Nederland het gevaar van een overheidsdominantie doordat de POS in veel gevallen getoetst wordt aan gevestigd overheidsbeleid in de vorm van gebiedsprocessen als ILG en Reconstructie. Ook de EU eis tot overheidscofinanciering speelt daarbij een belangrijke rol. Anderzijds bevordert dit weer een gegarandeerde uitvoering van de POS.

De samenstelling van de PG's in Nederland voldoet naar verwachting aan de eis dat tenminste 50% van de leden uit niet-overheden bestaat. Het is goed dit nog eens te checken bij de provincies, ook met het oog op mutaties in de afgelopen uitvoeringsjaren.

Advies werkgroep:

- de werkgroep heeft de indruk dat de specifieke LEADER-kenmerken in voldoende mate in POS 'sen zijn opgenomen. Op dit punt is geen aanvullende actie nodig.
- Beheersautoriteit (staatssecretaris EL&I) vraagt in een brief aan de provincies om de samenstelling van de PG's te toetsen aan de 50% regel en zonodig de PG's te vragen de samenstelling weer daarmee in overeenstemming te brengen.

3.2 Transparantie van selectie en besluitvorming.

De ERK vindt dat de PG's onvoldoende oog hadden voor eerlijke en transparante selectieprocedures voor te subsidiëren projecten. Er is sprake van belangenverstremeling, het ontbreken van objectieve selectiecriteria en onvoldoende openheid over de besluitvorming. Ze adviseert de EC de regelgeving op dit punt aan te scherpen.

De EC erkent de noodzaak van een eerlijk en transparant selectie- en besluitvormingsproces en heeft dit inmiddels omgezet in een conceptaanpassing van de uitvoeringsverordening Vo 1974/2006. Aan deze verordening wordt een artikel toegevoegd met daarin nadere regels voor de samenstelling van de PG op het moment van stemming over projectselectie, de transparantie van de besluitvorming en het tegengaan van belangenverstremeling. Een en ander is verder uitgewerkt in een aanpassing van de Richtlijnen.

De werkgroep heeft de indruk dat in het algemeen de PG's bij projectselectie en besluitvorming conform in de POS voorgeschreven procedure werken. Veel PG's beschikken over een Reglement met daarin regels voor het tegengaan van belangenverstremeling en maken hun besluiten openbaar door ze op een website te plaatsen, (pers)berichten uit te geven e.d.

Op grond van de aanscherping van de regelgeving op dit punt door de EC zal evenwel een herijking van de maatregel 41 nodig zijn en zal de situatie rondom projectselectie en besluitvorming door de PG's op de volgende punten doorgelicht een zonodig aangepast moeten worden:

- selectieproces en selectiecriteria in een reglement vastleggen en openbaar maken
- verslag van besluitvorming openbaar maken
- in reglement spelregels m.b.t. belangenverstremeling opnemen
- in reglement opnemen dat bij besluitvorming over projectselectie en voordracht tenminste 50% van het aantal stemgerechtigde leden uit niet-overheden bestaat.

Advies werkgroep:

- *Regiebureau POP en Betaalorgaan DLG checken maatregel 41 op aanpassingen in Vo en Richtlijnen m.b.t. selectieprocedure en belangenverstrengeling en nemen deze zonedig in notificatie op*
- *Regiebureau POP en Betaalorgaan DLG stellen landelijk format voor Reglement op*
- *Beheersautoriteit zendt nieuwe richtlijnen incl. format voor Reglement naar provincies en Plaatselijke Groepen met verzoek deze te implementeren.*

3.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid.

De ERK is van mening dat de implementatiekosten van LEADER hoog zijn door o.a. de extra uitvoeringslaag (lees: PG's). Daarnaast beperken rigide procedures en extra (nationale) bepalingen de doelmatigheid van de ingezette middelen. De ERK wijst ook beperking van de mate van doeltreffendheid als projecten al van start mogen gaan voordat de subsidie middelen een beschikking is toegekend (het zogenaamde 'buitenkans-effect').

De EC is het niet met de ERK eens: de uitvoeringskosten bedragen gemiddeld 15% van het totale ELFPO-budget en blijven daarmee onder de voorgeschreven 20%. Een PG moet niet gezien worden als een extra laag omdat het in het algemeen om gedelegeerde taken gaat. De EC zal de richtlijnen verduidelijken m.b.t. rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken autoriteiten en de PG's. Daarnaast is de EC ook via de focusgroepen permanent in discussie met de lidstaten over aanpassing en vereenvoudiging van de regelgeving. Ook de lidstaten hebben een verantwoordelijkheid m.b.t. het checken van de POS en nationale regelgeving op belemmerende procedures of voorschriften.

Met betrekking tot het buitenkans-effect zal de EC een diepgaand onderzoek instellen en zonedig nadere maatregelen nemen om een geharmoniseerde aanpak te bewerkstelligen. Dit punt heeft tot nu toe overigens nog niet tot aanpassing van de regelgeving geleid.

De werkgroep kan zich in grote lijnen vinden in de reactie van de EC. De indruk bestaat evenwel dat doelmatigheid en doeltreffendheid vergroot zouden kunnen worden door:

- vereenvoudiging van het formele subsidieproces. Hierbij valt te denken aan een regeling conform het herziene Rijkssubsidiekader waarbij de afhandeling plaats vindt op basis van een risicoanalyse.
- het schrappen van de verplichte overheidscofinanciering. Ook cofinanciering van uitsluitend private middelen zou het bottom up karakter versterken. Een ander middel is het instellen van gebiedsfondsen die door de PG's worden beheerd. Door deze aanpak kan ook de POS flink aan meerwaarde winnen t.o.v. bestaand overheidsbeleid.

Omdat in Nederland met de uitvoering van een project op eigen risico mag worden gestart na ontvangstbevestiging van de subsidieaanvraag, bestaat ook hier een zeker risico op 'buitenkans-effecten'. Daar staat tegenover dat het opheffen van deze versoepeling zal leiden tot een (ernstige) vertraging in de uitvoering. De werkgroep is dan ook van mening dat dit ongewenst is.

Advies werkgroep:

- *Alle betrokkenen blijven het belang van vereenvoudiging van de regelgeving richting EU onderstrepen. Vereenvoudiging van de procedures conform het herziene Rijkssubsidiereglement kan daarbij als voorbeeld dienen.*
- *Lidstaat Nederland pleit bij de EC om voor een volgende programmaperiode de verplichte nationale overheidscofinanciering, in elk geval op projectniveau, los te laten.*

- *Via alle kanalen bij de EU benadrukken dat wachten met de start van projecten tot moment van beschikken tot ongewenste vertragingen leidt.*
- *Beheersautoriteit vraagt in een brief aan provincies de provinciale regelgeving en de POS te checken op belemmerende voorschriften.*

3.4 (Financieel) beheer en verantwoording van doelbereiking.

De ERK heeft grote fouten geconstateerd bij het financieel beheer van de onderzochte projecten en dringt bij de EC aan op herstel van de gebreken en een afdoende controle. Daarnaast vindt de ERK dat het monitoringsysteem onvoldoende beeld geeft van de mate waarin de doelen van de specifieke LEADER-aanpak en van de POS'sen worden bereikt. Ook de lidstaten hebben daarbij nadrukkelijk een rol, evenals de PG's . Lidstaten moeten waarborgen dat de toezicht en controlesystemen voldoende inzicht bieden in eerlijke en transparante processen, kosten en de mate van doelmatigheid en doeltreffendheid. In dat kader vraagt de ERK ook om aanpassing van de POS'sen door invoering en monitoren van meetbare doelen die specifiek op het gebied van toepassing zijn.

De EC is het niet eens met de conclusie m.b.t. het financieel beheer. Ze heeft verschillende verbeteringsmaatregelen genomen en is in permanente dialoog met de lidstaten om verder verbeteringen aan te brengen o.a. op basis van de ex-post evaluatie LEADER+ en de midterm evaluatie POP2. In dat verband wordt ook gedacht aan een steviger rol voor de PG's op gebied van monitoren en toezicht en aan inventariseren en verspreiden van 'good practices' op dit gebied. De EC heeft dit inmiddels verder uitgewerkt in een conceptaanvulling op de Richtlijnen m.b.t. het onderdeel 'De implementatie van de Plaatselijke Ontwikkeling Strategie'.

De werkgroep kan zich vinden in de reactie van de EC. Het financieel beheer is in tegenstelling tot andere lidstaten, niet bij de PG zelf gelegd, maar is in handen van het Betaalorgaan. Dit orgaan wordt jaarlijks gecertificeerd en heeft een voldoende adequaat en EU-conform betaling- en verantwoordingssysteem. Zie ook 2.5. Ten aanzien van de verantwoording van de doelbereiking bestaat de indruk dat de POS'sen niet voldoende specifiek zijn om de toegevoegde waarde te meten. Zowel de formulering van de doelstellingen zelf (veelal niet SMART) als het monitoringsysteem via SAS zijn ontoereikend. Daarnaast is de rol van de PG m.b.t. rapportage en projectbegeleiding zeer verschillend ingevuld: er zijn gebieden met een duidelijke structuur in de vorm van projectbegeleiding, projectbezoeken, opstellen van jaarrapportage e.d. , maar ook gebieden waar de PG geen rol meer speelt na de subsidietoekenning. De werkgroep vindt het gewenst deze rol te vergroten en daarvoor handvatten aan te reiken in de vorm van een P en C cyclus. Daarnaast is een check van de POS'sen gewenst m.b.t. een duidelijk toetsingskader waarbij sturing op meetbare doelen mogelijk is.

Advies werkgroep:

- *Beheersautoriteit vraagt de provincies de POS'sen te checken op de aanwezigheid van een toetsingskader voor sturing op realisatie van LEADER-kenmerken en duidelijk meetbare doelen.*
- De provincies geven de PG een rol bij het monitoren van de uitvoeringsresultaten inclusief een jaarverslag aan de provincie. In dat kader ontwikkelt het Regiebureau POP in samenwerking met het Betaalorgaan DLG een eenvoudig uitvoerbare P & C cyclus voor de PG's.*
- *Netwerk Platteland verzamelt en verspreidt best practices met betrekking tot monitoren.*

4. Samenvatting advies werkgroep.

4.1 toegevoegde waarde van de LEADER-aanpak.

- *de werkgroep heeft de indruk dat de specifieke LEADER-kenmerken in voldoende mate in POS 'sen zijn opgenomen. Op dit punt is geen aanvullende actie nodig.*
- *Beheersautoriteit (staatssecretaris EL&I) vraagt in een brief aan de provincies om de samenstelling van de PG's te toetsen aan de 50% regel en zonodig de PG's te vragen de samenstelling weer daarmee in overeenstemming te brengen.*

4.2 Transparantie van selectie en besluitvorming.

- *Regiebureau POP en Betaalorgaan DLG checken maatregelafiche 41 op aanpassingen in Vo en Richtlijnen m.b.t. selectieprocedure en belangenverstrengeling en nemen deze zonodig in notificatie op*
- *Regiebureau POP en Betaalorgaan DLG stellen landelijk format voor Reglement op*
- *Beheersautoriteit zendt nieuwe richtlijnen incl. format voor Reglement naar provincies en Plaatselijke Groepen met verzoek deze te implementeren.*

4.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid.

- *Alle betrokkenen blijven het belang van vereenvoudiging van de regelgeving richting EU onderstrepen. Vereenvoudiging van de procedures conform het herziene Rijkssubsidiereglement kan daarbij als voorbeeld dienen.*
- *Lidstaat Nederland pleit bij de EC om voor een volgende programmaperiode de verplichte nationale overheidscofinanciering, in elk geval op projectniveau, los te laten.*
- *Via alle kanalen bij de EU benadrukken dat wachten met de start van projecten tot moment van beschikken tot ongewenste vertragingen leidt.*
- *Beheersautoriteit vraagt in een brief aan provincies de provinciale regelgeving en de POS te checken op belemmerende voorschriften.*

4.4 (Financieel) beheer en verantwoording van doelbereiking.

- *Beheersautoriteit vraagt de provincies de POS'sen te checken op de aanwezigheid van een toetsingskader voor sturing op realisatie van LEADER-kenmerken en duidelijk meetbare doelen.*
- *De provincies geven de PG een rol bij het monitoren van de uitvoeringsresultaten inclusief een jaarverslag aan de provincie. In dat kader ontwikkelt het Regiebureau POP in samenwerking met het Betaalorgaan DLG een eenvoudig uitvoerbare P & C cyclus voor de PG's.*
- *Netwerk Platteland verzamelt en verspreidt best practices met betrekking tot monitoren.*