

***Methoden voor succesvolle mainstreaming van
Leader-innovaties en –benaderingen in
programma's voor plattelandsontwikkeling***

Eindverslag

Overzicht van de bevindingen

door ÖIR – Managementdienste GmbH

In opdracht van:
Europese Commissie
DG Landbouw, Afdeling G4

Projectteam:	Herta Tödtling-Schönhofer, ÖIR (Wenen, AT)	Projectbeheer
	Robert Lukesch, ÖIR (Hirzenriegl, AT)	Teamleider basisteam
	Jean-Claude Bontron, SEGESA (Parijs, FR)	Basisteam
	Carlo Ricci, Tecnica (Lanciano, IT)	Basisteam

Dit document is opgesteld door deskundigen van ÖIR – Management-dienste GmbH en geeft niet het officiële standpunt van de Europese Commissie weer, maar dat van de auteurs.

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR)
(Oostenrijks Instituut voor regionaal onderzoek en ruimtelijke ordening)
A-1010 Wenen, Franz-Josefs-Kai 27, Tel.: +43 1 533 87 47, Fax: +43 1 533 87 47-66
e-mail: oir@oir.at | www.oir.at

Wenen, 10 maart 2004 / ANr. A 2815.10

1. OVERZICHT VAN DE BEVINDINGEN

1.1 Nederlandse samenvatting

1.1.1 Grondgedachten, doelstellingen en methodologie van de studie

De LEADER-aanpak of -methode staat voor een bepaalde manier van besturen. De term belichaamt de gecombineerde en synergetische implementatie van de acht zogenaamde LEADER-onderdelen: de gebiedsgebonden aanpak, de "bottom-up"-aanpak, plaatselijke samenwerkingsverbanden, innovatie, multisectorale integratie, interterritoriale samenwerking (inclusief grensoverschrijdende samenwerking), netwerkvorming en een gedecentraliseerde vorm van beheer en financiering. Indien nationale programma's voor plattelandsontwikkeling LEADER-onderdelen bevatten, zijn deze mogelijk voortgekomen uit de nationale bestuurstraditie, of uit macropolitieke ontwikkelingen waarop de lidstaten een doeltreffend antwoord hebben gevonden. Een en ander kan natuurlijk ook een gevolg zijn van de invloed van het LEADER-initiatief zelf, dat in 1991 in de vorm van LEADER I van start is gegaan.

Het doel van deze studie is inzicht te verschaffen in de omvang, reikwijdte en meerwaarde, alsmede de wijze van implementatie van afzonderlijke LEADER-onderdelen of de methode als geheel, in breed toegepaste "klassieke" maatregelen voor plattelandsontwikkeling. De studie is erop gericht inzicht te verschaffen in de aard van de LEADER-onderdelen die in programma's voor plattelandsontwikkeling zijn geïntegreerd en informatie te geven over de diverse methoden om LEADER-onderdelen in plattelandsontwikkeling te integreren door middel van maatregelen op het vlak van wetgeving, bestuur of organisatie.

Deze studie is uitgevoerd door de ÖIR – Managementdienste GmbH, een onderdeel van de organisatie ÖIR¹ die werkzaamheden verricht op het gebied van programmering, technische ondersteuning en evaluaties met betrekking tot regionale ontwikkeling en het beheer van grootschalige projecten in Europa. Het Europees basisteam werd gesteund door een team van geografische deskundigen uit twaalf lidstaten. Externe deskundigen hebben zorg gedragen voor de methodologische opzet en voor de beschouwingen aangaande de conclusies, alsmede voor een aantal casestudies. In de resultaten worden ook de bijdragen van de leden van de stuurgroep opgenomen, die in de vijf maanden die de studie in beslag nam, viermaal heeft vergaderd met het basisteam ter gelegenheid van vier tussentijdse rapportages.

¹ ÖIR = Österreichisches Institut für Raumplanung – Oostenrijks Instituut voor regionaal onderzoek en ruimtelijke ordening

De gevolgde methodologie bestond uit een algemeen onderzoek dat over de gehele EU15 is uitgevoerd aan de hand van semi-gestructureerde vragenlijsten die zijn voorgelegd aan 35 functionarissen op het hoogste bestuurlijke en deskundigheidsniveau. Daarnaast zijn er zes monografieën opgesteld - in Duitsland, Spanje, Finland, Ierland, Italië en Portugal - over programma's voor plattelandsontwikkeling waarin op al dan niet succesvolle wijze LEADER-onderdelen zijn geïntegreerd. Verder zijn er vier vergelijkende casestudies uitgevoerd – in Frankrijk, Griekenland, Italië en het Verenigd Koninkrijk – waarin specifiek op de LEADER-methode gebaseerde programma's zijn afgezet tegen programma's of maatregelen voor plattelandsontwikkeling die aanmerkelijk minder kenmerken vertonen van de LEADER-methode. De keuze voor de casestudies werd bepaald (i) met het oog op een zo breed mogelijke spreiding over de diverse lidstaten, doelgebieden en bestuursverbanden en -niveaus (nationaal/regionaal); (ii) aan de hand van een hoofdzakelijke doch niet exclusieve nadruk op maatregelen in het kader van Verordening (EG) nr. 1257/99 inzake steun voor plattelandsontwikkeling; (iii) met het oogmerk een evenwichtig beeld te geven van de vooronderstelde manieren waarop mainstreaming van de LEADER-methode plaatsvindt, en (iv) op basis van de resultaten van het algemeen onderzoek waarin de ondervraagden melding maakten van in meer of mindere mate succesvolle gevallen uit de praktijk.

1.1.2 De aanwezigheid van LEADER-elementen in algemene programma's voor plattelandsontwikkeling

De programma's voor plattelandsontwikkeling in het kader van Verordening (EG) nr. 1257/99 hadden oorspronkelijk betrekking op 22 maatregelen. Na de wijziging naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie (Verordening (EG) nrs. 1782/03 en 1783/03) komen er thans 26 maatregelen in aanmerking voor financiering uit het EOGFL. Programma's voor plattelandsontwikkeling buiten de gebieden van doelstelling 1 worden in de gehele Gemeenschap uitgevoerd op het geografisch niveau dat de lidstaten het meest toepasselijk achten (nationaal of regionaal). Deze programma's worden medegefinancierd uit het EOGFL-Garantie. Binnen doelstelling 1-programma's worden maatregelen voor plattelandsontwikkeling medegefinancierd uit het EOGFL-Oriëntatie, conform Verordening (EG) nr. 1260/99 (uitgezonderd begeleidende maatregelen zoals vervroegde uittreding, de regeling voor probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied, milieumaatregelen in de landbouw en bosbouw, welke altijd worden gefinancierd uit het EOGFL-Garantie). Deze maatregelen worden opgenomen in de geregionaliseerde operationele programma's voor plattelandsontwikkeling van doelstelling 1. In Frankrijk en Wallonië vormen de maatregelen voor plattelandsontwikkeling onderdeel van de regionale programma's voor doelstelling 2 en worden zij medegefinancierd uit het EOGFL-Garantie. De totale financiering bedraagt ongeveer 50 miljard euro voor de programmaperiode 2000-2006, plus nog eens 2,1 miljard euro voor het communautaire initiatief LEADER+.

Het team heeft de verschillende **maten van intensiteit van mainstreaming** in categorieën ingedeeld om de vergelijkende beoordeling van de programma's voor plattelandontwikkeling te vereenvoudigen.

- **Krachtige en volledige mainstreaming** wordt gerealiseerd (i) bij een panterritoriale benadering, waarbij het bestuur ernaar streeft alle plattlandsgebieden en betrokken actoren een programmering op basis van de LEADER-methode te bieden (Spanje, Ierland), en/of (ii) in de vorm van een proces van structurele omvorming (Finland, Italië) naar aanleiding van een strategische keuze op het hoogste beleidsniveau, die zijn weerslag vindt in de lagere bestuursregionen en waarbij op horizontaal niveau ook de nodige overbruggende coördinatie plaatsvindt met andere relevante autoriteiten. Sterke voorbeelden van mainstreaming treft men aan in: Hessen, Duitsland (gestimuleerd door de nationale regeling voor regionale ontwikkeling); Spanje (belichaamd door het PRODER-programma, voornamelijk in Andalusië); Finland (middels een strategische oriëntatie die is omgezet in vier programma's: ALMA, POMO+ en twee programma's van doelstelling 1; Rhône-Alpes, Frankrijk (door de gecombineerde programmering van lokale en regionale ontwikkeling binnen en buiten doelstelling 2; Ierland (door de submaatregel van de twee regionale operationele programma's genaamd ABRDI, ofwel gebiedsgebonden initiatief voor plattelandontwikkeling); Toscane, Italië (in de vorm van een consistent gedecentraliseerd plan voor plattelandontwikkeling); doelstelling 1-regio's in Italië (met name Calabrië, met geïntegreerde projecten voor plattlandsgebieden en geïntegreerde voedselketenprojecten), Wales en Schotland, Verenigd Koninkrijk (in de vorm van een gedecentraliseerd beheer van diverse maatregelen voor doelstelling 1 en 2, alsmede van het plan voor plattelandontwikkeling en binnenlandse programma's). Finland is het enige land dat als allesomvattende strategie voor de LEADER-aanpak heeft gekozen en waar alle relevante maatregelen op het vlak van ontwikkeling op consistente wijze zijn aangepast. Dit is dan ook het enige voorbeeld waarbij we kunnen spreken van volledige mainstreaming.
- **Zwakkere of lichtere vormen van mainstreaming** treft men aan waar de LEADER-aanpak wordt gebruikt voor (i) gespecialiseerde programma's met specifieke maatregelen (bijvoorbeeld voor afgelegen gebieden of voor plattelandstoerisme), of (ii) bij gevallen waar de methode langzaam en geleidelijk via een brede basis ingang vindt doordat de posten op verschillende bestuursniveaus in steeds hogere mate bezet worden door ervaren en toegewijd personeel dat de betreffende visie deelt (bijvoorbeeld in Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Zweden). Soms – en ook als het bestuur niet in sterke mate op de LEADER-aanpak is gericht – kunnen plaatselijke samenwerkingsverbanden of ondersteunende structuren zich ontwikkelen tot centra van mainstreaming vanwege hun vermogen om diverse financieringstakken optimaal aan te wenden ten gunste van de specifieke situatie van het betreffende gebied (Griekenland, Portugal).

De aanwezigheid van LEADER-onderdelen in programma's voor plattelandontwikkeling is in het onderzoek in grote lijnen beoordeeld: de gebiedsgebonden aanpak en de "bottom-up"-benadering zijn vaker toegepast dan gedecentraliseerd beheer en financiering, en innovatie en multisectorale integratie zijn in nog mindere mate toegepast. Het laatste onderdeel is voornamelijk uitgelegd als landbouwkundige en rurale diversificatie binnen het bestek van EOGFL-financiering in het kader van artikel 33 van Verordening (EG) nr. 1257/99. Helemaal onderaan in de lijst stonden netwerkvorming en interterritoriale samenwerking. De analyse van 35 procent van alle nationale en 65 procent van alle regionale programma's, goed voor ongeveer de helft van het totale bedrag aan EOGFL-financiering voor plattelandontwikkeling, geeft reden te veronderstellen dat ongeveer 8 procent van de EOGFL-financiering voor programma's voor plattelandontwikkeling wordt gebruikt voor maatregelen die op zijn minst in lichte mate LEADER-kenmerken vertonen, waarbij rond de 2,5 tot 3 procent van de totale EOGFL-financiering naar programma's of maatregelen vloeit waarin een sterke of volledige mainstreaming van de LEADER-methode heeft plaatsgevonden. Het feitelijke aandeel van programmaonderdelen waarin mainstreaming heeft plaatsgevonden verschilt sterk per programma en land. Wij achten het stimulerende effect van de betreffende maatregelen echter groter dan hun relatief beperkte omvang doet vermoeden.

Onder de 22 maatregelen in het kader van de Verordening inzake plattelandontwikkeling heeft de mainstreaming het meest intensief plaatsgevonden binnen het bestek van artikel 33 van Verordening (EG) nr. 1257/99 inzake plattelandontwikkeling: de aanpassing en de ontwikkeling van plattlandsgebieden. Voor bepaalde maatregelen (basisvoorzieningen, plattelandstoerisme, kunstnijverheid) kan mainstreaming voor multisectorale doelen worden toegepast en is zij vaker toegespitst op projecten gericht op de gemeenschap en op verbetering van de kwaliteit van het leven in plattlandsgebieden. In mindere maar toch aanzienlijke mate is artikel 9 (Opleiding) gebruikt voor plaatselijke ontwikkelingsplannen in de geest van LEADER. In landen en regio's met een hoge mate van mainstreaming, d.w.z. gedecentraliseerde besluitvorming en financiering gebaseerd op lokale samenwerkingsverbanden die als uitvoerende instantie optreden, zijn de landbouwmaatregelen van artikel 4 tot en met 7 (Investerings in landbouwbedrijven), artikel 8 (Vestiging van jonge landbouwers) en artikel 25 tot en met 27 (Verwerking en afzet van landbouwproducten) in de plaatselijke ontwikkelingsplannen geïntegreerd. Milieumaatregelen in de landbouw (artikelen 22 tot en met 24) en maatregelen voor de bosbouw (artikelen 29 tot en met 32) worden opgenomen in gebiedsgebonden regionale programma's, en fungeren als ondersteuningsmechanisme voor agro-rurale strategieën, voor bijvoorbeeld biologische voedselproductie en clusterstrategieën die zijn gebaseerd op de toegevoegde-waardeketen van hout. De ongeveer 50.000 contracten die zijn verleend in het kader van het Franse CTE-programma (Contrat Territorial d'Exploitation) bieden een interessant voorbeeld van een innovatieve pakketvorming (milieumaatregelen in de landbouw, opleiding, investering, afzet, etc.), waarvoor echter de prijs van een verhoogde administratieve complexiteit betaald moet worden.

1.1.3 Conclusies van de beoordeling van op LEADER gebaseerde programma's voor plattelandsontwikkeling, in verband met...

...TOEGEVOEGDE WAARDE

Er is sprake van toegevoegde waarde bij LEADER-achtige benaderingen in vergelijking met klassieke programma's voor plattelandsontwikkeling. Dit kan worden gesteld zolang de nodige voorzichtigheid in acht wordt genomen gezien de korte periode waarin de LEADER-achtige benaderingen in de vorige en huidige programmeringsperiode zijn bestudeerd. De gefinancierde maatregelen kunnen een bredere groep van potentiële begunstigen bereiken, met name micro-ondernemingen, vrouwen, jongeren en mensen met specifieke behoeften (bijvoorbeeld mensen met een handicap in Italië). Er zijn aanwijzingen dat de belangrijkste reden dat vrouwen, jongeren en andere begunstigen met specifieke behoeften zijn bereikt besloten ligt in de deelname van deze groepen aan het planningsproces (Verenigd Koninkrijk), aan opleidingen (Ierland, Portugal), en hun betrokkenheid op het niveau van de PG's en in projecten (Finland). De Zuid-Italiaanse Geïntegreerde Projecten stimuleren intergenerationele veranderingen door middel van de financiering van landbouwbedrijven die door jonge opvolgers worden beheerd. Verder wordt beter rekening gehouden met de behoeften van zwakkere subterreinen en wordt de financiering in hogere mate aangewend voor kleinschalige operaties, plaatselijke capaciteitsbouw en collectieve projecten. Er wordt meer gebruik gemaakt van plaatselijke hulpmiddelen en er komen proefprojecten voor aantoonbaar beste praktijken tot stand op het vlak van rurale infrastructuur, bevordering van cultuur, kennisoverdracht en organisatorische verbetering. De gebiedsgebonden aanpassing werkt ook bevorderlijk voor de toepasselijkheid van maatregelen gericht op landbouwbedrijven, zoals investeringen in de productie van de landbouw en bosbouw, de verwerking en afzet van landbouwproducten, alsmede betalingen in het kader van milieumaatregelen in de landbouw.

Een efficiënte decentralisering van beheer en financiering is afhankelijk van de gezamenlijke wisselwerking van autoriteiten en instellingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau bij de versterking van de uitvoerende instanties – lokale samenwerkingsverbanden – en tussenliggende ondersteunende structuren. Deze benadering laat echter pas na verloop van tijd resultaten zien, en landen met een traditie van gedecentraliseerde besluitvorming zijn hier mogelijk in het voordeel. De startfase van een programma waarin mainstreaming van de LEADER-methode is toegepast is van langere duur en vergt meer middelen voor capaciteitsopbouw, onderhandelingen en organisatorische ontwikkelingen. Daarom moet rekening worden gehouden met een periode met een lagere economische kosteneffectiviteit, die er echter toe zal leiden dat het sociaal kapitaal wordt versterkt door vergroting van de kennis en een brede expertise. In latere stadia kan een toename van de efficiëntie bij de tenuitvoerlegging van programma's en vooral bij de uitbetaling van gelden worden verwacht, hetgeen in een aantal gevallen reeds is geconstateerd (Rhône-Alpes/Frankrijk, Calabrië/Italië, Schotland/Verenigd Koninkrijk).

De lokale en institutionele actoren profiteren van het interactieve leerproces dat dankzij de LEADER-benadering in gang wordt gezet. De autoriteiten begrijpen en bemerken dat overbruggende coördinatie en horizontaal en verticaal raakvlakbeheer een effectieve methode voor het beheer van de publieke middelen vormen. Dit wordt gezien als een verbetering van de kwaliteit van regionaal bestuur en heeft een positieve invloed op de expertisepool van het personeel van de openbare bestuurlijke lichamen.

Een op LEADER gebaseerde aanpak **vergroot de lokale betrokkenheid bij en werkelijke zeggenschap** in de ontwikkelingsactiviteiten op lokaal niveau. Programma's van het LEADER-type hebben een groter potentieel om middelen op vrijwillige basis en uit de gemeenschap los te maken, dit vanwege een betere definitie van het bestek van het programma en een betere afstemming van de maatregelen op de lokale situatie.

Er zijn nog geen duidelijke gegevens over **het effect op aanvullende particuliere financiering** voor deze periode beschikbaar, maar voorbeelden van mainstreaming uit de vorige periode laten een hefboomeffect zien bij de particuliere financiering van het Finse POMO-programma, hoofdzakelijk als gevolg van de activiteiten van de PG's die bij projecten in het kader van andere programma's betrokken zijn geweest (Finland). In het Ierse onderzoek werd het potentieel van programma's van het LEADER-type benadrukt om bijdragen in de vorm van vrijwilligers- en gemeenschapswerk, alsmede financiële middelen los te maken.

De belangrijkste verdienste van mainstreamprogramma's van het LEADER-type is de sociale en institutionele innovatie. De tenuitvoerlegging van de "bottom-up"-aanpak, lokale samenwerkingsverbanden, netwerkvorming en gedecentraliseerd bestuur en financiering worden door lokale actoren en bestuurders beschouwd als een belangrijke innovatie op territoriaal niveau.

In een aantal gevallen zijn mainstreamprogramma's van het LEADER-type onderhevig aan **gewenningsverschijnselen**, die tot een afvlakking van de "LEADER-spirit" kunnen leiden: de verbeteringen op het vlak van bestuurlijke vaardigheden en operationele efficiëntie kunnen worden tenietgedaan door een gebrek aan visie en strategische oriëntering. Bovendien kan de "bottom-up"-aanpak verdrongen worden als gevolg van politieke exploitatie.

...SYNERGIE

Programma's van het LEADER-type zorgen voor synergie met andere regionale ontwikkelingsmaatregelen, voornamelijk in de gebieden van doelstelling 1, en in de Franse gebieden van doelstelling 2. Verder worden deze programma's aangevuld door uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (en in mindere mate uit het ESF) medegefinancierde of nationale programma's, veel meer dan het geval is met de horizontale plattelandsontwikkelingsprogramma's. De reden hiervoor lijkt vooral te liggen in de institutionele

structuren, en de horizontale coördinatie tussen verschillende programma's (Frankrijk, Toscane/Italië) of de harmonisatie van de doelstellingen, structuren en uitvoeringsprocessen door middel van coördinatie op meerdere niveaus (Hessen/Duitsland, Finland), vereist een zware inspanning en een hoge competentie van de bestuurders. Het bereiken van synergie door complementariteit vergt minder inspanning (Ierland, Umbrië/Italië). Plaatselijke groepen en regionale ondersteunende structuren zorgen voor synergie door de aanpassing van diverse steunprogramma's in het voordeel van de eigen regio (Griekenland, Portugal, Verenigd Koninkrijk).

...UITVOERBAARHEID

Mainstreaming van de **gebiedsgebonden aanpak, een lichte "bottom-up"-benadering, enige innovatie en louter op overleg gerichte lokale samenwerkingsverbanden** is haalbaar en heeft een gunstig effect op de lokale ontwikkeling van plattelandsgebieden, ongeacht het soort gebied dat ondersteund wordt of het type bestuur waarvan sprake is.

Uit voorbeelden uit Spanje, Ierland, Frankrijk, Toscane/Italië en Wales en Schotland/Verenigd Koninkrijk blijkt dat **lokale samenwerkingsverbanden voor de tenuitvoerlegging van een lokaal ontwikkelingsplan, binnen het kader van gedecentraliseerd bestuur en gedecentraliseerde financiering en een krachtige "bottom-up"-benadering**, haalbaar zijn, maar hiervoor is wel een geschikte bestuurlijke omgeving nodig. Als het betreffende strategisch besluit niet op politiek niveau is genomen en het bestuurlijke apparaat niet goed is voorbereid, zal de uitvoering minder doeltreffend zijn en hogere kosten met zich meebrengen.

Krachtige innovatie en multisectorale integratie steunen op (i) efficiënte ondersteunende structuren, technische ondersteuning en motivatie, (ii) een dynamisch lokaal samenwerkingsverband dat goede contacten met plaatselijke ondernemingen onderhoudt en (iii) financieringsvoorwaarden die voorzien in een meerjarig perspectief en de afwezigheid van sectorale subsidiabiliteitsregels. Slechts in een aantal programma's wordt in sterke mate de nadruk gelegd op de oprichting van agro-rurale ondernemingen (zoals deze in Rhône-Alpes/Frankrijk worden genoemd).

Intraregionale netwerkvorming en samenwerking zijn algemeen gebruik, vooral in zeer nauwe samenwerking met de LEADER-groepen en ondersteunende structuren. Wat betreft **grensoverschrijdende netwerkvorming en samenwerking** zijn de groepen, met uitzondering van die in Finland, minder actief vergeleken met LEADER-groepen, hoewel ze in Spanje en Ierland dezelfde steun ontvangen. De mainstreaming van **interterritoriale samenwerking is uitvoerbaar** mits de voorwaarden ten aanzien van tastbare resultaten worden gebaseerd op bescheidener doelstellingen op het vlak van wederzijdse kennisoverdracht, reflectie en uitwisseling.

Het enige onderdeel van **LEADER+** dat door mainstreaming in plattelandsontwikkelingsprogramma's is opgenomen is een maximale deelname van **publieke partners** in PG's van 50 procent. De integratie van horizontale thema's is in mindere mate in aanmerking genomen. Er zijn nauwelijks prioriteitsthema's geformuleerd, behalve in de geïntegreerde projecten (bijvoorbeeld de geïntegreerde voedselketenprojecten) die zich richten op toegevoegde-waardeketens in Zuid-Italië (doelstelling 1), waarbij de gebiedsgebonden benadering wordt gecombineerd met de clustervorming van ondernemingen. Afbakening van de gebieden is volledig weggelaten uit de gemainstreamde programma's.

...LESSEN

De LEADER-methode is van toepassing op het gehele scala van maatregelen voor plattelandontwikkeling. De meeste maatregelen van het LEADER-type hebben betrekking op artikel 33 van Verordening (EG) nr. 1257/99, maar over het algemeen wordt krachtige mainstreaming ook toegepast op investeringen in landbouwbedrijven (artikel 4 tot en met 7), vestiging van jonge landbouwers (artikel 8), en investeringen in de verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten (artikel 25 tot en met 27). Succesvolle gevallen van mainstreaming worden ook, zij het minder vaak, gemeld met betrekking tot milieumaatregelen in de landbouw (artikel 22 tot en met 24) en maatregelen in de bosbouw (artikel 29 tot en met 32). De LEADER-methode versterkt het specifieke culturele en ecologische karakter van het gebied en zorgt voor sociaal-economische investeringen op dat terrein.

Er zijn vier soorten uitdagingen die voortvloeien uit de analyse van de incidentie: uitdagingen op het vlak van **relevantie, competentie, controleerbaarheid en duurzaamheid**.

- De **uitdaging op het gebied van relevantie** heeft betrekking op de specifieke kwaliteiten van de LEADER-methode (i) voor het inspelen op de grote diversiteit van plattelandsgebieden; (ii) voor het leveren van de instrumenten voor het vernieuwen van de betrekkingen tussen de overheid en de plaatselijke, civiele samenleving; (iii) voor het in aanmerking nemen van de verantwoordelijkheid van de begunstigde tegenover de plaatselijke gemeenschap (vertegenwoordigd door de PG) en de maatschappij als geheel (vertegenwoordigd door de beherende autoriteit van het programma).
- De **uitdaging op het gebied van competentie** wordt gevormd door de hogere complexiteit als gevolg van de integratie van LEADER-onderdelen in algemene plattelandontwikkelingsprogramma's. De LEADER-methode is gestoeld op (i) toepasselijke ondersteuningssystemen, welke technische hulp en motivatie verschaffen op het niveau van groepen en begunstigten, en op (ii) netwerkvorming op alle niveaus van de besluitvorming, tussen PG's onderling en naar buiten toe en tussen actoren op het platteland onderling en naar buiten toe.
- De **uitdaging op het gebied van controleerbaarheid** is een gevolg van de verschuiving van de verantwoordelijkheid en bevoegdheid naar de plaatselijke groep. Tegenover een grotere mate van autonomie in de besluitvorming moeten passende regels op het vlak van de controleerbaarheid staan, vastgelegd in een controlesysteem, uitgedrukt in eenvoudige en transparante regels en toegepast in een sfeer van vertrouwen.
- De **uitdaging op het gebied van duurzaamheid** heeft betrekking op de doeltreffendheid op lange termijn van de uitgevoerde maatregelen en activiteiten, alsmede van de processen en organisatorische structuren waaruit de activiteiten zijn ontstaan of die ontstaan zijn uit de activiteiten. De uitdaging heeft betrekking op de

globale koppelingen, in het bijzonder met stedelijke ruimte, consumenten en bezoekers. Zij is afhankelijk van de systematische kapitalisering van ervaring en de verspreiding van kennis.

...PROBLEMEN

Hoewel **geen enkel aspect van de LEADER-methode niet voor mainstreaming in aanmerking komt**, dient men toch met bepaalde problemen rekening te houden.

Om het verwachte resultaat te kunnen verwezenlijken, dient bij de tenuitvoerlegging van een LEADER-benadering **voldoende tijd** ingeruimd te worden voor het beginstadium; op de diverse bestuurlijke niveaus is er behoefte aan **strategischer denkwijzen en betere managementscapaciteiten**, zowel in de ondersteunende structuren als op plaatselijk niveau. Er moeten **meer middelen** ingebracht worden, niet alleen in de vroege stadia maar tijdens de gehele uitvoering, om geschikte ondersteunende structuren te creëren en een effectief raakvlakbeheer mogelijk te maken.

Er worden vier soorten problemen of barrières genoemd in de verslagen en casestudies:

(i) problemen die betrekking hebben op de regels en regelingen voor de programmering (kennelijk zijn dit de ernstigste problemen); (ii) politieke en institutionele belemmeringen in lidstaten; (iii) administratieve belemmeringen; (iv) problemen die verband houden met het plaatselijke sociale kapitaal:

- de implementatieregels van het **EOGLF-Garantie** leggen beperkingen op aan de subsidiabiliteit van niet-landbouwkundige activiteiten; er is weinig ruimte voor integrale projecten, omdat het annualiteitsbeginsel niet geschikt is voor projectgerichte financiering. Uitgaven uit de **structuurfondsen** zijn onderworpen aan strenge regels voor financiële controle en de eisen op het vlak van controlebaarheid leveren problemen op voor plaatselijke samenwerkingsverbanden. Bij de toekenning van steun uit de structuurfondsen wordt ook gekeken naar de commerciële haalbaarheid van projecten waardoor het voor kleine investeerders met weinig of geen kapitaal, en in nog hogere mate voor innovatieve aanvragers, moeilijker wordt om financiering te ontvangen. Bovendien kan de regeling voor automatische annulering (de "n+2 regeling") de toekenning van fondsen voor projecten die gericht zijn op structurele wijzigingen ter voorbereiding van een LEADER-benadering, in de weg staan, omdat hierbij mogelijk perioden voorkomen waarin sprake is van zeer beperkte tastbare resultaten die recht geven op de uitbetaling van steun.
- **De institutionele kaders van een aantal lidstaten** sluiten de mogelijkheid tot gedecentraliseerd beheer en financiering door middel van plaatselijke groepen uit. De nieuwe uitvoerende instanties kunnen ook politieke tegenstand ondervinden van andere, bestaande democratische instellingen. Belanghebbenden in de landbouwsector

zullen zich mogelijk verzetten tegen de multisectorale aanpak en de fondsen uitsluitend voor de landbouwgemeenschap opeisen.

- **Bestuurlijke instanties hebben tijd nodig om de benodigde vaardigheden voor onderlinge coördinatie en gezamenlijk overleg te ontwikkelen**, teneinde zich los te weken uit de routine van een sectorale benadering en van projecten waarmee grote bedragen gemoeid zijn. Hiervoor is een uitdrukkelijke politieke strategie nodig die duidelijk van boven naar beneden wordt bekendgemaakt. Buitensporige eisen op het vlak van verslaglegging en controle, alsmede een hoge mate van bureaucratie zouden de toegevoegde waarde van een gedecentraliseerde programmering teniet kunnen doen.
- **De plaatselijke actoren hebben tijd nodig voor de opbouw van de strategische en operationele capaciteiten** die nodig zijn voor de formulering en uitvoering van een plaatselijk ondernemingsplan in het kader van een groter plattelandsontwikkelingsprogramma. In sommige gebieden, bijvoorbeeld in de nieuwe lidstaten, is men nog totaal niet voorbereid op deze inspanning, waarvoor een volledige programmaperiode voor experimentele en voorbereidende maatregelen nodig kan zijn. Anderzijds bestaat het gevaar dat ervaren plaatselijke belanghebbenden technocratische neigingen gaan vertonen en de groep van de plaatselijke bevolking zullen afschermen.

Ook bij succesvolle voorbeelden van sterke mainstreaming komen nog een aantal kenmerkende problemen naar voren. Op bestuurlijk niveau zijn er in een aantal landen tekenen van **recentralisatie** te zien als gevolg van aanscherping van de budgettaire beperkingen en de financiële controle. Op het niveau van de groep kunnen het vermogen en de bereidheid om deel te nemen aan **interterritoriale samenwerking en netwerkvorming** achterblijven bij de verwachtingen door een heersend gevoel van onafhankelijkheid en een tekort aan prikkels van buitenaf.

1.1.4 Aanbevelingen

Gezien de verwachte toegevoegde waarde, de geconstateerde moeilijkheden en de veronderstelde mogelijkheden, is er veel dat pleit voor de mainstreaming van de LEADER-methode of een aantal van haar elementen in alle maatregelen voor plattelandsontwikkeling. Als er een besluit in deze richting wordt genomen zal er aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan om een gunstig bestuurlijk kader te waarborgen.

Daarom stellen wij de invoering van drie soorten interventies voor:

- a) **Op het vlak van programmaopzet: het verwijderen van administratieve, structurele en capaciteitsgerelateerde belemmeringen voor de mainstreaming** van de LEADER-methode op communautair niveau;
- b) **Op het vlak van programma-uitvoering: het leveren van krachtige prikkels voor de mainstreaming** van de LEADER-methode in nationale programma's voor plattelandsontwikkeling;
- c) **Op het vlak van programmaondersteuning: het ontwerpen van een Europees netwerkinstrument** in de vorm van een begeleidende maatregel, "RURAL-ACT" (de afkorting ACT staat voor Animation, Coordination en Transfer²).

bij a) Programmaopzet: het verwijderen van belemmeringen

Onze aanbevelingen voor vereenvoudiging van de regels voor financiering

- multisectorale en meerjaarlijkse financiering mogelijk maken: er dient een consistent en transparant stelsel van subsidieregels te komen voor de financiering van alle soorten activiteiten op het vlak van plattelandsontwikkeling;
- innovatieve benadering en stimulering van plaatselijk potentieel mogelijk maken: de financiering dient niet te worden gebaseerd op een al te gedetailleerde lijst van subsidiabele activiteiten, maar op duidelijke, doelgerichte en meetbare doelstellingen en een kader voor de diverse soorten subsidiabele activiteiten;
- de plaatsing van activiteiten in een kader van multisectorale territoriale ontwikkelingsstrategieën mogelijk maken: voor alle soorten activiteiten moeten zowel landbouwondernemers als niet-landbouwondernemers in aanmerking kunnen komen;
- het overbrengen van duidelijke en transparante voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van "globale subsidies".

Onze aanbevelingen inzake de noodzaak tot structurele veranderingen ten behoeve van een haalbare gedecentraliseerde bestuursopzet

- afdoende middelen leveren voor het opzetten van organisatorische structuren op plaatselijk niveau en capaciteitsbouw bij plaatselijke actoren en bestuurders in de vroege stadia van de programmering;
- de automatische annuleringsregeling (de "n+2-regeling") omzetten in een "n+3-regeling", waardoor er meer tijd is voor een deugdelijke uitvoering van de programmering in de latere stadia.

² Analoog aan het INTERACT-programma voor INTERREG III (www.interact-online.net)

Onze aanbevelingen inzake de noodzaak tot bespoediging van de institutionele capaciteitsbouw

- gebruikmaken van evaluaties met het oog hierop: dit kan worden gedaan door tussentijdse evaluaties te vervangen door doorlopende evaluaties en door zogenaamde focus groups te organiseren, waaraan (i) lokale groepen en begunstigden, en (ii) regionale/nationale overheden en ondersteunende structuren, deelnemen.
- oprichten van verplichte toezichtscomités die fungeren als strategische waarnemers van plattelandsontwikkelingsprogramma's aan de hand van een "Rural Scorecard", die een aantal indicatoren bevat met betrekking tot de relevantie en duurzaamheid van een programma, alsmede met betrekking tot de competentie en controleerbaarheid van de betrokken actoren.

Onze aanbevelingen met betrekking tot de situatie in veel plattelandsgebieden in de nieuwe lidstaten, waar een gebrek heerst aan ervaring in endogene lokale ontwikkeling en die geïsoleerd blijven en onderhevig zijn aan snel voortschrijdend verval als gevolg van ontvolking

- een communautaire actie van het LEADER-type in het leven roepen met het specifieke doel te experimenteren met nieuwe methoden en procedures voor plaatselijke ontwikkeling in zeer achtergebleven plattelandsgebieden, waarmee de weg geëffend kan worden voor toekomstige mainstreaming van de LEADER-methode in plattelandsontwikkeling;
- de ondersteunende maatregel RURAL-ACT (zie hieronder, punt c) van voldoende middelen voorzien zodat een deskundigengroep kan worden opgericht die als taak heeft samenwerkingsprojecten tussen oude en nieuwe lidstaten te katalyseren.

bij b) het leveren van prikkels

Onze aanbevelingen met betrekking tot de voordelen van een integrale benadering van mainstreaming

- er dienen bonussubsidies te worden toegekend voor de financiering van projecten die onderdeel uitmaken van een programma van het LEADER-type, wat inhoudt dat
 - het project wordt opgezet als onderdeel van een geïntegreerde strategie voor plaatselijke ontwikkeling;
 - deze strategie is vastgelegd in een plaatselijk ontwikkelingsplan, dat wordt uitgevoerd door een plaatselijk samenwerkingsverband in het kader van gedecentraliseerd beheer en gedecentraliseerde financiering;

- de plaatselijke en regionale ondersteunende structuren de middelen leveren om de begunstigde in contact te brengen met aanbieders van diensten en netwerken die de kennisoverdracht in beide richtingen bevorderen;
- een programma van het LEADER-type dient te worden gecertificeerd op basis van regels die de vereiste criteria bevatten. De certificatie dient te worden toevertrouwd aan bepaalde aangewezen instanties of deskundigen die verbonden zijn aan de beherende autoriteit van het nationale of regionale plattelandsontwikkelingsprogramma;
- er dienen bonustarieven te worden toegekend aan individuele promotors van projecten die speciaal georganiseerde trainingen bijwonen, los van de trainingen die een verplicht onderdeel van de maatregelen vormen;
- een bepaalde minimale begrotingsreserve in de nationale/regionale programma's, ten behoeve van zeer innovatieve, experimentele projecten, welke voor een hoger medefinancieringspercentage in aanmerking komen;

Onze aanbevelingen met het oog op de waargenomen voordelen van netwerkvorming ten behoeve van een collectief leerproces,

- dient op alle niveaus prioriteit verleend te worden aan netwerkvorming en steun voor netwerkvorming, bij nationale coördinerende instanties en een Europese ondersteunende maatregel (zie hieronder);
- in alle programma's voor plattelandsontwikkeling dient een minimumbedrag in de begroting gereserveerd te worden voor netwerkactiviteiten van actoren op het platteland;
- interterritoriale samenwerking dient in het kader van de prioriteit voor netwerkvorming te worden opgenomen als activiteit die in aanmerking komt voor subsidie op alle schaalniveaus;
- de subsidiabiliteit van interterritoriale samenwerking dient qua reikwijdte te worden uitgebreid, zodat ook kennisuitwisseling en –overdracht voor subsidie in aanmerking komen;
- netwerkvorming en samenwerking met stedelijke partners alsmede consumentenorganisaties en bureaus voor toerisme, onderzoeksinstanties etc. dienen te worden bevorderd.

bij c) De totstandkoming van RURAL-ACT

Onze aanbevelingen inzake de noodzaak van een Europese ondersteunende structuur voor transnationale netwerkvorming

- een specifieke ondersteunende maatregel, RURAL-ACT³, opzetten
 - ter ondersteuning van een Europees netwerk voor plattelandontwikkeling, waarin PG's, bestuurlijke lichamen van programma's, adviseurs en wetenschappelijke deskundigen, worden gekoppeld aan andere partners (bijvoorbeeld consumentenorganisaties, thematische netwerken, academische instellingen, mondiale organisaties), door middel van informatievoorziening, steun en bemiddeling voor interterritoriale samenwerking, thematische werkgroepen en vergaderingen, en de publicatie van richtsnoeren en nieuwsbrieven;
 - voor het verzamelen en verwerken van informatie betreffende de tenuitvoerlegging van programma's voor plattelandontwikkeling, ter ondersteuning van de hiervoor bevoegde diensten van de Commissie (functie van waarnemingspost);
 - om optimaal te profiteren van de opgedane ervaring op plaatselijk niveau en in programmabesturen, om instrumenten te ordenen en te ontwikkelen en om de kennisoverdracht in goede banen te leiden, vooral met het oog op de plattelandsgebieden in de nieuwe lidstaten;
- RURAL-ACT uitvoeren als gezamenlijke actie van alle lidstaten en de Europese Commissie, waarbij de afzonderlijke taken onderworpen worden aan een aanbestedingsprocedure en worden toegewezen aan gedecentraliseerde knooppunten binnen het Europese netwerk. Er dient echter een krachtige coördinatie-eenheid actief te zijn die bestaat uit een verantwoordelijke autoriteit en een coördinerende instantie.

³ RURAL-ACT is een term die geïnspireerd is door INTERACT. De belangrijkste doelstelling is het concept van een ondersteunende structuur op Europees niveau te introduceren. De overeenkomst in benaming betekent echter niet dat de concepten identiek zijn, aangezien RURAL-ACT zijn eigen definitie en werkingsterrein zal moeten ontwikkelen.